

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XLII
n. 3

RELAZIONE

SU “LA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA”

(Anno 2003)

(Articolo 66, comma 3, della legge 17 maggio 1999, n. 144)

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(MARONI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 12 gennaio 2004
—————

I N D I C E G E N E R A L E

<i>Abstract: Continuous Vocational Training in Italy - Report 2003 to the Italian Parliament</i>	Pag. 7
Il sistema nazionale di formazione continua: strategie per governare le nuove complessità	» 9
PARTE PRIMA, I PRINCIPALI ELEMENTI DI EVOLUZIONE DEL SISTEMA	» 13
CAPITOLO 1.1 - La formazione continua nella Strategia Europea per l'Occupazione	» 15
CAPITOLO 1.2 - L'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua	» 18
CAPITOLO 1.3 - Il nuovo orientamento degli strumenti nazionali	» 21
<i>1.3.1 - I piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali - La legge 236 del 1993</i>	» 21
<i>1.3.2 - I congedi formativi. La legge 53 del 2000</i>	» 23
CAPITOLO 1.4 - La formazione continua a domanda individuale	» 24
<i>1.4.1 - La Formazione Continua Individuale nell'attuazione della legge 236/93</i>	» 24
<i>1.4.2 - La Formazione Continua Individuale nella legge 53/2000</i>	» 26
<i>1.4.3 - I voucher aziendali</i>	» 27
CAPITOLO 1.5 - La formazione nella contrattazione collettiva	» 29
CAPITOLO 1.6 - L'osservazione e il monitoraggio degli interventi	» 32
PARTE SECONDA, LE POLITICHE DI FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA NEL TRIENNIO 2000-2002	» 35
CAPITOLO 2.1 - Il Fondo Sociale Europeo	» 38
<i>2.1.1 - La programmazione attuativa</i>	» 38
<i>2.1.2 - L'avanzamento finanziario (Obiettivi 1 e 3)</i>	» 39
<i>2.1.3 - L'avanzamento fisico. Obiettivo 3</i>	» 40
<i>2.1.3.1 - Le caratteristiche dell'utenza</i>	» 43
<i>2.1.3.2 - Le tipologie di azione</i>	» 46
<i>2.1.3.3 - Alcune caratteristiche dell'attuazione: costi unitari e durata della formazione degli occupati nel settore privato</i>	» 47
<i>2.1.4 - L'avanzamento fisico nelle Regioni Obiettivo 1</i>	» 48
<i>2.1.5 - Considerazioni di sintesi</i>	» 48
CAPITOLO 2.2 - Gli strumenti delle politiche nazionali	» 50
<i>2.2.1 - La legge 236/1993 tra Progetti aziendali e Piani formativi</i>	» 50
<i>2.2.2 - Gli orientamenti regionali per l'attuazione della legge 53/2000</i>	» 57
<i>2.2.3 - La formazione continua a domanda individuale</i>	» 60

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CAPITOLO 2.3 - I segmenti specifici di offerta di formazione continua . . .	Pag.	65
2.3.1 - <i>La formazione continua per il lavoro interinale: modalità di intervento e primi risultati</i>	»	65
2.3.2 - <i>La formazione continua per la sicurezza e la qualità del lavoro</i>	»	66
2.3.3 - <i>La formazione continua per la Pubblica Amministrazione. Problemi e linee di sviluppo</i>	»	70
PARTE TERZA - LE POLICY PER LA FORMAZIONE DEGLI ADULTI IN UN APPROCCIO DI LIFELONG LEARNING	»	13
CAPITOLO 3.1 - La strategia comunitaria e nazionale per la formazione permanente	»	75
CAPITOLO 3.2 - L'offerta formativa	»	78
3.2.1 - <i>L'attività dei Centri Territoriali Permanenti (CTP)</i>	»	81
3.2.2 - <i>I corsi serali nella scuola secondaria superiore</i>	»	83
3.2.3 - <i>Altre tipologie di offerta</i>	»	83
3.2.4 - <i>Strategie di sviluppo</i>	»	84
PARTE QUARTA - LA DOMANDA DI FORMAZIONE CONTINUA: CARATTERISTICHE, COMPORTAMENTI E ATTEGGIAMENTI DI LAVORATORI E IMPRESE	»	85
CAPITOLO 4.1 - Le imprese e la formazione continua in Italia e in Europa	»	88
4.1.1 - <i>Le caratteristiche delle imprese che investono in formazione continua</i>	»	88
4.1.2 - <i>Estensione, intensità e costi dei corsi di formazione</i>	»	90
CAPITOLO 4.2 - La domanda di formazione continua espressa dalle imprese - I dati del sistema informativo Excelsior per il 2002	»	93
4.2.1 - <i>I tirocini formativi nelle imprese italiane: i principali risultati dell'indagine Excelsior 2003</i>	»	99
CAPITOLO 4.3 - La formazione dei lavoratori occupati nelle grandi imprese italiane	»	108
4.3.1 - <i>La sistematicità dei processi formativi nelle grandi imprese</i>	»	108
4.3.2 - <i>Estensione e intensità dei processi formativi nelle grandi imprese</i>	»	109
4.3.3 - <i>Il rapporto tra innovazione e formazione</i>	»	110
4.3.4 - <i>La dimensione economica della formazione ed il ricorso al sostegno pubblico</i>	»	111
CAPITOLO 4.4 - La domanda di formazione continua espressa dai lavoratori	»	112
4.4.1 - <i>La partecipazione e l'accesso alle attività di formazione continua: un confronto tra dipendenti di imprese private e lavoratori autonomi</i>	»	112
4.4.2 - <i>La reiterazione dell'esperienza formativa</i>	»	113
4.4.3 - <i>Utilità percepita, titolarità della scelta, conoscenza e aspettative rispetto alle politiche pubbliche</i>	»	113

INDICE DELLE TABELLE

TAB. 1 - I principali strumenti per il finanziamento pubblico della Formazione Continua. Risultati di attuazione nel triennio 2000-2002	»	10
TAB. 2 - Prospetto riassunto dei Fondi interprofessionali già costituiti	»	20

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 3 - Caratteristiche comuni dei voucher aziendali con i voucher individuali e con i progetti formativi aziendali	»	27
TAB. 4 - Misura D1 (obiettivo 3) e Misura 3,9 (obiettivo 1) attuazione finanziaria al 30 giugno 2003 - Programmato, impegnato e speso per PO	»	39
TAB. 5 - Misura D2 (obiettivo 3) e Misura 3,10 (obiettivo 1) attuazione finanziaria al 30 giugno 2003 - Programmato, impegnato e speso per PO	»	40
TAB. 6 - Misura D1 obiettivo 3: attuazione fisica al 31 dicembre 2002. Progetti approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione	»	41
TAB. 7 - Misura D1 obiettivo 3: attuazione fisica al 31 dicembre 2002. Destinatari approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione	»	41
TAB. 8 - Misura D2 obiettivo 3: attuazione fisica al 31 dicembre 2002. Progetti approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione	»	42
TAB. 9 - Misura D2 obiettivo 3: attuazione fisica al 31 dicembre 2002. Destinatari approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione	»	43
TAB. 10 - Misura D2 obiettivo 3: destinatari avviati per genere e PO	»	45
TAB. 11 - Le risorse finanziarie della legge 236/93 nel triennio 2000-2002	»	50
TAB. 12 - Risultati attuativi dei provvedimenti <i>ex lege</i> 236/93 nel triennio 2000-2002	»	51
TAB. 13 - Indici fisico-finanziari relativi ai Progetti aziendali e pluriaziendali	»	51
TAB. 14 - Indici fisico-finanziari relativi ai Piani formativi	»	51
TAB. 15 - Ricostruzione regionale degli interventi finanziati dalla legge 236/93 nel triennio 2000-2002	»	53
TAB. 16 - Attuazione regionale della legge 53/2000. Congedi per la formazione continua	»	59
TAB. 17 - La formazione continua a domanda individuale nei due strumenti di finanziamento nazionale. Periodo 2000-2003	»	60
TAB. 18 - Caratteristiche dell'utenza delle attività di educazione permanente, per filiere d'offerta (val%). Anno 2001-2002	»	80
TAB. 19 - Corsi realizzati nell'a.s. 2001-2002 per tipologia ed area geografica (val. assoluti e val. %)	»	82
TAB. 20 - Percentuale di imprese che hanno realizzato interventi di formazione continua (Italia, 1999)	»	90
TAB. 21 - Percentuale di imprese che hanno realizzato interventi di formazione continua per area geografica (Italia, 1999)	»	90
TAB. 22 - Unità locali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali (%)	»	93
TAB. 23 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per ripartizioni territoriali (%)	»	93
TAB. 24 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classe dimensionale e settore (anno 2002 %)	»	95
TAB. 25 - Dipendenti formati per ripartizione territoriale e classe dimensionale dell'unità produttiva (anno 2002 %)	»	95
TAB. 26 - Incidenza dei fondi pubblici sulla spesa per formazione continua (anno 2002 %)	»	98
TAB. 27 - Incidenza dei fondi pubblici sulla spesa per formazione continua per settori e ripartizioni territoriali (anno 2002 %)	»	99

TAB. 28 - Imprese che hanno ospitato personale in tirocinio / <i>stage</i> nel corso del 2002 per settore di attività e regione	»	101
TAB. 29 - Imprese che hanno ospitato personale in tirocinio / <i>stage</i> nel corso del 2002 per classe dimensionale, settore di attività, regione e ripartizione geografica	»	103
TAB. 30 - Incidenza delle imprese che hanno selezionato tramite tirocini sul totale imprese che hanno ospitato personale in tirocinio / <i>stage</i> nel corso del 2002 per settore di attività, regioni e classe dimensionale	»	107

INDICE DEI GRAFICI

GRAF. 1 - La rilevanza della formazione continua cofinanziata nella misura D1 (destinatari %)	»	42
GRAF. 2 - Misura D1 obiettivo 3: quota di donne dei destinatari della misura e degli occupati (%)	»	43
GRAF. 3 - Misura D1 obiettivo 3: destinatari per classi di età (%)	»	44
GRAF. 4 - Misura D1 obiettivo 3: destinatari per titolo di studio (%)	»	45
GRAF. 5 - Misura D2 obiettivo 3: destinatari per classi d'età e PO (%)	»	46
GRAF. 6 - Misura D1 obiettivo 3: progetti avviati per macrotipologia di azione e tipologia di azione (1) (%)	»	46
GRAF. 7 - Misura D2 obiettivo 3: progetti avviati per macrotipologia di azione e tipologia di azione (1) (%)	»	47
GRAF. 8 - Misura D1 obiettivo 3: costo per destinatario e ore di formazione per destinatario (scala dx)	»	47
GRAF. 9 - Percentuale di imprese che hanno realizzato iniziative di formazione e percentuale di lavoratori coinvolti (Ue-15, 1999)	»	89
GRAF. 10 - Tipologie e formazione e ore di corso per materia nelle imprese italiane (1993-1999)	»	91
GRAF. 11 - Corsi: costo diretto medio orario per persona (in Euro) (Ue-15, 1999)	»	92
GRAF. 12 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione (anno 2002, %)	»	94
GRAF. 13 - Dipendenti formati per categoria professionale (anni 2000, 2001 e 2002, %)	»	96
GRAF. 14 - Dipendenti formati per categorie professionali e ripartizioni geografiche (anni 2000, 2001 e 2002, %)	»	96
GRAF. 15 - Dipendenti per categoria professionale e classi dimensionali (anno 2002, %)	»	97
GRAF. 16 - La spesa per la formazione continua per classe dimensionale delle unità locali (anno 2002, %)	»	98
GRAF. 17 - Livelli di reiterazione dell'esperienza formativa nei lavoratori formati	»	114

Report 2003 to the Italian Parliament

Abstract

The Italian system of Continuing Vocational Training (CVT) has been involved over the last three years in different and deep changes, both in strategies and organisational and juridical structures:

- the Lisbon strategy promoted a coordination among different training policies; the most important documents on this theme are the European area of lifelong learning and the Employment Strategy for 2002, including new CVT goals;
- Social partners have been mainstreamed to manage CVT at many levels. They are involved in building up Interprofessional Funds¹ as well as in planning CVT policies for several public arenas (local development pacts, training plans financed by national and regional funds, etc.);
- National Laws² financing Continuing Vocational Training, ESF Regional plans and ESF System Actions³ have been developed; therefore CVT public financing has been implemented.

The key Laws in the Italian system of Continuing Vocational Training are:

- Law 388/2000. It has instituted Interprofessional Funds. They are regulated by joint agreements between the most representative social partners in each economic sector and are aimed to promote CVT. They come from enterprises paying compulsory contribution (0,30% of the salary mass). Nine Interprofessional Funds are working at the moment.
- Law 236/93. It finances company training plans. Last Ministerial directives propose to give priority in financing plans for microenterprises, precarious and low qualified workers; a weak target. In the period 2000-2002 this Law has allocated around 150 millions euros to finance training for more than 150.000 workers.
- The Law 53/2000. It finances training plans based on bargain agreements on re-organisation of working time. The implementation of these plans is at the beginning and 247 projects have been financed for 5000 workers. This Laws finances also individual training plans for 10.000 workers.

In the period 2000-2003 530.000 workers have participated to CVT interventions by ESF Regional plans.

One of the main evolutions over the last three years is the large development of individual training vouchers. The public financing of individual vouchers collects funds from ESF or L.236/93 or L.53/00, in relation to the different Regional budgets. At least 33.000 workers benefit of individual training vouchers.

Social dialogue development has influenced continuous training system; collective bargain sets a few norms regarding continuous vocational training (as paid working hours). Besides, social partners are involved in local development programmes, introducing a focus on continuous vocational training interventions.

The European Social Fund intervention in Italy for CVT, valuable at 1.846.759.151,3 euros for the 2000-2006 programme, is diversified in Objective 1 Regions (Southern Italy) and Objective 3 ones (Centre and Northern Italy). In the Objective 1 area, expenditures for CVT⁴ are about 105

¹ Managing CVT for workers and enterprises paying their contribution to specific Fund ”.

² Company and territorial training plans, as well as individual vouchers, according to Law 236/93 (regarding in company training) and Law 53/00 (training leave).

³ Managed by the Ministry of Labour and Social Policies (MLSP).

⁴ 30 June 2003.

Millions Euros for companies and 20 Millions for Public Sector. In the Objective 3 area committed expenditures for CVT⁵ are around 663 Millions Euros for companies and 102 Millions for Public Sector.

Over the last three years specific interventions have been promoted on the following themes:

- training for interim workers, supported by an agreement signed in 1999 by Social Partners, creating a proper Fund (Forma Temp);
- CVT for safety and health in the job environment, strongly promoted by the State Authority in the field (INAIL) and by L.626/96⁶;
- CVT for public employees; since 1999 collective bargain in the Public Sector allocates 1% of their salary for CVT

The CVT in Italy is considered part of the framework of adult education and training; there are more than 5.000 training centres involving at least 350.000 adult learners.

The researches promoted by the Ministry of Labour and Social Policies in partnership with ISFOL give an outlook of the main aspects of the CVT demand in Italy:

- the involvement of companies in CVT in Italy is still weaker than in other European countries; furthermore, in Italy CVT demand depends more on the company dimension than in other EU countries⁷;
- big companies are the main part of private sector demand; they organise CVT with internal resources and train mostly mid and high profiles within their staff. Over the last three years training needs have been focused on technological innovation;
- workers' demand has been investigated by ISFOL-Abacus surveys, revealing a large percentage of involved workers: 31,8 % of trained employees in 2000-2001, 42,9% of autonomous workers in the same period.

In the framework of the continuous vocational training system development CVT public policies are trying to face a few problems; some of them shared with EU countries and others linked to Italian socio-economical structure, like the inclusion of weak workers in CVT initiatives.

⁵ 30 June 2003.

⁶ See also Law 626/94.

⁷ Data from Eurostat survey CVTS 2, 1999.

Il sistema nazionale di formazione continua: strategie per governare le nuove complessità

Nel corso dell'ultimo triennio il percorso di sviluppo del sistema nazionale di formazione continua è entrato in una fase di forte ridisegno dei suoi assetti, attraverso l'introduzione di importanti novità normative e di nuove priorità, con una parziale rivisitazione dei ruoli istituzionali, degli snodi organizzativi e delle finalità di intervento.

