

Le relazioni pubblico / privato tra regolazione e competitività. Il caso del *vocational training* in quattro Regioni di Europa

Andrea Martone

Chiara Morelli
Università Cattaneo - LIUC Castellanza

9.1 Presentazione

Uno degli obiettivi delle politiche europee in tema di lavoro è lo sviluppo di azioni per “l’apprendimento lungo tutto l’arco della vita” (Bainbridge S. et al, 2003), i cui pilastri (*underpinnings*) sono l’istruzione superiore e la formazione professionale (*vocational training*), che sarà oggetto del nostro approfondimento. Le istituzioni comunitarie hanno lavorato lungamente alla definizione di programmi efficaci di *vocational training* (VT), ma nella realtà, il successo delle politiche formative dipende non solo dalla capacità di individuare contenuti e modelli formativi di alto livello, ma anche dalla capacità di costruire assetti organizzativi adeguati per una concreta realizzazione dell’apprendimento continuo. Un sistema, quale la formazione professionale, caratterizzato dalla compresenza di attori pubblici e privati e da una complessa distribuzione delle competenze tra amministrazioni centrali e locali, vede nella capacità organizzativa di *network* (Mercurio R., Testa F., 2000; Grandori A., 1999; Comacchio A., 2002; Lomi A., 1991; Lorenzoni G., 1992; Soda G., 1998) la chiave del successo. Per questo motivo il nostro contributo di ricerca non mira ad approfondire il tema della didattica per la formazione professionale, ma analizza i modelli di *governance* dei *policy network* (Thorelli H.B., 1986; Rhodes R.A.W., 1997; Kohler-Koch B., 1997; Sidenius N.C., 1999; Schmitter P.H., 2001; Morata F., 2002) e i correlati meccanismi di controllo e incentivo applicati al settore della formazione professionale.

9.2 Il vocational training

La formazione professionale può essere definita come “l’apprendimento finalizzato a costruire e aggiornare le conoscenze e competenze dei giovani e dei lavoratori rispetto alle trasformazioni industriali e all’evoluzione dei sistemi produttivi” (Cedefop¹). L’individuazione di un modello organizzativo per il VT si rivela, da un lato, critico perché coinvolge una pluralità di attori con interessi divergenti, dall’altro lato, proprio per la sua complessità, risulta particolarmente interessante per un approfondimento di ricerca. In Europa, infatti, si è aperto un ampio dibattito sull’individuazione di un modello per il VT, che, combinando soggetti pubblici con privati e amministrazioni centrali con enti locali, consenta ai diversi *stake-holders* di conseguire ciascuno i propri obiettivi. Il problema dunque è di duplice natura:

- individuazione degli attori del sistema e delle regole che governano le loro interazioni (*governance del VT*);
- determinazione di un sistema di controlli e di verifica della qualità equo ed efficiente.

La centralità di questi due aspetti si connette alle caratteristiche del VT che nei casi presi in esame in questo studio si configura come un sistema misto (pubblico/privato), tuttavia caratterizzato dalla presenza prevalente, dove non esclusiva, di finanziamenti pubblici, che consentono a tutti gli attori (sia pubblici che privati) di realizzare la propria attività in condizioni di economicità. L’entrata e l’uscita degli attori dal sistema del VT non è regolamentata, ma di fatto è condizionata dalla possibilità concreta di accedere ai finanziamenti pubblici; dunque la natura e la quantità degli attori è di fatto una scelta di politica pubblica: regionale nei casi presi in esame. Ne consegue che il sistema di controllo (sulla spesa, sulla qualità erogata, sui caratteri istituzionali degli attori etc.) diventa un pilastro del sistema, perché deve garantire che la destinazione e l’uso di risorse pubbliche non possa deviare dagli orientamenti e dagli obiettivi pubblici ad esso attribuiti.

9.3 Domanda di ricerca

Questo scritto nasce da una ricerca svolta nell’ambito di una collaborazione tra l’Università Cattaneo e la Scuola Superiore di Alta Amministrazione della Regione Lombardia e si è avvalsa del supporto scientifico della Kennedy School for Government della Harvard University. La ricerca ha avuto per oggetto la *governance del VT* nei c.d. “quattro motori di Europa”². L’obiettivo del lavoro è di tipo conoscitivo e descrittivo.

¹ Il Cedefop (Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale) è l’organismo del U.E., con sede a Salonicco (Grecia), istituzionalmente destinato a promuovere la formazione professionale nei Paesi comunitari.

² I “4 motori di Europa” sono: Baden-Württemberg, Catalunya, Rhône-Alpes e Lombardia. Si tratta di Regioni omogenee (appartengono all’Europa continentale, non sono sede di capitale

tivo e non punta alla definizione di un modello di gestione ottimale. Per ciascun Paese preso in considerazione è stato fatto un approfondimento “sul campo” per comprendere i profili e i caratteri distintivi del suo sistema di VT e una ricerca documentale. Rispetto alla grande mole di informazioni acquisite, l'attenzione si è appuntata sul sistema degli attori e sul sistema dei controlli pubblici. Questi due aspetti, infatti, hanno indotto significativi spunti di riflessione organizzativa riguardanti:

- una relazione di agenzia diffusa a più livelli (lo Stato rispetto alla Regione e la Regione rispetto agli enti di formazione),
- un sistema di generazione di *public value* (in quanto le politiche di VT generano sviluppo economico, opportunità di arricchimento per i cittadini e maggiore competitività per le imprese),
- un modello organizzativo di tipo reticolare (in cui molteplici soggetti di natura pubblica e privata interagiscono attraverso relazioni non gerarchiche di diverso genere: cooperative, contrattuali, normative etc.).

Questo studio ha indagato i caratteri fondanti dei quattro sistemi, cercando di verificare la coerenza interna e di cogliere le linee di tendenza e i trend comuni, con particolare riguardo alle dinamiche organizzative dei casi analizzati.

9.3.1 Metodologia

La ricerca (iniziata alla fine del 2003) ha preso le mosse da un framework teorico (il modello di Moore) che è stato applicato a quattro casi significativi. Dal confronto con la realtà operativa abbiamo consolidato l'impianto teorico di riferimento (Dubin R.,1978; Van Maanen J.,1979; Yin R.K.,1981; Whetten D.A., 1989; Eisenhardt, K.M.,1989; Yin R.K., 1993; Creswell J.W., 1994; Hartley J.,1994; Yin R.K., 1994). Ne è derivato uno studio teorico-pratico che ci ha permesso di verificare e talvolta falsificare le ipotesi di partenza. Concretamente il lavoro si è articolato secondo la seguente sequenza:

1. Analisi della letteratura (una preliminare analisi della letteratura è stata fondamentale per verificare lo “stato dell'arte” relativo all'argomento);
2. Definizione della domanda di ricerca, (è stato organizzato un focus group presso la Regione Lombardia a cui hanno partecipato: dirigenti Regionali, responsabili di enti di formazione e rappresentanti delle imprese);
3. Scelta del campione e degli strumenti di ricerca (si è scelto di svolgere uno studio di casi rappresentativi a livello Europeo ricorrendo ai cosiddetti 4 motori);
4. Raccolta dei dati, mediante il ricorso a fonti primarie (interviste semistrutturate, ai Direttori Generali e agli Assessori alla Formazione delle quattro Regioni prese in esame) e fonti secondarie (internet e documenti cartacei);
5. Verifica del modello teorico.

e hanno un tasso di sviluppo economico superiore alla media europea) che intendono coordinare le loro politiche in tema di sviluppo, cultura e tecnologia. Queste Regioni hanno sottoscritto il 9 settembre 1988 un accordo di cooperazione economica denominato "Memorandum" per definire le linee guida della loro collaborazione.

Nello sviluppo del percorso di ricerca abbiamo focalizzato l'attenzione sugli assetti e sulle politiche regionali, in quanto le normative nazionali dei quattro casi presi in esame attribuiscono a questo livello amministrativo il ruolo di attore focale del sistema.

9.3.2 Il modello di base

La realtà regionale è, nel suo insieme, un sistema socio-economico aperto (Masini C., 1977; Airolti G., 1994; Rullani E. e Grandinetti R., 1996; March J.C., Simon H.A., 1966), con molteplici elementi in interazione e capace di darsi obiettivi propri, in relazione all'ambiente in cui opera. Nell'ambito di questo sistema, il successo dell'attore regionale dipende dalla capacità di realizzare tre condizioni:

1. Produrre risultati di **valore** per gli stake-holders; in altri termini occorre che l'azione pubblica ottenga il consenso del soggetto economico (sulla definizione di soggetto economico: Amaduzzi A., Amaduzzi Al., Gervasio S., Maglietta A., Rossi C., Rusconi G., 1988; Masini C., 1977; Coda V., 1994; Zappa G., 1962; Dell'Amore G., 1967; Onida P., 1970);
2. Essere sostenibile da un punto di vista **organizzativo**, cioè avere assetti e persone capaci di realizzare gli obiettivi pubblici, ma significa anche disporre di risorse da destinare alle politiche pubbliche adeguate, in quantità e qualità;
3. Essere **legittimata** e godere di **sostegno esterno**, che corrisponde alla capacità di attrarre il consenso di persone e istituzioni rilevanti per il successo dell'organizzazione. Per questa ragione si parla di sostegno "dell'ambiente autorizzativo", inteso come l'insieme dei soggetti che possono influenzare le politiche pubbliche.

