

# L'offerta di formazione professionale regionale in Italia

## Quadro di riferimento e primi esiti dell'Indagine OFP 2012

di Roberto Angotti, Angelo Del Cimmuto

**Riassunto:** i sistemi regionali dell'offerta formativa si trovano oggi in una fase di radicale mutamento, esposti all'influenza di fattori che stanno ridefinendo le *policy*, le strategie e le logiche d'azione. L'articolo intende fare il punto sullo stato della formazione professionale in Italia, presentando i primi risultati dell'Indagine ISFOL sull'Offerta di Formazione Professionale (OFP 2012), che aggiorna la fotografia dei sistemi, mostrando caratteristiche strutturali, dinamiche e processi in atto. Accanto ad evidenze di segno negativo, emergono alcune interessanti novità. Fra gli elementi di freno, citiamo la riduzione dei finanziamenti pubblici e i ritardi di erogazione, il calo della domanda e le difficoltà di accesso al credito, soprattutto nel Sud. Ciò provoca una riduzione del volume di attività e un ritardo nel pagamento delle retribuzioni del personale. Fra i fattori positivi, si deve citare l'evoluzione dei modelli di *governance*, che alimenta uno spostamento della centralità dall'offerta alla domanda, migliorando la capacità di analizzare la domanda e di sviluppare l'offerta. Si assiste infine ad una maggiore apertura verso il mercato della formazione e ad un'evoluzione nelle modalità di dialogo con le imprese, processi spesso innescati come esiti di strategie di gestione della crisi.

**Parole chiave:** Domanda e offerta di formazione; Governance; Impatto della crisi

## Struttura e finalità dell'Indagine

A che punto è la formazione professionale in Italia? I sistemi regionali responsabili dell'offerta di formazione professionale si trovano attualmente in una fase di radicale mutamento, esposti, oggi più di ieri, all'influenza di diverse variabili di sistema, che giocano, scomponendo e ricomponendo assetti, un ruolo centrale nella ridefinizione di *policy*, di strategie e di logiche d'azione che fino a qualche tempo fa apparivano stabili o perlomeno in grado di sostenere i processi di cambiamento. A distanza di quasi

quarant'anni dalla prima rilevazione realizzata nel 1975 dall'ISFOL<sup>1</sup>, si presentano i primi risultati dell'Indagine campionaria sull'Offerta di formazione professionale in Italia (OFFP) realizzata nel corso del 2012, che aggiorna la fotografia dei sistemi regionali, mostrandone le caratteristiche strutturali, le dinamiche e i processi che li attraversano.

Uno dei principali processi in tal senso ha riguardato i sistemi di accreditamento, che hanno evidenziato negli anni dei limiti per aver privilegiato una logica di accertamento esclusivamente logistico-organizzativa rispetto ad una di tipo più qualitativo, basata su requisiti riferibili all'efficacia ed efficienza degli interventi. Il nuovo modello di accreditamento<sup>2</sup>, varato nel 2008, è invece centrato sulla qualità dei servizi e sull'accertamento dei risultati conseguiti; esso richiede una maggiore attenzione in termini di monitoraggio e valutazione dei risultati d'apprendimento e degli esiti occupazionali della formazione anche a livello territoriale, dove sussistono significative diversificazioni dell'offerta.

In questo contributo intendiamo descrivere alcuni elementi strutturali sottogiacenti ai fenomeni della formazione professionale regionale e indicare alcune tendenze in atto, rilevate attraverso l'Indagine, che rinviano alla costruzione di scenari futuri nell'ambito delle politiche formative.

Se l'obiettivo principale della ricerca è quello di ricostruire le caratteristiche strutturali dell'offerta, ulteriori finalità consistono nell'ampliare l'informazione disponibile per comprendere l'adeguatezza dei sistemi regionali a rispondere alla domanda di professionalità che proviene dai mercati del lavoro e a contribuire allo sviluppo delle economie regionali. Ciò tenendo conto degli scenari evolutivi legati agli andamenti della crisi economica e delle istanze di ordine normativo e di indirizzo che provengono dai diversi soggetti che regolano e strutturano il mercato della formazione, finanziandolo in quota parte.

L'analisi dei diversi aspetti organizzativo-gestionali e relazionali, della tipologia e delle caratteristiche dell'offerta erogata, ha permesso anche di ottenere informazioni utili a un approfondimento rispetto al processo in atto di rifocalizzazione sulla qualità dei servizi formativi.

L'Indagine OFFP 2012 è stata articolata in una fase qualitativa e in una quantitativa. L'analisi qualitativa si è focalizzata sul tema della qualità e delle modalità di organizzazione dell'offerta formativa, analizzando le politiche regionali prima attraverso la realizzazione di 70 interviste tematiche a funzionari regionali, *stakeholder*, esperti, rappresentanti di organismi formativi, rappresentanti del partenariato economico e sociale e, poi, di 12 *focus group* in Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Emilia-Romagna.

Attraverso la rilevazione campionaria, sono state invece raccolte informazioni dettagliate sulle caratteristiche e sul volume dei servizi formativi erogati dalle agenzie

<sup>1</sup> Nel 1975, a due anni dalla nascita, l'ISFOL realizzava una grande indagine nazionale sui sistemi regionali di formazione professionale, che metteva a regime una rilevazione sperimentale effettuata l'anno precedente nella regione Lazio (Ghergo, 2009, pp. 267 e ss.). Successivamente sono state realizzate ulteriori rilevazioni, ad es. per l'A.F. 2002-2003 (cfr. ISFOL, 2004).

<sup>2</sup> *Accreditamento per la qualità dei servizi*, Intesa Stato Regioni marzo 2008, Pubblicato su Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2009.

formative, sulla partecipazione dei destinatari nelle diverse filiere in cui si articola l'offerta formativa e su numerose altre variabili, attraverso un questionario somministrato attraverso interviste CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) a un campione statistico di oltre 1.200 strutture formative accreditate, rappresentativo su base regionale della popolazione delle strutture formative accreditate in Italia.

In questa sede si riportano alcune delle principali tendenze emerse sia nella fase qualitativa sia in quella quantitativa dell'Indagine.

## **I sistemi regionali di fronte alla crisi: assetti e strategie d'intervento**

La principale variabile sistemica intervenuta all'interno dei sistemi regionali dell'offerta è stata la crisi economico-finanziaria, con la conseguente recessione, che sta "ridisegnando" la *ratio*, le priorità e le linee d'intervento dei sistemi (OECD, 2012 e 2013). Si tratta, come è noto, di un fenomeno che persiste dal 2009 e che sta incidendo pesantemente non solo sui livelli occupazionali del nostro Paese ma anche sulla tenuta del tessuto sociale e dei livelli di sviluppo raggiunti dai servizi pubblici essenziali (salute, sicurezza sociale, istruzione, trasporti, giustizia) condizionando, in pari tempo, il rapporto fra Stato e Regioni in ordine al contenimento della spesa e al trasferimento di fondi dal centro alla periferia, limitando o rallentando il funzionamento complessivo dei sistemi regionali e modificando regole di gestione, scelte strategiche e finalità d'azione dei servizi in generale e di quelli dedicati al lavoro e alla formazione.

Le regioni, sulla base dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009<sup>3</sup>, quindi a inizio della crisi, hanno avviato un processo di programmazione, contraddistinto da partecipazione, negoziazione e condivisione fra le parti, per la gestione dell'emergenza occupazionale, che ha avuto come esito la definizione degli impegni finanziari da assumere e la formulazione degli equilibri strategici e istituzionali da rispettare.

In quest'ambito, una prima modifica sostanziale è consistita nell'assegnazione alle regioni di un'ampia autonomia decisionale, relativamente a competenze prima non espressamente attribuite loro, che prevede la sussistenza di un meccanismo di concertazione con gli attori del territorio, sempre all'interno di un quadro istituzionale in cui resta saldo il rispetto dei principi stabiliti dall'Accordo con riferimento a delle norme generali. Il sistema che ne è derivato rispetta il principio della sussidiarietà dell'azione delle regioni, che mantengono la competenza esclusiva per le questioni della Formazione Professionale (FP), ma all'interno di un rinnovato ruolo istituzionale che attribuisce loro per la prima volta una delega per la gestione e l'assegnazione delle risorse economiche destinate agli ammortizzatori sociali in deroga (ISFOL, 2012).

Da questo punto di vista, l'Indagine ha rilevato la presenza combinata di questioni che implicano un ridisegno del ruolo delle amministrazioni regionali e che hanno un forte impatto sui sistemi regionali. Logica conseguenza è l'emersione di una duplice

<sup>3</sup> Si tratta dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive, del febbraio 2009, rinnovato nel 2011 e con validità fino alla chiusura del 2012.

priorità: da un lato vi è l'esigenza, molto sentita dagli *stakeholder* regionali, di una più efficace coesione tra soggetti responsabili delle politiche del lavoro e della formazione, mostrando in modo netto la necessità di una convergenza, soprattutto in fase di programmazione, tra *policy* dedicate all'istruzione, alla formazione professionale e al lavoro, in modo da inserirle all'interno di un rinnovato e rafforzato sistema a rete (Sugamiele, 2010), privilegiando, soprattutto, le reti dei servizi per l'impiego e quelle dedicate allo sviluppo di politiche per l'innovazione; dall'altro, la diversa conformazione degli assetti dei sistemi regionali rivela un largo margine di disomogeneità in termini di *policy* e di strategie per lo sviluppo territoriale, oltre che per il livello di sostenibilità dei sistemi, che si pone accanto a una differenziata capacità di risposta a una domanda proveniente dal mercato del lavoro.