Il processo evolutivo in atto, indirizzato alla costruzione di un sistema coerente e integrato di policy, deve essere compreso ed analizzato attraverso diverse chiavi di lettura, ed in particolare:

- in primo luogo, va segnalata l'adozione progressiva, da parte delle politiche nazionali di sostegno della formazione continua, degli obiettivi strategici di Lisbona, così come declinati e integrati dagli indirizzi comunitari in materia di 'lifelong learning' e dalla nuova Strategia Europea per l'Occupazione (SEO);
- in secondo luogo, dal punto di vista delle scelte interne, particolare rilevanza va assumendo l'inserimento, tra gli strumenti diretti al finanziamento, all'organizzazione e alla realizzazione della formazione dei lavoratori, dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione continua e la conseguente articolazione su più livelli (istituzionale, territoriale, tra le stesse Parti Sociali) delle regole che ne governeranno il funzionamento. La nascita dei Fondi, arricchendo il panorama degli strumenti disponibili, crea le condizioni per la scrittura di un quadro generale di policy, mentre rende necessarie nuove forme di integrazione e coordinamento onde evitare il rischio di sovrapposizioni di target;
- si assiste ad una rapida evoluzione delle modalità dell'intervento formativo rivolto ai lavoratori occupati, data la crescita della quota degli interventi che seguono la modalità della formazione a domanda individuale (e quindi del voucher formativo aziendale), nonché della emersione di domanda formativa proveniente da specifici settori o segmenti e per tematiche che rivestono grande interesse (come nel caso della formazione iniziale e continua per i lavoratori dell'interinale, per i lavoratori della Pubblica Amministrazione o l'interesse per le tematiche della sicurezza e della qualità del lavoro);
- la tematica della formazione continua ha assunto maggiore rilievo nel quadro della contrattazione collettiva nelle ultime tornate contrattuali e cresce il ruolo (che ormai sembra potersi definire decisivo) che dovranno ricoprire le Parti Sociali, chiamate, nella loro espressione Bilaterale, attraverso l'attivazione dei Fondi Paritetici, a svolgere compiti non solo di programmazione e di negoziazione ma anche di gestione di risorse talmente ingenti da incidere profondamente sul disegno del nuovo e più complesso sistema di Formazione Continua;
- le esperienze e le sperimentazioni che si sono susseguite negli ultimi tre anni nell'ambito sia delle risorse della legge 236/93 (dedicata al finanziamento di Piani formativi concordati tra le parti sociali), sia della programmazione del Fondo Sociale Europeo, hanno reso sempre più urgente l'esigenza di progettare interventi per la messa in valore di quanto finora realizzato: in primo luogo attraverso la creazione di strumenti adeguati per una ricostruzione realistica (periodica e certa) del quadro conoscitivo degli interventi formativi e non, posti in essere su tutto il territorio nazionale, e non solo in talune Regioni come accade ancora troppo spesso e, in secondo luogo attraverso lo sviluppo di strumenti per la diffusione delle buone prassi;
- mentre le Istituzioni e le Parti Sociali sono impegnate nel sostenere la necessità della formazione continua e la correlata esigenza di regole e di risorse per fronteggiare i deficit di

competenze di lavoratori e imprese, nel panorama europeo la formazione iniziale, la formazione continua e l'educazione degli adulti vengono inquadrare nella strategia generale dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (Lifelong Learning). Trattare temi quali il governo dei processi, il coinvestimento dei lavoratori, delle imprese e delle collettività nelle politiche di sviluppo delle risorse umane, significa sempre più spesso dar conto di scenari che travalicano l'orizzonte dei lavoratori occupati per arrivare a considerare il più ampio spettro dei soggetti adulti presenti in Paesi che hanno la necessità di allungare la vita lavorativa nonché di ampliare la base produttiva spostando milioni di cittadini e, soprattutto, di cittadine, dalla condizione di non disponibili (e quindi di 'non attivi') a quella di appartenenti espliciti del mercato del lavoro.

- il rafforzamento, infine, degli investimenti sulle risorse umane legate a specifici segmenti del mondo del lavoro. Si pensi al rafforzamento dell'Educazione Continua in Medicina (ECM), che ha reso obbligatorio l'aggiornamento professionale del personale medico e paramedico e che costruito un sistema di crediti e di accreditamento dell'offerta (privata) di corsi e seminari; così come è da accogliere come un segnale forte la decisione dell'Ordine dei Dottori Commercialisti di prevedere una formazione obbligatoria per gli aderenti e la decisione di varare regole per l'autocertificazione dei percorsi.

Il presente Rapporto si propone di analizzare ciascuno di questi elementi, definendone lo stadio di sviluppo, sia per quanto riguarda l'elaborazione strategica che la concreta attuazione, nel tentativo di ricostruire lo 'stato dell'arte' della formazione continua nel nostro Paese.

Nella tabella seguente viene fornito un quadro di sintesi degli interventi finanziati con il concorso delle risorse finanziarie pubbliche e dei lavoratori coinvolti nel corso del triennio 2000 - 2002 (per la legge 53/2000, parte dei dati sono relativi anche al 2003). Pur nei limiti interpretativi, segnalati ampiamente nel Capitolo 2 del presente Rapporto, e dovuti alle difficoltà ancora rilevanti nella ricostruzione complessiva delle realizzazioni, si può apprezzare la dimensione non trascurabile del numero di lavoratori per cui sono state finanziate attività formative (il dato è ancora incompleto e suscettibile di probabili rettifiche verso l'alto).

Tab.1 - I principali strumenti per il finanziamento pubblico della Formazione Continua. Risultati di attuazione nel triennio 2000 - 2002 (attuazione finanziaria al giugno 2003 e attuazione fisica al dicembre 2002).

Strumenti di policy	Risorse Finanziarie (euro)	Iniziative di formazione finanziate	Lavoratori coinvolti
Fondo Sociale Europeo	891.351.375,01	36.536 (*)	531.017 (*)
Interventi ex legge 236/93	323.818.475,73	10.892	293.009 (**)
Interventi ex legge 53/2000	30.987.414,00	247 (tip.A) + 9.857 (tip.B)	14.534
Totale	1.246.157.264,74	57.268	838.560

(*) i dati si riferiscono alle Regioni Obiettivo 3 (Nord e Centro Italia) e al PON Azioni di Sistema del MLPS

(**) il dato non tiene conto di una parte degli interventi finanziati dalle Regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli V.G., Lazio, Marche, Sicilia, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta.

Fonte: Elaborazioni Isfol

Dai primi mesi del 2004, alle attività promosse con gli strumenti ora operanti si affiancheranno - anche se in parte sostituendosi quelle organizzate e finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali con una prevedibile forte accelerazione degli 'investimenti' delle imprese e dei lavoratori per la formazione continua ed offrendo l'occasione per riesaminare, riorientare e integrare, in un'ottica di sistema, le diverse linee di politica pubblica in materia.

Per rendere pienamente operativi i Fondi Paritetici Interprofessionali i passi che si stanno compiendo attualmente sono così sintetizzabili:

- le organizzazioni di rappresentanza paritetica (gli organismi espressione della bilateralità), si stanno attrezzando dal punto vista organizzativo per il governo e la gestione di una mole ingente di finanziamenti e di attività, per dar vita sia all'amministrazione del livello centrale, sia alle articolazioni territoriali;
- le parti sociali hanno espresso l'esigenza di un rafforzamento della prassi negoziale finalizzato alla formulazione degli interventi in un'ottica di 'Piano formativo' condiviso ai diversi livelli (territoriale, settoriale, aziendale, individuale);
- infine (e soprattutto) si stanno realizzando intese, anche a livello regionale, per elaborare forme e modalità di integrazione e armonizzazione delle attività finanziate dai nuovi Fondi con le attività e gli strumenti già esistenti (comunitari, nazionali e regionali), allo scopo di coniugare dinamiche territoriali con dinamiche settoriali.

Quest'ultimo aspetto riveste un'importanza fondamentale sia in termini strategici che operativi. I Fondi Interprofessionali si inseriscono in un sistema di strumenti di finanziamento e gestione delle iniziative per la formazione continua già attivi da molto tempo: il FSE (attraverso i POR regionali e le Azioni di Sistema del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e la legge 236/93 (attraverso le successive Circolari di attuazione che si sono susseguite dal 1996). Come noto, questi ultimi hanno rappresentato per molto tempo i canali principali di finanziamento e di programmazione delle attività.

Il carattere di specializzazione settoriale dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali e l'orientamento verso determinati segmenti di lavoratori, fa emergere con evidenza la necessità di ricreare, per ciascuno degli strumenti esistenti, un ambito e dei target specifici di azione. Ciò riguarda in particolare il FSE e la prevista riprogrammazione di medio termine interviene in questo caso nel momento più opportuno.

Diverse categorie di lavoratori, infatti, non saranno comprese negli orizzonti operativi dei Fondi, sia per ragioni di incompatibilità di determinate tipologie di destinatari con l'ambito funzionale dei Fondi stessi, sia in considerazione dell'innescarsi di dinamiche particolari che tendono a ampliare il numero e la frequenza degli interventi formativi diretti ai lavoratori 'forti' (livello di scolarità medio-alta, buona collocazione nella gerarchia dell'impresa, ecc.). Molte ipotesi possono farsi riguardo alle ragioni di tale fenomeno ma è evidente che anche i processi di accumulazione dell'esperienza e della pratica formativa assumono una configurazione e una tendenza di carattere 'cumulativo' e 'incrementale', non dissimile da altri percorsi tipici di sviluppo delle imprese come, ad esempio, l'introduzione e la diffusione delle innovazioni tecnologiche.

Diverse sono, quindi, le categorie di lavoratori che potrebbero restare ai margini delle attività dei Fondi Interprofessionali e su cui non potrà che concentrarsi il FSE attraverso una opportuna revisione degli obiettivi programmatici e dei target di indirizzo. Tale armonizzazione del FSE con i nuovi Fondi non potrà che avvenire a livello dei POR regionali e in questo senso risultati importanti potranno essere prodotti in occasione delle eventuali articolazioni regionali dei Fondi, con cui le Regioni potranno chiarire e negoziare le strategie utili ad orientare la programmazione delle Misure FSE dedicate alla formazione continua dei lavoratori.

In quest'ottica, è possibile compiere una prima - e non esaustiva - rassegna dei segmenti di domanda a cui il FSE, o gli altri strumenti nazionali, dovranno dare risposta. Ci si riferisce:

- in primo luogo e in senso generale, a tutte le tipologie di lavoratori non coinvolti per ragioni di carattere normativo dalle attività dei Fondi; in particolare, l'area, vastissima, del lavoro autonomo e dei titolari delle imprese minori;
- i lavoratori delle piccole e piccolissime imprese disperse sul territorio e non altrimenti organizzate (anche nel caso in cui le stesse aderiscano ai FPI);

- i lavoratori in età avanzata a rischio di obsolescenza professionale e in generale i lavoratori con basso livello di scolarità e inseriti nei gradini più bassi della struttura aziendale (tipologie queste in genere trascurate dalle 'progettazioni' aziendali, come risulta dalle indagini empiriche condotte in materia);
- i lavoratori inquadrati nelle nuove forme contrattuali previste dalla legge 30/2003.

Com'è ovvio il problema non è confinato esclusivamente nella soddisfazione di particolari segmenti di domanda ma si estende agli aspetti relativi alla natura della formazione da erogare. In tal senso, quindi, non solo la formazione negoziata e concordata con l'impresa di appartenenza, ma anche la formazione (a fini di aggiornamento, di riconversione o di diversificazione delle competenze) scelta autonomamente dal lavoratore. In questo caso nuovi orizzonti operativi andranno delineati per gli interventi finanziati dalla legge 53/2000, le cui opportunità sono ancora poco conosciute dall'utenza e poco valorizzate dalle stesse amministrazioni regionali.

Nei percorsi di armonizzazione degli strumenti di promozione e finanziamento della FC, particolare rilievo assumono alcuni interrogativi sulla natura e sull'adeguatezza dell'offerta di FC oggi presente nel Paese.

Come dimostrano le evidenze empiriche - in particolare per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1999 e il 2001 - la grande maggioranza delle iniziative formative (circa 2/3) risultano rivolte a giovani di sesso maschile, dirigenti, quadri, tecnici e impiegati, inseriti nei livelli alti o medio alti delle gerarchie aziendali, che vivono in centri urbani di significativa estensione, che possiedono un Diploma di Laurea o un titolo di Scuola secondaria superiore e che operano nel terziario e soprattutto nella ITC. Questo target, oggi raggiunto sia dalle politiche pubbliche che dalle opportunità formative organizzate e finanziate direttamente dalle imprese, rappresenta una quota minoritaria del lavoro italiano, che trova, inoltre, nell'offerta 'di mercato', scuole e centri attrezzati, in grado di offrire formazione e consulenza di apprezzabile qualità.

Volendo invertire tale tendenza, adattando gli strumenti di finanziamento esistenti con i nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali, e ponendo, quindi, come target privilegiato degli interventi pubblici i soggetti più deboli, si dovrebbe orientare correttamente la attuale tendenza a trasformare molte misure di promozione (e di finanziamento) di progetti costruiti ad hoc per singoli gruppi-obiettivo, in misure di finanziamento di 'voucher' per sostenere la domanda individuale.

Il voucher è infatti uno strumento molto efficace ed economico (può abbattere parte dei costi di organizzazione della formazione specialmente nel caso i cui questa venga lasciata alla responsabilità e all'onere di organismi che investono su un proprio disegno imprenditoriale nel settore della cultura e delle conoscenze-competenze) nei confronti di una domanda consapevole e pronta ad analizzare contestualmente i propri fabbisogni e le opportunità offerte. Lo è meno per coloro (lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi o titolari di piccole e piccolissime imprese, spesso marginali) che richiedono generalmente una maggiore assistenza nell'elaborare la propria domanda di competenze.

Nel disegno dei Fondi Paritetici Interprofessionali, così come nella (conseguente) revisione delle priorità dell'intervento pubblico in materia di FC, deve essere riconsiderata (anche alla luce di quanto emerge dagli accordi stipulati in Spagna e in Francia) la quota di servizi destinati a stimolare e orientare la domanda degli individui e delle piccole imprese, rilanciando un impegno comune (in particolare da parte delle Amministrazioni pubbliche e delle parti sociali) per creare un'offerta formativa in grado di intercettare la domanda, oggi in gran parte non espressa, dei lavoratori italiani che non possiedono strumenti culturali adeguati.

Parte prima

I principali elementi di evoluzione del sistema

Capitolo 1.1 - La formazione continua nella Strategia Europea per l'Occupazione

La Formazione Continua costituisce uno snodo cruciale per il collegamento delle diverse politiche europee chiamate a contribuire alla “strategia di Lisbona” definita dal Consiglio Europeo del marzo 2000. Quest’ultima assume infatti una visione strategica dell’Unione Europea come un “economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010”, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Tale strategia complessiva è tesa a rendere coerenti, tra gli altri, due aspetti particolarmente rilevanti per la definizione delle politiche a sostegno della formazione continua:

- le politiche per uno “Spazio Europeo per l’apprendimento permanente”, riassunte nel 2002 in una risoluzione⁸ del Consiglio Europeo giunta dopo un dibattito avviato sin dal 1996 in occasione dell’anno europeo dell’istruzione e della formazione lungo tutto l’arco della vita⁹;
- la Strategia Europea dell’Occupazione (d’ora in poi SEO), nata nel 1997 con il Consiglio Europeo straordinario di Lussemburgo, che aveva già inserito la formazione come tema prioritario tra le sue linee direttrici.

Il “processo di Lussemburgo” prevede l’accordo tra gli Stati membri su obiettivi generali comuni, in direzione dei quali vengono annualmente preparate dal Consiglio delle Raccomandazioni specifiche per ogni partner nazionale, sulla base delle relazioni nazionali d’attuazione dei Piani Nazionali per l’Occupazione.

Dopo una valutazione del suo primo quinquennio d’attuazione, il Consiglio Europeo di Barcellona della primavera del 2002 ha deciso di integrare nella SEO gli obiettivi di Lisbona, dando mandato alla Commissione di proporre le linee di tale rinnovamento. Nel luglio 2003 il Consiglio ha approvato la nuova enunciazione degli orientamenti della SEO¹⁰, che necessitano un solido coordinamento con le normative economiche e di armonizzazione del mercato interno dell’Unione.¹¹

La nuova Strategia Europea per l’Occupazione

La nuova SEO si basa su tre obiettivi strategici che fanno da filo conduttore dei 10 orientamenti specifici cui gli Stati Membri dovranno attenersi. Tali obiettivi sono:

⁸ La risoluzione invita tra l’altro a “promuovere l’apprendimento nel posto di lavoro, in cooperazione con le istituzioni formative e le parti sociali”. Council Resolution of 27 June 2002 on lifelong learning (2002/C 163/01).

⁹ Si tratta dell’organo comunitario dove sono rappresentati i governi dei paesi membri.

¹⁰ Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione, (2003/578/CE)

¹¹ Le difficoltà nel coordinamento di questi due piani si comprendono meglio guardando alle basi normative delle politiche comunitarie coinvolte.

- a. le politiche per l’occupazione a livello europeo vivono da un lato nelle procedure non vincolanti della cooperazione aperta tra Stati previste nella Strategia Europea per l’Occupazione, d’altro lato nella programmazione del Fondo Sociale Europeo, nella quale le Regioni e la Commissione sono gli attori principali, e di iniziative comunitarie ad hoc (come Equal);
- b. le politiche generali per l’apprendimento lungo tutto l’arco della vita possono essere affrontate a livello comunitario solo attraverso le procedure della cooperazione aperta, essendo tale materia secondo i Trattati di competenza degli Stati membri, mentre politiche specifiche trovano spazio sia nella programmazione FSE che in programmi d’azione comunitaria (es. Leonardo).

- procedere verso la piena occupazione, con obiettivi intermedi per il 2005, quantificati in un tasso di occupazione medio della U.E. pari al 67%, del 57% per le donne e del 50% per i lavoratori anziani¹²;
- migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro, attraverso uno sforzo concertato di tutti i soggetti e in particolare attraverso il dialogo sociale;
- rafforzare la coesione e l'integrazione sociale, che comprende la riduzione delle disparità regionali.

Nella nuova SEO, non è solo la formazione continua ad essere considerata “elemento essenziale dell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza” del posto di lavoro¹³ ma anche le strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (lifelong learning), se coerenti ed esaustive, sono indicate come fondamentali nella realizzazione della piena occupazione.

Forte è pure il richiamo ai paesi membri affinché rispettino i parametri di rendimento dei sistemi d'istruzione e formazione negli aspetti rilevanti per l'occupazione (es. adulti in formazione), visti come complementari ai 10 orientamenti specifici della SEO.

