

## **RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 142/1975 SULLA "VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE**

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione n. 142/1975, si rappresenta quanto segue.

### **Articolo 1 Par. 1-2-3-4-5 della Convenzione**

Le novità del quadro legislativo.

Gli obiettivi e le priorità in tema di formazione professionale sono stati formulati dall'attuale Governo nel Libro Bianco sul mercato del Lavoro in Italia (ottobre 2001). La strategia delineata indica la formazione professionale quale strumento che dovrebbe contribuire a conseguire l'aumento del tasso di occupazione, previsto pari al 79% entro il 2010. In particolare, le proposte per lo sviluppo del sistema formativo riguardano l'incentivazione della formazione in alternanza, che può ridurre le difficoltà e i tempi della transizione scuola-lavoro e la formazione continua, per salvaguardare ed elevare la qualificazione delle risorse umane.

Tali obiettivi sono stati confermati e specificati nel Patto per l'Italia (5 luglio 2002), un accordo stipulato dal Governo con le principali organizzazioni imprenditoriali e sindacali. Confermando, quanto definito nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione (NAP, 2002,- individua le priorità d'azione per lo sviluppo dell'occupazione in Italia con riferimento alla Strategia europea per l'occupazione), il Governo si impegna, tra l'altro, a rilanciare la ricerca e l'innovazione, a finanziare la riforma del sistema scolastico e formativo e le politiche per l'occupazione, a sostenere lo sviluppo del sistema di educazione degli adulti che nel 2003 dovrà coinvolgere 700.000 persone.

Per dare attuazione alle strategie di sviluppo del Governo, di recente sono state approvate due leggi di riforma:

- La legge delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale: legge 28 marzo 2003, n. 53 (Riforma del sistema educativo e formativo).

- La legge delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro: legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Riforma del mercato del lavoro).

La legge 53/2003 ricompone in un'unica realtà i due sistemi, tradizionalmente distinti dell'istruzione e della formazione professionale, che vengono riconosciuti come rispondenti ai medesimi obiettivi di promozione della crescita e di valorizzazione della persona e del cittadino. Nel nuovo sistema, dopo la scuola secondaria inferiore, i giovani possono proseguire gli studi nei licei o nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, considerati percorsi paralleli di pari dignità, aventi ciascuno una propria identità e specifiche finalità. L'obiettivo è di assicurare che tutti i giovani conseguano almeno un diploma o una qualifica professionale prima di entrare nel mercato del lavoro (cfr. art. 2 della Convenzione).

In merito alla riforma del mercato del lavoro, "*riforma Biagi*", attuata con la legge n. 30/03, si sottolinea l'importanza degli interventi ivi contemplati, volti, soprattutto, alla promozione di una società attiva e di un lavoro di migliore qualità, aumentando le possibilità di occupazione per tutti, più moderne, modulabili e adatte alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Le principali innovazioni previste dalla nuova legge riguardano, in particolare:

- lo snellimento e la semplificazione delle procedure di collocamento (da ultimo riformate con il decreto legislativo n. 181 del 19 luglio 2000, con il D.P.R. n. 442 del 18 febbraio 2001 e con i due decreti ministeriali attuativi dello stesso, entrati in vigore il 15 giugno 2001), al fine di garantire la messa a regime della riforma dei servizi pubblici dell'impiego;
- l'abolizione dell'oggetto sociale esclusivo per le agenzie di lavoro interinale, con la conseguente apertura ai privati del collocamento, e cioè, la possibilità per le agenzie di lavoro interinale di incrociare domanda e offerta di lavoro. La nuova legge, tra l'altro, allarga questa possibilità anche ai consulenti del lavoro, alle Università e agli Istituti scolastici di 2° grado. L'obiettivo è rendere il sistema più efficiente, grazie alla concorrenza tra pubblico e privato. I Servizi pubblici e privati saranno, inoltre, collegati in rete attraverso il SIL (Sistema Informativo Lavoro): banca dati on line che raccoglierà, su tutto il territorio nazionale, i curricula dei lavoratori in cerca di occupazione (Borsa continua nazionale del lavoro, liberamente accessibile da parte dei lavoratori e delle imprese e consultabile da un qualunque punto della rete);
- il potenziamento dei servizi per l'impiego (da ultimo, riformati con il decreto legislativo n. 469/97 e con i successivi provvedimenti di trasferimento delle competenze in materia di politiche dell'impiego alle Regioni e, quindi, alle Province) attraverso un modello che

contempli forme di coordinamento e raccordo tra operatori pubblici e operatori privati, ai fini di un miglior funzionamento del mercato del lavoro;

- la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, come, l'apprendistato e i contratti di formazione;
- il completamento del quadro della flessibilità in entrata: riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale (quale tipologia contrattuale idonea a favorire l'innalzamento del tasso di occupazione e, in particolare, del tasso di partecipazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori di età superiore ai 55 anni, al mercato del lavoro); introduzione di nuove tipologie di lavoro, utili a realizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, quali, il lavoro a chiamata, a progetto, occasionale, a prestazioni ripartite (*job sharing*), contratto di somministrazione di lavoro (*staff leasing*).

Con queste innovazioni si mira soprattutto a realizzare un mercato del lavoro trasparente ed efficiente, ad allargare le possibilità di accesso al lavoro ai soggetti tendenzialmente a rischio di esclusione sociale, con particolare riguardo alle donne e ai giovani, e a rafforzare il ruolo delle parti sociali, con particolare attenzione alle forme bilaterali, in funzione della gestione diretta dei servizi per l'impiego, della formazione e dei sostegni al reddito.

Per l'eventuale approfondimento dell'intera disciplina si rinvia all'articolato della legge n. 30/2003, unita in copia, nonché al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276, di attuazione degli articoli da 1 a 7 della legge ed entrato in vigore il 24 ottobre 2003.

I decreti legislativi attuativi dei rimanenti articoli della precitata legge verranno trasmessi a codesto Ufficio successivamente alla loro pubblicazione.

L'Italia, al fine di attuare gli obiettivi prefissati di recente dal Consiglio Europeo con decisione del 22 luglio 2003, in particolare quello riguardante l'orientamento specifico alla **"promozione dello sviluppo del capitale umano e l'apprendimento lungo l'arco della vita"**, sta adottando misure volte all'implementazione di una politica specifica per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*,) nonché alla definizione e all'implementazione di una strategia complessiva, attraverso il coinvolgimento dei diversi attori operanti nel settore.

Gli attori coinvolti in questo importante processo, anche alla luce delle numerose modifiche normative intervenute nell'ultimo decennio, che hanno interessato anche il testo costituzionale (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3), sono:

**Le Regioni** con competenza esclusiva per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi

internazionali; è loro riconosciuta l'esclusiva responsabilità per il processo di programmazione. Le Regioni esercitano la loro competenza in materia delegando o trasferendo alcune funzioni alle province.

**Il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR)**, con competenza nell'istruzione scolastica ed universitaria, governa ed indirizza l'istruzione pubblica, coordina l'attività degli Uffici scolastici regionali ed è responsabile delle funzioni ispettive, del regolare conseguimento di titoli scolastici ed universitari di ogni ordine e grado e della loro certificazione. I recenti sviluppi normativi hanno aumentato il grado di autonomia e responsabilità degli istituti scolastici e delle università.

**Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS)** governa e indirizza le politiche del lavoro, al cui interno la formazione professionale occupa un ruolo centrale come "politica attiva".

**Il partenariato economico e sociale**, che viene consultato e coinvolto non solo nella definizione e nella condivisione delle politiche, ma anche nell'implementazione vera e propria di tali politiche.

Al fine di favorire un ampliamento complessivo della platea dei partecipanti alle attività di istruzione, formazione ed orientamento è stato realizzato, grazie all'attività congiunta e condivisa dei diversi attori di cui sopra, un programma di politiche mirate, in particolare:

- ❑ la FORMAZIONE DEGLI OCCUPATI;
- ❑ l'EDUCAZIONE DEGLI ADULTI;
- ❑ la FORMAZIONE INIZIALE O DEI GIOVANI;
- ❑ la FORMAZIONE PER LE FASCE DEBOLI;
- ❑ l'ORIENTAMENTO, con una funzione di tipo trasversale rispetto alle altre politiche.

Relativamente alle politiche di FORMAZIONE PER GLI OCCUPATI si registra un incremento qualitativo di tali politiche.

