

LE PROPOSTE DELLA CGIL E DELLA FLC

IL RILANCIO E LA RIFORMA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Il processo di deindustrializzazione del nostro Paese, l'elevato tasso di disoccupazione, l'invecchiamento demografico, i vincoli alla spesa pubblica e le ricadute della riforma previdenziale hanno mutato il significato e la spendibilità dei titoli acquisiti nelle varie tipologie di percorsi formativi. Nel mercato del lavoro vi è una generale sottoutilizzazione del "capitale umano istruito", conseguenza, in parte, di un sistema produttivo fondato su piccole imprese, a basso valore tecnologico di organizzazione e di prodotto, con scarsa propensione a innovazione e ricerca. La domanda di lavoro è quindi schiacciata su qualifiche medio-basse e l'offerta formativa è inadeguata allo sviluppo economico del Paese. Per rompere questo circolo vizioso è fondamentale investire in una formazione professionale profondamente riformata che abbia come

missione l'innalzamento dei livelli di competenze. Ma tutto questo sarebbe insufficiente se non fosse accompagnato da una forte condivisione di metodologie e pratiche e dalla costruzione di un linguaggio comune tra i sistemi della formazione (tra cui i "fondi interprofessionali" per la formazione continua), dell'istruzione e i servizi per il lavoro.

Qualità del lavoro, innovazione e riduzione delle disuguaglianze sono considerati dal "Piano del Lavoro" della CGIL elementi cardine per un nuovo modello di sviluppo e una nuova politica economica e industriale. Anche per questo fine occorre innalzare i livelli di istruzione e delle competenze della popolazione.

E tuttavia nessuna proposta di riforma e rilancio della formazione professionale avrà concrete possibilità di successo, se non sarà inserita nel contesto di precise e definite scelte di politica

industriale e di sviluppo economico e sociale del Paese. In altre parole, le proposte di settore non sono e non possono essere sostitutive o supplire la mancanza o la debolezza delle scelte definite ai vari livelli di responsabilità.

Sul settore della formazione professionale sono in vigore leggi approvate in epoche assai lontane fra loro frutto di orientamenti politici molto differenti e spesso inconciliabili (escludendo norme che toccano solo particolari aspetti della Fp, le leggi nazionali di riferimento attualmente in vigore sono: la Legge 845/78, il DLGS 112/98, il DLGS 226/05). Tale sedimentazione normativa è una delle principali fonti della confusione che caratterizza questo settore. Questa situazione andrebbe affrontata e risolta operando scelte di sistema. La mancanza di un quadro di riferimento nazionale chiaro ha, infatti, favorito la

sedimentazione di gruppi di interesse che sui territori influenzano pesantemente le scelte politiche regionali. A tutto questo occorre aggiungere i comportamenti spesso autoreferenziali delle Regioni che hanno condotto alla creazione di tanti microsistemi altrettanto inconciliabili, nonostante siano stati avviati percorsi che conducono all'acquisizione di titoli e certificazioni spendibili a livello nazionale.

Nella nostra proposta gli interventi prioritari che possono seriamente ed effettivamente qualificare un vero sistema nazionale di formazione professionale sono:

- il contratto di lavoro e i profili professionali dei lavoratori della Fp;
- l'accreditamento delle strutture e la definizione di costi standard;
- la tipologia dei percorsi erogati;
- il rapporto regioni/stato e pubblico/privato;
- il coordinamento e il governo dell'offerta formativa territoriale. ■

IL CONTRATTO NAZIONALE

IL SISTEMA HA BISOGNO DI BRAVI FORMATORI

La qualità del sistema della formazione professionale e la sua solidità e coerenza passano innanzitutto dalla difesa del contratto nazionale di lavoro. Esso è un argine alle spinte, sempre più forti, verso la frammentazione del comparto tra diversi contratti nazionali e specificità territoriali, che rischiano di condurre il settore verso una crisi irreversibile. Occorre definire con precisione i profili professionali del personale impegnato nelle varie tipologie di percorsi formativi,

che devono essere differenziati a seconda che esso sia impegnato nei moduli regionali rientranti nell'obbligo scolastico, oppure in percorsi di perfezionamento, riqualificazione e orientamento professionali, compresa la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive.