In altri termini, all'interno delle regioni si assiste a una marcata differenziazione di *policy* sulle questioni dell'istruzione, della formazione e del lavoro in cui prevale l'applicazione di modelli d'intervento fortemente eterogenei tra loro e che mostrano, però, alcuni elementi comuni di criticità, come la parziale o non sufficientemente regolata sovrapposizione di competenze tra livello regionale e provinciale, relativamente all'analisi dei fabbisogni professionali, o la forte differenziazione tra regolamenti provinciali, deputati alla redazione delle norme giuridiche, che regolano l'emissione di bandi.

Del pari, lo sviluppo delle filiere formative denota una rilevante diversità territoriale, caratterizzata da un elevato grado di difformità che ha prodotto sistemi di filiera eccessivamente differenziati da regione a regione, facendo emergere una diffusa frammentarietà che si è trasformata, spesso, in elemento d'instabilità e di riduzione del grado di sostenibilità e d'integrazione dei sistemi.

Un'altra variabile su cui porre attenzione è legata alla lettura e alla rilevazione dei fabbisogni professionali; in questo caso, la crisi ha agito sollevando una serie di questioni particolarmente importanti, fra le quali assume una sua rilevanza quella che concerne l'adozione di modelli e dispositivi di analisi dei fabbisogni. L'Indagine ha, infatti, rilevato il maggior tasso di frammentazione e diversificazione fra contesti regionali, soprattutto nell'uso di modellistica e di strumentazioni, tra loro assai eterogenei, al punto da far propendere per una possibile distinzione fra gli approcci impiegati: da un lato, vi è un approccio che possiamo definire di tipo orizzontale, quando rinvia a un insieme di pratiche di tipo metodologico; dall'altro, un approccio di tipo verticale, quando fa riferimento a una moltiplicazione di pratiche usate da parte soprattutto delle province.

Altra variabile, strettamente legata alla precedente, è la difficoltà da parte delle imprese nell'individuare i fabbisogni e nel fare in modo che essi vengano recepiti dagli apparati regionali e provinciali; ciò mette in crisi i sistemi istituzionali dell'offerta, che devono predisporre, e in tempi ristretti, *setting* formativi meno vincolati alle logiche programmatiche, e ai loro tempi di attuazione, e più centrati sul riconoscimento dei fabbisogni rilevati direttamente entro i molteplici contesti aziendali. In questo modo, all'impresa viene riconosciuto un primato nella definizione del proprio fabbisogno, quale che sia stata la tipologia di analisi mediante la quale questo fabbisogno è stato individuato, ma soprattutto viene assegnata ad essa la funzione di committente del sistema regionale, sia in forma diretta, quando dispone di infrastrutture e di risorse

umane adeguate, sia in forma indiretta quando fa ricorso ad agenzie formative esterne; la logica conseguenza di questa situazione è legata al fatto che un sistema di questo genere manifesta molte asperità nelle fasi di crisi prolungate come la attuale.

Un'altra variabile sistemica è data dal rapporto fra l'operato dei decisori regionali e provinciali e le richieste delle imprese.

La crisi ha indotto le regioni e le province a rivedere i propri margini di intervento e a contenere la loro storica autoreferenzialità, concentrando l'attenzione sulla necessità di armonizzare le esigenze di formazione provenienti dalle imprese e dai soggetti destinatari con quella, particolarmente cogente, che impone di fare in modo che i risultati dei percorsi formativi siano realmente destinati a sopperire ai bisogni di riconversione della forza lavoro e di ristrutturazione del mercato del lavoro. In questo contesto, il tema dei rapporti con le imprese si presenta particolarmente interessante, in quanto pur in presenza di una situazione frastagliata e complessa al livello nazionale, e che risente dei diversi livelli di sviluppo raggiunti dai singoli territori, l'Indagine ha rilevato l'esistenza di almeno due questioni di fondo: la prima è collegata alla capacità dei decisori regionali e provinciali di raccogliere, analizzare e tradurre in azione le indicazioni provenienti dai settori produttivi e di poterle poi far rientrare nell'alveo delle rigide logiche programmatiche annuali o pluriennali; la seconda è fortemente legata alla possibilità che regioni e province gestiscano in maniera efficace tutti i processi necessari per lo sviluppo della funzione formativa dell'impresa (Ministero del Lavoro, 2009), adoperandosi per rafforzare le forme di collaborazione e di partenariato tra istituzioni pubbliche, imprese e territorio, cercando, così, di sviluppare non solo una riconfigurazione ma soprattutto un ridisegno del ruolo dell'impresa formativa, attraverso un potenziamento delle forme di collaborazione tra i partenariati che potrebbero nascere tra agenzie formative, servizi per il lavoro e imprese.

Altra variabile sistemica, dal forte impatto sui sistemi regionali, è lo spostamento del baricentro della loro azione, che passa da un'attenzione esclusiva sull'offerta alla centralità che va assumendo la domanda; questa inversione di tendenza, che è in linea con quanto avviene al livello internazionale, porta con sé, oltre ad una significativa e positiva affermazione del ruolo dei destinatari delle azioni formative, anche un elemento di ambivalenza: se, infatti, è pacifico che alla base di questo spostamento d'interesse vi sia una maggiore partecipazione degli individui rispetto al proprio futuro professionale, che si lega alla possibilità soggettiva di compiere e gestire in maniera sempre più autonoma una navigazione professionale in maniera attiva e responsabile, in vista di un'efficace transizione tra ambienti e contesti lavorativi (Franchi, Bresciani, 2006), è altrettanto evidente che spesso le imprese e le persone non risultano in possesso di quelle competenze orientative e di contenuto specialistico in grado di rilevare i fabbisogni e di proporre soluzioni e percorsi adeguati di apprendimento.

Con riferimento, poi, alle questioni squisitamente formative, una variabile significativa è data dall'attenzione con cui si cominciano a guardare gli aspetti contenutistici dei corsi; si tratta, nella fattispecie, di ripensare la natura, gli obiettivi, le metodologie dei contenuti didattici per fare in modo che gli *output* previsti alla fine dell'intervento siano quanto più possibile personalizzati per fasce di bisogni individuali e professionali, evitando, o riducendo fortemente, sia l'improduttività della spesa sia la dispersione

formativa. Lo sforzo, che si sta sostenendo presso alcune amministrazioni regionali e provinciali, è di fare in modo che i destinatari dei percorsi formativi possano acquisire o riappropriarsi non solo delle competenze professionali di base ma partecipare attivamente all'apprendimento di quelle competenze extra-professionali (o meta-competenze) particolarmente efficaci nel momento in cui si tratta di rimettersi in gioco per la ricerca di un lavoro o di un'occupazione. L'impegno è nel ricercare e nel mettere a punto *setting* formativi che siano capaci di fornire competenze di base più avanzate e comunque tali da essere valorizzate nel breve periodo e trasferibili in ambienti di lavoro diversificati (Alberici, Serreri, 2003; Di Nubila, Fedeli, 2010).

## **Attività e caratteristiche strutturali delle agenzie formative**

La rilevazione quantitativa ha coinvolto un campione complessivo di 1.225 sedi operative, rappresentative dell'universo statistico delle strutture formative accreditate presso le singole regioni italiane per l'anno 2011; queste strutture formative, nel triennio precedente, avevano avviato almeno un'attività formativa finanziata con fondi pubblici o privati.

Il campione di agenzie formative considerate è stato estratto a partire dalle informazioni contenute nell'archivio nazionale degli enti di formazione accreditati presso le amministrazioni regionali per le diverse filiere formative. Per poter giungere alla definizione del disegno campionario, si è reso necessario procedere con una serie di operazioni, eseguite dal gruppo di ricerca ISFOL che ha realizzato l'Indagine. Poiché l'archivio più recente disponibile risultava aggiornato a giugno 2009, si è provveduto ad implementarlo integrandolo con l'apporto di vari altri elenchi acquisiti presso le regioni in tempi diversi (ma comunque più recenti) e con un diverso livello di attendibilità. Su questa nuova base anagrafica, è stata eseguita un'analisi molto accurata, tesa a ripulirla delle incongruenze e delle ridondanze riscontrate. A seguito di tale analisi, l'archivio è stato revisionato per verificarne la tenuta e l'attendibilità ai fini della realizzazione di un disegno campionario efficace, quest'ultimo sviluppato con la collaborazione del Servizio statistico.