Questi tre elementi costituiscono il c.d. "triangolo di Moore" (1995)³, quadro di criteri di una teoria che afferma che una politica pubblica si realizza, in condizioni di efficacia ed efficienza, se l'ente che la promuove è in grado di tenere conto simultaneamente di questi tre elementi. Il tradizionale rapporto sequenziale tra ambiente, strategia e struttura: approccio lineare (Chandler A. D., 1962; Scott B.R., 1971; Aiken A.J., Hage H.M., 1966; Thompson J.D., 1967; Emery F.L., Trist E.L., 1965; Hawley A., 1968), lascia il posto ad una relazione multilaterale, in cui i tre elementi tendono ad influenzarsi reciprocamente e continuamente all'interno del medesimo paradigma istituzionale: approccio interattivo evoluto⁴. Il modello trova una sua rappresentazione grafica nella figura 1.1

Il triangolo di Moore ci permette di disporre di un obiettivo di ricerca ben definito e contestualizzato: gli oggetti da osservare sono l'ambiente, l'organizzazione e il valore pubblico prodotto dalle Amministrazioni regionali. Lo strumento non fornisce una

³Sulla stessa linea Hayman (1987) ha proposto un modello, che individua tre elementi costitutivi: capacità organizzative, supporto esterno e obiettivi desiderati.

⁴Terminologia tratta dal linguaggio informatico, si veda a tal proposito Silberschatz A., Galvin P., Gagne G, *Sistemi Operativi*, VI ed., Pearson Education Italia, 2002 et al.

definizione assoluta del concetto di valore, bensì approccia al tema in maniera strumentale: crea valore pubblico qualsiasi azione costruita in modo efficace ed efficiente nel rispetto delle attese degli stakeholders e generando dei vantaggi per una qualche componente della società. Si tratta di una visione pragmatica di scuola nordamericana (Peirce C.S., 2003; Dewey J., 1990) che non mira a comprendere la natura oggettiva del valore, ma ne descrive le forme attraverso cui concretamente si può manifestare e realizzare.

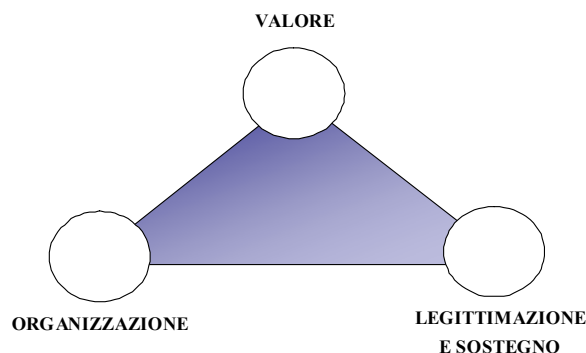


Figura 9.1 Triangolo di Moore

9.4 L'organizzazione del vocational training

Il sistema del vocational training nelle quattro Regioni analizzate si configura, da un punto di vista organizzativo, come una rete in cui si combinano processi di coordinamento prevalentemente non gerarchici, strutture organizzative integrate orizzontalmente e confini aperti caratterizzati dalla compresenza di attori che partecipano stabilmente al sistema e attori che vi entrano occasionalmente (Bartlett C. A., Goshal S., 1990; Cainarca G. C., Colombo M. G., Mariotti S., Ciborra C., De Michelis G., Losanol M. G., 1989; Daccò G., 1990; Dyer J.H., 1997; Williamson O. E., 1975; Jarillo J.C., 1988; Thorelli H.B., 1986; Lorenzoni G., 1992; Miles R. E., Snow C. C in: Dioguardi G., 1986; Pilati M., 1990; Rebora G., 2001; Rugiadini A., 1979; Soda G., 1998; Turati C., 1990). L'organizzazione reticolare è data dall'insieme dei nodi che compongono il network e dalle relazioni che caratterizzano il loro agire (Lomi A., 1991, Butera F., 1990) ed è influenzato dagli *environmental needs* (Lawrence P.R., Lorsh J.W., 1967) che derivano in gran parte dalla tradizione organizzativo/gestionale dei singoli Paesi. Per questo motivo è stato importante inquadrare i singoli modelli nel loro contesto istituzionale, caratterizzato dalle strutture normative, dalle istituzioni e dalle tradizioni, che prevalgono nelle quattro Regioni (Powell W.W., Di Maggio P.J., 2000; Meyer J. W. e Rowan B., 1977). L'assetto reticolare del VT si "articola su

due livelli: quello dell'impresa focale e quello dell'ambiente transazionale composto da altre unità organizzative, prevalentemente indipendenti dal punto di vista della proprietà" (Costa G., Nacamulli R.C.D., 1997). Nel VT la Regione si manifesta come centro focale del sistema (pur con gradi diversi in ciascun Paese), mentre gli altri attori (principalmente i centri di formazione) rappresentano l'ambiente transazionale. Dal modello di Moore, abbiamo preso ispirazione per introdurre un ulteriore livello che si rivela critico nel caso del VT: l'esistenza di un ambiente autorizzativo, formato da soggetti che non hanno un ruolo diretto nei processi di erogazione della formazione, ma esercitano un'influenza di tipo autorizzativo rilevante. Dal momento che i casi analizzati sono, con vari gradienti, sistemi misti pubblico/privato, il primo aspetto da analizzare è la natura istituzionale e la numerosità dei nodi.

9.4.1 Il sistema degli attori

Il sistema degli attori è caratterizzato dalla compresenza di numerosi soggetti, ciascuno portatore di interessi molteplici:

- l'**ente pubblico** nelle sue diverse componenti (Centrali e Locali): il suo interesse è duplice da un lato si connette alla funzione pubblica in campo di *education*, dall'altro all'interesse per lo sviluppo economico;
- le **parti sociali** intese come rappresentanti del mondo delle imprese e dei lavoratori: interessate con obiettivi diversi allo sviluppo di professionalità e occasioni di lavoro;
- le **imprese** come soggetti individuali, interessate ad assumere dipendenti professionalizzati;
- i **cittadini** in genere, soprattutto i giovani: interessati ad acquisire formazione e opportunità di *employment*;
- gli **istituti formativi** che traggono opportunità di business.

Rispetto alla molteplicità degli attori che, nei quattro Paesi analizzati, partecipano al sistema, abbiamo effettuato un'analisi del:

1. Grado di accentramento/decentramento (in particolare rispetto alla funzione della Regione);
2. Natura delle organizzazioni che partecipano al sistema (pubbliche piuttosto che private).

Riguardo al primo aspetto i quattro casi hanno evidenziato l'esistenza di una rete del tipo "a centro di gravità concentrato" (Butera F., 1990)⁵ in cui la Regione si qualifica come soggetto focale del sistema. Riguardo, invece, alla natura delle organizzazioni, i casi analizzati non evidenziano una netta prevalenza di soggetti pubblici o pri-

⁵ F. Butera (1990) descrive quattro tipologie di reti:

rete "a base gerarchica" in cui è dominante la struttura gerarchica interna;

- rete "a centro di gravità concentrato" su una sola agenzia strategica;
- rete "con centri di gravità multipli", in cui il sistema ruota intorno a diverse e succedentesi agenzie strategiche;
- rete senza centro (es. sistemi a base territoriale come distretti, filiere, ecc.).

vati, l'elemento caratterizzante è la compresenza di attori delle due tipologie senza una prevalenza di una sull'altra.

Date queste premesse, la rappresentazione grafica del sistema è la seguente:

Stato

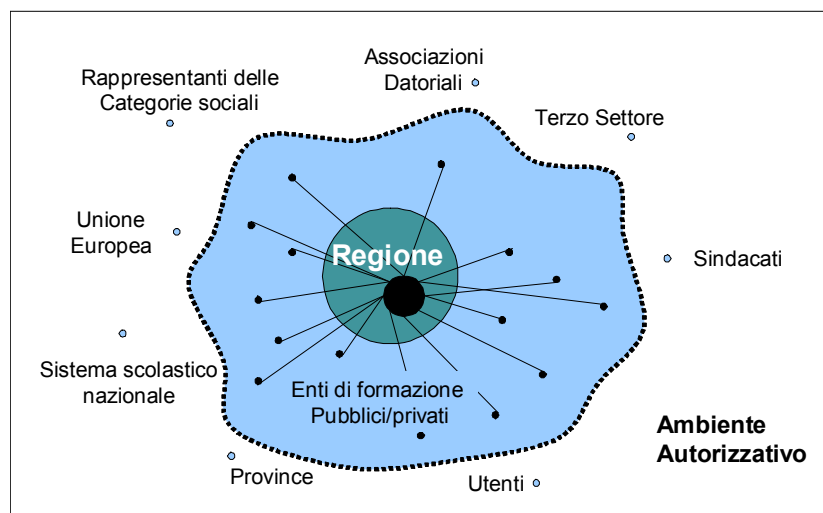


Figura 9.2 La rete del VT

Il VT può essere definito come un'organizzazione complessa di soggetti pubblici e privati (nel nostro caso: Comunità Europea, Ministero nazionale del Lavoro, Regione, Provincia, organismi di formazione, associazioni sindacali e datoriali ecc.) che, con funzioni diverse e operando sulla base di modelli di regolazione dei rapporti in prevalenza non gerarchici, programmano, realizzano e controllano una molteplicità di servizi orientativi e formativi a favore dei cittadini e delle imprese. Il centro del sistema è la relazione focale tra la Regione e gli enti di formazione (pubblici e privati). All'esterno di questa rete si muove un insieme di soggetti che, a vario titolo, influenzano il sistema stesso, e corrispondono a quello che Moore definisce "ambiente autorizzativo". In tutti i casi presi in esame, lo Stato si riserva il ruolo di regolatore e garante dei principi e dell'equità del sistema complessivo. Nonostante questi elementi comuni, ciascuna Regione integra il modello sulla base delle influenze che derivano dall'ambiente autorizzativo (in allegato presentiamo i quattro casi regionali: Baden-Württemberg, Catalunya, Rhône-Alpes e Lombardia).