Le caratteristiche fondamentali di ciascun profilo devono essere definite a livello nazionale. Ad esempio, per il personale utilizza-

to nei moduli regionali rientranti nell'obbligo scolastico, occorre fare riferimento al titolo di studio, all'abilitazione in ambiti disciplinari o classi di concorso e all'esperienza professionale. Nelle altre tipologie di percorsi, l'esperienza professionale sarà l'elemento caratterizzante del livello di qualificazione.

La definizione dei requisiti del personale deve comportare:

- l'estensione delle norme sulla libertà di insegnamento stabilite dalla Costituzione per i formatori

impegnati nella Fp;

- l'obbligo di costituzione di organi collegiali per il governo delle attività formative erogate da ciascun soggetto.

Inoltre devono essere garantiti percorsi di riallineamento delle competenze per il personale attualmente impegnato nella FP ed eventualmente non in possesso dei requisiti definiti dalle declaratorie nazionali. L'applicazione del contratto dovrà essere anche un requisito per l'accreditamento delle strutture formative. ■

TRA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

INTEGRAZIONE E SUSSIDIARIETÀ

Le proposte di intervento sul sistema nazionale della leFP hanno come orizzonte di riferimento l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 18 anni e sono coerenti con l'obiettivo, previsto da "Europa 2020", che almeno il 40% dei giovani sia laureato. Tutto ciò comporta:

- l'elevamento dell'età di accesso al lavoro e l'abrogazione delle norme sul diritto-dovere;
- percorsi ordinari integrati tra istruzione statale e formazione professionale (va riscritto in questo senso il Capo III del Dlgs 226/05), perché la FP deve perseguire finalità coerenti con il sistema nazionale di istruzione e formazione;
- la titolarità dell'istruzione sull'adempimento dell'obbligo scolastico;
- la rivisitazione delle qualifiche triennali e dei diplomi quadriennali.

In attesa di portare l'obbligo scolastico a 18 anni, va ripristinata la norma che ha introdotto l'obbligo fino a 16 anni e il conseguente innalzamento dell'età minima di accesso al lavoro.

Pertanto occorre progettare e attuare percorsi di leFP che assicurino a tutti una solida formazione culturale di base, contrastino la dispersione scolastica, sviluppino qualificate competenze professionali coerenti con i processi di innovazione produttiva dei territori. È inaccettabile l'idea di confinare i

percorsi di leFP alla mera funzione di recupero della dispersione scolastica. Per questo l'offerta sussidiaria degli Istituti professionali o l'offerta integrata tra istruzione professionale statale e sistema della formazione professionale sono le scelte più coerenti con le opzioni sopra enunciate.

Nell'immediato è indispensabile agire sulle criticità emerse in questi anni e quindi:

- riscrivere le norme (Dlgs 226/05) relative al monte ore annuale, con le compresenze, che non deve essere inferiore ai percorsi di Istruzione professionale, agli esami di qualifica e di diploma professionale, ai livelli di qualificazione professionale del personale;
- stipulare accordi che regolino tutte le materie previste dal Dlgs 226/05 a partire dal regime degli accreditamenti;
- stipulare nuovi accordi e/o modificare i precedenti sottoscritti in Conferenza Stato-Regioni riguardo alla definizione di competenze, abilità e conoscenze per renderle più coerenti con quelli dell'istruzione professionale;
- stipulare nuovi accordi che consentano l'acquisizione del diploma professionale quadriennale anche nell'ambito dei percorsi sussidiari integrativi;
- raccogliere in un unico testo normativo le disposizioni sulla materia definite tra Stato, Regio-

ni ed Enti locali;

- emanare il regolamento sulle modalità di accertamento dei livelli essenziali delle prestazioni dei percorsi leFP come previsto dall'art. 15 del Dlgs 226/05;
- definire l'accordo e le linee guida per i passaggi tra i sistemi di istruzione e leFP e viceversa.

La formazione tecnica superiore

Il completamento dei percorsi di leFP, progettati in termini di competenza, nell'Istruzione e formazione tecnica superiore non accademica (IFTS, ITS) ha rafforzato sia il valore formativo sia l'attrattività di entrambi i sottosistemi. In tutte le regioni va garantita un'offerta di IFTS e ITS a completamento della formazione professionale e, laddove non sia possibile per l'assenza di una vocazione del sistema produttivo, va previsto un sostegno alla mobilità degli studenti.

