

Il punto sulla Formazione professionale in Italia in rapporto agli obiettivi di Lisbona

A cura di

Michele COLASANTO

2008

SOMMARIO

Capitolo I

Lontano e vicino da Lisbona (Michele COLASANTO) 5

Capitolo II

*L'esperienza dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione
professionale* (Anna D'ARCANGELO) 19

Capitolo III

*Modello di qualità dell'Istruzione e formazione professionale di ispirazione
cristiana nel quadro della riforma del sistema educativo*
(Dario NICOLI) 27

Capitolo IV

Ripensare la formazione nella prospettiva del Learnfare
(Michele COLASANTO) 51

Capitolo V

In formazione continua
(Massimiliano COLOMBI e Francesco VARAGONA) 73

Capitolo VI

Apprendistato: stato dell'arte della riforma (Sandra D'AGOSTINO) 85

Appendice 95

*Orientamenti e suggerimenti da Lisbona:
sintesi dei principali documenti comunitari inerenti la SEO*
(Licia ALLEGRETTA) 95

Capitolo I

Lontano e vicino da Lisbona

Michele COLASANTO

Negli anni più recenti non c'è stata discussione o proposta di miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, che non abbia preso a riferimento gli obiettivi che il vertice europeo di Lisbona aveva proposto come meta da conseguire entro il 2010, per fare dell'Europa *l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo*, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con *nuovi e migliori posti di lavoro* e una maggiore *coesione sociale*.

In particolare entro la data indicata gli stati membri avrebbero dovuto almeno dimezzare il tasso degli abbandoni scolastici precoci rispetto al tasso registrato nel 2000, al fine di arrivare a una media UE pari o inferiore al 10%; avrebbero dovuto almeno dimezzare il livello della disparità fra i sessi tra i laureati in matematica, scienze e tecnologia, garantendo allo stesso tempo un sensibile incremento complessivo del numero totale di laureati rispetto al 2000; avrebbero garantito che la percentuale media UE della popolazione di età compresa fra i 25 e i 64 anni, che ha assolto almeno l'istruzione secondaria superiore, avesse raggiunto o superato l'80%, la percentuale di quindicenni con livelli bassi di capacità di lettura e di nozioni matematiche e scientifiche avrebbe dovuto essere almeno dimezzata in tutti gli Stati membri; infine, il livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita avrebbe dovuto raggiungere almeno il 15% della popolazione attiva (fascia d'età compresa tra i 25 e 64 anni) e in nessun paese al di sotto del 10%.

È noto in realtà come il dibattito più recente e gli stessi orientamenti ufficiali della Commissione Europea abbiano ormai dato, per acquisita l'impossibilità di conseguire questi obiettivi nell'arco di tempo previsto. Le azioni poste in campo attraverso le riforme ritenute necessarie hanno trovato un po' dovunque difficoltà e resistenze inizialmente sottovalutate.

Ma soprattutto i contesti economico-sociali e quelli politico istituzionali sono mutati sensibilmente sotto i colpi di una globalizzazione che ha preso strade non sempre previste.

I mercati si sono internazionalizzati e il PIL dell'economia-mondo è cresciuto, ma con un decrescente protagonismo europeo, il cui modello di compromesso tra capitalismo e democrazia ha dovuto registrare un forte indebolimento. Ne hanno sofferto le politiche di *welfare*, il fulcro di questo compromesso, in cui si sono ri-

dati i margini di investimento nei fattori di coesione e mutualità sociale; l'istruzione, specie in un paese come il nostro, si è trovata costretta tra due emergenze: quella educativa e quella occupazionale.

La scuola ha perso capacità e legittimazione come agenzia di socializzazione primaria; le difficoltà del mondo del lavoro si sono tradotte in una minore coerenza tra aspettative legate agli investimenti educativi e prospettive occupazionali. Lisbona appare dunque lontana in questo contesto, specialmente là dove i ritardi (è il caso del nostro Paese) sono più significativi.

Al tempo stesso però non vengono meno le ragioni che hanno promosso la strategia che porta il suo nome. Infatti, l'emergere di una globalizzazione multipolare (non solo Stati Uniti ed Europa ma anche India, Cina, e altri Paesi asiatici) ha rimesso in discussione il presupposto per un protagonismo europeo in campo economico – sociale e a maggior ragione, smentito l'ipotesi lineare di una occidentalizzazione del pianeta, occorre tornare sulle nostre chance di trovare un posizionamento originale nel contesto internazionale, in modi e gradi diversi dalle previsioni, ma in continuità certamente con il valore determinante della conoscenza, della sua produzione – condivisione e quindi anche dell'istruzione e della formazione.

Per questo occorre tornare a Lisbona e renderla nuovamente più vicina nelle proposte programmatiche del nostro Paese.

1. La formazione iniziale: verso un modello duale

Ci sono pochi dubbi nel fatto che il primo e determinante fattore della lontananza da Lisbona, soprattutto in rapporto ai *bench-mark* ormai ben noti e prima ricordati, sia costituito dai temi della dispersione scolastica e formativa.

Abbiamo innalzato l'obbligo di istruzione, abbiamo "incorporato" in via istituzionale l'altro obbligo, quello formativo fino a 18 anni ma restiamo ancora indietro, troppo, rispetto all'obiettivo di un 80% di popolazione tra i 25 e 64 anni in possesso di un diploma e di una qualifica.

A fronte delle medie europee di studenti nel corso del ciclo secondario superiore, la partecipazione scolastica che pure è alta (92% è il tasso di passaggio ai licei e gli istituti tecnici e professionali) crolla già al secondo anno.

Di fronte a questi dati, ancora più problematici se ricollegati al livello di apprendimento dei nostri studenti, secondo OCSE-PISA, l'esperienza italiana si attarda in una visione scuola-centrica, che riconduce le speranze di efficacia ed efficienza dei sistemi educativi in un ordinamento di tipo rigidamente scolastico.

Non è certo il caso qui di ripercorrere le vicende di un processo di riforme che con la legge Berlinguer prima, quella Moratti poi e ancora con le norme delle finanziarie volute dal Ministro Fioroni ha tenuto ai margini delle scelte educative la formazione iniziale più direttamente legata al lavoro (la formazione professionale e l'apprendistato) che invece non a caso è il principale strumento di differenziazione-

compensazione dell'offerta formativa presente in pressoché tutti i Paesi Europei, seppure in mix diversi.

Il ministro Berlinguer ha per così dire sospeso l'effetto dell'obbligo formativo con l'obbligo di frequenza di un monoennio o dopo la terza media: il ministro Moratti ha di fatto ridotto il sistema di istruzione e formazione professionale al solo canale della formazione, quindi lo ha consegnato alle fragili risorse finanziarie delle Regioni; il ministro Fioroni ha ripreso certamente la possibilità di una spendibilità della formazione professionale ai fini dell'obbligo di istruzione a sedici anni, ma in un contesto che ha lasciato a metà e comunque di nuovo all'eterogeneità delle esperienze regionali, il processo che avrebbe dovuto dare attrazione ai percorsi delle qualifiche triennali.

Eppure, come emerge dal contributo contenuto in questo rapporto, i trienni sperimentali realizzati attraverso protocolli di intesa tra Regioni e Ministero della Pubblica Istruzione, hanno avuto un effetto mobilitante nella domanda delle famiglie degli allievi in quanto conferiscono un livello di qualificazione (dati Excelsior alla mano) particolarmente richiesto dalle imprese; riscuotono successo per un alto tasso di conseguimento della qualifica (ancora più interessante è la spinta al rientro a scuola per il conseguimento di un diploma di quote significative di allievi) e aumentano la produttività di questo settore formativo.

La ristretta quota di partecipazione all'offerta formativa (al più il 3% dell'utenza su base nazionale, anche se con vistose disparità territoriali) è peraltro di per sé un fattore di scoraggiamento per politiche nazionali e regionali più adeguate, ma probabilmente per arrivare ad individuare le ragioni di questo apparente paradosso (una formazione richiesta ma non concessa) occorre considerare l'altro istituto di rapporto diretto tra formazione e mercato del lavoro: l'apprendistato, ed in particolare quello di diritto/dovere e quello professionalizzante; qui lo scompenso appare ancora più clamoroso perché non riguarda l'offerta, che di per sé sta non nelle istituzioni ma nelle mani delle parti sociali, attraverso la contrattazione collettiva. Ed infatti, sono quasi 600.000 gli apprendisti e 50.000 i giovani in età tra i 14 e 18 anni.

La difformità riguarda, in questo caso, non tanto la diffusione, (la quantità di soggetti) quanto la qualità, e cioè l'assenza stessa di formazione che, in un contratto a causa mista, è o sarebbe essenziale quanto la retribuzione.

Il secondo dei contributi presente in questo rapporto, tiene conto delle ragioni specifiche che nel nostro Paese hanno fatto dell'apprendistato un istituto monco, con non più del 15% di adempimenti formativi tra i 50.000 giovani in diritto-dovere e il 20% di quelli in fascia d'età superiore. In termini più generali c'è da osservare più di una connessione tra debolezza della formazione professionale iniziale e debolezza dell'apprendistato, che soprattutto nel caso italiano, potrebbero essere invece coordinati in un ideale modello di apprendimento duale per recuperare i ritardi del sistema educativo. Infatti l'apprendistato non può essere isolato dalle politiche più generali di istruzione e formazione. È stato questo un errore commesso in passato e che ha contribuito a una sorta di isolamento istituzionale

che non lo ha avvantaggiato, anche sul piano delle risorse, mentre così non è avvenuto in altri Paesi. Appare paradossale che un istituto a causa mista, a scavalco tra istruzione e lavoro (il decreto 276 lo ha opportunamente articolato per fasce d'età e soprattutto di funzione), nonostante la riforma firmata dal Ministro Moratti, e l'enfasi sull'alternanza scuola-lavoro, non sia stato granché valorizzato come percorso formativo pur essendo stato riconosciuto come componente del sistema istruzione e formazione professionale. Ed è vero che il decreto 276 lo ha opportunamente articolato per fasce d'età e soprattutto per funzione. Ma un Paese che ha un'alta dispersione scolastica; che di conseguenza patisce un sovraccarico di occupazione non qualificata anche tra i più giovani, in particolare tra i 18 e 24 anni, destinato a pesare non poco negli anni a venire, non può permettersi di non utilizzare tutte le opportunità formative di cui dispone, nella consapevolezza che il successo formativo è correlato, come suggeriscono tutte le agenzie internazionali, con la differenziazione dell'offerta formativa.

Tutto questo a condizione che esso rappresenti finalmente uno strumento conveniente per tutti. Per le stesse istituzioni, preposte alla *policy* si pone oggi un problema che riguarda ancora le politiche formative ma che fa da ponte con quelle del lavoro e dell'occupazione. Il recente riordino della scuola secondaria superiore, che ripristina gli istituti tecnici e "riporta" quelli professionali allo Stato, rendendoli quinquennali, lascia se possibile ancora più scoperta l'area delle qualifiche iniziali intermedie, di cui in ogni caso un sistema produttivo come il nostro avverte la necessità. Intervenire in quest'area è ormai questione urgente che riguarda in primo luogo i governi regionali e le già scarse risorse destinate alla formazione professionale a fronte di una competenza – il rilascio delle qualifiche – che diventa ora effettivamente di esclusiva competenza. Di qui la possibile, anzi necessaria, valorizzazione dell'apprendistato che però chiama in causa il sistema produttivo che c'è in un dato territorio (e quello che non c'è); la necessità di incrementare la spesa per aumentare l'offerta formativa; soprattutto un più deciso impegno a rendere interessante il rapporto costi-benefici per l'impresa. La querelle tra obbligatorietà o meno della formazione esterna è una parte di questo rapporto, che per altro verso chiama in causa i livelli retributivi degli apprendisti e quelli degli incentivi alle aziende. Ma c'è anche un problema organizzativo che incide in particolare sulle imprese più piccole, dove gli organici limitati, di cui gli apprendisti sono parte comunque significativa rendono ancora più complesso il nodo dei tempi e dei modi del fare formazione. Probabilmente una normativa rigida ed eccessivamente uniforme renderebbe nuovamente inefficace una politica di promozione dell'apprendistato, così come va ripensata con realismo la questione della capacità formativa dell'impresa, in un intelligente mediazione tra tutela dell'apprendista e incentivazione all'assunzione di responsabilità dirette da parte delle imprese.

Lo stato attuale delle esperienze, le soluzioni adottate dalle diverse regioni, e quelle proprie della contrattazione collettiva, presentano un quadro disomogeneo e contraddittorio ben noto.

Pur dentro linee-guida di ordine generale, pertanto, potrebbe essere utile adottare piani sperimentali differenziati che possano consentire tra l'altro di partire dalle scelte già adottate dalle singole regioni e dai diversi contratti per arrivare a modalità differenziate di gestione dell'apprendistato, sotto il profilo organizzativo, ma con risultati equivalenti sotto quello formativo. Con altre parole, si dovrebbero immaginare, ulteriormente sperimentare e alla fine vagliare percorsi che in una realtà così disomogenea e frastagliata come la nostra, puntino soprattutto sulla flessibilità dei dispositivi, quelli normativi e quelli formativi e organizzativi.

Va da sé che questa prospettiva, proprio perché orientata alla flessibilità, implica una regia complessiva molto forte, voluta da governo e regioni e condivisa dalle parti sociali. Un'intesa tra Stato e Regioni rappresenterebbe a questo proposito una condizione necessaria, ma sarebbe anche necessario pensare ad una governance effettiva e concreta, con azioni di monitoraggio, di generalizzazione e allineamento delle anagrafi regionali e dei repertori delle professioni, di certificazione delle competenze a valenza nazionale agganciata al sistema delle politiche europee, di verifica degli apprendimenti. Qualcosa di più di una cabina di regia, una task force sostenuta da una agenzia nazionale come l'ISFOL, in grado tra l'altro di integrare fonti normative, sostenere azioni di valutazione, collegare l'apprendistato agli sforzi in atto per valorizzare la cultura tecnico – professionale, promuovere interventi dimostrativi del valore dell'apprendistato e delle opportunità che offre, e sottrarlo così alla sottovalutazione che lo caratterizza sul piano della considerazione sociale, un ostacolo questo non sempre attentamente considerato rispetto allo sforzo di mobilitazione che occorre mettere in campo per il reperimento di tutte le risorse necessarie, economiche e non, al fine di dare anche all'apprendistato una pari "dignità" rispetto ad altri percorsi formativi.

2. Cambiare cultura

Le ragioni finanziarie, istituzionali, ma anche organizzative e ideologiche che hanno determinato il sotto-utilizzo della formazione professionale e dell'apprendistato e che hanno frenato i tentativi di introdurre l'alternanza scuola-lavoro così come previsto dalla legge Moratti, sono in parte quelle appena esposte.

Ma proprio la necessità di confrontarsi con Lisbona e la sua strategia, sollecitando il confronto con le altre esperienze europee, mette in evidenza l'anomalia ancora più profonda del caso italiano: un'anomalia che ha radici culturali, perché riguarda la sottovalutazione del valore della tecnica e del lavoro quello manuale in primo luogo; e che rimbalza poi nei processi di carattere strutturale (l'offerta di istruzione) in un circolo assai poco virtuoso. Emblematica a questo proposito è la vicenda di un comparto formativo contiguo alla formazione professionale, quello dell'istruzione tecnica e professionale.

È noto che, per più aspetti, l'istruzione e la formazione professionale risultano

essere una “fabbrica di lavoro”. In particolare l’indagine ISTAT pubblicata nel settembre 2006 sottolinea, ad esempio, che a tre anni dal diploma, l’88% dei giovani degli istituti professionali e più del 75% di quelli che hanno studiato all’istituto tecnico hanno un lavoro, che per la stragrande parte (quasi il 90%) è svolto in modo continuativo (più al Nord che al Sud, come al solito, e più per i ragazzi che per le ragazze) mentre la retribuzione mensile è superiore a quella che ricevono mediamente i loro coetanei.

Un bel risultato che è ancora migliore soprattutto per i diplomati degli istituti tecnici, e questo in un paese ove la discussione sul lavoro giovanile appare concentrata sulla questione della precarietà e della pervasività dei rapporti di lavoro atipici.

Ci potranno essere situazioni di sotto-impiego, come più ampiamente avviene, forse, per molti laureati; ma di certo non sembra incombere il rischio di restare intrappolati in attività di scarsa qualità, dove è difficile capitalizzare esperienza professionale, così come avviene in questi settori dell’occupazione dove il precariato è più diffuso.

In ogni caso, le imprese sottolineano in modo ricorrente il loro interesse alla salvaguardia ed anzi alla valorizzazione dell’istruzione tecnica e professionale. Come ribadisce un documento di Confindustria dell’ottobre 2006, nel nostro paese “gli istituti tecnici hanno una tradizione nobile, legata allo sviluppo dell’industria e continuano a produrre ottime professionalità per le imprese italiane, le quali chiedono che siano perseverate le caratteristiche professionalizzanti degli istituti tecnici, che sia dato maggior peso alle attività di laboratorio e all’apprendimento esperienziale, rafforzando le specificità del patrimonio tecnico e tecnologico di questo indirizzo di studi.

D’altro canto, lo sviluppo locale, nella forma dei distretti industriali, così diffusi nel nostro paese, deve molto agli istituti tecnici e professionali che hanno rappresentato spesso uno dei perni di questo sviluppo, preparando quadri ma anche tanti piccoli imprenditori facendoci custodi del patrimonio cognitivo e organizzativo del territorio e consentendo la trasmissione dei saperi professionali, rendendo formali e suscettibili di trasmissione i saperi nati in modo contestuale e informale all’interno dei processi produttivi.

Ma di fronte a questo ampio consenso sul valore attribuito ai diplomati, paradossalmente sono proprio questi diplomati, quelli degli istituti tecnici in particolare, a diminuire: gli iscritti a questi istituti rappresentano, nel 2006/2007, il 33% degli iscritti alla secondaria (erano il 35,1% l’anno precedente), con una stabilizzazione per gli istituti professionali (22%) invariati da un anno all’altro; e una crescita per i licei al 41% contro il 39%.

Certamente ha contato l’effetto annuncio degli orientamenti assunti dalla riforma Moratti, che ne ha depotenziato l’identità e il ruolo, trasferendoli all’area dei licei e lasciando al tempo stesso in un limbo, tra stato e regioni, quelli professionali.

Bisogna però ammettere che il loro declino in termini di numeri, ma anche di riorientamento verso caratteri più generalisti, di natura per l’appunto liceizzante,

non appartiene solo agli anni più recenti. C'è per così dire, una deriva che ha bloccato nel corso degli ultimi quindici anni istituti professionali cresciuti poco (dal 19% al 22,1% come si è detto) e ha nello stesso tempo fatto registrare un forte calo per gli istituti tecnici, che nel 1990/91 erano ancora a ben il 45% del totale degli iscritti alla secondaria.

È un fenomeno questo che può in parte essere imputato alla ricerca di maggiore mobilità sociale, in una società che è cresciuta molto sul piano economico è in qualche modo ovvia la spinta verso quei percorsi formativi che, nella nostra tradizione scolastica, hanno rappresentato (per definizione) i canali di formazione della classe dirigente (i licei).

Per altro verso, anche i tentativi di riforma che si sono succeduti hanno per qualche aspetto imboccato la via della liceizzazione e comunque non sembrano aver valorizzato la differenziazione dei percorsi, una più marcata professionalizzazione, un miglioramento dei curricula in tal senso e così hanno contribuito a rendere meno precisa, l'identità degli istituti tecnici e reso più difficile anche agli istituti professionali di corrispondere maggiormente ai diversi stili cognitivi della popolazione studentesca: non è un caso che proprio i professionali, dove questo problema degli stili cognitivi si coniuga più intensamente con la presenza di svantaggi sociali e familiari, registrino tassi di dispersione molto alti. Il suggerimento che viene dalle agenzie internazionali è un'inversione di rotta verso una maggiore differenziazione dell'offerta formativa e un suo riequilibrio attraverso attività formative più professionalizzanti. Già prima della riforma Berlinguer l'OCSE individuava nella debolezza della formazione ma soprattutto dell'istruzione tecnica, le aree più critiche del nostro sistema scolastico.

Più recentemente, in sede europea con riguardo al processo di Copenaghen, è stata richiamata l'importanza di uno spazio europeo per la crescita di un sistema di istruzione e formazione professionale che possa essere utile per la qualificazione e la mobilità dei lavoratori e corregga anche l'impostazione che, per la riforma delle università, era stata data dagli accordi di Bologna, che forse proprio a questi aspetti erano stati meno attenti.

Ma su questa via, però, il nostro Paese ha di fronte a sé in particolare tre nodi cruciali da sciogliere: il recupero di una forte cultura scientifica e tecnologica e una più forte valorizzazione del lavoro in chiave di capitale umano e sociale.

La leva che può essere utilizzata per cambiare la preparazione dei giovani e delle loro famiglie verso l'istruzione tecnica e professionale è certamente una più accurata informazione e un orientamento più accurato, specie in ordine ai vantaggi di tipo occupazionale. Ma questa propensione sarà sempre condizionata dalla cultura complessiva di una società come la nostra che si mostra debole verso il progresso scientifico tecnologico.

Quanto meno va preso atto che esistono ancora fraintendimenti e non piena consapevolezza della rilevanza di questo progresso, percepito quasi come altro rispetto a quello umano e sociale.

Eppure è una evidenza empirica che la correlazione positiva che ha segnato il rapporto tra istruzione e sviluppo si è fortemente alimentata dalla capacità della prima – l’istruzione – di essere veicolo di diffusione e moltiplicazione della conoscenza, quella “scientifica” non meno che quella umanistica.

D’altra parte c’è ormai una convergenza sul piano metodologico ed epistemologico, tra le diverse discipline tradizionali: la conoscenza è sempre più un fatto interdisciplinare dove conta in particolare la capacità di “combinazione” dei diversi saperi.

Se è vero anzi che la cultura scientifica e tecnologica diventa pervasiva, segna i processi produttivi in ciò che hanno di più avanzato, ma anche la nostra stessa quotidianità e i servizi che più da vicino toccano le persone e la possibilità di vivere una “vita buona”; se tutto questo è vero, anche gli assi culturali che rendono distintivi percorsi di carattere tecnico e professionale devono lasciarsi contaminare dalla capacità di affrontare problemi piuttosto che apprendere nozioni.

Non si tratta di despecializzare la formazione. Lo specifico di un’istruzione tecnica e professionale sta nel far apprendere le conoscenze e le competenze legate ad aree professionali ampie ma sufficientemente definite, o se si vuole, a questioni tematiche non strettamente specialistiche, ma caratterizzate da un confine. La scommessa però è quella di saper declinare in contesti di respiro dove trova spazio l’esercizio della riflessività (e la conoscenza diventa cultura).

È questa peraltro una prospettiva ampiamente nota e condivisa, che però la scuola deve poter affrontare con più motivazione, più strumenti, maggiore preparazione e innovazione didattica. Ma è anche una prospettiva – e questo è forse oggi meno evidente – che implica, proprio per i caratteri di pervasività che scienza e tecnologia hanno sulla nostra vita – una più forte assunzione di responsabilità rispetto al proprio agire individuale e collettivo.

Il nuovo umanesimo che la scuola può e deve proporre parte qui, se vuole evitare il rischio di appelli generici e alla fine retorici e acquisire al contrario la capacità di far percepire il significato reale delle differenze e delle interdipendenze che ci legano, nonché l’utilità soggettiva e sociale del sapere.

Il posto del lavoro rispetto all’istruzione è un secondo nodo cruciale da sciogliere. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un dibattito consolidato caratterizzato da termini fortemente evocativi: dispersione professionale, flessibilità (e precarietà) terziarizzazione, avvento di lavori nuovi e metamorfosi di quelli “vecchi”.

La scuola, l’istruzione tecnica e professionale hanno declinato questi cambiamenti in modo contraddittorio; liceizzando la scuola secondaria, come si è detto, per cercare di far fronte alla crescita di contenuti cognitivi e relazionale che questi cambiamenti hanno indotto, almeno in alcuni segmenti intermedi del mercato del lavoro, compresi quelli “operai” ma qualificati; al tempo stesso però anche “inseguito” il mercato del lavoro stesso moltiplicando diplomi e qualifiche.

In realtà non sono poche le esperienze di singole scuole a carattere sperimentale

tale che hanno cercato altre strade, attraverso processi di ricomposizione disciplinare e innovazione didattica e che hanno utilizzato una autonoma capacità di analisi dei fabbisogni. Si tratta, per inciso, di un patrimonio che andrebbe rivisitato e valorizzato, ai fini di un riassetto anche curriculare dell'istruzione tecnica e professionale.

La valorizzazione del lavoro è, come la cultura scientifica e tecnologica, un veicolo di maggiore reputazione dell'istruzione tecnica e professionale; ma vale anche l'inverso: l'istruzione tecnica e professionale, per quanto è in grado di assumere il lavoro come costitutivo di un proprio orizzonte di significati, diventa veicolo di una formazione dal lavoro come espressione delle persone e fonte di relazioni di senso. Il richiamo al dettato costituzionale non è ancora, al di là di ogni retorica, né banale, né inattuale: il lavoro è anche parte costitutiva dei processi formativi: ci si educa al lavoro (ma non solo), anche attraverso di esso, all'interno di relazioni più forti e sistematiche con il mondo delle imprese e dei lavori; d'altra parte è ormai ammessa, a condizioni date, la capacità formativa dell'impresa sia in via formale che informale; per altro verso ancora la conoscenza procede con modalità interdisciplinari: anche il lavoro oggi è sempre più la risultante di un insieme di competenze trasversali e specifiche, dove sono determinanti quelle definite *chiave* che, acquisite in soglia minima nell'attuale obbligo di istruzione, vanno comunque approfondite, conosciute e sviluppate progressivamente perché veicolo anche per questo verso di capacità di assumere responsabilità.

Vale poi la considerazione che, ancora in termini di competenze e conoscenze specifiche, l'accento ritorna sulle dimensioni relazionali del lavoro, nel suo essere quest'ultimo spesso creazione di significati all'interno di costruzioni cognitive quali sono definite oggi le imprese e nella valenza etica che i rapporti di lavoro comunque presuppongono, a maggior ragione se all'interno di contesti produttivi che esplicitamente fanno riferimento alla responsabilità sociale.

3. La formazione continua e permanente: la centralità del learnefare

Una riflessione a tutto campo su Lisbona non può prescindere dal tema della formazione continua nella prospettiva dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita.

È questa un'affermazione comune, rituale, che si accompagna allo scostamento noto tra il *bench-mark* del 12,5% di lavoratori in formazione ogni anno e il dato italiano, che a malapena raggiunge il 7%.

Ma se è giusto riflettere anche in questo caso sui ritardi e i problemi che questo "imperativo" formativo sollecita, è il senso complessivo che va colto in una prospettiva di insieme dei sistemi educativi dentro il sistema socio-politico ed economico in cui viviamo.

C'è anche in questo caso un ritardo nell'esperienza italiana, che è analitico

prima ancora che politico, coinvolge cioè lo stesso grado di consapevolezza che abbiamo attorno a questo tema.

La crisi dello Stato Sociale sta determinando una destrutturazione delle tradizionali politiche di sostegno e assistenza alle persone che, se da un lato cercano di recuperare il principio di sussidiarietà, dall'altro dispongono di coordinate politico-culturali sufficientemente definite.

Gli interventi sul lavoro oscillano ad esempio tra lo scambio disoccupazione-redditi di cittadinanza, e l'assunzione dell'occupazione come criterio di accesso per il nuovo *welfare*; un'occupazione dunque da promuovere e sostenere come obiettivo prioritario, qualunque possa essere la sua qualità.

Eppure gli indicatori riportati dalle indagini dell'OCSE, dimostrano che l'investimento formativo protegge dalla disoccupazione, garantisce redditi migliori e carriere meno discontinue, difende dai rischi di intrappolamento nelle fasce più basse della struttura occupazionale e dall'esclusione lavorativa e sociale anche se di per sé non può garantire l'occupazione e tanto meno una occupazione coerente con il titolo di studio posseduto. La SEO (Strategia Europea per l'Occupazione) a sua volta, sposa pienamente questa impostazione sostenendo, con risorse finanziarie ingenti, che la formazione lungo l'arco della vita è strumento di occupabilità e di inclusione sociale, capace di promuovere una cittadinanza attiva.

È vero che se il livello di istruzione e di formazione è capace di condizionare l'ingresso, la permanenza e l'esclusione dal mercato del lavoro, allora l'accesso o meno alla formazione (e la sua qualità) si configura come diritto di cittadinanza. Ma tale barriera si propone anche come una nuova frontiera della disuguaglianza che disegna nuove categorie di inclusi ed esclusi. Così che, paradossalmente, mentre essa si configura come ambito strategico prioritario per l'efficacia delle *Activation Policies* e come importante antidoto contro nuove stratificazioni che questo stesso tipo di politiche può generare, rischia di produrne di nuove.

Tuttavia la formazione resta la via più efficace per quanti cercano di sfuggire alla propria condizione di svantaggio. Occorre infatti ricordare che i problemi occupazionali sono di tipo dinamico, transitorio; la disoccupazione per esempio è legata al ciclo di vita dei soggetti oltre che dei fattori di ordine strutturale, è una transizione non uno stato. Di fronte a questo dinamismo, sostiene uno studioso come Espin Andersen, è possibile che un *sistema di welfare* risulti ottimale anche se non può escludere che ciascuno di noi sperimenti un periodo di difficoltà.

È importante però che si preveda anche una "garanzia di mobilità". In questa prospettiva la formazione è uno strumento fondamentale per liberare le persone dal rischio di intrappolamento, per raggiungere migliori prospettive di vita, mentre anche la società ci guadagna, assicurandosi una forza lavoro più produttiva.

Di fronte alle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, e nel quadro delle *Activation Policies*, è questo dunque il ruolo assegnato alla formazione. La mobilità, il cambiamento professionale, la riconversione lavorativa, la ricerca di impiego richiedono un sostegno formativo specifico perché sia mantenuta l'occupabilità dei

soggetti sul mercato del lavoro e la flessibilità non si trasformi in precarietà, esclusione lavorativa, marginalità sociale.

Occorre peraltro precisare che non è tanto il richiamo all'importanza della formazione il cuore di un nuovo sistema di *welfare*. È, infatti un *welfare* particolare quello che è chiamato a fare i conti con la crescente frammentazione ed erosione dei sistemi di protezione, dentro una società nella quale il governo dei rischi è sempre meno una impresa collettiva e sempre più una strategia individuale.

L'ambito del lavoro è ancora una volta emblematico: alla crescente individualizzazione delle carriere lavorative si accompagna anche l'individualizzazione delle tutele. Mentre il diritto del lavoro e la protezione sociale sono stati in passato per definizione, sistemi di regolazione collettiva costruiti in funzione dell'appartenenza a una collettività di lavoro, una appartenenza in funzione della quale a sua volta l'individuo è protetto, oggi non è più così: di fronte alla destandardizzazione del lavoro le stesse appartenenze si frantumano e le forme di protezione non vengono più a dipendere da esse, piuttosto dal riconoscimento di una situazione individuale e specifica di bisogno, nonché dalla volontà del soggetto di emanciparsi da essa. Con due implicazioni, occorre qui aggiungere: la stigmatizzazione dei soggetti che accedono alle forme di protezione; l'esclusione dalle stesse di quanti non sono in grado di attivarsi.

Così, mentre le politiche di attivazione – con il *welfare to work* e la formazione in testa – hanno senza dubbio il pregio di mantenere in primo piano l'importanza della cura continua e dell'accrescimento dell'occupabilità dei soggetti, l'attenzione posta sul singolo tende sempre più ad amplificare le differenze individuali. Se guardiamo alla formazione e alla centralità a essa assegnata in questo nuovo sistema di *welfare* “attivo”, da questo empasso, sostengono alcuni autori, si può uscire non tanto considerando la formazione stessa come un diritto per tutti, ma rendendola effettivamente un diritto dell'individuo. In questa direzione vanno per esempio le proposte di trasferire i diritti di “statuto dell'impiego” alla persona del lavoratore, così che lo stato professionale delle persone non sia definito dall'esercizio di uno specifico impiego, ma dalle diverse forme di lavoro che esse sono in grado di svolgere durante la propria esistenza. In questo modo la protezione del lavoratore sarebbe garantita anche in tutte le “fasi di transizione” che lo accompagnano nella carriera lavorativa, al punto che tali fasi non segnerebbero una interruzione della carriera ma una sua parte integrante. Ma ciò implica di approfondire la riflessione e aprire il dibattito sulle condizioni necessarie per un sistema realizzabile di *diritti alla formazione*, un sistema capace di costruire ciò che alcuni studiosi hanno denominato il regime di *learnfare*, alternativo a quello del *workfare*. Un regime che fa della formazione un “diritto transizionale”, che accompagna il soggetto nelle fasi di transizione appena ricordate, come dovrebbe avvenire con il diritto al congedo formativo da tempo presente in molti Paesi europei, e dal 2000 riconosciuto con più chiarezza anche in Italia. Perché ciò si traduca realmente in una garanzia universalistica di formazione occorre, al di là della retorica, definire le condizioni affinché

tale diritto sia esigibile da tutti (non solo dai lavoratori già occupati o più qualificati), onde evitare ciò che Gazier, prendendo a testimonianza l'esempio francese, definisce l'"effetto-Matteo della formazione", utilizzando le parole dell'evangelista Matteo: " perché a chiunque ha sarà dato, e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha" (Mt 25,29). Perché, per dirla in altri termini, la formazione – la ricchezza – tende a "cadere verso l'alto", ossia si accumula e si accresce di più proprio laddove già c'è.

Non per caso è più difficile coinvolgere nelle azioni di formazione continua proprio i soggetti con i più bassi livelli di istruzione così come è più facile che a sfruttare i *vaucher* individuali siano i più istruiti che ne sanno meglio riconoscere il valore di opportunità.

Per evitare tale effetto occorre agire sul sistema educativo allargato, sin dalla formazione iniziale, così che quanti si trovano penalizzati in essa da percorsi difficili o peggio da insuccessi non accumulino nel tempo ulteriori fallimenti formativi.

Soprattutto occorre che il diritto individuale alla formazione sia davvero in grado di proteggere e sostenere la capacità di accesso di ogni cittadino, lavoratore e non, alle opportunità formative esistenti.

Il cerchio si chiude: formazione iniziale e formazione continua e permanente si congiungono in un cerchio che rappresenta il miglior strumento di sostegno e promozione delle persone, dentro e fuori il lavoro. Al contrario, le esperienze più avanzate in ambito internazionale suggeriscono di privilegiare la leva formativa.

4. Una nuova cornice istituzionale: i territori che apprendono

Rispetto a questo cerchio lungo cui si sviluppa il *learnfare*, la segmentazione dell'offerta formativa così come si configura nell'esperienza italiana, appare anacronistica. Più che mai invece si rivela attuale la necessità di una regia, di una capacità di guida di tutti i percorsi formativi in previsione di una domanda sociale che è fatta di fabbisogni professionali delle imprese e insieme di famiglie, giovani, lavoratori adulti. L'impianto normativo che regge la scuola è ancora centralistico; dove l'autonomia scolastica è ridotta a formula di rito nei vari provvedimenti legislativi (fatta salva l'autonomia delle scuole...). D'altra parte le competenze delle Regioni, in materia di formazione professionale sono interpretate così esclusivamente da rendere problematico ogni tentativo di comunicare ogni assetto tra Regione e Regione e tra le Regioni nel loro insieme e il Governo.

Sarebbe davvero il momento di prendere una posizione definitiva sul Titolo V e scegliere tra un ritorno all' "unità nazionale" di tutto il sistema educativo, o ad un effettivo decentramento che porti le Regioni a giocare fino in fondo le responsabilità pur previste dalla Carta Costituzionale in materia di programmazione e gestione di tutta l'offerta formativa. Allo stato attuale, per quanto riguarda questa endiade

siamo di fronte, da un lato, ad un'incognita e dall'altro ad una concorrenzialità resa più rischiosa dalla limitatezza delle risorse.

L'incognita è quella del peso effettivo che avrà nella costruzione dell'offerta formativa, la competenza esclusiva delle regioni in materia di rilascio delle qualifiche professionali rispetto al riordino dell'istruzione tecnica e professionale e alla costruzione di un sistema di formazione continua e permanente integrato tra attività primarie a livello centrale, quelle regionali e quelle realizzate dai Fondi interprofessionali. Il rischio di concorrenzialità sta nelle cose, come dimostrano i tentativi di riordino dell'istruzione tecnica e professionale. Il problema che si pone con più evidenza è infatti quello della specificità dell'istruzione tecnica verso quella professionale (e viceversa), ma è anche quello del rapporto con le altre vie formative a carattere professionalizzante, di uscite dirette sul mercato del lavoro, così come si configurano nel sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale.

Se la terminalità verso il lavoro, con gradi diversi, non può non contraddistinguere anche l'istruzione tecnica o quella professionale "statale", si prospetta una possibile "concorrenzialità" a questo proposito dei sistemi formativi regionali che si articolano oggi fundamentalmente in corsi di formazione triennale e anche quadriennale così come realizzati nella Provincia di Trento o sperimentati in Regione Lombardia; corsi abilitanti soprattutto per determinare categorie artigiane; corsi brevi di recupero di qualifica per giovani fuori dall'obbligo formativo a 18 anni; apprendistato.

L'aspetto concorrenziale riguarda soprattutto i corsi regionali triennali già ricordati attualmente in sperimentazione e i quarti anni; e per la scuola statale soprattutto le uscite triennali degli attuali IPS e IPSIA, a maggior ragione se la necessità di conferire a questi ultimi una valenza più direttamente professionalizzante portasse a ipotizzare uscite anche al quarto anno.