Tra questi ultimi, la formazione continua trova spazio in modo particolare nei seguenti punti:

- *nella creazione di posti di lavoro e di nuova imprenditorialità*: laddove promuovere la formazione per lo sviluppo delle capacità imprenditoriali è un passaggio necessario;
- *nel far fronte al cambiamento e nella promozione dell'adattabilità e della mobilità nel mercato del lavoro*: oltre allo sviluppo del dialogo sociale e della responsabilità sociale dell'impresa, si intende promuovere l'accesso dei lavoratori alla formazione, in particolare dei meno qualificati;
- *nella promozione dello sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento lungo l'arco della vita*: che prevede, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2010, un livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, pari ad almeno il 12,5 % della popolazione adulta in età lavorativa¹⁴. Inoltre le politiche dovranno ottenere un aumento degli investimenti in risorse umane e a tale riguardo è importante che vi sia un significativo aumento degli investimenti da parte delle imprese nella formazione degli adulti, al fine di promuovere la produttività, la competitività e l'invecchiamento attivo. Saranno agevolati gli investimenti efficienti nel capitale umano da parte di datori di lavoro e dei singoli;
- *nelle azioni dirette all'aumento della disponibilità di manodopera e della promozione dell'invecchiamento attivo*: si raccomanda sia di favorire condizioni di lavoro in grado di stimolare il permanere in attività, come l'accesso alla formazione continua, sia riconoscere l'importanza particolare che rivestono la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro da un lato e le forme innovative e flessibili di organizzazione del lavoro dall'altro;
- *nello sviluppo della parità uomo-donna*: attraverso un approccio multidimensionale che affronti i fattori alla radice del divario retributivo, compresa la segregazione settoriale e occupazionale, nonché le differenti opportunità d'istruzione e formazione;
- *nella promozione dell'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e nella lotta alla discriminazione nei loro confronti*: obiettivo per il quale la formazione continua può essere valido strumento (come previsto d'altronde nel programma Equal);
- *nel contrasto delle disparità regionali in materia di occupazione*: incoraggiando il partenariato tra tutti gli operatori interessati e garantendo che il sostegno pubblico alle regioni in ritardo di sviluppo privilegi investimenti in capitale umano e intellettuale, nonché infrastrutture adeguate.

¹² Tra i 55 e i 64 anni.

¹³ Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, (2003/578/CE), punto 12.

¹⁴ Fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni.

Le indicazioni finali sulle modalità di implementazione delle nuova SEO, che completano gli orientamenti specifici, sono di particolare rilievo per comprendere l'evoluzione dei sistemi nazionali di formazione continua:

- *La prima indicazione riguarda la necessità del partenariato per l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione.* In essa si richiede esplicitamente che le parti sociali a livello nazionale siano invitate, conformemente alle tradizioni e alle prassi nazionali, a garantire un'efficace attuazione degli orientamenti per l'occupazione e a riferire sui loro contributi più significativi in tutti i settori rientranti nelle loro responsabilità, in particolare per quanto riguarda la gestione del cambiamento e l'adattabilità, la sinergia tra flessibilità e sicurezza, lo sviluppo del capitale umano, la parità fra i sessi.
- *La seconda indicazione è relativa alla necessità di uno stanziamento adeguato di risorse finanziarie.* Gli Stati membri dovranno quindi garantire la trasparenza e l'efficienza in termini di costi dello stanziamento delle risorse finanziarie per l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione, rispettando nel contempo la necessità di finanze pubbliche sane in linea con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. D'altro canto va sfruttato appieno il contributo potenziale dei fondi strutturali europei, in particolare il Fondo sociale europeo, per sostenere la realizzazione delle politiche e rafforzare la capacità istituzionale nel settore dell'occupazione.

Accanto alle nuove linee guida, il Consiglio ha, come da prassi, emesso le proprie raccomandazioni del 2003 per l'attuazione della SEO ai singoli paesi membri¹⁵.

Da una loro lettura comparata emerge come in quasi tutti i paesi dell'Unione sia necessario calibrare meglio, se non aumentare decisamente, il coinvolgimento dei lavoratori e delle parti sociali nel sistema di formazione continua, vuoi nell'ottica dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, vuoi in quella della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Per quanto riguarda il nostro Paese, appare già in via di attuazione, nello sviluppo del sistema di formazione continua, l'adempimento di tale raccomandazione, specie per quel che concerne la creazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali a livello di sistema, e per l'accento posto sul dialogo sociale nei criteri di implementazione dei finanziamenti nazionali e comunitari.

¹⁵ Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003 sull'attuazione delle politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, (2003/579/CE).

Capitolo 1.2 - L'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel corso del 2003, ha dato concreto avvio ai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua, introdotti nell'ordinamento dall'art. 118 della legge 388/2000 (successivamente modificato dall'articolo 48, della legge 289/2002).

La normativa ha attribuito a tali organismi, costituiti dalle parti sociali attraverso "accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale", una porzione crescente¹⁶, delle risorse finanziarie derivanti dal gettito del contributo dello 0,30 delle retribuzioni versato dalle imprese all'INPS a titolo di contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Ai Fondi si riconosce, con le modifiche introdotte dall'art. 48 della legge 289/00, la possibilità di promuovere e finanziarie non soltanto Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, ma anche piani formativi individuali, nonché "eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e, comunque, direttamente connesse ai Piani, concordate tra le parti"¹⁷. Ai Fondi, viene riconosciuta la facoltà di articolarsi a livello territoriale.

La creazione di organismi gestiti direttamente dalle Parti Sociali (nella loro espressione bilaterale), che si propongono come strumenti di gestione delle risorse versate loro dalle imprese per la programmazione, l'indirizzo ed il controllo dei processi di formazione continua, non è una novità nel panorama europeo: già da tempo in altri paesi operano organismi simili che fondano la propria legittimazione sulla base di accordi interconfederali, sussunti in leggi dello Stato, nonché sulla scelta delle imprese che liberamente aderiscono versando agli organismi stessi risorse finanziarie variamente determinate e calcolate. Nel nostro Paese i Fondi hanno un connotato intersettoriale (o di comparto) e volontaristico, nel senso che ogni singola impresa può scegliere il Fondo Paritetico cui aderire e verso il quale saranno convogliate, tramite l'INPS, parte delle risorse finanziarie derivanti dal contributo obbligatorio precedentemente menzionato.

Attraverso l'utilizzo di tali risorse i Fondi saranno in grado di finanziare iniziative di formazione continua prevedibilmente più coerenti con le necessità reali delle imprese aderenti. L'ambito della bilateralità, infatti, coinvolgendo le organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali, costituisce un terreno generalmente più favorevole per una corretta identificazione dei fabbisogni professionali delle imprese. Lo dimostra il contributo offerto dagli Organismi Bilaterali nelle analisi dei fabbisogni professionali e di competenze nei diversi settori di attività finanziate, dal 1997 ad oggi, prima con la legge 237/93 (art. 9, comma 1), poi con il concorso del Fondo Sociale Europeo.

I Fondi, d'altro canto, non opereranno isolatamente. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali, oltre ai compiti di vigilanza, sono attribuite infatti funzioni monitoraggio sugli interventi realizzati, nonché di valutazione dei risultati conseguiti dagli stessi, entro tre anni dalla loro entrata a regime.

¹⁶ La norma prevede in particolare che dovranno essere versati ai Fondi, risorse a valere sul terzo dello 0,30% del monte salari (versato dalle imprese come assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria), e in particolare: il 20% dell'un terzo per il 2001, il 30% dell'un terzo per il 2002 e il 50% dell'un terzo per il 2003. A ciò si somma il 25% degli importi previsti per gli anni 1999 e 2000 dall'art. 66 della legge n. 144 del 1999.

¹⁷ Ad esempio, analisi della domanda e dei fabbisogni formativi, monitoraggio, raccolta e valutazione delle proposte progettuali, valutazione delle iniziative.

Il ruolo delle istituzioni viene ulteriormente rafforzato attraverso l'istituzione, "dell'Osservatorio per la formazione continua", composto da rappresentanti delle Regioni, delle Parti sociali, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali e dal Consigliere di parità della Commissione centrale per l'impiego. A questo organismo sono affidate funzioni di indirizzo, attraverso la predisposizione di linee guida, nonché il compito di esprimere pareri e valutazioni in ordine alle attività svolte dai Fondi.

La normativa fissa al 30 giugno di ogni anno il termine per l'adesione e per la disdetta ai Fondi che le imprese dovranno comunicare all'INPS che, a partire dal 2004, provvederà a trasferire il contributo al Fondo indicato. Lo stesso Istituto ha disciplinato, con Circolare n. 71 del 2 aprile 2003¹⁸, le modalità di adesione e revoca ai Fondi, rinviando ad un atto successivo la determinazione delle modalità di trasferimento delle risorse. L'impresa deve comunicare direttamente all'Inps l'atto di adesione al Fondo prescelto o la sua revoca. Per le prime adesioni, il cui termine è scaduto il 15 luglio 2003 (e che ha coinvolto quasi il 40% del target potenziale dei lavoratori), gli effetti finanziari e contributivi si produrranno a partire dal primo gennaio 2004.

In sintesi, la normativa ha quindi definito due fasi distinte: la prima, transitoria, che prevede l'accantonamento delle risorse previste dalla Legge Finanziaria 2001 da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali e il successivo trasferimento ai FPI; la seconda, 'a regime', che prevede a partire dal 2004 il diretto trasferimento delle risorse ai Fondi da parte dell'INPS, velocizzando le procedure ed eliminando il passaggio dal Ministero. Per la fase transitoria, i criteri di attribuzione delle risorse sono stati definiti con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato il 23 aprile 2003. Il criterio utilizzato per il riparto dei finanziamenti tra i Fondi costituiti alla data di entrata in vigore del decreto¹⁹ è stato individuato nella rappresentatività percentuale delle organizzazioni datoriali proponenti. Questa è definita sulla base del numero dei dipendenti e dei dirigenti delle imprese associate agli organismi datoriali che hanno costituito i Fondi stessi. Una quota pari al 10% delle risorse è stata inoltre accantonata per finanziare i FPI che verranno costituiti entro il 31 dicembre 2003.

Le risorse dovranno essere utilizzate entro 24 mesi dalla data delle prime erogazioni e qualora il termine non dovesse essere rispettato, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali provvede alla revoca delle risorse e alla successiva distribuzione tra i Fondi che hanno speso adeguatamente e per intero i finanziamenti assegnati. Le spese di gestione relative alle attività dei nuovi organismi non potranno superare la quota annua dell'8% del contributo erogato per i primi due anni di attività, del 6% per il terzo e il quarto anno e del 4% a decorrere dal quinto anno. I Fondi sono tenuti a presentare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali, periodiche relazioni rendicontali, nonché, semestralmente, i dati di monitoraggio relativi ai Piani formativi finanziati e ai beneficiari delle iniziative realizzate.

Con decreto dirigenziale del 24 giugno 2003, il Ministero, ha ripartito parte delle risorse stanziare dai commi 10 e 12 dell'art. 118 della legge 388/2000 tra gli otto Fondi interprofessionali già costituiti²⁰. Il decreto prevede la concessione di un anticipo del 20%, liquidato su richiesta di ciascun Fondo interessato. La seconda anticipazione del 40% è liquidata a seguito della presentazione di un Piano operativo di attività, mentre il saldo del restante 40% è erogato se il Fondo dimostra di aver speso il 70% delle anticipazioni percepite unitamente alla presentazione di un Rapporto di esecuzione sulle attività realizzate. Le risorse devono essere utilizzate nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, comprese quelle sugli aiuti di Stato.

Al momento della redazione del presente Rapporto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali sta provvedendo all'emanazione della Circolare attuativa che definirà i principali aspetti procedurali e le modalità relative al monitoraggio delle attività. Compiuto il

¹⁸ Circolare Inps 2 aprile 2003, n. 71 "Art. 118 della legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione".

¹⁹ Un prospetto sinottico in calce al testo riporta le informazioni essenziali relative ai FPI già costituiti.

²⁰ Recentemente è stato costituito un nono Fondo per la formazione dei dirigenti delle imprese aderenti a Confapi, che si gioverà della quota di riserva del 10%.

processo di costituzione dei primi Fondi (il Prospetto sinottico riportato nella pagina seguente ne riassume gli elementi essenziali), anche l'avvio operativo è già in fase avanzata mentre si attende la presentazione dei Piani Operativi di Attività da parte dei nuovi organismi ed è in via di definizione il sistema generale di monitoraggio degli interventi.

Tab.2 - Prospetto riassuntivo dei Fondi interprofessionali già costituiti

Fondi Paritetici Interprofessionali	Settori interessati	Decreti di autorizzazione del MLPS	Organizzazioni firmatarie	Risorse attribuite (*) (in euro)
Fondo per le imprese - Fondimpresa	Industria	28/11/2002	- Confindustria - Cgil; - Cisl; - Uil	41.307.178,55
Fondo Formazione PMI	Industria	21/01/2003	- Confapi; - Cgil; - Cisl; - Uil	11.313.014,08
Fondo per il terziario - FOR.TE	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	31/10/2002	Confcommercio; Abi; Ania; Confetta; Cgil; Cisl; Uil	24.553.964,25
Fondo per il terziario - FON.TER	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	24/02/2003	- Confesercenti; - Cgil; - Cisl; - Uil	2.723.231,04
Fondo Artigianato - FART	-Artigianato, -Piccole e medie imprese	31/10/2001	- Confartigianato; - Cna; - Casartigiani; - Clai; - Cgil; - Cisl; - Uil	7.919.109,86
Fondo per le imprese cooperative - FONCOOP	Cooperazione	10/05/2002	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop Cgil; Cisl; Uil	4.671.729,02
Fondo dei dirigenti dell'industria - Fondirigenti	Industria	06/03/2003	Confindustria; Federmanager	2.625.568,37
Fondo dei dirigenti del terziario - FON.DIR	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	06/03/2003	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenticredito Sinfub; Fidia	869.719,52

(*) Si tratta delle prima ripartizione delle risorse ex art. 118 legge 388/2000, disposta con il Decreto Dirigenziale n. 148/1/2003.

Capitolo 1.3 - Il nuovo orientamento degli strumenti nazionali

1.3.1 - I piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali - La legge 236 del 1993

Come noto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali, fin dal 1996, ha dato attuazione alle previsioni della legge 236/93 relativamente alla formazione degli occupati, distribuendo tra le Regioni le somme di volta in volta disponibili attraverso sette consecutivi atti di attuazione. Ciò ha rappresentato per molto tempo (accanto alle Misure dedicate del FSE) il canale principale di finanziamento della formazione continua nel nostro Paese. Le linee strategiche a cui tali interventi si sono ispirati si sono evolute nel tempo: dalle indicazioni della prima Circolare, che prevedeva il finanziamento di azioni di formazione aziendale, di 'azioni di sistema' nonché di interventi per la formazione continua degli operatori dei Centri di Formazione Professionale, si è passati alla concentrazione esclusiva sui progetti aziendali e pluriaziendali, fino all'introduzione dei Piani formativi concordati tra le Parti Sociali.

E' proprio in questo quadro evolutivo e nei suoi passaggi specifici che si apprezza il significato della legge 236/93, che ha rappresentato (non solo in senso 'quantitativo') l'intervento più importante per la costruzione delle linee principali del sistema nazionale di FC. Nei cambiamenti e nelle svolte strategiche impresse di volta in volta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali si riconosce una vera e propria attività di 'laboratorio' per la messa a punto di strumenti efficaci di intervento. E' in questo ambito che le Regioni hanno sperimentato per la prima volta gli strumenti per la Formazione continua a domanda individuale (che si sono notevolmente sviluppati in questo ultimo triennio) ed è sempre in quest'ambito che è stata elaborata l'ottica nuova di approccio alla progettazione e alla organizzazione degli interventi: il cosiddetto Piano formativo (territoriale, settoriale, aziendale o individuale), posto alla base dell'attività dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

I progetti formativi aziendali (o pluriaziendali) sono costituiti generalmente da un "progetto esecutivo", riportante i dati descrittivi e strutturali dell'azione formativa, accompagnati, di solito (ma non sempre), da un "parere favorevole" delle parti sociali. Il **Piano formativo** si inquadra invece *come programma organico di azioni formative concordato dalle parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali, territoriali o individuali*. Un programma, quindi, i cui obiettivi e modalità di attuazione devono essere condivisi formalmente e esplicitamente da tutti gli attori coinvolti, in primo luogo, dalle Parti Sociali.

Nel meccanismo di programmazione di attuazione degli interventi ex legge 236/93 sono individuabili quindi tre distinti livelli di concertazione tra le organizzazioni di rappresentanza sociale e nei primi due casi, tra le parti sociali e le istituzioni pubbliche:

- il primo, quello di livello nazionale, che si realizza nell'ambito del Comitato di Indirizzo per gli interventi di formazione continua (ex lege 236/93);
- il secondo, che si sostanzia nella pianificazione regionale e nelle scelte attuative a livello territoriale;
- il terzo, è infine costituito dalla negoziazione sul singolo Piano formativo che coinvolge, a seconda dell'ampiezza del Piano stesso, l'impresa, le rappresentanze sindacali aziendali, le organizzazioni datoriali e sindacali a livello locale.

Per una disamina sintetica dei dati di attuazione relativi in particolare al triennio 2000 - 2002 si rinvia al successivo capitolo (Cap. 2, par. 2.3).

In questa sede è necessario invece rilevare una nuova svolta nella strategia attuativa della legge 236/93 che si è sostanziata con la recente emanazione del Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali del 28 ottobre 2003, recante una nuova distribuzione di risorse alle Regioni (50 milioni di euro) e accompagnato da un Provvedimento relativo ai Criteri generali per la promozione dei Piani formativi individuali, aziendali e territoriali. Si accennava in precedenza all'esigenza di una 'specializzazione' degli strumenti di finanziamento

esistenti (e di una più generale esigenza di armonizzazione) che possa assicurare il coinvolgimento dei destinatari delle azioni di formazione continua non raggiunti (e non raggiungibili) dai nuovi Fondi Paritetici.