- Una prima risposta, che rappresenta una novità di assoluto rilievo, è data dalla costituzione e avvio dei Fondi Interprofessionali. Per la prima volta, infatti, il partenariato economico e sociale (ovvero le parti sociali nella loro espressione bilaterale), in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con le Regioni, ha il compito di implementare direttamente le politiche di formazione continua degli occupati per ogni specifico settore economico (industria, terziario, PMI, ecc.). Tali Fondi Interprofessionali, a partire dal 2004, saranno alimentati con il

gettito contributivo dello 0,30% versato dai datori di lavoro del settore privato e dovrebbero, colmare il ritardo che caratterizza la formazione continua in Italia;

- vi sono, inoltre, gli interventi di formazione continua a domanda individuale che offrono al lavoratore la possibilità di utilizzare congedi per la formazione. Si tratta tanto di progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedono quote di riduzione dell'orario di lavoro da destinare alla formazione, quanto di progetti di formazione presentati dagli stessi lavoratori. Su tale tipo di formazione sono stati coinvolti, nel periodo 2000-2002, 10.500 lavoratori;
- rispetto alle sopraelencate politiche che vedono il coinvolgimento nelle attività formative dei lavoratori più "forti", ovvero di quelli con maggior bagaglio culturale e migliore posizione all'interno dell'azienda, ed in linea con una politica volta all'inclusione sociale delle fasce deboli sono stati promossi piani formativi aziendali da destinarsi alle categorie deboli dei lavoratori delle imprese private, in particolare: i lavoratori in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, i lavoratori con età superiore ai 45 anni, i lavoratori in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Riguardo alle politiche di EDUCAZIONE DEGLI ADULTI, un ruolo importante per lo sviluppo del capitale umano viene svolto dai Centri Territoriali Permanenti (Ctp). Si tratta del segmento del sistema di istruzione specificamente rivolto agli adulti e con un'offerta formativa principalmente centrata su corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio, all'integrazione linguistica dei cittadini stranieri, all'informatica ed alle competenze linguistiche (alfabetizzazione funzionale). Tali interventi hanno evidenziato un andamento particolarmente positivo in termini di allargamento della platea di partecipanti ad attività formative: tra il 2001 e il 2002 gli iscritti a tali corsi sono passati da 152.000 a 387.000 unità.

Per quanto attiene alle POLITICHE RIVOLTE AI GIOVANI, si possono distinguere gli interventi per la fascia di età 15-18 anni da quelli per la fascia di età post-18 anni.

Relativamente alla fascia di età 15-18 anni la riforma del sistema di istruzione prevede la frequenza di un percorso scolastico o formativo fino a 18 anni e si segnala che, fermo restando che la maggior parte degli individui (circa l'80%) si colloca comunque nel canale scolastico tradizionale, per coprire la restante platea di individui, tutti gli interventi sono finalizzati ad accrescere la possibilità di rimanere all'interno di un percorso formativo - quale che sia - e di minimizzare, quindi, la dispersione formativa e contestualmente assicurare una qualificazione o *on the job* o *off the job*. Tra

gli interventi, quindi, per l'assolvimento dell'obbligo formativo e del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione vi sono:

- ❑ le filieri scolastiche, così come riformate nel corso di questa legislatura, che stabiliscono il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni;
- ❑ i percorsi integrati di istruzione e formazione per i quali sono state stanziare ingenti risorse sia dal Ministero dell'Istruzione che dal Ministero del Lavoro destinate al potenziamento dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, da realizzare anche in modo integrato con la formazione professionale;
- ❑ i percorsi triennali di formazione. Grazie ad un accordo quadro recentemente sottoscritto congiuntamente dal Ministero dell'Istruzione, dal Ministero del Lavoro, dalle Regioni e dagli Enti locali ed al conseguente stanziamento di risorse da parte dei soggetti che lo hanno sottoscritto, è stato lanciato un intervento volto alla realizzazione di un'offerta formativa sperimentale per il conseguimento di qualifiche triennali e di crediti spendibili per il passaggio tra i sistemi formativi in ambito nazionale;
- ❑ i progetti di alternanza scuola-lavoro nelle aree svantaggiate per offrire ai giovani nuove opportunità di istruzione e formazione professionale;
- ❑ l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione/formazione fino al 18° anno di età. Attraverso il sistema dei crediti formativi, i giovani possono acquisire sia una qualifica, sia crediti per proseguire il percorso dell'istruzione superiore.

Relativamente alla fascia di età post-18 anni, ovvero per i giovani in possesso di un diploma o di una qualifica, oltre ai percorsi universitari (così come recentemente modificati da questa legislatura), si segnalano i seguenti interventi di ulteriore educazione sia *on* che *off the job*:

- ❑ gli interventi di alta specializzazione a livello post-secondario, ovvero il sistema dell'istruzione e della formazione tecnica superiore (IFTS), il cui obiettivo è quello di formare tecnici specializzati a livello superiore per rispondere alla domanda proveniente dal mondo del lavoro pubblico e privato, con particolare riferimento ai settori produttivi interessati da innovazioni tecnologiche e dall'internazionalizzazione dei mercati. Tale sistema ha manifestato una significativa tendenza alla crescita (n° di corsi dal 1999 al 2002: da 397 a 1.100 e n° degli allievi: da 7.940 a 22.000). Inoltre, la valutazione degli esiti occupazionali di tali interventi ha messo in evidenza che il 63% dei frequentanti ha trovato un'occupazione coerente con la specializzazione conseguita, con un incremento di oltre il 40% del tasso di occupazione rispetto alla situazione iniziale;
- ❑ i contratti a contenuto formativo, ovvero l'apprendistato - così come recentemente riformato dalla Legge Biagi - è stato ulteriormente potenziato e finalizzato quale strumento di inserimento

nel mercato del lavoro. Ad oggi sono previste 3 tipologie di apprendistato, due delle quali "apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione/formazione" (vd. sopra) e "apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione" (questa seconda tipologia è destinata ai giovani sopra ai 18 anni) costituiscono componenti importanti del sistema di istruzione: nella prima tipologia l'apprendistato completa il diritto-dovere all'istruzione/formazione, al termine del quale vi è il conseguimento di una qualifica professionale, nella seconda si prevede il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, di titoli di studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore (IFTS). La terza tipologia di apprendistato, ovvero "l'apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali" è destinata ai giovani con più di 18 anni che si inseriscono nel mercato del lavoro e che acquisiscono, contestualmente, una qualifica e l'inserimento professionale. In questo caso il contratto di apprendistato è finalizzato ad intercettare i giovani ai margini del mercato del lavoro per i quali rappresenta non solo un'esperienza professionale, ma anche un'opportunità per acquisire competenze di base e tecnico-professionali. In tutte e tre le tipologie di apprendistato sono previste, ovviamente, attività formative. Il numero degli apprendisti coinvolti nei programmi speciali di formazione tra il 2001 e il 2002 ha avuto un incremento importante, pari a +68%;

Per quanto attiene alle POLITICHE DI INSERIMENTO PROFESSIONALE E DI FORMAZIONE DELLE FASCE DEBOLI, oltre ai citati interventi sui lavoratori deboli delle imprese del settore privato ed agli interventi cofinanziati del Fse, si può citare, la nuova tipologia del contratto di inserimento.

Si tratta di un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore ad un determinato contesto lavorativo, l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro delle seguenti categorie di persone: *soggetti di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, disoccupati di lunga durata da 29 fino a 32 anni, lavoratori con più di 50 anni di età privi di un posto di lavoro, lavoratori che desiderino riprendere un'attività lavorativa e che non abbiano lavorato per 2 anni, donne di qualsiasi età residenti in un'area geografica in cui il tasso di occupazione femminile sia particolarmente basso o alto il tasso di disoccupazione, disabili*.

Le modalità di determinazione della formazione eventualmente effettuata durante l'esecuzione del rapporto di lavoro vengono demandate alle parti sociali, le quali possono ricorrere anche ai Fondi Interprofessionali per la formazione continua. Nel favorire comunque il ricorso all'apprendistato per la fascia di età dei giovani fino a 29 anni, per i quali si esclude l'applicazione dei benefici

contributivi dovuti con il contratto di inserimento, viene consentito, quindi, di concentrare le risorse - quindi i benefici contributivi - sui soggetti deboli che debbono rientrare nel mercato del lavoro.