D'altra parte una delle distinzioni possibili tra istruzione tecnica e istruzione professionale, tenuto conto tra l'altro delle necessità di contrastare l'alta dispersione presente in quest'ultima, non potrebbe non porsi rispetto alla durata e alla rilevanza dell'esperienza di lavoro. Con altre parole, mentre gli istituti tecnici pur nella loro terminalità, non possono tenere conto dei possibili sbocchi verso l'università (con le attuali o altre modalità di transizione) gli IPS e più ancora IPSIA hanno già il problema di una professionalizzazione a breve termine, con il rilascio di qualifiche che però sono comunque di competenza regionale come si è detto.

È auspicabile che questa possibile concorrenzialità si traduca non in contrapposizione, ma in una alleanza tra stato e regioni in vista di una comune strategia che abbia per oggetto la crescita della qualità del lavoro, così necessaria per la competitività dei sistemi produttivi e l'autonomia e lo sviluppo professionale delle persone.

In questa alleanza, la sola via d'uscita dalle contraddizioni normative e organizzative del sistema educativo nel nostro Paese, andrebbe assunto come variabile

ormai più che rilevante il rapporto tra sviluppo locale e processi di istruzione e formazione.

I territori, per crescere, non possono più costruirsi su funzioni commerciali o produttive e di consumo intese nei loro termini classici, così come ce li hanno consegnati la modernità e l'industrialismo.

Gli universi simbolici di riferimento sono anche, sempre di più, organici e creativi.

Le relazioni tra variabili esogene ed endogene si fanno più complesse e d'altra parte i fattori di spinta si orientano sempre più verso le capacità creative piuttosto che di adattamento-tecnologico. Talento ma anche cultura nel suo senso più lato, che ricomprende arte e ambiente, sono gli ingredienti del successo delle nuove aree emergenti, mentre la loro assenza diventa predittiva di un declino.

Il nome che diamo a queste determinanti della crescita è innovazione, ma nelle società della conoscenza l'innovazione è il portato di un processo creativo collettivo, che mette in campo soggetti istituzionali (governi, università, scuole...) ma anche sociali e collettivi che investono direttamente le persone.

Ecco perché istruire e formare è importante, mostrano una correlazione positiva con lo sviluppo, ma più importante ancora diventa l'apprendere formale, non formale e informale.

È la capacità di apprendimento che diventa la competenza decisiva per il viaggio che ci aspetta verso le nuove terre scientifiche, culturali, produttive della post-modernità e del post-industriale.

Da qui l'accento che da qualche tempo viene posto sul territorio come *learning city*, *learning regim* e più diffusamente *learning community*.

I governi locali, le Regioni, hanno sotto questo aspetto responsabilità ancora più grandi da giocare rispetto a quella, pur rilevante, del garantire a imprese e persone una qualificazione più elevata del lavoro. In realtà la qualità di quest'ultimo è funzione di un più vasto insieme di variabili che fanno capo all'esperienza, sempre più densa di significati, di apprendimento.

Il compito di un sistema educativo centralizzato è quello di sostenere e promuovere le considerazioni che lo facilitano. Ma quello di garantirlo effettivamente, rispetto ai vincoli esistenti e dare concretezza alle opportunità da creare non può che appartenere alle istituzioni locali.

Capitolo II

L'esperienza dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale

Anna D'ARCANGELO

La necessità di sostenere un “*welfare attivo*” che ponga l'accento sull'apprendimento a garanzia di *protezione ed inclusione*, ha visto attivare i percorsi di formazione professionale iniziale come strumento di accesso al mondo del lavoro, ma anche come leva di promozione dei giovani sul piano civile e sociale. Su questa linea più marcatamente *educativa*, la formazione professionale ha contribuito nel tempo alla costruzione di un orizzonte di senso nel quale far posto agli apprendimenti.

Per studiare questa realtà formativa, e la sua evoluzione negli anni più recenti, l'ISFOL ha realizzato alcuni monitoraggi e indagini su mandato del *Tavolo di partenariato istituzionale* previsto dall'Accordo Stato-Regioni del giugno 2003. In quest'ambito le Regioni si sono impegnate a fornire all'ISFOL, all'interno del loro modello di offerta formativa, informazioni e dati su quelle tipologie che, dall'a.f.s. 2003/4, ritenevano essere materia specifica di sperimentazione dei percorsi triennali. La tabella seguente mostra l'evoluzione quantitativa in termini di offerta e di partecipazione. L'allestimento dell'offerta sperimentale sembra aver incontrato la domanda dei giovani: infatti osservando i dati rilevati dal monitoraggio, si nota un notevole incremento dei corsi e degli iscritti che passano dai 1460, programmati nel primo anno sperimentale, ai quasi 6.000 dell'esercizio appena concluso, con un totale di iscritti più che quadruplicato rispetto all'inizio della sperimentazione. (Tab. 1).

Tab. 1 - Percorsi sperimentali e iscritti per annualità formativa

2003 – 2004		2004 – 2005		2005 – 2006		2006 – 2007	
N° corsi	N° allievi						
1.460	25.347	4.032	72.034	5.510	96.580	5.941	107.483

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati delle Amministrazioni regionali.

Dai rapporti pervenuti emerge un panorama quanto mai vario, ma sostanzialmente convergente verso un modello nazionale pluralistico, aperto e continuo¹; un modello ancora da affinare, sviluppare e sostenere con azioni di sistema, ma valido, soprattutto perché difende tre principi essenziali e strategici: la *pari dignità*, la *sussidiarietà ed il pluralismo educativo*. Questi tre principi aiutano a superare il *burocratic model* già stigmatizzato dalle ricerche europee² sull'evoluzione dei sistemi educativi, promuovendo quella personalizzazione dei percorsi che è necessaria a garantire il successo formativo di tutti. Diversamente, e non solo in Italia, il modello della scuola unica presenta reali criticità proprio sul tema dell'equità sociale (*access to equal componibili*³) e dell'eguaglianza delle opportunità (*componibil to develop that they have set up in their lives*⁴). Una scuola che riproduce la struttura sociale del Paese e che favorisce il successo negli studi solo ai giovani che provengono da famiglie in possesso di un forte "capitale culturale": i figli dei genitori con basso livello di istruzione e bassa condizione sociale hanno infatti il 18% di possibilità di essere promossi fino ai 14 anni e solo il 2,7% consegue la laurea a conferma di un tasso di mobilità sociale in Italia pari al 6%.

1. Le modalità ricorrenti

Nel considerare la ricca offerta formativa delle Regioni, l'ISFOL ha individuato 18 diverse *modalità ricorrenti* di attuazione di percorsi, sperimentali e non, che raccolgono esperienze varie per durata e finalità. Un'offerta che interessa una fetta non indifferente di popolazione giovanile (5 ragazzi su 100 tra i 14 e i 17 anni). Da queste tipologie è possibile partire per individuare le macro-tipologie delle sperimentazioni triennali, distinte da caratteri peculiari.

- 1) Percorsi di Formazione professionale (*Formazione integrale*)
- 2) Percorsi di Formazione professionale integrata, in interazione con la scuola per l'insegnamento delle competenze di base (*FP con prevalenza docenti di FP*)

¹ L'esperienza dei quarti anni sperimentali si è estesa con ottimi risultati ad alcune Regioni e Province autonome come la Lombardia (dal 2005/6), la Sicilia¹ (dal 2005/6), la Provincia di Bolzano² e la Provincia di Trento (dal 2003/4). Per quest'ultima, il 4 dicembre scorso, a Rovereto, è stato tracciato un bilancio lusinghiero delle attività di formazione: Il 92% dei ragazzi ha trovato occupazione in meno di un mese con il quarto anno, in linea con quanto era avvenuto dopo il triennio con la semplice qualifica; tuttavia i diplomati del 4° anno hanno avuto una percentuale di occupazione coerente maggiore di più di 5 punti percentuali rispetto ai qualificati (75,9% contro 70,6%).

² OECD/CERI "Schooling for Tomorrow", 2004. National College for School Leaders, *Possible Futures: four scenarios for schooling 2030*, 2003.

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'8 settembre 2006 "Efficienza ed equità dei sistemi europei di istruzione e formazione"

⁴ Vedi nota precedente.

- 3) Percorsi di Istruzione integrati con prevalenza docenti di scuola (*con FP entro il 20%*)
- 4) Percorsi di Istruzione integrati con prevalenza docenti di scuola (*con FP tra 20% e 50%*)
- 5) Percorsi di Istruzione e Formazione professionale (*non integrati*).

Tali percorsi sono stati considerati dalle Regioni, in alcuni casi, come segmenti componibili di una triennalità, in cui il modello territoriale emerge dall'apporto di più tipologie. Pertanto, *modularità e componibilità* dei percorsi triennali sono elementi basilari di cui tener conto nell'analisi delle esperienze.

Al di là della molteplicità delle soluzioni sperimentali adottate possiamo dire che si siano confrontate essenzialmente due tipologie diverse: quella della formazione professionale *integrale* e quella della formazione professionale *integrata*. La prima, con un percorso tendenzialmente strutturato all'interno della FP; la seconda, volta a potenziare la scuola con un apporto limitato della formazione professionale.

Le prime impressioni sui modelli delle sperimentazioni avevano fatto pensare all'esistenza di una netta corrispondenza tra assetto del modello organizzativo e didattico delle sperimentazioni e politiche formative complessive del sistema regionale: quasi si trattasse di un ritorno al principio del "*cuius regio eius religio*".

Da una lettura critica del monitoraggio emerge, invece, il confronto di più modelli di sistema di istruzione e formazione professionale, le cui regole sono in fondo dettate dalle risorse o difficoltà del territorio e dalle prassi preesistenti nelle diverse situazioni locali.

Si tratta, dunque, di una scelta che riflette una reale dimensione locale. Alcuni modelli sono stati più efficaci, altri meno, ma nella tradizione centralistica della scuola italiana l'attuazione delle sperimentazioni triennali ha rappresentato in molte realtà un significativo momento di riappropriazione da parte del territorio.

Tab. 2 - Principali caratteristiche delle macro-tipologie

Criteri	Formazione professionale integrale	Formazione professionale integrata (con prevalenza FP)	Integrazione (con FP entro il 20%)	Integrazione (con FP tra 20% e 50%)	Percorsi di IFP (o scuola o FP)
<i>Titolari</i>	Agenzie formative accreditate	In prevalenza agenzie formative accreditate	Scuola	Scuola	Agenzie formative accreditate o scuola
<i>Docenti competenze di base</i>	In prevalenza formatori della FP	In prevalenza docenti della scuola	Docenti della scuola	Docenti della scuola	Docenti della scuola o docenti della FP
<i>Attestazioni e/o prosecuzione (cfr. Accordo 28.10.04 e DM .86/04)</i>	Attestato di qualifica e crediti per il rientro a scuola	Attestato di qualifica e crediti per il rientro a scuola	Prosecuzione automatica del percorso scolastico e attestato di qualifica.	Attestato di qualifica e crediti per il rientro a scuola	Attestato di qualifica e crediti per il rientro a scuola
<i>Azioni integrate</i>	Azioni di sistema	Azioni di sistema Progettazione Docenza	Azioni di sistema Moduli di FP Docenza/codocenza	Azioni di sistema Stessi impianto progettuale, metodologia e figure professionali	Azioni di sistema Stessi impianto progettuale, metodologia e figure professionali

2. Percorsi e giovani coinvolti

Come rilevato nel recente Rapporto ISFOL 2007, è in evidenza la crescita percentuale del numero di allievi nei percorsi ex Accordo 19.06.2003 rispetto all'anno scolastico precedente (Tab. 3). L'incremento dell' 11,3% si riferisce ai 107.483 allievi che si sono formati nei 5.941 percorsi presenti in tutte le Regioni e nella Provincia Autonoma di Trento. A fronte di un 53,1% di incremento nel numero degli studenti al Centro e di un 9,7% al Nord, si riscontra un calo nel Sud e nelle Isole (-8,3%), dovuto soprattutto alle realtà della Sardegna e dell'Abruzzo.

Per altro verso bisogna considerare che, talvolta, è stata la scarsità di risorse economiche ad impedire ad alcune Regioni di soddisfare una domanda ancora più alta di questo tipo di offerta formativa.

Tab. 3 - Partecipazione ai percorsi ex Accordo 19.6.2003 per regione (a.s.f. 2006-2007).

Regioni	2005 - 2006		2006 - 2007		Var. % Allievi
	CORSI	ALLIEVI	CORSI	ALLIEVI	
Piemonte	643	11.870	652	9.546	- 19,6
Valle d'Aosta	11	143	16	186	30,1
Lombardia	1.249	23.402	1.524	30.123	28,7
Provincia Autonoma di Bolzano ⁵	151	3.327	n.d.	n.d.	
Provincia Autonoma di Trento	189	3.584	203	3.813	6,4
Veneto	837	14.332	905	15.844	10,5
Friuli Venezia Giulia	140	2.187	224	3.356	53,5
Liguria	107	1.860	124	2.289	23,1
Emilia Romagna	258	5.355	332	7.304	36,4
Toscana	327	6.049	579	11.797	95,0
Umbria	24	279	31	402	44,1
Marche	22	417	18	333	-20,1
Lazio	263	4.733	291	5.037	6,4
Abruzzo	86	1.433	34	594	-58,8
Molise ⁶	1	12	3	45	
Campania	295	4.315	231	4.425	2,5
Puglia	172	3.218	196	3.508	9,0
Basilicata	27	332	31	438	31,9
Calabria ⁷	15	270	25	375	
Sicilia	335	4.940	380	6.295	27,4
Sardegna	358	4.512	142	1.773	-60,7
Nord	3.585	66.060	3.980	72.461	9,7
Centro	636	11.478	919	17.569	53,1
SUD E ISOLE	1.289	19.042	1.042	17.453	-8,3
TOTALE ITALIA	5.510	96.580	5.941	107.483	11,3

Fonte: Elaborazione su Rapporto ISFOL

⁵ I dati relativi al 2006-2007 non sono disponibili.

⁶ La variazione percentuale non è stata indicata perché non significativa.

⁷ I dati sono incompleti pertanto non è stata calcolata la variazione percentuale.

Un altro elemento da considerare è la crescita di questi percorsi. Il numero degli iscritti è, infatti, rapidamente aumentato nel corso degli anni, rispondendo ad un'effettiva domanda sociale delle famiglie e dei giovani: domanda che è cresciuta mano a mano che l'offerta (e la sua conoscenza⁸) si sono diffuse ed allargate.

Ad una prima analisi, il complessivo incremento nel numero dei percorsi potrebbe essere ricondotto:

- 1) 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;
- 2) in secondo luogo, alle difficoltà che attraversa la scuola e, nella fattispecie, gli Istituti Professionali di Stato (peraltro assai meglio posizionati dei CFP per condizione socio-economica dei genitori), dove alto è il numero di studenti ripetenti e con debiti formativi, mentre basso appare il livello degli apprendimenti secondo i test internazionali di abilità.

3. Successo formativo

Dalle differenti indagini e monitoraggi dell'ISFOL sul territorio, e in sintonia con altre fonti qualificate in materia, appare un quadro abbastanza condiviso dell'identità formativa della formazione professionale, a cominciare dal successo formativo.

Nelle comparazioni dell'ISFOL sembrerebbe risultare, in generale, una maggiore tenuta di sistema (e di percorso) nelle tipologie che prevedono un numero più consistente di ore di formazione professionale all'interno dei propri percorsi rispetto a quelle integrate con la scuola. Il miglior successo formativo potrebbe farci riflettere su un complesso di fattori:

- 1) lo sviluppo delle competenze realizzato in un'unità educativo-formativa, dove l'unitarietà del corpo dei formatori, senza il rischio di dualismo pedagogico, garantisce allo stesso tempo la continuità del modello pedagogico-educativo e della metodologia di trasmissione delle competenze: la stessa per le cosiddette competenze di base e per quelle tecnico-professionali, per la cultura generale e per quella professionale, per lo studio e per il lavoro;
- 2) il progetto formativo fondatamente etico/educativo: valori, cultura e rappresentazioni del lavoro sono trasmessi a partire da un modello antropologico generalmente unitario, dando un marcato orizzonte di senso all'attuale apprendimento e ai futuri comportamenti professionali degli allievi;

⁸ La domanda, probabilmente, aumenterebbe se si realizzasse un serio servizio di orientamento. L'indagine ISFOL-IARD rileva che i ragazzi di 3a media e le loro madri sembrano avere una conoscenza scarsa e superficiale della FP, imputata "essenzialmente alla mancanza di azioni di informazione/orientamento". Si sottolinea che la maggioranza degli intervistati dichiara che nessuno a scuola ha fornito informazioni in proposito.

- 3) la flessibilità organizzativa e didattica dei percorsi di IFP, ossia la capacità di costruire a posteriori i percorsi più adatti al ragazzo, tenendo conto delle sue caratteristiche;
- 4) la personalizzazione dei percorsi che, nell'istruzione e formazione professionale, si adatta con meno vincoli rispetto a quelli vigenti nelle scuole statali, alle esigenze dell'allievo;
- 5) l'interdisciplinarietà, rispetto alla struttura rigida dei curricula scolastici;
- 6) la varietà didattica dell'istruzione e formazione professionale che tradizionalmente si è sempre esplicitata in una pluralità di contesti di apprendimento (aula, laboratorio, azienda ecc.) e di metodologie (giochi di ruolo, esercitazioni pratiche, simulazioni, cooperative learning ecc.); una didattica che si presenta all'allievo per "centri di interesse" più che per quadri sistematici di nozioni teoriche;
- 7) l'approccio per compiti reali che realizza prodotti concreti (apprendere attraverso il fare), richiamando in tutto il percorso i saperi con un approccio più pratico e dotato di senso.

4. L'efficacia educativa

Le valutazioni "oggettive" dell'ultima indagine OCSE-PISA 2006, in relazione alla qualità degli apprendimenti acquisiti dagli allievi nei percorsi triennali, vanno, comunque, ponderate attentamente dal momento che la condizione di partenza di questi ragazzi è, per molti versi, svantaggiata rispetto ai loro coetanei. Tale condizione rivela da un lato una "sofferenza formativa" fatta di percorsi accidentati, insuccessi scolastici, scarso rendimento e malessere psicologico, dove colpisce la percentuale di giovani che mostrano comportamenti tipici del disagio giovanile⁹. Per altro verso si rileva una condizione più precaria di questi studenti sotto il profilo socio-economico e culturale della famiglia. È inoltre da considerare che oltre la metà (63%) dei licenziati alla scuola media consegue il diploma con giudizi medio-bassi¹⁰, cioè con quelle carenze che sono la principale causa degli insuccessi negli studi successivi.

Nonostante le condizioni di svantaggio del bacino di utenza della formazione professionale, anche nell'indagine OCSE-PISA 2006 si può rilevare una sostanziale uniformità di risultati tra istruzione e formazione professionale¹¹.

⁹ Il 34,5% dei maschi affermano che passano il tempo con gli amici per fare qualche bravata e il 13,4% per fumarsi uno spinello. CNOS-FAP e CIOFS/FP, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007, p. 57-58.

¹⁰ Dati riferiti all'indagine campionaria sugli esiti degli scrutini e degli esami di licenza riferiti all'anno scolastico 2005/06.

¹¹ Il punteggio della formazione professionale mostra negli apprendimenti di lettura uno scarto di appena 6 punti (per l'esattezza 385, contro i 391 dell'istruzione professionale) quando i licei sono collocati a 525 punti e gli istituti tecnici a 463. Ultime sono le scuole medie con un risultato negli apprendimenti di 336 punti. Nelle competenze di *numeracy* lo scarto tra FP e IP è addirittura di 3 punti (da 397 a 400) mentre per le competenze scientifiche il *gap* si attesta ad appena 9 punti (da 405 a 414).

Sull'efficacia educativa possiamo dare altri riferimenti basati sulla percezione del percorso formativo. Una valutazione che, generalmente, incontra la soddisfazione degli allievi, secondo la recente indagine ISFOL-IARD¹² per la quale l'81,6% dei ragazzi ritiene che i docenti di formazione professionale siano "capaci di insegnare" e "insegnino tante cose". Inoltre, più di 8 allievi su 10 ritengono che le relazioni con i formatori siano soddisfacenti; e tali sono anche i rapporti degli allievi intervistati con gli altri ragazzi del Centro. Nell'82% dei casi il corso frequentato ha insegnato competenze professionali e ha offerto indicazioni preziose su come ci si dovrà comportare una volta assunti¹³. Il 76% ritiene di aver rafforzato le proprie abilità organizzative e relazionali. Il 75% ritiene di aver appreso ad usare meglio il PC. Un giudizio lusinghiero, anche se i ragazzi si mostrano meno contenti dell'apprendimento delle conoscenze di base (61%) e della lingua straniera (45%), secondo l'ISFOL-IARD, e della disponibilità di risorse per la personalizzazione secondo il CNOS-FAP¹⁴.

5. Il futuro della FP

Sul futuro della formazione si è a conoscenza del fatto che i percorsi triennali continueranno ad operare *almeno* fino alla messa a regime dell'intero processo di riforma degli ordinamenti prevista per il 2009/10 e potranno poi realizzarsi ancora come "percorsi e progetti", come stabilito dalla Finanziaria 2007.

A regime, nell'a.s. 2009/10, un decreto del Ministero della Pubblica Istruzione dovrebbe istituire un *albo* che comprenda gli Enti che potranno attuare tali *percorsi e progetti*.

La concreta preoccupazione sulla continuità dell'esperienza dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale è data dal fatto che non si possano, di fatto, definire percorsi di istruzione e formazione iniziale programmati e realizzati dalle Regioni sulla base di standard nazionali, senza prevedere adeguate risorse economiche.

Il quadro plausibile sarebbe di un'offerta *a macchia di leopardo*, dove solo alcune Regioni darebbero il loro sostegno alla formazione professionale perché svolga la sua funzione nell'ambito del sistema educativo nazionale. Queste ultime continueranno a promuovere la formazione ritenendo che ogni percorso vada considerato, senza stigmatizzazioni di valore, come risorsa del territorio utile a combattere assieme alle altre filiere l'"ereditarietà" cumulativa degli svantaggi in capitale umano.

¹² ISFOL-IARD, *La formazione professionale iniziale vista dai giovani*, settembre 2007.

¹³ "There is substantial evidence that non-cognitive skills are important determinants of schooling and labour market outcomes - both directly and indirectly (through their effect on educational attainment)". Pedro Carneiro, Claire Crawford, Alissa Goodman, Centre for the Economics of Education, London School of Economics *The Impact of Early Cognitive and Non-Cognitive Skills on Later Outcomes*, October 2007.

¹⁴ CNOS-FAP, *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-05*, Studi e Progetti CNOS-FAP, dicembre 2006, p. 13.

Capitolo III

Modello di qualità della istruzione e formazione professionale di ispirazione cristiana nel quadro della riforma del sistema educativo

Dario NICOLI

1. Premesse al modello

Il “Modello di qualità della istruzione e formazione professionale di ispirazione cristiana nel quadro della riforma del sistema educativo”, realizzato in accordo tra il Centro Studi Scuola Cattolica (CSSC) della CEI e FORMA, associazione nazionale degli Enti di formazione professionale, mira alla creazione di un’intesa forte in tema di sistema di gestione della qualità che caratterizza le Istituzioni formative che si riconoscono nei 6 criteri cardinali elaborati nell’ambito del CSSC come fattori che identificano una realtà educativa di ispirazione cristiana, e precisamente:

- 1) servizio educativo e formativo;
- 2) ambiente comunitario basato sulla promozione della partecipazione;
- 3) luogo di educazione integrale (affettiva, fisica, cognitiva, volitiva e progettuale, operativa, ludica, estetica, spirituale e religiosa) della persona considerata nella sua singolarità;
- 4) luogo di educazione nella “cultura” e nella promozione della sintesi tra fede, cultura e vita;
- 5) valorizzazione della vocazione peculiare di ogni persona in direzione del suo pieno compimento – in rapporto alle opportunità presenti nel contesto territoriale;
- 6) luogo di testimonianza dei docenti, dei formatori e delle figure educative.

Questo progetto sancisce il compimento di una fase di notevole trasformazione che ha coinvolto il sistema della formazione professionale dal 2000 ad oggi e che ha portato, attraverso il progetto pilota del 2002 e le sperimentazioni iniziate a partire dal 2003, ad una rivisitazione dell’offerta formativa specie per ciò che concerne il diritto-dovere di istruzione e formazione.

Tale cambiamento ha mirato a delineare un’offerta formativa dal carattere ad un tempo educativo, culturale e professionale, in grado quindi di consentire la crescita integrale della persona umana, nel quadro della prospettiva europea che sostiene la necessità di formare una nuova figura di cittadino in grado di affrontare le sfide presenti nella società cognitiva.

Ciò ha voluto significare il superamento, ma nel contempo l'inclusione, dell'impostazione tradizionale - iscritta nella legge 845 del 1978 - che attribuiva alla formazione professionale una mera valenza di "strumento della politica attiva del lavoro" dal carattere di "interfaccia" tra scuola e mondo del lavoro. Tale nuova impostazione risulta perfettamente coerente con il nuovo Titolo V della Costituzione introdotto con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha attribuito alle Regioni e Province autonome materia esclusiva in tema di istruzione e formazione professionale, con rilevanza etico-sociale e non solo economica.

Si tratta di un cambiamento ben evidenziato dal "Progetto pilota per il secondo canale del sistema di istruzione e formazione" elaborato dal Gruppo Scuola-Lavoro della Conferenza Episcopale Italiana nel febbraio del 2002, là dove si affermava che "nella gran parte dei Paesi europei ed extraeuropei che vengono spesso indicati come riferimento per il confronto sui sistemi formativi, la formazione professionale ha acquisito nel tempo uno statuto connotato da una natura complessa ed articolata. Non si tratta più - in forma ingenua - di una prassi addestrativa che mira unicamente all'acquisizione di abilità manuali, ma diviene una prospettiva dotata di valenze culturali, pedagogiche, sociali e professionali. Ciò sulla base di un proprio approccio peculiare, centrato sull'attivazione del soggetto in riferimento ad un ruolo lavorativo e sulla contestuale acquisizione - mediante una metodologia basata su centri di interesse - di saperi intesi come strumenti di riflessione intorno alla prassi, approccio che consente a pieno titolo di intervenire nel processo di costruzione dell'identità personale, della sua dimensione sociale oltre che lavorativa e professionale".

2. Valore delle sperimentazioni

Questa impostazione è stata poi confermata ed approfondita nelle varie sperimentazioni che sono state attuate e che, in prevalenza, si sono fondate sull'opzione per un sistema di istruzione e formazione con carattere di organicità e continuità, che prevede quindi percorsi triennali di qualifica e successivamente ulteriori percorsi, collocati in un organico processo di sviluppo nella formazione professionale superiore.

Le sperimentazioni che sono state effettuate hanno registrato esiti largamente positivi, così come indicato nei vari rapporti di monitoraggio effettuati. Nell'ultimo comparso in ordine di tempo si afferma che

emerge una notevole convergenza in ordine ad un nucleo di opzioni metodologiche e di strumenti di intervento, tale da poter dar vita ad un modello formativo consistente, non influenzabile da opzioni ideologiche, preferenze metodologiche ed organizzative, interessi in definitiva non compatibili con la formazione. Al centro di questo nucleo centrale si riscontrano quattro elementi: la personalizzazione dei percorsi formativi, la pedagogia dei compiti reali e del successo formativo, la pluralità delle opzioni, l'apertura al contesto sociale nella prospettiva di una comunità formativa territoriale.

Si tratta di fattori che valorizzano le migliori tradizioni di intervento formativo in questi ambiti e che segnalano la necessità di superare un approccio tradizionale basato sull'epistemologia delle discipline e sulla prevalenza della formula liceale per sostenere e diffondere una proposta formativa sistematica e consistente basata sulla cultura del lavoro e della professionalità intese come realtà entro cui si possono cogliere in modo diretto e vitale le dimensioni di una nuova cultura della cittadinanza propria della società cognitiva¹⁵.

Va ricordato che l'impegno sperimentale, che ha visto un notevole protagonismo degli Enti di formazione professionale di ispirazione cristiana, ha costituito in effetti il più grande sforzo di innovazione pedagogica degli ultimi anni nel nostro Paese, ed ha consentito il passaggio ad una nuova stagione del sistema di FP tale da costituire un nuovo inizio del proprio servizio educativo.

3. Modello di riferimento

Il modello che qui si presenta costituisce il completamento di questo impegno e propone agli Enti formativi di ispirazione cristiana una metodologia di gestione della qualità che si basa sui seguenti criteri:

- 1) offerta formativa avente valenza educativa, culturale e professionale;
- 2) modello gestionale caratterizzato dai principi di autonomia, relazionalità e flessibilità al servizio di soluzioni formative multiple, di cui il "corso" non è l'unica espressione, ma una delle tante accanto ai percorsi, alle attività destrutturate, alle iniziative di alternanza...;
- 3) modello progettuale teso alla costruzione di piani formativi personalizzati miranti al successo e non solo alla certificazione;
- 4) modello pedagogico-didattico che enfatizza la centralità del compito reale, dell'interdisciplinarietà, della valutazione autentica;
- 5) modello organizzativo di rete nella logica dei poli formativi e dei Campus.

L'impianto generale del progetto presenta tre passaggi:

- 1) esso si riferisce, dal punto di vista *normativo*, ai *livelli essenziali delle prestazioni* così come definiti dallo schema di decreto sul secondo ciclo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il 27 maggio 2005, che originerà una revisione generalizzata dei dispositivi regionali di accreditamento;
- 2) ma una politica della qualità non rappresenta una mera trascrizione delle mete e dei vincoli normativi; da qui la necessità di delineare il *modello di riferimento* ovvero l'aspetto *formale ed organizzativo* che identifica l'approccio alla qualità adottato;

¹⁵ NICOLI D., MALIZIA G., PIERONI V., *Esiti del monitoraggio dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale (sperimentazioni)*, Rassegna CNOS, 1, 2006, 66.

- 3) infine, tale modello trova sostanza nei *criteri della politica della qualità*, ovvero gli aspetti *contenutistici e sostanziali* che qualificano la presente proposta come modello di qualità dell'istruzione e formazione professionale di ispirazione cristiana.

Il modello adottato è conforme ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che identificano le stesse Istituzioni formative a seguito della revisione del sistema di accreditamento, sulla base dei seguenti fattori: *natura del servizio*, che acquisisce in modo pieno una valenza educativa, culturale e professionale; *modello gestionale*, caratterizzato dai principi di autonomia, relazionalità e flessibilità al servizio di soluzioni formative multiple, di cui il “corso” non è l'unica espressione, ma una delle tante accanto ai percorsi, alle attività destrutturate, alle iniziative di alternanza...; *modello progettuale*, teso alla costruzione di piani formativi personalizzati miranti al successo e non solo alla certificazione; *modello pedagogico-didattico*, che enfatizza la centralità del compito reale, dell'interdisciplinarietà, della valutazione autentica; *modello organizzativo di rete*, nella logica dei *Campus* e dei poli formativi.

Il modello formativo, elaborato a partire dalla tradizione della formazione professionale, adeguatamente rinnovato alla luce delle opzioni culturali e metodologiche indicate per un sistema di istruzione e formazione professionale di pari dignità, coerente con la Guida ISFOL sull'autovalutazione¹⁶, risulta pertanto una notevole risorsa per il superamento delle criticità storiche del nostro sistema educativo, e per avvicinare il nostro Paese all'Europa anche in questo ambito critico.

Per questo motivo il modello qui descritto costituisce una risorsa preziosa che presentiamo a Regioni e Province Autonome al fine di *superare definitivamente la stagione della precarietà e della aleatorietà*, attraverso una proposta di qualità, pluralistica, garante degli standard comuni, di pari dignità, entro un sistema stabile e organico che garantisca il soddisfacimento dei diritti educativi e formativi dei cittadini.

4. Una proposta a carattere “espansivo”

La proposta che qui avanziamo non è di natura preclusiva, ma presenta un carattere espansivo che si apre in diverse direzioni.

Innanzitutto verso gli *utenti* dei percorsi di istruzione e formazione, delle loro famiglie se minori, inoltre dei soggetti che concorrono all'orientamento e all'incontro tra offerta e domanda di istruzione e formazione, al fine di consentire loro di effettuare scelte consapevoli sapendo trarre da quanto proposto dagli enti di ispirazione cristiana criteri di buona qualità della formazione.

L'apertura all'utenza si qualifica anche in riferimento alla figura dell'*adulto* con le differenti necessità di educazione e formazione continua e permanente, oltre che di orientamento ed accompagnamento, poiché la presente proposta intende

¹⁶ ISFOL, *Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative*, Roma, 2005.

l'educazione come l'ambito adeguato nel quale si collocano tutte le domande formative delle persone in forza di una visione antropologica che mira essenzialmente alla valorizzazione delle capacità buone di ciascuno tramite i differenti strumenti che ne favoriscono la trasformazione in competenze reali, agibili nei vari contesti in cui si esprime la cittadinanza. Ciò significa che il modello di qualità che qui si propone non si riferisce esclusivamente alle attività in diritto-dovere, ma si espande in direzione di ogni macro-area del sistema educativo di istruzione e formazione, in forza della valenza modulare delle sue componenti con particolare riferimento all'accesso degli adulti ai percorsi che conducono ai titoli di studio professionalizzanti, alla formazione continua e permanente, all'orientamento.

Inoltre, l'apertura della proposta si rivolge alle *istituzioni* responsabili del governo del sistema di istruzione e di formazione. L'opera di rinnovamento e di riforma di tale sistema pare a noi segnata da notevoli sforzi, ma anche da contrasti ed incertezze che creano disorientamento e rischiano di inficiare quanto di positivo viene via via elaborato, se ciò accade in assenza di un'intesa di fondo tra gli attori, connotata dal "buon senso"¹⁷ e dalla valorizzazione di tutte le risorse disponibili per contrastare le sfide del sistema che in Italia presentano un carattere particolarmente critico. In questa direzione vogliamo rappresentare verso le istituzioni una sollecitazione per rivedere le procedure di accreditamento in una prospettiva di qualità autentica di natura educativa e formativa, in coerenza con i "Livelli essenziali delle prestazioni" presenti nell'ordinamento nazionale, così da rendere effettivo il sistema educativo a vantaggio dei destinatari e dell'intero Paese.

Inoltre, la nostra proposta si apre verso l'esterno poiché la tematica della qualità necessita di un costante impegno volto al *benchmarking* ovvero al confronto con altre esperienze al fine di cogliere modelli e pratiche differenti e migliorare in modo continuativo la nostra proposta. È mirante a tale scopo, ad esempio, la coerenza che è stata cercata con la già citata Guida ISFOL all'Autovalutazione, ovvero la versione italiana del testo preparato dal *Technical Working Group on Quality* con il supporto del CEDEFOP; questa apertura ha anche lo scopo di cogliere la tendenza, già in atto in diversi Enti aderenti, all'ampliamento degli ambiti geografici di riferimento della propria azione, così da sviluppare un cammino di respiro mondiale.

5. Decalogo del sistema educativo di istruzione e formazione

Si propongono di seguito, in termini sintetici, gli elementi irrinunciabili di un sistema di Istruzione e formazione professionale di qualità, in grado di garantire il successo formativo a tutti i destinatari, nessuno escluso, nella prospettiva della formazione lungo tutto il corso della vita.

¹⁷ Il riferimento è al testo, in cui ci riconosciamo, a cura di CAMPIONE V., FERRATINI P., RIBALZI L., *Tutta un'altra scuola. Proposte di buon senso per cambiare i sistemi formativi*, Il Mulino, Bologna, 2005.

- 1) *Cultura del lavoro e polivalenza formativa*: una delle cause che motivano la particolare situazione critica del nostro sistema, ed in particolare il grave fenomeno della dispersione scolastica, è da rintracciare nella carenza di una chiara identità dei percorsi formativi professionalizzanti, che hanno subito negli anni un processo di strisciante liceizzazione che ha circoscritto la cultura tecnica e professionale ad un ruolo sempre più secondario. Occorre mirare ad una valorizzazione di tale cultura in una prospettiva pienamente educativa, culturale e professionale sulla base di poche grandi aree formative ed un numero essenziale di figure professionali tali da consentire di disegnare percorsi a forte carattere polivalente, pienamente rispettosi degli standard fissati, che rendano possibili scelte progressive e facilitino i necessari passaggi tra i percorsi.
- 2) *Metodologia*: l'elemento peculiare di tale proposta sta nella metodologia della personalizzazione e nella pedagogia del compito reale. Per *personalizzazione* si intende lo sforzo mirante ad adattare i percorsi formativi alle caratteristiche ed alle necessità di ogni singola persona, nessuna esclusa, attraverso la combinazione di attività formative di gruppo classe, di gruppo di livello ed elettive. Il *compito reale* rappresenta il centro della metodologia che si propone attraverso progetti concreti (in particolare il "capolavoro" professionale) di suscitare l'interesse dei giovani e di mobilitare le sue risorse in vista della soluzione dei problemi posti; in tal modo essi "imparano facendo" giungendo ad un autentico sapere personale riguardante tutte le aree formative coinvolte.
- 3) *Visione educativa e missione*: per attuare una siffatta metodologia, è necessario che le istituzioni scolastiche e formative presentino una missione chiaramente educativa e che di conseguenza le attività di istruzione e formazione siano fondate su un chiaro *ethos educativo* che persegua il bene dei destinatari come criterio centrale di ogni azione. Ciò pone in gioco la dinamica culturale e valoriale della comunità educativa, ovvero un ambiente ricco di relazioni, risorse, competenze, connotato da una coesione valoriale e culturale in grado di favorire la piena realizzazione dei destinatari e del contesto di riferimento. Per *comunità educativa* si intende un ambiente accogliente, dove ognuno può esprimersi personalmente, trovare la propria strada e dare il meglio di sé in un clima sereno e cordiale.
- 4) *Pluralismo formativo e sussidiarietà*: la situazione del sistema formativo italiano, per molti aspetti più critica rispetto a quella degli altri paesi europei, necessita, per essere fronteggiata, della mobilitazione di tutte le risorse disponibili, senza preclusioni ideologiche, al fine di creare un sistema ad un tempo unitario e pluralistico, coerente con il principio di sussidiarietà. I centri di formazione professionale, attraverso le sperimentazioni degli ultimi quattro anni, hanno saputo elaborare una proposta innovativa, dal carattere pienamente educativo, culturale e professionale, in grado di contrastare i processi

di dispersione e di consentire un più elevato livello culturale dei giovani. È bene che tale patrimonio venga riconosciuto e pienamente valorizzato nello sforzo di qualificazione generale del sistema nella logica del diritto-dovere di tutti e di ciascuno, nessuno escluso.