A tale scopo il gruppo di ricerca ISFOL, ha proceduto, nei mesi di giugno-luglio 2012, a ricostruire, rielaborare e aggiornare l'archivio anagrafico degli enti attraverso un'apposita rilevazione di *screening* effettuata sull'intera popolazione di strutture formative accreditate, registrate nell'archivio stesso. Questa attività ha consentito di produrre un nuovo archivio, composto da 3.891 sedi formative operative che – alla data del 31 dicembre 2011 – risultavano registrate in un archivio regionale di enti accreditati e “attive” nel settore della formazione professionale, avendo avviato nel triennio precedente almeno un'attività formativa finanziata con fondi pubblici o privati. Questo nuovo archivio ha costituito la base di riferimento dalla quale è stato, infine, estratto il campione statistico delle strutture che sono state intervistate (1.225 sedi operative).

La rilevazione, con la somministrazione di un questionario strutturato, è stata realizzata nei mesi di settembre-ottobre 2012 tramite lo svolgimento di un'intervista diretta al responsabile della struttura e con modalità CAPI.

Come già accennato, l'Indagine ha avuto l'obiettivo di mettere a fuoco le caratteristiche attraverso le quali è attualmente organizzata ed erogata l'offerta formativa a finanziamento pubblico (ma anche privato) in Italia e di evidenziarne le caratteristiche strutturali, differenziate per ambito territoriale. Le forme di organizzazione dell'offerta dovevano essere indagate sia in relazione alle tipologie di utenti coinvolti sia alla capacità di approntare strumenti e dispositivi diretti ad interpretare quanto più efficacemente le esigenze espresse dal territorio, promuovendo misure che favoriscano l'interazione tra il sistema formativo e il tessuto sociale ed imprenditoriale.

È stato, pertanto, messo a punto un questionario (discusso con il Comitato tecnico-scientifico, integrato dalle osservazioni di un *panel* di esperti di livello nazionale, e da questi validato) che consentisse sia di ricostruire un'immagine complessiva e per quanto possibile esaustiva dei sistemi formativi sia di rilevare numerose informazioni di dettaglio. Fra le altre, sono state, ad esempio, rilevate informazioni relativamente alle caratteristiche dei servizi erogati, a partire dalle diverse tipologie formative adottate, all'incidenza del finanziamento pubblico sul complesso delle risorse finanziarie singolarmente gestite dalle agenzie, alla dotazione di risorse umane a disposizione delle strutture, alla loro dimensione economica e alle caratteristiche della domanda di riferimento, a partire dal profilo dei target che usufruiscono dei servizi ma anche tenendo conto del livello e della tipologia di relazioni presenti sul territorio con *stakeholder* locali e imprese.

In questo paragrafo presentiamo alcune prime indicazioni di sintesi in merito alle principali attività e alle caratteristiche strutturali delle agenzie formative rilevate, alle fonti di finanziamento utilizzate, alle caratteristiche e ai volumi complessivi sviluppati dalle attività formative a finanziamento pubblico, alle principali filiere di attività, alle modalità di gestione delle risorse umane e, infine, agli effetti della crisi sul comparto della formazione professionale.

Non abbiamo trattato in questa sede altri rilevanti aspetti, fra cui la ricostruzione delle attività formative realizzate a finanziamento privato, delle logiche e metodologie del ciclo della qualità e dell'efficacia degli interventi formativi, oltre che degli aspetti connessi alla cooperazione territoriale e transnazionale delle strutture con altre realtà, a partire dalle imprese. Questi aspetti verranno approfonditi in successive pubblicazioni.

Le strutture formative risultano collocate nel 24,7% dei casi nel Nord-Ovest del Paese, nel 17,4% nel Nord-Est, nel 23,9% al Centro e nel 34,1% nel Sud. Il 62,4% degli enti ha avviato nel 2011 almeno un'attività formativa finanziata con fondi pubblici. L'accesso ai fondi pubblici è stato particolarmente elevato da parte delle strutture dislocate nel Nord-Est (70,9%), mentre la percentuale più bassa si registra nel Nord-Ovest (59,3%) (Tab. 1).

Il mondo della formazione professionale che emerge dall'Indagine è quanto di più variegato si possa immaginare: si va dagli enti di formazione di tipo tradizionale, impegnati quasi esclusivamente nelle attività formative, alla presenza, ormai residuale, dei centri di formazione organizzati dalle amministrazioni pubbliche, agli istituti scolastici e alle università accreditati in determinate regioni per la realizzazione di specifici percorsi triennali o di master universitari e, sempre più spesso, impegnati anche come vere e proprie agenzie formative. Un altro soggetto, che si presenta con un protago-

nismo emergente, è costituito dalle aziende, che accanto all'attività produttiva vera e propria hanno sviluppato anche un impegno nel campo della formazione professionale, mentre rimane sempre attiva la presenza degli enti appartenenti ai circuiti dei sistemi datoriali e a quelli camerali o dell'associazionismo.

Il 34,7% delle sedi intervistate fa riferimento a un ente che opera a livello nazionale, regionale o locale, come nel caso degli enti "storici" di ispirazione religiosa, dei centri di formazione professionale di natura sindacale, del mondo cooperativo e dell'associazionismo imprenditoriale. Si tratta di un fenomeno maggiormente diffuso tra le strutture operanti nel Nord-Ovest, dove la percentuale raggiunge il 55,6%. (Tab. 1).

**Tabella 1.** Distribuzione delle strutture formative intervistate, per area geografica (val.%)

	Area geografica				Totale Italia
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	
Strutture formative accreditate	24,7	17,4	23,9	34,1	100,0
Strutture con attività formative finanziate con fondi pubblici nel 2011	59,3	70,9	62,1	60,5	62,4
Appartenenza della sede operativa ad un ente / organismo più ampio	55,6	37,0	26,7	24,2	34,7

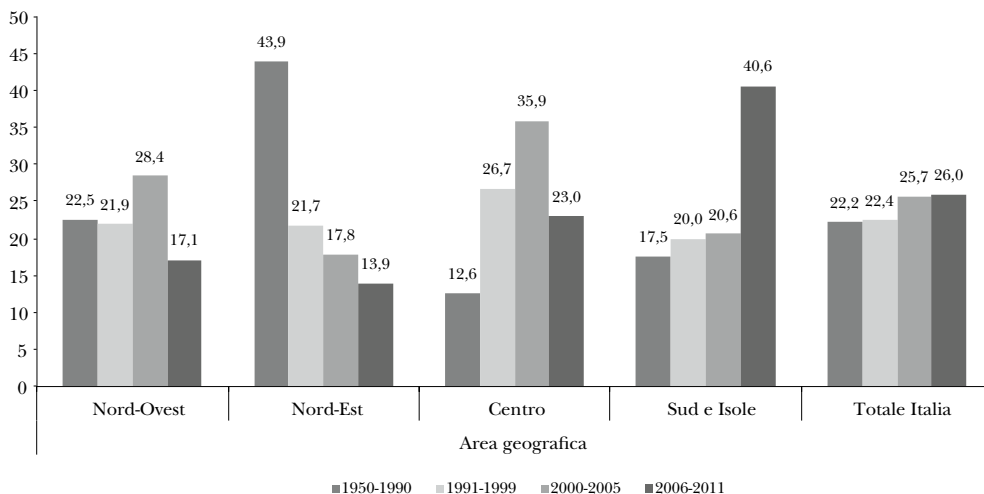
Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012

Riguardo all'anzianità di servizio, se oltre la metà delle strutture ha iniziato a erogare formazione solo a partire dal Duemila, più di un quinto possiede, invece, una lunga tradizione in campo educativo, avendo iniziato a operare nel settore della formazione professionale tra il 1950 e il 1990; un altro quinto ha iniziato invece negli anni Novanta. Da questo punto di vista, le strutture più consolidate sono quelle del Nord-Est (43,9%)<sup>4</sup> mentre nel Mezzogiorno la maggior parte degli enti (40,6%) ha avviato le prime attività solo dopo il 2005 (Fig. 1).

<sup>4</sup> È interessante notare come già nella rilevazione del 1975 il Nord-Est risultava essere l'area con la presenza più elevata di centri di formazione professionale con una maggiore anzianità di servizio (Ghergo, 2009. p. 271).



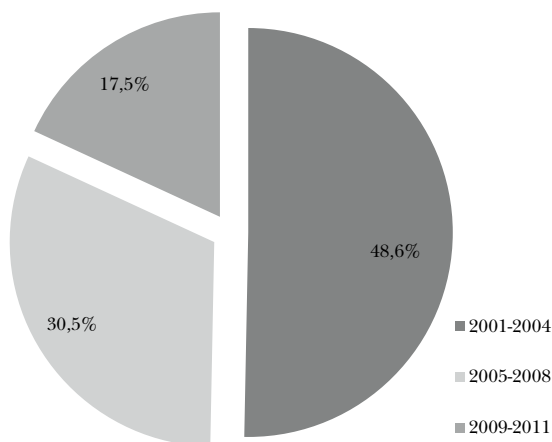
**Figura 1.** Distribuzione delle strutture formative intervistate, per anzianità di servizio e per area geografica (val.%)



Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012

Il sistema di accreditamento ha, quindi, certificato l'esistenza di un gruppo di strutture più consolidate che costituiscono l'ossatura dei sistemi formativi regionali, se è vero che il 48,6% degli enti attualmente operanti ha ottenuto l'accreditamento prima del 2004. Un gruppo pari al 30,5% ha provveduto ad accreditarsi fra il 2005 e il 2008, mentre il 17,5% solo a partire dal 2009. Il sistema appare nel complesso costituito da un insieme di soggetti abbastanza consolidati ma con un ampio rinnovamento, probabilmente ciclico, in parte accompagnato dai processi di accreditamento che, se da una parte accrescono la strutturazione dei sistemi, dall'altra sembrerebbero favorire aperture a meccanismi di mercato (Fig. 2).