Tra le altre misure, rivolte a gruppi a rischio di emarginazione sociale e culturale, cofinanziate dal Fse (Fondo Sociale Europeo) sia nelle regioni del Centro-nord che del Sud, si segnalano gli interventi a favore di migranti, detenuti, portatori di handicap, fasce deboli in genere e delle donne. La maggior parte delle tipologie di progetto attivate sono riconducibili ad interventi rivolti alle persone sostenuti da servizi di accompagnamento.

Per quanto riguarda i destinatari, si sottolinea, rispetto al precedente periodo di programmazione 1994-99, un ampliamento della platea degli utenti potenziali. La categoria prevalente è ancora costituita dai *disabili* (il Fse supporta l'attuazione della legge n. 68/1999 sul collocamento obbligatorio), ma è aumentato il numero degli extracomunitari e delle minoranze etniche; altrettanto consistente la partecipazione di tossicodipendenti, ex tossicodipendenti e detenuti.

Soprattutto nelle Regioni del Centro-nord si sono attivate numerose azioni di sistema, finalizzate alle Pari opportunità uomo/donna, riguardanti soprattutto l'integrazione dei sistemi della formazione, dell'istruzione e del lavoro, il monitoraggio e la valutazione, il supporto per il trasferimento delle buone prassi. Nelle stesse Regioni sono frequenti le azioni di accompagnamento finalizzate a consentire alle donne la conciliazione tra il lavoro o la formazione e gli impegni familiari.

Relativamente, infine, alle POLITICHE DI ORIENTAMENTO, come funzione trasversale alle altre politiche, si segnala come i Servizi per l'Impiego recentemente riformati, ovvero le agenzie di intermediazione accreditate sia pubbliche che private, contemplino, oltre che alle tradizionali funzioni di orientamento rivolte alle fasce giovanili, anche una specifica funzione rivolta agli adulti ed alle fasce deboli (cfr. art. 3 della Convenzione).

E' importante segnalare come anche nella Pubblica amministrazione si ritenga necessario puntare verso un sistema di formazione continua che sviluppi costantemente le competenze presenti nell'organizzazione, aggiornandole ed adattandole alle esigenze emergenti in un contesto in continuo cambiamento.

E' stata emanata, al riguardo, la Direttiva sulla Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni il 13 dicembre 2001 dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha evidenziato come la gestione del cambiamento conseguente ai processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, alla riforma dei Ministeri, al decentramento e al rafforzamento dei



livelli locali di governo, nonché all'attuazione del principio di sussidiarietà debba accompagnarsi, necessariamente ad un forte impegno formativo, da parte di tutte le amministrazioni, che garantisca una forte valorizzazione e crescita professionale di tutte le risorse umane in campo.

Si pone grande attenzione anche all'utilizzo di nuove metodologie formative di base, miranti ad accrescere i *saperi* dell'amministrazione, ma soprattutto a sviluppare il saper fare dei suoi operatori, per orientare in maniera concreta gli sforzi e le risorse destinate alla formazione ed al miglioramento dell'azione amministrativa. Si intende, di conseguenza, utilizzare un ampio spettro di metodi e strumenti formativi: per i primi si intende superare la logica della formazione d'aula, per privilegiare le simulazioni, i casi di studio, le *best practices*; per i secondi si farà ricorso alla formazione a distanza, all'utilizzo di sedi decentrate regionali (nord, centro e sud), anche prevedendo il ricorso a strutture private, anche internazionali e di ambito europeo.

La Direttiva ha evidenziato l'esigenza di ricondurre gli interventi ad un quadro programmatico organico fondato su un rilevazione attendibile dei fabbisogni, sulla predisposizione di interventi rispondenti a standard di qualità (anche ricorrendo a soggetti esterni certificati), oltre che sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi di crescita professionale dei dipendenti, della soddisfazione degli utenti dei percorsi formativi, nonché sull'impianto di una banca dati dei percorsi professionali. L'obiettivo di medio termine è quello di realizzare percorsi personali coerenti, in modo tale che ciascun intervento formativo tenga conto dei percorsi maturati precedentemente, per riallacciarsi a questi e svilupparli ulteriormente.

Particolare rilievo viene dato al ruolo dei dirigenti nel processo di riforma dell'amministrazione, che impone qualità manageriali orientate ad una forte cultura del risultato, competente ad organizzare mezzi e gestire risorse per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali di servizio al cittadino. Particolare attenzione viene dedicata dal nuovo piano alle competenze necessarie per un moderno manager pubblico: *capacità di gestire sistemi di pianificazione e controllo, utilizzo di indicatori per la misurazione dei risultati, sistemi incentivanti per l'utilizzo del personale*, sono solo alcuni degli indirizzi, che possono essere richiamati tra quelli dettagliati nel piano formativo.

La formazione, dunque, dovrà diventare una costante della vita professionale dei dirigenti e dovrà porre l'accento sulla loro responsabilità, nella gestione e formazione delle risorse umane, sarà quindi lo strumento centrale per lo sviluppo della principale risorsa dell'amministrazione, nonché progetto che individui nel dirigente un formatore di secondo livello.

La Direttiva, inoltre, prevede l'introduzione di nuove metodologie per ripensare i luoghi e le tecniche della formazione che devono affiancare le modalità formative prevalenti ed in particolare quello di tipo tradizionale d'aula.

Per maggiore approfondimento si rinvia al testo della Direttiva ed alle *linee di indirizzo* finalizzate all'azione formativa del personale delle pubbliche amministrazioni, di cui si allega copia.

Ad integrazione di quanto sopradetto si rinvia alla risposta alla domanda diretta relativamente all'art. 2 della Convenzione.

### **Articolo 2 della Convenzione (risposta al questionario)**

Con la legge 53/03 è stato introdotto in Italia il diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione professionale per almeno 12 anni, giuridicamente sanzionabile. Il conseguimento di una qualifica professionale permette in ogni caso l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione professionale. Ciò comporta il superamento della distinzione, finora vigente tra obbligo di permanenza all'interno del sistema scolastico fino ai 15 anni (obbligo scolastico, legge n.9/1999) e obbligo di partecipazione ad attività formative fino ai 18 anni.

Secondo il nuovo ordinamento, i percorsi scolastici prevedono una scuola dell'infanzia, la cui iscrizione è prevista al compimento dei 3 anni e la cui durata sarà di 3 anni. L'obiettivo è quello di concorrere all'educazione ed allo sviluppo affettivo, psicomotorio e sociale dei bambini.

I due cicli successivi alla scuola dell'infanzia sono così articolati:

il primo ciclo è strutturato in una scuola primaria (5 anni), la cui iscrizione è prevista al compimento dei 6 anni ed in una scuola secondaria di prima grado (3 anni). Sin dal primo anno delle elementari si studierà una lingua straniera ed i bambini saranno introdotti all'uso del computer. Alle scuole medie è previsto l'obbligo di una seconda lingua straniera. Il primo ciclo si concluderà con l'esame di Stato;

il secondo ciclo si articolerà in due canali:

- a) uno relativo al sistema dei licei, di competenza dello Stato, che durano 5 anni, al termine dei quali si accede all'esame di stato che permette l'ingresso all'università;
- b) l'altro comprendente i percorsi di istruzione e formazione professionale, di competenza delle Amministrazioni regionali, di durata non inferiore ai 3 anni, per il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale ed europeo. La qualifica è utile sia per l'ingresso nel mondo del lavoro sia per l'accesso ai percorsi post-qualifica che portano al conseguimento del diploma professionale. Questo diploma permette l'accesso ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) oppure, previa frequenza di un anno integrativo, all'Università.

In entrambi i casi è previsto un forte raccordo con l'Università, l'alta formazione, la formazione professionale superiore, il sistema produttivo ed il mondo del lavoro. E' previsto il riconoscimento, di crediti certificati, ai fini, sia della ripresa di studi eventualmente interrotti, sia dei passaggi tra i diversi percorsi. E' prevista, infatti, la possibilità sia di cambiare indirizzo all'interno dei licei e degli istituti di istruzione e formazione, sia di passare da un sistema all'altro.

Dal 15° anno di età è possibile conseguire diplomi e qualifiche in alternanza scuola-lavoro o attraverso il canale dell'apprendistato.

Va segnalata anche l'istituzione di un Nucleo valutativo della qualità complessiva dell'insegnamento e degli apprendimenti.