- 5) *Pari dignità*: ad ogni istituzione scolastica e formativa con un'offerta formativa coerente con i Livelli essenziali delle prestazioni sanciti dagli ordinamenti, deve essere garantito il principio costituzionale dell'autonomia ed inoltre la pari dignità che comporta la piena titolarità dei percorsi formativi tri-quadriennali e di formazione superiore che hanno raccolto un numero congruo di adesioni da parte degli allievi. Sta all'autonomia di ogni istituzione decidere quali soluzioni organizzative adottare – variando tra le differenti possibilità, compresa quella dei percorsi integrati – in modo da corrispondere nel modo migliore possibile alle esigenze dei destinatari e del contesto. Comportamenti di natura diversa da parte delle istituzioni che governano il sistema non solo contrasterebbero tali principi, ma sarebbero anche lesivi dei diritti-doveri educativi e formativi dei cittadini che si vedrebbero in tal modo depauperati di opportunità in grado di realizzare il proprio progetto personale.
- 6) *Risorse professionali*: per avviare percorsi di istruzione e formazione professionale di qualità è necessario personale preparato dal punto di vista tecnico-professionale, ma anche fortemente motivato in senso educativo e disposto al lavoro collegiale. Ciò garantisce un ethos educativo e consente di delineare progetti formativi unitari, ancorché personalizzati, in cui le diverse aree formative e funzioni concorrano al successo formativo dei destinatari. Serve la figura del coordinatore-tutor, l'articolazione della figura del docente, la qualificazione ed anche l'abilitazione del personale con interventi formativi mirati, infine la creazione di comunità professionali dei formatori che si arricchiscano tramite lo scambio e la riflessione sulle buone prassi.
- 7) *Ambiente e risorse tecniche*: anche l'ambiente logistico deve presentare una chiara finalizzazione educativa, attraverso spazi e opportunità tali da favorire l'apprendimento: non solo aule, ma anche laboratori, spazi di incontro, centri risorse, strutture per la convivenza ed il tempo libero formativo. Allo stesso modo, le dotazioni tecniche debbono essere idonee ad un impegno educativo che richiede strutture aggiornate, accessibili, in grado di sostenere processi di apprendimento mirati a figure professionali aventi caratteristiche tali da consentire un inserimento lavorativo coerente.
- 8) *Strategie di apprendimento*: la qualità dei percorsi formativi richiede la presenza dei processi decisionali, programmatori ed organizzativi, ma richiede soprattutto l'attivazione di strategie di apprendimento adeguate, che prevedano attività di orientamento ed accoglienza, progetti formativi personalizzati centrati su unità di apprendimento interdisciplinari ed a carattere

laboratoriale, processi di accompagnamento e di tutoraggio che consentano l'ascolto del destinatario e l'individuazione di eventuali fattori di criticità. Inoltre sono richieste pratiche di coinvolgimento della famiglia e di valorizzazione della rete territoriale.

- 9) *Sistema di valutazione*: un modello formativo di qualità richiede un sistema di valutazione articolato in grado di verificare a) gli apprendimenti degli allievi secondo una prospettiva formativa centrata sul portfolio e sulle evidenze dei loro progressi (in grado non solo di verificare ciò che sanno, ma ciò che sanno fare con ciò che sanno); b) il successo delle loro successive attività formative e lavorative; c) le competenze degli operatori e della stessa struttura formativa. Ciò entro un piano di gestione della qualità unitario e completo da parte dell'istituzione formativa ed aperto a monitoraggi e verifiche esterne.
- 10) *Partenariato e reti formative*: l'offerta formativa professionalizzante deve privilegiare patti di partenariato fra tutti i soggetti interessati (istituzionali, economici, culturali, della ricerca), in riferimento alle aree ed agli ambiti maggiormente sensibili per lo sviluppo del territorio. Ciò significa aderire ad una prospettiva di governo dello sviluppo che enfatizza il ruolo della cultura e delle risorse umane creando reti in cui i soggetti dell'istruzione e della formazione, dell'economia e del lavoro, della ricerca, cooperino per la qualificazione dell'offerta formativa garantendo le migliori risorse specie verso i livelli alti del sistema.

6. Tre macro-azioni per un sistema educativo organico

La delineazione di un sistema educativo organico è possibile tramite un cammino basato su tre macro-azioni: 1) nuovo accreditamento; 2) poli formativi; 3) risorse umane.

6.1. Nuovo accreditamento

La proposta per il sistema di accreditamento – coerente in linea di massima con i criteri dell'obbligo di istruzione, salvo verifica rispetto al regolamento finale – è riassunta nella tabella seguente che riporta i criteri di riferimento specifici per ogni requisito individuato.

REQUISITI DEL MODELLO	FONTI DI RIFERIMENTO PER VALUTARE I REQUISITI		
	LEP (D.Lgs 226/2005)	UNI EN ISO 9000:2000	SCUOLA DI ISPIRAZIONE CRISTIANA
Missione (finalità esclusiva) e valori (ispirazione cristiana)	Applicazione contratto di settore		- Ispirazione cristiana
Proposta educativa/formativa	Art. 16 (famiglia)	Politica per la qualità	- Proposta educativa - Responsabilità della famiglia
Offerta formativa	Art. 16, 17	§ 7.2	- Ambiti preferenziali ed esclusivi - Rete territoriale (Campus/Polo)
Struttura organizzativa e ruoli	Art. 21	§ 5	- Comunità educante
Risorse professionali	Art. 19 Art. 21	§ 6.1	- Ispirazione cristiana - Vocazione personale
Risorse strutturali e tecnologiche	Art. 21	§ 6.2, 6.3	- Essere all'avanguardia del progresso
Strategie dell'apprendimento	Art. 18 Art. 20		- Comunità educativa - Opzioni metodologiche - Persona in formazione - Guide di settore - Aziende/Scuole
Processi Pianificazione e controllo (strategico, economico, di sq) Progettazione e sviluppo Erogazione Valutazione miglioramento	Artt. 18, 19, 20, 21	§ 7 § 8	- /
Risultati Apprendimenti Impatto sociale Sviluppo delle competenze interne (*) Livello di servizio al territorio Risultati economici	Art. 21		

Si propongono ora gli item di valutazione sottoforma di domande da porsi direttamente in fase di autovalutazione.

REQUISITO SPECIFICO		ITEM DI VALUTAZIONE
1. Mission e valori		
1.1	L'Ente ha definito e formalizzato la propria mission ed i propri valori in documenti istituzionali?	Lo statuto, o altri documenti costitutivi istituzionali, contengono tra le finalità dell'Ente riferimenti alla formazione professionale ed ai principi di ispirazione cristiana?
		Esiste una carta dei valori (o documento interno analogo) che specifica in modo esaustivo i valori che denotano l'ispirazione cristiana dell'Ente ?
1.2	La mission viene comunicata, condivisa e diffusa nei momenti istituzionali dell'Ente?	Nei documenti promozionali (Brochure di presentazione, Cataloghi dei corsi, Sito web di presentazione) si fa esplicito riferimento alla mission ed ai valori dell'Ente?
		Le politiche di gestione del personale fanno riferimento chiaro ed esplicito a mission e valori dell'Ente?
		Gli esiti dell'ascolto interno ed esterno denotano visibilità della mission dell'Ente in più del 55% dei casi?
1.3	I principi ed i valori declinati nella mission trovano effettivo riscontro nelle direttive regolamentari dell'Ente?	Regolamenti interni, direttive e disposizioni organizzative/disciplinari fanno riferimento esplicito alla missione ed ai valori di cui al §1.1?
		Contratto formativo, e documenti relativi all'iscrizione ai corsi fanno riferimento esplicito alla missione ed ai valori di cui al §1.1 ?
2. Proposta educativa		
2.1	L'Ente ha definito una proposta educativa coerente con la propria mission?	Esiste una proposta educativa che esplicita in modo esaustivo la coerenza con la mission e coerente con i principi delineati al § 1.1 ?
		Gli esiti degli ascolti interni ed esterni forniscono evidenze di recepimento della <i>mission</i> nella proposta educativa in più del $\geq 55\%$ dei casi ?
2.2	La proposta educativa delinea esplicitamente e realizza la corresponsabilità e la cooperazione con le famiglie ed eventuali loro Associazioni nel progetto educativo?	Esistono documenti che definiscono in modo chiaro le modalità (metodi e strumenti) seguite per agevolare e conseguire la corresponsabilizzazione e cooperazione con le famiglie (e loro Associazioni) nel progetto educativo ?
		Gli esiti degli ascolti interni - esterni forniscono evidenze della integrazione con il ruolo educativo della famiglia in più del 55% dei casi ?

REQUISITO SPECIFICO		ITEM DI VALUTAZIONE
3. Offerta formativa		
3.1	L'offerta formativa risulta coerente con la proposta educativa?	% Ore corso art. 17 (D.Lgs. 226/2005) sul totale ore corso erogate
3.2	L'offerta formativa viene riesaminata periodicamente ed adeguata alle esigenze sociali e culturali del territorio?	Esiste evidenza di un riesame sistematico e documentato dell'offerta formativa in funzione di specifiche analisi dei bisogni formativi territoriali (quantificate) e/o di stimoli provenienti dai portatori di interesse ?
		Qual è la % di portatori di interesse che rilevano almeno adeguata la rispondenza dell'offerta formativa alle esigenze del territorio ?
3.3	L'offerta formativa, negli ambiti valoriali sopra definiti, contiene metodologie didattiche innovative?	% Ore corso art. 17 con variazioni/innovazioni metodologiche.
3.4	L'offerta formativa prevede integrazione e <i>networking</i> con altri attori della formazione presenti sul territorio?	% Ore corsi art. 17 svolti in <i>partnership</i>
3.5	L'Ente, a partire dal secondo anno, realizza sistematicamente gli accompagnamenti (almeno una visita ogni settimana) per gli allievi che svolgono attività di stage e alternanza nelle imprese presenti nel contesto?	% di corsi in cui si hanno accompagnamenti settimanali in azienda, documentati da verbali.
4. Struttura organizzativa e ruoli		
4.1	L'Ente ha definito in modo formale la propria struttura organizzativa in termini di responsabilità ed autorità sui processi, competenze e relazioni?	La struttura organizzativa è descritta compiutamente da uno o più documenti collegati indicanti univocamente responsabilità e autorità sui processi e relative competenze?
4.2	L'Ente ha diffuso e illustrato esplicitamente al personale ed all'esterno la struttura organizzativa e di responsabilità dell'Ente?	Gli esiti dell'ascolto interno (personale dipendente e collaboratori esterni) denotano conoscenza finalità e responsabilità di ruolo ? Indicare la % risultante dagli ascolti interni.
		Esiste evidenza di modalità strutturate per la comunicazione all'esterno dei riferimenti organizzativi.
		Gli esiti dell'ascolto esterno indicano la disponibilità di informazioni chiare ed esplicite circa le responsabilità nell'Ente/Sede Operativa. Indicare la % risultante dagli ascolti esterno
4.3	Il personale di staff dell'Ente possiede le competenze previste dai documenti organizzativi?	Esistono documenti che descrivono le competenze (espresse in termini di crediti formativi) attese di ruolo e responsabilità dei vari ruoli.
		Gap medio pro-capite (in % sui crediti formativi previsti in ore), come desunto dai Piani di Formazione interna

REQUISITO SPECIFICO		ITEM DI VALUTAZIONE
5. Risorse professionali		
5.1	Il personale docente è in possesso dei requisiti professionali definiti dalla Conferenza Stato Regioni ?	% docenti ed esperti con curriculum conforme.
5.2	Il personale direttamente coinvolto nell'attività formativa ed educativa condivide l'impostazione della proposta educativa e mostra attivamente di tradurla nella pratica giornaliera?	Gli ascolti interni ed esterni rilevano un'adeguata condivisione ed attivazione della proposta educativa da parte del personale docente? Indicare la % di casi in cui si rileva una adeguata condivisione.
6. Risorse strutturali e tecnologiche		
6.1	Le risorse strutturali sono adeguate alla tipologia ed al "volume" delle attività delle Sedi Operative.	Le risorse strutturali facenti capo alla Sede Operativa sono conformi agli standard regionali?
6.2	Le risorse tecnologiche ed infrastrutturali sono adeguate alla tipologia ed al "volume" delle attività delle Sedi Operative?	Le risorse tecnologiche ed infrastrutturali facenti capo alla Sede Operativa risultano conformi agli standard regionali.
6.3	Le tecnologie sono aggiornate rispetto allo stato dell'arte?	Qual è la % di portatori di interesse e collaboratori interni che rilevano adeguato l'aggiornamento tecnologico della Sede Operativa?
6.4	Le strutture ed infrastrutture vengono mantenute in buono stato coerentemente con il loro utilizzo previsto (sicurezza e funzionalità)?	Esiste una procedura documentata ed effettivamente attuata, con responsabilità assegnate univocamente.
7. Strategie dell'apprendimento		
7.1	Le strategie dell'apprendimento delineate nei progetti formativi riflettono compiutamente le dimensioni educative delineate nella proposta formativa?	% di corsi coerenti con la Proposta Educativa.
8. Gestione processi		
8.1	L'Ente ha pianificato i processi principali in coerenza con mission e proposta educativa?	Esiste ed è conosciuto dagli operatori un documento che definisce l'architettura processuale coerentemente alle disposizioni riportate al § 8.3.2.
8.2	I processi individuati garantiscono la copertura delle aree fondamentali per l'efficace ed efficiente governo di un Ente?	I processi individuati coprono tutte le aree previste dalla Guida ? (§ 8.3.2.1)
		Gli esiti dei processi di erogazione e di miglioramento soddisfano le soglie definite (vedi Tabella Esiti Processi § 8.3.2.1).

REQUISITO SPECIFICO		ITEM DI VALUTAZIONE
9. Risultati		
9.1	Gli apprendimenti risultanti dall'attività della Sede Operativa sono qualitativamente accettabili?	Conformità agli Standard Regionali
		Indice di Successo Formativo
9.2	L'attività della Sede Operativa ha prodotto impatti positivi sul contesto socio-economico di riferimento?	Qual è il livello di soddisfazione medio dei portatori di interesse ?
		Indice di occupazione maggiore o uguale agli Standard Regionali ?
9.3	Le risorse umane e professionali che hanno operato sono soddisfatte del loro contributo e sviluppo?	Qual è la % di collaboratori interni soddisfatti del proprio sviluppo professionale e del proprio contributo ? Indicare la % media sugli ultimi 2 esercizi.
		Ore annue medie pro-capite di formazione sviluppo.

6.2. Poli formativi

Il lavoro di ricerca e di riflessione si è concluso con una proposta di tipologie di reti formative significative per il sistema di istruzione e formazione professionale, così delineate:

1) *Integrazione di sistema a livello territoriale*

È una realtà aggregativa rivolta a tutti gli organismi formativi, si propone di dare vita a reti territoriali composte da istituzioni erogative (scuole, centri di formazione, centri di orientamento...), anche d'intesa con Provincia e Comuni, sulla base della condivisione di un disegno di rinnovamento pedagogico attento al bene dei destinatari, nessuno escluso, con particolare riferimento a:

- a) orientamento e bilancio,
- b) didattica della personalizzazione e LARSA,
- c) valutazione tramite rubriche riferite a competenze chiave o essenziali,
- d) gestione dei crediti formativi,
- e) formazione del personale e comunità di pratiche,
- f) progetti destrutturati per combattere la dispersione e il disagio giovanile.

Questa tipologia di rete prevede in sostanza una rete di istituzioni a livello territoriale che presenti un'offerta di servizi e di azioni di sistema che vanno dall'orientamento alla gestione dei passaggi e dei LARSA.

Queste reti che si stanno sviluppando fortemente in vari territori, rappresentano il *livello necessario di partenariato* che ogni organismo formativo dovrebbe garantire. Ciò per uscire dal rischio della autoreferenzialità e per venire incontro alle necessità degli adolescenti e dei giovani, oltre che degli adulti, che sollecitano

il passaggio dal riferimento al corso (unità omogenea di persone che perseguono un'identica meta entro un gruppo classe totalmente stabile) a quello del percorso personale, collocato necessariamente entro gruppi di soggetti in formazione, ma con una dinamica più attenta alle necessità di ciascuno. Infatti, il successo formativo si persegue superando la logica della selezione del gruppo omogeneo (condizione per certi versi impossibile nell'attuale realtà sociale e culturale) e scegliendo la logica della risposta a tutte le esigenze formative coerenti con le competenze della struttura erogatrice.

2) *Offerta formativa organica (Campus)*

Si tratta di una tipologia che si riferisce ad una rete che prevede un'offerta formativa organica, tramite un'intesa tra organismi omogenei che presentano un'offerta formativa completa comprendente in particolare sia percorsi liceali, sia percorsi di istruzione e formazione professionale.

Tale partenariato riguarda quindi l'offerta formativa in senso proprio; le condizioni perché ciò si possa realizzare sono: a) condivisione da parte di tutti gli organismi partecipanti (scuole, centri di formazione professionale) di una visione educativa sostanziale; b) rispetto delle prerogative di ciascuno: ciò significa che l'offerta di istruzione e formazione professionale viene affidata all'Ente storico là dove questo esiste e comunque in ogni ambito in cui è possibile attivarne la presenza; c) definizione di un "governo di rete" del Campus che preveda una buona capacità di cooperazione.

Il Campus è quindi un luogo fisico nel quale sono compresenti percorsi liceali e percorsi di istruzione e formazione professionale, avendo garantita a ciascuno di essi la propria identità ordinamentale e curricolare, anche tramite convenzioni che non paiono limitate ad un mero fenomeno aggregativo, ma prevedono il coinvolgimento, oltre alle istituzioni scolastiche e formative, delle associazioni imprenditoriali del settore economico e tecnologico di riferimento e degli enti locali.

3) *Polo formativo*

Gli organismi formativi che condividono lo stesso settore o area professionale e che mirano all'eccellenza in tale ambito, possono dare vita ad un'intesa comune, anche a livello sovra-territoriale (provinciale-regionale, nazionale ed europeo), coinvolgendo anche associazioni imprenditoriali e professionali, università e centri di ricerca e sviluppo, con l'intento di attivare iniziative stabili di formazione superiore, alta formazione, formazione continua e permanente, progetti di innovazione metodologica e tecnologica, ricerche ed elaborazioni, strutture di supporto alla formazione (es.: certificazioni specifiche, prove e collaudi...), qualificazione della alternanza formativa anche con esperienze stabili all'estero.

Si tratta di un vero e proprio polo per l'eccellenza formativa; esso si riferisce non già ad una concezione in senso lato di eccellenza intesa come tensione costante

a fare bene le cose e a migliorarsi continuativamente (in tal senso ogni organismo formativo deve mirare all'eccellenza), bensì ad un'accezione specifica che indica una rete sovra-territoriale tra organismi vari coinvolti nell'innovazione professionale, tecnologica e formativa entro uno specifico settore.

È il caso, ad esempio, dell'ambito grafico, che richiede la creazione di una rete nazionale e sovranazionale di Centri e Istituti che condividono un progetto di innovazione professionale, culturale, metodologico, tecnologico e organizzativo, assieme ad enti e organismi interessati all'innovazione del settore, così da massimizzare gli sforzi, diffondere le buone prassi, rendere stabili i livelli di qualità raggiunti, realizzare centri pilota, dare evidenza alla propria proposta e alla propria offerta.

L'intero settore industriale, a causa dei processi di innovazione in atto che non possono essere presi in carico da una singola struttura, esige una strategia di centri pilota di tal genere, ma ciò vale anche per l'ambito del turismo, dei servizi alla persona e alla comunità, dell'agricoltura e così via.

4) *Associazione di enti per la qualità dell'offerta formativa*

Si tratta di intese che si vengono a costituire entro organismi omogenei dal punto di vista della natura culturale e giuridica, volti a costituire una sorta di "sovraorganizzazione" in grado di affrontare nel miglior modo possibile un processo straordinario di innovazione strategica, metodologica e organizzativa del proprio settore.

È il caso dell'Associazione degli enti di formazione professionale della Lombardia che hanno costituito una rete di progettazione e coordinamento per la sperimentazione dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale.

Si tratta di quella tipologia di rete che Manuel Castell definiva "*consorzi di standard*" che associano il maggior numero possibile di imprese presenti in un determinato settore, allo scopo di vincolarle ad uno standard tecnico definito solitamente dal leader del settore.

In questo senso, la qualità dell'offerta formativa viene perseguita in due modi: a) elaborazione e realizzazione di progetti di grande valore innovativo volti a qualificare l'insieme dell'offerta formativa di un ambito formativo solitamente tramite lo strumento sperimentale; b) creazione di modelli di qualità che impegnano i membri a garantire certi requisiti ed a perseguire in forma ordinaria ciò che è stato sperimentato nella prima fase.

In particolare, per garantire dinamicità e radicamento alle azioni, si propone di identificare le aree formative aventi carattere di rilevanza per il territorio di riferimento, così da costituire *poli formativi di eccellenza*. Questi rappresentano dei veri e propri patti sottoscritti fra tutti i soggetti che concorrono alla qualità dell'offerta formativa nel rispettivo ambito di riferimento, e precisamente: Regione ed enti locali, Associazioni imprenditoriali, di categoria e sindacali, Istituzioni scolastiche e

istituzioni formative, Università, Centri di ricerca. Tali poli, dotati di una struttura gestionale che consenta loro di svolgere al meglio le proprie funzioni, hanno i seguenti compiti:

- a) individuare le figure professionali necessarie allo sviluppo equilibrato dell'ambito/settore e le caratteristiche peculiari di queste sotto forma di competenze essenziali;
- b) identificare i fattori di qualità e di innovazione dell'offerta formativa con particolare riferimento alle tecnologie ed alle esperienze di stage/tirocini ed alternanza formativa, oltre che dei servizi connessi all'offerta stessa (es.: convittualità);
- c) delineare piani di informazione e di orientamento sia degli operatori sia dei giovani e delle loro famiglie;
- d) definire le modalità del coinvolgimento dei vari attori del polo formativo al fine di concorrere alla qualificazione dell'istruzione e formazione professionale;
- e) elaborare indicazioni circa l'offerta territoriale in rapporto ai fabbisogni ed alle dotazioni strutturali e di servizio delle istituzioni scolastiche e formative coinvolte;
- f) supervisionare le attività di monitoraggio al fine di validare i processi attuati ed elaborare indicazioni migliorative.

6.3. Risorse umane

Si propone un piano di qualificazione delle risorse umane, centrato su quattro punti.

1) Elaborazione degli standard professionali

Si intende elaborare gli standard professionali dei formatori dell'Istruzione e formazione professionale sotto forma di referenziali, sulla base di un elenco di competenze, con relative per la valutazione, distinguendo le seguenti aree: aspetti comuni della famiglia professionale dei docenti; aspetti relativi agli assi culturali; aspetti relativi alle aree formative di indirizzo solo per le figure tecniche.

Gli standard verranno definiti in base a ruoli a valenza educativa, con preferenza per una concezione ad ampio spettro della professionalità docente, coerentemente con la mission del diritto-dovere, sulla base di criteri di responsabilità, autorità e competenze.

2) Compilazione del portfolio del formatore

Tale portfolio sarà strutturato in cinque parti: 1) parte anagrafica con curriculum scolastico e formativo; 2) curriculum professionale con certificazioni ed evidenze professionali e formative; 3) bilancio delle competenze (in rapporto agli standard sopra indicati); 4) documentazione circa la partecipazio-

zione con successo al percorso formativo di riallineamento; 5) certificazione delle competenze acquisite.

3) *Bilancio delle competenze e delle risorse e piano formativo di riallineamento con i requisiti dell'abilitazione*

Il bilancio verrà realizzato secondo un approccio essenziale e promozionale, in base a una successione di fasi così definita: *autocompilazione*, elaborazione della parte anagrafica e del curriculum, con corredo di evidenze e certificazioni professionali (progetti, programmi, strumenti didattici...); *con tutor*, a) confronto con l'elenco di competenze previste dal referenziale e valutazione della propria situazione personale per evidenziare l'area di padronanza e quindi l'area formativa da riallineare; b) elaborazione del certificato di competenze (provvisorio) e del piano di formazione tenuto conto delle opportunità indicate (vedi punto successivo).

4) *Certificazione di competenza rilasciata dalla Regione con le Università*

Si propone l'elaborazione di un piano formativo per formatori svolto da una Università, articolato in attività in presenza, attività a distanza e *project work*.

L'attività in presenza prevede due moduli formativi seminariali: il nuovo sistema educativo e la sfida dell'eccellenza; figura del docente, collegialità e metodologia.

L'attività a distanza prevede un insieme di corsi in autoformazione secondo il catalogo disponibile.

L'attività di *project work* è concordata con il tutor e costituisce il punto di riferimento prioritario della valutazione che verificherà – in riferimento all'esperienza concreta del candidato – anche gli aspetti relativi alla formazione diretta ed autonoma.

Al termine del percorso, la persona ottiene una certificazione di competenza.

I documenti attestanti il percorso formativo ed il *project work*, oltre alla certificazione, verranno inclusi nel portfolio del formatore, che costituirà d'ora in poi il documento continuamente aggiornato tramite cui il titolare documenterà la propria crescita professionale nei vari modi in cui questa verrà stimolata: corsi di formazione, progetti, metodologie e strumenti, articoli e dossier.

In tale ottica, verranno adeguatamente documentate e quindi valorizzate nell'ambito del processo di abilitazione del personale docente tutte le attività formative che vengono realizzate a loro favore, al fine della qualificazione *della loro professionalità* con particolare riferimento alle sperimentazioni di nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale ed alle attività innovative via via attuate (es.: centro risorse, poli formativi, innovazioni metodologiche...).

6.4. Manifesto della qualità FORMA

Si propone inoltre il “*Manifesto della qualità FORMA*” che riassume gran parte dei criteri che sono stati sin qui esposti, e che costituisce la base del *patto* che gli organismi formativi di ispirazione cristiana propongono ai propri destinatari e alle loro famiglie, alle istituzioni e ai vari interlocutori del sistema educativo, e su cui si impegnano rigorosamente nello svolgimento del proprio servizio.

Il nostro impegno educativo per il maggior bene dei giovani e di tutti i destinatari dei servizi. Manifesto della qualità di Forma.

(Associazione Nazionale Enti di Formazione professionale di ispirazione cristiana)

Criteri e ispirazione

Le nostre opere educative si ispirano alla Dottrina Sociale della Chiesa e quindi al significato pienamente educativo e sociale delle nostre iniziative al fine della piena valorizzazione della persona umana intesa in senso integrale e progettuale. Tali opere, in forza di ciò, rappresentano un servizio educativo e formativo; un ambiente comunitario basato sulla promozione della partecipazione; un luogo di educazione integrale (affettiva, fisica, cognitiva, volitiva e progettuale, operativa, ludica, estetica, spirituale e religiosa) della persona considerata in senso cristiano, ovvero come creatura di Dio che la rende unica ed irripetibile; un luogo di educazione nella “cultura” e nella promozione della sintesi tra fede, cultura e vita; esse mirano alla valorizzazione della vocazione peculiare di ogni persona in direzione del suo pieno compimento – in rapporto alle opportunità presenti nel contesto territoriale; infine esse costituiscono un luogo di testimonianza dei docenti, dei formatori e delle figure educative.

Le nostre opere si ispirano inoltre ad un concetto ampio di *qualità* che comprende e supera il mero significato tecnico, per acquisire il valore di una proposta forte, culturalmente caratterizzata, e che indica attraverso un marchio di qualità FORMA un movimento educativo a carattere innovativo che si pone come obiettivo la costruzione di un sistema di istruzione e formazione professionale unitario, di pari dignità rispetto a quello dei licei, progressivo e continuativo.

La nostra proposta è intesa come un servizio in riferimento al progetto educativo della famiglia che assume la responsabilità della scelta educativa in ordine ai propri figli; in tal senso, l’organismo formativo diventa un soggetto fiduciario che continua l’opera educativa della famiglia secondo un profilo di corresponsabilità nell’azione formativa; si tratta quindi di un vero e proprio patto formativo che si realizza tra Centro e famiglia e che prevede momenti rilevanti di cooperazione in tema di orientamento ed accompagnamento, definizione delle mete del piano formativo personalizzato, partecipazione a momenti importanti del percorso, verifica dei suoi esiti.

La proposta educativa degli Enti sottoscrittori presenta un carattere *comprendivo* delle differenti ricchezze dell’esperienza umana orientata al bene, essa risulta pertanto aperta a tutti coloro che si riconoscono nella centralità dell’educazione e nel valore pienamente sociale delle iniziative di istruzione e formazione professionale.

Destinatari

I destinatari della nostra proposta sono tutti i cittadini che presentano una domanda orientativa e formativa, in primo luogo gli adolescenti ed i giovani che costituiscono il bene più prezioso ed il futuro della nostra comunità civile. La nostra proposta si riferisce ad ogni persona, e si rivolge ad essa per le varie necessità educative e formative connesse al suo progetto di vita e di lavoro, nella prospettiva europea della formazione lungo tutto il corso della vita.

Metodologia

I percorsi formativi che proponiamo mirano a sollecitare e valorizzare la vocazione peculiare di ogni persona in direzione del suo pieno compimento – in rapporto alle opportunità presenti nel contesto territoriale – riconoscendone le capacità e dotandola di risorse (saperi, abilità) che le permettano di divenire competente così da inserirsi positivamente nella vita sociale.

Il centro della metodologia risiede nella valorizzazione dell'approccio peculiare della istruzione e formazione professionale, che presuppone il superamento della didattica per trasmissione di saperi e abilità, optando decisamente per una concezione formativa centrata sulla cura della *situazione di apprendimento*. Il team dei formatori è chiamato a “creare” esperienze nelle quali l'allievo, confrontandosi con problemi di cui coglie il senso, si pone in modo attivo alla ricerca di una soluzione in grado di soddisfare i requisiti del problema stesso, sormontando gli ostacoli che via via incontra, mobilitando in tal modo un processo di apprendimento autonomo, personale, autentico.

Questa metodologia richiede il pieno rispetto delle caratteristiche specifiche delle situazioni di apprendimento attivate, l'assunzione delle rappresentazioni che gli allievi si danno delle attività proposte, la considerazione dei processi cognitivi, delle operazioni mentali, delle riflessioni di ordine generale che tali esperienze suscitano negli allievi, la costruzione di un cammino e delle differenti fasi in cui esso si compone, che consente di giungere alla piena riuscita delle attività intraprese.

Ciò pone l'allievo nella condizione di formulare, prevedere e padroneggiare i propri obiettivi e le proprie strategie di apprendimento al fine di “dare forma” alla propria visione, al proprio sapere, alle proprie competenze. In questo senso, ogni situazione di apprendimento pone l'allievo nella situazione del progettare, di proiettare se stesso nel futuro.

È un metodo che presuppone una pedagogia del progetto interdisciplinare in grado di valorizzare le competenze professionali dei formatori; in tal modo ogni componente del team condivide la metodologia del progetto e pone le sue competenze al servizio del successo formativo dell'allievo, di modo che l'interdisciplinarietà diventa tutt'uno con la prospettiva progettuale.

L'approccio peculiare dell'istruzione e formazione professionale è attivo, interdisciplinare, fortemente personalizzato, amichevole e promozionale, basato su "centri di interesse" (personale, sociale, lavorativo-professionale), mirato a creare connessioni e legami significativi tra aree di interesse e saperi abilità e competenze, valorizzante le esperienze dei destinatari.

Le imprese sono partner dell'azione educativa. Esse concorrono all'individuazione degli aspetti professionali, tecnologici e degli snodi del progetto così da renderlo spendibile nel mondo del lavoro. Prestano un servizio formativo sotto forma di testimonianza, dimostrazione, disponibilità a visite guidate ed a stage formativi nella logica dell'alternanza. Infine partecipano alla valutazione-validazione degli esiti. L'offerta formativa, in coerenza con la proposta educativa, viene riesaminata periodicamente ed adeguata alle esigenze sociali e culturali del territorio. Essa, negli ambiti valoriali sopra definiti, contiene servizi formativi innovativi. Inoltre, tale offerta prevede integrazione e *networking* con altri attori della formazione presenti sul territorio con cui l'Ente dispone di una rete di relazioni stabili.

Ogni Ente cura i processi principali in coerenza con *mission* e proposta educativa, in riferimento a pianificazione e controllo strategico, programmazione e controllo economico, progettazione e sviluppo, erogazione, valutazione e miglioramento.

Strategie di apprendimento

Le strategie dell'apprendimento delineate nei progetti formativi riflettono compiutamente le dimensioni educative delineate nella proposta formativa.

Il riferimento dell'educazione è la realizzazione della persona concreta, che viene colta nelle sue peculiari capacità:

- quelle *potenziali* che si collegano al problema di far sì che ciascuno realizzi al meglio possibile se stesso, ovvero che sviluppi e metta in atto il suo essere potenziale, rimuovendo gli ostacoli che le limitino e le deformino;
- quelle "*buone*" che la persona possiede in quanto essere umano, e impegnano l'educatore a dichiarare quali sono appunto le capacità che meritano di essere promosse al meglio. Ciò significa mirare a che queste vengano trasformate in competenze tramite l'insieme delle attività e delle istituzioni educative esistenti nella società. I Centri di formazione realizzano ciò in modo programmatico ed intenzionale, utilizzando a tale scopo le conoscenze organizzate, ma altre forme di apprendimento agiscono su altri codici e con altre modalità di apprendimento anche occasionale, ma non per questo meno rilevanti.

La strategia di fondo dei processi di apprendimento è costituita dalla personalizzazione che prevede l'adozione del requisito della flessibilità nell'aggregazione di gruppi di allievi: gruppi classe, gruppi di livello, gruppi d'interesse o elettivi. Il gruppo classe è inteso soprattutto come ambito che sostiene il processo di socializzazione, mentre si favoriscono i gruppi di "scopo" per meglio sostenere gli apprendimenti degli allievi.

Le azioni di personalizzazione previste consistono in laboratori di approfondimento e di recupero, attività connesse ai passaggi tra ambiti e sistemi formativi, laboratori di livello ed elettivi, attività di alternanza, esperienze di autoformazione, laboratori di sviluppo di capacità personali.

Valutazione

La valutazione degli *apprendimenti* mira alla promozione di tutti offrendo opportunità al fine di compiere prestazioni di qualità; essa è finalizzata a rilevare in modo sistematico e continuo il patrimonio di capacità, conoscenze, abilità e competenze dei destinatari. Ciò privilegiando le metodologie che permettono di rilevare la capacità di costruzione della conoscenza e la capacità di applicazione reale della conoscenza posseduta.

Il fuoco della valutazione è costituito da ciò che l'allievo "sa fare con ciò che sa" fondato su una *prestazione reale e adeguata* dell'apprendimento che risulta così significativo, poiché riflette le esperienze reali ed è legato ad una motivazione personale. La valutazione, coinvolgendo gli allievi, le famiglie ed i partner formativi, mira alla dimostrazione delle conoscenze tramite prestazioni concrete, stimolando l'allievo ad operare in contesti reali con prodotti capaci di soddisfare precisi obiettivi. Particolarmente rilevante è il "*capolavoro*" che l'allievo esegue al termine del percorso formativo e che documenta, nelle forme e nel linguaggio proprio della comunità professionale, la sua preparazione, giustificando il rilascio della relativa qualifica professionale.

Gli Enti si impegnano a documentare e certificare gli apprendimenti degli allievi attraverso strumenti in grado di illustrarne il valore in termini di competenze, conoscenze ed abilità così da renderli riconoscibili nei confronti dei diversi interlocutori.

La valutazione delle *azioni* orientative e formative mira ad accertare che gli apprendimenti risultanti dalle attività siano qualitativamente accettabili, che le attività stesse abbiano prodotto impatti positivi sul contesto socio-economico di riferimento, che le risorse umane e professionali che hanno operato siano soddisfatte del loro contributo e sviluppo, che infine i risultati economico-finanziari prodotti siano soddisfacenti e in linea con i criteri di una buona amministrazione.

Risorse

La risorsa principale delle nostre opere è costituita dal personale – dirigenti, docenti, amministrativi... – composto da persone che condividono i valori dell'ispirazione cristiana ed il cammino di fede della comunità educante. Esse vivono l'educazione come vocazione personale, presentano una sensibilità educativa in riferimento a destinatari, sono competenti in tema di orientamento, tutoring, analisi dei fabbisogni, progettazione, gestione didattica, valutazione, funzioni di supporto. Condividono lo

stile della comunità educante, come ci ricorda don Milani: «*Spesso gli amici mi chiedono come faccio a far scuola e come faccio a averla piena. Insistono perché io scriva per loro un metodo, che io precisi i programmi, le materie, la tecnica didattica. Sbagliano la domanda, non dovrebbero preoccuparsi di come bisogna fare per fare scuola, ma solo di come bisogna essere per poter far scuola*».¹⁸

Il personale condivide l'impostazione della proposta educativa e si impegna attivamente nel tradurla nella pratica giornaliera. Gli Enti si impegnano a formare e valorizzare le competenze dei docenti così da renderle coerenti con i requisiti richiesti dalla normativa ed in grado di far fronte ad una proposta educativa e formativa impegnativa e rigorosa. Le nostre strutture prevedono una definizione formale di responsabilità ed autorità circa i processi, le competenze e le relazioni. Le risorse strutturali e quelle tecnologiche sono definite in modo da corrispondere alla natura educativa e formativa delle opere. In particolare, le strutture ed infrastrutture vengono mantenute in buono stato coerentemente con il loro utilizzo previsto mentre le tecnologie sono aggiornate rispetto allo stato dell'arte.