**Figura 2.** Distribuzione delle strutture formative intervistate, per anno di primo accreditamento (val.%)



Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012

La maggior parte delle strutture (61,6%) risulta oggi accreditata per la macrotipologia “formazione continua e apprendimento permanente” contro il 57,2% di quante hanno ottenuto l’accreditamento per la “formazione superiore” e il 28,2% per i percorsi del “diritto/dovere all’istruzione e alla formazione”. Questo assetto, abbastanza omogeneo a livello nazionale, va letto alla luce del diverso sviluppo storico delle filiere e del progressivo aumentare delle strutture dedicate alla formazione degli adulti, che avviene a partire dagli anni Novanta ma che si manifesta soprattutto negli ultimi anni. Poche sono le strutture (17,1%) accreditate come “servizio per l’impiego”, in misura maggiore (24,5%) diffuse nel Nord-Est. Buona parte (65,3%) degli enti intervistati è, infine, in possesso della certificazione di qualità, acquisita prevalentemente per scelta autonoma e non per rispettare prescrizioni regionali (Tab. 2).

**Tabella 2.** Distribuzione delle strutture formative intervistate, per tipologia di accreditamento e possesso di certificazione e per area geografica (val. %)

	Area geografica				Totale Italia
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	
<i>Macrotipologia di accreditamento:</i>					
- Diritto-Dovere all'Istruzione e alla Formazione	23,2	24,4	18,6	40,5	28,2
- Formazione superiore	46,9	56,9	47,5	71,5	57,2
- Formazione continua / permanente	61,0	66,3	50,3	67,4	61,6
- Servizi al lavoro	18,2	24,5	13,9	14,9	17,1
Strutture formative accreditate in possesso di certificazione di qualità	82,5	48,4	72,8	56,3	65,3

Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012

Nota: Il totale % di colonna può essere superiore a 100 perché erano possibili più risposte

Le strutture intervistate svolgono in genere un'ampia gamma di servizi, erogati alle persone e, spesso, alle imprese, anche diversi dalle attività formative. Fra questi, ampio spazio hanno i servizi di orientamento e lo sportello informativo, il tutoraggio, la progettazione di percorsi formativi individualizzati, il riconoscimento e la certificazione delle competenze acquisite ma anche la gestione e il coordinamento di attività formative su commessa. Meno diffusi risultano essere il bilancio delle competenze e il *counseling*, la realizzazione di indagini e studi (fra cui le analisi dei fabbisogni formativi), l'analisi organizzativa delle imprese e infine l'*outplacement*.

Le strutture hanno in prevalenza una piccola dimensione: in media, ogni struttura dispone di circa 5-6 aule didattiche e di circa 150 postazioni per allievo ma nella maggior parte dei casi le strutture dispongono di ancora meno aule, con una maggiore concentrazione nelle regioni del Nord e una minore nel Sud. I laboratori sono molto diffusi: solo il 18,6% delle strutture ne è privo (ma nel Nord-Ovest la carenza è maggiore); si tratta in prevalenza di laboratori informatici, mentre poco diffusi sono i laboratori linguistici. Ove presenti, i laboratori tecnologici denotano i valori medi più elevati (8 laboratori per sede); seguono i laboratori meccanici e per la lavorazione dei metalli (3,5).

La dotazione fisica delle strutture comprende spesso altri spazi in grado di arricchire l'offerta formativa, che vanno dall'aula magna alla sala convegni, dalla biblioteca/sala lettura alle sale multimediali attrezzate/internet point, al centro di informazione/orientamento.

Quasi la metà delle strutture (in misura maggiore nel Sud) opera esclusivamente nel campo della formazione, attività da cui deriva la quasi totalità dei loro ricavi. Quelle strutture che operano in maniera non prevalente nella formazione professionale, con ricavi non superiori al 50% del proprio bilancio, rappresentano un terzo del totale.

Oltre il 60% delle strutture dichiara di aver ottenuto nel 2011 un fatturato lordo da attività formative non superiore a 500 mila euro mentre una struttura su tre non fattura oltre i 100 mila euro. Tra le diverse fonti di finanziamento della formazione quasi i due terzi dei rispondenti indicano i fondi pubblici (comunitari/nazionali/regionali/provinciali), un terzo le rette di utenti singoli e a seguire i finanziamenti sostenuti dalle imprese e i fondi interprofessionali. I fondi pubblici incidono per il 58% sul totale delle risorse destinate ad attività formative.

Un'importante novità di questa Indagine è rappresentata dal fatto che per la prima volta sono state rilevate sia le attività formative finanziate da risorse pubbliche sia l'offerta formativa a finanziamento privato. Ciò al fine di individuare e descrivere le tendenze in atto di alcune categorie di agenzie formative di transizione dal sistema al mercato della formazione. Tuttavia, in questa sede, ci focalizziamo unicamente sul primo tipo di offerta.

Per quanto riguarda quindi la formazione professionale a finanziamento pubblico, nel corso del 2011 l'impegno degli enti nel segmento della formazione iniziale si è concentrato in prevalenza sui percorsi triennali IERF e sui post-diploma, seguiti a distanza dai percorsi post-qualifica, mentre risulta molto inferiore la quantità di enti che hanno sviluppato corsi di alta formazione, master e dottorati di ricerca. Rispetto al primo inserimento lavorativo, i corsi organizzati nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante costituiscono la principale tipologia formativa avviata all'interno di un segmento che, nel complesso, sembra sviluppare un'offerta formativa ancora limitata. La formazione continua è invece preponderante, se è vero che la metà delle strutture ha erogato corsi di questo tipo, con una significativa incidenza dei corsi rivolti a lavoratori in mobilità o in CIG ma anche della formazione permanente per gli adulti. Infine, l'offerta formativa rivolta a categorie di utenti a rischio di esclusione ha interessato più di un quarto delle strutture.

Le strutture che hanno realizzato un'offerta formativa finanziata con fondi pubblici hanno sviluppato in totale più di 40 mila corsi, pari a oltre 9 milioni di ore di formazione, resa disponibile per un'utenza complessiva di circa 670 mila allievi<sup>5</sup>. Ogni struttura ha erogato in media 17 corsi in un anno, coinvolgendo in totale 280 unità; ogni corso ha avuto una durata oraria media pari a oltre 220 ore con la frequenza di circa 16 allievi per corso. Si tratta di valori sufficientemente in linea con quanto conosciamo sia attraverso l'insieme dei dati di fonte regionale per le varie filiere, sia dalle precedenti indagini realizzate dall'ISFOL in passato (purtroppo senza l'utilizzo di metodologie inferenziali), tenendo conto della crescita del sistema avvenuta nella seconda metà degli anni Duemila e della frenata registrata a partire dal 2009, a seguito della crisi economica.

I corsi di formazione continua e permanente sono molto più numerosi rispetto alle altre tipologie ma hanno una durata nettamente inferiore rispetto a quelli di formazione iniziale, alta formazione o di primo inserimento.

<sup>5</sup> Da un punto di vista storico, si può osservare la grande crescita del sistema, se consideriamo che nel 1975 venne rilevata la frequenza all'anno formativo di circa 170 mila allievi (di cui ne vennero intervistati ben 126 mila tramite questionario) e nelle ultime rilevazioni, effettuate nei primi anni Duemila, il numero si attestava intorno alle 500 mila unità annue (Ghergo, 2009, p. 281).

È in ogni caso interessante notare che buona parte delle strutture è concorde nel ritenere che negli ultimi anni (in particolare rispetto al 2006) ogni tipologia corsuale abbia registrato un aumento. E ciò nonostante la crisi, che ha prodotto effetti molto negativi negli ultimi anni, per cui si può ipotizzare che si sia verificata una crescita del sistema fra il 2006 e il 2008 e che successivamente si sia avuta una riduzione altrettanto rilevante.

Il profilo socio-demografico degli allievi, che emerge dai dati, mostra una leggera prevalenza dell'utenza femminile su quella maschile, e una netta prevalenza delle classi di età giovanili (18-34 anni) rispetto ad una presenza residuale delle classi over 50. I non occupati rappresentano quasi il doppio rispetto agli occupati, con un valore massimo espresso nel Sud. I titoli di studio maggiormente diffusi sono la licenza media e il diploma di scuola secondaria. Solo una quota marginale di utenti è costituita da cittadini extracomunitari.