Il recente Decreto del Ministero (frutto dell'accordo raggiunto con le Regioni e con le Parti Sociali in sede di Comitato di Indirizzo per la Formazione Continua), si muove proprio in tale direzione introducendo, in primo luogo, un principio di azione nei confronti dell'operato regionale: è previsto infatti che le amministrazioni regionali e le province autonome dovranno, nell'ambito delle loro scelte operative relative all'utilizzo dei fondi ex legge 236/93, **favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il FSE e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi Interprofessionali.** Ma un'ulteriore novità è rappresentata dall'indicazione dei destinatari dei Piani formativi da finanziare: dopo aver ribadito che i lavoratori interessati agli interventi dovranno essere dipendenti di imprese assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (lo 0,30% della massa salariale), si dispone infatti che il 70% delle risorse assegnate alle Regioni dovranno indirizzarsi ad interventi dedicati a :

- i lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n.30 del 23 febbraio 2003;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Il restante 30% delle risorse distribuite dal Ministero è finalizzato a destinatari definiti e individuati autonomamente dalle stesse Regioni e Province Autonome.

La scelta del Ministero per quanto riguarda i destinatari a cui indirizzare il 70% delle risorse, è riconducibile alla necessità di promuovere politiche equitative e di individuare quale target centrale l'area poco coinvolta nelle iniziative di formazione continua che privilegiano, in genere, i più giovani, già adeguatamente scolarizzati e in posizioni professionali 'forti' (in sostanza le categorie di lavoratori sulle quali le imprese hanno maggiore interesse ad investire risorse e tempo). Manca ancora, come ovvio, tutta l'area del lavoro autonomo e dei titolari delle piccole e piccolissime imprese che non possono essere compresi negli obiettivi della legge 236/93 in quanto tipologie di "occupati" non soggetti al contributo dello 0,30%.

Come più volte ricordato in altre occasioni è la natura dell'obbligo di contribuzione (ovvero la contribuzione per la contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria di cui all'art.12 della legge 170/75), che esclude dall'essere oggetto di interventi gli occupati che non si trovino in una posizione contrattuale a rischio di perdita del posto di lavoro. Solo una modifica radicale della collocazione del contributo per la formazione (lo 0,30% versato dalle imprese all'Inps come prevede l'art.25 della legge 845/78) nel contesto più generale di una revisione degli strumenti atti a promuovere nuovi ammortizzatori sociali, può permettere di identificare come contribuenti e, quindi, anche come beneficiari degli interventi formativi (come previsto dall'art. 67 della legge 166/99) i lavoratori autonomi, i titolari delle Pmi, gli artigiani e i soci di cooperative. Per questi ultimi si potrà eventualmente provvedere con un maggiore impegno del FSE.

Viene previsto in questa nuova fase anche un maggiore 'accompagnamento' da parte del Ministero nei confronti delle attività regionali attraverso un monitoraggio semestrale delle iniziative finanziate: le amministrazioni invieranno infatti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un rapporto semestrale dettagliato sull'andamento delle azioni realizzato sulla base di linee guida ed indicatori quantitativi (finanziari e fisici) elaborati dal Ministero stesso e dall'Isfol.

Il provvedimento si inquadra quindi come un segnale forte alle Regioni per un maggiore impegno sul fronte della integrazione delle risorse e dell'armonizzazione degli strumenti di finanziamento della formazione continua già esistenti.

1.3.2 - I congedi formativi. La legge 53 del 2000

Con la legge 53/00 recante “*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*” si riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita offrendo la possibilità di utilizzare congedi specifici per la formazione continua (articoli 5 e 6)²¹.

L'articolo 6 definisce il principio generale per cui lo Stato le Regioni e gli enti locali assicurano, a tale scopo, un'offerta formativa articolata sul territorio, un'offerta che deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi a livello nazionale ed europeo. La formazione può corrispondere ad autonoma scelta del lavoratore oppure può essere predisposta dall'azienda, attraverso Piani formativi concordati tra le parti sociali.

Con il decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le risorse relative alle annualità 2000 e 2001. Lo stanziamento, pari, complessivamente, a circa 30 milioni di euro poteva essere destinato a finanziare due tipologie di intervento:

- a) i progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- b) i progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori”.

La prima delle due linee di azione è quella che ha incontrato le maggiori difficoltà, mentre la seconda ha trovato, nelle esperienze maturate nella concessione dei voucher per la formazione continua a domanda individuale, un terreno particolarmente fertile e ricettivo in particolare nelle Regioni del Centro e del Nord.

Le difficoltà incontrate dalle iniziative contrattate di riduzione di quote dell'orario di lavoro possono essere imputabili in parte allo sfasamento temporale tra l'entrata in vigore della legge e il rinnovo dei contratti collettivi nazionali (ciò ha fatto sì che la legge non abbia trovato, se non in misura molto ridotta, un concreto riscontro nei contenuti della contrattazione collettiva); venendo meno infatti il supporto a livello della contrattazione nazionale, le amministrazioni regionali si sono orientate maggiormente verso l'attuazione della seconda modalità prevista e quindi attraverso la concessione di voucher individuali. Ma la ragione fondamentale è da ricercarsi nella scarsa informazione degli operatori relativamente alle possibilità offerte dalle legge e ai meccanismi necessari per l'accesso alle risorse.

Proprio in considerazione di quest'ultima circostanza il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel progettare il provvedimento relativo alla nuova fase di trasferimento di risorse alle Regioni (con un imminente decreto²² si provvederà infatti al riparto delle risorse 2002 - 2003), ha previsto che una quota pari al 5% di quanto trasferito possa essere impiegata dalle Regioni per finanziare iniziative di informazione e pubblicità diretta “ai lavoratori, alle imprese ed alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori”.

E' stato inoltre disposto l'invio da parte delle Regioni di un Rapporto annuale sull'andamento delle attività elaborato sulla base di linee guida e indicatori predisposti dal Ministero stesso.

²¹ Per una discussione sul significato più ampio della legge 53 vedi in particolare il paragrafo seguente dedicato ad una breve riflessione sullo sviluppo della formazione continua a domanda individuale.

²² Attualmente in verifica ex-ante presso la Corte dei Conti.

Capitolo 1.4 - La formazione continua a domanda individuale

Un fenomeno che ha assunto una portata indubbiamente ampia e che si è posto all'attenzione degli operatori soprattutto nell'ultimo triennio, è la diffusione della cosiddetta 'formazione continua a domanda individuale' (FCI). Con questo termine si intende la formazione finalizzata al lavoro cui i lavoratori accedono non a seguito di piani formativi aziendali (concordati o meno tra le parti sociali), ma in base a progetti di miglioramento/arricchimento delle proprie conoscenze e competenze elaborati a livello individuale. Le caratteristiche principali delle pratiche di FCI emerse fino ad ora prevedono:

- il finanziamento dell'attività formativa attraverso la concessione di "voucher" individuali;
- la compartecipazione finanziaria da parte del lavoratore che richiede il voucher (in misura variabile in relazione agli indirizzi regionali e alle fonti di finanziamento);
- lo svolgimento delle attività formative principalmente fuori dell'orario di lavoro.

La formazione individuale viene ricercata dai singoli lavoratori in base ad aspettative diverse, come dimostra l'analisi delle esperienze attivate in ambito regionale, in particolare:

- svolgere meglio la prestazione lavorativa;
- acquisire competenze utili a possibili percorsi di carriera;
- trovare condizioni professionali migliori in altri contesti lavorativi dello stesso settore;
- cambiare settore lavorativo e tipo di prestazione;
- prevenire l'obsolescenza professionale;
- mettersi alla prova per verificare la possibilità di altri progetti professionali;
- passare dal lavoro dipendente al lavoro autonomo;
- approfondire una materia interessante;
- apprendere competenze funzionali (lingue straniere, informatica) utili sia nel lavoro che nella vita.

Ne deriva che in questa tipologia formativa

- la partecipazione alla formazione non è indirizzata soltanto al "mercato interno" (come accade per lo più nei piani formativi aziendali e per certi versi anche in quelli settoriali) ma può guardare in parte o del tutto anche al "mercato esterno" all'impresa di appartenenza;
- ci sono evidenti connessioni con quella "responsabilità individuale del lavoratore rispetto alla propria occupabilità" che viene auspicata dal Memorandum sull'istruzione e sulla formazione permanente della Commissione Europea (ottobre 2000) come risorsa di sviluppo economico e civile;
- possono configurarsi opportunità di crescita interessanti per quelle tipologie di lavoratori che per varie ragioni sono esclusi dai piani formativi aziendali, che hanno aspettative di crescita/mobilità professionale fuori dal contesto lavorativo di appartenenza, che corrono rischi di espulsione dal mercato del lavoro o di arretramento del proprio status professionale.

1.4.1 - La Formazione Continua Individuale nell'attuazione della legge 236/93

La sperimentazione della Formazione Continua Individuale prende l'avvio dalla circolare 139/98 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (in attuazione della legge 236/93) che consentiva alle

Regioni di riservare una parte delle risorse destinate ai piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, per il finanziamento di progetti di formazione continua proposti da singoli lavoratori.

La sperimentazione, attuata inizialmente solo in alcune Regioni, si è estesa progressivamente alla maggior parte del territorio nazionale, rendendo esplicita una domanda di formazione quantitativamente assai consistente e solitamente superiore alle risorse disponibili.

A causa dello scarto tra domanda ed offerta, che si è determinato quasi ovunque, e anche per allargare l'area dei possibili destinatari²³, le Regioni hanno spesso integrato le risorse ex legge 236/93 con risorse del FSE e con quelle previste dalla legge 53/2000 per il finanziamento dei progetti e dei piani formativi individuali. In qualche caso sono stati fatti convergere anche risorse regionali dedicate a particolari tipologie di lavoratori.

I dispositivi organizzativi attraverso cui si realizza l'offerta di FCI da parte delle Regioni (o Province, nei casi in cui la materia è stata decentrata) sono principalmente due: i cataloghi e i voucher.

I **cataloghi**, cartacei e su sito web, sono elenchi, articolati secondo vari criteri ordinatori, dei corsi disponibili nei diversi Enti formativi (il meccanismo prevede in genere un bando attraverso cui la Regione/Provincia propone offerte formative individuate in base ad analisi dei fabbisogni professionali esistenti nel territorio). In alcuni casi, l'offerta è sostenuta da misure di accompagnamento di carattere orientativo, con il coinvolgimento dei Servizi per l'Impiego o di altri sportelli di informazione/consulenza, e di pubblicizzazione più o meno accurata e capillare delle opportunità.

I **voucher** (buoni formativi), in numero variabile secondo le risorse destinate alla F.C.I., sono di valore diversificato (da 500 a 5.000 euro) e vengono per lo più accreditati direttamente agli Enti di formazione in base a una documentazione comprovante la frequenza del lavoratore di almeno il 70-75% delle ore previste per il corso. I lavoratori in genere sono tenuti a compartecipare alla spesa con quote fino al 20% del totale.

Sebbene non siano ancora disponibili monitoraggi approfonditi in grado di delineare il quadro completo dell'esperienza, le analisi parziali che sono state condotte fino ad oggi segnalano, oltre ai risultati positivi in termini di adesione dei lavoratori e di gradimento delle amministrazioni regionali per la semplicità di gestione del meccanismo del voucher, anche alcune necessità relative:

- all'attivazione di misure di accompagnamento (informazione, orientamento) adeguate a sollecitare ovunque la domanda dei lavoratori più "deboli" e a sostenere la progettazione di percorsi formativi composti di moduli successivi²⁴;
- allo sviluppo di un'offerta effettivamente ritagliata sui fabbisogni professionali di maggiore emergenza nell'area territoriale di riferimento e caratterizzata da condizioni logistiche (diffusione sul territorio) e di flessibilità (orari, composizione dei gruppi-classe) adeguati alle caratteristiche e alle esigenze dell'utenza.

Pur all'interno di questo contesto ancora problematico, occorre comunque osservare che l'esperienza della FCI, proprio per i successi registrati sul versante della domanda, si sta configurando come un'opportunità di grande importanza per lo sviluppo di politiche istituzionali di "lifelong learning". Sono in effetti molte le Regioni che stanno attivando azioni di monitoraggio dell'esperienza e di verifica dei suoi risultati e che introducono, da un bando all'altro, importanti fattori di miglioramento dei diversi dispositivi organizzativi e gestionali.

Sul versante dei comportamenti delle aziende, infine, cominciano a profilarsi degli elementi nuovi, di cui tenere conto nella valutazione complessiva dell'esperienza e della sua possibile evoluzione. In qualche caso, infatti, l'accesso dei lavoratori alla FCI è promosso dall'azienda, che in questo modo evita le complicazioni organizzative e i costi economici connessi con l'attivazione di piani formativi aziendali.

²³ Le azioni previste dalla legge 236/93, art. 9 sono rivolte a lavoratori dipendenti di aziende private assoggettate al contributo dello 0,30 contro la disoccupazione involontaria. Se il finanziamento della F.C.I. non avesse mobilitato risorse di altra origine, l'area dei destinatari non avrebbe potuto allargarsi a tipologie di lavoratori non interessati da quel contributo.

²⁴ Anche nella FC individuale, come in tutta l'educazione/formazione degli adulti che si realizza nel Paese, è fortemente diffuso il fenomeno della "ricorsività", vale a dire la tendenza a replicare, seguendo altri corsi, l'esperienza formativa; è invece rara, e comunque dipendente dalla capacità dei singoli di navigare attraverso i diversi settori del sistema, la combinazione di diverse offerte finalizzata alla frequenza di percorsi formativi organici.

In altri si segnalano accordi (di fatto) tra le parti con cui l'azienda si fa carico di coprire con proprie risorse le quote a carico dei lavoratori. Più raramente si ritrovano accordi per l'utilizzo, ai fini della frequenza dei corsi, di dispositivi contrattuali (conto-ore individuale, banca delle ore) che configurano la possibilità di mini-congedi per la formazione. Sono, evidentemente, fattispecie molto diverse: se nella seconda e nella terza si tratta di prime esperienze di contrattazione della FCI, nella prima si profila un uso improprio dello strumento.

1.4.2 - La Formazione Continua Individuale nella legge 53/2000

Con la legge 53/2000, la FCI si configura come un diritto soggettivo che:

- da un lato deve essere riferito ad una possibile mediazione tra interessi del lavoratore e interessi dell'azienda, realizzata tramite la contrattazione tra le parti sociali (perché esercitabile attraverso piani formativi aziendali/territoriali concordati tra le parti e perché alla contrattazione spetta di regolarne le condizioni);
- dall'altro è comunque tutelato, anche in assenza di piani formativi aziendali/territoriali e di specifica contrattazione collettiva, da un intervento pubblico che destina ad esso specifiche risorse.

Il significato/valore attribuito dalla norma alla F.C.I., e più in generale al diritto dei lavoratori alla formazione continua, si evidenzia maggiormente se si confronta l'articolo 6 (relativo ai "congedi per la formazione continua") con l'articolo 5 ("congedi per la formazione"). Anche nell'articolo 5, infatti, si delinea un diritto soggettivo dei lavoratori, trattandosi però di una formazione non finalizzata al lavoro, ma al conseguimento di titoli di studio – della scuola dell'obbligo, della scuola superiore, dell'università – o alla "partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro". In sostanza il congedo per la formazione, in questo caso, si configura come un'esigenza esclusivamente personale del lavoratore, che può dar luogo - se c'è autorizzazione del datore di lavoro – alla concessione di un'aspettativa durante la quale non c'è retribuzione e non opera nessuna copertura previdenziale e retributiva²⁵. Con notevoli differenze, quindi, rispetto alla normativa sul diritto allo studio (art. 10, legge 300/70) e, ancor di più, rispetto alla normativa di fonte pattizia sulle "150 ore", in cui è invece evidente il riconoscimento della crescita culturale del lavoratore come un valore non solo per l'individuo ma anche per la collettività; tant'è che non solo l'organizzazione pubblica è tenuta a garantire l'offerta formativa, ma la stessa azienda è obbligata a tutelarla: nella forma dei permessi retribuiti per i lavoratori-studenti sanciti dalla legge 300, e successivamente in quella assai più impegnativa del congedo formativo retribuito (le 150 ore, appunto), di cui usufruire con regole e modalità individuate dalla contrattazione collettiva²⁶.

²⁵ Il congedo formativo previsto all'articolo 5 (fino a 11 mesi in tutto l'arco della vita lavorativa) è accessibile solo a lavoratori con almeno 5 anni di anzianità di servizio nella stessa azienda o amministrazione; il datore di lavoro può non accogliere la richiesta o differire l'accoglimento nel caso di comprovate esigenze amministrative; il congedo implica la conservazione del posto di lavoro, ma la cessazione della retribuzione e dei contributi previdenziali e assicurativi. Alla contrattazione collettiva è affidata la previsione delle modalità di fruizione del congedo formativo, l'individuazione delle percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, la disciplina delle ipotesi di differimento o di diniego all'esercizio di tale facoltà, la definizione dei termini del preavviso (che non può essere inferiore a 30 giorni). Il congedo non è cumulabile con le ferie, e si interrompe per "grave e documentata infermità". I soli benefici previsti per i lavoratori in congedo formativo sono: la facoltà di prolungare, a richiesta, il rapporto di lavoro per un periodo corrispondente, anche in deroga alle disposizioni sul pensionamento obbligatorio; il diritto di richiedere l'anticipazione del trattamento di fine rapporto.