¹⁸ Don Lorenzo MILANI, *Esperienze pastorali*, LEF, Firenze, 1990, p. 239.

Capitolo IV

Ripensare la formazione nella prospettiva del Learnfare¹⁹

Michele COLASANTO

1. Premessa: la formazione al servizio del “modello sociale europeo”

A partire in modo esplicito dai primi anni novanta, l’istruzione, la formazione e l’apprendimento permanente sono stati indicati come fattori essenziali per la realizzazione di un modello di sviluppo comunitario – o meglio, di un modello sociale europeo –, qualificato dall’obiettivo di coniugare crescita economica, sostenibilità e coesione sociale, incentrato su solidi diritti di protezione e di inclusione universalistica.

Entrato da tempo nel linguaggio scientifico internazionale, tale modello sociale si basa su alcune idee-guida, sintetizzabili nel nesso appena richiamato tra sostenibilità e coesione, e nell’integrazione tra politiche economiche, del lavoro e sociali, laddove le ultime, in particolare, rivestono un ruolo cardine nel garantire il dispiegarsi della solidarietà sociale pur in un contesto di competitività economica (Bifulco 2005). Al di là della convergenza sui principi che lo ispirano, a detta degli studiosi non è ben chiaro nemmeno nel discorso istituzionale europeo se esso rappresenti un “tipo ideale” preciso, a cui ciascun paese si richiama ed è tenuto a uniformarsi (un tipo ideale però in qualche misura rinvenibile nella realtà), o se più che altro costituisca un “progetto politico” ancora da realizzare attraverso un processo di armonizzazione da perseguire nel quadro delle specificità nazionali (Jepsen, Serrano Pascual 2005)²⁰.

Ciò che conta, tuttavia, è che esso definisce uno spazio normativo che giustifica la regolazione politica dell’economia contro le derive neoliberiste (Hemerijck 2002). Soprattutto, esso riconosce e assegna al welfare state un ruolo centrale nel

¹⁹ Questo scritto riprende e rielabora argomentazioni esposte in altre sedi. Cfr. in particolare Lodigiani (2005; 2006; 2007a; 2007b).

²⁰ Nell’uno o nell’altro caso è in atto un processo di convergenza verso alcuni principi di fondo relativamente a finalità e ruolo delle politiche sociali e del welfare state. Allo strumento del “metodo aperto di coordinamento” (MAC), introdotto nel 1997 con il lancio della Strategia europea per l’occupazione, spetta il compito di vigilare su tale processo di convergenza, che deve avvenire nel rispetto dell’autonomia e della discrezionalità degli stati membri, secondo il principio di sussidiarietà. Il MAC è composto da una serie di procedure formalizzate di monitoraggio e valutazione “reciproca” dell’operato di ciascun paese alla luce delle linee guida, degli indicatori e dei parametri di riferimento definiti e concordati in sede comunitaria. L’obiettivo è quello di condurre i paesi a condividere esperienze e prassi attraverso un processo di apprendimento reciproco, incentrato sullo scambio di *best practices* (Hemerijck 2002).

garantire le condizioni alle quali perseguire il benessere individuale e *collettivo dei cittadini*, muovendo in opposizione al fronte critico sviluppatosi oltre oceano, ma diffuso anche nel vecchio continente, che è arrivato perfino a sostenere l'esigenza di un suo smantellamento. Del resto l'avvento della liberalizzazione dell'economia nell'epoca della globalizzazione e del modello dell'accumulazione flessibile post-fordista sembrava comprovare che un certo tipo di capitalismo potesse prosperare senza una rete di protezione sociale pubblica (Bauman 2004).

A spingere in questa direzione è stata la crisi che il *welfare state* ha conosciuto su più piani, a partire dalla metà degli anni settanta: economico, in termini di sostenibilità finanziaria; istituzionale e sociale, in termini di legittimazione politica e culturale. Una legittimazione sfidata su più fronti: quello della *fiducia* da parte dei cittadini disillusi dinnanzi a una spesa sociale giudicata eccessiva, sempre più a valere sulle tasse versate, per un sistema di protezione e di servizi giudicati invece inadeguati, inefficienti, di scarsa qualità, al punto da indurre a ricorrere al mercato privato. Quello dell'esigenza degli stessi cittadini di avere *maggiori spazi di libertà e autodeterminazione* anche nella risposta ai propri bisogni. Quello della *fenomenologia dei rischi sociali* nella società contemporanea, nella quale alcuni processi culturali, sociali, demografici ed economici hanno innescato cambiamenti di vasta portata, anche di natura strutturale, che mutano le condizioni nelle quali le persone progettano e di fatto costruiscono la loro vita, come vedremo tra breve. Tali fronti hanno palesato l'inadeguatezza del sistema di protezione moderno (di stampo fordista) costruito attorno a uno specifico modello di famiglia nucleare: la cosiddetta *male breadwinner family*, nella quale l'uomo – impiegato a tempo pieno e indeterminato – era l'unico percettore di reddito (*male breadwinner*) e fungeva da tramite per l'accesso alle provvidenze del *welfare* dell'intero nucleo familiare; mentre la donna, moglie e madre, era dedita alle funzioni di cura, restando generalmente al di fuori del mercato del lavoro retribuito. Tipico al riguardo il caso italiano. Esso vede nella famiglia e nella rete parentale allargata (al femminile) uno dei principali pilastri del welfare e ha un sistema di protezione tendenzialmente duale, che conduce all'ipergarantismo di alcune categorie di lavoratori stabilmente inseriti nel mercato del lavoro e nei settori centrali dell'economia, a discapito di quelli impegnati nei settori periferici, marginali, precari, o di coloro che restano del tutto esclusi (Ranci 2004; Ferrera 1998).

L'Europa, per contro, pur riconoscendo l'esigenza di un suo profondo ripensamento, rivendica l'irrinunciabilità dello stato sociale in vista dell'obiettivo dichiarato alla fine del vertice di Lisbona del 2000, a tutti noto: *rendere quella europea l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica duratura, accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale*. In ciò affermando un modello di sviluppo che non subordini l'obiettivo della competitività sul mercato globale al benessere dei cittadini, quest'ultimo declinato in termini oltre che di retribuzione percepita, anche di qualità del lavoro e della vita, di protezione e inclusione sociale. Nella convinzione che esista un nesso diretto tra progresso,

occupazione, partecipazione attiva (non solo sul piano lavorativo), solidarietà, inclusione e coesione; e che su tale nesso possa influire positivamente l'investimento in capitale umano (De La Fuente, Ciccone 2002).

È però certamente uno stato sociale che esige di essere ridisegnato sin dalle fondamenta quello che viene sostenuto, ma che non abdica al suo ruolo scrittivi di fronte alle logiche del mercato e della competizione economica. È uno stato sociale che cerca di superare il tradizionale impianto assistenziale, assicurativo e passivo, centralizzato e *top down*, incentrato sulla protezione del capofamiglia, teso a tutelare i soggetti nei momenti di difficoltà in una prospettiva riparatoria per il danno subito (la perdita del lavoro, la malattia, l'invalidità, la fuoriuscita dal mercato del lavoro per limiti età), per farsi "attivo" (si parla infatti di *active welfare state*) e calarsi in un approccio promozionale, "abilitante" nei confronti delle persone. Secondo questo nuovo paradigma, esso è teso a sostenere lo sviluppo di capacità di auto-protezione rispetto ai rischi sociali, implementando misure selettive e mirate, al limite della personalizzazione; misure che siano soprattutto attivanti le risorse individuali in chiave di *empowerment*, tra le quali la formazione riveste un ruolo di primo piano (scrittivi, Beccalli 2000; Paci 2005; Vandenbroucke 1999).

È evidente il capovolgimento del paradigma di riferimento. Il primo è fondato su una visione passiva del soggetto, che esige di essere tutelato e protetto a fronte di rischi subiti, concepiti come strutturali e indipendenti dalla sua volontà. Il secondo investe il soggetto di una responsabilità individuale dinnanzi a tali rischi. Le politiche passive, assicurative cedono dunque il passo e vanno a integrare le politiche attive, anzi "di attivazione" (*activations policies*), finalizzate a sostenere il soggetto in una sorta di "battaglia personale", cosicché *il rapporto tra responsabilità collettive e individuali viene riscritto a favore di queste ultime*.

Sulla responsabilità individuale nell'uscita della condizione di bisogno, nella ricerca di una occupazione, nella contribuzione a una solidarietà allargata che passa attraverso la propria attivazione anzitutto sul mercato del lavoro si fonda l'*active welfare state*. Non senza effetti paradossali o controproducenti emergenti proprio dall'individualizzazione (personalizzazione) dei programmi di attivazione: mentre si enfatizza e si valorizza la responsabilità del soggetto, e si legittima il desiderio di autorealizzazione, *si amplificano le differenze tra quanti sono in grado o meno di essere attivati*. Per dirla con Sennett (2004), si configura così un "welfare corto": uno stato sociale che riduce le proprie responsabilità limitando le garanzie fisse o permanenti per sostituirle con aiuti temporanei, demandando di fatto al singolo la gestione del proprio destino. Quasi una condanna più che un'opportunità! Uno stato che finisce col produrre disuguaglianze tra coloro che hanno bisogno di consigli per sapere quali risorse esistono e come le possono utilizzare e coloro ai quali servono (e chiedono) solo le risorse, non hanno bisogno di altro perché sanno già come sfruttarle al meglio.

Sin da questa breve premessa appare evidente che il modello sociale europeo, la visione di stato sociale che esso promuove, le politiche sociali che in esso si in-

scrivono, non solo possiedono al pari di tutte le istituzioni una dimensione normativa, ma sono essi stessi *espressione di opzioni normative e valoriali di fondo*. Come afferma De Leonardis (2002), il *welfare* è un territorio ad “alta densità normativa”, costituito com’è di regole, precetti, valori, norme; di classificazioni, certificazioni, e valutazioni; di istituzioni, di scelte e azioni in materia di giustizia sociale; ciò emerge a partire dai principi fissati in leggi, fino alle più minute pratiche quotidiane nei servizi. *A una opzione normativa e valoriale è certamente debitrice anche la priorità accordata alla formazione nel quadro delle politiche comunitarie.*

Per comprendere il senso di quanto affermato basti ricordare la presa di posizione invocata da Jacques Delors nell’ormai lontano 1993 nel celebre Libro bianco curato per la Commissione delle Comunità Europee: *Crescita, Competitività e Occupazione*, quando sosteneva che l’Europa – a fronte della concorrenza sempre più forte dei paesi emergenti – doveva operarsi per la ricerca di una “via alta” alla competizione internazionale e optare con decisione per un’economia basata sulla conoscenza, la specializzazione, la qualità dei prodotti e del lavoro, elevati standard di retribuzione e protezione dei lavoratori, la loro formazione. Era certo un’opzione valoriale quella di considerare il “capitale umano” come la vera ricchezza di un paese. È certo un’opzione valoriale la scelta di continuare a muoversi in questo solco, come testimoniano i tanti documenti che negli ultimi due decenni hanno ribadito questo approccio (cfr. tra altri: Commissione delle Comunità Europee 1995; 2000; 2006; De La Fuente e Ciccone 2002). Essi sono indicativi della centralità assegnata alla formazione – nelle sue diverse declinazioni e accezioni – nel quadro delle politiche rivolte a sostenere l’occupazione e l’inclusione sociale, nonché tese a contemperare le esigenze della crescita economica con quelle della coesione sociale e della sostenibilità: in una parola nel porsi al servizio del mantenimento del modello sociale europeo, definito nei termini sopra detti.

Di quale formazione si stia parlando, e di come essa si inserisca nel quadro delle politiche comunitarie; di quale modello di stato sociale faccia della formazione uno dei cardini del sistema di protezione discuteremo nei prossimi paragrafi.

2. L’attivazione del welfare tra individualizzazione, vulnerabilità sociale e nuovi bisogni

Come anticipato, la rilevanza assegnata alla formazione nel quadro delle politiche comunitarie si colloca dentro un più ampio ridisegno del *welfare state*, in difficoltà evidente a trovare nuove risposte per tutelare i cittadini da situazioni di rischio sociale, disagio e vulnerabilità diffusi; situazioni sempre più trasversali a tutta la popolazione e sempre più imprevedibili (disoccupazione, invecchiamento, povertà, malattia, problematiche familiari, ecc.) dentro percorsi di vita che si fanno meno lineari di un tempo. Le trasformazioni nel lavoro, nella famiglia, nelle istituzioni di regolazione sociale e ancor prima nella sfera culturale fanno infatti emer-

gere ampi processi di “disarticolazione sociale” che mutano le linee di stratificazione della popolazione ed evidenziano nuove disuguaglianze, nuovi bisogni (Ranci 2002). Basti pensare alle trasformazioni in atto in più campi.

Nel mondo lavoro, attraversato da processi di flessibilizzazione, precarizzazione e femminilizzazione, i quali incrinano il mito della piena occupazione, vera e propria “promessa” del *welfare* moderno, e scompaginano gli equilibri di *welfare* consolidati. In primo luogo, l’ingresso in quella che è stata da tempo definita la “società dei lavori” (Accornero 1997) delinea uno scenario di pluralizzazione del lavoro sotto il profilo professionale e settoriale, della prestazione, della tutela: ciò che indebolisce la correlazione tipica dell’epoca fordista tra impiego stabile, inserimento relazionale solido, integrazione sociale e cittadinanza (Castel 1995). Sulla protezione del lavoro a tempo pieno e indeterminato, garantito e stabile, definito nelle mansioni, nelle competenze e nella formazione necessarie per compierlo si reggeva infatti il cosiddetto “compromesso fordista”, nel quale l’impiego “tipico” funzionava come “istituzione regolatrice” in grado di stabilire la posizione sociale dell’individuo, condizionarne il livello di sicurezza e protezione sociale, l’accesso ai servizi, la capacità di consumo, perfino il godimento dei diritti di cittadinanza per sé e i famigliari a carico (Accornero 1997; 2000). In secondo luogo, lo stesso compromesso fordista implicitamente assegnava agli uomini i compiti produttivi e alle donne i compiti di riproduzione. Compiti questi ultimi penalizzanti sotto il profilo della partecipazione al lavoro per il mercato e di fatto vincolanti alla posizione occupazionale del capofamiglia e alle caratteristiche della famiglia di appartenenza per l’accesso a una buona parte dei dispositivi di protezione. Il sistema di *welfare* trovava così nelle funzioni di cura svolte dalle donne tra le mura domestiche un sostegno tanto importante quanto poco valorizzato, riconosciuto e aiutato (Ranci 2004). Funzioni che di fronte alla crescente partecipazione al lavoro delle donne esigono invece specifici servizi di appoggio e conciliazione²¹.

Nell’economia che, superando l’assetto industriale fordista costruito sulla centralità della grande industria, si trasforma in una economia dei servizi, fondata sul sapere e sulle tecnologie dell’informazione (*service and knowledge economy*), sulla flessibilità del lavoro, della produzione, dei modelli organizzativi. Essa fa della conoscenza il motore dello sviluppo, la principale forza produttiva e competitiva. Ma nel contempo produce nuove forme di esclusione per quanti alla conoscenza non hanno eguale accesso. Le chance di vita e di partecipazione attiva al lavoro e alla società dipendono infatti sempre più dalle abilità di apprendimento e dall’accumulazione di capitale umano, cosicché i più penalizzati sono proprio quelli che restano ai margini delle opportunità di formazione iniziale e lungo il corso della vita (Esping-Andersen 2002; Dahrendorf 2003). Emblematicamente, se da un lato si sviluppa una domanda di lavoro qualificato in servizi competitivi e avanzati,

²¹ E necessitano anche di una più equa ripartizione tra uomini e donne, come per esempio sancito nel nostro paese con l’introduzione dei congedi parentali.

aprendo spazi nuovi per la realizzazione di sé nel lavoro e di valorizzazione dell'investimento effettuato nel proprio capitale umano, dall'altro lato cresce la domanda di manodopera non qualificata che va a concentrarsi nei servizi a basso valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro.

Nella composizione demografica della popolazione dove si registra un progressivo invecchiamento, a cui si associano problematiche connesse all'invecchiamento attivo per tutti quei lavoratori che sono ancora in grado di lavorare ma rischiano l'espulsione dal mondo del lavoro, nonché al crescente bisogno di servizi di accompagnamento e cura delle persone più anziane. È noto quanto tale fenomeno, che appare come strutturale e difficile da contenere a fronte dei bassi tassi di natalità registrati un po' in tutti i paesi occidentali (specialmente in Italia), incida sulla spesa pensionistica e sulla sostenibilità del sistema previdenziale e assistenziale.

Nelle strategie e nei modelli familiari che vanno incontro a fenomeni di diversificazione e fragilizzazione, configurando un nuovo modello di *breadwinner* al femminile, spesso difficile da sostenere per i soggetti coinvolti, dove si definiscono percorsi di marginalizzazione, esclusione e povertà correlati alla debolezza delle reti relazionali; dove si delinea quel *deficit* di natalità appena ricordato che mette a rischio la riproduzione stessa della società (Ranci 2002; Naldini 2006; scrit-Andersen 2005). È certamente anche in risposta all'erosione crescente della famiglia come unità economica e alla pluralizzazione delle sue forme che l'*active welfare state* cerca di definire misure e benefici che siano organizzati in funzione degli individui indipendentemente dalla loro posizione nella struttura familiare (Borghi 2006).

Nel rapporto tra individuo e società, all'insegna di un processo di "individualizzazione" sempre più marcato, correlato sia alle esigenze che sempre più i soggetti avvertono ed esprimono in termini di autorealizzazione, autoespressione, autodeterminazione nel lavoro, nella formazione, nella sfera affettiva e in genere in quella personale; sia a sentimenti di vulnerabilità e incertezza. Mentre si ampliano enormemente le libertà di azione e di scelta individuali si rendono più fragili i quadri istituzionali dentro cui si agisce e si progetta la propria vita, come emblematicamente dimostrato dalla destandardizzazione del lavoro dal punto di vista delle forme di regolazione dell'impiego nonché dalla diversità di significato ad esso assegnato in termini esistenziali (Beck 2000). Non è solo il lavoro a registrare queste tendenze ambivalenti.

A ben vedere tutte le trasformazioni qui richiamate producono effetti simili, per un verso lasciando il soggetto più libero da condizionamenti sociali e istituzionali nel compiere le proprie scelte, per altro verso lasciandolo più solo di fronte all'imperativo di auto realizzarsi.

Da questo insieme di trasformazioni discendono certo nuove opportunità di autonomia e realizzazione ma anche nuovi rischi sociali: difficoltà di conciliare vita professionale e vita familiare; fragilità del capitale sociale; difficoltà di ottenere un lavoro stabile, protetto e remunerato; obsolescenza delle competenze e delle condizioni di occupabilità; marginalizzazione dalle opportunità di formazione e dai pro-

cessi di apprendimento continuo. E discendono nuovi bisogni di servizi specifici: servizi di accompagnamento sul mercato del lavoro, di formazione, di conciliazione famiglia-lavoro, di cura, in specie per bimbi piccoli, malati, anziani, persone non autosufficienti.

La risposta a questi nuovi bisogni viene ricercata attraverso l'active welfare state, promuovendo l'idea di una cittadinanza attiva. L'obiettivo è quello di rendere il soggetto in grado di "fare la sua parte" partecipando attivamente alla vita economica, sociale e politica del suo paese; di sostenerlo nell'acquisizione di capacità atte a fronteggiare le situazioni, agire con consapevolezza ed efficacia, realizzare il proprio desiderio di autonomia e di autodeterminazione. In una parola sviluppando il suo *empowerment*, a diversi livelli. Significativamente, secondo alcuni autori, in linea con il cambiamento culturale portato dall'individualizzazione, lo stato sociale attivo sembra voler prendere sul serio la volontà dei soggetti di affrancarsi da vincoli istituzionali, da risposte precodificate perfino nel campo del *welfare*, per valorizzare il desiderio di muoversi in autonomia e in modo proattivo nel progettare la propria vita (Paci 2005). In questa prospettiva l'obiettivo della partecipazione si può realizzare in ambiti diversi e secondo modalità specifiche: occupazione, definizione del percorso di uscita dalla condizione di bisogno; scelta dei servizi a cui appoggiarsi e negoziazione con essi; programmazione dei servizi stessi, magari tramite l'auto-organizzazione della società civile (come dimostra lo sviluppo del no profit in molti ambiti).

Sulla base di questa premessa, l'azione dell'*active welfare state* si presenta come *abilitante, potenziante*. L'*empowerment* dei soggetti, da realizzare anche attraverso un opportuno investimento nel suo capitale umano, è presentato come il primo passo di un processo che dovrebbe portarlo ad acquisire una "libertà sostanziale" (la definizione è dell'economista premio Nobel Amartya Sen), ovvero *una libertà che implica la capacità (capability) di trasformare i beni, le risorse a disposizione in libertà di perseguire i propri obiettivi, di promuovere i propri scopi, di mettere in atto stili di vita alternativi, di progettare la propria vita secondo quanto ha valore per sé* (Sen 2000).

Il problema è che i rischi sociali emergenti portano alla luce un lato del processo di individualizzazione ben lontano dalle aspettative di autorealizzazione di sé nella vita e nel lavoro, rispetto al quale *il soggetto non può certo essere lasciato solo in balia di sistemi di protezione che rischiano di funzionare bene solo con chi ha già le risorse necessarie ed è in grado di mobilitarle*, di fatto scambiando ciò che deve essere considerato l'obiettivo (l'attivazione del soggetto) per la precondizione (Borghi 2006). *Promuovere la responsabilità delle persone è possibile solo mettendo a disposizione mezzi adeguati e opportunità valide, ossia attuando delle responsabilità collettive (istituzionali) nello sviluppo delle condizioni alle quali i soggetti possano esercitare tale responsabilità, essere attivati, esercitare la propria libertà sostanziale.* Il problema è la distanza che si rileva tra le dichiarazioni di principio e la loro attuazione.

Si tratta di una distanza evidente quando si vanno ad analizzare le ricadute dei principi dell'*active welfare state* sul piano delle politiche sociali, del lavoro e formative, laddove il lavoro è considerato come ambito privilegiato di integrazione sociale, inclusione, cittadinanza (principio dal quale non vogliamo certo dissentire), ma sostanzialmente anche come l'unico; laddove la partecipazione attiva si traduce solo in termini di occupazione per il mercato. Si tratta di un approccio rintracciabile sia nella *Job Strategy* dell'OCSE, sia nella *Employment Strategy dell'Unione europea*, non privo di conseguenze contrastanti anche sulla formazione; ciò che in questa sede ci interessa più da vicino.

3. Il lavoro fulcro del patto di cittadinanza

Sul piano delle politiche, i principi dell'*active welfare state* si traducono anzitutto nel sostegno al (re)ingresso nel mercato del lavoro dei soggetti esclusi. *Il lavoro è cioè considerato come il luogo principe dell'attivazione, proponendo di quest'ultima una lettura sostanzialmente monodimensionale ed economicista.* Significativamente, l'obiettivo della piena occupazione torna a essere riproposto come prioritario, seppur con aspettative diversificate in relazione alle diverse categorie che compongono la forza lavoro (come indicato a Lisbona con la definizione dei noti *benchmark*). Esso è declinato infatti con riferimento specifico agli *uomini*, la cui piena occupazione è minacciata dalla precarizzazione e dall'espulsione precoce dovuta all'obsolescenza delle competenze; alle *donne*, caratterizzate ancora da tassi elevati di inattività o di discontinuità lavorativa; ai *giovani*, che scontano un percorso di precariato per l'avvicinamento al lavoro "vero"; agli *anziani*, ai quali sono dedicate le politiche di invecchiamento attivo e la riforma dei sistemi pensionistici; infine ai *soggetti svantaggiati* per i quali sono predisposti interventi mirati iscritti nella logica delle pari opportunità.

In altri termini la Strategia di Lisbona rafforza la centralità del lavoro per la tenuta del modello sociale europeo e il conseguimento congiunto degli obiettivi di crescita economica e coesione sociale, riposizionando il lavoro al centro del patto di cittadinanza, radicalizzando il nesso tra lavoro e welfare proprio nel momento in cui il primo si fa incerto e il secondo residuale.

Se da un lato alla crescente individualizzazione delle carriere lavorative si accompagnano l'individualizzazione delle tutele, la frammentazione e l'erosione dei sistemi di protezione, dall'altro lato la risposta all'indebolimento di tali sistemi di protezione continua a essere cercata nel lavoro. *Ne discende un tentativo di "riallineamento tra lavoro e welfare", di ridefinizione del rapporto tra occupazione e protezione sociale* (Hemerijck 2002).

Il modello di intervento assunto a riferimento è quello del cosiddetto *welfare to work*, finalizzato a favorirne il passaggio dalla percezione passiva di un sussidio (welfare) al lavoro nel settore pubblico o in ambito privato (work), e a reinserire nel

mercato tutti i soggetti in grado di lavorare. L'ambizione è di spostare l'accento da un approccio correttivo, basato sugli ammortizzatori sociali, a uno attivo, basato sull'investimento e mirato a massimizzare il potenziale degli individui perché possano diventare membri autosufficienti e autonomi della società (OCDE 2005). Esso mira a sostenere il soggetto in situazione di disagio attraverso l'integrazione delle politiche monetarie e fiscali (per esempio: benefici economici e crediti di imposta) con le politiche attive (a sostegno di mobilità e flessibilità del lavoro, mediante servizi di accompagnamento, orientamento, inserimento, formazione,...) e con le politiche occupazionali (per esempio: incentivi all'assunzione di determinati target di lavoratori). A dispetto dell'enfasi posta sulla rilevanza dei servizi di attivazione (tra i quali la formazione gioca un ruolo prioritario), il punto di forza della nuova rete di protezione è rappresentato dalle politiche monetarie e fiscali che, attraverso incentivi di vario tipo, mirano a rendere attrattivo il lavorare rispetto alla percezione di un sussidio (*to make work pay*) o all'inattività, come nel caso delle donne per le quali la scelta di lavorare per il mercato è spesso subordinata al calcolo costi-benefici.

Il fine è quello di realizzare una protezione sociale attivante. Per questo la logica di fondo è ispirata al vincolo della "condizionalità". In altri termini, il diritto a fruire di benefici e dispositivi decade se il soggetto non rispetta le condizioni poste dal servizio che li eroga. Su questo principio di condizionalità, di fatto l'*active welfare state* tende a proporre uno scambio tra *welfare* e lavoro. Generalmente infatti i percorsi personalizzati di reinserimento nel mercato del lavoro, comunque siano strutturati, prevedono la stipula di un "patto" tra il servizio e il suo beneficiario. Le indennità sono garantite solo a fronte di un impegno "certificato" nella ricerca attiva di un impiego, alla partecipazione ad azioni di orientamento e soprattutto di formazione, all'accettazione di una occupazione adeguata (congrua) alle caratteristiche della persona che la cerca, o di un lavoro magari meno qualificato e poco remunerato, ma temporaneo e funzionale al reingresso stabile nel mondo del lavoro, o infine di un impiego sussidiato (come ad esempio i lavori di pubblica utilità). Significativamente, sollecitati dalle direttive europee alla riforma del *welfare* in senso attivo e al raggiungimento dei *benchmark* in materia di occupazione, i paesi membri si sono indirizzati non tanto a ridurre la generosità dei sussidi e i tassi di copertura, bensì a incoraggiare i percettori di indennità a trovare lavoro velocemente, nonché a incrementare i vincoli riguardanti i criteri di eleggibilità (Sameck Ludovici, Semenza, Torchio 2007)²².

²² Tale impostazione, tra l'altro, si riverbera a cascata sulle politiche e sui dispositivi di intervento, sul ruolo dei centri pubblici per l'impiego incidendo sul rapporto tra operatori e beneficiari. Verificare l'efficacia dei servizi offerti su indicatori di tipo quantitativo imposti dall'alto (per esempio: la percentuale di soggetti ricollocati sul totale di quelli presi in carico) può portare a misconoscere le effettive esigenze e ragioni di coloro che fruiscono del servizio, forzandoli all'accettazione di una proposta formativa o di lavoro senza tenere in debito conto le circostanze personali, o peggio può condurre a escludere dagli interventi coloro che risultano meno attivabili restringendo i criteri di selezione secondo la propria discrezionalità (Bonvin, Farvaque 2005).

Occorre dunque avviare una riflessione sullo stesso concetto di attivazione propugnato in sede europea, per comprendere se la lettura economicista rappresenti l'unica possibile, o se vi siano margini per una impostazione diversa. A livello di principio, infatti, negli stessi orientamenti comunitari vi sono gli elementi per sostenere *il carattere multidimensionale della cittadinanza attiva*, riconoscendo che essa non si esaurisce nel solo lavoro per il mercato.

Sotto il concetto di attivazione possono coesistere fenomeni diversi: “la partecipazione al lavoro, anche obbligata; la responsabilizzazione individuale rispetto al proprio benessere e a quello dei membri della propria famiglia, che si trovino in condizioni di dipendenza; la libertà di scelta in quanto consumatori dei servizi di *welfare*; la partecipazione alle scelte pubbliche e l'autorganizzazione delle comunità locali” (Bifulco 2005, 20). A partire da questa consapevolezza si può portare alla luce anche un altro lato dell'attivazione, rimasto più nascosto, a dispetto delle dichiarazioni di principio, ma decisamente promettente. *Tale lato si dispiega nella possibilità di valorizzare il nesso originario tra attivazione ed empowerment, laddove il lavoro sia da considerarsi come uno dei possibili ambiti di realizzazione della cittadinanza attiva, ma non l'unico. Quest'ultima, in momenti diversi della vita, si può esplicitare in contesti diversificati, compreso il lavoro di cura, la formazione, il volontariato, senza per questo determinare il venir meno del dovere di concorrere in modo “produttivo” alla costruzione di una società del benessere per tutti, inclusiva, coesa, capace anche di esprimere forme di solidarietà allargata.* In questa visione l'attivazione va di pari passo con lo sviluppo di quella libertà sostanziale di cui abbiamo prima parlato.

Del resto l'inclusione lavorativa da sola non basta a suscitare sentimenti di fiducia, appartenenza, stima di sé e riconoscimento reciproco necessari per produrre l'inclusione sociale tanto quanto un reddito. La stessa occupazione non è certo una categoria omogenea. Il discorso istituzionale europeo nella sua lettura economicista tende a considerare ogni lavoro remunerato come avente, oltre al risvolto economico, valenze immateriali legate alle funzioni che assolve nell'accesso alle reti sociali, nello sviluppo di un'identità personale, nell'acquisizione di uno status, ecc., ma la pluralità delle forme di impiego rende evidente come ciò non sia sempre vero (Van Berkel 2002). In altri termini, così come la mancanza di lavoro non è necessariamente un fattore di esclusione, basti pensare alla funzione di ammortizzatore sociale in molti casi esercitata dalla famiglia di appartenenza, anche il lavoro che c'è non è di per sé garanzia di inclusione sociale: lo dimostrano la vicenda di tanti immigrati impiegati nel sistema produttivo del nostro paese che restano però ai margini del sistema sociale, o dei lavoratori che passano da un'occupazione sussidiata a un'altra senza trovare una reale possibilità di emancipazione, o ancora dei tanti lavoratori atipici bloccati in circuiti di precarizzazione.

Per di più non tutto il lavoro è occupazione. Basti pensare ad altre attività, sopracitate, di cui si sottovaluta il potenziale inclusivo. La nozione di lavoro salariato si è infatti costruita in epoca moderna occultando tutte le forme non di mercato, non

mercificate di lavoro, che vanno a ricomporre il quadro di una più ampia “condizione lavorativa” che include il lavoro nella sfera familiare, il lavoro di formazione, il lavoro volontario, il lavoro indipendente, il lavoro di pubblica utilità, ecc. (Supiot 2003: 66-67; ancora Van Berkel 2002; cfr. anche Paci 2005; Beck 2000).

In questa prospettiva, l’attivazione potrebbe mirare a promuovere non tanto l’occupabilità o l’occupazione quanto la “capacità di lavoro” (*capability for work*), intendendo quest’ultima non solo in termini di *employability* e di impiego remunerato, ma di sviluppo di una “condizione occupazionale” nel senso ampio sopra detto, laddove tale capacità sia funzione della possibilità di scelta di una forma di lavoro (anche non per il mercato) che abbia valore per il soggetto – o anche di rifiuto delle opzioni che per lui non hanno interesse²³ – (Bonvin, Farvaque 2003). Ne consegue per il soggetto la possibilità di partecipare alla scelta della “forma” di lavoro in cui impegnarsi in un dato momento della sua vita e di definirne il contenuto. Quella che abbiamo chiamato “capacità di lavoro” in senso lato va così di pari passo con un’altra capacità, quella di “espressione” (*capability for voice*), che è funzione di una cittadinanza attiva, nella misura in cui il soggetto è in grado di esprimere e far valere la propria opinione in una arena pubblica: un’impresa, una realtà politica, un servizio (*ibidem*). Applicata ai programmi di attivazione quest’ultima rappresenta la capacità di concorrere alla definizione del proprio percorso di uscita dalla situazione di disoccupazione (ad esempio attraverso un processo di negoziazione con il servizio per l’impiego), alla ricerca di soluzioni di valore per sé; applicata alle politiche sociali attive rimanda alla capacità di portare alla luce i propri bisogni attraverso le rappresentanze della società civile; e a un livello ancora più elevato, alla capacità di cooperare nella definizione di risposte a tali bisogni. *L’azione pubblica in materia di attivazione viene così riscritta alla luce di nuovi obiettivi: garantire ai soggetti le risorse necessarie per soddisfare i propri bisogni, ma anche promuovere l’acquisizione delle capacità effettive di sfruttare tali risorse così che essi possano “convertire” (il termine è di Sen) le proprie risorse in capacità reali di scelta e di azione.*

In conclusione, le letture del cambiamento in atto possono essere molteplici. Si può valutare con ottimismo l’applicazione delle istanze dell’individualizzazione al *welfare state*, all’insegna di un approccio liberale che ritagli per quest’ultimo un ruolo del tutto residuale. Oppure condannare con pessimismo il rischio di uno stato sociale che esaspera il suo lato corporativo e categoriale (riuscendo a proteggere solo i soggetti che hanno una posizione sicura e stabile nel mercato del lavoro), lasciando sostanzialmente a se stessi quanti si barcamenano nel passaggio tra lavori diversi, periodi di disoccupazione, rientri temporanei, fasi di inattività. Oppure cogliere i segnali positivi che esistono nel tentativo di rifondare un sistema di *wel-*

²³ Ciò che il principio di condizionalità di molti programmi di attivazione tende a limitare, se non a cancellare.

fare all'insegna del recupero e della valorizzazione dell'*empowerment* del cittadino (Paci 2005). Senza nascondersi le difficoltà e le storture presenti e possibili, però anche cercando di indagare le condizioni alle quali l'*empowerment* individuale possa essere sviluppato e tradursi in reale capacità di azione e scelta, nel nostro caso interrogandoci specificamente sul ruolo che in tal senso possono giocare le politiche formative.

4. Formazione e apprendimento permanente come fattori di “conversione”

L'importanza della formazione nelle politiche comunitarie emersa a partire dai primi anni novanta è rimasta una costante negli anni successivi, ma è andata incontro a trasformazioni rilevanti in merito al ruolo e alle finalità a essa assegnate. Le due principali tappe di questa evoluzione possono essere identificate con la *Strategia europea per l'occupazione (SEO)*, varata nel 1997 al vertice di Lussemburgo, e con la *Strategia per la crescita e l'occupazione* definita a Lisbona nel 2000 e rilanciata nel 2005.

Al centro della SEO si ponevano, come noto, i cosiddetti “4 pilastri” chiamati a sostenere i *piani nazionali di azione per l'occupazione (NAP)*. Nel dettaglio: a) migliorare l'occupabilità tramite il ricorso a misure attive; b) sviluppare l'imprenditorialità; c) incoraggiare l'adattabilità di imprese e lavoratori attraverso l'innovazione delle forme di organizzazione del lavoro e promuovendo gli investimenti delle imprese in capitale umano; d) rafforzare le politiche per le pari opportunità. Essi sancivano la necessità di sviluppare le politiche attive del lavoro in luogo delle politiche passive e l'esigenza di puntare sulla formazione, considerata in grado di agire sia sull'occupabilità dei soggetti sia sull'adattabilità reciproca di imprese e lavoratori in vista della produttività delle une e degli altri. Il riferimento era segnatamente alla *formazione continua*, intesa come strumento di accompagnamento del lavoratore nell'arco della sua vita attiva, ma anche come strumento di competitività aziendale; finalizzata a riqualificare i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, a prevenire i fenomeni di obsolescenza delle conoscenze professionali degli occupati, a promuovere l'incontro tra domanda e offerta specie a sostegno di carriere lavorative incerte e discontinue, a migliorare la qualità e la produttività del lavoro.

Di fronte allo scenario di crescente flessibilità verso cui spinge il modello di accumulazione post-fordista, di fronte alla disoccupazione e alla mancanza di nuovi impieghi, di fronte alle strategie delle imprese di delocalizzazione della produzione, di ristrutturazione, di drastici ridimensionamenti del personale, di fronte a un mercato del lavoro più flessibile ma anche più insicuro e segmentato, di fronte alla crisi dello stato sociale e alla sua incapacità di continuare a sostenere i costi di una copertura ad ampio raggio, la formazione veniva presentata come una *nuova forma di tutela occupazionale*, in quanto garanzia – se non di un impiego – almeno dell'opportunità di conseguire le migliori chance di trovarne o mantenere uno.

Veniva così sancito il legame tra occupabilità (employability) e formazione continua, e introdotto il principio dell'attivazione (lavorativa) come linea guida per la riforma del welfare. In altre parole, la formazione veniva presentata come una sorta di salvagente per restare a galla di fronte alle incertezze della condizione lavorativa, agendo sulle caratteristiche di occupabilità del soggetto, promuovendone l'inserimento in un mercato del lavoro "transizionale" (Gazier 2003), ovvero caratterizzato da passaggi tra impieghi diversi. Rispetto a questo scenario, la strategia di Lisbona introduce qualche elemento di novità.