Nei quattro casi presi in esame, il sistema degli attori, può essere rappresentato all'interno di una matrice come quella che appare alla fig. 9.3.

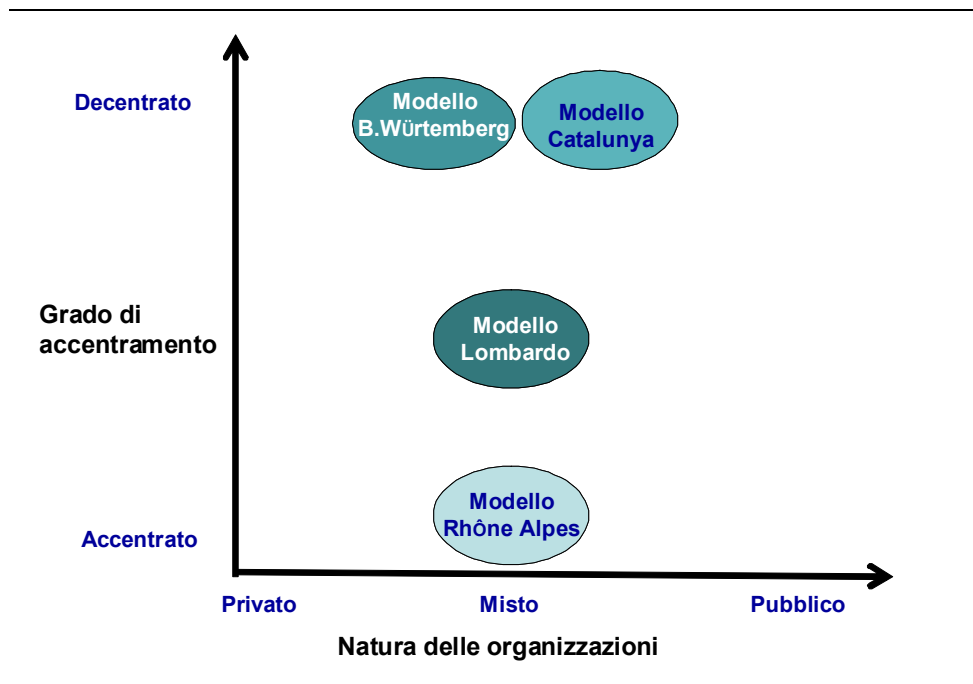


Figura 9.3 Il sistema degli attori

Appare evidente che i casi analizzati presentano significative omogeneità lungo l'asse delle ascisse (natura degli attori): tutti adottano un modello misto (pubblico/privato). Al contrario emergono le differenze quando passiamo all'analisi del grado di accentramento (lungo l'ordinata), inteso come tasso di autonomia delle Regioni rispetto al Governo Centrale. Il massimo livello di decentramento si riscontra nel modello tedesco in cui la funzione dello Stato è di sola garanzia della parità di trattamento tra i cittadini delle diverse Regioni, non avendo lo Stato prerogative sue in tema di VT, ma solo poteri di natura "concorrente"⁶. Al contrario il massimo

⁶ Il principio della legislazione concorrente è tipico della tradizione giuridica tedesca, che individua su alcune materie una doppia potestà: nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi

dell'accentramento si realizza in Francia dove lo Stato è la fonte giuridica unica del sistema, che delega la mera gestione operativa alle Regioni, senza intaccare l'esclusività delle prerogative statali in tema di formazione ed educazione. Il concetto di accentramento a cui abbiamo fatto riferimento riguarda il dettato delle normative vigenti in ogni Paese e la percezione dei responsabili del sistema⁷.

9.4.2 Il sistema dei controlli

Il secondo aspetto che qualifica il modello del VT sono le modalità con cui le Regioni controllano il sistema, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Dal punto di vista dell'attore regionale, il tema dei controlli si presenta assai articolato e può riguardare diversi aspetti: qualità della formazione, costo, regolarità amministrativa etc. Il rapporto tra la Regione e gli enti erogatori di formazione è la relazione di rete più significativa; infatti, è su questo snodo che transita la generazione diretta del servizio e, dunque, del valore pubblico. Le possibili modalità di controllo sono moltissime e presentano un ampio spettro di articolazioni, pertanto le inquadreremo all'interno di due variabili:

- a. Percorsi:** le modalità con cui la Regione procede a verificare la qualità ed economicità dell'offerta formativa dei diversi nodi del sistema.
- b. Criteri:** corrispondono agli oggetti che la Regione osserva per capire se un'istituzione formativa eroga prodotti di qualità.

a. Percorsi

Le modalità di controllo degli enti di formazione possono essere classificate in tre tipologie (tre percorsi):

1. Controllo diretto:

La Regione verifica direttamente la qualità dell'offerta degli enti di formazione. Può avvenire con risorse proprie, in questo caso, essa costruisce una struttura di controllo a sua diretta dipendenza; oppure in *outsourcing*, allora la Regione si rivolge ad un ente esterno specializzato nell'effettuare i controlli. In entrambe i casi la Regione definisce criteri ed obiettivi del controllo che rende noti agli enti di formazione e poi li fa applicare con intervento diretto;

2. Autocontrollo/Peer Review

La verifica della qualità è demandata all'autovalutazione dell'istituto formativo o ad un gruppo di istituzioni formative eccellenti (*peer group*); Il termine *peer-review* ("revisione da parte dei pari") corrisponde al metodo con il quale gli enti di ricer-

fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. In carenza di produzione legislativa regionale lo Stato esercita una funzione suppletiva.

⁷ La prima è derivata dalla lettura della normativa (vedi allegato), la seconda è stata raccolta tramite interviste dirette

ca di tutto il mondo e le grandi riviste scientifiche valutano la qualità dei diversi contributi scientifici. L'idea è molto semplice: nessuno meglio di un soggetto che lavora nello stesso campo può esprimere un giudizio sulla qualità del lavoro. Su questa idea sono stati strutturati diversi modelli di valutazione della qualità degli enti formativi, il più celebre è il metodo Equal proposto da E.F.M.D. (European Foundation for Management Development - network che riunisce le principali scuole di Business Europee). Il focus di questo celebre modello non è il VT, ma la formazione superiore, tuttavia, durante la nostra ricerca, abbiamo incontrato una scuola pubblica di formazione professionale (in Germania) che adottava questo sistema.

3. Regolazione di mercato

Questo percorso teorizza di demandare la valutazione della qualità ai consumatori finali (studenti) mediante il processo di acquisto. Solitamente la regolazione di mercato si realizza mediante il ricorso al sistema dei voucher (in Italia sono stati introdotti a partire dal 1998), che consistono in buoni formativi rilasciati direttamente ai lavoratori per poter partecipare ad attività formative. Mediante i voucher l'ente pubblico mira a conseguire quattro risultati (Costa G., Gianecchini M., 2005):

- “Decisione individuale: i voucher concedono alle persone il potere di scegliere in base ai propri bisogni formativi;
- Miglioramento personale, creando opportunità per gli individui di scegliere il propri percorsi formativi [...];
- Promozione alla concorrenza, incrementando le possibilità di scelta della persona [...];
- Rendere il mercato più equo”.

Il voucher si connette logicamente ad un sistema di accreditamento degli enti formativi. Infatti al lavoratore non può essere riconosciuta libertà assoluta di frequentare qualsivoglia corso, ma solo i programmi formativi erogati da enti accreditati, cioè riconosciuti dalla Pubblica Amministrazione come validi.

In genere la Regione non controlla tutti gli enti di formazione, ma solo quelli che intendono avvalersi di finanziamenti, autorizzazioni ed agevolazioni pubbliche; pertanto si potrebbe affermare che i percorsi del controllo vengono avviati, di fatto, su base volontaria.

b. Criteri

Il controllo può riguardare molteplici oggetti, pertanto abbiamo proceduto a classificarli in quattro tipologie:

⁸ A tal proposito si rimanda a Rimordi G., Busi M., Manfreda F., “Il cittadino protagonista della propria formazione: i voucher formativi nella provincia autonoma di Trento”, *Professionalità* n. 81/2004 ed in particolare al dossier di Evequoz G., “Le esperienze europee in materia di voucher formativi”.

⁹ Si veda anche Beltramelli L. (2004).

1. Strutture

Consiste nel verificare il possesso da parte degli istituti formativi di determinate risorse umane, strutturali e tecnologiche. Si tratta di un controllo di minima in quanto non entra nel merito della qualità dei processi formativi, ma si limita a verificare l'esistenza di condizioni strutturali per erogare la formazione;

2. Processi

Mira a verificare le modalità con cui vengono organizzati i percorsi formativi e l'esistenza di sistemi operativi formalizzati che presidiano le diverse aree di intervento e la presenza di una documentazione adeguata di supporto;

3. Attività

Verifica il pacchetto di offerta di servizi delle scuole, con particolare riferimento alla completezza dell'offerta formativa, alla durata dei percorsi, ai titoli offerti e alle iniziative extra didattiche;

4. Risultati

Punta a valutare gli effetti della formazione in termini di *output* (es. allievi formati, qualità dell'apprendimento etc.) o di *outcome* (effetti occupazionali di lungo periodo).

