



CIOFS-FP

Centro Italiano Opere Femminili Salesiane - Formazione Professionale

Seminario di Formazione Europa

XXX edizione

Hotel Villa Eur Parco dei Pini

19-21 settembre 2018

“L’esperienza dei protagonisti” La governance del sistema professionalizzante nel Paese

Emmanuele Crispolti

INAPP

Centro Italiano Opere Femminili Salesiane - Formazione Professionale
Via di San Saba, 14, 00153 Roma - tel. 0039 065729911 - fax 0645210030
www.ciofsfp.org - e-mail: info@ciofs-fp.org



ISO 9001 0029795
ISO 29990 0029794

Sul versante del sistema IeFP, negli ultimi anni molte cose sono successe: a livello di filiera l'avvio del sistema duale ed il processo di revisione del regime della sussidiarietà sembrano essere i due eventi maggiormente significativi. Dal punto di vista più generale delle politiche del lavoro e del governo del sistema, il processo di ridefinizione delle competenze (decreto 150/2015) e il noto esito del referendum sulla riforma costituzionale (che ha bocciato l'ipotesi di accentramento delle competenze allo Stato, confermando l'attuale assetto istituzionale) costituiscono gli snodi di una fase caratterizzata da grande instabilità.

Sul fronte economico-occupazionale, passata la fase più drammatica della crisi, la situazione rimane estremamente preoccupante ed è evidente l'esigenza di attivare tutti gli strumenti possibili per favorire l'incontro domanda/offerta ed agevolare la transizione dai percorsi formativi al lavoro. Da un lato, quindi, gli incentivi alle assunzioni, dall'altro dispositivi quali l'alternanza scuola-lavoro, la riforma degli Istituti Professionali, l'avvio del sistema duale della IeFP.

In questo panorama, nel quale l'obiettivo è massimizzare il potenziale delle risorse umane del Paese, finalizzando i percorsi formativi ad uno sbocco occupazionale (oltretutto, ovviamente, accrescendo il livello di professionalizzazione degli individui) l'insieme dei percorsi IeFP continuano a configurarsi come un sistema efficiente nel coniugare la formazione sulle competenze di base con quella professionalizzante e nel promuovere l'ingresso nel mercato del lavoro.

Come noto, negli ultimi anni la filiera è andata strutturandosi in tutte le sue componenti (Repertorio delle figure professionali, sistema di certificazione, accreditamento, ecc.), attraverso il lavoro inter-istituzionale Stato-Regioni che ha visto impegnato il Ministero del Lavoro mentre, allo stesso tempo, sul fronte della qualità dei servizi lavoravano da un lato le singole Amministrazioni regionali (gestione del sistema ma anche connessione tra domanda di formazione delle imprese ed offerta di formazione degli enti e degli Istituti Professionali) e dall'altro gli Enti accreditati (qualità dei formatori, laboratori, progettazione didattica, stage, azioni antidispersione, ecc.), entrambi i versanti con risultati non del tutto omogenei sui territori ma certamente assai incoraggianti.

Tutti questi processi si snodavano in uno scenario caratterizzato da una ridotta disponibilità finanziaria, dove giocava un ruolo determinante l'equilibrio e la capacità adattiva tipica del nostro Paese, nel quale anche in difficilissime condizioni di contesto, si è spesso riusciti (come nel caso delle eccellenze imprenditoriali) a sfornare, nonostante tutto, prodotti di grandissima qualità. Purtroppo non si è stati in grado di evitare gravissime perdite, come nel caso di enti storici che si sono visti costretti a cessare le attività in territori dove grande era il fabbisogno di soggetti formativi in grado di promuovere percorsi di qualità a fronte di contesti occupazionali assai difficili.

Queste brevi osservazioni e l'esame della molteplicità di fronti, interni ed esterni al sistema IeFP, da tenere sotto controllo e potenziare nel gestire una filiera formativa con punte di eccellenza e grandi potenzialità, evidenziano l'esigenza di un governo che definisca le policy nazionali a partire dall'esame dei risultati raggiunti sul campo, destinando le risorse verso i processi e gli strumenti che appaiono in grado di garantire le performance migliori.