Si mira, in tal modo, soprattutto, a migliorare l'occupabilità attraverso l'innalzamento del livello culturale, il rafforzamento delle competenze ed un raccordo più stretto tra scuola e mercato del lavoro.

Tra le principali innovazioni introdotte dalla riforma, dall'anno scolastico 2003/04, entreranno in vigore le sperimentazioni di percorsi triennali di istruzione e formazione professionale.

Il sistema scolastico precedente alla legge di riforma e che rimarrà in vigore fino all'emanazione dei decreti attuativi si articola in: scuola materna (3 anni), scuola elementare (5 anni), scuola media (3 anni).

I bambini disabili, su richiesta dei genitori, hanno diritto alla presenza di un insegnante di sostegno.

I percorsi di studio, uguali per tutti gli allievi fino al termine della scuola media, si differenziano con l'ingresso nella scuola secondaria superiore, che si articola in: licei (5 anni), istituti tecnici (5 anni) ed istituti professionali (3 anni + 2 anni), tutti di competenza dello Stato.

L'istruzione prescolare, elementare, media e superiore è a titolo gratuito se impartita nelle scuole statali (è previsto il pagamento di una tassa di iscrizione e frequenza per la sola scuola secondaria superiore), mentre prevede il pagamento di una retta se impartita da istituzioni non statali legalmente riconosciute.

Per l'eventuale approfondimento dell'intera disciplina riformata si rinvia all'articolato della precitata legge n. 53/2003, allegata in copia, unitamente alle mappe del sistema formativo italiano prima della riforma e secondo la riforma.

Si fa, inoltre presente che i decreti legislativi attuativi verranno trasmessi a codesto Ufficio successivamente alla loro pubblicazione.

### Articolo 3 - Punti 1 – 2 – 3 della Convenzione

In Italia l'orientamento è offerto da diversi servizi territoriali ed istituzionali.

Inoltre è presente all'interno della formazione professionale, quale misura di accompagnamento del percorso formativo.

Le politiche di orientamento sono di competenza del MIUR (Ministero dell'Istruzione, università e ricerca), per le attività relative ai programmi di istruzione e formazione offerti nelle scuole (a partire dalla scuola primaria) e per i servizi erogati dalle autorità scolastiche locali e l'università; nonché del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, delle regioni e delle province per tutte le attività relative alla formazione professionale ed alla ricerca di impiego a livello locale.

La normativa vigente affida ai servizi per l'impiego (SPI), che si avvalgono di strutture operative a livello locale (CPI-Centri per l'impiego), attività di orientamento, come politica attiva del lavoro, nonché funzioni di informazione, d'orientamento e di monitoraggio dei percorsi dei giovani coinvolti nell'obbligo formativo.

I destinatari delle attività di orientamento sono giovani e adulti, disoccupati e non. Per quanto riguarda i *giovani*, l'attività di orientamento si svolge:

- a) nella scuola, come processo formativo condotto dai docenti per favorire la maturazione della scelta, e che sfocia nel consiglio orientativo al termine della scuola media; il processo è spesso sostenuto da servizi integrativi (interviste a carattere diagnostico, conferenze informative, distribuzione di materiale, ecc.)
- b) nei centri di formazione professionale, come processo formativo di maturazione della scelta professionale; anche tale processo è arricchito da servizi integrativi.

Oltre ai percorsi formativi i giovani possono trovare servizi di orientamento presso centri pubblici promossi da regioni, province, nonché comuni (Centri Informagiovani) e presso centri del privato sociale.

I CPI erogano servizi di informazione, orientamento e tutorato per i giovani dai 15 anni ai 18 anni.

Per quanto riguarda gli *adulti*, l'attività di orientamento viene effettuata (anche se in modo ancora parziale), dai CPI, in particolare per i disoccupati, e dai Centri di orientamento di lavoro (COL) promossi dai comuni (colloqui di informazione e di orientamento).

Vi sono, inoltre, progetti promossi dalle regioni per orientare e formare utenze particolari, (*donne che intendono rientrare nel mondo del lavoro, giovani a rischio, disabili, immigrati, ecc.*).

Nei vari settori operano figure professionali molto diverse per ruolo esercitato e formazione.

La scuola chiede agli insegnanti di promuovere un metodo di “educazione alla scelta” nell’ambito della propria disciplina. Inoltre vi sono insegnanti con *Funzioni obiettivo* in relazione a precisi attività/progetti. Attività specifiche di orientamento sono solitamente realizzate grazie alla collaborazione fra Figure obiettivo ed esperti esterni.

Nell’Università è stata introdotta attività di tutorato; inoltre, accanto a personale esperto (centri dell’ateneo e servizi di collocamento) troviamo spesso docenti e personale amministrativo, soprattutto per attività d’informazione.

Nel sistema della formazione professionale operano spesso formatori e tutor con una professionalità specifica acquisita attraverso l’esperienza sul campo.

Nei Servizi per l’impiego viene utilizzato personale riqualificato degli ex-uffici di collocamento, del sistema della formazione professionale, degli informagiovani (attraverso appalto di servizi) e, in misura inferiore, dei servizi pubblici dedicati, attivati di norma da province o regioni.

#### **Articolo 4 e 5 della Convenzione**

Si rinvia a quanto rappresentato nelle risposte alla domanda diretta con riferimento agli articoli in oggetto.

## **Domanda diretta della Commissione di Esperti.**

Ad integrazione di quanto sopra specificato, si forniscono gli elementi di seguito riportati, in ordine alle specifiche domande della Commissione di Esperti.

### **Articolo 2 della Convenzione**

Numerosi sono gli sforzi compiuti in questi ultimi anni dal Governo italiano per migliorare il sistema di formazione professionalizzante ed il canale dell'apprendistato, per costruire filiere deputate alla formazione superiore, per ottimizzare la formazione iniziale e potenziare gli interventi di formazione continua, in un ottica di formazione permanente.

In particolare:

- Per quanto riguarda l'**apprendistato**, l'approvazione della legge 196/97 ha impresso una forte spinta al suo sviluppo tanto che la crescita registrata nel numero di apprendisti tra il 1998 e il 2001 è stata del 40%. Successivamente con decreto ministeriale dell'8 aprile 1998 sono stati definiti i contenuti della formazione esterna all'azienda per i giovani con contratto di apprendistato (per un monte ore minimo di 120 ore annue) e con decreto interministeriale 152/01 si sono definiti, a livello nazionale, anche i contenuti formativi del modulo aggiuntivo (di ulteriori 120 ore annue) per gli apprendisti in obbligo formativo. Infine, con la legge di riforma del mercato del lavoro e successivo decreto attuativo si è proceduto ad una riforma dell'apprendistato che viene così suddiviso:
  - (a) apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale, che riguarda i giovani dai 15 ai 18 anni;
  - (b) apprendistato professionalizzante, che riguarda i giovani tra i 18 e i 29 anni;
  - (c) apprendistato per l'acquisizione di un diploma, che permette di conseguire un titolo di studio a livello secondario o universitario.
- Il nuovo canale dell'**Istruzione e formazione tecnica superiore**, introdotto con la legge 144/99 con l'obiettivo di garantire la formazione di tecnici superiori per rispondere alla domanda del mondo del lavoro pubblico e privato, ha visto, nell'agosto 2002 la definizione di Linee guida per la progettazione dei percorsi, approvate dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali. Le Linee guida precisano le caratteristiche, il profilo e le principali attività professionali di 37 figure di interesse nazionale. Inoltre, nel novembre dello stesso anno, sempre in sede di Conferenza Unificata sono stati approvati, per la prima volta, gli standard minimi delle competenze di base e delle competenze trasversali da acquisire al termine dei percorsi IFTS al fine di garantire uno standard formativo omogeneo a livello nazionale.

