

La formazione nella SEO: NAP 1998-2004 e NRP 2005 Italia.

CLEMENTE MASSIMIANI

(marzo 2006)

NAP 1998-2004 e NRP 2005 Italia

Fra gli spunti nell'area della formazione professionale riscontrabili nel NAP per il **1998** adottato dall'Italia, unitamente all'attuazione delle ulteriori linee guida previste nella risoluzione del Consiglio europeo del 15 dicembre 1997, sono, a nostro avviso ed in particolar modo, da segnalare: a) il richiamo alle politiche ed al finanziamento ad opera del Fondo Sociale Europeo alle misure nazionali e regionali in materia di formazione; b) il riferimento al c.d. *Pacchetto Treu* (l. 24 giugno 1997 n. 196), in correlazione alle misure adottate al fine della promozione dell'occupazione giovanile (in particolare: *nuovo apprendistato, contratti di formazione-lavoro, piani d'inserimento professionale, tirocini*); c) l'importanza del dialogo con il partenariato sociale (cfr. Patto per l'occupazione del 1996) e della contrattazione collettiva (cfr. la dicotomia fra c.d. *patti territoriali e contratti d'area*) quale strumento per la creazione di lavoro; d) l'accento sull'investimento nel capitale umano e sull'importanza dell'apprendimento, tanto in seno all'occupazione giovanile quanto durante tutto l'arco della vita lavorativa (c.d. *lifelong learning*).

Nel NAP del **1999** aumentano i riferimenti alla formazione professionale con un marcato accento sulle responsabilità delle Regioni nelle politiche occupazionali e sull'intento di colmare il *gap* del Mezzogiorno d'Italia (cfr. Progetto «Le Caravelle»). Particolare importanza viene attribuita nel piano del '99 alla formazione quale strumento per l'inserimento professionale, tanto dei giovani quanto di coloro che hanno perso l'occupazione (lungo tale direzione viene citata la delega legislativa al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione: l. 17 maggio 1999 n. 144). Sempre nello stesso programma, oltre a rimarcare ancora una volta l'essenzialità dei contributi del FSE, vero caposaldo in questa materia, si avvertono le istanze sempre più pressanti della giustizia sociale e della modernizzazione del sistema: proprio all'interno di questa prospettiva si muove, secondo il NAP del 1999, il *Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione*, siglato il 22 dicembre del 1998 fra Governo e organizzazioni sindacali. Il Patto Sociale si sofferma sulla necessità di crescita e riqualificazione professionale dei lavoratori, obiettivo raggiungibile proprio attraverso i canali della formazione (apprendistato e formazione continua, *in primis*). In tema di *work-life balance*, per i risvolti sul piano della formazione che la conciliazione fra tempi di lavoro e tempi

sociali ed il reinserimento professionale rivestono, si fa, infine, cenno al disegno di legge che troverà esito l'anno successivo nell'importante legge sui *congedi parentali* (l. 8 marzo 2000 n. 53).

Nel NAP per l'anno **2000**, in sede di valutazione delle politiche occupazionali del 1999, si sottolineano alcune iniziative formative di settore (come il programma PASS del Dipartimento della Funzione Pubblica) ed i gangli che (anche) con le politiche della formazione presentano la riforma dei *Centri per l'impiego* e la realizzazione del *sistema informativo del lavoro* (SIL). Sul versante della formazione professionale il NAP del 2000 attesta l'intervenuta conclusione di accordi tra Governo, Regioni (a carico delle quali, fra l'altro, viene conferito l'obbligo di istituzione del *libretto formativo del cittadino*, vero e proprio documento curricolare) ed Enti Locali, nel confronto con le parti sociali, sui nuovi percorsi integrati di formazione post obbligo e post diploma (IFTS), nonché sull'apprendistato, sulla certificazione e sull'accreditamento delle strutture formative (innovazioni tutte predisposte anche attraverso il finanziamento del FSE). Particolare rilievo viene conferito alla formazione già a partire dall'età scolastica: da qui la previsione dell'*obbligo formativo* fino al compimento del diciottesimo anno d'età, da assolversi tanto nel sistema di istruzione scolastica, quanto nel sistema di formazione professionale e nel «nuovo» apprendistato. In tema di adattabilità (terzo pilastro) particolare attenzione viene attribuita nel NAP alla *formazione continua* e alla necessità di riformarne il sistema (in considerazione della bassissima percentuale di lavoratori al tempo coinvolta) in base al disposto dell'art. 17 l. 196/1997 (il *Pacchetto Treu* succitato).