²⁶ Com'è noto, l'art.10 della legge 300 è tuttora in vigore e costituisce materia di ricorrenti ritocchi da parte della contrattazione collettiva nazionale di categoria; quanto al congedo "150 ore", continua ad essere utilizzato nelle categorie del lavoro pubblico mentre è limitato il ricorso ad esso nel lavoro privato. La contrattazione collettiva nazionale di categoria ha, in qualche caso, introdotto la possibilità di utilizzo di una parte del monte-ore collettivo a fini di formazione professionale continua. In diverse categorie i contratti nazionali hanno recentemente introdotto altri dispositivi – banca delle ore, conto-ore individuale ecc. – finalizzati all'accantonamento di pacchetti di ore (tutte o parzialmente retribuite) a fini formativi.

Anche i Fondi Paritetici Interprofessionali dovranno misurarsi con il “valore aggiunto” introdotto nel sistema della formazione continua da una misura che:

- può svolgere un ruolo compensativo rispetto alla inevitabile selettività dei piani formativi aziendali e settoriali, offrendo accesso alla formazione anche ai lavoratori che rischiano di esserne esclusi;
- si configura come una formazione per il lavoro non circoscritta al solo “mercato interno”, quindi, potenzialmente di grande importanza a fronte dell’evoluzione del mondo del lavoro e delle dinamiche di mobilità, necessitate o volontarie, che interessano i lavoratori;
- costituisce un ambito di crescita della responsabilizzazione dei lavoratori rispetto alla tenuta e allo sviluppo delle proprie competenze;
- si presta ad essere utilizzato non solo per la frequenza di “corsi”, ma anche per l’elaborazione di “percorsi” formativi coerenti con progetti professionali.

1.4.3 - I voucher aziendali

Tra le tipologie formative emergenti un’attenzione particolare va posta sui voucher aziendali che si configurano con caratteristiche ibride, a metà strada tra i voucher individuali propriamente detti e i progetti aziendali. Possono essere definiti come incentivi economici di natura individualizzata volti al finanziamento di attività formative documentabile scelta dai destinatari (lavoratori delle imprese). Per tale partecipazione il titolare dell’impresa, o chi svolge funzione di responsabilità, riceve contributi individuali per ciascun lavoratore che abbia partecipato alle iniziative di formazione (entro un ammontare limite stabilito dai diversi contesti regionali e/o provinciali), generalmente inserite in un “piano informale” elaborato dall’impresa. Le iniziative di formazione vengono svolte generalmente fuori dell’orario di lavoro.

Può essere utile presentare, attraverso uno schema di sintesi, le caratteristiche che accomunano i voucher aziendali ai voucher individuali e ai progetti aziendali.

Tab.3 – Caratteristiche comuni dei voucher aziendali con i voucher individuali e con i progetti formativi aziendali

<i>Analogie con i voucher individuali (FCI)</i>	<i>Analogie con i progetti aziendali</i>
Finanziamento attraverso il voucher	Realizzazione di una strategia e/o piano di formazione
Individualizzazione dell’iniziativa di formazione	Coinvolgimento di più risorse di una stessa impresa nel processo formativo
Semplificazione delle procedure di finanziamento	Il voucher aziendale è soggetto alle regole sugli aiuti di stato e sul de minimis

Nel complesso gli aspetti premianti e innovativi di questa esperienza possono essere riassunti nei seguenti punti:

- semplificazione dei processi di gestione;
- individualizzazione delle esigenze formative aziendali e delle singole risorse, con attivazione di processi formativi mirati;
- gestione dei tempi e delle modalità di erogazione delle iniziative formative in base alle esigenze e all’accordo tra lavoratore e impresa;
- la scelta del percorso formativo può essere individuata in base a un processo di mediazione tra impresa e lavoratore che risultano così entrambi potenziali beneficiari (si tenga presente che spesso nel voucher individuale questo punto di mediazione non viene quasi mai individuato).

Gli attuali ambiti di applicazione configurano l’esperienza dei voucher aziendali come strumento che si sviluppa all’interno del FSE e in particolare nelle misure D1 e C4. E’ stato utilizzato in contesti

regionali quali il Piemonte, la Lombardia e la Toscana, ed è generalmente mirato a target specifici, a taluni settori di attività o imprese di particolari dimensioni. Effettivamente lo strumento sembra essere congeniato per le esigenze mirate delle PMI o delle piccole imprese in generale, in quanto consente di identificare obiettivi di crescita diversificando i processi formativi, mirandoli sulle singole professionalità. In tal modo viene superato il nodo della formazione seriale che, uguale a se stessa per analoghe figure e contemporanea nello svolgimento, è invece propria e più efficace per le grandi imprese, soprattutto per le professionalità di base.

Nella fase attuale si può ancora parlare di sperimentazione in atto, soprattutto se si considerano le risorse messe a disposizione e la quantità di voucher disponibili.

I bandi regionali individuano un numero di voucher erogabile per impresa estremamente limitato.

La Lombardia, ad esempio, stabilisce un limite annuale così ripartito per dimensione aziendale:

- Grande impresa 20 voucher
- Media impresa 10 voucher
- Piccola impresa 5 voucher
- Micro impresa 1 voucher

Il valore del voucher aziendale è *pari a 1.000* Euro per ogni addetto nel caso in cui l'incentivo riguardi la partecipazione ad un'azione formativa della durata minima di 32 ore, della metà se di 16 ore.

In Piemonte le singole province hanno emanato bandi in cui si fa riferimento al voucher aziendale. In questo caso i parametri economici sembrano essere più restrittivi e si va da un minimo di 450 Euro per lavoratore che partecipa a un'iniziativa di formazione che abbia una durata inferiore alle 40 ore e di 600 Euro per oltre 40 ore di formazione. Come in Lombardia anche in Piemonte vige la progressività nell'attribuzione del numero di voucher, con la grande impresa che ne ottiene il numero più elevato (in genere ne sono assegnati 20 per anno ad una stessa azienda) e via via a decrescere fino alle micro-imprese (1 o 2). Altre realtà regionali e provinciali si stanno orientando ad adottare analoghi modelli di proposta e gestione del voucher aziendale.

Alla luce di quanto descritto non è difficile prevederne una diffusione di impiego sia come tipologia alternativa ad un uso "distorto" del voucher individuale (vedi paragrafo precedente), sia come modello flessibile che si può adattare alle contemporanee esigenze delle imprese e dei singoli lavoratori.

Nel primo caso le caratteristiche dello strumento consentirebbero di cooptare (normalizzandolo) il comportamento di imprese e organismi di formazione che, in alcune realtà, tendono a utilizzare i voucher individuali con finalità aziendali, canalizzando di fatto il bisogno, evidentemente già sedimentato, di disporre di uno strumento che integri la flessibilità della formazione a domanda individuale all'interno di un piano complessivo di formazione.

Proprio per queste sue caratteristiche il voucher aziendale potrebbe proporsi come una tipologia formativa da considerare tra le iniziative che i Fondi Paritetici Interprofessionali possono promuovere, a partire dalla possibilità di mediare tra le istanze dell'impresa e quelle dei lavoratori.

Capitolo 1.5 - La formazione continua nella contrattazione collettiva

I provvedimenti di attuazione della legge 236/93, la legge 53/2000 e, da ultimo, le norme istitutive dei Fondi interprofessionali, hanno introdotto un sempre più ampio coinvolgimento delle Parti Sociali, sia nella fase di definizione delle strategie della formazione dei lavoratori, sia in quella della loro concreta realizzazione. Non si può prescindere quindi dalla considerazione dell'importante ruolo svolto dalla contrattazione collettiva e dalle pratiche di concertazione, entrambe finalizzate alla stipula di accordi e alla definizione concreta dei dispositivi contrattuali diretti alla formazione degli occupati.

Una recente ricerca²⁷ condotta in questo ambito ha inteso verificare, da un lato, se e in quale misura le disposizioni sulla formazione dei lavoratori trovino spazio nei principali Contratti collettivi nazionali e se siano concretamente attuate a livello aziendale, dall'altro, ha inteso indagare sulla effettiva realizzazione a livello regionale e provinciale degli accordi a carattere concertativo e negoziale relativi al tema della formazione.

Alla contrattazione spetta, con tutta evidenza, la costruzione delle condizioni e degli strumenti sul versante della domanda. In particolare, attraverso la contrattazione si definiscono i criteri per l'individuazione delle priorità - in riferimento alle trasformazioni produttive e organizzative e al loro impatto sui territori - dei destinatari, dei dispositivi di accesso, dei tempi e dei costi individuali della formazione, degli effetti in termini di modifica dei profili professionali, di inquadramento e di carriera.

L'analisi della contrattazione collettiva della formazione segnala, in modo inequivocabile, che una svolta c'è stata e che la formazione è entrata a far parte delle materie che i contratti devono contenere. Non c'è Contratto nell'ultima fase di rinnovi che non dedichi, infatti, un capitolo specifico alla formazione dei lavoratori (cui viene riconosciuta valore e importanza strategica sia per la competitività aziendale, sia per il rafforzamento dell'occupabilità); che non preveda l'istituzione o lo sviluppo della bilateralità; che non si eserciti a definire le modalità del diritto sindacale all'informazione preventiva e al monitoraggio delle attività.

D'altra parte, la stessa analisi pone in evidenza il persistere di un ruolo complessivamente debole della contrattazione su altri aspetti, ossia su quelli che interessano la domanda, quindi in primo luogo sulle possibilità e sulle modalità di accesso alla formazione da parte dei lavoratori, soltanto in alcuni Contratti infatti si sono determinate innovazioni rispetto alla finalizzazione e all'uso del monte collettivo delle 150 ore.

Nell'ultimo Contratto dei tessili, ad esempio, le principali novità consistono nella possibilità, in attuazione dell'art. 6, comma 2°, della legge 53/2000, di accedere al monte ore previsto. In particolare la parte dedicata alle "Iniziative a sostegno della formazione continua" definisce i criteri per misurare le ore retribuite a disposizione dei lavoratori per la formazione continua e le procedure e i casi cui corrisponde il diritto ad usufruire dei permessi retribuiti. L'analisi della contrattazione nazionale evidenzia inoltre che nella maggior parte dei casi non vengono predisposti dispositivi per

²⁷ L'indagine sulla formazione continua nella contrattazione collettiva è stata condotta dall'ISFOL e si è svolta nel corso del 2002 in tre fasi differenti che corrispondono ai tre livelli di analisi previsti dal progetto di ricerca:

- La Contrattazione collettiva nazionale. In particolare, sono stati individuati tredici macro settori (Terziario, Credito, Metalmeccanico, Chimico, Trasporti, Tessile-Abbigliamento e Calzature, Alimentare, Agricolo, Gas-Acqua, Edile, Telecomunicazioni, Elettrico, Pubblico Impiego), all'interno dei quali sono stati presi in considerazione 35 diversi Contratti nazionali;
- Le prassi di concertazione e di negoziazione sulla formazione sviluppate a livello regionale. L'indagine ha riguardato in particolare otto Regioni (Piemonte, Veneto, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia Sicilia);
- La contrattazione collettiva aziendale, con l'esame di circa 40 tra aziende, enti e organismi appartenenti alle categorie esaminate a livello nazionale.

l'accesso in orario di lavoro alla formazione, per il finanziamento della formazione e per un'assunzione di responsabilità, in questo campo, da parte delle aziende e dei lavoratori. Sono poco frequenti anche i riferimenti alle categorie di lavoratori cui destinare prioritariamente gli interventi, fatto salvo l'impegno sulle pari opportunità, per il personale femminile e per i disabili.

I contratti che sembrano rappresentare un'eccezione sono quelli dei settori chimico-farmaceutico e bancario.

In particolare, il contratto chimico-farmaceutico prevede la possibilità di richiedere finanziamenti pubblici per la formazione in grado di coprire almeno il 50% dei costi e di far partecipare in modo paritetico per il rimanente 50% le imprese e i lavoratori. Il contributo di questi ultimi è fornito "attraverso l'utilizzazione delle ore di cui al conto ore individuale²⁸ e, in caso di insufficienza, attraverso l'utilizzazione di permessi o riposi a vario titolo spettanti." Le attività formative potranno anche essere svolte durante le ore lavorative, quando è compatibile con le attività e quando "la partecipazione contemporanea dei lavoratori non superi il 5% dell'organico dell'impresa, salvo quanto eventualmente convenuto in proposito in sede aziendale". Il Contratto, inoltre, stabilisce che la formazione sia organizzata all'interno di una strategia condivisa dall'azienda e dai lavoratori, attraverso la progettazione di appositi piani di formazione continua. Il risultato di questa condivisione è la stipula di un "patto formativo" tra azienda e lavoratore che dovrà prevedere l'impegno dell'impresa a far partecipare il lavoratore ad iniziative di formazione continua e l'impegno del lavoratore a partecipare alle iniziative anche attraverso: eventuali modifiche dell'orario finalizzate a rendere compatibile con la prestazione lavorativa la partecipazione all'attività formativa; la messa a disposizione di riposi spettanti per conto ore, permessi ed altri istituti contrattuali e/o tempo extra-lavoro.

Il contratto dei bancari invece dispone per ogni singolo lavoratore 50 ore annue di formazione, suddivise in 24 ore in orario di lavoro e 26 (8 retribuite e 18 non retribuite) da svolgere fuori orario, anche "tramite autoformazione, con l'ausilio di adeguata strumentazione, compresa quella informatica".

Per quanto riguarda invece la contrattazione a livello regionale emergono alcuni elementi di riflessione. Innanzitutto, sebbene la situazione si presenti articolata e non uniforme, in quasi tutte le regioni esaminate nell'ambito dell'indagine citata, sono stati costituiti - sulla base di previsioni contenute nei regolamenti comunitari o nelle leggi e disposizioni regionali e provinciali - Comitati e Commissioni, cui partecipano le Parti sociali e i rappresentanti regionali e/o provinciali, con il compito di contribuire alla pianificazione e all'attuazione degli interventi di formazione, compresa la formazione continua. La capacità di questi organismi di incidere sulle scelte relative alla ripartizione delle risorse e sulle modalità di attuazione degli interventi formativi varia caso per caso. Per quanto riguarda gli accordi conclusi, emerge che in tutte le regioni sono stati stipulati accordi di concertazione - sottoscritti dalle Parti sociali e dalle istituzioni regionali o sub regionali - spesso riconducibili a norme legislative nazionali o a regolamenti comunitari; si registra invece una presenza non molto significativa di accordi bilaterali, firmati dalle sole Organizzazioni sindacali e datoriali e riconducibili, non a disposizioni di legge, ma ad una precisa decisione delle Parti.

Ancora non particolarmente diffusa appare l'attività negoziale finalizzata alla stipula di accordi tra le Parti sociali a livello aziendale. Tralasciando la questione della prevalente presenza nel nostro Paese di piccole e piccolissime aziende, che sono scarsamente interessate dal secondo livello di contrattazione, ciò che emerge, in particolare tra le imprese che fanno formazione per i propri dipendenti, è la particolarità delle scelte in questo campo: in sostanza le Parti sociali sembrano condividere l'idea che la formazione sia necessaria a garantire la competitività dell'impresa e l'occupabilità dei lavoratori, ma questo accordo sui principi non si traduce, con la necessaria frequenza in un negoziato sugli aspetti operativi. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'azienda promuove in modo assolutamente autonomo e mantiene il controllo delle attività di formazione, che, peraltro, sono sovente finalizzate alle specifiche prestazioni lavorative con connessioni non ancora sufficienti con il problema più generale dell'occupabilità.

A partire dagli anni '90, è l'intervento del legislatore nazionale che introduce nuove regole tendenti a potenziare i diritti di formazione, compresi quelli individuali e attribuisce alla negoziazione tra le Parti il compito fondamentale di creare le condizioni d'applicabilità di tali diritti. Le organizzazioni di

²⁸ Con questa espressione si intende un dispositivo di accantonamento di riposi compensativi spettanti per prestazioni eccedenti o straordinarie, utilizzabile a fini formativi.

rappresentanza sociale non sembrano tuttavia riuscire ancora a cogliere appieno le opportunità offerte dalle novità legislative e a renderle effettivamente operanti nei luoghi di lavoro.

E' ormai acclarato che, senza adeguati interventi correttivi la formazione privilegiando la domanda espressa dai soggetti più 'forti' (contrariamente alle proprie finalità) può trasformarsi in un fattore di crescita delle disuguaglianze. Assume, pertanto, un valore strategico la promozione di percorsi formativi rivolti agli adulti poco scolarizzati e professionalizzati, finalizzati alla ricostruzione di una motivazione all'apprendimento, al fine di garantire l'accesso alla formazione continua anche alle fasce più deboli del mondo del lavoro.

Da questo punto di vista, le Parti Sociali sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale, da un lato, attraverso la contrattazione delle regole di funzionamento dei nuovi diritti in materia di formazione previsti dalla legislazione e, dall'altra, nella gestione dei Fondi Paritetici Interprofessionali.

Le nuove prospettive introdotte nel governo della formazione continua e la maggiore attenzione rivolta in ambito comunitario ai temi dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita contribuiscono a creare un clima di maggiore consapevolezza nelle parti sociali, che in questa nuova fase sono chiamate a svolgere il ruolo di soggetti attivi delle politiche formative.

A questo proposito, in direzione di un rafforzamento delle competenze degli attori del dialogo sociale, un ruolo importante potrà svolgere una recente iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e coordinata dall'Isfol denominata: "La formazione continua per gli attori del dialogo sociale"

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, d'intesa con le Regioni e con l'accordo delle Parti sociali, ha finanziato un'azione integrata, a carattere nazionale, finalizzata alla costruzione di modelli di formazione per le Parti sociali e alla promozione di piani formativi individuali, settoriali, territoriali e aziendali.