Gli ITS devono diventare il laboratorio permanente per elaborare, affinare, arricchire percorsi formativi per figure di tecnici di lungo periodo, strategici per lo sviluppo del cluster di riferimento, assorbibili nel processo produttivo in base a dati analitici e non induttivi. A tal fine occorre far coincidere i nodi forti delle filiere produttive con i nodi forti delle filiere formative (IFTS, ITS, poli tecnico-professionali di settore, sistema allargato dell'i-

struzione e formazione tecnica e professionale).

Formazione specialistica Percorsi di alta formazione Aggiornamento Formazione continua

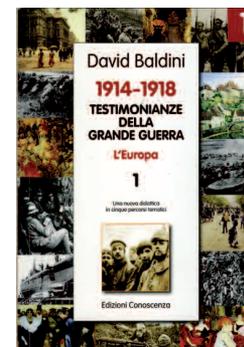
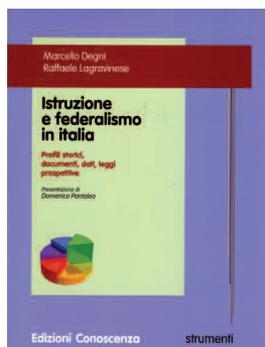
La programmazione regionale deve individuare prioritariamente gli ambiti produttivi su cui innestare la funzione anticipatrice degli strumenti formativi di politica attiva del lavoro. Inoltre il concetto trasversale di integrazione di sistemi e funzioni deve applicarsi sia per la formazione continua sia per l'invecchiamento attivo.

In particolare, nell'ambito della formazione continua (che abbraccia anche la politica dei Fondi interprofessionali), occorre:

- rivedere il modello di formazione rispetto al ruolo delle imprese e delle competenze professionali e rispetto al sistema sociale e politico;
- contestualizzare gli interventi in termini di coerenza, efficienza economica, corresponsabilità e concertazione;
- migliorare la qualità in un quadro di formazione permanente dell'individuo in termini di livello di servizio, risorse del sistema, orientamento;
- sviluppare il sistema di valutazione della formazione focalizzandolo sugli obiettivi e sui risultati e non sulle procedure burocratiche. ■

I LIBRI DI EDIZIONI CONOSCENZA

per consultare il catalogo completo: www.edizioniconoscenza.it



PER IL RILANCIO DEL SISTEMA PRODUTTIVO

FORMAZIONE E MERCATO DEL LAVORO

I poli tecnico professionali

Bisogna investire nella creazione di un sistema coordinato e integrato dell'intera offerta formativa per il lavoro, connesso con la ricerca, riferito a un ambito territoriale e alle specifiche aree settoriali, capace il più possibile di superare l'attuale proliferazione di poli e distretti di formazione, ricerca e innovazione tecnologica. A tal proposito le linee guida sui Poli tecnico-professionali emanate ai sensi dell'art. 52 DL 5/12 sono insufficienti poiché tutte incentrate sulla definizione dell'identità dei poli come soggetti formativi e non come una modalità organizzativa di condivisione delle risorse pubbliche e private disponibili. L'idea dei poli tecnico-professionali appare vincente se finalizzata: a) alla realizzazione di proposte e al coordinamento dell'offerta formativa per studenti, apprendisti, lavoratori, disoccupati (in raccordo con i centri per l'impiego); b) all'organizzazione (non alla gestione) di tutte le forme di alternanza scuola-lavoro, stage e tirocini; c) all'attivazione di servizi di supporto (orientamento, bilancio competenze, certificazione). La governance dei poli deve essere pubblica e

prevedere la partecipazione del partenariato sociale.

Servizi pubblici per il lavoro

La riforma della FP deve essere connessa con una profonda trasformazione e un rilancio dei servizi pubblici per il lavoro. Le esperienze sull'integrazione di politiche passive e attive non sono più sufficienti davanti alla gravità della crisi occupazionale e per politiche di investimento, innovazione e rilancio economico del paese.

Occorre che i percorsi formativi erogati dalla FP siano in sintonia con servizi pubblici per il lavoro, che prendono in carico chi è in cerca di occupazione, e operino in una struttura integrata nel "triangolo" orientamento-formazione-inserimento lavorativo. In questo contesto la possibilità di utilizzare le competenze dei formatori della FP anche presso i servizi pubblici per il lavoro è una grande opportunità.

Fondi interprofessionali

I fondi devono essere pienamente coinvolti nelle strategie di riforma della FP: costruzione di un sistema nazionale, attiva-

zione di percorsi formativi coerenti con gli ambiti tematici di sviluppo nazionale e territoriale, percorsi saldamente legati al sistema nazionale della certificazione delle competenze e al repertorio nazionale delle qualificazioni professionali, valutazione dell'impatto degli interventi, registrazione degli interventi sull'anagrafe nazionale della formazione professionale.