Le tecniche e strumentazioni didattiche utilizzate più frequentemente sono le metodologie d'aula, seguite dalle attività pratiche ed esercitazioni, dagli stage/ tirocini e dai corsi misti teorico-pratici, inclusi i *workshop*; sono sostanzialmente assenti o rari l'*outdoor training*, la formazione *blended*, i circoli di qualità/comunità/gruppi di apprendimento, vale a dire quelle metodologie formative più innovative o fondate sull'impiego delle tecnologie digitali.

La composizione dell'offerta formativa finanziata da risorse pubbliche e realizzata nel 2011 comprende un insieme di proposte formative che interessano vari settori economici. Tuttavia la maggior parte delle strutture intervistate (37,4%) ha erogato corsi aventi come contenuto principale l'informatica di base, mentre un altro 29,1% corsi relativi ai temi della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. Il dato non sorprende in quanto l'informatica e la sicurezza rappresentano tematiche di natura trasversale e sono spesso inserite come moduli per arricchire la struttura di corsi di varia natura e finalità. Emergono comunque alcune caratterizzazioni di tipo territoriale: le lingue straniere sono state oggetto di formazione in una struttura su quattro ma nel Nord-Ovest hanno avuto una maggiore diffusione, così come nel Nord-Est le tematiche relative alla meccanica e alla lavorazione dei metalli sono più diffuse rispetto al dato nazionale.

Per quanto riguarda la filiera prevalente di intervento delle strutture intervistate, la formazione rivolta ai giovani rappresenta l'attività principale, seguita dalla formazione rivolta ai lavoratori occupati, mentre la formazione per i disoccupati è maggiormente radicata nelle regioni del Sud.

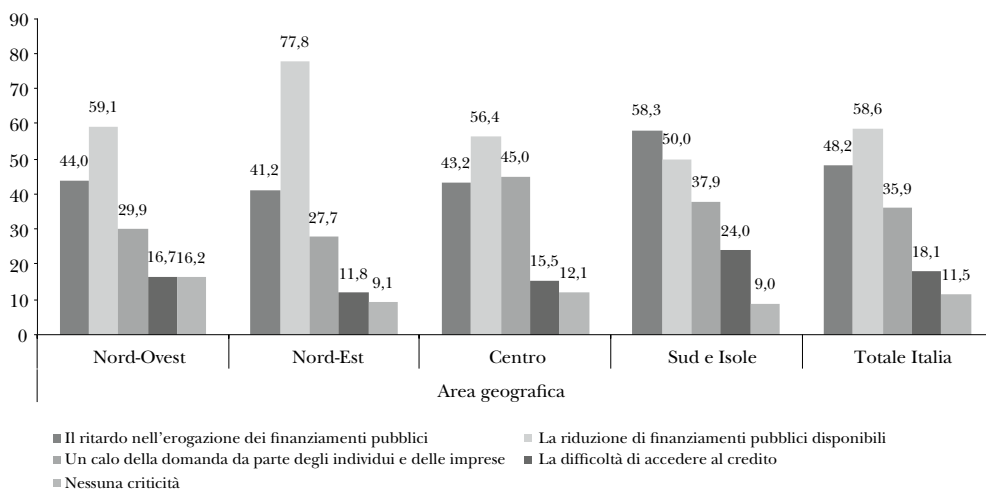
Buona parte delle risorse umane delle strutture formative risulta dedicata all'erogazione, in qualità di docenti, tutor o progettisti, mentre un quinto del personale è ripartito tra le aree funzionali relative alla direzione, alla segreteria e all'amministrazione. Il personale è composto in prevalenza da addetti indipendenti, per lo più occupati nell'erogazione, mentre i dipendenti (a tempo indeterminato e determinato) rappresentano una quota inferiore delle risorse umane. Nonostante la crisi, il *trend* delle assunzioni è cresciuto negli ultimi anni: quasi la metà delle strutture già operative nel 2006 hanno infatti registrato una crescita di organico rispetto al 2006; una riduzione ha riguardato il 24% degli enti, mentre il *trend* è rimasto stabile in circa un terzo. La

crescita del personale si registra in maggior misura al Nord-Est e al Centro mentre la riduzione è avvenuta soprattutto nel Sud.

Il 72% delle strutture ha svolto negli ultimi tre anni attività di aggiornamento e formazione del personale interno – finanziata nella maggioranza dei casi con fondi propri – ma questa percentuale si riduce notevolmente al Sud.

La crisi economica ha prodotto effetti molto negativi sul sistema della formazione professionale negli ultimi anni, in particolare a causa della riduzione dei finanziamenti pubblici (58,6%) e del ritardo nell'erogazione dei finanziamenti disponibili (48,2%). Effetti negativi che si sono manifestati in tutte le aree del Paese, anche se la riduzione dei finanziamenti sembrerebbe avere influito maggiormente sulle strutture dislocate nel Nord-Est (77,8%), mentre i ritardi nell'erogazione dei finanziamenti si sono registrati tra quelle meridionali (58,3%). Tra le altre difficoltà causate dalla crisi, è possibile indicare il 35,9% di strutture che hanno subito un calo della domanda da parte di individui e imprese (valore che sale al 45% nelle regioni centrali) e il 18,1% di strutture che hanno sperimentato la difficoltà di accedere al credito. In tal caso, sono le strutture meridionali ad essere più penalizzate (24,0%). Solo una quota marginale di strutture (11,5%) sembrerebbe non avere avuto particolari ripercussioni (Fig. 3).

**Figura 3.** Criticità che hanno influito sulle attività delle strutture formative negli ultimi tre anni, per area geografica (val. %)



Nota: Il totale% di colonna può essere superiore a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012

Le conseguenze di questo scenario, prodotto negli ultimi tre anni dalla crisi, mostrano una grave sofferenza da parte delle strutture formative, che hanno ridotto il volume

di attività in quasi la metà dei casi (47,3%) o hanno pagato con ritardo gli stipendi al personale nel 31% dei casi. Nelle regioni del Sud questo fenomeno ha riguardato il 46% degli organismi. Le strategie di contrasto adottate dagli organismi per risolvere tali criticità sono state piuttosto diversificate ma comunque caratterizzate dalla ricerca di un maggiore ampliamento e differenziazione dell'offerta, con una ricerca di nuovi mercati avviata nel 64,7% dei casi e dall'ampliamento delle reti territoriali nel 45,7%. L'introduzione di innovazioni tecnologico-organizzative è stata attivata in circa il 25% dei casi, mentre la ricerca o accesso a fonti di finanziamento specifico anti-crisi e l'aggiornamento e riqualificazione del personale hanno riguardato il 22% dei casi, seguito infine dall'attivazione/ampliamento di reti extraterritoriali.

## **La struttura dell'offerta formativa delle regioni per filiere: l'analisi di alcune pratiche significative**

La lettura di alcune pratiche formative significative ci può consentire di comprendere lungo quali direttrici stanno posizionandosi i sistemi regionali per fare fronte alle richieste e alle attese dei diversi soggetti interessati (individui, imprese, parti sociali, forze locali, servizi per il lavoro).

Alcune pratiche, infatti, riconducibili a diverse filiere formative, rivelano un'attenzione, congiunta e condivisa, per un miglioramento della qualità complessiva dell'offerta, che abbia come obiettivo quello di coniugare le esigenze di occupabilità dei destinatari con la tenuta complessiva dei sistemi regionali e delle esigenze delle forze produttive locali a fronte dell'incidenza delle variabili sopra descritte. Esaminare alcune pratiche significative, con riferimento alle diverse filiere, può aiutarci a comprendere la natura dei trend orizzontali e verticali che si stanno tracciando, tenendo presente che il quadro che presentiamo non ha un carattere di esaustività ma solo di una prima raccolta di casi esemplificativi.

Nel caso della filiera dedicata alla formazione iniziale, o in diritto-dovere, si segnala la sperimentazione condotta in Piemonte, dove, accanto ai consueti percorsi triennali di IeFP, è realizzata un'offerta formativa basata su percorsi biennali di qualifica per ragazzi e ragazze in uscita dal sistema scolastico (i *drop-out*), equipollenti ai corsi IeFP consueti ma di durata più breve, grazie all'adozione di un dispositivo per il riconoscimento di crediti in ingresso; vanno ricordati anche i percorsi annuali destrutturati in alternanza scuola/formazione, rivolti a studenti minorenni in carico ai servizi sociali e con elevato bisogno di ri-motivazione allo studio; o, ancora, i laboratori scuola-formazione, avviati nel 2008, con funzione preventiva e rivolti ad allievi pluri-ripetenti della scuola secondaria di primo grado.