Ma in questo processo decisionale, che certamente spetta allo Stato ed alle Regioni, è necessario favorire, attraverso un approccio "bottom-up", le istanze che vengono dagli attori territoriali, gli enti e le imprese, in un'ottica che privilegi una *governance* che non sia calata dall'alto. I decisori politici sono chiamati a fare il loro dovere (anche sulla base del supporto tecnico degli enti di ricerca terzi – come INAPP- che forniscono dati ed informazioni a partire dalle quali operare scelte consapevoli) definendo le politiche e destinando le risorse. Tuttavia una gestione illuminata deve ragionare a partire dalle evidenze portate dagli attori territoriali, cercando di metterli nelle migliori condizioni possibili per operare efficacemente. Questo si traduce da un lato nella riduzione, dove possibile, delle complessità burocratiche, attraverso procedure più snelle e la focalizzazione sugli aspetti

sostanziali più che su quelli formali. Dall'altra, richiede un dialogo ed un ascolto degli stakeholders rispetto alle loro difficoltà, alle proposte migliorative, ai punti di attenzione, così da non perdere il polso di quanto avviene sul campo. In questo senso non possiamo essere certi che questa prospettiva sia stata pienamente favorita dal mutato assetto organizzativo istituzionale, successivo alla ridefinizione ed il trasferimento delle competenze del Ministero del Lavoro ad ANPAL e ANPAL Servizi.

Allargando lo sguardo, va osservato che il governo della IeFP si iscrive nel più vasto sistema di *governance* delle filiere professionalizzanti (Istruzione Professionale, ITS, IFTS, oltre al fronte dell'apprendistato) ma richiede al tempo stesso una sua specificità, in relazione alle particolarità del sistema.

Ma qual è oggi il quadro dei processi decisionali sul sistema IeFP ? Di fatto non è attivo oggi uno specifico tavolo di regia della filiera o dell'insieme delle filiere professionalizzanti. Sul fronte IeFP, il riparto dei fondi in carico al Ministero del Lavoro è ovviamente gestito dallo stesso Ministero, il quale istituisce, di anno in anno, gruppi tecnici con la presenza del MIUR (nel caso dei fondi per la IeFP, senza di esso nel caso dei fondi specificamente dedicati al sistema duale) e di rappresentanti delle Regioni, finalizzati a condividere i criteri di riparto.

In merito alla regia dei sistemi formativi, vanno certamente distinti due livelli possibili: uno riguarda strettamente la filiera IeFP (sistema duale incluso), con le sue problematiche e le sue specificità; l'altro coinvolge l'intero sistema delle filiere professionalizzanti (anche Istruzione Professionale, ITS, IFTS, oltre all'apprendistato).

A questo secondo livello, più generale, si colloca la *governance* del sistema nazionale di certificazione, in cui rientra, ovviamente, anche la filiera IeFP. Il tema della certificazione è quello che si giova di una maggiore definizione istituzionale. Il Decreto interministeriale del 30 giugno 2015 sulle qualificazioni¹ ha istituito un Gruppo tecnico presso il MLPS, composto da rappresentanti del Ministero stesso, del MIUR e delle Regioni e P.A., con il coinvolgimento del partenariato istituzionale, economico e sociale e con il supporto tecnico dell'INAPP. Il tavolo è chiamato a lavorare alla manutenzione del quadro nazionale delle qualificazioni e delle relative specifiche tecniche e metodologiche. In fase avvio, le priorità del hanno riguardato le operazioni di referenziazione delle qualificazioni regionali ai livelli del quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente.

Il tavolo si iscrive all'interno del Comitato Tecnico Nazionale istituito dal Decreto legislativo n. 13 del 16 gennaio 2013² su norme generali e livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Il decreto istituiva un Comitato, incaricato di provvedere alla verifica del rispetto dei livelli di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, presieduto dai rappresentanti del MLPS e del MIUR, con la partecipazione dei rappresentanti dei ministeri e delle Amministrazioni pubbliche centrali e regionali.