Se al cuore della SEO si ritrovava il concetto di employability, il fulcro della Strategia di Lisbona è, come abbiamo visto, la piena occupazione per tutti. Tale cambiamento di prospettiva modifica anche le priorità delle politiche attive del lavoro prima focalizzate soprattutto su formazione e orientamento, ora incentrate sulle funzioni di incontro domanda/offerta, riduzione della disoccupazione e attivazione, incentivi all'impiego.

In tale quadro la formazione vede ampliarsi il suo significato. Essa è chiamata a sostenere la partecipazione attiva dei cittadini (promuovendone l'esercizio dei propri diritti) in tutte le sfere della vita associata, anche al di fuori di quella lavorativa. La sottolineatura non è di poco conto. Da un lato si assume come obiettivo centrale delle politiche l'occupazione. Dall'altro si riconosce che agire su questo fronte non è la missione specifica della formazione²⁴, bensì di altre politiche occupazionali e del lavoro. *Si restituisce così la formazione alla sua funzione di crescita della persona e di empowerment in senso lato, almeno a livello di principio.*

La nozione di formazione continua centrale nella SEO viene così ricompresa in quella di apprendimento permanente (*lifelong learning*), estendendone ruolo e finalità anche al di là delle ricadute in termini professionali. Quest'ultimo è chiamato a realizzarsi in esperienze formative attivate in qualsiasi momento della vita (*life long*) e in qualsiasi contesto (*life wide*), secondo modalità molteplici: formali, non formali e informali (*formal, non-formal, informal*), volte a migliorare le conoscenze e le competenze del soggetto in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale (Bocca 2002). In questo senso, si sostiene, il *lifelong learning* deve configurarsi come il principio ispiratore dell'offerta e della domanda formativa, una sorta di metodo da attuare a tutti i livelli di un sistema formativo concepito in termini allargati sino a ricomprendere le opportunità di apprendimento informali. Più specificamente il *lifelong learning* rappresenta per il soggetto la possibilità di verificare, aggiornare e sviluppare continuamente il proprio sistema di competenze ai fini sia dell'occupabilità e concorrenzialità sul mercato del lavoro sia di una par-

²⁴ Del resto, in termini rigorosi, essa non va considerata come politica dell'occupazione in quanto non è in grado di creare nuovi posti di lavoro (né questa è la sua finalità): la sua efficacia si misura semmai nell'avvicinare domanda e offerta di lavoro; il suo terreno di valutazione è la capacità di favorire l'attivazione lavorativa dei lavoratori e mantenere/sviluppare la loro occupabilità in un mercato altamente competitivo, flessibile e incerto.

tecipazione attiva alla società della conoscenza quale è, e ambisce a essere sempre di più, quella europea.

Il *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* della Commissione Europea, redatto a conclusione del *summit* di Lisbona nel 2000, coniuga tali diversi obiettivi in modo esplicito. Esso afferma chiaramente che il *lifelong learning* è chiamato a perseguire *due finalità distinte e al tempo stesso interdipendenti*:

- *la promozione dell'occupabilità e dell'adattabilità* dei lavoratori: una sorta di manutenzione delle condizioni che li rendono concorrenziali sul mercato del lavoro e adattabili alle esigenze delle imprese (l'accento è posto sulle politiche di formazione continua e di capitale umano);
- *la promozione di una cittadinanza attiva*, al fine di rendere i cittadini in grado di cooperare sempre più attivamente ai vari livelli territoriali e istituzionali (da quello locale a quello comunitario) in tutte le sfere della vita pubblica, in particolare nel campo sociale e politico (si valorizza qui ogni opportunità di apprendimento).

Così ridisegnata la formazione o, meglio, l'apprendimento continuo si colloca pienamente al centro dell'*active welfare state*, secondo una lettura dell'attivazione ampia, coniugata in chiave non solo occupazionale. Nei termini utilizzati sopra possiamo dire che l'apprendimento continuo, se assunto in questa prospettiva, può concorrere a sviluppare sia la capacità di lavoro (*capability for work*) sia la capacità di espressione (*capability for voice*) aiutando il soggetto ad acquisire le conoscenze, le competenze e anche la consapevolezza e il "potere" necessari per convertire le risorse a disposizione in strategie di comportamento, per operare delle scelte di valore per sé, per far valere il proprio punto di vista. Per dirlo nuovamente con la terminologia di Sen, *l'apprendimento continuo si configura come un fattore di "conversione" cruciale per le persone, a tutela della loro capacità di mettere in campo scelte che abbiano significato per la realizzazione di sé e dei propri obiettivi.*

Tuttavia, a dispetto di questa definizione ampia delle finalità dell'apprendimento permanente, lo spostamento di accento dall'occupabilità all'occupazione operato a Lisbona sul piano delle politiche ha finito con il contaminare anche la formazione, contrastando il dispiegarsi di tutte le sue potenzialità, finendo con il favorire lo sviluppo di azioni formative soprattutto in chiave professionalizzante, in stretto rapporto con le esigenze del mercato del lavoro. Laddove connessa ai programmi di attivazione la formazione viene assunta in chiave per lo più economicista. I riscontri empirici danno conto di una convergenza in questo senso, anche se ciò sembra avvenire con intensità diversa a seconda dei paesi, nei quali evidentemente pesano anche altri fattori legati alle caratteristiche socio-economiche, istituzionali e politiche del contesto nazionale e più in generale al modello di *welfare state* in essi prevalente (Esping-Andersen 2000). Semplificando un po' il quadro si possono individuare al riguardo almeno due modelli di riferimento: l'uno che rimanda ai sistemi di *welfare* di matrice liberale (anglosassone), l'altro ai sistemi di *welfare* di matrice socialdemocratica (scandinava).

Il primo assegna allo stato sociale un ruolo di protezione minimale per i bisognosi, e di autonomizzazione dei soggetti “abili” attraverso il lavoro retribuito, e vi associa una forma efficientista di *welfare to work* (Barbier 2005; Busilacchi 2006). L’idealtipo qui può essere rappresentato da quello che viene definito *workfare*²⁵ (come nel caso inglese), nel quale la cittadinanza è connessa all’attivazione economica. Secondo questo modello il godimento dei diritti sociali deve essere subordinato alla attivazione dei cittadini sul mercato del lavoro e al rapido inserimento lavorativo (in un impiego “purché sia”: *working first* ne è il motto). La formazione in questo scenario viene considerata in termini strumentali e come politica dell’occupazione e spesso resta vittima di una prospettiva di breve periodo. Emblematico in proposito quanto accade nel campo della formazione continua, il cui sviluppo è fortemente delegato alle imprese e alle loro strategie di investimento delle risorse umane, cosicché questo finisce con l’essere un settore caratterizzato da un ampio “volontarismo”.

Il secondo modello considera lo stato sociale attivo come una forma di *investimento sociale* al cui centro spiccano proprio le politiche orientate al “capitale umano” (Barbier 2005; Giddens 1999; 2007). In tale quadro l’inserimento nel mercato del lavoro è una condizione fondamentale ma non necessaria né peraltro sufficiente a garantire una cittadinanza attiva: il lavoro retribuito è cioè solo uno degli ambiti possibili per realizzare uno *sviluppo umano* (Bosi 2003; Busilacchi 2006). Presuppone un riconoscimento elevato e la valorizzazione ampia della formazione (a tutti i livelli e nelle sue diverse tipologie: formale, non formale, informale) come veicolo di *empowerment* e attivazione delle capacità dei soggetti (la loro libertà di scelta sostanziale, la responsabilità, le possibilità di autorealizzazione). L’idealtipo di riferimento può essere considerato il caso danese, nel quale la cittadinanza è per principio universalistica. Tale modello è da alcuni definito *learnfare*²⁶. Lo contraddistinguono la presenza di un sistema formativo “aperto” a uscite e rientri in momenti diversi, l’eterogeneità dei percorsi, l’accesso garantito a tutti all’istruzione e alla formazione iniziale e continua finanziata dallo stato, anche a quella erogata e/o gestita dai servizi per l’impiego pubblici. Volendo coniare anche in questo caso un motto si potrebbe dire *learning first*: gli obiettivi di reinserimento occupazionale passano attraverso il potenziamento delle competenze e della capacità del lavoratore. Il *lifelong learning* è promosso e tutelato come diritto per tutti grazie alla pre-

²⁵ Come nota Barbier (2005) il termine *workfare* (che letteralmente significa *work for welfare*) è spesso utilizzato per riferire di programmi e schemi assai diversificati. In questa sede lo utilizzeremo nell’accezione più diffusa, ovvero quella che interpreta il *welfare to work* in termini minimalisti ed economicisti, accentuandone il carattere condizionato e “punitivo”: l’assistenza sociale è garantita solo a fronte dell’impegno retribuito nel mercato del lavoro, anche in impieghi sussidiati, con effetti spesso stigmatizzanti e non emancipativi. Il *workfare* enfatizza cioè il ricorso a misure miste che erogano sussidi “in cambio” di lavoro e *obbliga* le persone che richiedono i benefici del welfare ad acquisire “requisiti occupazionali”, accettando di partecipare a programmi di formazione e reinserimento lavorativo (cfr. per es. Hvinden 2000).

senza di una serie di dispositivi normativi (a partire dai congedi formativi), nonché all'azione esercitata in tale senso dalle relazioni industriali che inducono a investire in formazione anche le imprese. Peraltro, non può essere sottaciuto che la centralità assegnata alla formazione nelle politiche di attivazione ha subito negli ultimi anni un indebolimento e che, anche in questo paese, si rintracciano i segnali di una svolta in senso *workfarista* (Colasanto, Lodigiani 2007).

È quest'ultimo un segnale importante perché evidenzia come la lettura dell'attivazione in senso economicista sembri prendere piede, e come ne risulti investita anche la formazione. Laddove prevale un'interpretazione monodimensionale la leva formativa finisce con l'essere considerata moneta di scambio con il welfare, quando il lavoro manca. Laddove i programmi di reinserimento attivo non possono contare su una proposta di lavoro (anche sussidiato), in genere mettono in campo una proposta di (ri)qualificazione condizionando alla sua accettazione da parte del soggetto in cerca di impiego l'accesso alle indennità e ai vari *benefit*. Al *welfare to work* si affianca dunque un *welfare to training*. In questi casi la partecipazione a iniziative formative e di apprendimento è considerata segno dell'attivazione al pari del lavoro e della ricerca attiva di esso, e di conseguenza rappresenta criterio per l'accesso alle forme di protezione attivante, quasi ne fosse un "equivalente funzionale". Ma tale equivalenza è sostenibile solo a certe condizioni, ovvero che il concetto di lavoro sia inteso nel senso ampio sopra auspicato, che esistano gli adeguati sostegni economici, che siano garantiti i diritti di protezione, e che la formazione sia realmente considerata come "una forma di lavoro", pensata in un'ottica di lungo periodo come occasione reale di *empowerment* e non – come spesso accade – solo come certificazione formale della disponibilità al reinserimento lavorativo, costruita su percorsi brevi che si configurano più come parcheggi temporanei di quanti sono in cerca di impiego; solo come qualcosa che deve riportare al lavoro le persone nel più breve tempo possibile. Allora forse si potrebbe pensare a una sorta di *welfare to learning*. Quand'anche tali condizioni siano rispettate, *occorre fare i conti con i processi che, invece di configurare la formazione e l'apprendimento permanente come fonte di compensazione delle scrittivnze, come reali fattori di "conversione", di potenziamento delle capacità produttive e di partecipazione attiva in senso lato, al contrario li rendono fattori di stratificazione sociale e perfino di discriminazione.*

²⁶ Il termine *learnfare* è mutuato dai programmi (diffusi soprattutto nei contesti anglosassoni) di reinserimento scolastico dei giovani adolescenti che abbandonano la scuola perché precocemente divenuti genitori, e che si ritrovano a dipendere dal welfare, impossibilitati a completare gli studi superiori o intrappolati in percorsi di disoccupazione, sottooccupazione e segregazione in lavori dequalificati. Esso rimanda a una visione della formazione come diritto di cittadinanza e strumento di partecipazione attiva.

5. Per eque opportunità di apprendimento

Le verifiche di implementazione della strategia di Lisbona, realizzate dalla Commissione Europea stessa, indicano che la partecipazione degli adulti alle varie tipologie di apprendimento permanente appare ampiamente correlata in tutta Europa all'età, al genere, al titolo di studio già posseduto, alla posizione occupazionale. La correlazione più elevata è quella tra il livello di istruzione e la propensione formativa lungo l'arco della vita, così come accade in merito alla posizione occupazionale, che vede quanti impegnati in una attività retribuita stabile accedere con molta più facilità alle iniziative formative di qualunque tipo. Basti un dato. Il *benchmark* per la partecipazione alle iniziative di *lifelong learning* della popolazione tra i 25 e i 64 anni è fissato al 12,5% per il 2010. La media europea si è attestata al 10,8% nel 2005, ma solo al 3,4% se si considerano i soggetti con al massimo un titolo di studio superiore (in Italia il valore relativo scende addirittura all'1%) (ISFOL 2006). Le stesse dinamiche si rilevano in corrispondenza del coinvolgimento nella formazione continua. Secondo un'indagine ISFOL²⁷, quasi un lavoratore su tre (32,7%) in Italia ha fruito, nel corso del 2004, di iniziative di formazione collegate al proprio lavoro, al fine di aggiornare, migliorare o acquisire nuove competenze. Ma l'incidenza è molto più significativa tra i dipendenti con i più alti livelli di inquadramento, professionalità e istruzione (in particolare, l'accesso alle attività di formazione continua è direttamente proporzionale al titolo di studio posseduto: la media dei formati varia tra il 12,5% dei lavoratori con licenza elementare, il 39,2% dei diplomati e il 60,6% dei laureati). Le tendenze sono come noto le stesse se si guarda ai dati relativi all'utilizzo dei *voucher* individuali. *La loro introduzione a sostegno della domanda formativa individuale sembra capace di intercettare solo una fascia dell'utenza "bisognosa" di sostegno, ovvero i soggetti più istruiti, magari già orientati a investire in formazione ma esclusi dai canali aziendali perché ancora in cerca del primo inserimento nel mercato del lavoro o impiegati con contratti di lavoro non standard che li lasciano ai margini del mercato interno e delle politiche per le risorse umane delle aziende: lavoratori atipici, giovani inoccupati, donne (specie al rientro dopo la maternità), dipendenti di piccole imprese, aspiranti imprenditori, tutti ad alta domanda potenziale di formazione. Mentre resta molto più difficile che intercetti la componente più debole della forza lavoro, la meno istruita, che fa poca formazione e altrettanto poca ne domanda dentro e fuori l'impresa* (Pizzuti 2007; MLPS 2005).

Puntare alla piena occupazione dunque non basta, se questa è sempre più condizionata dalle capacità professionali e dall'accesso alla conoscenza. Occorre garantire l'equità nelle opportunità di partenza e soprattutto lungo l'arco della vita

²⁷ Inda.Co. 2005 *Lavoratori - Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua*; cit. in ISFOL (2006).

attiva, cercando di restituire in modo permanente i mezzi per rimettersi in carreggiata (Esping-Andersen 2005). In ambito formativo il lifelong learning punta proprio a questo, ma la sua azione è inficiata da disuguaglianze che si tramandano e cumulano in chiave intergenerazionale. La formazione tende a cadere verso l'alto ovvero a concentrarsi là dove già c'è: la formazione genera nuova formazione (learning begets learning) e dunque gli investimenti più efficaci sono quelli che si realizzano nei primi anni di sviluppo della persona (Heckman 2003). Se le opportunità di formazione in età adulta sono condizionate dal capitale umano pregresso, allora il potenziale di recupero degli svantaggi, di miglioramento dell'occupabilità di sostegno all'attivazione, di crescita dell'empowerment insito nelle iniziative di lifelong learning, secondo quanto auspicato dentro il sistema di welfare attivo, risulta frenato. In altri termini, al momento, il lifelong learning difficilmente riesce a porre rimedio alle disuguaglianze che si determinano già nel corso dell'istruzione e della formazione iniziali, anzi rischiano di rinforzarle. Percorsi difficoltosi, uscite precoci dal sistema educativo istituzionale producono effetti cumulativi nel tempo, dando luogo a carriere lavorative più esposte ai rischi di precarizzazione, marginalizzazione negli impieghi meno qualificati, difficoltà di fruizione di ulteriori opportunità formative. La possibilità che esso sia in grado di offrire occasione permanente di recupero e sviluppo di nuove competenze, abilità e conoscenze si regge sulla costruzione di un sistema educativo che a tutti i livelli e in tutti i percorsi garantisca di sviluppare quelle abilità di apprendimento continuo che saranno necessarie per contrastare nel tempo le dinamiche di esclusione che si producono nella knowledge society.

Non basta però affermare un diritto perché esso si realizzi nella pratica, occorre vigilare sulle condizioni alle quali esso si traduce in capacità di azione, tanto più se la possibilità di esigere il rispetto di tale diritto viene a dipendere dall'attivazione (e dalle scelte) del soggetto interessato. È questa l'unica base sulla quale può essere costruito un sistema di *learnfare* che sia insieme efficace ed equo, che non discrimini tra quanti hanno accesso alla formazione e quanti ne restano ai margini, magari semplicemente perché incapaci di coglierne le occasioni in quanto non sostenuti dalla famiglia o dal datore di lavoro. *Dunque occorre operare sulle condizioni universalistiche dell'accesso alla formazione, al fine di scongiurare il rischio che essa si configuri come un fattore di disuguaglianza sociale che, in un contesto di scolarizzazione crescente, penalizza proprio i soggetti meno istruiti.*

Non è solo un problema di opportunità. *Esistono almeno tre livelli sui quali possono innescarsi i processi di disuguaglianza: dei diritti, dell'accesso a tali diritti, della capacità di tradurli in risorse per l'azione.* È su questo terzo livello che occorre concentrarsi se si vuole garantire l'esercizio di una libertà sostanziale, che – tornando al linguaggio di Sen – si regga sulle *capabilities* di tradurre i diritti in opportunità reali per l'autorealizzazione e l'autodeterminazione. In altri termini la garanzia formale dei diritti non implica da sé sola eguali opportunità di fruirne, di esigerli e utilizzarli a proprio vantaggio. La difficoltà sta dunque nel non fermarsi alla definizione di un quadro normativo che sancisca la formazione come un diritto

per tutti, perché questo non è sufficiente. Occorre anche agire sulle condizioni sociali e istituzionali alle quali essa sia effettivamente un diritto esigibile in tutte le sue potenzialità al di là delle differenze e delle disuguaglianze che esistono tra i soggetti. *Altrimenti il lifelong learning continuerà ad intercettare solo la domanda di formazione di chi è già ad alto potenziale formativo.*

È dunque un problema di *equa opportunità* quello che si pone, non solo con riferimento generale al *welfare* (Busilacchi 2006), ma con riferimento specifico all'ambito dell'apprendimento continuo. Sfuggire alle trappole dello svantaggio sociale, e ai rischi di ereditarietà connessi, ha una implicazione sul piano degli obiettivi di intervento di uno stato sociale attivo: concentrare gli sforzi sulle politiche di formazione e di accrescimento del capitale umano (Ferrera 2004). Con riferimento alla formazione, affinché essa possa realmente rappresentare un fattore di *empowerment* e non un fattore ulteriore di stratificazione sociale e disuguaglianza occorre però riflettere su cosa significhi il mirare a garantire equa opportunità sin dai primi livelli del sistema formativo. Passa di qui la sostenibilità del *learnfare* e della centralità dell'investimento in capitale umano in un regime di *welfare* attivo, laddove quest'ultimo voglia essere orientato a sviluppare l'assetto di capacità necessarie per il benessere della persona, comprese quelle educative, formative, di apprendimento.

6. Per concludere: dal Workfare al Learnfare?

L'ipotesi del *learnfare* – inteso come modello di *welfare attivo e abilitante, integrativo* (non sostitutivo) a quello di *welfare to work* e soprattutto integrativo al *workfare* – si regge sulla convinzione che la formazione (o meglio, l'apprendimento continuo, il *lifelong learning*) rappresenti un diritto sociale, un diritto di cittadinanza. Ma occorre definire le condizioni affinché tale diritto sia esigibile da tutti (non solo dai lavoratori già occupati o più qualificati, come di fatto oggi accade); in altri termini occorre che il *diritto individuale* alla formazione sia davvero in grado di proteggere e sostenere la capacità di accesso di ogni cittadino, lavoratore e non, alle opportunità formative esistenti. Ciò è possibile a patto che la fruizione di tale diritto sia garantita a tutti indipendentemente dalla posizione occupazionale dei soggetti; che esistano eguali opportunità di portare a compimento in modo positivo il percorso intrapreso; che si sviluppi a tutti i livelli e in tutti i percorsi del sistema formativo la capacità di apprendere ad apprendere, così da imparare a riconoscere il valore di un investimento in capitale umano a tutte le fasi e situazioni del corso di vita.

Per rappresentare realmente un fattore di *empowerment* dei soggetti e sfuggire al rischio di costituirsi invece come fattore di stratificazione sociale, la formazione dovrebbe allora accompagnarsi allo sviluppo di un'altra capacità (oltre a quella di lavoro e di espressione prima definite): la *capacità educativa, di apprendimento*

(*capability for education*, o *capability for learning*), ovvero la *capacità di cogliere il valore di opportunità rappresentato dalla formazione, ma anche di scegliere tra diverse opzioni formative quella di valore per sé*. Per svilupparla occorre intervenire a livello di sistema formativo allargato, sin dall'istruzione e dalla formazione professionale iniziali, e prima ancora dalla scuola primaria e dell'infanzia, se è vero che la stessa efficacia della formazione continua e permanente affonda le sue radici nelle abilità cognitive e di apprendimento acquisite prima dell'ingresso nel mondo del lavoro, nei percorsi formativi istituzionali e non.

Non è dunque una questione solo di disponibilità di opportunità formative, ma anche di valore attribuito ad esse, di condizioni alle quali la scelta tra di esse viene compiuta. In questo scenario l'eterogeneità dei percorsi diventa un valore, se inscritta in un quadro di pari dignità e riconoscimento sociale. Un valore poco praticato nel nostro paese dove invece l'eterogeneità spesso si associa a forme di disuguaglianza; alcuni percorsi sono socialmente svalutati; le possibilità di scelta e i tassi di successo sono ancora influenzati da appartenenze ascritte; e spesso manca un adeguato sostegno nelle scelte da compiere e lungo i percorsi intrapresi. Gli assunti del *learnfare*, infatti, rimandano alla convinzione che l'inclusione sociale e l'attivazione passino anche attraverso una partecipazione elevata al sistema formativo, e che quest'ultimo debba garantire a tutti eguali opportunità (fossero anche di "seconda chance") di raggiungere i livelli più elevati, ma anche di scegliere i percorsi che più si confanno alle proprie capacità e aspettative.

In un simile contesto, la *capability for education* può essere sviluppata a patto che, oltre alla garanzia del diritto soggettivo alla formazione, siano tutelati anche i diritti di accesso, successo e libertà sostanziale attraverso dispositivi che consentano di annullare e superare le disuguaglianze di partenza lungo il percorso: borse di studio per evitare un sottoinvestimento in istruzione da parte di chi non possiede un adeguato capitale economico; misure di orientamento per sostenere scelte autonome da condizionamenti di tipo scrittivi; servizi di accompagnamento nel corso degli studi per combattere i fenomeni di *drop out*; politiche capaci di valorizzare la specificità di ciascun percorso formativo e di non rendere "scelta obbligata" l'inseguimento del titolo di studio più elevato nel rispetto della pari dignità e specificità dei percorsi necessarie all'esercizio di una libertà sostanziale di scelta; imprese che sappiano valorizzare il capitale umano di cui dispongono; un sistema di formazione continua e permanente che sappia intercettare tutti i beneficiari potenziali, e non solo quelli già ad alto potenziale formativo. È su questo terreno che si gioca la partita del *learnfare* e la possibilità di rivisitarlo alla luce di un approccio al *welfare* attivo che metta al centro la capacità in luogo dell'occupabilità, anche in ambito formativo.

BIBLIOGRAFIA

- ACCORNERO A. (1997), *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- ACCORNERO A. (2000), *La "società dei lavori"*, "Sociologia del lavoro", 80.
- AMBROSINI M., BECCALLI B.M. (2000), *Introduzione*, in *Lavoro e nuova cittadinanza*, "Sociologia del Lavoro", n. 80, pp. 7-28.
- BARBIER J. C. (2005), *Attivazione*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 1.
- BAUMAN Z. (2004b), *Lavoro, consumo, nuove povertà*, Città Aperta Edizioni, Troina (EN).
- BECK U. (2000b), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino.
- BIFULCO L. (2005), a cura di, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma
- BOCCA G. (2002), *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, in "Professionalità", n. 67.
- BONVIN J.M., FARVAQUE N. (2003), *Towards a Capability-Friendly Social Policy: The Role of Implementing Local Agencies*, Paper presented at VHI Conference "Transforming Unjust Structures. Capabilities and Justice", Von Hügel Institutes, University of Cambridge, Cambridge (UK).
- BONVIN J.M., FARVAQUE N. (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 1.
- BORGHİ V. (2006), *Tra individualizzazione e attivazione: trasformazioni sociali ai confini tra lavoro, welfare e logiche amministrative*, in Borghi V., Rizza R., *L'organizzazione sociale del lavoro. Lo statuto del lavoro e le sue trasformazioni*, Mondadori, Milano.
- BOSI P. (2003), *Politica dei redditi e riforme del Welfare*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 1.
- BUSILACCHI G. (2006), *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in "Stato e mercato", n. 76
- CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.
- COLASANTO M., LODIGIANI R. (2007), a cura di, *La formazione in un sistema di welfare attivo*, CNOS-FAP - CIOFS/FP, Roma.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1993), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere nel XXI secolo*, a cura di Delors J., Libro Bianco, Bruxelles.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1995), *Insegnare e apprendere. Verso la società cognitiva*, a cura di CRESSON E., FLYNN P., Libro Bianco, Bruxelles.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2000), *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Bruxelles, Sec(2000) 1832.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2006), *Programma di istruzione e formazione durante l'intero arco della vita 2007-2013*.
- DAHRENDORF R. (2003), *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari
- DE LA FUENTE A., CICCONE A. (2002), *Human Capital in a Global and Knowledge-based Economy*, European Commission DG-ESA, Bruxelles.
- DE LEONARDIS O. (2002), *Principi, culture e pratiche di giustizia sociale*, in "Animazione sociale", n. 12.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M. (2004), *Ricalibrare il modello sociale europeo*, URGE WP n. 7.
- ESPING-ANDERSEN G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- ESPING-ANDERSEN G. (2002), *Why We Need a New Welfare State in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- ESPING-ANDERSEN G. (2005), *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*, in Stato e Mercato, n. 74.
- GAZIER B. (2003), *Tout "Sublimes". Vers un nouveau plein-emploi*, Flammarion, Paris.
- GIDDENS A. (1999), *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, il Saggiatore, Milano.
- GIDDENS A. (2007), *L'Europa nell'età globale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

- HEMERIJCK A. (2002) *Come cambia il modello sociale europeo*, in “Stato e Mercato”, 65, pp. 191-235.
- ISFOL (2006), *Rapporto 2006*, Roma.
- JEPSEN M., SERRANO P.A. (2005), *The European Social Model: an exercise in deconstruction*, in “Journal of European Social Policy”, n. 3.
- LODIGIANI R. (2005), *Dal welfare al learning: un nuovo ruolo per le politiche formative*, in “Professionalità”, n. 88.
- LODIGIANI R. (2006), *Capitale umano, activation policies e politiche formative nella “società attiva”*, “Quaderni della Fondazione Pastore”, n. 5.
- LODIGIANI R. (2007^a), *Lavoro, welfare, formazione*, in “Studi di sociologia”, n. 3.
- LODIGIANI R. (2007b), *Il lifelong learning tra occupabilità e capacità*, in “Professionalità”, in corso di pubblicazione, n. 97.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2005), *Rapporto 2005 sulla formazione continua in Italia*, relazione al Parlamento.
- NALDINI M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- OCED (2005), *Extending Opportunities - How Active Social Policies Can benefit Us All*, Paris.
- PACI M. (2005), *Nuovi lavori nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- PIZZUTI F. R. (2007), *Rapporto sullo stato sociale 2007. Tra pubblico e privato tra universalismo e selettività*, UTET, Torino.
- RANCI C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- RANCI C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- SAMECK LUDOVICI M., SEMENZA R., TORCHIO N. (2007), *Le riforme recenti dei mercati del lavoro europei. Uno sguardo d'insieme*, “La rivista delle politiche sociali”, n. 2.
- SEN A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- SENNETT R. (2004), *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Il Mulino, Bologna.
- SUPIOT A. (2003), *Il futuro del lavoro. Trasformazione dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma.
- VAN BERCKEL R. (2002), *Inclusione attraverso la partecipazione? Riflessioni sulle politiche di attivazione nell'Unione Europea*, in BORGHI V., a cura di, *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- VAN BERCKEL R. (2005), *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione. Alcune conclusioni*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 1.
- VANDENBROUKE F. (1999), *The Active Welfare State. A European ambition*, Lecture Den Uyl, Amsterdam, 13 December.

Capitolo V

In Formazione Continua

Massimiliano COLOMBI e Francesco PARAGONA

1. Una lunga storia in Formazione Continua

Porsi di fronte alla Formazione Continua (FC) per tentare la ricostruzione di una mappa utile a fini operativi ci obbliga ad assumere con decisione la variabile tempo come variabile strategica al fine di comprendere il tragitto già percorso, ma soprattutto per condividere la strada che ci aspetta e rispetto alla quale non è più consentito un atteggiamento di pigrizia o di attesa. Ci troviamo infatti di fronte ad una lunga storia “in formazione continua”, di cui è utile recuperare alcuni passaggi in relazione sia alla dimensione europea, sia a quella nazionale.

Uno “sguardo europeo” ci consegna una doppia consapevolezza: da un lato la grande attenzione che la formazione è riuscita a coagulare, dall’altro la necessità di tempi adeguati per passare dalle dichiarazioni alle traduzioni operative:

- sono passati 45 anni dal lontano 1963, quando il Consiglio europeo (Decisione n. 266, 23 aprile 1963) afferma il diritto di ogni persona alla formazione professionale, al suo adattamento e qualora sia necessario ad una riqualificazione lungo tutta la vita lavorativa;
- sono trascorsi 12 anni dal 1996, anno europeo della formazione continua e anno di pubblicazione del *Libro Bianco sulla formazione*;
- compiono 8 anni le conclusioni del *Consiglio europeo di Lisbona* (23-24 marzo 2000) in cui gli Stati membri condividono l’obiettivo di creare, entro il 2010, la più competitiva e dinamica economia del mondo, basata sulla conoscenza;
- abbiamo già investito 5 anni a partire dal 2003 quando viene stabilito che entro il 2010, il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l’arco della vita nell’Unione europea sia pari ad almeno il 12.5% della popolazione adulta in età lavorativa (Consiglio europeo, 22 luglio 2003).

La scommessa di coniugare sviluppo economico ed equità sociale pone all’intera Comunità europea una sfida bi-fronte: da un lato la distanza dagli obiettivi concordati nel 2000 e rivisti nel 2005 è tale da consigliare una conferma degli investimenti ben oltre la naturale scadenza concordata a Lisbona; dall’altro resta la necessità di procedere secondo obiettivi prefissati, tempi nei quali realizzarli e indici di misurabilità.

Uno “sguardo interno”, invece, può essere utile per riconoscere come lo sviluppo della FC nel nostro Paese abbia tratto vantaggio, oltre che dall’impulso proveniente dal contesto comunitario, anche da una relazione virtuosa tra azione legislativa e contrattuale.

Ripercorrendo il cammino di una “storia nazionale” della FC è importante rilevare come gli Anni Novanta registrino un progressivo intensificarsi degli sforzi per un irrobustimento del sistema formativo:

- il Protocollo del 31 luglio 1992, tra Governo e Parti sociali, si presenta come un impegno da parte del Governo “a porre mano alla riforma del sistema di formazione professionale, in modo che esso sia effettivamente posto in grado di realizzare un servizio di formazione permanente [...] capace di sintonizzarsi con le innovazioni organizzative e tecnologiche”;
- con l’Accordo Interconfederale del 20 gennaio 1993 le Organizzazioni Sindacali e Confindustria pongono la necessità della “messa a punto di un sistema di formazione continua, finanziato dal Fondo nazionale per la formazione continua e fondato su una legislazione di sostegno”. Nello stesso tempo le parti danno vita ad un sistema di organismi paritetici bilaterali a livello regionale, coordinati da un organismo di livello nazionale;
- il Protocollo Ciampi, del 23 luglio 1993, prevede l’attivazione di un canale di finanziamento della FC;
- l’Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 e il Patto di Natale del 22 dicembre 1998 costituiscono due passaggi importanti. Gli Anni Novanta di fatto si concludono con la costituzione di un Fondo interprofessionale per “la realizzazione di interventi di formazione continua previsti da piani formativi aziendali e territoriali concordati tra le parti sociali”.

Il XXI secolo per la FC si presenta come il periodo della stabilizzazione e della progressiva integrazione del sistema:

- il Patto per l’Italia del 5 luglio 2002 colloca la FC quale parte integrante di un sistema efficiente di ammortizzatori sociali, assumendo un’ottica di *welfare to work*;
- attraverso l’Accordo Interconfederale per lo sviluppo, l’occupazione e la competitività, del 19 giugno 2003, le parti sociali si impegnano a favorire il pieno decollo del sistema dei fondi anche attraverso l’utilizzo degli organismi bilaterali regionali in funzione di assistenza alle imprese e ai lavoratori, nonché tramite politiche contrattuali che valorizzino i congedi formativi.

Il tentativo di recuperare le tappe più rilevanti della lunga storia in Formazione Continua ci consente di poter apprezzare come “una delle più interessanti novità del panorama delle relazioni industriali degli anni novanta e del nuovo secolo è proprio l’assunzione della formazione professionale, e in particolare di quella continua, tra le materie oggetto di un interesse convergente delle parti sociali” (Corti 2007, p. 169).

Segnaliamo, al fine di ricostruire un quadro complessivo della FC anche attraverso una comparazione tra diversi casi nazionali, i preziosi contributi di Matteo Corti (2007) e di Silvia Mazzucotelli Salice, *Dentro e fuori il labirinto europeo della formazione continua*, all'interno del volume curato da Silvia Cortellazzi (2007).

2. Il sistema italiano di FC: una prima mappa di riferimento

Lasciando ad altre tipologie di contributi una trattazione puntuale di ciascuno degli strumenti di sostegno finanziario a disposizione dei percorsi di FC, ci poniamo l'obiettivo di fornire una prima "mappa di riferimento", utile ad orientarsi nella "galassia formazione".

All'interno del sistema italiano di FC possiamo individuare i seguenti strumenti di sostegno finanziario: le iniziative regionali; gli interventi del Fondo Sociale Europeo; i finanziamenti del Fondo ex art. 9, comma 5, legge n. 236/1993; i fondi paritetici interprofessionali.

2.1. Le iniziative regionali

In seguito all'evoluzione legislativa "all'inizio del nuovo secolo le Regioni appaiono dunque attore fondamentale della formazione continua. Il nuovo quadro costituzionale affianca alla competenza regionale esclusiva sulla formazione professionale anche quella concorrente in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro: ne risulta la possibilità per ogni Regione di condurre la propria strategia in materia di formazione continua non soltanto attraverso la predisposizione di appositi corsi o il sostegno finanziario alla loro organizzazione, ma anche mediante l'utilizzo di più complessi schemi che incentivino le imprese e/o i lavoratori a percorrere la via dell'apprendimento permanente" (Corti 2007). Sul ruolo delle Regioni pesa in maniera rilevante il grado di dipendenza dai finanziamenti dal FSE. Si registra infatti un andamento ancora di più preoccupante rispetto ad un 2004 quando l'84% del finanziamento era di natura comunitaria.

2.2. Gli interventi del Fondo Sociale Europeo

Il Fondo Sociale Europeo ha rappresentato una grande opportunità per sostenere investimenti in FC, all'interno della sua missione di "promozione e miglioramento della formazione professionale [...] nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita" in modo da favorire la "promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile".

L'avvio della nuova programmazione 2007-2013 rilancia una particolare attenzione alla risorsa umana "tramite l'elaborazione di sistemi e strategie di formazione permanente che garantiscano un più agevole accesso alla formazione per i lavora-

tori meno qualificati e più anziani” (art. 3 Regolamento FSE 2007-2013). Con l’avvio dei Fondi Interprofessionali il canale di finanziamento europeo sembra diventare progressivamente meno interessante, per cui è possibile stimare che le risorse programmate non verranno completamente impiegate, soprattutto tenendo conto che già nel 2005 solo il 45.8% delle risorse programmate veniva speso.

2.3. I finanziamenti del Fondo ex art. 9, comma 5, legge n. 236/1993

Il Fondo, dopo le modifiche intervenute nel 2005, è oggi finanziato da 1/3 del contributo 0.30 dei datori di lavoro che non aderiscono ai fondi e da altre risorse relative all’art. 66, comma 2, legge 17 maggio 1999, n. 144.

In questo contesto il Ministero del lavoro, le Regioni e le Province autonome possono contribuire al finanziamento di interventi formativi rivolti a lavoratori iscritti alle liste di mobilità, formulati congiuntamente dalle imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche di livello aziendale, o dalle associazioni sindacali e datoriali, anche mediante i propri organismi paritetici per la formazione. Sono altresì possibili interventi rivolti a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell’intervento straordinario della cassa integrazione guadagni; interventi di riqualificazione e aggiornamento professionale per dipendenti da aziende che contribuiscono in misura non inferiore al 20% del costo delle attività; azioni a favore degli operatori della formazione professionale finanziate però attraverso le disponibilità relative alla legge 12 novembre 1988, n. 492.