La pluralità delle soluzioni non esclude un possibile raccordo tra diversi criteri, sistemi misti. In effetti la ricerca *on the field* ha evidenziato soprattutto soluzioni miste.

Ponendo in un sistema di assi cartesiani le due variabili chiave (percorsi e criteri) abbiamo costruito una matrice come quella alla figura 4.3, nella quale abbiamo collocato i casi analizzati.

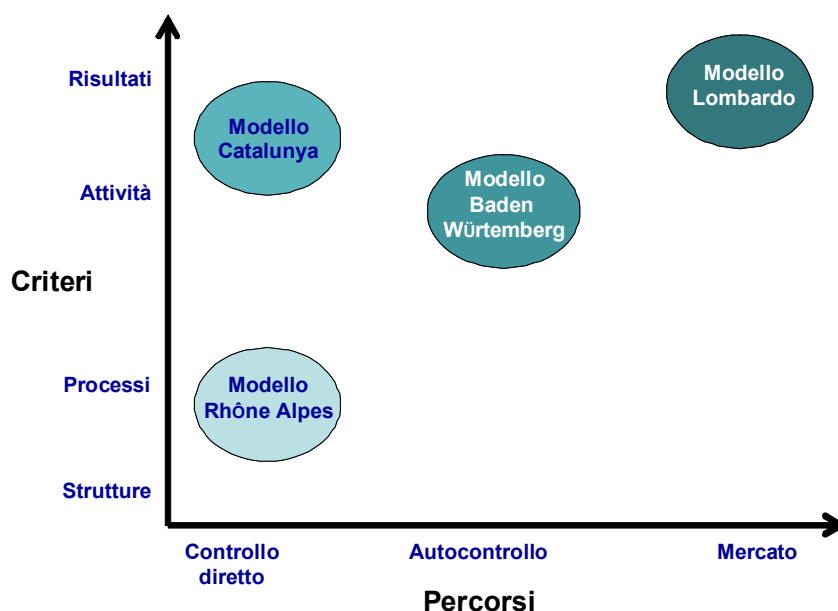


Figura 9.4 Il sistema dei controlli

La rappresentazione grafica mostra che, nei quattro casi presi in esame, il sistema dei controlli, a differenza del sistema degli attori (fig. 9.2), non evidenzia una sequenza o dei trend evidenti, piuttosto emerge che ciascuna Regione ha costruito un suo modello, probabilmente dettato da elementi contingenti derivati dai caratteri strutturali del territorio. Da questo esito, possiamo dedurre che, in tema di controllo, le tendenze omogeneizzanti che hanno prevalso nella determinazione del modello di *governance*, sono state superate dalle spinte alla diversificazione che derivano dai caratteri peculiari dei diversi *environment* (scelte politiche, storia istituzionale, funzioni di preferenza degli attori). Emerge, dunque, il carattere eminentemente soggettivo della scelta del sistema dei controlli, che non trova riscontro nelle scelte strutturali, che sono invece riconducibili ad assetti istituzionali ed economici relativamente omogenei nei quattro casi analizzati.

9.5 Conclusioni

I modelli organizzativi delle quattro Regioni prese in esame mostrano alcuni tratti comuni e molti elementi di disomogeneità. I primi tendono a concentrarsi nel modello di *governance* (la presenza di un sistema misto e la centralità del livello regionale); mentre i secondi persistono soprattutto nel sistema dei controlli e nel ruolo del Governo centrale. Un ulteriore elemento, che merita attenzione ed accomuna le quattro Regioni, è la mancanza di un mercato reale del VT: esiste una domanda, ma non sembra in grado di sostenere l'onere economico della formazione, che dunque deve dipendere da un sostegno sociale dell'Ente Pubblico. Tuttavia le Regioni analizzate si pongono in maniera molto disomogenea, rispetto a questo mercato assistito della formazione: alcune cercano di combattere questa tendenza, introducendo sistemi che incentivano la creazione di un quasi-mercato della formazione professionale, altre, invece, non giudicano patogeneo questo aspetto e mantengono un controllo pubblico del sistema senza cercare di porre in essere azioni di contrasto.

La ricerca ha evidenziato anche la centralità del tema dei controlli, rispetto all'assetto organizzativo del VT; le soluzioni proposte sono disomogenee (vedi fig. 9.4), ma le quattro Regioni analizzate stanno ancora elaborando ipotesi di intervento. In particolare la riflessione degli operatori sembra concentrarsi su due aspetti:

- Come attivare dei sistemi di controllo puntuali, equi e garantisti, ma non burocratici (la Lombardia teorizza il ricorso al mercato, la Catalunya e la Rhône-Alpes preferiscono il controllo diretto, infine il Baden-Württemberg sta sperimentando un sistema di *peer review*). Il vero problema è che le ipotesi di gestione più originali (controllo di mercato e *peer review*) sono ancora in fase di

sperimentazione e manca una sistematica diffusione delle soluzioni, con una relativa statistica degli esiti.

- Trovare meccanismi di coordinamento forti, che garantiscano unitarietà e realizzabilità delle politiche a fronte di numerosi attori che le devono implementare. Anche in questo caso, non abbiamo riscontrato soluzioni univoche, ma le prospettive di maggiore interesse sono riconducibili a sistemi *multilevel*, caratterizzati da un equilibrato uso di tre leve: l'incentivazione, l'accreditamento e la regolamentazione. L'incentivazione consiste nei finanziamenti pubblici accordati agli enti di formazione; l'accreditamento è un processo volontario di certificazione degli enti stessi; infine la regolamentazione è la definizione di un sistema di regole cogenti che garantiscono l'equità complessiva del sistema. Questi tre strumenti si possono collegare tra loro al fine di realizzare un modello coerente di controllo. L'incentivazione economica (in qualsiasi forma essa si presenti: mercato, finanziamento diretto etc.) permette di garantire la necessaria libertà agli enti di formazione: questi non sono obbligati ad accettare le regole del controllo pubblico, ma vi aderiscono liberamente perché intendono avvalersi dei benefici economici. L'accreditamento, a sua volta, è garanzia dell'uso corretto del denaro pubblico, perché definisce preventivamente i caratteri che devono avere i beneficiari degli incentivi. Infine, la regolamentazione normativa del sistema, assicura, per legge, il rispetto dei principi generali di equità e legittimità dell'educazione e della formazione. Anche in questo caso le Regioni prese in esame non mostrano orientamenti comuni (la Lombardia e il Baden-Württemberg utilizzano sistemi di certificazione, ancorché molto diversi tra loro, mentre la Catalunya e la Rhône-Alpes ricorrono al controllo tradizionale su strutture e attività).

Questo studio sui diversi modelli di VT in Europa porta quindi a rilevare che il sistema della formazione professionale è ancora in cerca di assetti organizzativi e gestionali stabili. Alcune componenti sembrano stabilizzate (modello di gestione mista pubblico-privato), ma una parte significativa del sistema (soprattutto in tema di controllo dei risultati) è ancora alla ricerca di soluzioni adeguate, dunque rimane tuttora oggetto di riflessione e sperimentazione di nuove soluzioni.

L'evoluzione della ricerca conoscitiva condotta in questa sede, sarà un approfondimento delle tematiche aperte al fine di individuare una tassonomia di soluzioni sia teoriche che sperimentali.

BIBLIOGRAFIA

- Aiken J., Hage M., "Organizational alienation: A comparative analysis". *American Sociological Review*, 31, 497-507, 1966.
- Airoidi, G., Brunetti G., Coda V., *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- Amaduzzi A., Amaduzzi Al., Gervasio S., Maglietta A., Rossi C., Rusconi G., *Economia aziendale, argomenti e dimostrazioni*, Volume secondo, Cacucci Editore, Bari, 1988.
- Bailey K. H., *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna 1995.