In Veneto il sistema si è mosso operando su due aspetti centrali: da un lato incrementando quella che viene definita offerta sussidiaria, e che risulta basata sull'adozione di un modello complementare, diverso per impostazione da un modello integrativo, che pone la gestione della formazione professionale nell'ambito delle istituzioni scolastiche; dall'altro con la realizzazione, a partire dal 2011, del meccanismo dei costi standard per il finanziamento della formazione, che ha tra l'altro consentito una

semplificazione delle procedure amministrative e una ridefinizione dell'assetto del sistema formativo. Un altro aspetto su cui la regione ha impegnato delle risorse è stato dedicato a garantire l'attrattività della formazione professionale rispetto all'istruzione scolastica, favorendo il passaggio dei discenti dalla formazione professionale all'istruzione e viceversa, attraverso la stipula, nel 2005, con l'Ufficio Scolastico Regionale di un accordo che istituisce un meccanismo per il passaggio tra sistemi mediante la reversibilità delle scelte formative e la ridefinizione, anche nel corso dell'anno, dei percorsi formativi. Sulla formazione in alternanza, sperimentata fin dal 2004 sulla base di un protocollo tra Ufficio Scolastico Regionale, Confindustria e Unioncamere, si rileva una forte attenzione, da parte della regione che ha consentito l'instaurarsi di un elevato grado d'integrazione e interazione tra sistemi e istituzioni formative, e che ha condotto all'impiego di un modello che postula la differenziazione tra due tipi di alternanza scuola-lavoro: quella intesa come stage e quella considerata come percorso curricolare, con un impatto sul versante metodologico e sulla *governance* della scuola, con i relativi interventi nella didattica e nella formazione dei docenti.

La provincia autonoma di Trento presenta una sua specificità che la pone in una condizione di alterità rispetto al quadro nazionale; la legge provinciale 5 del 2006 ha, infatti, dato vita al *sistema educativo provinciale*, nel quale, in una condizione di equità, operano il sistema dell'istruzione, con le sue articolazioni in istruzione liceale e istruzione tecnica, e il sistema dell'istruzione e formazione professionale, compreso il quarto anno post-qualifica, che viene svolta quasi interamente presso le agenzie formative. Particolarmente interessante, in questo contesto, è il *biennio iniziale unitario* costituito da un insieme di discipline, che a prescindere se vengano "insegnate" nei licei, nell'istruzione tecnica o nel sistema dell'IEFP, rappresentano un contenuto minimo trasversale ai sistemi e necessario per l'acquisizione delle competenze chiave previste anche in sede comunitaria; in questo modo, le transizioni tra le sfere dell'istruzione e della IEFP trovano un forte raccordo che favorisce la comunicabilità e la permeabilità dei sistemi, consentendo, altresì, la piena realizzazione dei passaggi tra essi.

In Emilia-Romagna due norme legislative hanno dato nel corso degli ultimi anni una precisa fisionomia al sistema regionale: la prima è la Legge regionale 12 del 2003<sup>6</sup>, che ha consentito di mettere a punto uno strumento strategico come il *Sistema Regionale delle Qualifiche*, una mappatura delle competenze e delle figure professionali necessarie nel mercato del lavoro locale e che possono divenire oggetto di interventi formativi e/o di certificazione da parte di enti o di imprese e centri per l'impiego; la seconda è la Legge regionale 5 del 2011<sup>7</sup>, attraverso la quale è stato definito un modello di percorsi triennali di IEFP caratterizzato da un primo anno da svolgere nel sistema dell'istruzione e dagli altri due anni da compiere o negli istituti professionali o nel sistema della formazione professionale. In particolare, nel primo anno si realizzano forme di coprogettazione e di cogestione tra istituto scolastico e formazione professionale, valorizzando gli aspetti

<sup>6</sup> Si tratta della Legge *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro.*

<sup>7</sup> *Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale.*



di flessibilità e di personalizzazione dei percorsi e cercando di favorire un dialogo costruttivo fra sistemi per limitare i tassi di abbandono e di dispersione degli allievi.

Nel caso dell'apprendistato la gran parte delle regioni ha deciso di investire tempo e risorse in modo differenziato ma con una volontà d'intervento comune. In Piemonte, l'apprendistato professionalizzante ha ricevuto un forte impulso dalla regione e dalle imprese che hanno manifestato un'esplicita volontà di sviluppare una collaborazione con le agenzie formative, accogliendo così il principio che considera l'azienda come un'impresa formativa che dialoga con la rete delle agenzie di formazione. In questo caso si assiste a un significativo cambiamento di rotta: se la formazione esterna per l'apprendistato professionalizzante aveva in sé una certa problematicità, perché veniva intesa dall'azienda come superflua per una buona formazione degli apprendisti, ora le imprese manifestano la tendenza ad accogliere una collaborazione con l'agenzia formativa che è considerata come un soggetto attendibile e in grado di rispondere a fabbisogni concreti; gli effetti sono positivi per il sistema in quanto aziende e agenzie formative operano congiuntamente per il raggiungimento di un obiettivo comune, superando una logica autoreferenziale che impediva di fatto uno sviluppo della filiera.

È da sottolineare il riconoscimento che in Veneto gli imprenditori assegnano all'apprendistato professionalizzante: in questo caso essi condividono l'impostazione della regione che vuole renderlo la principale porta di accesso al mercato del lavoro. L'apprendistato, in questo modo, pone in capo all'impresa la responsabilità formativa degli apprendisti favorendo anche una fase di passaggio verso una responsabilizzazione delle aziende, con la contestuale possibilità di fare in modo che la formazione sia coniugata con i bisogni dell'azienda e del lavoratore. È in fase di revisione anche la Legge regionale che è stata fino a poco tempo fa il riferimento normativo principale in materia<sup>8</sup>, circostanza questa che comporterà l'accoglimento delle disposizioni contenute nel Testo Unico sull'apprendistato<sup>9</sup>. Il 31 luglio 2012 la Regione del Veneto ha sottoscritto con l'Ufficio Scolastico Regionale e con le Università regionali l'Accordo per la formazione degli apprendisti assunti con contratto di alta formazione e di ricerca; in esso viene stabilito che i percorsi di alta formazione in apprendistato portano al conseguimento di titoli di master di I e II livello e di dottore di ricerca.

Nella Regione Lazio è stata emanata un'apposita normativa<sup>10</sup> relativamente all'apprendistato professionalizzante, la quale, pur recependo quanto previsto dal Testo unico sull'apprendistato, si caratterizza per due motivi: il suo tentativo di fare chiarezza sulle procedure di assunzione dell'apprendista, una volta che ha terminato il suo percorso formativo, e le forme di controllo e di gestione dell'attività formativa di base e trasversale di cui sono responsabili le regioni. In questo ambito segnaliamo come significativi due aspetti: a) la possibilità di "scalare" le 120 ore di formazione di base e trasversale del triennio formativo in presenza di un adeguato titolo di studio (qualifica, diploma

<sup>8</sup> Il riferimento è alla Legge regionale n. 3 del 13 marzo 2009 dal titolo *Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro*.

<sup>9</sup> Si veda il Decreto legislativo n. 167 del 14 settembre 2011 dal titolo *Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247*.

<sup>10</sup> Si tratta della Determina n. 41 del 3 febbraio 2012 che ha per oggetto *Disposizioni in materia di formazione nell'ambito del contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*.

professionale, laurea) che deve essere attestato dal datore di lavoro, b) l'eventualità che il catalogo dei moduli formativi di base e trasversali possa essere integrato con moduli formativi aggiuntivi segnalati dalle parti sociali e derivanti da specifiche esigenze del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) di riferimento. È da segnalare anche l'adozione del Repertorio dei profili professionali, frutto di un lavoro di concertazione con le parti sociali, per la definizione dei profili formativi e professionali.

Relativamente alla filiera dei servizi di politica attiva del lavoro, particolare importanza riveste il dispositivo della Dote lavoro, con le relative differenze tra le due regioni che lo hanno inserito nella propria *governance* dei sistemi formativi, ossia la Lombardia e il Veneto; in Lombardia, con l'Accordo Quadro, del 6 dicembre 2011, e il Patto per le politiche attive del 22 dicembre 2011, sono stati definiti nuovi criteri per usufruire degli ammortizzatori sociali in deroga e per interventi di politica attiva che hanno trovato poi applicazione nella Dote lavoro; di questo dispositivo va segnalata l'articolazione dei due percorsi che sono stati predisposti: la Dote riqualificazione, rivolta alla fruizione di servizi dedicati al mantenimento del posto di lavoro e/o alla crescita professionale all'interno dell'azienda, e la Dote ricollocazione, pensata per favorire l'uso di servizi al lavoro finalizzati al reinserimento lavorativo o all'autoimprenditorialità.

In Veneto, la Dote lavoro è impiegata come azione principale per contrastare la mancanza di occupazione e migliorare la qualità delle competenze e delle prestazioni professionali dei lavoratori e delle lavoratrici. La Dote, che è sempre accompagnata da un'indennità economica, è costituita da un percorso breve di formazione basato su un insieme di azioni fra loro strettamente collegate: colloquio di accoglienza, analisi delle esperienze lavorative precedenti, attività di *counselling*, bilancio di competenze, assistenza in forma di *tutorship* all'inserimento lavorativo, *scouting* aziendale. Queste azioni devono concorrere alla definizione del Piano d'Azione Individuale (PAI) del soggetto destinatario.