Partenariato economico e sociale

Le modalità di coinvolgimento delle parti sociali attraverso la consultazione e la concertazione non sono più adeguate alla sfida per riformare e strutturare un sistema nazionale di FP.

La CGIL chiede che:

1. il nostro Paese assuma il "Codice di condotta europea nel partenariato" definito dalla Commissione Europea;
2. sia istituita una specifica Commissione nazionale sulla formazione professionale con la presenza del partenariato economico e sociale;
3. siano istituiti specifici tavoli regionali sempre con la partecipazione del partenariato economico e sociale. ■

ACCREDITAMENTO STRUTTURE E COSTI STANDARD SERVONO NUOVE REGOLE

La definizione di nuove regole sull'accREDITAMENTO delle strutture formative e dei servizi per l'impiego non è più rinviabile. Queste le nostre proposte: l'applicazione del contratto nazionale di comparto; il rispetto dei profili professionali definiti nazionalmente; un adeguato rapporto tra formatori e personale amministrativo; nel caso di soggetti privati, la prevalenza delle finalità di formazione nell'utilizzo delle risorse; l'istituzione di "organi collegiali"; l'adeguatezza delle attrezzature didattiche e tecnologiche, dei locali con particolare riferimento alla sicurezza; la rendicontazione sociale.

Particolarmente rilevante è la rendicontazione sociale (*accountability*) dei processi, che significa dare conto su cosa si fa, su come si spende e su cosa si ottiene in termini di efficacia, premiando le iniziative che hanno obiettivi precisi, certi e controllabili.

È indispensabile definire costi standard (si pensi alla varietà di metodo e di valore dei parametri oggi utilizzati nei bandi regionali per la definizione dei costi dei corsi di formazione) attraverso l'adozione di procedure trasparenti che consentano la confrontabilità e verificabilità dei costi sostenuti. Elementi fondamentali sono:

- il costo allievo/ora;
- il numero minimo di allievi per corso;
- la durata del percorso;
- la tipologia di intervento;
- la tipologia di azione formativa;
- la percentualizzazione delle spese relative al personale impegnato, agli allievi, al funzionamento e alla gestione, alla progettazione, all'orientamento, al monitoraggio e alla valutazione.

Il riferimento a costi standard sgraverebbe sia le amministrazioni che gli operatori della pesante attività di rendicontazione e consentirebbe l'analisi delle performance dei soggetti erogatori. ■

**ARTICOLO 33 n.9-10****La rivista della Flc Cgil**

UN MENSILE DI POLITICA, PROFESSIONE, SINDACATO, CULTURA PER CHI LAVORA NEL MONDO DELLA CONOSCENZA.

In questo numero:

**Il rilancio della formazione professionale
la crisi dell'università e i poteri di indirizzo
Il "piano scuola" del governo
Il cinema della Grande Guerra
Le biblioteche scolastiche**

Rapporto regioni/stato e pubblico/privato

PAROLA D'ORDINE: COORDINARSI

Il nostro sistema formativo è troppo differenziato per aree geografiche. A livello regionale spesso le competenze sono distribuite su diversi assessorati non sempre coordinati tra loro e spesso non si considerano sufficientemente le potenzialità di una maggiore integrazione con settori dell'amministrazione che si occupano di politiche territoriali come la gestione di aree di crisi/sviluppo.

Ecco le nostre proposte:

- istituire un Comitato nazionale permanente Stato-Regioni sulla formazione professionale con compiti di verifica dello stato di attuazione degli interventi sul settore, del rispetto dei livelli essenziali di qualità nazionali e di proposta di ripartizione delle risorse statali;

- prevedere l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di gravi inadempienze di una Regione sia nell'uso delle risorse che nel rispetto dei livelli essenziali di qualità nazionali;

- mettere in campo azioni quali programmazione integrata, concertazione, coordinamento tra le parti e istituire sedi stabili di discussione e confronto per presidiare e definire le condizioni di integrazione del sistema, rilevare, monitorare, validare il sistema a livello regionale;

- dare un ruolo significativo, per il rafforzamento del sistema nazionale, agli enti di ricerca istituzionali che già operano in questo ambito, come ad esempio l'ISFOL.