Al progetto è stata data attuazione attraverso l'emanazione di un bando di gara che prevede la realizzazione di interventi formativi-informativi rivolti direttamente agli operatori delle Parti sociali e finalizzati a creare e a rafforzare loro le competenze. Le attività (che hanno un budget complessivo di 800.000,00 euro), si realizzano in quattro aree del territorio nazionale: Nord Est (con sede a Venezia); Nord Ovest (a Milano); Centro (a Roma); Sud e Isole (a Napoli). I destinatari degli interventi di formazione-informazione sono: i dirigenti, i quadri (320 persone), gli operatori e i tecnici (80 persone) indicati delle Parti sociali.

In ciascuna area geografica il soggetto attuatore realizzerà: il bilancio delle competenze e la formazione; il monitoraggio, la valutazione intermedia e finale degli interventi realizzati; l'elaborazione di un rapporto conclusivo che riassume il percorso seguito; l'organizzazione di un seminario finale di riflessione sull'esperienza condotta; l'elaborazione di materiale didattico di supporto all'attività formativa e di approfondimento.

La procedura di valutazione delle proposte si è conclusa ad ottobre 2003 con l'aggiudicazione ai seguenti soggetti: Università Cà Foscari di Venezia; Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Università degli Studi Roma tre; ATS composta da Didagroup, Università degli Studi del Sannio Dipartimento di analisi dei sistemi economici e sociali; Ernst & Young - Business School; Dipartimento di diritto dei rapporti civili ed economici - Università Federico II di Napoli. L'avvio delle attività formative è previsto per gennaio 2004 e si concluderà entro 12 mesi.

Capitolo 1.6 - L'osservazione e il monitoraggio degli interventi

In relazione a quanto fin qui emerso sull'evoluzione degli strumenti e delle prassi di formazione continua, si propone una riflessione complessiva sull'opportunità di monitorare il sistema nel suo insieme per coglierne gli andamenti essenziali e poter raccogliere quelle informazioni necessarie a valorizzarne le esperienze più significative o suggerire/apportare correttivi per le situazioni più problematiche. La riflessione sul monitoraggio scaturisce dalla constatazione di come il sistema sia destinato, nel suo processo di arricchimento dell'offerta formativa pubblica, a stratificare e sedimentare le diverse esperienze in atto fino a rendere difficilmente leggibile la complessità che ne scaturisce. I termini di tale complessità si colgono in tre elementi:

- il decentramento verso le Regioni e le Province delle competenze sia strategiche che gestionali della formazione continua;
- la diversificazione degli strumenti normativi che definiscono sempre più tipologie d'azione mirate per target specifici, ben al di là della tradizionale dualità impresa/lavoratore (si pensi al sostegno ai sistemi territoriali, alla centralità del tema di creazione, gestione e manutenzione delle competenze in contesti definiti, alle promozione di iniziative settoriali o di filiera e così via);
- l'integrazione tra sistemi formativi (tra istruzione, formazione permanente e formazione continua) che impegna tutti i soggetti (a partire dagli organismi di formazione, dalle istituzioni e dalle stesse imprese) ad allineare gli interventi lungo un continuum ricomposto al cui centro si pone il percorso formativo del cittadino/lavoratore.

In questo contesto la capacità di leggere la complessità dei processi diviene essa stessa uno strumento di intervento diretto di accompagnamento dell'evoluzione in atto in un'ottica di miglioramento continuo del sistema di formazione. Nello specifico si tratta di individuare e costruire un punto di osservazione, che possa essere in primo luogo condivisa tra tutti gli attori. Affinché tale livello di condivisione sia il più ampio possibile dovranno essere considerate (analizzate in primo luogo) le buone prassi in materia di monitoraggio già avviate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Isfol, dalle Regioni e/o Province e dalle Parti Sociali.

A tale proposito occorre tener presente le esperienze di monitoraggio avviate o in via di definizione, previste dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che riguardano le principali fonti di finanziamento nazionale:

- la legge 53/00, per la quale si prevede un monitoraggio con cadenza annuale da parte delle Regioni e Province Autonome al Ministero;
- il nuovo provvedimento di attuazione della legge 236/93, nella quale si richiede alle Regioni e Province Autonome l'invio di un Rapporto semestrale degli esiti;
- i Fondi Paritetici Interprofessionali per i quali è previsto un modello di monitoraggio complesso che tende ad analizzare le diverse tipologie formative incrociate con i segmenti di domanda coinvolti nei processi formativi.

Questi tre strumenti di monitoraggio possono essere considerati, nel loro insieme, come il primo passo verso la definizione di un modello nazionale. L'analisi dei loro esiti, in un arco temporale comune, può di fatto consentire di trarre alcune indicazioni per la costruzione del modello unico che può essere concepito, in una prima fase, come il "semplice" raccordo tra fonti di monitoraggio differenti ma tra loro confrontabili sulla base di indicatori comuni relativi a informazioni di natura finanziaria, procedurale e fisica. In questa direzione si può apprezzare, infatti, la presenza nei tre

strumenti di monitoraggio di indicatori comuni (e di comuni centri di ‘produzione’ degli indicatori stessi), fatte salve le peculiarità degli interventi formativi previsti.

Il processo di monitoraggio dell’intero sistema, inoltre, potrebbe risultare facilitato anche dall’elaborazione e dalla condivisione di linee guida per la raccolta di informazione non limitate alla definizione degli indicatori di osservazione, ma anche delle metodologie, dei tempi e dei supporti tecnologici di cui si potrà eventualmente disporre.

Proprio quest’ultimo aspetto merita una particolare attenzione, laddove si potrebbe ipotizzare l’impiego di tecnologia ICT che consentirebbe di raccogliere in modo rapido e capillare su tutto il territorio le informazioni relative al sistema (di tipo procedurale), alla domanda (relativi ai lavoratori e alle imprese) e all’offerta (organismi di formazione e le stesse imprese che usufruiscono di finanziamenti pubblici), riferite al momento in cui una attività formativa è in fase di avvio, itinere e in conclusione.

Al di là delle specifiche tecniche di raccolta delle informazioni, è bene fissare l’attenzione anche sui livelli di accessibilità delle stesse e sulle macro-chiavi di lettura che il monitoraggio dovrebbe fornire agli operatori.

Per livelli di accessibilità si intendono i punti o gli strati del sistema a cui l’informazione può essere resa disponibile. In questo senso si può ipotizzare una convergenza tra livelli di lettura e accessibilità per aree territoriali:

- livello provinciale;
- livello regionale;
- livello macro-territoriale (aree Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole);
- livello nazionale.

La lettura contemporanea a più livelli dell’informazione monitorata contribuirebbe, infatti, alla costruzione di una “arena virtuale” condivisa tra gli erogatori e gestori di risorse pubbliche presenti nei diversi punti della filiera. In questa si possono immaginare momenti di scambio e approfondimento su specifiche tematiche e/o performance accertate.

Per chiavi di lettura, oltre ai livelli geografici, si intendono quelle variabili che possono segmentare le informazioni raccolte in termini di:

- fonti di finanziamento;
- tipologie formative (ad esempio individuale, aziendale, settoriale, territoriale);
- anno di riferimento;
- target raggiunto (imprese, lavoratori e parti sociali).

Sono queste le macro-dimensioni che possono definire gli ambiti di strutturazione tematica del sistema unitario di monitoraggio, e al cui interno vanno inseriti quegli indicatori già in gran parte in uso nei diversi monitoraggi nazionali e locali già messi in campo.

Parte seconda

Le politiche di formazione continua in Italia nel triennio 2000 - 2002

In questa parte del Rapporto si intende offrire una panoramica sulle politiche di formazione continua in Italia, presentando un quadro complessivo di quanto realizzato, in termini di iniziative finanziate (con fondi pubblici, nazionali e comunitari), di lavoratori e (dove possibile) di imprese coinvolte nelle attività formative. Si farà riferimento generalmente al periodo compreso tra il 2000-2002, senza con ciò trascurare, laddove sono disponibili, dati relativi al 2003. La scelta di accorpere un periodo triennale dipende essenzialmente dalla necessità di fornire un bilancio degli esiti scaturiti dai diversi strumenti normativi che hanno agito in parallelo nel periodo, anche al fine di ricomporre una dinamica complessiva che si sta aprendo ai nuovi strumenti, in particolare ai Fondi Paritetici Interprofessionali.

I dati finanziari e fisici di seguito illustrati provengono da fonti differenti, in relazione alle diverse linee di intervento che, complessivamente, compongono il quadro dell'impegno pubblico in materia di formazione per gli occupati. Per quanto riguarda in particolare il FSE, le fonti principali, per entrambi gli Obiettivi comunitari (1 e 3), sono i Rapporti Regionali di Esecuzione FSE, i Rapporti Regionali di Valutazione Intermedia e il Rapporto di Valutazione Intermedia del FSE curato dalla Struttura Nazionale di Valutazione dell'Isfol.

Per gli interventi finanziati dalla 236/93 (lo strumento che presenta, senza dubbio, le maggiori difficoltà di ricostruzione degli esiti) le fonti sono relative sia ai dati regionali raccolti direttamente dall'Isfol, sia a studi e iniziative di monitoraggio commissionate ad hoc. Per quanto riguarda infine la legge 53/2000 ci si richiama alle ricognizioni periodiche realizzate presso le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Si dà spazio, inoltre, alla presentazione di alcuni dati e strategie evolutive di forme trasversali e segmenti specifici di offerta di formazione continua come, la formazione a domanda individuale, la formazione per il lavoro interinale (per la quale sono disponibili i primi dati di attuazione), la formazione per la sicurezza e la qualità del lavoro e la formazione per la Pubblica Amministrazione. Quest'ultimo segmento di offerta viene approfondito sia nella parte relativa al FSE, nella Misura espressamente dedicata alla formazione per i dipendenti pubblici, sia in un paragrafo specifico in cui si evidenziano alcuni aspetti particolari del problema.

In attesa di un sistema organico nazionale di monitoraggio delle iniziative di formazione continua (vedi paragrafo 1.6) la ricostruzione di un quadro puntuale degli interventi si presenta particolarmente complesso. In particolare ciò riguarda gli interventi finanziati attraverso i fondi della legge 236/93, per i quali si dispone generalmente di dati relativi alla fase di primo finanziamento delle iniziative (quindi in fase "ex-ante"), e per i quali molte delle stesse Regioni non dispongono ancora di un quadro compiutamente definito. Tuttavia, anche tenendo conto di tali limiti, dai risultati di seguito illustrati si può valutare adeguatamente sia la ricchezza degli strumenti pubblici messi in campo, sia l'ampiezza della platea dei destinatari avviati in formazione.

Capitolo 2.1 - Il Fondo Sociale Europeo

2.1.1. - La programmazione attuativa

Nel triennio 2000-2002 le amministrazioni titolari di programmi operativi di FSE, attraverso procedure di evidenza pubblica, hanno ripartito le risorse disponibili destinate alla formazione continua rivolta ai dipendenti della Pubblica Amministrazione (misura D2 per l'Obiettivo 3 e Misura 3.10 per l'Obiettivo 1) e a quelli del settore privato (misura D1 per l'Obiettivo 3 e Misura 3.9 per l'Obiettivo 1), individuando spesso modalità di intervento e tipologie di utenza specifici.

Per quanto riguarda l'Obiettivo 3, nei primi tre anni di attuazione della misura D1, nei bandi emessi dalle Amministrazioni regionali e provinciali emerge la prevalenza del finanziamento di azioni di formazione continua. Tuttavia sono stati previsti anche interventi come l'orientamento, la consulenza e l'informazione e, almeno in quattro contesti (Liguria, Lombardia, Toscana e Umbria), gli incentivi alle persone per la formazione. Quest'ultima tipologia di progetto consiste prevalentemente in voucher erogati alle imprese per la formazione di singoli lavoratori in corsi offerti a catalogo dal sistema formativo. I destinatari sono di norma genericamente indicati come lavoratori o occupati, pur riscontrandosi un esplicito riferimento ai lavoratori atipici in alcuni dei bandi esaminati (Toscana, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Umbria); l'indirizzo dei progetti a tale utenza, tuttavia, non costituisce elemento preferenziale in sede di selezione dei progetti. Per quanto riguarda, invece, la priorità alle Pmi essa è generalmente perseguita con l'esplicito riferimento nei bandi oppure con la riserva finanziaria.

Per quanto riguarda la misura D2 dell'Obiettivo 3, i bandi emessi dalle Amministrazioni regionali e provinciali nel periodo 2000-2002 si riferiscono in un numero rilevante di casi alle seguenti tipologie di progetto: interventi di orientamento, consulenza, informazione; aggiornamento culturale e incentivi alle persone per la formazione. Quest'ultimo strumento è stato in particolare inserito nei bandi dalla Regione Lombardia. Anche la Regione Piemonte ha attivato voucher formativi, oltre a prevedere percorsi di formazione continua finalizzati alla creazione di nuove professionalità, alla qualificazione delle risorse rivolte allo sviluppo locale, al miglioramento delle competenze linguistiche ed informatiche. Per quanto riguarda i destinatari, nei bandi vengono spesso indicate le Province, i Comuni e le Comunità montane, segno di un decentramento nel territorio delle iniziative di formazione che corrisponde al concomitante processo di decentramento delle competenze in atto. I bandi fanno inoltre riferimento alle parti sociali come tipologia di utenti. Per quanto riguarda la posizione organizzativa dei potenziali utenti, di solito ci si rivolge all'intera platea dei dipendenti pubblici a partire dagli impiegati, per arrivare ai funzionari e dirigenti; in un solo caso si fa riferimento esclusivo ai dirigenti.

2.1.2. - L'avanzamento finanziario (Obiettivi 1 e 3)

Nella programmazione di Fse 2000-2006 (Obiettivi 1 e 3) alla formazione continua sono state assegnate risorse pari a 1.846.759.151,3 euro, ripartiti tra interventi rivolti ai dipendenti del settore pubblico (misura D2 per l'obiettivo 3 e misura 3.10 per l'obiettivo 1) e interventi destinati ai dipendenti del settore privato (misura D1 per l'obiettivo 3 e misura 3.9 per l'obiettivo 1). La formazione continua rivolta a questi ultimi risulta finanziariamente di gran lunga più rilevante, costituendo l'82,6% sul totale dei finanziamenti dei sette anni.

Sulla base dei dati di monitoraggio (aggiornamento al 30/06/2003), nei primi tre anni e mezzo di attuazione del Fse a livello nazionale la misura D1 ha impegnato la metà delle risorse disponibili sul settennio, con una percentuale di capacità di impegno pari al 50,4% (tab. 4). Molto accentuate rimangono tuttavia le differenze rispetto alle due macro circoscrizioni geografiche riferibili ai due obiettivi 1 e 3: mentre nel Centro-nord infatti le risorse impegnate raggiungono il 58,7% su quelle programmate, nel Mezzogiorno (per la corrispondente misura 3.9) tale percentuale scende al 26,5%. Lo stesso divario si può evidenziare per l'avanzamento dei pagamenti: se confrontati con il dato medio nazionale di 23,9%, le amministrazioni dell'obiettivo 3 registrano una efficienza realizzativa del 30% a fronte del 6,5% delle amministrazioni dell'obiettivo 1.

La difficoltà per le Regioni del Mezzogiorno ad implementare politiche di formazione continua sembra permanere: se già nella passata programmazione di Fse, l'avanzamento della spesa dell'obiettivo 4 (che finanziava attività analoghe) era risultato particolarmente difficoltoso, in questi primi tre anni non sembra emergere alcuna inversione di tendenza.

Inoltre, alla situazione "media" della misura D1 si contrappone la varietà delle performance riscontrabili presso le diverse Amministrazioni titolari di PO che può essere interpretata, da un lato, come segnale di un'attenzione diversa alla formazione continua da parte dei decisori politici, dall'altro come un interesse più o meno marcato delle aziende ad investire in risorse umane.

Tab.4 - Misura D1 (obiettivo 3) e Misura 3.9 (obiettivo 1) attuazione finanziaria al 30.06.2003. Programmato, impegnato e speso per PO

Intervento	Contributo Totale 2000/2006 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
P.O.R. Abruzzo	40.731.421,00	18.667.771,31	3.669.357,18	45,8	9,0
P.O.R. Emilia-Romagna	127.999.086,00	92.002.817,50	55.371.058,72	71,9	43,3
P.O.R. Friuli Venezia Giulia	42.964.321,00	30.265.479,58	23.392.106,43	70,4	54,4
P.O.R. Lazio	85.935.730,17	13.454.105,29	6.191.946,42	15,7	7,2
P.O.R. Liguria	45.522.147,00	30.959.632,65	14.421.230,02	68,0	31,7
P.O.R. Lombardia	193.845.302,00	129.946.264,21	101.482.073,08	67,0	52,4
P.O.R. Marche	19.299.465,00	6.773.935,06	2.090.740,16	35,1	10,8
P.O.R. Piemonte	181.703.482,00	74.654.416,65	48.892.735,06	41,1	26,9
P.O. Bolzano	44.547.533,00	43.433.220,68	15.976.734,27	97,5	35,9
P.O. Trento	20.877.770,00	17.796.250,44	2.662.881,81	85,2	12,8
P.O.R. Toscana	92.241.554,00	56.397.944,63	28.507.738,26	61,1	30,9
P.O.R. Umbria	22.924.237,00	18.469.101,10	9.193.777,23	80,6	40,1
P.O.R. Valle d'Aosta	9.448.356,00	3.526.099,77	1.404.332,46	37,3	14,9
P.O.R. Veneto	131.213.621,00	96.819.242,27	16.387.011,04	73,8	12,5
P.O.N. Azioni di Sistema	70.410.323,00	30.285.757,44	9.482.570,15	43,0	13,5
Totale OB.3	1.129.664.348,17	663.452.038,58	339.126.292,29	58,7	30,0
POR BASILICATA	15.352.702,00	863.277,00	-	5,6	0,0
POR CALABRIA	52.512.000,00	14.126.398,00	6.853.479,00	26,9	13,1
POR CAMPANIA	42.354.000,00	14.278.482,00	2.948.531,00	33,7	7,0
POR MOLISE	4.265.746,00	2.232.215,00	1.455.922,00	52,3	34,1
POR PUGLIA	70.482.000,00	18.803.594,00	-	26,7	0,0
POR SARDEGNA					
POR SICILIA	183.632.653,00	26.173.980,00	12.245.278,00	14,3	6,7
PON RICERCA	28.061.688,00	28.591.295,00	2.326.409,00	101,9	8,3
TOTALE OB.1	396.660.789,00	105.069.241,00	25.829.619,00	26,5	6,5
TOTALE OB.3 E OB.1	1.526.325.137,17	768.521.279,58	364.955.911,29	50,4	23,9

Fonte: Elaborazioni Struttura nazionale di valutazione - Isfol su dati Ministero dell'economia (Sirgs).