- Bainbridge S., Murray J., Harrison T., Ward T., *Apprendere per l'occupazione*, Cedefop, 2003.
- Bartlett C., Goshal S., "Matrix Management: Not a Structure, a State of Mind", *Harvard Business Review*, 68, 1990, 138-145.
- Beltrametti L., *Vouchers*, Il Mulino, Bologna, 2004
- Bianchi M., *Un test per valutare i sistemi di controllo, valutazione e incentivazione*, Azienditalia, 2002.
- Bodega D., Decastri M., Forti D., Lavelli M., Prina G., *Discussioni: Organizzare l'apprendimento, Sviluppo & organizzazione*, 1989.
- Butera F., *Il castello e la rete*, FrancoAngeli, Milano, 1990.
- Cainarca G. C., Colombo M. G., Mariotti S., Ciborra, C., De Michelis G., Losano M. G., *Tecnologie dell'informazione e accordi tra imprese*, Edizioni Comunità, Milano, 1989.
- Chandler A. D., *Strategy and Structure*, MIT Press, Cambridge Mass, 1962.
- Christofer A. B., Sumantra G., *Management globale, La soluzione transnazionale per la direzione d'impresa*, ETASLIBRI, Milano, 1990.
- Comacchio A., *La progettazione della rete esterna. L'organizzazione aziendale. Teorie, tecniche e modelli di progettazione*. Vol. II, CLUEC, Venezia, 2002.
- Commissione Europea, *Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa*. Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 2002.
- Commissione Europea, *Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione*. Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 2002.
- Costa G., Gianecchini M., *Risorse Umane. Persone, relazioni, valori*, McGraw Hill, Milano, 2005.
- Costa G., Nacamulli R.C.D., (a cura di), *Manuale di organizzazione aziendale, Volume 2, la progettazione organizzativa*, UTET, Torino, 1997.
- Costa G., Rullani E., *Il maestro e la rete: formazione continua e reti multimediali*, Etas, Milano, 1999.
- Creswell, J. W., *Research design: qualitative & quantitative approaches*. Thousand Oaks, CA., Sage Publications, Inc., USA, 1994.
- Daccò G., *L'organizzazione Aziendale*, CEDAM, Padova, 1990.
- Decastri M., Bodega D., Prina G., *Innovazione, apprendimento e formazione: un'indagine empirica*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- Dell'Amore G., "L'articolazione territoriale delle aziende di credito", *Bancaria* Vol.4, 1967.
- Dewey J., *Esperienza e natura*, Mursia, Milano, 1990.
- Dioguardi G., *L'organizzazione come strategia*, ISEDI, Torino, 1986.
- Dyer J.H., "Effective Interfirm Collaboration: how firms minimize transaction costs and maximise transaction value", *Strategic Management Journal*, Vol.18, 1997.
- Dubin R., *Theory development*, Free Press, New York, 1978.
- Eisenhardt K.M., "Building theories from case study research". *Academy of Management Review*, vol.14 n.4, 532-550, 1989.
- Emery F. L. e Trist E. L., "The casual Texture of Organizational Environment", *Human Relation*, XVIII, 1965.
- European Commission, Directorate General for Education and Culture, *Common aims and principles of lifelong guidance provision*, CEDEFOP, 2004 (www.cedefop.eu.int).
- European Commission, Directorate General for Education and Culture, *Implementing lifelong learning strategies in Europe: progress report on the follow-up to the*

- Council resolution of 2002 EU and EFTA/EEA countries. CEDEFOP, 2004 (www.cedefop.eu.int).
- Giannini M., Qualità e formazione, *De Qualitate*, 4/2004, pp.59-65.
- Gori E., "Programmazione, monitoraggio e valutazione dei progetti di formazione professionale", *Osservatorio ISFOL*, 2001.
- Gori E., Mealli F., Rampichini C., "Indicatori di efficienza ed efficacia per la valutazione dell'attività di formazione professionale" *Statistica*, 1993.
- Grandori A., *L'organizzazione delle attività economiche*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Grandori A., "Il coordinamento organizzativo fra imprese", in *Sviluppo e Organizzazione*, n. 171, 1999.
- Hayman P.B., *The Politics of Public Management*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1987
- Halachmi A., Bouckaert G., *Public Productivity through quality and strategic management*, IOS Press, Amsterdam, 1995.
- Hartley, J., "Case Studies in Organization Research," in *Qualitative Methods in Organizational Research*, Cassell C., Symon G., Sage Publications, Ltd., London, 1994.
- Hawley A., *Human Ecology*, in Sills D.L., *International Encyclopedia of the Social Science*, Mc Millan, New York, 1968.
- ISFOL, *La formazione continua in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- Jarillo J.C., "On strategic networks", *Strategic Management Journal*, vol. 9, 1988.
- Kohler- Koch B., *Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics*, ECSA-USA Tavola rotonda Europe's Regions in a New System of Governance, Seattle, 28 maggio-1 giugno, 1997.
- Lawrence P.R., Lorsch J.W., *Organization and Environment: managing differentiation and integration*, Boston Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967.
- Lipparini A. (a cura di), *Le competenze organizzative, sviluppo, condivisione, trasferimento*, Carocci, Roma, 1998.
- Lomi A., *Reti organizzative. Teoria, tecnica e applicazioni*, Il Mulino, Ricerca, Bologna, 1991.
- Lorenzoni G., (a cura di) *Accordi, reti e vantaggio competitivo, Le innovazioni nell'economia d'impresa e negli assetti organizzativi*, ETASLIBRI, Milano, 1992.
- Lovas B.U., *Initiatives on development of vocational education and training at transnational and European sectoral level -Sectoral competences and qualifications*, CEDEFOP, 2004.
- Maes M., *Vocational education and training in the Netherlands: short description*, CEDEFOP, 2004.
- Maggi B., Malocchi L., *Formazione: analisi dei bisogni e verifica dei risultati*, *Sviluppo & Organizzazione*, 27/1975.
- Mawer G., Jackson E., *Training of existing workers: incentives and models*, NCVER, 2005.
- March J.C., Simon H.A., *Teoria dell'organizzazione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1966.
- Masini C., *Lavoro e risparmio : economia d'azienda*. Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1977.
- Mercurio R., Testa F., *Organizzazione assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, 2000.
- Meyer J. W., Rowan B, *Institutionalized Organization: Formal structure, Mith and Ceremony*, in "American Journal of Sociology", LXXXIII, 1977.

- Miles R. E., Snow C. C., Mathews J. A., Miles, G., Coleman jr. H. J., *Organizing in the knowledge Age: Anticipating the cellular form*, "The Academy of Management Executive", 1997, vol. 11, n° 4, tratto da *Problemi di gestione, Selezione da riviste straniere, FORMEZ, volume XXI n° 5, febbraio, 1999*.
- Moore M., *Creating public value strategic management in government*, Harvard U.P., London, 1995.
- Morata F., *The Role of the Regions in the Local-Global Axis*, International Workshop on *Governance for Sustainable Development*, Barcellona, International Institute of Governance, 18-19 aprile, 2002.
- National Eurydice Unit, *Structures of education, vocational training and adult education systems in Europe: Cyprus (2003/2004)*, Eurydice, 2004.
- Nestler K., Kailis E., *Working time spent on continuing vocational training in enterprises in Europe, Statistics in focus*, 1/2003.
- Onida P., *Economia d'azienda*, Utet, Torino, 1970.
- Peirce C. S., *Opere*, Bompiani, Milano, 2003.
- Pilati M., *Le politiche dei prezzi di trasferimento, organizzazione e controllo nei quasi-mercati*, EGEA, Milano, 1990.
- Powell W.W., *Neither market nor hierarchy: network forms of organization*, in *Research in Organizational Behavior*, JAI Press Inc., Vol. 12, 1990.
- Powell W.W., Di Maggio P.J., *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- Rebora G., *Manuale di Organizzazione Aziendale*, Carocci Editore, Milano 2001.
- Rhodes R.A.W., *Understanding Governance: policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Milton Keynes/Philadelphia, Open University Press, 1997.
- Ridoutt L. et al., *The place of recognised qualifications in the outcomes of training*, NCVET, 2005.
- Rimordi G., Busi M., Manfredda F., "Il cittadino protagonista della propria formazione: i voucher formativi nella provincia autonoma di Trento", *Professionalità* n. 81 /2004.
- Rugiadini A., *Organizzazione d'impresa*, Giuffrè Ed., Milano, 1979.
- Rullani E., Grandinetti R., *Impresa transnazionale ed economia globale*, NIS La nuova Italia scientifica, Roma, 1996.
- Schmitter PH., *What is there to legitimize in the European Union. And how this might be accomplished*, in *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, Commissione, 15-16 Ottobre, 2001.
- Scott B.R., *Stages of Corporate Development*, Case Clearing House, Harvard Business School, Cambridge, 1971.
- Sidenius N.C., *Business governance structures and the EU: the case of Denmark*, in Kohler-Koch B., Eising R., *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, pp. 173-188, 1999.
- Silberschatz A., Galvin P., Gagne G., *Sistemi Operativi*, VI ed., Pearson Education Italia, 2002.
- Soda G., *Reti tra imprese, modelli e prospettive per una teoria del coordinamento*, Carocci Ed., Roma, 1998.
- Thompson J. D., *Organizations in action*, Mc Graw-Hill, New York, 1967.
- Thorelli H. B., "Networks: Between Markets and Hierarchies", *Strategic Management Journal*, Vol. 7, 37- 51, 1986.
- Troger V., *Vocational training in French schools : the state- employer alliance*, Vocational European Journal Training, 31/2004.
- Turati C., *Economia e organizzazione delle joint venture*, EGEA, Milano, 1990.

- Uzzi B., Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness in *Administrative Science Quarterly*, 42/1997.
- Van Maanen J., "Reclaiming Qualitative Methods for Organizational Research: A Preface," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, pp. 520-524, December, 1979.
- Vertecchi B., *Manuale della valutazione* Editori Riuniti, Roma, 1998.
- Whetten D.A., "What constitutes a theoretical contribution?", *Academy of Management Review*, vol.14, n.4, 490-495, 1989.
- Williamson O.E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York, 1975.
- Yin R. K., "The Case Study Crisis: Some Answers," *Administrative Science Quarterly*, 26 (March), 58-65, 1981.
- Yin R. K., *Applications of Case Study Research*, Thousand Oaks, CA., Sage Publications, Inc., USA, 1993.
- Yin R. K., *Case Study Research Design and Methods*, (2nd Ed.), Thousand Oaks, CA., Sage Publications, Inc., USA, 1994.
- Zappa G., *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano, 1962.