Per quanto riguarda la IeFP, su altri aspetti che richiedono una regia di sistema, sono attivi tavoli di lavoro avviati dagli attori-chiave, come nel caso della revisione del Repertorio delle figure

¹ D.M. (MLPS-MIUR) 30 giugno 2015 "Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13".

² Decreto LEGISLATIVO n. 13 del 16 gennaio 2013: "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92".

professionali su cui stanno lavorando due gruppi, uno, istituzionale, ad opera delle Regioni ed uno organizzato dagli enti facenti capo alla Associazione FORMA.

L'obiettivo di Forma è comprendere in quale modo e su quali contenuti le rapide evoluzioni tecnologiche e digitali influenzano i mestieri e le professioni attuali perciò muovendo da tale consapevolezza, ha realizzato una ricognizione dei repertori nazionali e regionali oggi disponibili, come per esempio l'Atlante dei lavori e delle professioni e i quadri regionali sugli standard professionali. Ha esaminato studi e ricerche che tracciano indicazioni su quali competenze risulteranno più strategiche nei prossimi anni e ha tracciato una mappa per comprendere quali conoscenze e abilità sono più a rischio di obsolescenza e come l'offerta formativa può essere migliorata. L'esito di tale lavoro è stata una proposta metodologica, ad uso dei formatori, che contiene indicazioni utili a aggiornare o sviluppare nuove conoscenze, abilità o competenze già presenti nei profili professionali oggi normati. Questo studio, tuttora in via di svolgimento e di ampliamento, è a disposizione dei decisori istituzionali.

Su altri temi, si sono, nel passato, attivati di volta in volta tavoli tecnici finalizzati a mandare in porto singoli "pezzi" di sistema, come nel caso dei lavori che erano stati realizzati nel periodo di avvio del sistema di accreditamento.

Di fatto, il luogo concertativo formale tra i Ministeri e le Regioni rimane la Conferenza Stato-Regioni, dove passano, per raggiungere una intesa, i temi di volta in volta all'attenzione politica relativi agli oggetti da normare con decretazione nazionale.

Ferme restando le diverse competenze ed attribuzioni istituzionali, è auspicabile l'attivazione di un tavolo permanente di partenariato, una sorta di *tavolo di condivisione* che possa seguire lo sviluppo del sistema IeFP occupandosi delle diverse questioni senza perdere di vista l'unitarietà delle problematiche della filiera.

I **soggetti** che lavorano al sistema, a vario titolo, e che quindi dovrebbero partecipare sono costituiti dal governo centrale (MLPS e MIUR), regionale (Regioni e P.A., in termini di responsabili politici e tecnici), dai soggetti erogatori (Enti ed Istituti Scolastici che operano in sussidiarietà) e dalle parti sociali (assai importante la presenza delle imprese), oltre che gli organismi tecnici di supporto.

Alcuni dei principali **oggetti** sui quali gli attori-chiave sono chiamati a confrontarsi sono:
l'inquadramento della filiera nel sistema educativo nazionale (relazione tra IeFP e Istruzione Professionale, sviluppo in verticale della filiera -ITS, IFTS, ecc.); la gestione del **Repertorio** delle 22 figure in esito ai percorsi triennali e delle 21 quadriennali (revisione e aggiornamento); il confronto tra le diverse **programmazioni regionali** (nel rispetto delle competenze delle singole Amministrazioni), dal punto di vista delle qualifiche, della tipologia di offerta, dei percorsi triennali e di quarto anno; tutto ciò che riguarda le **modalità di attuazione** (duale, sussidiarietà, modalità di passaggi tra i percorsi, realizzazione degli esami di qualifica e diploma, stage/alternanza, laboratori, ecc.); i temi della **certificazione, dei crediti, dei passaggi tra i sistemi**; la **valutazione** della formazione, dell'offerta e degli apprendimenti; i temi inerenti l'**accreditamento**; la formazione del **personale docente**; le **azioni di supporto** alla formazione ed ai percorsi (compreso l'orientamento); il confronto tra le diverse **modalità di soluzione dei problemi** e definizione delle **"regole del gioco"**.