La filiera della formazione continua è attualmente considerata dai decisori regionali come uno strumento efficace per contenere i contraccolpi della crisi economico-finanziaria e per realizzare interventi formativi che riducano o limitino la perdita della forza lavoro. In questo senso, le regioni hanno operato per far sì che fossero utilizzate le fonti di finanziamento e le possibilità previste dalla normativa anticrisi<sup>11</sup>, mettendo in cantiere interventi "dedicati" con la volontà di circoscrivere i livelli di disoccupazione attraverso attività formative che reinserissero i lavoratori e le lavoratrici nel circuito professionale o che ne contenessero almeno la fuoriuscita dal mercato del lavoro. In particolare, le regioni hanno assunto modalità differenziate d'intervento relativamente a strategie, a logiche d'azione, a metodologie e strumenti d'intervento, cercando di capitalizzare gli effetti virtuosi delle azioni con l'esperienza pregressa in tema di politiche contro la disoccupazione e per lo sviluppo della professionalità.

<sup>11</sup> Ci riferiamo alla Legge n. 2 del 28 gennaio 2009 che ha recepito il decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185 dal titolo *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*.

In Piemonte a partire dall'adozione della Legge regionale 63 del 1995<sup>12</sup> sono state disegnate le linee strutturali del sistema formativo e definito il quadro in cui operano sia l'insieme degli attori del sistema sia il ruolo e la funzione delle agenzie formative; in questo contesto, se le agenzie, sollecitate dalla storica presenza di attività industriali, si sono nel tempo orientate all'erogazione di un'offerta rivolta al mercato, le imprese, considerate a tutti gli effetti alla stregua di agenzie formative, agiscono esclusivamente per obiettivi legati allo sviluppo della propria forza lavoro. Il sistema formativo piemontese è stato modellato attraverso uno specifico intervento pubblico che ha trovato espressione in apposite direttive, cioè in atti d'indirizzo concordati tra la regione e le parti sociali; in particolare, la regione ha predisposto nell'ambito delle *policy* destinate alla formazione e al lavoro un quadro normativo di riferimento rappresentato dalla cosiddetta *Direttiva Occupati*, un dispositivo in forza del quale le aziende possono accedere ai finanziamenti destinati ai lavoratori occupati e impiegarli per svolgere attività formative. Di particolare interesse è la suddivisione di compiti e di funzioni tra agenzie formative e imprese, che ha creato due forme d'intervento distinte e originali; se gli enti di formazione si muovono attraverso un'impostazione di carattere *selettivo* dei propri target e delle conseguenti strategie, strettamente connesse alla programmazione regionale e agli output previsti, per gli occupati il sistema formativo ha privilegiato un approccio di tipo *distributivo*, in cui il *core* del sistema dell'offerta è più aperto al riconoscimento dei fabbisogni professionali delle aziende e meno legato alle scelte programmatiche; in questo modo all'impresa è riconosciuta una sorta di primato nella definizione del proprio fabbisogno, di là dalla metodologia impiegata per individuarlo, ed è la domanda dell'impresa che svolge una funzione di traino del sistema, potendo poi originare l'intera sequenza dei processi di organizzazione e di erogazione degli interventi formativi. Nel corso degli ultimi dieci anni sono stati sperimentati i *voucher*, nati con le caratteristiche di una formazione continua a iniziativa individuale dei lavoratori e sostenuti inizialmente dalla riserva economica costituita dalla L. 236<sup>13</sup>.

In Veneto le organizzazioni datoriali hanno insistito molto con le autorità regionali e con le associazioni sindacali per riconoscere una centralità alla formazione in azienda, vale a dire a quella formazione dedicata ai beneficiari delle misure anticrisi, che, se ben progettata e guidata, può garantire un'efficace riqualificazione delle risorse umane; anche nel contesto regionale veneto si sta lavorando per ottenere una maggiore contestualizzazione della formazione, favorendo la realizzazione di azioni formative ad hoc che comportino una più stretta collaborazione tra azienda e agenzie formative, soprattutto nella fase di progettazione degli interventi e della valutazione dei loro esiti in termini di competenze acquisite. Si aggiunga a ciò che le aziende si stanno riposizionando da un uso quasi esclusivo della formazione continua finanziata verso una formazione aperta al mercato, cercando di posizionarsi dentro il canale rappresentato dai Fondi Interprofessionali.

<sup>12</sup> *Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale.*

<sup>13</sup> Legge 19 luglio 1993, n. 236, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione.*

Nella provincia autonoma di Trento, il set delle politiche attive per il lavoro è ricompreso nel *Documento degli interventi di politica del lavoro* strutturato in due filoni: gli interventi per lavoratori disoccupati e a rischio di espulsione e quelli per la formazione continua. Quest'ultimo filone è costruito sulla domanda ed è erogato preferendo la tipologia a sportello, che può garantire un più elevato grado di flessibilità: i destinatari sono le imprese o i singoli lavoratori, soggetti che possono rivolgersi presso i Centri per l'impiego dove vengono supportati nel definire in forma articolata un progetto di sviluppo individuale.

In Emilia-Romagna i decisori pubblici sono convinti che nel caso della formazione continua servano progetti comuni per controllare le variabili che la contraddistinguono: le utenze (cassaintegrati, occupati, soggetti in mobilità, fasce deboli), i contesti (piccola e media impresa, artigianato, agricoltura, occupazioni *green*), le specializzazioni (qualifica, diploma). Si rileva nei decisori la necessità di una rinnovata programmazione con la partecipazione degli attori istituzionali e di quelli della formazione, oltre al bisogno di fare ricerca e innovazione per le microimprese, pur restando il vincolo di un esercizio valutativo che andrà fatto a livello territoriale. I *voucher* costituiscono degli strumenti utili e lo sforzo è nel cercare di strutturarli in modo da offrire opportunità reali ai soggetti interessati attraverso la costruzione di un unico catalogo a livello regionale; nello stesso tempo è emersa la necessità di un raccordo con i fondi interprofessionali. Interessante è il rapporto che si è creato tra i sistemi autoctoni d'indagine dei fabbisogni, spesso dovuti alle agenzie private che offrono servizi formativi, e il Sistema Regionale delle Qualifiche (SRQ).

In Liguria il sistema formativo ha cercato, attraverso l'uso di dispositivi diversi, come i corsi di formazione a catalogo, i *voucher* formativi, impiegati recentemente soprattutto per i cassaintegrati in deroga, e i corsi di formazione continua per gli occupati, fortemente orientati alle imprese, di elevare il livello di qualità dell'offerta complessiva. In questa direzione si muove anche la Legge regionale 18 del 2009<sup>14</sup> che ha costruito la cornice entro la quale ricondurre il "Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento".

In Umbria l'approvazione del *Patto per lo sviluppo dell'Umbria* ha rafforzato nei decisori la volontà di confermare come metodo quello della concertazione strutturata, inserendovi, però, diversi elementi di novità, fra i quali vanno citati, ad esempio, il passaggio da forme di concertazione tradizionali a forme di maggiore operatività sugli impegni concreti e misurabili che ciascun attore istituzionale si impegna a raggiungere per contribuire allo sviluppo regionale; questa volontà è ancor più evidente nel Piano triennale delle politiche per il lavoro<sup>15</sup>, il documento che costituisce il principale riferimento delle *policy* regionali per l'uso delle risorse del Fondo sociale europeo.

<sup>14</sup> *Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento.*

<sup>15</sup> Il Piano triennale 2011/2013 per le politiche del lavoro è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 72 del 5 luglio 2011, su proposta della Giunta con D.G.R. n. 344 dell'11 aprile 2011 e pubblicato nel supplemento straordinario n. 1 al "Bollettino Ufficiale" - serie generale - n. 33 del 3 agosto 2011.

In Basilicata l'approvazione del documento di programmazione quadro per le attività di formazione professionale, denominato PIGI - *Piano di Indirizzo Generale Integrato* delle Azioni di orientamento, istruzione, formazione professionale e dell'Impiego e relativo al periodo 2008-2010<sup>16</sup>, ha coinciso con la ridefinizione al livello regionale di due temi centrali quali il modello di accreditamento e la costruzione del repertorio regionale dei profili professionali. È da segnalare un'iniziativa regionale per contrastare la crisi occupazionale che ha trovato espressione nel corso del 2012 in un Avviso pubblico dedicato a favorire la formazione continua per le aziende in crisi<sup>17</sup> e che si caratterizza per un percorso formativo suddiviso in due tipologie di interventi: un set di "formazione specifica", che prevede l'erogazione di insegnamenti direttamente e prevalentemente applicabili alla posizione, attuale o futura, occupata dal destinatario presso l'impresa beneficiaria, e che fornisce qualifiche che non sono trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione, o lo sono solo limitatamente, e un set di "formazione generale", che comporta insegnamenti non applicabili esclusivamente o prevalentemente alla posizione, attuale o futura, occupata dal dipendente presso l'impresa beneficiaria, ma che deve fornire qualifiche ampiamente trasferibili ad altre imprese o settori di occupazione.

## Conclusioni

Il quadro che emerge dall'insieme dei dati qualitativi e quantitativi raccolti con l'Indagine OFP 2012 appare in grado di restituire informazioni e suggestioni sufficienti per poter svolgere alcune prime riflessioni conclusive. Considerando che i risultati dell'Indagine fanno riferimento a posizioni espresse da un ampio campione di soggetti (decisioni pubblici e privati, enti datoriali e sindacali, operatori a vario titolo della formazione professionale pubblica e privata, responsabili delle istituzioni scolastiche e formative) cercheremo di enucleare alcuni punti di riflessione.