Il decennio che va dal 1996 al 2006 ha rappresentato un tempo di progressiva evoluzione sia sul fronte dei destinatari, sia su quello dell’architettura e del funzionamento del sistema. In particolare l’introduzione di un piano formativo concordato tra le parti sociali diventa condizione necessaria per l’accesso al finanziamento e alle Regioni viene consentito di riservare una quota di finanziamento del Fondo per la formazione professionale ad azioni di formazione promosse individualmente da lavoratori occupati.

Ad oggi è possibile avanzare una valutazione positiva del Fondo in quanto “la sua entrata a regime ha comportato un raddoppio netto della capacità del paese di fare formazione continua”, ha generato “un effetto moltiplicatore delle attività delle imprese” e ha consentito “meccanismi stabili di finanziamento anche dei progetti formativi presentati dai lavoratori su base individuale” (Corti 2007, p. 202).

L’esperienza ci consegna contemporaneamente delle sfide per il futuro:

- 1) accrescere la capacità di utilizzo dell’intero ammontare delle risorse disponibili;
- 2) sviluppare un protagonismo reale delle Organizzazioni sindacali all’interno dei processi di costruzione dei Piani formativi;
- 3) potenziare il ruolo di coordinamento delle Regioni al fine di contenere i rischi di sovrapposizione con gli obiettivi dei Fondi paritetici, ma anche per favorire livelli significativi di sinergie.

2.4. I fondi paritetici interprofessionali

I fondi paritetici interprofessionali rappresentano un ulteriore strumento di sostegno finanziario alla FC. Tale tipologia “risponde a principi di sussidiarietà orizzontale: la pubblica amministrazione si ritrae e valorizza il ruolo del cosiddetto “bilateralismo sindacale”, cioè delle istituzioni promosse e gestite congiuntamente dalle Parti sociali” (Varesi 2007, p. 8).

Nel contesto della FC l’assunzione di responsabilità delle Organizzazioni datoriali e di quelle sindacali, soggetti prossimi alle reali dinamiche dei processi produttivi, può garantire una lettura dei fabbisogni maggiormente aderente ai diversi contesti e una gestione del sistema meno farraginoso e rigido.

I Fondi interprofessionali, costituiti mediante accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sono finanziati attraverso le risorse provenienti dal contributo dello 0.30% delle retribuzioni, versato all’INPS dalle imprese (art. 25, c. 4, Legge 21 dicembre 1978, n. 845, Legge quadro in materia di formazione professionale).

Il lavoro di Marta Pepe (in Cortellazzi 2007, p. 142), “*I fondi paritetici interprofessionali: una visione d’insieme*”, è di sicuro aiuto per quanti hanno interesse a costruirsi un quadro di sintesi. A tale lavoro rimandiamo per una trattazione analitica del tema. Da parte nostra, invece, nel paragrafo 3 proveremo a proporre alcune traiettorie, affrontando i dati messi a disposizione dal Rapporto ISFOL 2007.

La mappa della FC costruita attraverso la categoria “strumenti di finanziamento” può essere riarticolata assumendo la lettura di Pier Antonio Varesi che rilegge l’esperienza italiana della FC in funzione di tre filoni che caratterizzano la legislazione in materia: 1) il finanziamento diretto da parte della pubblica amministrazione di attività di formazione continua; 2) l’assegnazione di risorse a fondi gestiti congiuntamente dalle Parti sociali (i Fondi paritetici interprofessionali nazionali) per il sostegno di attività di formazione continua; 3) il riconoscimento ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro pubblici e privati, del diritto di congedi per la formazione.

Altre mappe sono possibili assumendo ad esempio i destinatari dei processi produttivi, piuttosto che gli erogatori della formazione. Quello che ci pare importante segnalare è comunque la necessità di costruire “mappe condivise” al fine di aumentare il grado di visibilità del sistema in relazione sia ai soggetti fruitori della formazione, sia ai soggetti che concorrono alla gestione del sistema. Ad oggi nonostante un grande sforzo sul piano dell’informazione e della formazione è possibile rilevare una persistente opacità del sistema che di sicuro non favorisce un’immagine di trasparenza e di efficacia.

3. Una storia ricca di ambivalenze

Il Rapporto ISFOL 2007 offre un interessante quadro in relazione all'andamento della FC nel nostro Paese, in cui segnali di fatica convivono con quelli di speranza e in cui ambivalenza e complessità risultano dati distintivi dell'attuale sistema formativo.

I dati ricavati dal sistema informativo Excelsior sui fabbisogni professionali e formativi delle imprese italiane ci consegnano un quadro preoccupante: nel periodo 1996-2006 il ruolo della formazione nelle imprese italiane non sembra cresciuto molto e "sembrerebbe rimarcare un'insufficiente attenzione delle imprese italiane per le esigenze di crescita del proprio personale e di sviluppo delle capacità di competere basandosi sul valore del fattore umano" (Rapporto ISFOL 2007, p. 106).

Accanto alle difficoltà degli investimenti privati viene segnalata una scarsa incidenza del finanziamento pubblico (6.1 nel 2005) cui si aggiungono le difficoltà di integrazione fra i diversi sub-sistemi centrali, decentrati e settoriali in cui soggetti diversi come il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, il Coordinamento delle Regioni, le singole Regioni e Province e i Fondi Interprofessionali, faticano non solo a trovare adeguati livelli di coordinamento, ma anche ad individuare modalità di intervento in grado di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Le dimensioni aziendali e la collocazione geografica restano fattori determinanti per spiegare una differente propensione alla formazione da parte delle aziende: essere una grande azienda, residente nel Nord-Est del Paese e operante nei servizi rappresenta oggi una condizione di maggiore vantaggio.

A partire dal 2000 si evidenzia un aumento del divario tra micro e grande impresa, fino a giungere nel 2006 in cui tra le "imprese formatrici" si registra il 16% di micro-imprese e il 73% di grandi. Un divario importante persiste anche sul fronte della partecipazione dei dipendenti alle attività di formazione: l'8.8% è di provenienza dalle micro-imprese e il 41% delle grandi.

Un dato che giustifica un certo grado di fiducia nei confronti dell'ipotesi che il sistema della FC, seppur lentamente, stia avviandosi verso un trend di sviluppo positivo è quello che arriva dalla quota di lavoratori dipendenti formati all'interno di percorsi strutturati: se nel 2005 essi rappresentavano il 18.5%, nel 2006 gli stessi hanno raggiunto il 21.2%.

Sul lato della domanda di FC, l'indagine ISFOL INDACO-Lavoratori (*Atteggiamenti e comportamenti verso la formazione continua*) ci consegna alcune evidenze:

- 1) la FC dei lavoratori, finalizzata all'aggiornamento professionale o all'acquisizione di nuove competenze, coinvolge oggi una quota ampia ma ancora largamente insufficiente di lavoratori: sono in media un terzo gli occupati che nell'arco di un anno hanno l'opportunità di partecipare ad almeno un'attività di formazione collegata al proprio lavoro;
- 2) la partecipazione non è diffusa in modo omogeneo all'interno della popolazione degli occupati: sono infatti presenti differenze molto accentuate nei livelli di partecipazione fra dipendenti pubblici, privati e autonomi;

- 3) tali differenziazioni si ripropongono all'interno di ciascuno dei tre raggruppamenti professionali, creando uno "spartiacque" nelle modalità di accesso alle opportunità formative, sulla base delle caratteristiche individuali, culturali e socio-economiche del lavoratore.

Ancora una volta tra i fattori discriminanti per il diritto di accesso alla formazione assumono particolare rilevanza l'appartenenza al gruppo professionale, le caratteristiche individuali del lavoratore e il livello d'istruzione. Come in altri casi si registra una maggiore fatica alla partecipazione da parte dei lavoratori in possesso del diploma di scuola dell'obbligo rispetto a coloro che hanno conseguito la laurea, così come "livelli più bassi di partecipazione si riscontrano anche fra gli *over 55* e le donne, tranne che fra i dipendenti pubblici, fra i quali l'andamento si presenta in forma rovesciata, a favore delle donne. (Rapporto ISFOL 2007, 136-137).

Sul fronte degli interventi finanziari a sostegno della FC occorre essere consapevoli che siamo di fronte ad una massa di risorse economiche a disposizione dei processi formativi mai registrata prima nel nostro Paese. Attraverso i Fondi Interprofessionali sono state stanziati circa 459 milioni di euro, somma che non comprende quanto erogato attraverso il "conto aziendale" e gli investimenti messi in campo per le attività propedeutiche alla realizzazione dei Piani formativi.

A ciò si aggiungono le risorse della Legge 236/1993 e quelle della Legge 53/2000 che hanno rappresentato il canale tradizionale di finanziamento dei Piani formativi concertati a livello territoriale.

Ci troviamo dunque di fronte ad un quadro fortemente mutato: 1) con l'arrivo delle risorse relative ai Fondi paritetici il "finanziatore istituzionale" non è più in una condizione di monopolio rispetto alla titolarità delle risorse; 2) il "finanziatore istituzionale" non più monopolista ha titolarità su una quota minoritaria dell'intero ammontare delle risorse per la FC; 3) in assenza di un quadro di riferimento comune in grado di sostenere virtuosi processi di integrazione si corre il rischio di sovrapposizioni, di divergenze e di mancato presidio di aree particolarmente complicate.

In questo contesto "risulta ovvio che la praticabilità delle strategie di integrazione dipende sia dal ruolo che le Parti sociali (promotrici dei fondi paritetici) svolgeranno nella concertazione di livello locale (che solitamente precede e prepara i provvedimenti attuativi regionali), sia dalla qualità e dalla profondità della concertazione stessa" (Rapporto ISFOL 2006, 152).

Tale esigenza di integrazione è assunta e rilanciata anche dal Ministero del lavoro che da parte sua nel provvedimento di riparto delle risorse della Legge 236/1993 (D.D. 40/2007) impone "alle amministrazioni, in accordo con le Parti sociali, di individuare gli ambiti prioritari di intervento (tipologie di lavoratori e imprese, specifici settori, territori, filiere produttive, aree distrettuali) e di formulare, attraverso la concertazione, una programmazione quantitativamente definita (quindi verificabile nei suoi risultati), tenendo conto delle prioritarie esigenze di integrazione tra i diversi strumenti di sostegno" (Rapporto ISFOL 2006, p. 152).

Le esigenze di integrazione già rilanciate dalla stessa Corte costituzionale orientano anche l'Accordo tripartito tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti sociali (aprile 2007). Tale Accordo si pone l'obiettivo di definire nuove modalità di coordinamento tra la programmazione regionale e quella della bilateralità, in grado di dare vita ad un "sistema nazionale di formazione continua progressivamente ordinato, non concorrenziale ma integrato".

Le parti individuano l'Osservatorio nazionale per la FC quale strumento per l'integrazione: all'Osservatorio istituito presso il Ministero del Lavoro partecipano le Parti Sociali promotrici dei Fondi, le Regioni e l'ISFOL con funzione di assistenza tecnica; l'obiettivo è quello di produrre linee guida generali sulla FC, soprattutto in relazione all'avvio della fase a regime dei Fondi Interprofessionali.

La cornice creata dall'Accordo di aprile 2007 sta favorendo l'avvio di processi regionali che assumono l'integrazione come obiettivo. Di particolare interesse appare l'esperienza del Veneto e dell'Emilia Romagna dove vengono progettati "tavoli permanenti finalizzati all'elaborazione strategica e programmatica, al coordinamento dei sistemi di monitoraggio, alle intese in materia di certificazione dei percorsi formativi e di accreditamento delle strutture erogatrici" (Rapporto ISFOL 2006, p. 158).

Il Ministero del Lavoro assume un ruolo decisivo sia sul fronte del monitoraggio integrato fra i Fondi e i sistemi regionali che viene affidato ad una *task-force* ISFOL-Italia Lavoro, sia per l'avvio della valutazione dei Fondi.

4. Una storia in Formazione Continua: verso nuovi traguardi

Il percorso della FC nonostante un andamento non sempre lineare, a volte addirittura carsico e segnato da rallentamenti e da soste molto prolungate ci consegna oggi una "piattaforma" largamente condivisa che sembra segnalare il buon grado di consapevolezza raggiunto dagli attori politici e sociali circa il rapporto tra la formazione e lo sviluppo socio-economico. È necessario "oggi puntare a nuovi traguardi, a partire dal superamento di alcune criticità [...] In primo luogo vanno dedicate molte cure al rafforzamento strutturale del sistema:

- è ancora troppo tenue il collegamento tra formazione e sviluppo di carriera. L'attività formativa rischia di essere percepita dai lavoratori come obbligo e non come opportunità...;
- l'accordo tra Stato, Regioni e Parti sociali è in larga parte un elenco di azioni che devono essere implementate nel prossimo futuro e che richiedono importanti scelte organizzative da parte dei Fondi...;
- la gracilità dei Fondi in alcune aree (in specie nell'area delle piccole e piccolissime imprese e nel Mezzogiorno) impedisce al momento di considerare il sistema dei Fondi interprofessionali come un autentico sistema nazionale...;
- se vogliamo che le attività formative rispondano sempre di più alle effettive esigenze aziendali (...) occorre investire anche nella preparazione di un ade-

guato numero di formatori specializzati nella lettura dei fabbisogni aziendali di formazione continua [...].

La principale sfida per il futuro può però essere individuata nella trasformazione delle attività di formazione continua in una forma di esercizio generalizzato del diritto alla mobilità professionale” (Varesi 2007, p. 15). Accanto alle attenzioni allo sviluppo strutturale è necessario mantenere alta la consapevolezza circa la presenza di alcune direttrici che possono orientare lo sviluppo della FC in Italia:

- 1) una prima direttrice è la ricerca di una sintesi fra le esigenze di natura aziendale e la domanda di formazione espressa dalla singola persona con obiettivi di sviluppo professionale, in coerenza con il proprio progetto di vita. Nello stesso art. 5 della Legge 53/2000 secondo la lettura proposta da Pier Antonio Varesi può essere rinvenuto il “principio per cui l’interesse del lavoratore a migliorare la propria cultura e professionalità, anche non in relazione alle scelte aziendali, merita una particolare attenzione dell’ordinamento, in quanto il suo soddisfacimento corrisponde a un interesse della collettività, di rilievo costituzionale” (Varesi 2007, p. 10) ;
- 2) una seconda direttrice fa riferimento all’idea di “sistema” e soprattutto all’idea di integrazione fra i diversi sotto-sistemi. Tra le letture possibili Silvia Cortellazzi ci offre una visione per cui “è il sistema di formazione professionale regionale a costituire il punto di riferimento fondamentale della formazione continua: da una formazione di base orientata alla professione e alla qualifica fino alla “manutenzione” della stessa, attraverso percorsi individualizzati e mirati, la formazione continua si propone come punto di arrivo di un percorso ideale di costruzione e conservazione della professionalità” (Cortellazzi 2007, p. 17);
- 3) una terza direttrice è quella che pone grande attenzione al tema della *governance* della FC. Se attraverso i Fondi paritetici si è imposto come strumento di governo l’associazione guidata dal principio della concertazione organizzativa, occorre altresì avere ben presenti i rischi connessi a tale opzione. Tra essi emerge “il rischio dell’egoismo di gruppo”, ovvero la tentazione di concentrarsi sulla domanda tradizionalmente rappresentata a scapito di quella emergente e spesso non ancora in grado di essere organizzata stabilmente. In questo senso per Ivana Pais “le Parti sociali devono saper rappresentare e gestire la varietà degli interessi organizzati...” e pone la necessità di “passare da relazioni industriali basate sullo scambio (tra formazione e altro) o sulla spartizione (tra formazione e formazione) a forme di vera e propria integrazione”, attraverso le quali “soddisfare gli interessi e raggiungere gli obiettivi di tutti gli attori coinvolti: l’occupabilità dei lavoratori, la competitività delle imprese e il benessere sociale ed economico” (Pais, in Cortellazzi 2007);
- 4) una quarta direttrice riguarda l’idea di formazione. Da un lato è evidente la presenza di un filone per cui l’offerta formativa è progettata attraverso le lenti della “stratificazione” e dell’ “accrescimento”. L’obiettivo di tale for-

mazione è di fornire delle conoscenze, delle abilità e delle competenze ulteriori, quasi ad immaginare un “conto formazione personale” da accrescere con successivi investimenti formativi. Dall’altro lato è possibile immaginare una formazione attraverso le lenti della ri-attivazione e della ricorsività. Tale prospettiva immagina che in sistemi sociali complessi sia necessario investire anche nella relazione fra la persona e l’organizzazione, offrendo alle persone uno spazio per rimettere in gioco la relazione fra la propria identità personale e quella professionale. Senza questa seconda direzione di marcia sarà difficile immaginare processi di costruzione partecipata di piani formativi individuali o aziendali e, seppure abilmente mimetizzati, prevarranno processi adattivi da parte del singolo rispetto a “cataloghi aziendali” e da parte dell’azienda a prodotti pre-confezionati da parte di qualche agenzia formativa;

- 5) una quinta direttrice coinvolge il rapporto tra FC e sviluppo locale. In questo senso occorre chiedersi in che misura la FC partecipa alla costruzione di una “*formazione per lo sviluppo*, riferendosi a quelle iniziative di apprendimento orientate a far maturare il potenziale di sviluppo endogeno di una data società, verso una concretezza progettuale e gestionale che vede le istituzioni locali tra i promotori della stessa, ma anche tra i suoi primi destinatari. Viene così evidenziato il carattere dinamico del contenuto della formazione, si tratta di una sorta di “apprendimento ad apprendere”, a trasferire competenze quali: interpretare i bisogni del territorio, negoziare gli obiettivi, tradurli in progetti e individuare risorse per attuarli” (Barabaschi 2006). In particolare si evidenzia la necessità di approfondire la relazione tra FC e sviluppo, soprattutto in relazione a quelle aree locali che presentano particolari elementi di debolezza quanto a sviluppo sociale ed economico (Zucchetti 2000). Di particolare interesse sarà la valutazione di quanto le “culture locali” sono in grado di promuovere o di ostacolare una visione positiva della formazione continua.

Il percorso che abbiamo tentato di proporre, oltre ad avere come centro l’evoluzione della FC in Italia, ha anche scelto come categoria interpretativa l’essere “in formazione continua” da parte di tutto il sistema. Tale ipotesi trova un deciso sostegno anche dalla pratica professionale in cui, oltre ai soggetti fruitori della FC, si incontrano rappresentanti delle Parti sociali, delle Istituzioni, professionisti della formazione, politici con responsabilità di governo e studiosi del tema alle prese con le ambivalenze del sistema e dei propri percorsi professionali.

Inoltre per i legami tra FC e sviluppo si avverte che operare in tale sistema significhi anche investire nello sviluppo di un Paese alle prese con percorsi di sviluppo e di coesione sociale “in formazione continua”.

Infine il presente contributo si colloca all’interno del dibattito sulla FC con l’umiltà di chi riconosce di essere “in formazione continua” e con la sola speranza di contribuire alla costruzione di mappe condivise e utili ad orientarsi.

BIBLIOGRAFIA

- BARABASCHI B., (2006), *Qualità della pubblica amministrazione e sviluppo delle società locali*, Franco Angeli, Milano.
- CONTI M., *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Anno LVIII, 2007, n. 1.
- CORTELLAZZI S., (a cura di) (2007), *La formazione continua*, Franco Angeli, Milano.
- ISFOL (2006), *Rapporto 2006 sulla formazione continua*, www.isfol.it.
- ISFOL (2007), *Rapporto 2007*, Rubettino, Catanzaro.
- PAIS I., (2007), *Il gioco delle parti: la regolazione associativa della formazione continua*, in CORTELLAZZI S. (2007) (a cura di) *La formazione continua*, Franco Angeli, Milano.
- VARESI P.A. (2007), *L'incessante evoluzione normativa, i risultati raggiunti e i problemi aperti*, in CORTELLAZZI S. (2007) (a cura di) *La formazione continua*, Franco Angeli, Milano.
- ZUCCHETTI E. (2000) (a cura di), *La formazione continua a sostegno dello sviluppo locale*, Vita e Pensiero, Milano.

Capitolo VI

Apprendistato: stato dell'arte della riforma

Sandra D'AGOSTINO

In un contesto di mercato del lavoro che nell'anno 2006 ha fatto segnare un significativo miglioramento sul fronte dell'occupazione (+1,9% del numero di occupati rispetto all'anno precedente) torna a crescere anche l'occupazione in apprendistato dopo un periodo di stasi registrato nel 2005: nel 2006 gli apprendisti occupati arrivano a sfiorare la cifra di 600.000 unità (tab. 1), facendo segnare un +4,4% rispetto al precedente anno 2005. Pertanto, sembra essersi riavviato quel processo virtuoso che vede crescere l'utenza dell'apprendistato ormai quasi ininterrottamente da circa un decennio, ma non si è ancora in presenza di quella crescita eclatante che ci si poteva aspettare dopo l'ampliamento a 29 anni dell'età per l'assunzione e l'estensione a sei anni della durata massima del contratto.

Probabilmente, continua a costituire un freno alla crescita dello strumento il mancato completamento della riforma promossa dal d.lgs. 276/03: infatti, il quadro dell'implementazione si presenta ancora a "macchia di leopardo" per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante; l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere rimane un istituto di fatto inesistente e quello per il conseguimento di un diploma è oggetto di sperimentazioni di portata assai limitata. Del resto, i primi dati tendenziali sul 2007, ancora insufficienti a dare indicazioni sull'andamento dell'occupazione, segnalano che tuttora il 52% dei contratti di apprendistato presenti in Italia fa riferimento al quadro normativo tracciato dalla legge n. 196/97 e non a quello del d.lgs. n. 276/03 (cfr. tab. 2). Tale percentuale, inoltre, evidenzia scarsa variabilità fra le Regioni.

La consapevolezza della ancora ampia indisponibilità dei tre strumenti e delle criticità che si sono determinate nella sovrapposizione fra normative di ordine nazionale e regionale e discipline contrattuali è alla base della richiesta di revisione dell'apprendistato avanzata dalle organizzazioni datoriali e sindacali. Pertanto, nel quadro "Protocollo su previdenza, lavoro e competitività" sottoscritto nel luglio 2007 da Governo e parti sociali si è concordato di procedere ad una revisione della disciplina degli apprendistati d'intesa anche con le Regioni. Il collegato sul *welfare* alla legge finanziaria per il 2008 ha tradotto tale impegno affidando al Governo, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, la delega ad emanare un apposito decreto legislativo entro 12 mesi.

Tavola 1 - Occupazione in apprendistato per Regioni e aree geografiche.
 Dati in valori assoluti anni 2005 e 2006 e incremento percentuale

Regioni	2005	2006	2006/2005
Piemonte	45.038	44.394	-1,4
Valle d'Aosta	2.002	1.984	-0,9
Lombardia	99.753	108.597	8,9
Trentino Alto Adige	12.956	12.768	-1,5
Provincia Bolzano	4.842	4.734	-2,2
Provincia Trento	8.114	8.033	-1,0
Veneto	67.646	70.069	3,6
Friuli Venezia Giulia	12.518	12.730	1,7
Liguria	18.104	17.893	-1,2
Emilia Romagna	54.290	57.392	5,7
Toscana	50.835	47.954	-5,7
Umbria	14.146	14.857	5,0
Marche	19.860	26.130	31,6
Lazio	41.926	48.256	15,1
Abruzzo	14.129	13.744	-2,7
Molise	2.034	1.944	-4,4
Campania	20.463	21.650	5,8
Puglia	36.411	36.164	-0,7
Basilicata	3.057	3.244	6,1
Calabria	6.732	7.126	5,9
Sicilia	29.256	28.415	-2,9
Sardegna	13.376	14.129	5,6
<i>Nord Ovest</i>	<i>164.898</i>	<i>172.868</i>	<i>4,8</i>
<i>Nord Est</i>	<i>147.410</i>	<i>152.958</i>	<i>3,8</i>
<i>Centro</i>	<i>126.767</i>	<i>137.196</i>	<i>8,2</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>125.457</i>	<i>126.415</i>	<i>0,8</i>
ITALIA	564.532	589.437	4,4

Fonte: elaborazioni Isfol su dati INPS

Tavola 2 – Tipologie di contratti di apprendistato applicate – comp. % anno 2007*

Tipologia di apprendistato	Comp. %
Apprendistato ex l. 196/97	52,0
Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere	8,7
Apprendistato professionalizzante	38,8
Apprendistato per il conseguimento di un diploma	0,5
Totale	100,0

(*) dati provvisori

Fonte: elaborazioni Isfol su dati INPS

Per comprendere le ragioni che hanno portato alla riapertura del confronto sull'apprendistato ancora prima che la riforma venisse messa a regime occorre esaminare in maniera approfondita il quadro dell'attuazione delle tre tipologie definite dal d.lgs. 276/03.

1. Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione

Per quanto riguarda *l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere*, introdotto dall'art. 48 del d.lgs. n. 276/03, il quadro è sostanzialmente immutato rispetto allo scorso anno.

Alcune Regioni hanno emanato leggi ampie di riforma del mercato del lavoro, nel cui ambito hanno fatto riferimento a tutte e tre le tipologie di apprendistato previste dal d.lgs. 276/03; generalmente tali norme individuano alcuni principi generali e rimandano poi a successivi atti di regolamentazione da adottarsi con provvedimenti di Giunta. Qualche amministrazione ha invece definito provvedimenti legislativi dedicati esclusivamente all'apprendistato, nel cui ambito pure hanno trovato definizione alcuni ulteriori elementi di regolamentazione dell'apprendistato per il diritto-dovere.

Tuttavia, in entrambi i casi citati mancano ancora quelle intese con i Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione necessarie a rendere operativa tale tipologia di apprendistato secondo quanto previsto dall'art. 48 del d.lgs. 276/03. Infatti, la norma citata rinvia ad una regolamentazione attuativa che deve essere emanata dalle Regioni e Province Autonome di concerto con i Ministeri del lavoro e dell'istruzione, sentite le organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative.

Ciò non significa che i minori non possano essere assunti come apprendisti in mancanza della regolamentazione di tale forma di apprendistato: le assunzioni continuano ad avvenire utilizzando il contratto di apprendistato ex l. 196/97, grazie alla deroga inserita nell'art. 47, comma 3, del d.lgs. 276/03 che fa salva la disciplina precedente fino ad avvenuta regolamentazione delle nuove tipologie. Purtroppo, sembra esserci scarsa consapevolezza nel Paese di tali passaggi giuridici, tanto che i dati INPS provvisori riferiti al 2007 - primo anno in cui è possibile distinguere la tipologia di contratto di apprendistato applicato grazie ad una modifica del modello di comunicazione DM10 - segnalano una quota pari all'8,7% di apprendisti assunti con contratto per l'espletamento del diritto-dovere. Evidentemente si tratta di minori, assunti in apprendistato sulla base delle norme della legge n. 196/97.

In valore assoluto la quota di minori in apprendistato sembra pressoché costante da alcuni anni e si aggira intorno alle 50.000 unità.

Oggi, a seguito dell'elevamento a 16 anni dell'età di ingresso al lavoro, la disciplina dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere come definita dall'art. 48 del d.lgs. 276/03, seppure non ancora applicata, appare da rivedere: non

solo per elevare l'età di ingresso, ridefinire la durata in relazione all'obbligo formativo, evitando di creare una eccessiva concorrenza da parte dell'apprendistato professionalizzante, ma anche e soprattutto per la necessità di identificare una modalità più efficace per dare risposta al diritto alla formazione di questi adolescenti.

Infatti, nonostante sia già istituito l'obbligo di formazione per gli apprendisti minori anche se assunti nel quadro della legge 196/97, la partecipazione alle attività formative resta residuale: nel 2005 ha preso parte agli interventi il 15,8% dei minori in apprendistato. Si aggiunga che talora la partecipazione dei minori avviene solo per una parte della formazione obbligatoria, mentre è del tutto residuale l'offerta di moduli aggiuntivi che consentano di recuperare quelle competenze di base e di cittadinanza che invece maggiormente dovrebbero caratterizzare l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione.

Nel corso dell'anno 2006-07 il CNOS-FAP ha promosso una ricerca specifica su tale segmento, volta ad approfondire le possibilità, i modelli e gli strumenti in uso nella formazione degli apprendisti minori. La ricerca ha confermato un quadro di scarsa presenza o quanto meno di episodicità dell'offerta formativa per i minori anche in quelle realtà regionali dove l'occupazione in apprendistato è più ampia. Pochi sono i casi censiti nei quali risulta evidente uno sforzo dell'amministrazione regionale, supportato da una pari risposta da parte delle strutture formative, per avviare e consolidare un sistema di offerta per gli apprendisti minori.

In questi casi l'esperienza ha messo in luce una serie di criticità, di cui si riepilogano le principali:

- il numero di minori assunti con contratto di apprendistato è diminuito in maniera esponenziale nell'ultimo decennio, anche se ha raggiunto una dimensione stabile da qualche anno. Vista dal lato dell'organizzazione dell'offerta formativa ciò implica una difficoltà a costituire gruppi omogenei di numerosità minima e quindi a definire percorsi formativi tarati sulle esigenze di professionalizzazione;
- i ragazzi adolescenti, alle prese con una fase difficile di costruzione del sé, evidenziano generalmente i tassi più elevati di volatilità del contratto di apprendistato. Ovvero, quando questi adolescenti riescono a trovare un lavoro, molto facilmente lo lasciano, perché insoddisfatti dell'esperienza, all'inseguimento di un lavoro migliore; ciò significa che anche i percorsi formativi diventano meno sequenziali, spesso interrotti conseguentemente all'interruzione del contratto;
- l'età media degli apprendisti minori è molto alta, generalmente supera i diciassette anni; ciò significa che, quand'anche si riesca ad "intercettarli" per la formazione prima del compimento dei 18 anni, al più si riesce a coinvolgere tali adolescenti in una annualità di percorso visto che spesso, nel momento in cui i ragazzi compiono la maggiore età e quindi assolvono il diritto-dovere all'istruzione e formazione, le imprese preferiscono ritirarli dall'attività formativa per ridurre l'onere di formazione esterna.

È evidente quindi che l'obiettivo posto dall'art. 48 del d.lgs. 276/03, ovvero di definire una tipologia di apprendistato finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale perché rispondente a standard minimi omogenei, non appare compatibile con la realtà attuale dell'apprendistato per i minori fatta di percorsi formativi generalmente brevi, quand'anche presenti. È infatti parimenti evidente che neppure si può immaginare di regolamentare il nuovo strumento aumentando il volume annuo di formazione esterna all'azienda in misura adeguata a compensare la durata breve dei percorsi. Già oggi le imprese assumono gli adolescenti sempre meno che nel passato, preferendo selezionare apprendisti più adulti, soggetti a meno vincoli rispetto all'attività svolta sul lavoro, agli orari, alle visite mediche, e "gravati" da un onere formativo minore.

Le osservazioni avanzate rimandano più che ad una regolamentazione dell'art. 48, ad una revisione complessiva dell'impianto normativo di tale tipologia, per quanto appena abbozzato. Alcuni gap strutturali dell'Italia nel confronto con gli altri Paesi europei – un più alto tasso di abbandono dei percorsi formativi della popolazione giovanile (15-24) senza aver conseguito alcun titolo, unito ad un più basso tasso di occupazione nella stessa fascia d'età – suggeriscono la necessità di ripensare lo strumento, mantenendo la finalizzazione ad un recupero almeno di un titolo di qualifica per quanti ne sono privi, ma aumentando la platea degli interessati almeno fino a coprire l'intera utenza giovanile.

Tali modifiche potrebbero consolidarsi attraverso quel confronto sociale che dovrebbe aprirsi sull'apprendistato per dare attuazione alle previsioni del Protocollo sul *welfare*; purtroppo, l'attenzione degli attori sembra invece rivolta in via esclusiva all'apprendistato professionalizzante e se pure nella delega al governo ci sono spazi per la revisione di parti dell'art. 48, certo non si rinvia ad un ridisegno complessivo di questo contratto formativo per i minori.

2. Apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione

La sperimentazione promossa dal Ministero del Lavoro nell'anno 2004 per favorire l'introduzione *dell'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione* è ancora in corso, anche se in forte ritardo rispetto ai tempi previsti di attuazione che ne prevedono in ogni caso la conclusione entro giugno del 2008.

L'offerta formativa erogata prevede, al momento, il finanziamento di 76 corsi specifici per gruppi di apprendisti, accanto ad un certo numero di inserimenti in percorsi già presenti nell'offerta delle strutture formative, realizzati nell'ambito di nove Regioni appartenenti all'area dell'obiettivo 3, programmazione 2000-06. La maggior parte degli interventi riguarda percorsi finalizzati al conseguimento di master universitari di I e II livello (65); si tratta dell'offerta che ha riscosso il maggior

interesse da parte delle imprese visto che consente di selezionare i migliori laureati, che vengono inseriti in ulteriori percorsi di alta formazione progettati in risposta a esigenze specifiche delle imprese stesse. Oltre ai master, qualche Regione ha sperimentato percorsi per l'acquisizione di certificazioni IFTS (7) o di alta formazione post-diploma (2), e la Provincia di Bolzano ha avviato due corsi per il conseguimento della laurea di primo livello.

Il numero complessivo di apprendisti finora coinvolti nella sperimentazione sembra aver raggiunto quella soglia dei mille apprendisti prevista come obiettivo finale dal Ministero del lavoro.

Una prima analisi dei partecipanti alla sperimentazione effettuata su 687 soggetti ha messo in luce le principali caratteristiche degli utenti e delle imprese:

- gli apprendisti assunti nell'ambito dei diversi progetti sperimentali sono prevalentemente maschi (67,1%), con un'età media di 25,8 anni. Sono in gran parte laureati (visto che la maggior parte dei percorsi sono master), con una forte presenza di lauree del gruppo di ingegneria (61,8%), seguite da quelle economiche (14,5%);
- si tratta di un'utenza ascrivibile all'eccellenza formativa, visto che gli apprendisti hanno conseguito la laurea con un punteggio medio di 101,7; oltre il 40% ha avuto un punteggio di almeno 105/110; il tempo medio di attesa per l'ingresso nella sperimentazione dopo il conseguimento della laurea è di poco superiore all'anno (1,3);
- le imprese che hanno assunto tali giovani sono soprattutto di dimensioni medio-grandi (56,4%), appartenenti ai settori della meccanica (28%) e dei servizi alle imprese (28%), con una presenza significativa anche nei trasporti – telecomunicazioni (15,7%).

Dopo una fase di avvio estremamente lunga, per la difficoltà di far emergere e di conciliare le esigenze delle imprese di costruire alcune professionalità specifiche in stretto raccordo con le università, con le possibilità organizzative e realizzative delle università stesse, sembra che gli attori chiave dei sistemi territoriali concordino nel ritenere che tale strumento può effettivamente avviare e consolidare un quadro di relazioni fra sistema produttivo e università, funzionale all'innovazione e allo sviluppo dei sistemi economici. Come dimostra l'ampia quota di partecipanti in possesso di lauree del gruppo ingegneria, tale collaborazione ha preso avvio dai segmenti di maggiore contiguità fra i due sistemi, con una vocazione significativa allo sviluppo e al trasferimento del *know how* di tipo scientifico.

Pertanto, mentre è in chiusura l'attuale fase di sperimentazione, se ne preannuncia una seconda su scala più ampia, da realizzarsi nel quadro della prossima programmazione, che dovrebbe coinvolgere nuovi territori (anche le Regioni meridionali) e nuovi segmenti del sistema formativo: ad esempio, percorsi per l'acquisizione del diploma secondario o in collegamento con l'istruzione tecnico-professionale superiore.

Tuttavia l'ampia varietà delle iniziative messe in campo - per contesto territoriale, per storia di relazione fra imprese e università, per dimensione delle imprese coinvolte, per tipologia di percorso attivato - non ha ancora consentito di individuare alcuni punti fermi che potrebbero arricchire la scarsa regolamentazione dello strumento contenuta nell'art. 50 del d.lgs. 276/03. Anzi, in molti casi è apparso come un valore aggiunto l'aver lasciato ampia autonomia di autoregolamentazione ai territori.

Rimane però il problema della sostenibilità a regime di tali interventi, nel momento in cui dovessero venir meno le risorse messe attualmente a disposizione dal PON nazionale e dai POR regionali. In particolare, sarebbero da rivedere le condizioni di economicità del contratto in termini di salari e agevolazioni contributive, anche per evitare una concorrenza impropria da parte dell'apprendistato professionalizzante, al fine di conseguire l'obiettivo di stimolare una maggiore collaborazione fra sistema produttivo e mondo dell'*education*.

3. Apprendistato professionalizzante

Le maggiori criticità relative all'attuazione della riforma dell'apprendistato designata dal d.lgs. 276/03 si concentrano *sull'apprendistato professionalizzante*, ossia la tipologia che è stata oggetto di un maggior numero di regolamentazioni da parte delle Regioni e di disciplina in pressoché tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro rinnovati negli ultimi anni. Infatti, tale tipologia di apprendistato, per diventare operativa, rimandava ad una regolamentazione ad opera in parte delle Regioni e Province Autonome, d'intesa con le parti sociali, in parte delle sole parti sociali nell'ambito della contrattazione collettiva. La successiva figura n. 1 riporta il quadro dell'attuazione per quanto riguarda il fronte istituzionale; per quanto riguarda la contrattazione occorre segnalare che per quanto in tutti i rinnovi intervenuti negli ultimi tre anni si sia dato spazio ad una disciplina dell'apprendistato professionalizzante, rimangono ancora esclusi ampi settori dell'artigianato, comparto che rimane il primo fruitore dello strumento (40% di apprendisti occupati, anno 2005).