Per quanto riguarda invece il finanziamento delle azioni di formazione continua rivolte ai dipendenti pubblici, la misura D2 per l'obiettivo 3 e la corrispondente misura 3.10 per l'obiettivo 1, presenta una percentuale di risorse impegnate pari al 38,3%, mentre rapportando il valore delle risorse spese al valore programmato, l'efficienza attuativa raggiunge il 13,3% (tab. 5). Anche in questo caso la componente territoriale ha un peso rilevante sull'andamento complessivo della misura: nel Centro-nord gli impegni raggiungono infatti il 53,8% sul totale delle risorse del settennio, mentre nel Mezzogiorno la percentuale scende al 15,6%.

Anche per questa misura gli andamenti dei singoli PO risultano estremamente differenziati e si evidenzia in particolare come nelle Regioni obiettivo 1 solo tre amministrazioni su otto abbiano impegnato delle risorse per il finanziamento di azioni destinate ai dipendenti pubblici.

Tab.5 – Misura D2 (obiettivo 3) e Misura 3.10 (obiettivo 1): attuazione finanziaria al 30.06.2003. Programmato, impegnato e speso per PO

Intervento	Contributo Totale 2000/2006 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a)	Pagamenti (c/a)
P.O.R. Abruzzo	17.481.433,00	6.111.878,82	1.399.654,69	35,0	8,0
P.O.R. Emilia-Romagna	18.974.098,00	10.647.070,94	6.511.581,33	56,1	34,3
P.O.R. Friuli Venezia Giulia	10.741.078,00	5.778.961,40	2.246.802,27	53,8	20,9
P.O.R. Lazio	23.018.499,17	4.941.316,76	1.208.297,56	21,5	5,2
P.O.R. Liguria	4.921.313,00	144.403,60	24.398,95	2,9	0,5
P.O.R. Lombardia	24.002.256,00	23.076.025,49	7.020.772,84	96,1	29,3
P.O.R. Marche	7.709.414,00	3.275.796,78	603.883,38	42,5	7,8
P.O.R. Piemonte	9.028.293,00	8.075.682,90	4.318.613,53	89,4	47,8
P.O. Bolzano	6.853.465,00	12.654.996,31	3.618.824,14	184,7	52,8
P.O. Trento	11.351.603,00	5.378.501,87	1.550.872,38	47,4	13,7
P.O.R. Toscana	14.606.653,00	7.201.941,18	2.670.479,24	49,3	18,3
P.O.R. Umbria	4.134.970,00	1.865.562,50	301.797,00	45,1	7,3
P.O.R. Valle d'Aosta	1.977.561,00	1.264.165,35	637.795,73	63,9	32,3
P.O.R. Veneto	20.186.711,00	8.649.544,52	4.518.270,01	42,8	22,4
P.O.N. Azioni di Sistema	15.999.999,00	3.600.538,01	1.461.410,47	22,5	9,1
Totale OB.3	190.987.346,17	102.666.386,43	38.093.453,52	53,8	19,9
POR BASILICATA	2.791.429,00	-	-	0,0	0,0
POR CALABRIA	12.117.000,00	-	-	0,0	0,0
POR CAMPANIA	12.102.000,00	5.810.862,00	1.630.686,00	48,0	13,5
POR MOLISE					
POR PUGLIA	9.300.000,00	-	-	0,0	0,0
POR SARDEGNA	28.437.000,00	7.933.773,00	948.635,00		
POR SICILIA	41.428.571,00	6.419.074,00	2.103.531,00	15,5	5,1
PON RICERCA	23.270.668,00	-	-	0,0	0,0
TOTALE OB.1	129.446.668,00	20.163.709,00	4.682.852,00	15,6	3,6
TOTALE OB.3 E OB.1	320.434.014,17	122.830.095,43	42.776.305,52	38,3	13,3

Fonte: Elaborazioni Struttura nazionale di valutazione - Isfol su dati Ministero dell'economia (Sirgs).

2.1.3 - L'avanzamento fisico. Obiettivo 3

Per quanto riguarda l'analisi dell'output, i dati di monitoraggio fisico (aggiornamento al 31/12/2002) consentono di quantificare il volume delle attività di formazione continua realizzate tra il 2000 e il 2002. Nei primi tre anni di attuazione, con riferimento alle sole amministrazioni del Centro-nord²⁹, nella misura D1 sono stati approvati 32.135 progetti rivolti ai lavoratori occupati; nello stesso periodo 27.527 progetti si sono effettivamente avviati e 16.373 progetti sono giunti a conclusione, con un tasso di conclusione pari al 60,3% (tabb. 6 e 7).

La platea dei lavoratori complessivamente coinvolti è rappresentata da circa 455 mila destinatari, (329.123 effettivamente avviati). Coloro che hanno portato a termine l'attività formativa risultano

²⁹ I dati di monitoraggio fisico relativi alle Autorità di gestione dell'obiettivo 1 al momento della stesura di questo documento non risultano disponibili.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

152.636, il tasso di conclusione si attesta pertanto su un valore di 51,7%. Tale dato denota la difficoltà per una tipologia di utenza occupata a portare a conclusione l'attività formativa.

Tab.6 - Misura D1 obiettivo 3: attuazione fisica a 31.12.2002. Progetti approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione

PO	a approvato	b avviato	c concluso	b/a efficienza attuativa	c/b riuscita attuativa dell'avviato	c/a riuscita attuativa del concluso
Piemonte	6.198	5.779	1.090	93,2	18,9	17,6
Valle d'Aosta	110	77	16	70,0	20,8	14,5
Lombardia	11.050	10.975	7.317	99,3	66,7	66,2
PA di Bolzano	188	171	58	91,0	33,9	30,9
PA di Trento	340	197	132	57,9	67,0	38,8
Veneto	3.380	1.956	1.710	57,9	87,4	50,6
Friuli Venezia Giulia	1.735	1.387	868	79,9	62,6	50,0
Liguria	2.495	1.921	1.689	77,0	87,9	67,7
Emilia Romagna	2.832	2.607	1.895	92,1	72,7	66,9
Toscana	2.221	1.368	1.022	61,6	74,7	46,0
Umbria	589	494	346	83,9	70,0	58,7
Marche	246	48	n.d.	19,5	n.d.	n.d.
Lazio	425	310	n.d.	72,9	n.d.	n.d.
Abruzzo	273	237	230	86,8	97,0	84,2
Azioni di Sistema	53	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale misura D1	32.135	27.527	16.373			
Totale (1)	31.411	27.169	16.373	86,5	60,3	52,1

(1) esclude dal computo Marche, Lazio e Pon azioni di sistema.

Fonte : elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali.

Tab.7 - Misura D1 obiettivo 3: attuazione fisica a 31.12.2002. Destinatari approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione

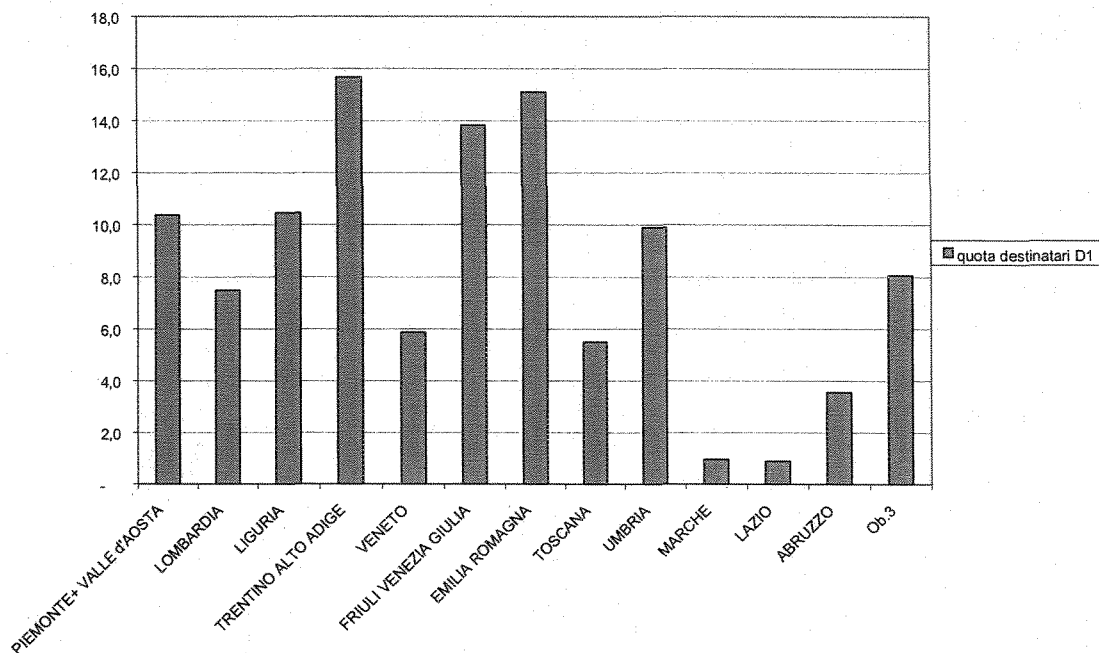
PO	a approvato	b avviato	c concluso	b/a efficienza attuativa	c/b riuscita attuativa dell'avviato	c/a riuscita attuativa del concluso
Piemonte	50.889	49.844	9.105	97,9	18,3	17,9
Valle d'Aosta	2.849	1.816	n.d.	63,7	n.d.	n.d.
Lombardia	94.182	89.763	31.607	95,3	35,2	33,6
PA di Bolzano	31.900	14.245	n.d.	44,7	n.d.	n.d.
PA di Trento	9.180	4.290	1.792	46,7	41,8	19,5
Veneto	64.165	29.269	21.990	45,6	75,1	34,3
Friuli Venezia Giulia	20.307	17.056	n.d.	84,0	n.d.	n.d.
Liguria	20.517	13.212	11.731	64,4	88,8	57,2
Emilia Romagna	102.921	78.822	59.134	76,6	75,0	57,5
Toscana	38.632	16.877	9.424	43,7	55,8	24,4
Umbria	7.508	5.869	3.648	78,2	62,2	48,6
Marche	n.d.	1.040	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lazio	8.535	3.780	1.958	44,3	51,8	22,9
Abruzzo	3.493	3.240	2.247	92,8	69,4	64,3
Azioni di Sistema	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale misura D1	455.078	329.123	152.636			
Totale (1)	400.022	294.966	152.636	73,7	51,7	38,2

(1) esclude dal computo Valle d'Aosta, Bolzano, Friuli, Marche e Pon

Fonte : elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali

I dati del sistema informativo Excelsior sui formati dipendenti e indipendenti delle imprese permettono di quantificare la rilevanza della misura D1 sulla formazione continua nelle regioni Ob. 3: essa è in media pari all'8,1%, ovvero 8 lavoratori su 100 sono formati grazie agli interventi di D1 (graf. 1).

Graf. 1 - La rilevanza della formazione continua cofinanziata nella misura D1 (destinatari %)



Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati Excelsior 2002 e su dati regionali.

I progetti che hanno coinvolto dipendenti pubblici sono stati invece 4.401 (3.701 effettivamente avviati), con una platea di destinatari di 75.939, di cui 55.587 effettivamente avviati in attività formative (tabb. 8 e 9). I tassi di conclusione delle attività appaiono relativamente più bassi rispetto a quelli rilevati nella misura D1 per i progetti (55,9%) e pressoché allineati per i destinatari (51,3%).

Tab.8 - Misura D2 obiettivo 3: attuazione fisica a 31.12.2002. Progetti approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione

PO	a	b	c	efficienza attuativa (b/a)	riuscita attuativa (c/b)	(c/a)
	approvato	avviato	concluso			
Piemonte	1.103	1.069	116	96,9	10,9	10,5
Valle d'Aosta	23	20	5	87,0	25,0	21,7
Lombardia	598	596	420	99,7	70,5	70,2
P.A. Bolzano	72	68	9	94,4	13,2	12,5
P.A. Trento	198	124	117	62,6	94,4	59,1
Veneto	480	452	415	94,2	91,8	86,5
Friuli Venezia Giulia	610	427	281	70,0	65,8	46,1
Liguria	1	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	389	303	214	77,9	70,6	55,0
Toscana	569	462	380	81,2	82,3	66,8
Umbria	2	2	-	100,0	-	-
Marche	116	27	n.d.	23,3	n.d.	n.d.
Lazio	131	104	n.d.	79,4	n.d.	n.d.
Abruzzo	92	47	37	51,1	78,7	40,2
Azioni di Sistema	17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale misura D2	4.401	3.701	1.994	84,1	53,9	45,3
totale (1)	4.137	3.570	1.994	86,3	55,9	48,2

(1) esclude dal computo Marche, Lazio e Pon azioni di sistema.

Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali.

Tab.9 - Misura D2 obiettivo 3: attuazione fisica a 31.12.2002. Destinatari approvati, avviati e conclusi per PO: valori assoluti e indicatori di realizzazione

PO	a approvato	b avviato	c concluso	b/a efficienza attuativa	c/b riuscita attuativa dell'avviato	c/a riuscita attuativa del concluso
Piemonte	11.127	12.348	1.160	111,0	9,4	10,4
Valle d'Aosta	1.930	2.059	n.d	106,7	n.d	n.d
Lombardia	3.414	3.011	538	88,2	17,9	15,8
PA di Bolzano	6.202	2.203	n.d	35,5	n.d	n.d
PA di Trento	3.371	1.938	1.357	57,5	70,0	40,3
Veneto	9.116	7.255	6.441	79,6	88,8	70,7
Friuli Venezia Giulia	5.413	2.985	n.d	55,1	n.d	n.d
Liguria	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	15.900	13.225	10.270	83,2	77,7	64,6
Toscana	12.914	6.120	3.978	47,4	65,0	30,8
Umbria	2.230	1.237	-	55,5	0,0	0,0
Marche	n.d	298	n.d	n.d	n.d	n.d
Lazio	2.632	1.691	718	64,2	42,5	27,3
Abruzzo	1.690	1.217	196	72,0	16,1	11,6
Azioni di Sistema	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totale misura D2	75.939	55.587	24.658			
Totale (1)	62.394	48.042	24.658	77,0	51,3	39,5

(1) esclude dal computo Valle d'Aosta, Bolzano, Friuli, Marche e Pon

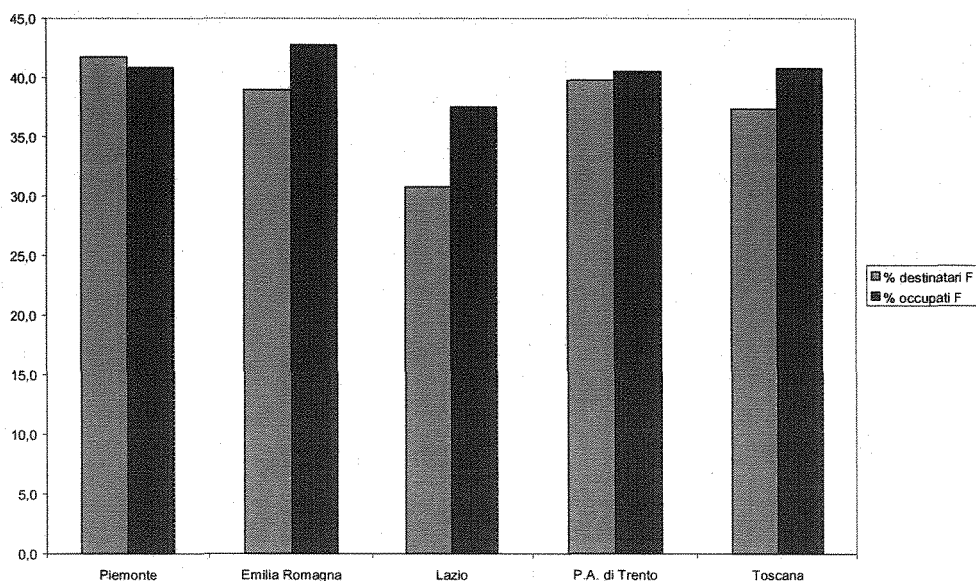
Fonte : elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali

2.1.3.1 - Le caratteristiche dell'utenza

I dati relativi alle caratteristiche dell'utenza raggiunta consentono di delineare un profilo più preciso dei lavoratori coinvolti in azioni di formazione continua³⁰.

Per quanto riguarda in particolare la variabile relativa al genere, nella misura D1 il coinvolgimento delle donne risulta generalmente allineato con la struttura per genere degli occupati (graf. 2), dato questo che testimonia una sostanziale indifferenziazione nel coinvolgimento dei lavoratori in attività formative.