Il *policy mix* del NAP per il **2001** è incentrato su azioni modellate oltre che sui profili quantitativi dell'occupazione, sugli aspetti qualitativi della stessa, con la presa d'atto di importanti provvedimenti già emanati in materia, fra cui l'importante legge sui congedi parentali del 2000, e delle possibilità di conciliazione fra tempi lavorativi e tempi sociali (ed in particolare dei tempi da destinare alla formazione) da essi offerte. La formazione, e specialmente quella *continua* (cfr. l. 23 dicembre 2000 n. 388), viene definita nel NAP del 2001 come il “perno della strategia riguardante il terzo pilastro” della SEO, nelle sue qualità di “strumento per migliorare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori” (il sostegno alla formazione dell'imprenditorialità, nonché la lotta alle forme di esclusione e discriminazione sociale sono ambedue oggetti dell'iniziativa

comunitaria «Equal», citata nel NAP adottato dall'Italia per il 2001 e maggiormente approfondita nel NAP dell'anno successivo). L'importanza delle politiche sulla formazione professionale trova riscontro in appositi programmi varati ora in ausilio dei giovani disoccupati del Mezzogiorno d'Italia, ora per colmare i deficit di professionalità di tutti i giovani senza distinzione territoriale (cfr. programma «Skillpass»). Si evidenziano i risultati dei provvedimenti normativi emanati negli anni precedenti nella materia della formazione professionale, fra i quali: a) la l. 144/1999 sugli incentivi all'occupazione; b) il d.P.R. 275/2000 sull'attuazione dell'obbligo formativo; c) la nuova regolamentazione dell'istituto dell'apprendistato contenuta nella l. 196/1997 e nel d.m. 25 marzo 1998 n. 142; d) il nuovo sistema integrato sull'educazione degli adulti (EDA), basato sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*) e l'offerta formativa dei Centri Territoriali Permanenti (CTP), contenuto nella l. 53/2000.

Nel NAP per il **2002**, ancora imperniato sulla tradizionale struttura dei quattro pilastri, l'apprendimento e la formazione per tutta la vita sono (con un'enfasi maggiore che in passato) assunti a capisaldi per far diventare l'Europa "il sistema economico basato sulla conoscenza più importante del mondo". Numerosissimi sono, infatti, i riferimenti alle tematiche della formazione e si avverte, con maggiore incisività, l'esigenza di una *strategia globale* che veda coinvolti tanto il sistema educativo quanto quello formativo e si avvalga dell'opera sinergica di Governo, Regioni e parti sociali. È, in particolare, devoluta principalmente alle Regioni, con il sostegno sempre più presente del FSE, la responsabilità di sperimentare ed attuare strategie formative nelle politiche occupazionali. Sempre nel NAP per il 2002 vengono illustrate le caratteristiche di quel progetto di legge delega che porterà alla fondamentale riforma Biagi (d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276, attuativo della l. 14 febbraio 2003 n. 30), nonché la funzionalità delle nuove misure disegnate nella riforma, negli specifici ambiti della formazione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in consonanza con gli scopi del terzo pilastro della SEO. Viene evidenziato, inoltre, il pregnante ruolo delle parti sociali nel processo di intensificazione delle attività formative dei lavoratori, in attuazione dell'art. 16 l. 196/1997 e dell'art. 118 l. finanziaria 2001 (in riferimento all'istituzione dei Fondi per la formazione continua). Le misure in materia di formazione, specialmente continua, sono prese in considerazione nel programma anche per la loro sussidiarietà alle politiche