Figura 1 – La regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante sul territorio

<i>Attuazione legislativa completa</i>	Piemonte, Provincia di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Puglia, Sardegna
<i>Attuazione legislativa ma in attesa degli atti di regolamentazione secondaria</i>	Lombardia, Provincia di Trento, Umbria, Basilicata
<i>Attuazione per via sperimentale</i>	Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Veneto, Liguria, Abruzzo, Campania
<i>Sperimentazioni limitate a settori specifici</i>	Lombardia, Umbria, Sicilia

L'ultimo monitoraggio sull'apprendistato realizzato dall'ISFOL ha messo a confronto le discipline regionali su aspetti specifici, quali:

- 1) procedure di assunzione e definizione del piano formativo individuale;
- 2) definizione dei profili formativi;
- 3) determinazione degli elementi minimi per la formazione formale: durata, responsabilità della formazione, articolazione della formazione formale e modalità di svolgimento della formazione esterna;
- 4) requisiti per la realizzazione della formazione formale in impresa;
- 5) definizione e ruolo della formazione non formale;
- 6) caratteristiche e formazione del tutor aziendale;
- 7) modalità di certificazione.

In relazione agli stessi elementi è stata realizzata una analisi comparativa delle discipline dell'apprendistato professionalizzante contenute nei circa 80 contratti collettivi rinnovati a livello nazionale dopo il 2003.

Il confronto ha messo in evidenza che le regolamentazioni regionali e le discipline contrattuali, pur muovendosi tutte nel quadro del d.lgs. 276/03, seguono direttrici spesso non coincidenti e in qualche caso evidentemente divergenti. Pertanto, si rileva una diffusa incertezza applicativa da parte delle imprese.

La differenza più significativa fra le regolamentazioni regionali riguarda un aspetto strategico, ossia la responsabilità delle imprese e delle istituzioni nell'erogare e finanziare la formazione formale per gli apprendisti. In alcune regolamentazioni tale responsabilità è attribuita al soggetto pubblico che predispone l'offerta formativa e, se questa è insufficiente, l'impresa è esentata dall'erogare la formazione formale (modello legge 196/97); in altri casi la responsabilità è sempre e comunque dell'impresa che, in mancanza di un'offerta formativa pubblica, deve attivarsi per erogare o far erogare la formazione.

La stessa definizione di «formazione formale» trova declinazioni differenti nelle varie regioni e nei contratti: ad esempio, tutti i contratti collettivi contemplano l'affiancamento on the job come modalità di realizzazione della formazione formale, mentre le Regioni sembrano compatte nell'escluderlo.

In generale, numerose sono le sovrapposizioni tra le due fonti, quella regionale e quella contrattuale, anche come conseguenza della scarsa chiarezza della norma nazionale. Il caso tipico riguarda le modalità di articolazione della formazione formale fra esterna ed interna: la ripartizione è stata regolata da alcuni contratti collettivi, anche se in maniera generalmente piuttosto generica, come pure molte Regioni hanno dettato norme arrivando ad indicare come obbligatoriamente esterna una parte, talora prevalente, della formazione formale. Le stesse sovrapposizioni si riscontrano in relazione alla definizione della "capacità formativa" dell'impresa, ossia l'individuazione dei requisiti che consentono all'impresa di realizzare la formazione formale all'interno: tali requisiti sono stati indifferentemente elaborati da molti contratti collettivi e dalle regolamentazioni regionali, generalmente seguendo linee discordi.

È impensabile che convivano sul territorio modelli così diversi a partire da un'unica norma nazionale ed è sentita una esigenza di chiarificazione ed omogeneizzazione che chiama in causa un'azione più forte di regia a livello centrale, senza negare la possibilità di individuare modelli organizzativi della formazione anche diversi sul territorio. Questa esigenza di flessibilità rispetto ai diversi contesti territoriali deve però armonizzarsi con la richiesta di prevedere modelli nazionali di formazione per quelle aziende con sedi dislocate su tutto il territorio, che devono poter contare su una gestione unitaria della formazione per i propri apprendisti.

Le esigenze esaminate, che implicano una revisione della norma nazionale e delle regolamentazioni regionali, si sommano alla necessità di individuare meccanismi e strumenti per superare quelle criticità dei sistemi di formazione per l'apprendistato che potrebbero essere definite "di più lungo periodo".

Infatti, dopo un decennio dall'approvazione della legge n. 196/97, che ha dato il via alla costruzione di sistemi territoriali di formazione esterna per gli apprendisti, ancora oggi solo una quota di giovani riceve effettivamente la formazione esterna, programmata e finanziata con risorse pubbliche: i dati più aggiornati riferiti al 2005 parlano del 20,4%, ossia un apprendista su cinque è coinvolto in attività di formazione esterna.

L'esperienza degli ultimi anni nella costruzione dei sistemi territoriali di formazione per l'apprendistato ha evidenziato la presenza di alcune criticità di ordine organizzativo e qualitativo, prima ancora che finanziario, tanto che solo poche Regioni hanno effettivamente costruito con continuità dei sistemi dell'offerta in grado di coinvolgere quote significative di apprendisti, utilizzando almeno tutte le risorse ripartite dal Ministero del Lavoro. Rimangono grandi aree del Paese dove invece la programmazione dell'offerta è del tutto episodica, tanto che mediamente al Centro solo il 10% degli apprendisti riceve formazione e al Mezzogiorno tale quota precipita al 4,1%.

Pertanto, occorre individuare strumenti di stimolo e di supporto alle amministrazioni regionali nella programmazione e gestione delle risorse, ma anche definire interventi per elevare la qualità della formazione erogata; infatti, la formazione erogata all'esterno è spesso considerata di scarsa qualità, perché manca un riferimento consolidato, quale potrebbe essere un sistema nazionale di standard che specifichi gli output da raggiungere e le relative modalità di verifica.

A partire dal 2006, con l'avvio dell'apprendistato professionalizzante e della possibilità di realizzare parte della formazione formale all'interno, la quota di apprendisti che riceve effettivamente una formazione dovrebbe aumentare, anche se i primi dati sembrano indicare una scarsa propensione delle imprese e dichiarare il possesso dei requisiti di capacità formativa e a realizzare all'interno la formazione. Certamente su questo influisce una ancora scarsa consapevolezza di tale possibilità, insieme alla bassa chiarezza delle norme che non dà sufficienti garanzie per l'assunzione del rischio in capo alle imprese vista la sanzione prevista dall'art. 53 del d.lgs. 276/03. Inoltre, la struttura stessa del sistema produttivo italiano, caratteriz-

zato da imprese di dimensione “micro” per le quali sarebbe impossibile affrontare i costi di un percorso formativo individuale per il proprio apprendista, afferma la necessità della presenza di un’offerta pubblica di formazione.

Ma soprattutto, il sistema di formazione per l’apprendistato soffre della mancanza di risorse, per cui anche nel Settentrione solo il 20% degli apprendisti accede alla formazione, creando anche una forte disparità fra le imprese. La possibilità di realizzare parte della formazione all’interno dell’impresa (presumibilmente per le imprese di dimensioni maggiori) riduce la domanda di formazione e quindi il costo di un sistema pubblico dell’offerta, ma allo stesso tempo il nuovo apprendistato professionalizzante per funzionare ha bisogno che siano attivati una serie di supporti all’impresa che consentano di rendere efficaci gli strumenti per la formazione: servizi per la definizione dei piani formativi o per la verifica di congruità rispetto ai profili formativi, per il monitoraggio e il controllo della formazione in azienda, per il rilascio dei libretti formativi.

Pertanto, il sistema di apprendistato ha bisogno di poter disporre di una dotazione finanziaria molto più ampia di quella attuale, e stabile. Infatti, fino ad oggi il sistema è stato finanziato con interventi annuali operati in sede di legge finanziaria, mentre un processo di crescita e consolidamento del sistema, che consenta di coinvolgere in percorsi formativi di qualità tutti gli apprendisti assunti, può svilupparsi solo a partire dalla definizione di un meccanismo stabile di finanziamento.

Su tutti i temi elencati – revisione normativa dello strumento, definizione di modelli e strumenti per elevare la qualità della formazione, dotazione finanziaria per la formazione – si attendono risposte dal confronto che dovrebbe aprirsi a breve per individuare quelle modalità operative volte a dare attuazione alla riforma dell’apprendistato prefigurata dal Protocollo sul *welfare* del luglio 2007. Ci si augura che dal confronto con le Regioni e le Parti sociali scaturisca un punto di mediazione “alto”, ossia di piena difesa del ruolo formativo dell’apprendistato.

Appendice

Orientamenti e suggerimenti da Lisbona: sintesi dei principali documenti comunitari inerenti la strategia europea per l'occupazione

Licia ALLEGRETTA

1. Comunicazione della Commissione, del 20 luglio 2005, “Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona”

Attualmente, l'Europa deve trasformare le sfide cui deve far fronte (invecchiamento della popolazione, maggior concorrenza mondiale, cambiamenti tecnologici, pressioni sull'ambiente) in nuove prospettive. È necessario modernizzare l'economia europea, proponendo nel contempo soluzioni sostenibili basate su politiche macroeconomiche sane, che consentano di garantire il modello sociale europeo.

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare, a fronte dei programmi nazionali di Lisbona, un “programma comunitario di Lisbona” (v. documento successivo) comprendente tutte le azioni a livello della Comunità. Le misure politiche proposte da tale programma fanno capo a tre grandi obiettivi: 1) sostenere la conoscenza e l'innovazione; 2) attirare maggiori investimenti e facilitare il lavoro; 3) creare più posti di lavoro e di migliore qualità.

La Commissione propone che tali obiettivi figurino nei programmi dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Il nuovo Fondo di sviluppo rurale ne costituisce un buon esempio, in quanto ne sostiene segnatamente gli investimenti nelle persone, nell'innovazione, nel *know-how*, nell'adozione delle tecnologie dell'informazione nelle zone rurali nel quadro della diversificazione rurale. La Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo di investimento contribuiscono del pari al finanziamento di iniziative nel quadro del programma comunitario di Lisbona.

1) Sostenere la conoscenza e l'innovazione

Un investimento più importante (l'obiettivo è quello del 3% del prodotto interno lordo) e più efficace (mettendo le risorse nazionali in comune) è essenziale, se si vuole stimolare una ricerca europea competitiva. Tale responsabilità è soprattutto dei vari Stati membri. La Commissione fornisce il suo *sostegno alla conoscenza e all'innovazione* in Europa attraverso strumenti di finanziamento e tramite una regolamentazione efficace. Per il periodo 2007-2013, due grandi strumenti di finanziamento esistono a livello comunitario, e in particolare:

- il 7° *programma-quadro per attività di ricerca*, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione, sostiene iniziative innovatrici per l'economia europea. Il programma propone in particolare di realizzare partnership pubblico/privato strategiche nei settori di maggiore interesse per la competitività. Tale programma si prefigge del pari di sostenere le piccole e medie imprese (PMI) aiutandole a beneficiare della ricerca;
- il *programma quadro per l'innovazione e la competitività* incoraggerà in particolare l'utilizzazione da parte delle imprese delle tecnologie dell'informazione e delle ecotecnologie.

Esistono altri strumenti finanziari:

- le *linee di bilancio delle reti transeuropee* sostengono l'applicazione pratica delle conoscenze acquisite nella ricerca. Tali conoscenze possono essere applicate in progetti industriali volti a ridurre gli ostacoli nei trasporti;
- il *piano d'azione dell'Unione europea a favore delle ecotecnologie* si prefigge di promuovere il loro sviluppo e la loro applicazione. Queste tecnologie hanno un notevole potenziale economico e ambientale. I Fondi strutturali e la BEI sostengono il piano d'azione.

L'accordo sul *brevetto comunitario* rimane un elemento vitale per promuovere un'economia innovativa basata sulla conoscenza. La Comunità sosterrà gli sforzi volti a conservare una forte capacità industriale, nei casi in cui gli Stati membri da soli non possano superare le sfide connesse alla ricerca, alla regolamentazione e al finanziamento europeo. La Commissione propone una semplificazione del quadro amministrativo degli aiuti di Stato e un riorientamento degli aiuti di Stato a sostegno della conoscenza e dell'innovazione, della formazione, della mobilità e dei trasferimenti. Il nuovo quadro normativo faciliterà la concessione degli aiuti alle PMI, alle imprese giovani e innovatrici, non soltanto tramite aiuti diretti ma anche tramite il finanziamento del capitale di rischio. La regolamentazione garantirà che gli aiuti vengano concessi unicamente se garantiscono risultati utili significativi per la società che dovrà evitare distorsioni nella concorrenza.

2) Attirare più investimenti e facilitare il lavoro

Per facilitare l'accesso al mercato, è importante migliorare il quadro normativo, nonché completare il mercato interno. Il miglioramento della legislazione può creare motivazioni giuste per le imprese, riducendo i costi e gli ostacoli agli adattamenti e all'innovazione. Tenuto conto delle preoccupazioni delle PMI, la Commissione continuerà i suoi lavori: sulla valutazione d'impatto di tutte le nuove iniziative politiche; sulla semplificazione della legislazione esistente tramite piani di azione settoriali.

Il *mercato interno dei servizi* deve essere reso operativo tutelando nel contempo il modello sociale europeo. Considerata l'importanza attuale del settore dei servizi per la creazione di posti di lavoro e per il valore aggiunto nell'Unione, l'approvazione della *direttiva modificata sui servizi* potrebbe determinare un aumento dei tassi di occupazione e del prodotto interno lordo dell'Unione.

3) Creare più posti di lavoro e di migliore qualità

La Commissione sostiene le azioni degli Stati membri nei settori del capitale umano, dell'istruzione e della formazione professionale, in particolare tramite:

- il Patto europeo per la gioventù;
- il Programma istruzione e formazione 2010;
- il Programma di apprendimento durante l'intero arco della vita;
- la costituzione dell'Istituto europeo per la tecnologia
- la messa a punto delle strategie necessarie per garantire un invecchiamento attivo, in collaborazione con gli Stati membri.

Per giungere ad un vero mercato paneuropeo della manodopera, è necessario *eliminare gli ostacoli alla mobilità*. La Commissione proporrà un quadro di qualifiche europee creando condizioni di trasparenza e di fiducia reciproca.

La Commissione opererà in favore di un quadro comune per la gestione delle *migrazioni economiche*, comprendente procedure rapide di ammissione per i soggiorni di lunga durata di ricercatori di paesi terzi e agevolando la concessione di visti per i soggiorni di breve durata.

Le ristrutturazioni sono conseguenze inevitabili del progresso economico e dell'integrazione del mercato. Peraltro, esse possono avere conseguenze destabilizzanti per i cittadini interessati. La Commissione intende istituire un nuovo fondo per aiutare le persone e le regioni più duramente colpite dalle ristrutturazioni a controllare i cambiamenti. Essa controllerà del pari gli sviluppi della sua comunicazione sulle ristrutturazioni e sull'occupazione.

2. Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera. COM(2005) 24 definitivo. Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona

La Commissione propone il rilancio della strategia di Lisbona incentrando la nostra azione su due compiti principali: *realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro*. Affrontare la sfida della crescita e dell'occupazione in Europa rappresenta la chiave per liberare le risorse necessarie a realizzare le più vaste ambizioni dell'Unione in campo economico, sociale e ambientale; a sua volta, conseguire tali più ampi obiettivi garantirà l'esito positivo del programma di riforme.

2.1. Garantire un'attuazione efficace

La questione essenziale al cuore della strategia di Lisbona, tanto a livello comunitario che nazionale, è la sua efficace attuazione. *L'attuazione del programma di riforme richiede un nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione*.

A livello comunitario, alla Commissione spetterà il ruolo centrale di promuovere l'avvio della politica e di garantirne l'attuazione. Parallelamente, gli Stati

membri saranno tenuti a recuperare il ritardo accumulato sull'attuazione delle riforme previste dalla strategia di Lisbona. I programmi nazionali per il conseguimento degli obiettivi di Lisbona costituiranno un sostegno in tal senso, in quanto definiranno i metodi per pervenire a questo fine.

2.2. *Un nuovo programma d'azione di Lisbona*

Benché la relazione non si proponga di riscrivere la strategia di Lisbona, individua nuove iniziative a livello comunitario e nazionale che contribuiranno alla realizzazione della visione sottesa alla strategia stessa.

1) *Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro:*

- a) Ampliare e rafforzare il mercato interno
- b) Migliorare la normativa comunitaria e nazionale
- c) Garantire mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Unione europea
- d) Ampliare e migliorare le infrastrutture europee

Occorre ampliare e rafforzare il mercato interno: se si vuole che le imprese e i consumatori ne avvertano tutti i vantaggi, è necessario che gli Stati membri provvedano a una migliore *applicazione della legislazione comunitaria in vigore*. In alcuni Stati membri mercati essenziali quali quelli delle telecomunicazioni, dell'energia e dei trasporti sono aperti solo sulla carta, e questo molto dopo la scadenza dei termini che quegli stessi Stati membri si erano impegnati a rispettare. Per *completare il mercato unico* si richiede una serie di riforme fondamentali cui riservare una particolare attenzione: i mercati dei servizi finanziari e, in generale, tutti i servizi; la proposta di regolamento REACH; una base imponibile consolidata comune per le società e il brevetto comunitario.

È necessario migliorare il contesto normativo. In marzo la Commissione lancerà una *nuova iniziativa di riforma normativa*, avvalendosi di consulenti esterni per avere un parere sulla qualità e la metodologia impiegata nel realizzare le nostre valutazioni d'impatto.

Occorre applicare in maniera proattiva le norme in materia di concorrenza, il che contribuirà ad aumentare la fiducia dei consumatori. Verranno realizzate *valutazioni settoriali degli ostacoli alla concorrenza* in settori quali quelli dell'energia, delle telecomunicazioni e dei servizi finanziari.

Le imprese europee necessitano inoltre di mercati globali aperti. L'Unione si adopererà fortemente per giungere alla *fase conclusiva e all'attuazione del ciclo di negoziati di Doha sullo sviluppo*, come pure per realizzare progressi riguardo ad altre relazioni economiche di tipo bilaterale e regionale.

2) *Porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita:*

- a) Aumentare e migliorare gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo
- b) Promuovere l'innovazione, l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'uso sostenibile delle risorse
- c) Contribuire alla creazione di una solida base industriale europea

Le autorità pubbliche degli Stati membri a tutti i livelli devono lavorare a sostegno dell'innovazione, *trasformando in realtà la nostra visione di una società della conoscenza*. Nel far questo un valido aiuto dovrebbe venir loro dalla costante attenzione riservata dall'Unione a settori quali la società dell'informazione, la biotecnologia e l'ecoinnovazione.

Si richiedono maggiori investimenti *in ricerca e sviluppo da parte del settore sia pubblico che privato*. A livello comunitario, è necessario che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino in tempi brevi il prossimo *programma quadro per la ricerca e un nuovo programma per la competitività e l'occupazione*, che saranno presentati entrambi in aprile.

Nel contesto di un'importante *riforma della politica in materia di aiuti di Stato* che prenderà il via nei prossimi mesi, gli Stati membri, gli enti regionali e altri soggetti pubblici disporranno di un margine di manovra più ampio per il sostegno alla ricerca e all'innovazione, con particolare riguardo alle iniziative in questo campo realizzate dalle piccole e medie imprese dell'UE.

La diffusione della conoscenza grazie a un sistema d'istruzione di elevata qualità è il modo migliore per garantire la competitività a lungo termine dell'Unione. L'UE deve, in particolare, adoperarsi affinché le università europee possano competere con le migliori del mondo grazie alla completa realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore.

La Commissione proporrà la creazione di un *“Istituto europeo di tecnologia”*.

La Commissione sosterrà e promuoverà lo sviluppo di *poli di innovazione* concepiti per aiutare gli enti regionali a coniugare le risorse adeguate con i migliori talenti scientifici e imprenditoriali allo scopo di tradurre le idee emerse nei laboratori in iniziative pratiche.

La Commissione e gli Stati membri devono imprimere un'accelerazione alla loro attività di *promozione dell'ecoinnovazione* – la quale può migliorare in misura considerevole la qualità di vita dell'Unione e incrementare la crescita e l'occupazione – ad esempio in settori quali l'uso sostenibile delle risorse, il cambiamento climatico e l'efficienza energetica.

La promozione di partenariati con l'industria verrà inoltre attuata mediante *iniziative tecnologiche europee*, che si avvarranno dell'esperienza del sistema di navigazione satellitare “Galileo”. La prima di tali iniziative dovrebbe prendere forma nel 2007, non appena il prossimo programma quadro per la ricerca sarà entrato nella fase operativa.

3) Creare nuovi e migliori posti di lavoro:

- a) Attrarre un maggior numero di persone nel mondo del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- b) Accrescere la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro;
- c) Aumentare gli investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche;

Le parti sociali sono invitate a elaborare un programma d'azione comune di Lisbona in vista del Consiglio europeo della primavera del 2005, con l'indicazione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona.

Gli Stati membri e le parti sociali devono *moltiplicare gli sforzi per aumentare il tasso di occupazione*: occorre, in particolare, perseguire politiche occupazionali attive che offrano sostegno ai lavoratori e li incentivino a continuare a lavorare, elaborare politiche attive in materia di invecchiamento della popolazione che dissuadano dal ritirarsi troppo presto dalla vita lavorativa, e infine modernizzare i sistemi di protezione sociale in modo tale che continuino a garantire la sicurezza indispensabile per indurre le persone ad accettare il cambiamento.

L'avvenire dell'Europa e il futuro della strategia di Lisbona sono intimamente legati ai *giovani*. L'Unione e gli Stati membri devono fare in modo che le riforme proposte servano ad offrire ai giovani la loro prima opportunità nella vita e a dotarli del bagaglio di competenze che sarà loro utile per sempre. È inoltre necessario che l'Unione elabori e definisca i suoi obiettivi prioritari per trovare una soluzione alla sfida demografica alla quale è confrontata.

Gli Stati membri e le parti sociali devono migliorare *la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro* per contribuire al processo di adattamento dell'Europa alla ristrutturazione e alle trasformazioni del mercato.

Di fronte al fenomeno di una manodopera sempre più ridotta, l'Europa ha bisogno di *un approccio ben calibrato all'immigrazione legale*. La Commissione presenterà un programma prima della fine del 2005 elaborato sulla base della consultazione pubblica attualmente in corso.

L'Europa necessita di *ulteriori investimenti, e di migliore qualità, nell'istruzione e nella formazione*. Mettere l'accento, sia a livello comunitario che nazionale, sulle qualifiche e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva faciliterà la ricerca di un nuovo posto di lavoro. Tali iniziative dovrebbero essere appoggiate dall'adozione, nel corso di quest'anno, del *Programma comunitario di apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva* e, nel 2006, dalla presentazione da parte degli Stati membri delle strategie nazionali in materia.

All'Europa occorre inoltre una *manodopera più mobile*. La mobilità all'interno dell'Unione sarà incoraggiata anche dall'adozione in tempi rapidi, entro l'estate, del quadro di riferimento per le *qualifiche professionali*, tuttora in attesa di essere adottato. La Commissione presenterà poi una serie di proposte nel corso del 2006 volte a semplificare il *reciproco riconoscimento delle qualifiche*. Gli Stati membri dovrebbero accelerare l'abolizione di tutte le restrizioni alla mobilità dei lavoratori provenienti dai paesi di recente adesione all'UE .

Le autorità regionali e locali dovrebbero elaborare progetti in grado di farci fare passi in avanti verso la realizzazione delle ambizioni della strategia di Lisbona. Si sta provvedendo a ridefinire la *prossima generazione di fondi strutturali* (inclusi quelli destinati allo sviluppo rurale) tenendo presente tale esigenza, cioè orientan-

doli sulle possibilità di contribuire al conseguimento degli obiettivi di crescita e occupazione a livello locale.

2.3. Una migliore (governance) gestione della strategia di Lisbona

La gestione della *strategia di Lisbona* richiede miglioramenti radicali per renderla più efficiente e di più facile comprensione. È mancata una chiara ripartizione delle responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri: le procedure previste per riferire in merito al lavoro svolto sono troppe, burocratiche e costituiscono talvolta un inutile duplicato l'una dell'altra, mentre appare insufficiente l'assunzione di responsabilità a livello politico.

Per definire con esattezza le azioni necessarie e le responsabilità, la Commissione presenterà un *Programma d'azione di Lisbona*.

Inoltre, la Commissione propone anche un approccio integrato volto a semplificare e razionalizzare gli attuali indirizzi di massima per le politiche economiche e per l'occupazione, nel quadro di un nuovo ciclo consacrato alle questioni economiche e all'occupazione. In futuro si ricorrerà a una serie integrata di orientamenti, cui si accompagnerà il Programma d'azione di Lisbona, per registrare passi in avanti nella realizzazione dell'agenda delle riforme: tali orientamenti riguarderanno le politiche macroeconomiche, l'occupazione e le riforme strutturali. A loro volta, gli Stati membri dovranno agire, dopo un ampio dibattito di dimensioni nazionali, provvedendo all'adozione di programmi d'azione nazionali per la crescita e l'occupazione, rafforzati dalla definizione di impegni e obiettivi.

La Commissione propone un coordinamento semplificato con una riduzione del numero e della presentazione di relazioni. Viene del pari proposto che i programmi nazionali riguardanti la strategia di Lisbona vengano presentati in un formato che riunisca i tre processi di coordinamento:

- 1) politiche del mercato del lavoro (processo di Lussemburgo);
- 2) riforme microeconomiche e strutturali (processo di Cardiff);
- 3) misure macroeconomiche e di bilancio (processo di Colonia).

Ciò consentirà al Consiglio europeo di fornire orientamenti pratici nella primavera di ogni anno, ed alla Commissione di verificare più agevolmente i progressi compiuti. Gli Stati membri dovrebbero nominare un "*responsabile per la strategia di Lisbona*" a livello governativo con l'incarico di coordinare tutte queste iniziative.

3. Relazione generale dell'Unione Europea 2007. Sezione Ricerca

In un libro verde del 4 aprile intitolato «*Nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca*» la Commissione ha sollevato un certo numero di questioni in ordine a come approfondire ed allargare lo Spazio europeo della ricerca in modo da contribuire appieno alla strategia di Lisbona rinnovata. Lo Spazio europeo della ricerca di cui la comunità scientifica, il settore industriale e i cittadini hanno bisogno

dovrebbe avere le caratteristiche seguenti: un flusso adeguato di ricercatori competenti; infrastrutture di ricerca di livello mondiale; organismi di ricerca di eccellente livello; una vera condivisione delle conoscenze; programmi e priorità di ricerca adeguatamente coordinati; un'apertura dello Spazio europeo della ricerca al mondo.

3.1. Attuazione dello Spazio europeo della ricerca

Il settimo programma quadro CE e il settimo programma quadro Euratom (insieme 7° PQ), con una dotazione di 53,2 miliardi di euro, sono gli strumenti principali dell'Unione europea in materia di finanziamento della ricerca a livello europeo.

Il 7° PQ CE è entrato in vigore il 1 gennaio 2007 e si concluderà il 31 dicembre 2013. Si articola attorno a quattro programmi specifici corrispondenti ai quattro principali obiettivi della politica europea di ricerca:

- 1) *cooperazione*: promuovere la collaborazione tra le imprese e le università per raggiungere una maggiore leadership nei settori chiave della tecnologia;
- 2) *idee*: sostenere la ricerca di base alle frontiere della scienza, programma attuato dal Consiglio europeo della ricerca (CER);
- 3) *persone*: promuovere la mobilità e lo sviluppo della carriera dei ricercatori in Europa e nel resto del mondo;
- 4) *capacità*: contribuire allo sviluppo delle capacità di cui ha bisogno l'Europa per diventare un'economia prospera fondata sulla conoscenza.

Un programma specifico è inoltre dedicato alle azioni non nucleari del Centro comune di ricerca.

Il 7° PQ Euratom è entrato in vigore il 1 gennaio 2007 e si concluderà il 31 dicembre 2011. Riguarda attività di ricerca sull'energia di fusione e sulla fissione nucleare e la radioprotezione specificate in un programma ad hoc. Nel 2007 Estonia, Cipro e Malta sono diventati membri dell'Accordo europeo per lo sviluppo della fusione (EFDA) e sono invitati attualmente a creare unità transnazionali di ricerca con altre associazioni Euratom. L'Estonia ha già creato un'unità di ricerca con l'associazione finlandese Euratom. Un altro programma specifico è inoltre dedicato alle azioni nucleari del Centro comune di ricerca.

Durante il primo anno del 7° PQ, la Commissione ha adottato i programmi di lavoro per l'attuazione di questi programmi specifici dotati di un budget di circa 7 miliardi di euro per il 2007. Essa ha altresì adottato regole per la presentazione di proposte e le procedure di valutazione, di selezione e di assegnazione per le azioni indirette per i due programmi quadro.

Il programma specifico «*cooperazione*» prevede per la prima volta la creazione di partenariati pubblico-privato attraverso *iniziative tecnologiche comuni* (ITC) per dinamizzare la ricerca in sei settori. In questo quadro nel 2007 la Commissione ha adottato cinque proposte di regolamenti destinate alla creazione di imprese comuni in settori specifici, che sono di importanza fondamentale per la

competitività nei settori dell'industria automobilistica, aerospaziale, multimediale, delle telecomunicazioni, dei sistemi medici, dei trasporti, dell'ambiente e della trasformazione industriale, in particolare nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

È inoltre prevista una sesta ITC sul sistema di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza.

Il programma specifico «*idee*» prevede la creazione di un'agenzia in Europa, il Consiglio europeo della ricerca, destinata ad offrire un meccanismo di finanziamento concorrenziale su scala europea per la ricerca esplorativa realizzata da singoli gruppi di ricercatori. Il CER rappresenta una delle innovazioni fondamentali del 7° PQ.

In questo contesto la Commissione ha adottato una decisione che definisce gli elementi componenti il CER: il Consiglio scientifico, il suo segretario generale e la struttura esecutiva specifica. Tale struttura dovrebbe essere trasferita dalla Commissione verso un'agenzia esecutiva.

Parallelamente al lancio del 7° PQ, la Commissione ha adottato una proposta di decisione destinata a rivedere gli orientamenti tecnici pluriennali per il *programma di ricerca del fondo di ricerca carbone e acciaio*. All'insegna della continuità con le regole iniziali, i nuovi orientamenti consistono in un adattamento delle regole esistenti tenuto conto dell'esperienza acquisita durante i primi anni di attuazione di questo programma di ricerca lanciato nel 2003.

La Commissione ha adottato una comunicazione intitolata «*Regioni europee competitive grazie alla ricerca e all'innovazione. Un contributo al rafforzamento della crescita e al miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione*». Essa presenta le sinergie esistenti nella concezione delle politiche europee di ricerca, innovazione e coesione, fa il punto della situazione ed invita gli Stati membri e le regioni ad utilizzare più efficacemente le politiche e gli strumenti dell'Unione in materia di ricerca, innovazione e coesione. La Commissione sottolinea in particolare che potrebbero essere fatti maggiori sforzi a livello nazionale e regionale per migliorare l'informazione sugli strumenti disponibili ed il loro utilizzo.

La Commissione ha altresì adottato una comunicazione intitolata «*Nano-scienze e nanotecnologie: un piano di azione per l'Europa 2005-2009. Prima relazione sull'attuazione, 2005-2007*» e il 13 settembre la *relazione annuale sulle attività di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione europea nel 2006*.

L'11 settembre è stato creato il *forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza* con l'obiettivo di elaborare un piano strategico di ricerca e d'innovazione in materia di sicurezza che coinvolga gli operatori europei e che esponga necessità e priorità della ricerca europea in materia di sicurezza. In una comunicazione pubblicata lo stesso giorno, la Commissione si è impegnata ad instaurare la fiducia reciproca e ad aprire la strada ad una maggiore integrazione delle iniziative comunitarie in materia di sicurezza tra il settore pubblico e privato e gli istituti di ricerca.

Nell'attuazione del settimo programma quadro e per quanto riguarda la partecipazione della Comunità a programmi di ricerca e di sviluppo avviati da più Stati membri, la Commissione ha adottato una proposta per il miglioramento della qualità della vita degli anziani attraverso l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (vedi oltre, rubrica «Promozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione») e una proposta a sostegno delle PMI che effettuano attività di ricerca e sviluppo.

Il Comitato economico e sociale europeo ha sostenuto, in un parere, che occorre rafforzare l'impegno economico dell'Unione europea per migliorare i risultati e gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo, che devono altresì tenere conto dei nuovi obiettivi che l'Unione si è fissata in materia di emissioni di biossido di carbonio.

3.2. ITER

Il 2007 è stato un anno importante per il progetto ITER (reattore termonucleare sperimentale internazionale). Dopo essere stato messo in applicazione temporaneamente alla fine del 2006, l'accordo ITER è entrato in vigore il 24 ottobre e il primo Consiglio ITER si è svolto in novembre.

Il 27 marzo il Consiglio ha adottato una decisione che istituisce l'*Impresa comune europea per ITER e lo sviluppo dell'energia da fusione*. L'impresa comune gestirà il contributo della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) all'organizzazione internazionale ITER per l'energia da fusione.

3.3. Centro comune di ricerca (CCR)

Quando il 7° programma quadro per la ricerca e lo sviluppo, compresi i programmi specifici del Centro comune di ricerca, è stato lanciato nel 2007, il Centro comune di ricerca ha festeggiato i suoi 50 anni.

Nel quadro del suo ruolo di supporto tecnico e scientifico alle politiche comunitarie, il CCR ha contribuito alla creazione di tre nuovi laboratori di riferimento comunitari, allo scopo di sostenere le autorità nazionali nei loro sforzi per evitare la contaminazione dei prodotti alimentari (destinati al consumo umano ed animale) con sostanze pericolose.

4. Relazione generale dell'Unione Europea 2007. Sezione Ambiente economico e sociale. La strategia di Lisbona: il partenariato per la crescita e l'occupazione

Nel 2005 si è proceduto ad una ridefinizione delle priorità della strategia di Lisbona a favore dell'occupazione e della crescita, mobilitando in modo più efficace tutte le risorse nazionali e comunitarie nelle tre dimensioni — economica, sociale e

ambientale — della strategia, per sfruttare meglio le sinergie in un contesto generale di mondializzazione e di sviluppo sostenibile.

Gli Stati membri hanno comunicato i loro programmi nazionali di riforma alla Commissione, che ha intrapreso nel 2006 una valutazione dettagliata di questi ultimi per promuovere scambi di idee proficui, proponendo nel contempo azioni per rimediare alle lacune messe in evidenza. La Commissione ha inoltre intrapreso un'analisi dei progressi realizzati nell'applicazione della strategia, a livello sia comunitario che nazionale, e ha formulato proposte concrete per il proseguimento della strategia.

Il 14 febbraio, in una risoluzione sul contributo al Consiglio europeo della primavera 2007 per quanto riguarda la strategia di Lisbona, il Parlamento europeo ha espresso soddisfazione per gli sforzi compiuti dalla Commissione e dagli Stati membri per realizzare con successo la strategia di Lisbona e rileva che questa è la risposta dell'Europa

4.1. L'obiettivo della prosperità

Si sottolinea tuttavia che la realizzazione della strategia di Lisbona esige la messa a disposizione di risorse finanziarie adeguate e mirate a tal fine nel bilancio comunitario, che al momento sono assenti.

Dopo la presentazione da parte degli Stati membri delle loro prime relazioni di attività sull'attuazione dei loro programmi nazionali di riforma, il Consiglio ha adottato il 27 febbraio un documento che espone le questioni chiave riguardanti la strategia. Esso sollecita a sfruttare appieno le condizioni di crescita, che sono ormai migliori di quanto non sia accaduto da numerosi anni a questa parte, per proseguire le riforme strutturali in conformità con i grandi orientamenti di politica economica, comprese le raccomandazioni specifiche per ogni paese.

Il Consiglio europeo dell'8 e 9 marzo ha constatato che la strategia di Lisbona iniziava a dare i propri frutti e che occorreva trarre vantaggio dal rilancio dell'economia europea per rafforzare lo slancio riformatore. Esso ha invitato la Commissione a presentare una relazione provvisoria nell'autunno 2007 nella prospettiva della sua proposta sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2008-2011. Il Consiglio europeo ha messo peraltro in evidenza le conclusioni del vertice sociale tripartito dell'8 marzo per quanto riguarda il ruolo essenziale svolto dalle parti sociali, che devono continuare a contribuire attivamente al conseguimento degli obiettivi di Lisbona. I nuovi programmi della politica di coesione 2007-2013 adottati nel 2007 contribuiranno altresì all'attuazione degli obiettivi di crescita e di occupazione da parte di tutti i soggetti partecipanti ai partenariati nelle città e nelle regioni.

Il 3 ottobre la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata «*L'interesse europeo: riuscire nell'epoca della globalizzazione. Contributo della Commissione alla riunione di ottobre dei capi di Stato o di governo*». Questa relazione strategica valuta l'attuazione della strategia di Lisbona rinnovata e formula proposte per il prossimo ciclo triennale, in particolare una nuova serie di orientamenti inte-

grati, raccomandazioni per paese ed un nuovo programma comunitario di Lisbona. Al Consiglio europeo informale del 18 e 19 ottobre e sulla base di questa comunicazione è emerso un ampio consenso a favore dell'approccio della Commissione nei confronti del prossimo ciclo della strategia di Lisbona che sarà adottato nella primavera del 2008. Il Consiglio europeo ha accolto favorevolmente la relazione strategica della Commissione nella sua riunione del 14 dicembre. Esso ha adottato altresì una dichiarazione dell'Unione sulla globalizzazione, che sottolinea in particolare che l'Unione mira a forgiare la globalizzazione nell'interesse di tutti i suoi cittadini, sulla base dei suoi valori e principi comuni.

Il 13 novembre il Consiglio ha adottato conclusioni intitolate «*Il nuovo ciclo triennale della strategia di Lisbona*» e nella sua riunione del 5 e 6 dicembre ha adottato conclusioni sulle prospettive della strategia europea per l'occupazione nel quadro del nuovo ciclo della strategia di Lisbona.

4.2. Ambiente economico e sociale

A dicembre 2007 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata «*Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione — Il nuovo ciclo (2008-2010)*». Tale comunicazione presenta un riesame intermedio della strategia di Lisbona rinnovata e prepara le basi per il Consiglio europeo di primavera 2008 per quanto concerne il lancio del nuovo ciclo.