ALLEGATO: I quattro casi

Baden Wurttemberg

Il settore della Pubblica Istruzione in Germania non dipende direttamente dal Parlamento Federale (Bundestag), bensì dal Bundesrat, il Parlamento dei Länder, attraverso il Ministero Regionale dell'Istruzione. Direttamente dal Bundestag dipende, invece, la Formazione Professionale (Berufsausbildung) che si inserisce all'interno di un percorso formativo ed educativo del tipo presentato nella figura 9.2.

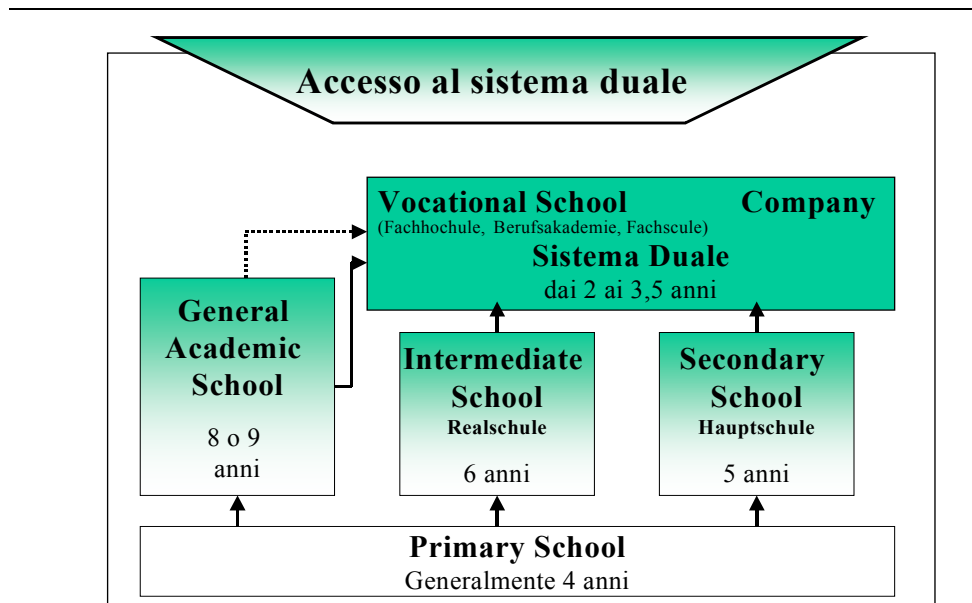


Figura 1 Modello Tedesco

Attori del sistema formativo

Gli attori del sistema formativo tedesco sono di diversa natura, di seguito vengono elencati per tipologia:

Autorità amministrative

Organismo di riferimento sul territorio federale per l'educazione superiore (Fachhochschule e università) è il Bundesministerium für Bildung und Forschung (Ministero federale per la formazione e la ricerca) con sede a Bonn e rappresentanza a Berlino, responsabile degli orientamenti generali in ambito formativo. Per il settore professionale sono responsabili i Kultusministerium (Ministero della formazione) dei singoli

Länder che in sede di KMK – Kultusministerkonferenz (Conferenza permanente dei ministri della formazione dei Länder) mediano le posizioni specifiche in un quadro di intervento comune.

Organi consultivi

Il Bundesministerium für Bildung und Forschung (Ministero Federale per la Formazione e la Ricerca) si avvale di:

- BIBB- Bundesinstitut für Berufsbildung, struttura inerente al ministero, ma pienamente autonoma. Si tratta di un istituto di ricerca responsabile della sola formazione professionale con propria commissione di ricerca formata da esperti, ricercatori e dalle parti sociali (sindacati e imprenditoria con numero pari di rappresentanti). Esso analizza le tendenze di mercato e della conseguente domanda formativa, valuta gli orientamenti e i contenuti della formazione professionale e delega a commissioni di esperti la valutazione dei nuovi curricula da introdurre e organizzare.

Il Land

Il sistema tedesco nel settore della formazione prevede di fatto un totale decentramento. Fachhochschule, Berufsakademie e Fachschule dipendono per l'organizzazione dai finanziamenti dei diversi Länder. Il Land è a sua volta libero di regolare l'amministrazione e l'organizzazione dell'educazione superiore e del postsecondario in dettaglio e nel suo sistema operativo (Leggi dell'educazione superiore dei Länder: L11,-L115,-L117,-L125,-L127,-L134,- L136,-L140,-L141) con una propria legge-quadro, che non si discosti dai principi ispiratori di quella del Bund.

Coordinamento Land-Bund

Le aree disciplinari, la durata dei corsi, l'equipollenza dei titoli, la regolamentazione degli esami tra i vari Länder vengono definiti a livello nazionale dalla Kultusministerkonferenz che comprende i rappresentanti dei singoli Kultusministerium dei Länder e Senatorat per i Länder di Berlino e delle città anseatiche Brema e Amburgo. La BLK - Bundesländerkommission für Bildungsplan und Forschungsförderung - è una conferenza governativa che riunisce i rappresentanti dei Länder e i ministri legati alla formazione terziaria, occupandosi della pianificazione in campo formativo e dello sviluppo della ricerca.

Il ruolo delle parti sociali

In sede nazionale di definizione dei curricula (Kultusministerkonferenz) vengono interpellate le parti sociali (per l'industria: la BDI – Bundesverband der deutschen Industrie, la Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, le Camere dell'economia - Wirtschaftskammer, gli ordini professionali, e le organizzazioni sindacali), per l'esame delle disponibilità e delle tendenze del mercato interno e per decidere l'eventuale ampliamento dell'offerta di formazione professionale. Tali istituzioni possono proporre nuovi profili professionali e stabilirne gli standard necessari.

Gli enti erogatori

In Germania esistono centri pubblici e privati in cui si eroga formazione professionale. In particolare abbiamo:

– Fachhochschule (FH) (formazione superiore non universitaria). E' un sistema strutturato di formazione terziaria tecnico-professionale che garantisce con relativa facilità l'inserimento nel mondo delle professioni. Le aziende hanno sempre sostenuto la necessità di un sistema formativo terziario differenziato dall' università e con una capillare presenza territoriale, basata sulla realtà delle economie e dei mercati locali dei singoli Länder.

– Berufsakademie (BA) (livello post-secondario). Nel 1974 è stato proposto un modello parallelo alle FH, costituito dalle BA, istituzioni formative terziarie non universitarie riconosciute come percorso di livello terziario, anche se non comprese nella Hochschule (università e Fachhochschule). Il sistema è diffuso solo in alcuni Länder, (nel Baden-Württemberg è presente in forma pubblica). Le BA sono impostate secondo la logica del sistema duale e durano sei semestri, a differenza delle FH, potenziando l'aspetto pratico della formazione (50% di apprendimento teorico e 50% di applicato).

– Fachschule (annoverate nel terziario con il nuovo sistema ISCED del 1997 dell'UNESCO). Questo itinerario, offerto a tempo pieno e anche a tempo parziale, consente di raggiungere skill approfonditi e prepara i quadri professionali intermedi, in grado di assumere alcune responsabilità di gestione di impresa, di formare altro personale o di impegnarsi nel lavoro professionale autonomo. L'accesso a questo percorso richiede il compimento con esame finale di una Lehre (apprendistato) e una comprovata esperienza.

Partecipazione e consultazione degli attori della vita sociale

Sono state realizzate varie forme di cooperazione tra istituti per la formazione continua, le organizzazioni che promuovono la formazione continua e le parti sociali (autorità locali, società private, rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, Camere di commercio e dell'industria e altre organizzazioni autogestite interne al settore industriale). Comunque ciò non compromette la libertà decisionale degli istituti per quanto riguarda l'organizzazione dei corsi e la selezione del personale docente.

Catalunya

In Spagna, sui temi della formazione professionale, sono da anni impegnati in modo congiunto istituzioni pubbliche dello Stato e delle Comunità Autonome (Comunidades Autonomas, CC.AA.), organizzazioni di imprese e organizzazioni sindacali. Preceduta da vari accordi tra questi attori sociali, già nel 1986 è stata varata una legge per la nascita del Consejo General de la Formacion Profesional (Ley 1/1986 de 7 de enero) al quale è spettato il compito di stendere il Primer Programa Nacional de la Formacion Profesional (1993-1996). In Catalogna il consiglio Catalano per la Formazione Professionale (Consell Català de Formació Professional), su richiesta del Governo, ha elaborato il Piano Generale della Formazione professionale in Catalogna 2003- 2006.

La Costituzione del 1978 sta trasformando radicalmente il sistema amministrativo spagnolo spingendolo verso un modello fortemente decentrato. Questo processo sta por-

tando alla assunzione, da parte delle diciassette CC.AA. della piena autonomia in materia di educazione.

Lo schema che segue descrive i cinque livelli del sistema educativo spagnolo regolati dai 67 articoli della LOGSE (Ley de Ordenación General del sistema educativo) ed evidenzia la stretta relazione esistente tra formazione scolastica e formazione professionale.