occupazionali di invecchiamento attivo, a tutela dei lavoratori anziani, nonché a quelle di sostegno dell'accesso al lavoro delle donne, specialmente sotto il profilo della conciliabilità fra tempi sociali e tempi professionali (cfr. la riforma del part-time nella legge Biagi), e dei lavoratori in pericolo di emarginazione od esclusione sociale. Ancora, nel NAP italiano del 2002 ci si sofferma sulla crescita operativa dell'istituto dell'*apprendistato*, come disegnato dal *Pacchetto Treu* e dai decreti successivi, nella sua nuova dimensione di "snodo centrale tra formazione e lavoro, nella prospettiva di favorire l'integrazione fra scuola, formazione e mondo del lavoro". La formazione professionale viene, sempre nel programma per il 2002, rivolta anche a chi "fa formazione", incoraggiandosi, in tal modo, la riqualificazione degli operatori del sistema (cfr. il progetto di *e-learning* «Fadol»). Tra le misure a favore dell'occupazione un rilievo particolare assumono, infine, gli interventi per la *promozione diretta dell'imprenditorialità*, ivi comprese, per l'aspetto che più interessa in questa sede, le politiche attive in tema di orientamento e formazione e le politiche di sostegno all'*adattabilità* nelle imprese (soprattutto PMI), attraverso la predisposizione di opportune strategie di *lifelong learning*. Il NAP italiano del 2003 riprende gli indirizzi strategici, gli atti programmatici ed i provvedimenti normativi adottati dal Governo in materia di occupazione: il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*; la già citata legge Biagi (l. 30/2003 e conseguente d.lgs. 276/2003); la legge di riforma dell'istruzione e formazione professionale (l. 28 marzo 2003 n. 53).

Il **2003** è stato l'anno della *semplificazione* ma non per questo sono mancati i riferimenti alla formazione professionale nel nuovo Piano, per il quale, anzi, il Governo ha potuto contare ai fini redazionali sulla stretta collaborazione con le Regioni e le Province autonome, e il loro Coordinamento Interregionale, nonché sull'attiva partecipazione della Tecnostruttura delle Regioni per il FSE. Le *riforme* approvate nel 2002-2003, pur ponendosi ancora, da un lato e come nel NAP del 2002, come specchio dell'obiettivo della Strategia di Lisbona di creare entro il 2010 "la più competitiva e dinamica economia del mondo basata sulla conoscenza" (in tal senso appare orientata la stessa riforma dell'istruzione e della formazione professionale con l. 53/2003), si presentano, sotto un'inedita prospettiva, quali basi di un nuovo sistema complessivo di "welfare to work", i cui obiettivi fondamentali sono l'inserimento ed il reinserimento professionale ed i cui due pilastri cardine sono rappresentati dalla *riforma del mercato*

del lavoro (legge Biagi e decreto legislativo di attuazione) e dalla riorganizzazione del *collocamento ordinario* (d.lgs. 19 dicembre 2002 n. 297). Nell'ambito del nuovo sistema del "welfare to work" la formazione acquista una valenza rafforzata, grazie all'apporto dei *Fondi Interprofessionali*, organismi bilaterali ai quali vengono affidate risorse finanziarie significative per definire nuovi assetti in materia di formazione continua. D'altronde, emerge la consapevolezza che "senza adeguati interventi in formazione e in istruzione la flessibilità" disegnata dalla riforma Biagi "rischia di tradursi in precarietà ed emarginazione sociale". Obiettivo del Governo e delle Regioni, nel NAP per il 2003, è di "procedere ad una revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro rafforzandone il contenuto formativo". Due sono gli strumenti privilegiati della strategia in oggetto: i contratti di *apprendistato* (l'istituto viene rivisto, nella prospettiva di una formazione in alternanza, in modo da coniugare e raccordare i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale; per rispondere a tali fini vengono previste tre diverse tipologie del nuovo apprendistato) ed i nuovi contratti di formazione e lavoro, ora denominati *contratti di inserimento*, per i quali vengono previsti incentivi unicamente indirizzati ai "lavoratori svantaggiati", piuttosto che genericamente ed indiscriminatamente ai (soli) giovani. Un peso rilevante assumono, ancora una volta nel NAP italiano del 2003, le politiche di invecchiamento attivo e le correlative misure formative (formazione continua) a favore dei lavoratori anziani (sul tema, il NAP si sofferma, in specie, sulla meritorietà dell'azione delle Regioni e delle Province autonome, nonché dei Centri per l'impiego). Ed una rinnovata evidenza viene conferita, infine, alla formazione nell'ambito della tutela antidiscriminatoria delle donne, specialmente sotto i profili delle possibilità di accesso e del *work-life balance*, nonché dei piani d'inserimento (o reinserimento) professionale dei lavoratori (disoccupati) emarginati od esclusi (ad es. tossicodipendenti), ovvero non cittadini dell'UE.