La necessità di coordinare l'of-

ferita formativa territoriale nasce dalla constatazione dell'attuale frammentarietà, competizione, conflittualità e sovrapposizione tra offerta formativa statale e regionale, pubblica e privata.

Le norme sull'offerta formativa coordinata (art. 52 del DL 5/12, conv. in L. 35/2012), recepite in Linee guida concordate nella Conferenza Stato-Regioni, sono insufficienti e, per certi versi, prive di coerenza interna, perché frutto di un faticosissimo compromesso che ha avuto come unico orizzonte la difesa dello status quo e dei modelli di alcune regioni. Tutto ciò sta determinando uno spreco intollerabile di risorse.

Pertanto non sono più rinviabili norme che, secondo logiche di filiera e nell'ambito degli organi

di governo del sistema regionale e con la partecipazione attiva e propositiva del partenariato sociale, impongano alle Regioni:

1. l'individuazione di organismi territoriali con il compito di coordinare e integrare (non gestire) l'intera offerta formativa per il lavoro;

2. il coordinamento dei percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e di quelli di istruzione e formazione professionale di loro competenza;

3. l'individuazione di precisi ambiti di intervento sui percorsi di perfezionamento, riqualificazione e orientamento professionali, compresa la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. ■

Finanziamenti e verifiche

CERTEZZE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

È necessario che ci sia continuità delle risorse a carico del bilancio dello Stato e lo svincolo della spesa sostenuta dalle regioni dal conseguimento degli obiettivi fissati dal Patto di stabilità.

Devono essere previste risorse significative nell'ambito dei Fondi europei relativi alla Programmazione 2014-2020.

Occorre superare la frammentarietà delle fonti finanziarie (comunitarie, nazionali, regionali, locali, bilateralità) che spesso richiedono modalità attuative e di rendicontazione diverse tra loro.

Una parte delle risorse da assegnare alle Regioni va legata alle condizionalità e/o alla realizzazione degli obiettivi sulla base dei dati oggettivi forniti da una specifica anagrafe nazionale.

Qualsiasi proposta su un settore con una pluralità di centri di

responsabilità rischia di non incidere se non è accompagnata da una serie di dispositivi finalizzati a verificare i risultati delle azioni messe in campo. In questo ambito si suggeriscono i seguenti interventi:

1. la creazione di un'anagrafe nazionale, integrata con le altre anagrafi (degli studenti della scuola e dell'università, della popolazione, comunicazioni obbligatorie...). L'anagrafe deve contenere elementi informativi e identificativi univoci sui soggetti in formazione, sulle strutture formative (compresi l'edilizia, i laboratori, la strumentazione tecnologica), sui lavoratori del settore, sulle risorse impegnate, sui percorsi erogati ripartiti in base ai settori di intervento, i loro esiti, anche in termini di sbocchi occupazionali. L'aggiornamento e l'implementazione dei dati dell'anagrafe è obbliga-

toria da parte di enti istituzionali, organismi bilaterali, strutture formative. La violazione dell'obbligo comporta, a seconda dei casi, o l'impossibilità di spendere le risorse o la revoca del finanziamento;

2. l'obbligo di pubblicazione almeno tre volte all'anno di tutti i dati presenti in anagrafe attraverso modalità "open data";

3. l'obbligo di pubblicazione on line dei bilanci da parte di tutti i soggetti che erogano o utilizzano risorse rientranti nella FP e nella FC;

4. riguardo ai percorsi formativi pluriennali, rendere il più omogeneo possibile tra le regioni l'inizio e la fine dell'anno formativo;

5. pubblicazione semestrale di un rapporto sullo stato di attuazione delle azioni formative relative ai vari settori di intervento da parte di un soggetto terzo, ad

esempio l'ISFOL. Per i percorsi formativi pluriennali i due rapporti pubblicati in ciascun anno devono avere caratteristiche differenziate: uno di monitoraggio in itinere e l'altro analisi di quanto avvenuto nell'anno formativo;

6. tutte le informazioni, i monitoraggi e le pubblicazioni sono la base informativa per interventi da parte di cabine di regia a livello nazionale e regionale nelle quali deve essere obbligatoria la partecipazione delle parti sociali. ■

Questo numero è stato curato da Luigi Rossi, Giovanni Lo Cicero e Luigi Caramia.

Il documento completo sulla riforma della formazione professionale, di cui qui sono riprodotti ampi stralci è leggibile sul sito www.flcgil.it e sul numero 9-10 della rivista ARTICOLO 33.