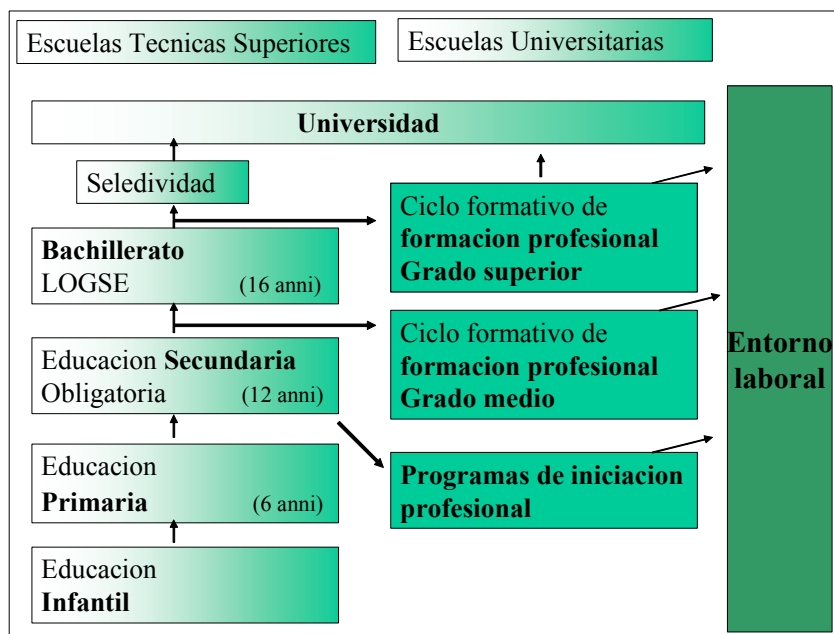


Figura 2 Modello Spagnolo

Attori del sistema

Come anticipato sono gli attori che concorrono alla realizzazione del sistema formativo spagnolo, sia a livello generale che a quello delle CC.AA.

Stato

Lo Stato spagnolo si è riservato l'esercizio esclusivo delle competenze per la salvaguardia della omogeneità e unità del sistema educativo, secondo quanto stabilito dalla Costituzione. Il Ministerio de Educación y Cultura (MEC) è l'organo della amministrazione centrale con maggiori competenze. Il Consejo General de la Formación Profesional (organo consultivo del MEC) che esercita un ruolo centrale di indirizzo, programmazione e coordinamento; in esso sono rappresentati soggetti pubblici e privati (rappresentanti delle CC.AA, organizzazioni sindacali e delle imprese più rappresentative).

Altro organo istituzionale a livello generale è il Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales che cura, tra l'altro, le modalità di incontro tra domanda e offerta con l'INEM (Instituto Nacional de Empleo). Sempre l'INEM, tramite la Subdirección General de Gestión de Formación Ocupacional, ha il compito di mettere a punto il Plan para la Ordenación de la Formación Profesional Ocupacional y la elaboración del Repertorio de Certificados de Profesionalidad, per adempiere a quanto previsto nel Programa Nacional de Formación Profesional.

CC.AA.

La realizzazione della formazione professionale è interamente assegnata alle CC.AA., che la impartiscono secondo le indicazioni fornite a livello statale (titoli, famiglia, modularità dei corsi, durata, contenuto formativo, metodologie, prove di accesso e di convalida, selezione finale, ecc.). Alle CC.AA. spettano le competenze normative, l'implementazione delle norme statali, la regolazione degli aspetti ed elementi non di base del sistema educativo, l'amministrazione e gestione del sistema nel proprio territorio.

Municipios

Tra le autorità locali si comprendono soprattutto i municipios che assumono competenze sulla costruzione dei nuovi edifici scolastici, la manutenzione del patrimonio immobiliare, la vigilanza sull'adempimento degli obblighi scolastici. Altre autorità locali sono le corporaciones locales che partecipano ai consigli scolastici municipali.

Coordinamento

Il necessario coordinamento tra il livello centrale e quello locale dello Stato spagnolo, in materia educativa, è affidato alla Conferencia de Consejeros Titulares de Educación, composta dai consiglieri del governo delle CC.AA. e dal MEC. Il suo compito è favorire il coordinamento amministrativo e lo scambio di informazioni: ha carattere consultivo. Il coordinamento è anche svolto attraverso convenzioni di collaborazione tra singole CC.AA., per obiettivi di promozione, adeguamento di programmi e attività.

Enti di erogazione

Le leggi organiche sul sistema educativo hanno dotato di piena autonomia i centri scolastici che possono definire così il proprio modello di gestione organizzativa e pedagogica. Esistono centri pubblici e privati che impartiscono insegnamenti di uno o più livelli. I centri privati sono soggetti alla autorizzazione amministrativa per la loro apertura e funzionamento. Per la formación profesional ocupacional esistono anche i centri collaboratori. Un Centro Colaborador è un centro di formazione la cui capacità di impartire formazione è stata riconosciuta dall'INEM o dalle Comunidades Autónomas.

Rhone Alpes

Il sistema scolastico francese è stato sempre caratterizzato da una forte centralizzazione a livello statale. Soltanto di recente, ed in particolare dal 1982, lo Stato ha attua-

to una politica di decentramento amministrativo, delegando ai vari organi periferici alcuni dei poteri che erano prerogativa del Governo centrale (Comune per la scuola elementare, Département per i collèges, e la Regione per i Lycées e le scuole specializzate).

Lo Stato, le regioni, le imprese e le parti sociali contribuiscono all'elaborazione della politica di formazione professionale e si ripartiscono la responsabilità di attuazione della stessa. Per facilitare la coerenza e l'armonizzazione dei programmi dello Stato e delle regioni, un comitato di coordinamento è stato istituito a livello nazionale: "Comitato di Coordinamento dei Programmi Regionali dell'Apprendistato e della Formazione Professionale".

Per quanto riguarda gli altri soggetti coinvolti, le imprese sono allo stesso tempo i luoghi privilegiati d'attuazione della formazione e, con lo Stato e le regioni, sono i principali finanziatori della formazione professionale continua; mentre le organizzazioni professionali e i sindacati partecipano all'elaborazione delle disposizioni relative alla formazione professionale continua e contribuiscono alla loro attuazione con la creazione e la gestione di organismi paritetici.

Il legislatore francese ha voluto regolamentare in modo accurato il settore della Formazione Professionale Continua. In questo senso, l'intervento legislativo si concretizza con l'introduzione di un apposito Libro nel Code du Travail, e, chiaramente, un intervento normativo di tale portata non poteva che sancire l'importanza che l'attività formativa ricopre nel sistema economico e sociale francese. L'art. L900-1 del CdT, apre la sezione dedicata alla Formazione Professionale sancendo che la stessa costituisce un obbligo nazionale.

Dopo il riassetto organizzativo della struttura scolastica, che ha riguardato anche il settore della formazione professionale, il percorso formativo si presenta articolato come appare alla fig. 9.4.

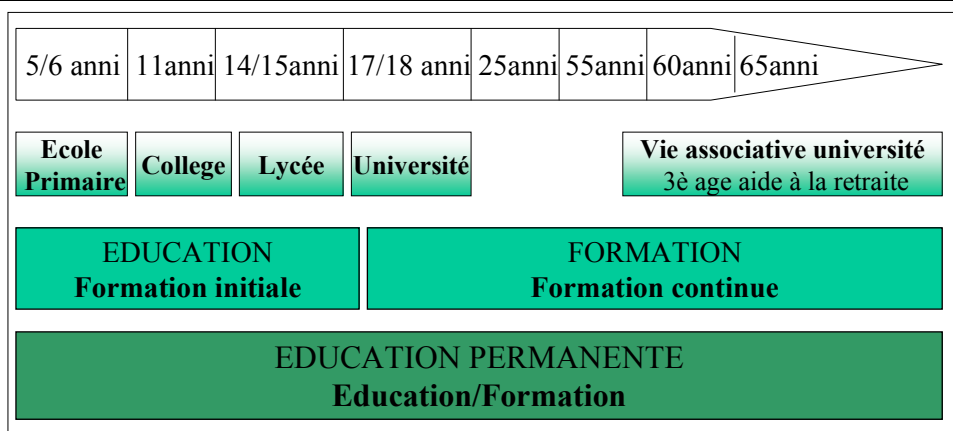


Figura 3 Modello Francese

Attori del sistema formativo

Dal punto di vista politico/amministrativo, la Francia è suddivisa in 22 regioni che comprendono da 2 a 8 dipartimenti ciascuna. È articolata quindi in 96 dipartimenti metropolitani, 4 dipartimenti d' Oltre Mare, 2 collettività territoriali (Mayotte, Saint - Pierre - et - Miquelon) e 3 territori d' Oltre Mare (Polinesia, Nuova Caledonia, Wallis e Futuna). La legge del 1972 e le leggi sul decentramento del 1982 e del 1983 hanno accresciuto significativamente il ruolo delle collettività territoriali.

Lo Stato ha tuttavia conservato per sé un ruolo importante: resta infatti garante del buon funzionamento del servizio pubblico e della coerenza dell'insegnamento.

L'Amministrazione a livello nazionale

Il Sistema scolastico francese ha una struttura di tipo gerarchico-funzionale. A capo di questo si trova il ministero dell'Educazione nazionale, della Ricerca e della Tecnologia. Il Ministero è strutturato per competenze in dipartimenti. Non esiste una struttura che coordina la politica delle differenti direzioni. Ognuna assicura le funzioni di progettazione, di previsione e di regolamentazione.

Le Regioni

Dal 1982 è responsabile della costruzione e del mantenimento dei licei e degli istituti specializzati nonché si è vista attribuire importanti competenze in materia di formazione professionale.

L'amministrazione del sistema scolastico a livello regionale è chiamata amministrazione accademica o rettorato.