- Con riferimento alla **formazione iniziale** la legge 144/99 ha introdotto l'obbligo formativo, ossia l'obbligo di partecipare ad uno dei tre canali del sistema formativo (istruzione, formazione professionale e apprendistato) fino al 18° anno di età. Da tale provvedimento ha preso il via un processo di riforma della filiera della formazione iniziale che trova una ulteriore definizione con l'introduzione dei percorsi di istruzione e formazione professionale previsti dalla legge 53/03, al momento in fase di sperimentazione a livello nazionale. Inoltre, con la stessa legge è stato introdotto in Italia il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale per almeno 12 anni, al fine di garantire a tutti i giovani il conseguimento di un titolo di studio (o una qualifica professionale) prima di accedere al mercato del lavoro. Ciò comporta il superamento della distinzione, finora vigente, tra obbligo di permanenza all'interno del sistema scolastico fino ai 15 anni (obbligo scolastico, legge 9/99) e obbligo di partecipazione ad attività formative fino ai 18 anni (obbligo formativo).
- Infine, con specifico riferimento alla formazione degli occupati, a partire dalla legge 236/93 si è dato avvio alla strutturazione di un sistema di **formazione continua** a livello nazionale. Ciò ha trovato, successivamente, un'ulteriore sviluppo con l'introduzione del diritto ad usufruire di «congedi formativi» per la partecipazione a progetti di formazione presentati dal singolo lavoratore (legge 53/00). Inoltre, con le leggi 196/97 e 388/00 (rivista dalla legge 289/02) si è aggiunto al sistema un elemento centrale costituito dai Fondi interprofessionali per la formazione continua. I Fondi, gestiti dalle parti sociali e vigilati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, vengono alimentati con il contributo dello 0,30% versato dai datori di lavoro, e finanziano piani formativi aziendali, settoriali e territoriali. Essi si pongono, pertanto, come soggetto aggiuntivo alle amministrazioni regionali nel sistema di formazione continua.

Alla luce della suddetta evoluzione del sistema italiano di formazione professionale si riscontra, in questi ultimi anni, una sempre maggior attenzione posta dalle aziende al valore aggiunto della formazione professionale sia dei giovani apprendisti sia dei lavoratori in genere.

Con riferimento all'apprendistato, a cinque anni dall'entrata in vigore della riforma introdotta dalla legge 196/96 è stata condotta una prima indagine nazionale volta a verificare la valutazione sull'attività di formazione esterna degli apprendisti espressa dalle aziende. La ricerca, realizzata dall'ISFOL, ha coinvolto i responsabili aziendali (imprenditori e/o responsabili del personale) provenienti da un campione rappresentativo nazionale di 1.500 imprese.

I dati rilevati mostrano, innanzitutto che il giudizio complessivo delle aziende sull'apprendistato in quanto dispositivo di politica attiva del lavoro, risulta largamente positivo: per il 19,7% degli intervistati l'apprendistato presenta solo vantaggi e per il 62% circa più vantaggi che svantaggi. I

vantaggi per l'impresa sono sostanzialmente di due tipi: uno è legato alle facilitazioni economiche derivanti dagli sgravi contributivi, evidenziato in particolare dalle grandi aziende, l'altro fa riferimento alla natura formativa del contratto, che consente alle aziende di preparare il lavoratore fin da giovane secondo i propri criteri, come testimoniano, in particolare, le aziende di piccola-media dimensione. Per quel che riguarda la valutazione sull'attività di formazione esterna degli apprendisti espressa dalle aziende, risulta in generale positivo: il 58% delle aziende la considera molto o abbastanza utile, con una tendenza prevalente nelle imprese medio-grandi, ed una larga maggioranza la ritiene un investimento per il futuro dell'impresa ed un'opportunità di crescita professionale per gli apprendisti.

Con riferimento al ruolo delle aziende e al contributo offerto dalle iniziative di formazione continua dei lavoratori, l'indagine Istat-Eurostat CVTS2 (*Continuing Vocational Training Survey*) mostra come tra il 1993 e il 1999 la percentuale di imprese italiane con 10 e più addetti che hanno svolto attività di formazione è passata dal 15% al 24%.

Nel complesso l'erogazione di attività di formazione ha riguardato il 27% delle imprese con sede nell'Italia settentrionale, il 22% nell'Italia centrale e il 15% delle imprese dell'Italia meridionale.

Nonostante questo significativo aumento, al confronto con altre realtà europee permane una modesta propensione alla formazione da parte delle aziende italiane. Per interpretare correttamente questo dato va però ricordato che il tessuto produttivo italiano è caratterizzato da una forte prevalenza di piccole imprese, tanto che il confronto del dato relativo alla propensione per la formazione nelle grandi imprese con la media europea, non fa rilevare ingenti scostamenti.

E' importante ricordare, inoltre, come il panorama italiano è stato caratterizzato, in questi ultimi anni, da un'intensa azione di riscrittura delle regole per il funzionamento del sistema di formazione continua.

Sino a non molto tempo fa la formazione continua era parte integrante della formazione professionale generale, mentre oggi essa comincia a dotarsi di regole proprie e ad acquisire una sua autonomia, anche per merito delle esperienze realizzate con la legge 236/93 e con la più recente attuazione dell'articolo 6 della legge 53/00. Questa nuova regolamentazione a livello nazionale, differente da quella prevista dal Fondo sociale europeo, non è tuttavia estranea agli orientamenti comunitari; al contrario essa trova spazio nelle linee direttrici espresse nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione.

Questa fase può essere dunque interpretata come il momento costitutivo del sistema nazionale di formazione continua, in cui le diverse esperienze sin qui realizzate confluiscono in un quadro unico che attribuisce la regia del sistema a tre soggetti: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Parti sociali.



In particolare, queste ultime acquisiscono la funzione di seconda gamba del sistema, la prima essendo rappresentata dalle Regioni, con il compito di cogestire risorse e attività in un'ottica di responsabilità condivisa tra rappresentanti datoriali e sindacali.

#### L'avvio dei Fondi interprofessionali

Le Parti sociali dovranno, quindi, dimostrare di avere acquisito le capacità necessarie a svolgere il ruolo di soggetti attivi delle politiche formative e, a questo proposito, l'avvio dei Fondi interprofessionali costituirà un significativo banco di prova.

La legge finanziaria del 2003 ribadisce la possibilità di costituire, con accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali nazionali, Fondi interprofessionali finalizzati a promuovere la formazione continua. Ai Fondi si riconosce la possibilità di finanziare non soltanto piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, come previsto dalle normative precedenti, ma anche piani formativi individuali, nonché “eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e, comunque, direttamente connesse ai piani, concordate tra le parti”.

Dall'anno 2004 i Fondi saranno finanziati dal contributo dello 0,30 versato dalle imprese che decideranno di aderirvi.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene affidato il compito di svolgere attività di monitoraggio sulla gestione dei Fondi e di valutazione dei risultati conseguiti dagli stessi, entro tre anni dalla loro entrata a regime.

Altro importante elemento di novità è rappresentato dalla istituzione, presso il Ministero del lavoro, dell' “Osservatorio per la formazione continua”, composto da rappresentanti delle Regioni, delle Parti sociali, del Ministero del lavoro e dal Consigliere di parità della Commissione centrale per l'impiego. A questo organismo sono affidate funzioni di indirizzo, attraverso la predisposizione di linee guida, nonché il compito di esprimere pareri e valutazioni in ordine alle attività svolte dai Fondi.

I Fondi costituiti si articolano in un livello nazionale e in uno territoriale. Nella maggioranza dei casi il livello territoriale è rappresentato dagli Enti bilaterali esistenti, ai quali quindi potranno essere attribuite una molteplicità di funzioni relative alla promozione e alla valutazione dei piani formativi e alla realizzazione delle azioni propedeutiche. Il coinvolgimento degli Enti bilaterali regionali pone, da un lato, la necessità di verificare la congruità degli strumenti e delle risorse a disposizione di questi organismi con i nuovi compiti ad essi affidati e, dall'altro, induce a vigilare affinché l'attività degli Enti non finisca per coincidere totalmente con quella dei Fondi, sottraendo agli organismi bilaterali regionali le altre sfere di competenza che gli accordi tra le parti sociali conferiscono loro. Un altro elemento di criticità relativo agli Enti bilaterali riguarda l'attribuzione

di competenze in materia di analisi dei fabbisogni; si tratta infatti di capire chi dovrà svolgere questa importante funzione, se essa rimarrà in capo agli Organismi bilaterali o sarà assorbita dai Fondi.

#### I nuovi provvedimenti di attuazione della legge 236/93 e dei congedi formativi

La novità rappresentata dai Fondi interprofessionali pone l'esigenza di adeguare la strumentazione normativa relativa alla formazione continua alle trasformazioni in atto. I provvedimenti di legge, attualmente all'esame della Corte dei Conti, sono orientati a individuare i compiti prevalenti da affidare alle risorse pubbliche nella fase a regime dei Fondi paritetici.