Il NAP del **2004**, sulla scorta di Orientamenti europei che richiamano gli stessi dell'anno precedente, reitera l'importanza per il Governo delle politiche strutturali adottate a partire dal 2001, ed in particolare, per gli argomenti che a noi maggiormente interessano, della legge Biagi di riforma del mercato del lavoro e la legge di riforma dell'istruzione e formazione professionale.

Si attenziona l'importanza di raccordare maggiormente le politiche del lavoro e quelle della formazione e dell'istruzione e proprio su tale percorso si muovono l'iter di applicazione della l. delega 53/2003 di riforma del sistema scolastico e formativo e gli schemi di decreto legislativo concernenti:

- il diritto - dovere all'istruzione e alla formazione;
- la definizione delle norme generali relative all'*alternanza scuola - lavoro* [progetto finalizzato ad assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro, consentendo loro, nell'idea di fondo del disegno, di maturare esperienze di apprendimento professionale (c.d. *learning by doing*) anche in imprese simulate, organizzate in un'apposita *Rete telematica delle imprese formative simulate* (IFS)];
- l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione, nonché il riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione.

Accresciutasi negli anni la sensibilità verso i problemi della *mobilità* (ricordiamo che il corrente è l'anno europeo della mobilità dei lavoratori), nel NAP del 2004 si prende atto delle misure attive stabilite in questo campo, che coinvolgono anche lo specifico versante della formazione (cfr. l'azione di sistema «SUDNORDSUD»). Sul versante della programmazione delle *policy*, il NAP italiano del 2004 rileva l'apporto sempre più determinante delle Regioni, estrinsecantesi nel costante aggiornamento dei *Piani per il lavoro e la formazione*, con diretto riferimento agli obiettivi da perseguire in ordine alla nuova SEO (all'interno di tale quadro vanno segnalate, in particolare, le misure attive regionali indirizzate all'invecchiamento attivo) ed al mutato contesto normativo nazionale, ed il contributo sempre presente in materia da parte del Fondo Sociale Europeo. L'apporto del FSE (in sinergia con le politiche regionali) si fa sentire soprattutto nella formazione per la *creazione d'impresa* e nella formazione *continua* volta all'accrescimento della qualità e dell'adattabilità della forza lavoro: la professionalizzazione e la qualificazione delle *capabilities* sono funzionali, secondo il piano, alle finalità di stabilizzazione dell'occupazione ed alla prevenzione dei rischi di precarizzazione del mercato del lavoro. Le politiche per la formazione continua individuate nel piano "si basano su un sistema ampio e consolidato di strumenti di finanziamento e gestione", costituito in primo luogo, come si diceva, dal FSE e dalla l.

19 luglio 1993 n. 236 (il tradizionale canale di finanziamento della formazione continua in Italia), ma anche dai nuovi *Fondi Interprofessionali*, per i quali nel 2003 si è conclusa la fase transitoria di avvio. Accanto al FSE il piano sottolinea il contributo alla formazione permanente dell'ancor incisiva iniziativa comunitaria *Equal*, volta alla qualificazione (o riqualificazione) professionale di lavoratori adulti, nell'età compresa tra i 25 e i 64 anni (e oltre). L'iniziativa *Equal*, al fine di aumentare la disponibilità di manodopera (qualificata), agisce promuovendo l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e le pratiche di lavoro orientate all'inserimento, che favoriscano l'assunzione e l'occupazione di lavoratori vittime di discriminazione e di disparità nel mercato del lavoro. Ancora, trova menzione nel NAP del 2004 il c.d. *Progetto Cl.U.S.Ter.* (Capitale Umano e Sviluppo Territoriale), promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2003, allo scopo di accompagnare la pubblica istruzione e la qualificazione del capitale umano nei processi attuativi nelle Regioni (cfr. Patti Formativi Locali). In presenza, nello specifico ambito delle Regioni, di realtà territoriali caratterizzate da molteplici differenze nei mercati del lavoro, in alcuni casi originanti veri e propri dualismi, il piano prende atto di come le Amministrazioni regionali abbiano nell'ultimo anno implementato gli strumenti a loro disposizione per cercare di affrontare e ridurre gli squilibri: a) con un'azione di integrazione delle politiche; b) con l'adozione di iniziative a carattere interregionale.