Non si sta qui ignorando che esiste una riforma dell'Istruzione Professionale in corso d'opera, che si è in fase di definizione delle modalità di attuazione dei percorsi realizzati dalle scuole in sussidiarietà, così come l'esistenza del progetto ValeFP per lo sviluppo di un sistema di valutazione

della IeFP e che il processo di revisione del Repertorio è in fase assai avanzata. Al contrario, è proprio in presenza di questi fondamentali processi e di queste evoluzioni così significative che si avverte più forte l'esigenza di un tavolo sul quale poter discutere tutti questi temi, confrontare le esperienze e le soluzioni adottate, favorire una diffusione delle cosiddette buone prassi, un luogo in cui si realizzi un confronto aperto e privo di barriere per poi arrivare, nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, anche a procedere con tavoli specifici in carico ai decisori per operativizzare normativamente i dispositivi.

In questo senso, la possibilità di ascoltare il punto di vista dei soggetti che erogano la formazione, operando quotidianamente sul campo con l'utenza ed attraverso un lavoro organizzativo e gestionale finalizzato a fornire un servizio efficace, appare fondamentale e non ha trovato, fino a questo momento, un luogo istituzionale stabile nel quale realizzarsi. Altrettanto vale per il versante delle imprese, che collaborano da sempre con i soggetti formativi, ma le cui esigenze di professionalità devono essere continuamente portate al livello nazionale per favorire l'efficienza di quel *match* domanda-offerta che consente di massimizzare le risorse in campo, migliorando la capacità della filiera di rispondere alle richieste del mercato.

Il **principio** cui, a nostro avviso, deve ispirarsi un tavolo permanente in grado di supportare il sistema di *governance* della filiera è quello di un **governo condiviso** tra i diversi attori istituzionali. In questo senso, uno spazio comune ai diversi soggetti per esprimere le proprie istanze, in maniera aperta e non vincolante rispetto alle decisioni politiche, è lo strumento più adatto a favorire un governo condiviso. Un secondo principio consiste **nell'ottimizzare i processi decisionali** dei diversi tavoli la cui attivazione si rendesse, di volta in volta, necessaria, consentendo a questi ultimi di beneficiare del lavoro portato avanti preliminarmente nel "tavolo di condivisione". Favorendo il legame tra questa formula allargata di partenariato istituzionale ed i tavoli tecnici si potrebbe forse arrivare a decisioni più veloci, così da rispondere prontamente ai mutamenti del mercato e della domanda. Si tratta, in sintesi, di **garantire una maggiore reattività della filiera** rispetto a quanto avvenuto in questi ultimi anni, rafforzando la capacità del sistema di innovarsi, evitando fasi di immobilismo dovute a momenti di "ingolfamento istituzionale".

I **cardini** sui quali deve ruotare un sistema di governo maggiormente efficace ed organizzato si rifanno a tre punti chiave. Il primo riguarda la capacità di assicurare un principio di **uguaglianza e pari opportunità** per gli utenti su tutto il territorio nazionale (presenza dell'offerta sull'intero territorio per soddisfare la domanda; offerta dei percorsi di quarto anno, ecc.). Il secondo richiama il concetto di **pari dignità** della filiera IeFP rispetto al sistema scolastico (finanziamenti stabili, uscita dal sistema dei bandi, ecc.), ricordando che l'offerta IeFP (sia essa "tradizionale" o in forma duale) fa parte del sistema educativo nazionale. Il terzo si riferisce alla necessità di assicurare un **alto livello qualitativo** della formazione erogata (progettazione formativa, docenti, stage/alternanza, strutture, laboratori, ecc.) e delle misure a supporto, che costituiscono uno dei grandi valori aggiunti del sistema IeFP nel perseguimento dell'obiettivo del successo formativo e dell'inserimento occupazionale per tutti.