I Dipartimenti

Come già anticipato la Francia è composta da 96 dipartimenti metropolitani e da 5 dipartimenti d'oltre mare. Il dipartimento è allo stesso tempo una collettività territoriale decentrata dotata di un'assemblea eletta dalla popolazione, «il consiglio generale», e una circoscrizione amministrativa dello Stato, diretta da un funzionario nominato dal Governo, il Prefetto. Tra le competenze loro riconosciute rientrano i trasporti «scolastici», la costruzione e il mantenimento dei collegi.

Coordinamento tra i diversi organismi

Molteplici sono gli organismi del sistema della formazione professionale in Francia. Le Commissioni professionali consultive (CPC) sono competenti per le questioni relative all'insegnamento professionale e sono formate da rappresentanti dei poteri pubblici, degli impiegati e degli artigiani, dei dipendenti e di personalità scelte in base alle loro competenze.

Il Consiglio Accademico dell'Educazione Nazionale è un organismo a livello regionale ed è presieduto, a seconda della natura delle questioni esaminate, dal prefetto della Regione o dal presidente del Consiglio Regionale. Ha competenze sull'insegnamento scolastico e superiore ed in particolare fornisce pareri sul funzionamento del servizio pubblico nelle accademie, sullo schema previsionale per la formazione e sugli orientamenti del programma accademico della formazione degli adulti. Il Consiglio accademico consultivo per la formazione continua, presieduto dal Ret-

tore, è composto da rappresentanti del ministero dell'Educazione nazionale e dalle organizzazioni sindacali rappresentative del ministero dell'Educazione nazionale. Ha come oggetto la funzione di favorire la formazione continua degli adulti.

Enti erogatori

In Francia sono presenti enti di formazione sia privati sia pubblici. A seguito delle disposizioni della legge sull'orientamento del 10 luglio 1989 i collegi ed i licei del sistema scolastico nazionale sono stati organizzati in gruppi di istituti (GRETA) in modo da ottimizzare la loro missione di formare gli adulti. Pochi istituti del primo ciclo organizzano azioni di formazione continua. Questi istituti possono essere collegi, licei per l'insegnamento generale e tecnologico, o licei professionali. È nei GRETA che le persone interessate possono incontrare i consiglieri sulla formazione continua (CFC) che le orientano nella loro ricerca sulla formazione da seguire. Questi hanno inoltre la responsabilità di programmare le sessioni di formazione, in accordo con i bisogni delle imprese.

Collocato sotto la tutela del Ministère de l'Emploi e de la Solidarité, l'associazione nazionale per la formazione degli adulti (AFPA) è un organismo pubblico di formazione professionale. Questa risponde a bisogni di formazione professionale, d'inserimento qualificante dei dipendenti, delle imprese, di coloro che cercano un impiego e delle collettività territoriali. Le imprese con più di 9 dipendenti sono una parte attiva e importante nella formazione degli adulti, non solo per il loro obbligo legale di investire l'1,5% della massa salariale in formazione (essenzialmente professionale), ma anche come intermediarie attraverso i «comitati d'impresa»: le aziende finanziano numerose attività culturali, sportive, di promozione sociale, di sviluppo personale.

Lombardia

E' stata recentemente approvata la legge nazionale di riforma dell'istruzione e della formazione (Legge 53 del 28. marzo 2003 – *“Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”*) che introduce il diritto-dovere di istruzione e formazione per tutti i cittadini per 12 anni e comunque fino al conseguimento di una qualifica. La riforma, nell'intendimento del legislatore, dovrebbe riuscire a garantire una elevata qualità culturale e professionale attraverso un sistema unitario, ma al tempo stesso elastico da consentire ampia flessibilità, che proprio per questa peculiarità, assicura un valore nazionale ai titoli conseguiti e li rende per questo spendibili anche a livello europeo.

Il Sistema della Formazione Professionale, in Italia è stato normato a partite dal 1978, con l'approvazione della Legge n. 845 *“Legge quadro in materia di formazione professionale”*, con cui si sono individuati alcuni degli elementi che ancora oggi qualificano i sistemi formativi regionali.

Tra i principali si citano:

- attribuzione alle regioni del governo e della programmazione del sistema formativo,

- creazione di un sistema di formazione professionale post-obbligo, rispondente ai nuovi fabbisogni derivanti dal mutamento dello scenario economico/produttivo,
- sviluppo di un'offerta formativa pluralistica in riferimento tanto alle tipologie di attività quanto ai soggetti attuatori,
- definizione dei requisiti per l'accesso al finanziamento pubblico delle attività di orientamento e formazione professionale,
- istituzionalizzazione dei rapporti tra enti di formazione professionale ed imprese.

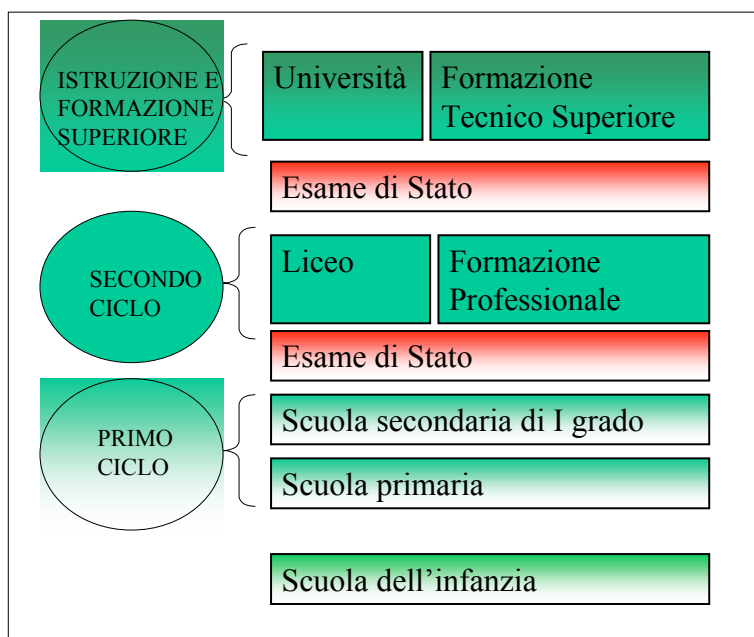


Figura 4 Modello Italiano

Attori del Sistema

Gli attori del Sistema della Formazione professionale operano in ruoli e funzioni diversi sia per ambiti territoriali sia per compiti.

Il livello Nazionale

La competenza in materia di Formazione professionale è stata trasferita dal Ministero del Lavoro in capo alle Regioni a partire dal 1972. La normativa nazionale di riferimento del settore è la sopracitata Legge Quadro 845/78 "Legge-quadro in materia di formazione professionale" che all'articolo 1 recita: "La formazione professionale, strumento della politica attiva del lavoro, si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica e tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evolu-

zione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico".

Il livello Regionale

La Regione Lombardia ha potestà legislativa in materia di Orientamento e Formazione professionale. Essa, nel recepire i principi stabiliti dal quadro normativo nazionale, approva la propria legge n. 95 del 7 giugno 1980 – “Disciplina della formazione professionale in Lombardia” che sebbene sia stata più volte rivista è tuttora in vigore. Il testo della legge definisce un sistema formativo articolato in funzione sia delle caratteristiche oggettive dei destinatari sia delle finalità perseguite.

Il sistema pubblico della formazione professionale è rappresentato dai Centri di Formazione Professionale istituiti dalla Regione sulla base delle indicazioni contenute nel piano regionale della formazione dipendenti dalla regione e dagli enti locali.

Il livello Provinciale

L'Ente Provincia recepisce gli Indirizzi regionali e definisce le proprie strategie in merito alla Formazione Professionale che persegue attraverso varie misure e azioni messe a bando (definizione delle strategie a livello provinciale). La programmazione dell'offerta formativa nel territorio provinciale è realizzata sia attraverso dispositivi provinciali (obbligo formativo, svantaggio e apprendistato) sia attraverso dispositivi regionali ai quali la Provincia partecipa definendo priorità e linee strategiche e, in alcuni casi, partecipando ai nuclei di valutazione regionali (partecipazione alla definizione delle strategie a livello regionale).

Sul territorio provinciale, accanto alle attività a finanziamento pubblico, vi sono i “Corsi Privati Riconosciuti”, organizzati direttamente da Enti pubblici o privati, con vigilanza da parte della Provincia, che consentono di conseguire un attestato regionale di qualifica o specializzazione, ma che non sono finanziati con risorse pubbliche.

Inoltre, in relazione alla formazione professionale, un ruolo fondamentale e insostituibile della Provincia consiste nel monitoraggio dei fabbisogni del territorio attraverso propri strumenti predisposti allo scopo di sostenere la capacità di pianificazione strategica e di programmazione dell'offerta formativa a livello provinciale.

Gli enti erogatori

Per l'attivazione delle iniziative formative, la regione può stipulare convenzioni con enti accreditati (in base alla L.R. n.1 del 5 gennaio 2000), pubblici o privati, che, non perseguendo scopo di lucro e disponendo di riconosciute competenze in materia, siano riconosciuti idonei a tal fine. In riferimento alle specifiche esigenze di formazione connesse al mondo del lavoro, la regione può inoltre convenzionarsi con le imprese e loro consorzi, nonché con enti che espletino attività di orientamento professionale. Accanto agli enti coinvolti nel processo di produzione del servizio a beneficio dell'utenza finale, possiamo considerare le aziende che fruiscono del capitale umano creato attraverso la formazione professionale