E' in atto, in particolare, un tentativo di definire una precisa strategia d'intervento, riconoscendo come prioritari gli interventi rivolti a nuove tipologie di destinatari. Questi orientamenti non hanno tuttavia la pretesa dell'esaustività; infatti una grande responsabilità è attribuita alle Regioni che, in accordo con le Parti sociali, dovranno individuare ulteriori priorità e identificare il mix dei target più rispondenti alle caratteristiche e alle esigenze dei diversi territori.

Inoltre, tra gli strumenti finalizzati al finanziamento della formazione continua, il nuovo decreto di attuazione della legge 53/00, articolo 6, ripartisce tra le Regioni e le Province Autonome, per le annualità 2002 e 2003, poco più di 30 milioni di euro per sostenere i progetti di formazione di lavoratori occupati, presentati dalle imprese (sulla base di accordi contrattuali che prevedono quote di riduzione dell'orario di lavoro) o direttamente dai singoli lavoratori. L'elemento di novità introdotto è rappresentato dall'attribuzione del 5% delle risorse complessive al finanziamento delle attività di informazione sulle possibilità offerte dai congedi per la formazione continua. Dalle indagini sulle prime esperienze di attuazione della legge 53/00 emerge infatti la carenza di interventi rivolti a garantire un'informazione adeguata agli occupati, alle aziende e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori. Se adeguatamente attuati tali interventi potrebbero fornire un utile contributo all'implementazione dell'utilizzo dell'articolo 6 da parte sia delle imprese, sia dei lavoratori.

Per quanto riguarda la formazione continua a domanda individuale, a partire dal periodo di sperimentazione previsto nella legge 236/93, l'esperienza dei voucher individuali ha subito in questi ultimi tre anni diverse evoluzioni, imponendosi come uno strumento di policy della formazione continua tra i più agevoli e innovativi. In particolare le trasformazioni più rilevanti hanno riguardato:

- l'estensione dello strumento anche ad altre fonti di finanziamento, al di là della legge 236/93 che prevede ormai solo finanziamenti residuali. Allo stato attuale le Regioni e le Province

finanziano progetti di formazione individuale attraverso la legge 53/00 (in particolare prevale la modalità di formazione individuale diretta ai lavoratori) e il FSE, con finanziamento previsto nelle misure D1, D2, E1 dei Programmi operativi regionali (POR) per l'Obiettivo 3 e altre misure, tra cui la 3.9 dei POR per l'Obiettivo 1;

- la definizione di ambiti applicativi sempre più articolati per destinatari e condizioni di finanziamento. In questo caso la platea dei destinatari si va espandendo, includendo, oltre ai lavoratori di imprese private assoggettate al versamento dello 0,30, anche lavoratrici del pubblico impiego, soci di cooperative presenti nel libro paga, lavoratori in CIG ordinaria, e, in alcuni casi, anche collaboratori. Inoltre, si assiste alla definizione di una serie di priorità che consentono un accesso privilegiato a lavoratori con un maggior rischio di obsolescenza professionale. Questi meccanismi si muovono in un'ottica di equità, consentendo l'accesso alla formazione continua anche a soggetti che non necessariamente usufruiscono di formazione aziendale;
- la contestuale attivazione di processi, a livello locale, in grado di favorire l'incontro tra domanda individuale e offerta per l'individuale. Significativa, a proposito, è l'attivazione di cataloghi regionali o provinciali che stanno ridisegnando il panorama dell'offerta tradizionalmente strutturata per le imprese o per le esperienze di formazione permanente. Questo nuovo tipo di offerta si caratterizza per corsi di durata più breve, per una modularità centrata su certificazioni specifiche delle competenze e anche per metodologie didattiche meno tradizionali e più consone a discenti meno avvezzi alle classiche lezioni frontali.

### **Articolo 3 e 4 della Convenzione**

Nell'ambito della formazione in età adulta l'Italia registra, in questi ultimi anni, una consistente proliferazione dell'offerta ed un incremento della partecipazione alle occasioni formative proposte. Permangono, comunque, aspetti nodali relativi a politiche d'indirizzo nazionale che richiedono un maggiore coordinamento tra i soggetti deputati al governo della materia, degli organismi competenti, delle strutture formative e delle fonti finanziarie.

Nondimeno il sistema formativo ha mosso passi significativi in tale direzione, se si considerano l'istituzione dei Centri territoriali permanenti (O.m. 455/97), l'Accordo della Conferenza Stato, Regioni e Autonomie locali del 2 marzo 2000 in questo ambito, la consultazione degli organismi istituzionali e delle forze sociali per la partecipazione ai lavori del Memorandum europeo su istruzione e formazione permanente, l'introduzione del congedo per la formazione individuale dei lavoratori (legge 53/00) e l'attuazione di misure per favorire la formazione degli occupati (legge 236/93 e successive).

Una strategia di potenziamento del sistema di formazione permanente è perseguita altresì dal Piano operativo nazionale della Programmazione del FSE 2000-2006, attraverso l'Azione di sistema dedicata e le specifiche misure individuate nei Piani operativi regionali.

In Italia il conseguimento dei risultati previsti dai parametri individuati dal Consiglio di Lisbona in materia di istruzione e formazione lungo il corso della vita (garantire entro il 2010, che l'80% degli adulti tra i 25 e i 64 anni possieda il diploma secondario superiore ed almeno il 10% dei cittadini di tale fascia di età abbia partecipato ad attività di formazione permanente) impone un forte impegno degli attori istituzionali e sociali, in quanto la popolazione italiana nella fascia di età considerata, ovvero quella relativa agli adulti tra i 25 ed i 64 anni, mostra un deficit di scolarità di notevoli proporzioni.

Allo stato attuale le attività di formazione rivolte agli adulti possono essere distinte in:

- a. attività di «formazione professionale continua» che includono tutte le attività di apprendimento successive alla formazione iniziale rivolte ai lavoratori adulti per la riqualificazione e l'aggiornamento professionale;
- b. attività di istruzione e formazione permanente per l'acquisizione di competenze di base, generali e pre-professionalizzanti erogate, nel settore «formale», soprattutto dai Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti (CTP), dipendenti dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

#### **a. Le attività di formazione professionale continua**

Il sistema di formazione professionale continua, alimentato da risorse pubbliche, si è avvalso in questi ultimi anni di tre strumenti finanziari principali:

- la legge 236/93, che ha consentito di disegnare un'architettura di sistema, attraverso il finanziamento di migliaia di interventi di formazione aziendale presentati dalle imprese, di formazione per i formatori e di azioni di sistema;
- il Fondo Sociale Europeo, che nella programmazione 2000-06 prevede, in tutte le regioni, lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle piccole e medie imprese;
- la legge 53/00, che riconosce il diritto generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita e a tal fine finanzia congedi formativi legati alla rimodulazione degli orari di lavoro.

#### La legge 236/93

I provvedimenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attuativi della legge 236/93, identificano come attività di formazione continua tutte quelle attività che si rivolgono agli adulti,

occupati o disoccupati, cui il lavoratore può partecipare anche per propria scelta. Tra queste rientrano le attività predisposte dalle aziende per adeguare o elevare le professionalità e le competenze richieste dall'innovazione tecnologica e organizzativa del processo produttivo.

Il sostegno della legge 236/93 ha consentito di disegnare un sistema di formazione continua attraverso il finanziamento d'interventi di: formazione aziendale da parte delle imprese, formazione per i formatori, azioni di sistema, sperimentazione di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali promossi dalle parti sociali e sperimentazione della formazione a domanda individuale.

Con le leggi 196/97 e 388/00 (rivista dalla legge 289/02) si aggiunge al sistema un elemento centrale costituito dai Fondi interprofessionali per la formazione continua, gestiti dalle parti sociali e vigilati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alimentati con il contributo dello 0,30% versato dai datori di lavoro. I Fondi, che finanziano piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, si pongono come soggetto aggiuntivo alle amministrazioni regionali nel sistema di formazione continua.

Le attività di formazione continua per i lavoratori possono essere realizzate da: imprese e organizzazioni produttive (pubbliche e private) che programmano attività di formazione per i propri dipendenti; enti di formazione, enti bilaterali, associazioni produttive di categoria, associazioni professionali, ordini professionali, ecc.; organismi di tipo istituzionale (università, centri per l'impiego, ecc.).