Il 14 ottobre del **2005** è stato adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il c.d. «PICO», *Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione* (piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona). A seguito dei nuovi Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, le linee-guida indicate dal Consiglio europeo sono state nel piano raggruppate in 5 categorie, una delle quali è “il rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano”. Il capitale umano, si legge nel *PICO*, va valorizzato, a partire dalla più efficace organizzazione dei sistemi di istruzione di base e superiore (sulla scia avviata dalla l. 53/2003 e dal d.m. 3 novembre 1999 n. 509) e della formazione professionale, fino ad “assicurare la formazione continua nell'intero ciclo di vita dei cittadini”, con speciale enfasi verso l'accesso ai benefici formativi nei confronti dei *giovani*. A sostegno di tali obiettivi viene enucleato l'articolato piano di interventi definito per il sistema dell'istruzione e formazione e per il sistema universitario (cfr. PICO 2005, pp. 24-26). Importanza notevole viene

attribuita nel PICO alla formazione nella P.A. e, segnatamente, a due misure specifiche ed ai loro effetti applicativi: a) la “Struttura di missione per la formazione del personale delle Pubbliche Amministrazioni”; b) il “Programma di rafforzamento della formazione della pubblica amministrazione del Mezzogiorno” (Delibera CIPE 3 maggio 2002 n. 36). Riferimenti alla formazione sono contenuti altresì, per la naturale devoluzione delle competenze, nello specifico capo dedicato alla “politica di coesione regionale”, ove si rileva come si siano ridotti “i divari negativi mostrati dalle regioni meridionali in alcuni dei principali *indicatori* del capitale umano (numero medio di anni scolastici, tasso di partecipazione gli studi)”, nondimeno persistendone ulteriori, come quello relativo alla competenza, di grave entità e per i quali si pone come indispensabile l’impegno di colmare il *gap*, anche qui attraverso la previsione di misure specifiche rivolte in primo luogo ai formatori.

SCHEMA SOMMARIO

PROVVEDIMENTI E PROGRAMMI SALIENTI CITATI IN MATERIA DI FORMAZIONE NEI NAP 1998-2004 E NEL NRP 2005

📁 Disposizioni e programmi di principio generale e di collegamento tra diritto al lavoro e diritto alla formazione

Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione (l. 236/1993)
 Patto per l'occupazione, 1996
 Pacchetto Treu (l. 196/1997)
d.m. 142/1998, norme di attuazione dei principi ex art. 18 l. 196/1997
 Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, 1998
Legge delega per il riordino degli incentivi all'occupazione (l. 144/1999)
 Iniziativa comunitaria Equal, 2000
Istituzione dei Fondi per la formazione continua, Art. 118 l. finanziaria 2001 (l. 388/2000)
 Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, 2001
Riorganizzazione del collocamento ordinario (d.lgs. 297/2002)
 Legge Biagi (l. 30/2003)
 Riforma del mercato del lavoro (d.lgs. 276/2003)

📁 Disposizioni sulla formazione collegate al più generale diritto all'istruzione

d.m. 509/1999, sulla riforma universitaria
d.P.R. 275/2000, sull'attuazione dell'obbligo formativo
l. 53/2003, sulla riforma dell'istruzione e della formazione professionale

📁 Disposizioni e programmi in materia di formazione nella P.A.

Programma PASS del Dipartimento della Funzione Pubblica, 1997
 Progetto di e-learning Fadol, NAP 2002
 Progetto CI.U.S.Ter., NAP 2004
Struttura di missione per la formazione del personale delle P.A., NRP 2005

📁 Disposizioni e programmi in materia di mobilità dei lavoratori

Azione di sistema Sud Nord Sud, NAP 2004

📁 Disposizioni e programmi volti a colmare il *gap* del Mezzogiorno d'Italia

 Progetto Le Caravelle, 1999
 Programma Skillpass, NAP 2001
Programma di rafforzamento della formazione della P.A. del Mezzogiorno (Delibera CIPE
 36/2002)

📁 Disposizioni e programmi in materia di conciliazione fra tempi professionali e tempi sociali

Legge sui congedi parentali (l. 53/2000)