Se osserviamo i sistemi dell'offerta dal lato delle strutture formative, è evidente che la riduzione dei finanziamenti pubblici e il ritardo nell'erogazione delle somme dovute costituiscono, come abbiamo visto, i due elementi prioritari che ostacolano e/o rallentano la capacità di sussistenza delle strutture formative, con una distribuzione dei loro effetti a livello territoriale uniformemente ripartita in tutte le aree geografiche del Paese, ma con particolare rilievo nelle regioni del Sud. Questi due fenomeni, poi, si sommano alle difficoltà strutturali dell'economia reale, già presenti nei sistemi, facendo crescere il numero delle strutture che hanno registrato un calo della domanda (soprattutto nelle regioni centrali) e di quelle che hanno difficoltà di accesso al credito. Ciò che desta preoccupazione è che il maggior tasso di strutture formative con difficoltà di accesso al credito sono dislocate nell'area meridionale, mentre quasi la metà di tutti

<sup>16</sup> In realtà elaborato a fine 2009 e approvato definitivamente ad aprile 2010.

<sup>17</sup> Cfr. delibera di Giunta regionale n. 688 del 29 maggio 2012 con la quale è stato approvato l'*Avviso pubblico Formazione continua per aziende coinvolte in processi anticrisi*. L'intervento è realizzato nel 2013.

gli organismi coinvolti nell'Indagine è stata indotta a ridurre il volume di attività e ben il 31% del campione è stato costretto a pagare con ritardo le retribuzioni al personale.

Se spostiamo lo sguardo sulla *governance* delle amministrazioni regionali e provinciali, si rilevano alcune difficoltà nel gestire le politiche formative, che appaiono da un lato condizionate da questioni spesso contrapposte (i tempi di realizzazione dei piani di intervento pluriennali previsti dal POR, i rigidi dettami stabiliti dalla Legge di stabilità, il problema dei livelli occupazionali in caduta) e vincolate nell'uso dei fondi nazionali e comunitari da quanto previsto dalla normativa sulla cassa integrazione in deroga, e dall'altro costrette a operare dalla necessità di attuare interventi emergenziali di contenimento dei flussi di lavoratori in uscita. È arduo per le amministrazioni regionali e provinciali muoversi in questo reticolo di questioni, costituito da interventi d'emergenza nell'immediato e bisogno di agire in raccordo con le esigenze del proprio territorio e in prospettiva futura; soprattutto se consideriamo che ciò avviene in un quadro estremamente variegato e composito ma anche molto frammentato e caratterizzato da modelli "auto-centrati"<sup>18</sup>, che rappresenta spesso un ostacolo al coordinamento tra i sistemi regionali, finalizzato alla condivisione di obiettivi e di standard definiti e concertati ad un livello superiore.

Nonostante queste evidenze empiriche di segno negativo, i sistemi dell'offerta regionali e provinciali e gli attori che operano nel campo della formazione non sono rimasti inerti e passivi ma hanno predisposto strategie e misure che indicano la presenza di tendenze opposte.

I sistemi regionali e provinciali hanno attuato strategie diversificate e fortemente eterogenee tra loro, come è stato detto, ma nel tempo è divenuto patrimonio comune l'acquisizione della necessità di uno spostamento d'interesse delle politiche formative, che passano da un'attenzione esclusiva sull'offerta a un ruolo centrale della domanda. Ciò pone il bisogno di ripensare alla rilevanza dei soggetti in formazione (alle loro esigenze formative, alle logiche che sottostanno alla scelta degli strumenti e delle metodologie, al monitoraggio degli apprendimenti e alla loro valutazione) ma soprattutto ai momenti topici del processo di formazione e in particolare all'analisi dei fabbisogni professionali e alla valenza formativa dell'impresa.

Appaiono, d'altro canto, promettenti le strategie di gestione della crisi messe in campo dalle strutture formative; in particolare, si segnala come il bisogno di mantenere la propria posizione nel mercato locale di riferimento abbia condotto gli enti formativi a realizzare delle attività di ricentatura sul territorio, attraverso azioni volte ad accrescere e a diversificare l'offerta, cui è da associarsi la ricerca continua di nuovi mercati, per non arretrare. La stessa crescita del volume di attività a finanziamento privato delle agenzie formative, in particolare di quelle impegnate nell'ambito della formazione continua e permanente, mostra l'esistenza di un processo che va nella direzione di una maggiore apertura verso un mercato della formazione, in un quadro comunque in cui lo Stato ricopre un ruolo regolatorio necessario e ineludibile (Meghnagi, 2012).

<sup>18</sup> A questo proposito, molti osservatori hanno parlato di un "non sistema" italiano della formazione professionale o dell'esistenza di venti sistemi differenti (Frigo, 2010).

Per contenere gli effetti della crisi, è stata realizzata negli ultimi tre anni anche un'attività di aggiornamento e di formazione per il personale in servizio che ha interessato il 72% delle strutture, utilizzando nella maggioranza dei casi fondi propri, a dimostrazione della trasformazione che sembra essere in corso fra strutture che, sempre più spesso, avvertono l'esigenza di investire nello sviluppo del proprio capitale umano, per mantenere la propria competitività su un mercato della formazione in cui cresce la consapevolezza che non è più garantito il mantenimento del livello attuale di risorse pubbliche.

Rilevante è anche il ruolo che le strutture formative hanno assegnato alla rilevazione e alla gestione della domanda formativa e dei fabbisogni professionali; in questo caso la tendenza è di erogare un insieme di servizi, dedicati alle persone e alle imprese, che comprende anche attività non direttamente formative: l'orientamento, l'informazione a sportello, il tutoring, la progettazione di percorsi individualizzati, il riconoscimento e la certificazione delle competenze, oltre alla gestione e al coordinamento di pacchetti di azioni formative su richiesta. In questo trend è da riconoscere l'impegno condiviso delle strutture formative e delle amministrazioni regionali e provinciali nel seguire e nel monitorare la domanda proveniente dal territorio, nonché nell'offrire servizi che intercettino la domanda potenziale, oltre che quella espressa.

Un elemento di criticità emerge nel momento in cui le strutture formative si confrontano con il mondo delle imprese e con le parti sociali, relativamente all'utilità o meno di seguire un approccio di tipo "domandista" e sulla necessità di disporre di un quadro organico di dati strutturali, facilmente utilizzabili all'occorrenza. Un risultato dell'Indagine è consistito, a tale proposito, nel ribadire la necessità di un'integrazione delle fonti disponibili ma al contempo di rafforzare il dialogo con le imprese e di renderlo costante, anche ricorrendo a figure specifiche (come ad esempio, un agente di sviluppo) che potrebbero agevolare il sistema delle imprese, in particolare di quelle piccole, nella lettura dei propri fabbisogni professionali, all'interno di *network* territoriali di riferimento.

## Bibliografia

- Alberici A., Serreri P., *Competenze e formazione in età adulta Il bilancio di competenze*, Molite Editrice, Roma, 2003.
- Di Nubila R.D., Fedeli M., *L'esperienza: quando diventa fattore di formazione e di sviluppo Dall'opera di David A. Kolb alle attuali metodologie di Experiential Learning*, Pensa Multimedia, Lecce, 2010.
- Franchi M., Bresciani P.G., *Biografie in transizione. I progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Frigo F., *La Regione in cattedra*, "Mondoperaio", n. 2, 2010.
- Ghergo F., *Storia della formazione professionale in Italia 1947-1977. Vol. I. Dal dopoguerra agli anni '70*, Ministero del Lavoro, Cnos-Fap, Roma, 2009.
- Ghergo F., *Storia della formazione professionale in Italia 1947-1977. Vol. II. Gli anni '80*, Ministero del Lavoro, Cnos-Fap, Roma, 2011.

- ISFOL, *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale Triennio 2009-2011*, Roma 2012 (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Anno formativo 2002-2003*, Roma 2005 (I libri del Fondo sociale europeo).
- Meghnagi S., *Il sapere che serve*, Donzelli, Roma, 2012.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, Roma, 2009.
- OECD, *Études économiques de l'OCDE Italie*, OECD, Paris, 2013 (maggio), <[www.oecd.org/Italie](http://www.oecd.org/Italie)>
- OECD, *Employment Outlook 2012*, OECD, Paris, 2012, <[www.oecd.org/employment/outlook](http://www.oecd.org/employment/outlook)>.
- Sugamiele D., *Modelli e scenari della governance dei sistemi di istruzione e formazione*, in Capuano M.R. e Fusco M. (a cura di), *Autonomia e governance territoriale dei sistemi di istruzione e formazione professionale*, Guerini & Associati, Milano, 2010.

**Per citare questo articolo:** Roberto Angotti, Angelo Del Cimmuto, *L'offerta di formazione professionale regionale in Italia*, "Osservatorio Isfol", III (2013), n. 1/2, pp. 25-48.