Lo stesso giorno la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata «*Proposta di programma comunitario di Lisbona 2008-2010*» (v. documenti successivi), nella quale presenta una serie di obiettivi ambiziosi ma realistici da realizzare a livello comunitario entro il 2010. Questa proposta di nuovo programma comunitario di Lisbona si basa sugli orientamenti integrati e sui quattro settori d'azione prioritari definiti dal Consiglio europeo di primavera 2006.

5. Comunicazione della Commissione al Consigli Europeo “*L’interesse europeo: riuscire nell’epoca della globalizzazione*” - COM(2007) 581

Secondo la Commissione, il rilancio nel 2005 della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione è stato un successo. Nel suo complesso, tale rilancio ha contribuito ad accelerare l'andamento delle riforme, aiutando gli Stati membri a introdurre modifiche difficili ma necessarie e, secondo le valutazioni della Commissione, ha favorito il recente miglioramento dei risultati economici nell'UE.

5.1. Maggiore crescita e più posti di lavoro mediante un migliore coordinamento

La nuova *governance* definita dalla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, che attribuisce grande importanza al partenariato tra il livello europeo e il livello degli Stati membri, si è rivelata valida. Gli orientamenti integrati stanno

svolgendo la loro funzione e non richiedono modifiche di rilievo. Tuttavia, i progressi nell'attuazione sono ineguali.

Ovviamente, gli Stati membri hanno punti di partenza molto diversi ma, anche tenuto conto di queste differenze, alcuni Stati membri si sono mostrati più inclini di altri ad assumere la sfida di "passare alla marcia superiore". Non si può ignorare il "divario nell'attuazione".

Le economie degli Stati membri stanno diventando molto interdipendenti. Tra di esse si esercitano considerevoli effetti di trascinamento: la prosperità in uno Stato membro crea prosperità negli altri e il ristagno in uno Stato membro agisce da freno sugli altri. In un simile contesto, sono d'importanza capitale politiche finanziarie valide e una sana gestione delle finanze pubbliche, poiché in tal modo si spiana la strada per una crescita maggiore e sostenibile, non soltanto liberando risorse per investimenti essenziali, ma anche migliorando la stabilità generale dell'economia e della società europea.

È indispensabile far progredire le riforme. Un gran passo avanti è l'adozione, quest'anno, di raccomandazioni specifiche per i singoli Stati membri. Con decisione collettiva, gli Stati membri hanno indicato in che senso ognuno di essi deve operare per riformare la propria economia. È questo un primo passo verso quel tipo di più stretto coordinamento della politica economica che è necessario per ottenere tutti i benefici possibili.

In un simile stretto coordinamento politico si devono rispettare integralmente il ruolo e il mandato degli Stati membri e delle istituzioni. Particolarmente utile può essere servirsi dell'impostazione di Lisbona nell'area dell'euro, dove gli effetti di trascinamento sono più forti e dove è massima l'esigenza di un'agenda comune. Avere una moneta comune e una politica monetaria comune conferisce al coordinamento una dimensione supplementare, atta a rafforzare il ruolo dell'area dell'euro nell'incrementare la crescita e l'occupazione nell'intera UE. Per il decimo anniversario dell'UEM, la Commissione presenterà un ampio esame del suo funzionamento, proponendo idee su come le politiche, il coordinamento e la *governance* possano coadiuvare l'area dell'euro per conseguire i migliori risultati.

5.2. *Gli orientamenti politici*

I quattro settori prioritari approvati dal Consiglio europeo della primavera 2006 costituiscono il contesto appropriato per la strategia al livello UE e a livello nazionale: 1) R&S e innovazione, 2) ambiente imprenditoriale adeguato, 3) investimenti nelle risorse umane, 4) energia e mutamenti climatici. Tuttavia, per avvalersi appieno del potenziale effettivo per la crescita e l'occupazione, occorre approfondire l'agenda delle riforme in questi settori.

1) *Maggiore R&S e innovazione*

La globalizzazione ha accelerato il ritmo dei cambiamenti, per la tecnologia, per le idee e per il modo in cui lavoriamo e viviamo. Se l'Europa riuscirà ad attuare

il suo potenziale d'innovazione e di creatività, potrà indirizzare il cambiamento secondo i peculiari valori europei e la diversità culturale, che tanta rilevanza ha nella società europea. In questo settore si è cercato soprattutto d'incrementare le spese in R&S e gli Stati membri stanno progredendo verso l'obiettivo del 3% del PIL. Tutti gli Stati membri hanno fissato traguardi nazionali: raggiungerli è la sfida che devono assumere il settore pubblico e soprattutto il settore privato.

Tuttavia, gli investimenti da soli non garantiranno migliori risultati della R&S. Abbiamo bisogno di un mercato che riduca il lasso di tempo necessario per trasformare l'innovazione in nuovi prodotti e servizi. In Europa si devono creare le condizioni appropriate per far prosperare la ricerca e l'innovazione: per esempio, carriere attraenti per i ricercatori, un sistema moderno di DPI e norme interoperabili. Un'economia basata sulla conoscenza richiede la libera circolazione delle idee e dei ricercatori, aggiungendo una "quinta libertà" alle quattro libertà del mercato interno e creando un autentico spazio europeo della ricerca.

Si devono proseguire i lavori per porre rimedio alla frammentazione delle risorse e all'insufficiente ampiezza delle attività e per sviluppare il "triangolo della conoscenza", costituito da ricerca, istruzione e innovazione. Occorre quindi aiutare gli Stati membri a porre in comune le loro risorse nei settori strategici della ricerca, a rendere più moderna l'istruzione superiore ed a creare nuove infrastrutture innovative a complemento dell'Istituto europeo di tecnologia. In tal modo si attireranno i migliori ricercatori e si promuoveranno tecnologie di punta.

2) Un ambiente imprenditoriale più dinamico

Le PMI e l'imprenditorialità hanno grande rilievo nell'agenda delle riforme. È ora necessario realizzare integralmente il potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro delle PMI e avvalersi appieno delle loro capacità d'innovazione. La Commissione solleciterà il parere delle PMI e dei loro rappresentanti per aiutarla ad elaborare la "legge europea per le piccole imprese", nell'intento di presentare entro la fine del 2008 un'ampia gamma di proposte a favore delle PMI.

La "cultura" di miglioramento della regolamentazione ha cominciato a radicarsi in tutta l'UE, e le istituzioni devono assumere il ruolo di guida. La Commissione ha apportato considerevoli cambiamenti al suo modo di elaborare nuove proposte e controlla l'attuazione dell'acquis esistente. Anche il Parlamento europeo ha cominciato a servirsi delle valutazioni dell'impatto come strumento di lavoro, ma il Consiglio non ancora.

Tuttavia, i vantaggi di una migliore regolamentazione devono essere percepiti a tutti i livelli.

Tutti gli Stati membri hanno acconsentito a fissare obiettivi per diminuire del 25% gli oneri amministrativi entro il 2012. Oltre a ridurre gli oneri attuali, si deve esaminare in particolare se sia necessario applicare integralmente alle PMI tutte le disposizioni di carattere amministrativo del diritto UE. La fase successiva sarà l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, in modo che esse possano offrire un servizio trasparente e prevedibile e mezzi effettivi di ricorso.

3) *Promozione delle qualifiche occupazionali e maggiori investimenti nel capitale umano*

La globalizzazione e le innovazioni tecnologiche rischiano entrambe di aggravare le disparità, ampliando il divario tra individui qualificati e non qualificati. La soluzione migliore consiste nell'aiutare ognuno ad adeguarsi, migliorando la qualità e disponibilità dell'istruzione e della formazione per tutte le fasce d'età. Come hanno mostrato recenti studi, non si tratta soltanto d'incrementare gli investimenti: la chiave per migliorare le prestazioni lavorative sta nell'aggiornare le politiche d'istruzione e di formazione. Un giovane su sei lascia la scuola senza aver ottenuto nessuna qualifica: in mancanza di un sostegno mirato, questi giovani possono essere esclusi dall'economia basata sulla conoscenza ed essere vulnerabili ai cambiamenti risultanti dalla globalizzazione.

Vi è un crescente interesse nella *flexicurity* ("flessi-sicurezza"), che può aiutare i lavoratori a gestire con maggiore efficacia le transizioni nella loro vita professionale, in tempi di rapidi mutamenti nel mondo economico. Potenziare le qualifiche e tutelare le persone piuttosto che i singoli posti di lavoro sono i mezzi per aiutare i lavoratori ad accettare nuovi posti di lavoro meglio retribuiti e più gratificanti o anche a dar vita a una loro impresa.

La Commissione ha proposto principi comuni, che saranno esaminati dal Consiglio europeo di dicembre e offriranno agli Stati membri una base per cooperare con le parti sociali nazionali per adattare la flessi-sicurezza alle circostanze nazionali e per introdurre quest'impostazione nei loro programmi nazionali di riforme.

Maggiore attenzione sarà riservata anche all'inclusione attiva e alle pari opportunità. Si deve promuovere un'adeguata tutela sociale e si deve rafforzare la lotta contro la povertà.

6. Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo, "Proposta di Programma Comunitario di Lisbona 2008-2010" - COM(2007) 804

La proposta di un nuovo PCL integra le azioni da intraprendere a livello comunitario per il prossimo ciclo, come proposto nella relazione strategica della Commissione per l'adozione al Consiglio europeo di primavera 2008, definendo *una serie di azioni ambiziose ma realistiche*, da attuare a livello comunitario entro il 2010.

6.1. Rafforzare e rinnovare il PCL

Il primo programma comunitario di Lisbona per il periodo 2005-2008 ha prodotto risultati importanti. Ad esempio, sono stati registrati progressi nel miglioramento *del quadro giuridico del mercato unico*, grazie all'adozione della direttiva sui servizi e all'attuazione del piano d'azione per i servizi finanziari. La Commissione è inoltre riuscita a fare progredire il proprio *programma per una migliore regolamentazione*, mirante ad eliminare i costi inutili e a rimuovere gli ostacoli

all'innovazione. Sono stati sensibilmente incentivati i finanziamenti comunitari dedicati alla crescita ed all'occupazione. Grazie al *nuovo quadro normativo della politica europea di coesione* tra il 2007 ed il 2013 si renderanno disponibili circa 210 miliardi di euro per investimenti nel settore della crescita e dell'occupazione, con un aumento di oltre il 25% rispetto al periodo 2000-2006. Globalmente, oltre 87 azioni sulle 102 preannunciate nel PCL del 2005 erano già state realizzate entro la metà del 2007.

Pur avendo registrato un certo numero di successi, il PCL per il periodo 2005-2008 non sempre ha rappresentato un quadro sufficientemente solido per assicurare la priorità necessaria alle azioni previste e accelerarne l'adozione e l'attuazione. Il PCL è stato infatti spesso percepito come il programma di riforma della sola Commissione europea, mentre la sua realizzazione richiede un pieno impegno da parte di tutte le istituzioni comunitarie e di tutti gli Stati membri.

Il nuovo PCL per il periodo 2008-2010 mira a *colmare queste lacune*. È per questo che la Commissione propone un *programma maggiormente incentrato su alcune priorità, limitato a 10 obiettivi chiave* realizzabili nel corso del periodo 2008-2010.

6.2. I dieci obiettivi chiave del nuovo PCL nei quattro settori prioritari

La Commissione propone che il PCL 2008-2010 comporti dieci obiettivi chiave e azioni corrispondenti basate sugli orientamenti integrati e poggianti integralmente sui quattro settori prioritari.

Dieci obiettivi chiave da raggiungere entro il 2010

1	Entro la metà del 2008 la Commissione proporrà un'agenda sociale rinnovata e contribuirà a colmare le lacune in termini di competenze.
2	Nel 2008 la Commissione presenterà delle proposte per una politica comune dell'immigrazione.
3	La Comunità adotterà una normativa sulle piccole imprese per sbloccare il potenziale di crescita delle PMI nel corso del loro ciclo di vita.
4	La Comunità si avvicinerà all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi comunitari del 25% entro il 2012 ed applicherà un ambizioso programma di semplificazione.
5	La Comunità rafforzerà il mercato unico, aumenterà la concorrenza nei servizi ed adotterà nuove misure per integrare il mercato dei servizi finanziari.
6	La Comunità renderà effettiva la "quinta libertà" (la libera circolazione delle conoscenze) e creerà un vero spazio europeo della ricerca.
7	La Comunità migliorerà le condizioni generali dell'innovazione.
8	La Comunità completerà il mercato interno dell'energia ed adotterà il pacchetto di misure relative al cambiamento climatico.
9	La Comunità promuoverà una politica industriale mirata a un modello di produzione e di consumo più sostenibile.
10	La Comunità negozierà bilateralmente con i propri principali partner commerciali per aprire nuove prospettive per il commercio e gli investimenti internazionali e creare uno spazio comune in materia di normative e standard.

1) Investire in risorse umane e modernizzare i mercati del lavoro

Obiettivo 1:

Entro la metà del 2008 la Commissione proporrà un'agenda sociale rinnovata, in particolare per quanto riguarda i temi dell'istruzione, dell'emigrazione e delle evoluzioni demografiche, e contribuirà a colmare le lacune in termini di competenze migliorando il monitoraggio e la previsione dei requisiti futuri in materia.

Investire maggiormente nell'istruzione e nelle competenze è una condizione preliminare per garantire l'autodeterminazione delle persone. Si tratta di un fattore critico per il successo dell'Europa nell'era della globalizzazione e di uno dei modi più efficaci per garantire le pari opportunità e per lottare fermamente contro le disuguaglianze e la povertà. Le tendenze demografiche in atto rafforzeranno ulteriormente la pressione sull'offerta di manodopera, sulla penuria di competenze e sul disavanzo di bilancio del *welfare* pubblico. In questa situazione è fondamentale migliorare l'istruzione e le competenze, sia per l'occupabilità che per la coesione sociale. È necessario elaborare *un'agenda sociale rinnovata* che ponga l'accento sull'istruzione, sull'emigrazione e sulle evoluzioni demografiche, per fare sì che tali questioni vengano affrontate su scala comunitaria.

Sulla base dell'iniziativa "Nuove competenze per nuovi lavori", la Comunità può inoltre contribuire a migliorare l'incontro di domanda/offerta del mercato del lavoro e rimediare alla penuria di competenze attraverso un ottimale *coordinamento degli strumenti di previsione, in modo da anticipare meglio le evoluzioni del mercato del lavoro al livello dell'UE*. La Comunità ha già lanciato molti progetti miranti ad anticipare le tendenze del mercato del lavoro ed i fabbisogni in competenze, e oggi si tratta di migliorare il coordinamento di queste diverse azioni per ottimizzarne i risultati. Inoltre lo sviluppo delle competenze sarà sostenuto da un quadro strategico riguardante le politiche di formazione e da misure specifiche tendenti a garantire la qualità della formazione professionale.

Per garantire un incontro più efficiente di domanda/offerta del mercato del lavoro e affrontare il problema della penuria di competenze, la Comunità deve eliminare gli importanti ostacoli regolamentari che si oppongono attualmente al mercato unico del lavoro. I problemi riguardano soprattutto l'insufficiente comparabilità/riconoscimento delle qualifiche e le restrizioni alla mobilità delle pensioni e delle prestazioni sociali. L'eliminando di questi ostacoli completerà gli sforzi profusi dagli Stati membri per facilitare un migliore utilizzo delle competenze ed eliminare l'insufficienza delle competenze.

Azioni:

- Proporre un'agenda sociale rinnovata entro la metà del 2008;
- Aumentare la trasparenza, il riconoscimento e la comparabilità delle qualifiche e migliorare la mobilità delle pensioni e degli altri diritti sociali all'interno dell'UE;

- Migliorare la capacità di prevedere le evoluzioni del mercato del lavoro ed i fabbisogni di competenze a livello dell'UE.

Obiettivo 2:

Nel 2008 la Commissione presenterà delle proposte per una politica comune dell'immigrazione

La Comunità ha bisogno di elaborare una *politica comune dell'immigrazione* per meglio soddisfare le attuali e future necessità del mercato del lavoro. Benché l'emigrazione netta nell'UE raggiunga oltre 1,5 milioni di persone all'anno, di norma la maggioranza dei migranti rientra nei segmenti di manodopera poco qualificati. Per fare fronte alla crescente richiesta di lavoratori più qualificati e scongiurare al contempo l'attuazione di un *patchwork* di regimi nazionali inefficaci e concorrenti, occorre mettere a punto una politica comune in materia di emigrazione economica. Il miglioramento della gamma di competenze dei migranti permetterà loro di soddisfare meglio le necessità del mercato del lavoro comunitario e contribuirà a ridurre la penuria di competenze. La Commissione ha già formulato delle proposte iniziali, tra cui l'attuazione di un sistema di "blue card" per i migranti altamente qualificati. Nel corso del 2008 la Commissione presenterà ulteriori ed esaurienti proposte per una politica comune dell'immigrazione.

Azione:

- Progredire verso l'adozione di una politica comune dell'immigrazione che soddisfi le necessità del mercato del lavoro dell'UE, in particolare attraverso un sistema di "blue card" volto ad attirare lavoratori altamente qualificati.

2) Sfruttare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI

Obiettivo 3:

La Comunità adotterà una normativa sulle piccole imprese per sbloccare il potenziale di crescita delle PMI nel corso del loro ciclo di vita.

Entro il 2010, la Comunità dovrebbe *sbloccare il potenziale di crescita e di occupazione delle PMI*, che costituiscono oltre il 99% delle imprese ed occupano il 67% della manodopera dell'UE. Mentre una serie di azioni del PCL favorirà comunque anche le PMI, è necessario affrontare la relativa carenza di accesso al mercato interno ed ai mercati dell'esportazione di cui soffrono le PMI e ridurre gli oneri amministrativi. La Comunità metterà a punto ed attuerà una "*Normativa sulle piccole imprese*" che definirà i principi e le misure concrete miranti a sostenere le PMI lungo tutto il loro ciclo di vita ed in particolare: uno statuto specifico della società privata adeguato alle esigenze delle PMI, l'esenzione da carichi giuridici troppo gravosi (quali la raccolta di statistiche e documenti o i requisiti in materia di IVA e di contabilità), un accesso più agevole ai capitali di rischio, la tutela delle loro idee, aiuti all'assunzione ed alla riqualificazione del personale, la facilitazione del loro accesso agli appalti pubblici ed ai programmi di R&S, legami più stretti

con le università ed i centri di ricerca, la facilitazione dei trasferimenti di imprese e l'offerta di nuove opportunità agli imprenditori in caso di fallimento.

Azioni:

- Adottare una “Normativa europea sulle piccole imprese” che definisca i principi e le misure concrete per sostenere le PMI nel corso del loro ciclo di vita.
- Realizzare un'analisi specifica dell'*acquis* comunitario sotto il punto di vista delle PMI ed esentarle – laddove sia possibile – dai requisiti amministrativi della legislazione UE.

Obiettivo 4:

La Comunità si avvicinerà all'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi comunitari entro il 2012 ed applicherà un ambizioso programma di semplificazione.

La Comunità completerà il proprio riesame dell'*acquis* comunitario al fine di *semplificare o eliminare i requisiti inutili e troppi gravosi per le imprese, preservando al contempo* gli obiettivi originali della legislazione. Questo lavoro completerà gli sforzi degli Stati membri per rispettare il loro impegno di ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012. La riduzione degli oneri amministrativi permetterà alle imprese, ed in particolare alle PMI, di incentivare i fondi interni destinati agli investimenti, e migliorerà gli incentivi per l'adattabilità e l'innovazione. Nell'attuare le politiche in materia di semplificazione, la Comunità rispetterà pienamente il principio di sussidiarietà ed il principio “Pensare prima in piccolo”.

Obiettivo 5:

La Comunità rafforzerà il mercato unico, aumenterà la concorrenza nei servizi ed adotterà nuove misure per integrare il mercato dei servizi.

Una completa e tempestiva attuazione della *direttiva sui servizi* da parte degli Stati membri, con l'aiuto della Commissione, è fondamentale. Essa agevolerà infatti considerevolmente lo stabilimento degli operatori e la libera prestazione dei servizi, riducendo gli oneri amministrativi ed eliminando gli ostacoli esistenti. La tempestività nell'introduzione di standard e l'interoperabilità rappresentano un aspetto importante del mercato unico, in particolare per quanto riguarda i beni ed i servizi TIC. In questo contesto la politica di concorrenza può svolgere un ruolo complementare.

Le analisi effettuate dalla Commissione dimostrano che alcune industrie di rete e determinati servizi chiave (servizi postali, elettricità, gas, ferrovie, servizi finanziari, comunicazioni elettroniche, commercio all'ingrosso e al dettaglio) richiedono un'attenzione particolare. È dunque necessario che la Comunità *rafforzi la politica del mercato interno e l'attuazione della politica di concorrenza* al fine di aumentare la produttività e ridurre i prezzi per i consumatori, pur garantendo la prestazione dei servizi d'interesse generale. A tal fine la Comunità deve aumentare la propria *vigilanza di mercato nei settori chiave*.

Azioni:

- Rafforzare il mercato unico e la concorrenza, aumentare la vigilanza del mercato a livello settoriale e se necessario migliorare la regolamentazione, con particolare accento sui servizi essenziali e sulle industrie di rete;
- Garantire l'entrata in vigore, completa e nei termini previsti, della direttiva sui servizi;
- Garantire il completamento di un'area di pagamento unica in euro (SEPA) ed eliminare gli ostacoli, aumentare la concorrenza nei servizi finanziari al dettaglio e consolidare il quadro unico per i mercati all'ingrosso e le operazioni d'investimento transfrontaliere;
- Rafforzare le disposizioni in vigore in materia di sorveglianza e progredire nell'elaborazione di strumenti adeguati per la gestione delle crisi transfrontaliere da parte delle istituzioni finanziarie dell'UE.

3) *Investire nella conoscenza e nell'innovazione*

La Comunità attuerà una “quinta libertà” – la libera circolazione delle conoscenze – che si aggiungerà alle quattro libertà già in vigore, ovvero la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali. La realizzazione di questa “quinta libertà” – grazie all'istituzione di uno spazio europeo della ricerca e dell'insegnamento superiore e al miglioramento delle condizioni generali dell'innovazione - è necessaria per superare la frammentazione delle politiche nazionali in materia di ricerca e innovazione. Solo così l'UE potrà raggiungere prestazioni di primo piano a livello mondiale in materia di ricerca e diventare più attraente per gli investimenti privati.

Obiettivo 6:

La Comunità renderà effettiva la “quinta libertà” (la libera circolazione delle conoscenze) e creerà un vero spazio europeo della ricerca

Per rendere effettiva la “quinta libertà”, cioè la libera circolazione delle conoscenze, e creare un vero spazio europeo della ricerca, in collaborazione con gli Stati membri, bisogna rafforzare i tre elementi del triangolo della conoscenza: la ricerca, l'innovazione e l'istruzione. Una maggiore messa in comune delle risorse in materia di ricerca con e tra gli Stati membri, in base a una geometria variabile, verrà facilitata da una programmazione congiunta e dall'elaborazione di un quadro giuridico per la creazione ed il funzionamento di infrastrutture di ricerca pan-europee. Lo sviluppo di una strategia e di un quadro comunitari per la cooperazione scientifica e tecnologica internazionale rafforzerà inoltre la cooperazione tra l'UE e gli Stati membri nonché l'effetto sinergico internazionale.

È necessario dare vita a un vero mercato unico del lavoro per i ricercatori, basato sull'idea di un “passaporto europeo”; esso permetterebbe di migliorare le prospettive di carriera nonché l'assunzione e la mobilità transfrontaliera dei ricercatori. Tale iniziativa completerà gli sforzi attuati dagli Stati membri per rafforzare e

riformare l'insegnamento superiore, faciliterà la costituzione di reti ed aumenterà la concorrenza tra le università, gli istituti di ricerca e le imprese.

Anche l'istituto europeo per l'innovazione e la tecnologia è un elemento cardine di questa strategia mirante ad integrare l'insegnamento, la ricerca e l'innovazione. In tal modo esso diventerà un modello per la promozione dell'innovazione aperta e della condivisione delle conoscenze tra gli enti di ricerca pubblici e l'industria. In termini generali, la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca creerà economie di scala e di gamma, contribuirà ad una più efficace assegnazione delle risorse e produrrà importanti riversamenti transfrontalieri di conoscenze, a vantaggio di tutti gli Stati membri.

Azioni:

- Mettere in comune le risorse di R&S affinché siano utilizzate in modo più efficace: raggiungendo accordi entro la fine del 2008 su quali settori debbano essere oggetto di programmi comuni e lanciando inviti comuni a presentare progetti entro la fine del 2010;
- Migliorare la mobilità transfrontaliera e le prospettive di carriera dei ricercatori grazie ad un "passaporto" europeo;
- Rendere pienamente operativo l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia;
- Lanciare una nuova generazione di impianti di ricerca di livello mondiale fissando, entro la fine 2009, i piani per l'avviamento dei progetti concordati. Per i progetti su scala mondiale, lanciare nel corso dell'anno 2008 il dialogo con i partner internazionali interessati.

Obiettivo 7:

La Comunità migliorerà le condizioni generali dell'innovazione, in particolare per quanto riguarda i capitali di rischio ed i diritti di proprietà intellettuale.

La Comunità deve migliorare le condizioni generali chiave dell'innovazione attuando la propria ampia strategia in materia. Questa comprende ad esempio lo sviluppo di mercati pilota per le nuove tecnologie, il rafforzamento del quadro giuridico che disciplina i diritti di proprietà intellettuale e l'accelerazione dell'attuazione di norme caratterizzate dall'interoperabilità.

La Comunità deve in particolare *creare condizioni più favorevoli per il finanziamento dell'innovazione* al fine di facilitare la nascita diffusa di PMI altamente innovative e lo sviluppo di mercati pilota per le nuove tecnologie, in particolare le tecnologie a bassa emissione di carbonio. Lo sviluppo di un regime comunitario per il capitale di rischio rappresenta un'esigenza essenziale. La Comunità deve lavorare strettamente con gli Stati membri per eliminare gli ostacoli regolamentari e fiscali che si frappongono agli investimenti transfrontalieri dei fondi di capitale di rischio. Essa deve inoltre contribuire a ovviare alle lacune di capitale attraverso il finanziamento dell'avviamento di imprese tramite capitali di rischio. Il programma di garanzia delle PMI del Fondo europeo per gli investimenti dovrebbe essere so-

stanzialmente ampliato al fine di sfruttare il microcredito ed il finanziamento mezzanino. Si stima che aumentando l'utilizzo medio di capitale di rischio nell'UE fino a raggiungere il livello dei paesi di punta renderebbe disponibili 20 miliardi di euro in più all'anno per investimenti in capitali di rischio.

La Comunità deve inoltre cercare di *migliorare l'utilizzo e la protezione degli attivi immateriali*, in particolare dei diritti di proprietà intellettuale, i quali permettono anche di mobilitare gli investimenti. Il sistema dei brevetti dell'UE soffre ancora di una frammentazione eccessiva e costosa, che nuoce al trasferimento ed alla divulgazione della conoscenza e dell'innovazione all'interno dell'UE8. Aumentarne l'efficacia e l'applicazione permetterà di fare fruttare gli investimenti in R&S, incentivando le attività in questo settore, gli investimenti finanziari e la commercializzazione delle innovazioni. Un migliore sistema comunitario dei brevetti, che preveda la creazione di un brevetto comunitario ed il miglioramento del sistema di composizione delle controversie in materia di brevetti non solo sortirebbe una sensibile riduzione dei costi dei brevetti, ma garantirebbe anche una maggiore certezza giuridica.

Azioni:

- Promuovere un mercato comunitario dei capitali di rischio.
- Migliorare la disponibilità delle PMI all'investimento e il loro accesso ai finanziamenti.
- Creare un brevetto comunitario e migliorare il sistema di composizione delle controversie, riducendo così sensibilmente i costi di registrazione dei brevetti e rafforzando la certezza giuridica.

4) *Energia e cambiamento climatico*

Obiettivo 8:

La Comunità completerà il mercato interno dell'energia ed adotterà il pacchetto di misure relative al cambiamento climatico, al fine di attuare il quadro giuridico necessario per ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas a effetto serra e raggiungere una quota di energie rinnovabili del 20% entro il 2020.

Azioni:

- Adottare entro il maggio 2009 il pacchetto di misure legislative necessarie per completare il mercato interno dell'elettricità e del gas, dando vita a un mercato interno dell'energia aperto alla concorrenza ed agli investimenti, rafforzando l'indipendenza e la cooperazione tra i regolatori dell'energia ed eliminando gli ostacoli tecnici all'integrazione dei mercati;
- Adottare entro il maggio 2009 il pacchetto di misure legislative necessarie per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di gas a effetto serra e di energie rinnovabili.

Obiettivo 9:

La Comunità promuoverà una politica industriale mirata a un modello di produzione e di consumo più sostenibile, incentrato su energie rinnovabili e sui prodotti, sui servizi e sulle tecnologie a basso tasso di carbonio e più efficienti in termini di risorse.

Azioni:

- Creare un mercato interno delle tecnologie ambientali e promuovere lo sviluppo di mercati pilota europei per le tecnologie più efficienti in termini di energia/risorse;
- Riesaminare la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici per collegarla più strettamente agli obiettivi dell'UE in materia di energia e d'ambiente;
- Studiare misure volte ad aumentare gli appalti pubblici di prodotti, tecnologie e servizi ad alto rendimento rispettosi dell'ambiente, anche per quanto riguarda gli edifici.

5) Politica estera

Obiettivo 10:

Pur contribuendo alla conclusione dei negoziati commerciali multilaterali di Doha, la Comunità negozierà bilateralmente con i propri principali partner commerciali per aprire nuove prospettive per il commercio e gli investimenti internazionali, migliorare l'accesso ai mercati con particolare attenzione ai paesi e settori dove persistono forti barriere, e creare uno spazio comune in materia di disposizioni e di norme.

INDICE

Capitolo I - Lontano e vicino da Lisbona (M. Colasanto)	5
1. <i>La formazione iniziale: verso un modello duale</i>	6
2. <i>Cambiare cultura</i>	9
3. <i>La formazione continua e permanente: la centralità del learnfare</i>	13
4. Una nuova cornice istituzionale: i territori che apprendono	16
Capitolo II - L'esperienza dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale (A. D'Arcangelo)	19
1. Le modalità ricorrenti	20
2. Percorsi e giovani coinvolti	23
3. Successo formativo	24
4. L'efficacia educativa	25
5. Il futuro della FP	26
Capitolo III - Modello di qualità della istruzione e formazione professionale di ispirazione cristiana nel quadro della riforma del sistema educativo (D. Nicoli)	27
1. Premesse al modello	27
2. Valore delle sperimentazioni	28
3. Modello di riferimento	29
4. Una proposta a carattere "espansivo"	30
5. Decalogo del sistema educativo di istruzione e formazione	31
6. Tre macro-azioni per un sistema educativo organico	34
6.1. <i>Nuovo accreditamento</i>	34
6.2. <i>Poli formativi</i>	39
6.3. <i>Risorse umane</i>	42
6.4. <i>Manifesto della qualità FORMA</i>	44
Capitolo IV - Ripensare la formazione nella prospettiva del Learnfare (M. Colasanto)	51
1. Premessa: la formazione al servizio del "modello sociale europeo"	51
2. L'attivazione del welfare tra individualizzazione, vulnerabilità sociale e nuovi bisogni	54
3. Il lavoro fulcro del patto di cittadinanza	58
4. Formazione e apprendimento permanente come fattori di "conversione"	62
5. Per eque opportunità di apprendimento	67
6. Per concludere: dal Workfare al Learnfare?	69

Capitolo V - In Formazione Continua (M. Colombi - F. Varagona)	73
1. Una lunga storia in Formazione Continua	73
2. Il sistema italiano di FC: una prima mappa di riferimento	75
2.1. <i>Le iniziative regionali</i>	75
2.2. <i>Gli interventi del Fondo Sociale Europeo</i>	75
2.3. <i>I finanziamenti del Fondo ex art. 9, comma 5, legge n. 236/1993</i>	76
2.4. <i>I fondi paritetici interprofessionali</i>	77
3. Una storia ricca di ambivalenze	78
4. Una storia in Formazione Continua: verso nuovi traguardi	80
 Capitolo VI - Apprendistato: stato dell'arte della riforma (S. D'Agostino)	85
1. <i>Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione</i>	87
2. <i>Apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione</i>	89
3. <i>Apprendistato professionalizzante</i>	91
 Appendice	95
Orientamenti e suggerimenti da Lisbona: sintesi dei principali documenti comunitari inerenti la strategia europea per l'occupazione (L. Allegretta)	95
1. Comunicazione della Commissione, del 20 luglio 2005, "Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona"	95
2. Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo di primavera. COM(2005) 24 definitivo. Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona	97
2.1. <i>Garantire un'attuazione efficace</i>	97
2.2. <i>Un nuovo programma d'azione di Lisbona</i>	98
2.3. <i>Una migliore (governance) gestione della strategia di Lisbona</i>	101
3. Relazione generale dell'Unione Europea 2007. Sezione Ricerca.....	101
3.1. <i>Attuazione dello Spazio europeo della ricerca</i>	102
3.2. <i>ITER</i>	104
3.3. <i>Centro comune di ricerca (CCR)</i>	104
4. Relazione generale dell'Unione Europea 2007. Sezione Ambiente economico e sociale. La strategia di Lisbona: il partenariato per la crescita e l'occupazione	104
4.1. <i>L'obiettivo della prosperità</i>	105
4.2. <i>Ambiente economico e sociale</i>	106
5. Comunicazione della Commissione al Consigli Europeo "L'interesse europeo: riuscire nell'epoca della globalizzazione" - COM(2007) 581	106
5.1. <i>Maggiore crescita e più posti di lavoro mediante un migliore coordinamento</i>	106
5.2. <i>Gli orientamenti politici</i>	107

6. Comunicazione della Commissione al Consigli Europeo, “Proposta di Programma Comunitario di Lisbona 2008-2010” - COM(2007) 804	109
6.1. <i>Rafforzare e rinnovare il PCL</i>	109
6.2. <i>I dieci obiettivi chiave del nuovo PCL nei quattro settori prioritari</i>	110
INDICE	119

1. Nella sezione “studi”

- 1) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9 - 11 settembre 2002*, 2003
- 2) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
- 3) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
- 4) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
- 5) CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
- 6) CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
- 7) CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
- 8) COLASANTO M. - R. LODIGIANI (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, 2007
- 9) D'AGOSTINO S. - G. MASCIÒ - D. NICOLI, *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
- 10) DONATI C. - L. BELLESI, *Giovani e percorsi professionalizzanti: un gap da colmare? Rapporto finale*, 2007
- 11) MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
- 12) MALIZIA G. - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow - up*, 2003
- 13) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni per la formazione iniziale del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007
- 14) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni per la formazione iniziale del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca*, 2007
- 15) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Follow-up della transizione al lavoro degli allievi/e dei percorsi triennali sperimentali di IeFP*, 2008
- 16) MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale. II edizione*, 2006
- 17) MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale. II edizione*, 2006
- 18) MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, 2007
- 19) MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007
- 20) NICOLI D. - G. MALIZIA - V. PIERONI, *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
- 21) NICOLI D. - R. FRANCHINI, *Costruzione dell'identità personale e sociale negli adolescenti e nei giovani. La proposta dell'Istruzione e formazione professionale*, 2007
- 22) NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP*, 2007
- 23) PELLERÉY M., *Processi formativi e dimensione spirituale e morale della persona. Dare senso e prospettiva al proprio impegno nell'apprendere lungo tutto l'arco della vita*, 2007
- 24) PIERONI V. - G. MALIZIA (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005

- 25) RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
- 26) RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, Ristampa 2007

2. Nella sezione “progetti”

- 27) ASSOCIAZIONE CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 28) ASSOCIAZIONE CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 29) BALDI C. - M. LOCAPUTO, *L'esperienza di formazioni formatori nel progetto integrazione 2003. La riflessività dell'operatore come via per la prevenzione e la cura educativa degli allievi della FPI*, 2008
- 30) BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
- 31) BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003
- 32) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
- 33) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
- 34) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
- 35) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
- 36) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004
- 37) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
- 38) CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
- 39) CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
- 40) CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *OrION tra orientamento e network*, 2004
- 41) CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 42) CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 43) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004
- 44) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
- 45) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
- 46) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
- 47) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
- 48) CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
- 49) CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006
- 50) CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005
- 51) COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP, s.d.*

- 52) D'AGOSTINO S., *Apprendistato nei percorsi di diritto-dovere*, 2007
- 53) FONTANA S. - G. TACCONI - M. VISENTIN, *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
- 54) GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
- 55) GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo. Una proposta di percorsi per la creazione di impresa. II edizione*, 2007
- 56) MARSILI E., *Dalla ricerca al rapporto di lavoro. Opportunità, regole e strategie*, 2007
- 57) MARSILI E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
- 58) NICOLI D. - G. TACCONI, *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. I volume*, 2007
- 59) NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
- 60) NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 61) NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 62) POLACEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
- 63) RUTA G. (a cura di), *Vivere in... I. L'identità. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2007
- 64) RUTA G. (a cura di), *Vivere... Linee guida per i formatori di cultura etica e religiosa nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale*, 2007
- 65) TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
- 66) VALENTE L. - D. ANTONIETTI, *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003
- 67) VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005

3. Nella sezione “esperienze”

- 68) ALFANO A., *Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma*, 2006
- 69) CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), *ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti*, 2003
- 70) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza*, 2003
- 71) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere*, 2003
- 72) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale*, 2003
- 73) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage*, 2003
- 74) COMOGLIO M. (a cura di), *Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2006
- 75) MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI, *Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale*, 2006
- 76) NICOLI D. - COMOGLIO M., *Una formazione efficace. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione professionale in Piemonte 2002-2006*, 2007
- 77) TONIOLO S., *La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP*, 2005