Mentre nelle medie e nelle grandi imprese la formazione dei dipendenti viene organizzata attraverso piani formativi e realizzata in strutture formative esterne o interne all'azienda, nelle microimprese e nelle piccole imprese prevalgono modalità di trasferimento delle competenze e di apprendimento di tipo non strutturato e non formalizzato.

### Il Fondo Sociale Europeo

I Programmi operativi (PO) regionali e nazionali finanziati attraverso il Fondo Sociale Europeo 2000-2006 riservano alla Formazione continua una specifica misura (asse D del QCS obiettivo 3<sup>1</sup>).

I destinatari delle numerose tipologie di azione previste dalla misura sono: lavoratori, imprese e imprenditori, organizzazioni no profit e dell'economia sociale, organismi di formazione (formatori compresi), centri per l'impiego e parti sociali e istituzionali.

Per quanto riguarda il sostegno alle imprese, sono stati finanziati centinaia di piani formativi aziendali, settoriali e territoriali; si tratta programmi organici di azioni formative concordati tra le

---

<sup>1</sup> Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) è uno strumento di programmazione delle risorse dei fondi strutturali destinate alle regioni. Esso viene fissato dalla Commissione di concerto con lo Stato membro interessato. Il QCS precisa gli obiettivi e gli assi prioritari d'intervento, il tipo e la durata degli interventi e il piano finanziario. Si realizza attraverso programmi operativi regionali.

parti sociali (Associazioni datoriali e Rappresentanti sindacali), attraverso la formalizzazione di protocollo o di altro atto di intesa, e rispondenti ad esigenze aziendali, settoriali (ovvero riferiti ad uno specifico settore economico) o territoriali (ovvero riferiti ad una specifica area di territorio).

I lavoratori dipendenti possono usufruire, a seconda dei contratti nazionali di riferimento, di un monte ore destinabile al recupero di qualificazioni di base o all'aggiornamento.

Inoltre, dal 1999 la maggioranza delle Regioni ha sperimentato, secondo la proposta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la possibilità di riservare una quota fino al 25% delle risorse assegnate per la formazione continua a domanda individuale. L'organizzazione di questa nuova tipologia di offerta formativa ha portato all'impiego di un apposito strumento: il buono per la formazione (*voucher*).

### La legge 53/00

La legge 53/00 offre la possibilità di utilizzare congedi per la formazione e per la formazione continua attraverso progetti di formazione presentati dai lavoratori o a titolo individuale oppure sulla base di accordi contrattuali; in questo caso è prevista una riduzione dell'orario di lavoro.

In riferimento all'indagine Istat-Eurostat CVTS2, precedentemente citata, nel 1999 i partecipanti ad attività di formazione aziendale sono stati 1.952.000<sup>2</sup> (72% uomini e 28% donne), pari al 26% degli addetti nelle imprese italiane con 10 addetti e oltre.

Inoltre le indagini condotte sugli atteggiamenti e i comportamenti dei lavoratori (2001 e 2002)<sup>3</sup> mostrano che, nel corso di due anni, il 31,8% dei dipendenti e il 42,6% dei lavoratori indipendenti hanno partecipato ad attività formative.

### **b. Le attività di istruzione e formazione permanente per l'acquisizione di competenze di base, generali e pre-professionalizzanti**

Le attività di istruzione e formazione permanente finalizzata l'acquisizione di competenze di base, generali e pre-professionalizzanti, che si rivolgono alla popolazione adulta nel suo insieme, indipendentemente dalla condizione occupazionale e dall'età, vengono erogate da diversi organismi che operano nei settori "formale" e "non formale".

A tale riguardo una prima mappatura, a livello nazionale, dell'offerta complessiva di formazione permanente, realizzata dall'ISFOL nel corso del 2002, ha messo in luce un universo

---

<sup>2</sup> L'indagine ha riguardato i soli addetti dell'industria e dei servizi.

<sup>3</sup> Le indagini campionarie sui lavoratori realizzate dall'ISFOL sono: «Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori dipendenti di imprese private verso la formazione. Indagine ISFOL-Abacus 2001»; «Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori indipendenti verso la formazione. Indagine ISFOL-Abacus 2002».

assai ampio e variegato di strutture istituzionali, del privato e del privato sociale, che erogano attività formative rivolte agli adulti.

Le tipologie di soggetti erogatori di attività di formazione permanente sono:

1. *organismi formativi/educativi pubblici e privati* (quest'area comprende i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, gli istituti tecnici e professionali sedi dei corsi serali, i centri di formazione professionale e gli enti titolari dei progetti ammessi ai bandi regionali e provinciali relativi alla misura formazione permanente del Fondo Sociale Europeo, le strutture educative comunali);
2. *terzo settore* (a sua volta ripartito in cinque distinti sottogruppi: le università popolari, della terza età, del tempo libero, le associazioni di volontariato e quelle ricreativo-culturali, le cooperative sociali, le Organizzazioni Non Governative);
3. *infrastrutture culturali* (biblioteche, musei, teatri, ecc.);
4. *altre strutture delle Amministrazioni pubbliche* (a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale).

Dai dati rilevati su un universo di 5.305 strutture (con una percentuale di risposta pari al 24,4%), emerge che gli organismi formativi ed educativi rappresentano il 48,8% delle 1.295 strutture che hanno risposto al questionario, le strutture del terzo settore il 37,1%, le infrastrutture culturali e le altre strutture connesse alle Amministrazioni pubbliche il 13,6%, altre tipologie di organizzazione lo 0,5%.

Con riferimento alle tipologie di offerta prevalenti, nel versante formale si registra una forte presenza del settore scolastico, con i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti al primo posto (22,6% del totale), seguiti dagli istituti tecnici (10,3%) e professionali (4,0%), per un totale complessivo del 36,9% sul totale delle sedi censite. Per il terzo settore prevale il numero delle associazioni di volontariato sociale (ben il 18,6% del totale), seguito dalle Università popolari e della terza età (8,6%) e dalle associazioni ricreativo-culturali (6,0%).

Rispetto alle attività prevalenti, il 55,1% dei soggetti censiti (713 strutture) dichiara di avere nella formazione/educazione il proprio ambito prevalente di attività. Tra questi una parte consistente è riferita, naturalmente, agli Organismi educativi/formativi (48,8% delle strutture censite). Al secondo posto è stata indicata l'attività culturale, per un totale complessivo del 19,3% sul totale delle strutture censite.

La modalità di erogazione prevalente è quella dei corsi di formazione in presenza, che coinvolge l'85,1% delle sedi operative, seguono gli "incontri con esperti" (33,2%), che rappresentano la modalità preferita dal mondo dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione, le "visite guidate" (23,8%), utilizzate soprattutto dalle "università popolari, università della terza età, del

tempo libero”, le “altre iniziative” didattico-culturali che rappresentano il 20,1%, i seminari (17,3%) e i “convegni” (15,6%). La formazione a distanza si attesta su una media del 3,5%.

Rispetto alle caratteristiche delle tipologie corsuali si evidenzia che dei 17.168 corsi censiti, una quota preponderante, pari a circa 10.000, è incentrata sull’alfabetizzazione, con un peso rilevante attribuibile ai corsi per l’apprendimento e/o il rafforzamento delle competenze linguistiche ed ai corsi finalizzati all’alfabetizzazione informatica. Al riguardo si configura una sorta di complementarietà dell’offerta tra “formale” e “non formale”. In particolare l’offerta corsuale degli organismi educativi si concentra essenzialmente sulla alfabetizzazione informatica, mentre nelle infrastrutture culturali e nelle altre strutture delle amministrazioni pubbliche è forte l’impegno nelle azioni di alfabetizzazione della popolazione, con una predominanza dei corsi di lingue straniere, che raccolgono il 47,1% dell’utenza di queste strutture.

Sono oltre 2.000 i corsi per il conseguimento dei titoli di studio, circa 3.500 i corsi di educazione permanente di varia tipologia culturale e artistica e 1.200 i corsi pre-professionalizzanti censiti.

Con riferimento alle caratteristiche dell’utenza (pari complessivamente a 355 mila adulti) si rileva che il 96,9% di coloro che hanno partecipato ad attività formative è costituito da cittadini italiani; il 41,3% è compreso tra i 26 ed i 40 anni di età; il 40,7% ha un diploma di scuola secondaria superiore; il 58,8% degli iscritti ai corsi non è occupato.

Le strutture erogatrici di attività di formazione/educazione permanente che hanno risposto al questionario risultano beneficiarie, in primo luogo, di finanziamenti statali, che assumono un peso medio pari al 37,5% del totale delle risorse finanziarie che hanno concorso al finanziamento delle azioni formative censite.

La seconda fonte di finanziamento deriva dal contributo privato devoluto dai singoli utenti, in qualità di quote di iscrizione alle attività frequentate e/o di quote associative (24,6%).

Accanto alle fonti di finanziamento statali, assumono un peso significativo i fondi provenienti dalle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), pari al 14%.

Ancora poco rilevante risulta l’utilizzo del Fondo Sociale Europeo che in media incide sui budget delle strutture censite per il 10,2%.

In ogni caso i finanziamenti attualmente disponibili non sono assolutamente sufficienti, soprattutto in un contesto che vede aumentare in maniera significativa la domanda individuale di formazione e, in generale, la sensibilità sociale verso i temi educativi in un’ottica di “apprendimento nel corso della vita”. Il problema del reperimento dei fondi costituisce infatti la principale difficoltà incontrata dal 65,3% delle strutture del terzo settore, dal 51,2% degli organismi formativi/educativi e dal 48,8% delle “altre strutture”.



### L'offerta formativa erogata, nel settore formale, dai Centri territoriali permanenti

Nell'ambito del settore formale l'offerta di formazione rivolta agli adulti viene erogata principalmente dai Centri territoriali permanenti (CTP). Nell'a.s. 2001-02 risultano presenti sul territorio nazionale 546 Centri, con un tasso di crescita rispetto all'anno precedente pari a 5,5%.

Spesso in rete con la formazione professionale, il mondo del lavoro, le autonomie locali, il terzo settore e altri soggetti del territorio che operano nel settore, nell'a.s. 2001-02, i CTP hanno attivato complessivamente 17.068 corsi (+ 3.007 rispetto all'anno precedente) coinvolgendo 387.007 utenti (+ 49.134 rispetto all'anno precedente).

Prendendo a base di confronto il 1998-99, il volume dell'offerta formativa erogata è più che raddoppiato, come pure l'utenza complessivamente coinvolta.

L'offerta formativa erogata prevede tre tipologie di corso: a) corsi "lunghi" di istruzione, volti al recupero dei titoli di studio di licenza elementare e media; b) corsi modulari (o corsi "brevi") i quali ricoprono una ampia gamma di ambiti conoscitivo-disciplinari (es. informatica, inglese, fotografia, musica, canto, ceramica, etc.); c) corsi di integrazione linguistica e sociale per stranieri (o corsi "per stranieri").

Complessivamente i corsi "brevi" hanno rappresentato la tipologia di maggiore successo con 12.286 corsi realizzati, il 71% circa dell'offerta complessiva, e 284.922 utenti coinvolti.

### **Articolo 5 della Convenzione**

Già la legge quadro sulla formazione professionale 845/78 assegnava un ruolo importante alle parti sociali, riconoscendole come soggetti interlocutori delle Regioni nelle fasi di programmazione delle attività, nonché come possibili erogatori di attività formative.

Tale ruolo è andato ampliandosi nel tempo. Esse sono state, in primo luogo, direttamente coinvolte, attraverso una consultazione e concertazione al massimo livello politico centrale di Governo, su tutti i temi inerenti l'istruzione e la formazione durante tutto il corso della vita: dalla formazione iniziale e di base, alla formazione continua e all'educazione degli adulti.

Successivamente, l'affermarsi del principio di «concertazione» ha spinto a considerare le parti sociali non solo come «interlocutori», ma come «codecisi» nella definizione delle strategie nazionali di istruzione e formazione professionale. Significativi a tale proposito sono gli accordi interconfederali siglati tra il 1985 e il 1991, che preludono alla nascita di numerosi organismi paritetici ed in particolare agli enti bilaterali, che assumono una rilevante importanza per la promozione dell'attività formativa.

Le parti sociali sono inoltre firmatarie di ulteriori accordi siglati con il Governo: si fa riferimento al Patto per il lavoro del settembre 1996 e al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998, che hanno sottolineato il ruolo chiave che la formazione permanente deve acquisire, anche in relazione alle trasformazioni del contesto competitivo e del mercato del lavoro, caratterizzato da mobilità e dall'emergenza di nuove professionalità che richiedono al soggetto una continua disponibilità e capacità di apprendimento.

L'approvazione del Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia (ottobre 2001) che ha definito gli obiettivi e le priorità in tema di formazione professionale formulati dall'attuale Governo, ha avviato, inoltre, nuovi rapporti fra Governo e parti sociali, contrassegnati dal passaggio dalla «concertazione» al «dialogo sociale».

In particolare, le proposte per lo sviluppo del sistema formativo riguardano l'incentivazione della formazione in alternanza, che può ridurre le difficoltà e i tempi della transizione scuola-lavoro, e la formazione continua, per salvaguardare ed elevare la qualificazione delle risorse umane.

Tali obiettivi sono stati confermati e specificati nell'ambito del Patto per l'Italia (luglio 2002), un accordo stipulato dal Governo con le principali organizzazioni imprenditoriali e sindacali (tranne la Confederazione generale italiana del lavoro, CGIL). Confermando quanto definito nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione (NAP, 2002) il Patto ribadisce la stretta connessione esistente tra istruzione/formazione da un lato e inclusione sociale/occupabilità dall'altro, nonché l'impegno del Governo a definire un sistema di formazione professionale che sia in grado di recuperare i tassi di abbandoni e gli insuccessi scolastici e che consenta l'acquisizione di competenze e abilità spendibili nel mercato del lavoro.

La strategia individuata dal Patto, di conseguenza, si indirizza verso il rafforzamento dell'alfabetizzazione primaria e secondaria della popolazione, prevedendo una specifica "educazione all'occupabilità", ossia un arricchimento permanente delle risorse umane promosso attraverso la riforma dell'istruzione e un miglior coordinamento tra risorse pubbliche e private per la formazione permanente, con il negoziato e la collaborazione tra Ministero del Lavoro e Politiche sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Regioni, Province e parti sociali.

Oltre che a livello strategico nazionale, le parti sociali sono altresì partecipi della definizione delle politiche, delle normative e della programmazione nelle istituzioni regionali, con diverse modalità di coinvolgimento. A seconda delle scelte locali e ferma restando la loro presenza nelle rappresentanze formali dei Comitati di Sorveglianza del Fondo sociale europeo, costituiti in ogni Regione, le parti sociali offrono il loro sostegno nella definizione delle strategie di alcune specifiche materie, dove il loro ruolo ha più potere di incidenza.

In particolare nell'individuazione dei fabbisogni di professionalità delle imprese, gli Organismi Bilaterali Regionali (OBR), costituiti dalle parti sociali, provvedono all'analisi e all'elaborazione di proposte in grado di fornire i necessari orientamenti alla programmazione dell'offerta formativa da parte delle istituzioni formative a livello locale e centrale, consentendo di promuovere anche politiche di lungo termine nell'anticipazione della domanda.

Lo stesso dicasi nel settore dell'igiene e sicurezza, dove ai predetti organismi viene assegnato dalla legge il compito di produrre le necessarie indicazioni formative e, spesso, di promuovere la stessa offerta specifica.

Infine, è bene ricordare come le parti sociali svolgano un ruolo rilevante, destinato a divenire strategico nell'ambito della formazione continua, in quanto soggetti programmatori dell'attività formativa attraverso la costituzione dei Fondi interprofessionali.

Esiste inoltre una variegata molteplicità di consultazione e partecipazione attiva in tutti i segmenti del sistema formativo ai diversi livelli di coinvolgimento: dall'apprendistato all'alternanza, dalla certificazione all'accreditamento delle strutture formative.

## **ALLEGATI:**

- **Patto per l'Italia 5 luglio 2002;**
- **Legge 14 febbraio 2003, n.30;**
- **Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;**
- **Decreto legislativo n. 469/97;**
- **Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;**
- **Direttiva del 13 dicembre 2001 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica;**
- **Linee di indirizzo finalizzate all'azione formativa del personale delle pubbliche amministrazioni;**
- **Legge 28 marzo 2003, n. 53;**
- **Mappe del sistema formativo italiano prima della riforma e secondo la riforma;**
- **Legge 17 maggio 1999, n. 144;**
- **Legge 8 marzo 2000, n.53;**
- **Legge 19 luglio 1993, n. 236;**
- **Art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n.388 (legge finanziaria 2001)**