Graf. 2 - Misura D1 obiettivo 3: quota di donne dei destinatari della misura e degli occupati (%)

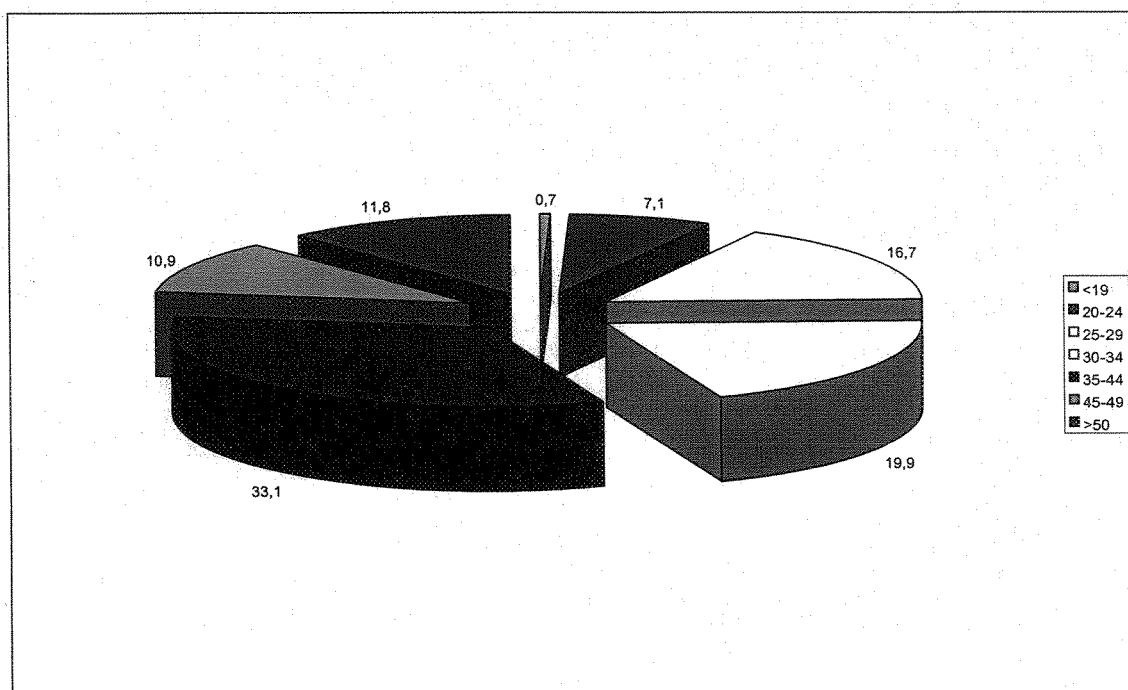


Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali e su dati Istat- Rfl.

³⁰ L'analisi del target contenuta in questo paragrafo si basa sui dati di monitoraggio delle seguenti Amministrazioni: Piemonte, PA Trento, Emilia-Romagna, Toscana Lazio.

L'utenza della misura presenta una struttura per età dei destinatari che vede una forte concentrazione dei lavoratori coinvolti nella formazione collocati nella classe di età 30-44 anni (53,0%) e a seguire in quella al di sotto dei 30 anni (24,5%) e con oltre 44 anni (22,7%) (graf. 3).

Graf. 3 – Misura D1 obiettivo 3: destinatari per classi di età (%)



Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali.

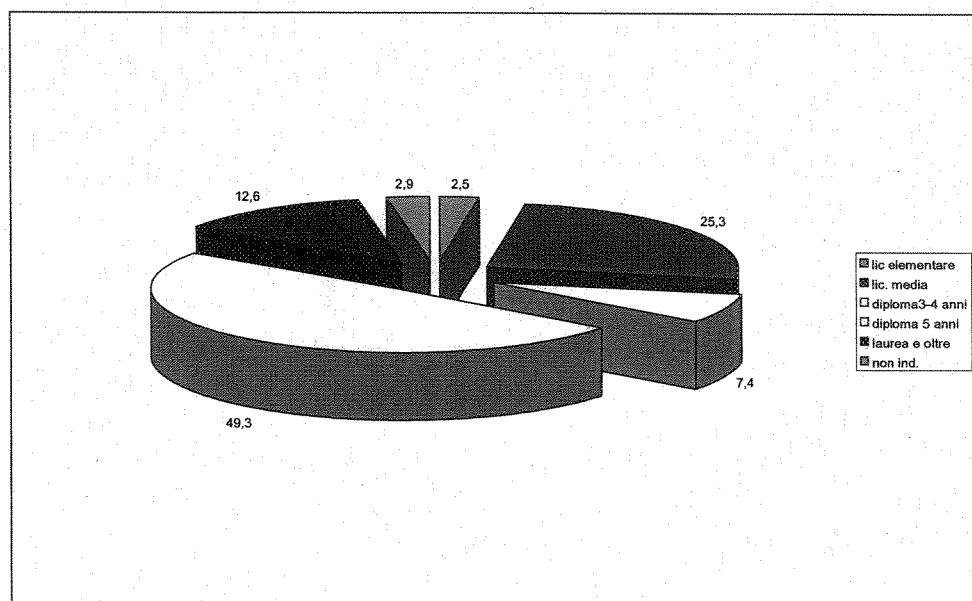
La presenza di lavoratori con oltre 50 anni è limitata all'11,6%, ma tale percentuale non appare così bassa nel momento in cui si consideri che, stando a quanto affermato da alcune aziende intervistate in una recente indagine, esiste una soglia di età dei dipendenti posta fra 45 e 50 oltre la quale non viene più offerta formazione³¹.

Per quanto riguarda il titolo di studio, la composizione dell'utenza segnala una più marcata partecipazione alla formazione di lavoratori con titolo di studio medio-alto (graf. 4): a fronte di una quota di persone in possesso del diploma o titolo più elevato nel Centro-nord pari al 44,8% (sullo stock medio di lavoratori nel periodo 2000-2002), la quota di destinatari di formazione continua finanziata dal Fse che posseggono almeno il diploma è pari al 62,0%.

Inoltre, il 27,8% dei destinatari ha un titolo di studio non superiore alla licenza media, a fronte di una quota di lavoratori con analogo titolo pari al 45,8%.

³¹ I risultati dell'indagine della Fondazione Agnelli sono contenuti in Molina A., 2000, *Le politiche aziendali per l'anzianato del lavoro in Italia*; quelli riportati sono tratti da Isfol, *La domanda sociale e i percorsi di formazione permanente. Primo rapporto nazionale*, Roma, 2003.

Graf. 4 - Misura D1 obiettivo 3: destinatari per titolo di studio (%)



Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali e su dati Istat-Rfl

L'analisi del target delle azioni rivolte ai dipendenti pubblici coinvolti nella formazione mette in evidenza fenomeni interessanti. Per quanto riguarda la componente di genere, le donne costituiscono più della metà del totale dei soggetti coinvolti (il 56,4%) (tab.10).

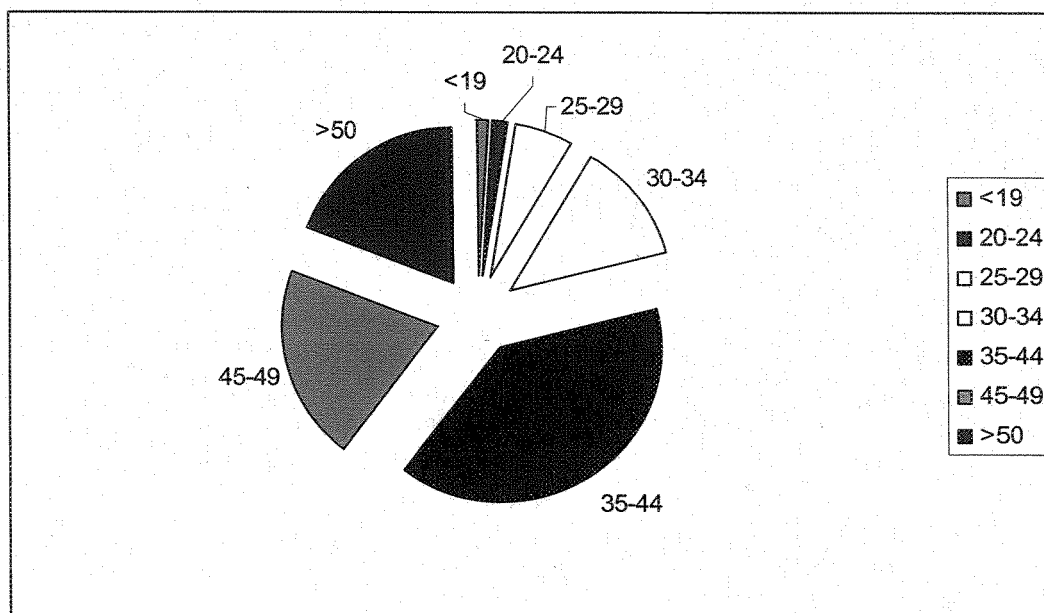
Tab.10 - Misura D2 obiettivo 3: destinatari avviati per genere e PO

Avviati						
Misura	Totale D2	Maschi D2	Femmine D2	% Maschi D2	% Femmine D2	
Piemonte	12.347	4.464	7.883	36,2	63,8	
Valle d'Aosta	2.059	737	1.322	35,8	64,2	
Lombardia	3.011	1.168	1.843	38,8	61,2	
PA di Bolzano	1.133	517	616	45,6	54,4	
PA di Trento	1.928	1.269	659	65,8	34,2	
Veneto	7.255	3.366	3.889	46,4	53,6	
Friuli Venezia Giulia	2.985	1.261	1.724	42,2	57,8	
Liguria	-	-	-	-	-	
Emilia Romagna	13.225	5.708	7.517	43,2	56,84	
Toscana	6.120	2.980	3.140	48,7	51,3	
Umbria	1.237	514	723	41,6	58,4	
Marche	298	164	134	55,0	45,0	
Lazio	1.767	905	862	51,2	48,8	
Abruzzo	1.217	740	477	60,8	39,2	
Totale Obiettivo 3	54.582	23.793	30.789	43,6	56,41	

Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali.

Considerando la variabile relativa all'età, il picco è rappresentato dalla fascia 35-44 anni, pari al 39,3% dei destinatari avviati (graf. 5), che sommato al 20,6% rappresentato da coloro che hanno 45-49 anni, evidenzia un target di destinatari non giovanissimi. A conferma di ciò si consideri anche la percentuale degli *over* cinquanta, che è pari al 19,1%.

Graf. 5 - Misura D2 obiettivo 3: destinatari per classi d'età e PO



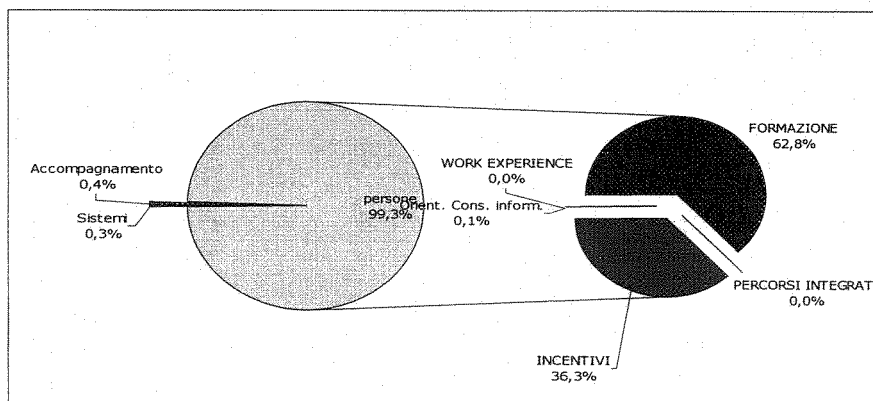
Fonte: elaborazione Isfol - Struttura nazionale di valutazione del Fse - su dati regionali.

Infine l'analisi del target per titolo di studio mette in luce la presenza preponderante dei diplomati, pari al 53,0%, mentre i laureati costituiscono il 19,3%. Tale dato fa ipotizzare che la maggior parte dei destinatari sia costituita da funzionari, quadri o impiegati.

2.1.3.2 - Le tipologie di azione

Le azioni finanziate nell'ambito della misura D1 sono rappresentate quasi esclusivamente da azioni rivolte alle persone, in prevalenza interventi formativi (62,8%) ed incentivi per la partecipazione di lavoratori alla formazione (36,8%) (graf. 6).

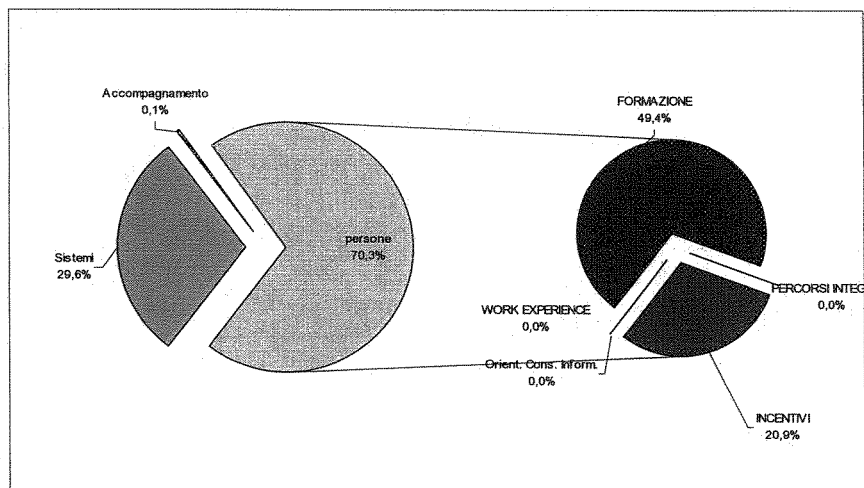
Graf. 6 - Misura D1 obiettivo 3: progetti avviati per macrotipologia di azione e tipologia di azione(1) (%)



(1) I dati si riferiscono ad Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trento, Valle d'Aosta.
Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali

Per quanto riguarda la misura D2 le tipologie di azione finanziate consistono essenzialmente in interventi formativi, anche se sono presenti anche attività di orientamento e affiancamento consulenziale. Appare interessante la consistenza degli incentivi (voucher formativi), che è pari al 20,9% (graf. 7).

Graf. 7 – Misura D2 obiettivo 3: progetti avviati per macrotipologia di azione e tipologia di azione (1) (%)

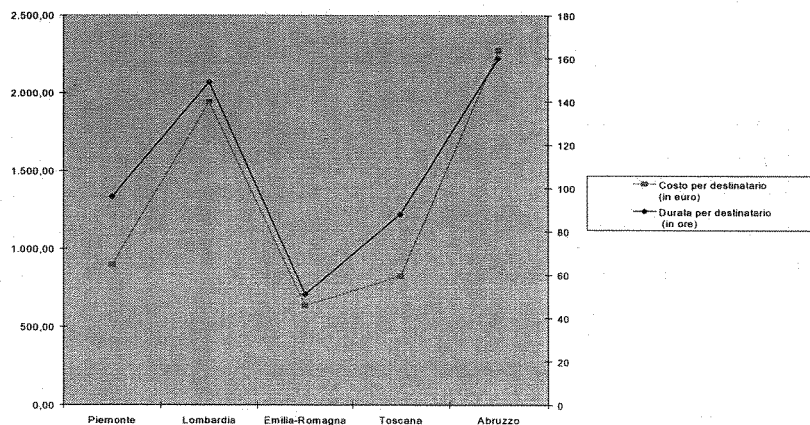


(1) I dati si riferiscono ad Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Trento, Valle d'Aosta
Fonte: elaborazione Isfol - Struttura nazionale di valutazione del Fse - su dati regionali

2.1.3.3 - Alcune caratteristiche dell'attuazione: costi unitari e durata della formazione degli occupati nel settore privato

L'analisi relativa ai costi unitari e alla durata delle azioni di formazione continua per i dipendenti del settore privato mettono in evidenza una forte correlazione tra le due variabili (graf. 8).

Graf. 8 – Misura D1 obiettivo 3: costo per destinatario e ore di formazione per destinatario (scala dx)



Fonte: elaborazioni Struttura nazionale di valutazione Fse - Isfol su dati regionali.

Confronti con altre fonti informative, evidenziando come i costi medi per destinatario formato risultino maggiori di quelli riferiti al complesso delle attività di formazione continua, confermano come i costi unitari più elevati della misura siano da spiegarsi con interventi di maggiore durata, e nel

caso della misura D1 di una specializzazione del Fse in interventi più lunghi, in coerenza, peraltro, con quanto già avvenuto nel passato in obiettivo 4. Le ore di formazione cofinanziata in D1 per partecipante risultano infatti pari a 96, mentre quelle di formazione per destinatario rilevate dall'Istat per l'anno 1999 risultano pari a 32, come già nel passato periodo di programmazione la durata media dei corsi cofinanziati dall'ob.4 nel 1997 (121 ore³²) risultava maggiore di quella registrata nel 1995 dall'Istat (41 ore)³³.

2.1.4 - L'avanzamento fisico nelle Regioni Obiettivo 1

Se lo stato delle informazioni disponibili sull'attuazione dei POR Obiettivo 1 consente sicuramente di formulare una prima valutazione dell'avanzamento finanziario, per converso, non permette, nella maggior parte dei casi, di effettuare una concreta misurazione dell'avanzamento procedurale e fisico. Secondo le informazioni attualmente disponibili, i progetti approvati nell'ambito della misura 3.9 sono pari a 1.343 (di cui 489 progetti in Campania, che hanno coinvolto 4080 destinatari³⁴). Per la Misura 3.10 si evidenzia come alla fine del 2002, nelle Regioni non risulti essere stato approvato alcun progetto, ad eccezione di Sardegna e Sicilia.

L'intervento sulla formazione dei lavoratori delle imprese e per l'adeguamento delle competenze della PA nelle Regioni del Mezzogiorno è stato caratterizzato fino ad ora da problematiche di avvio legate ad una serie di fattori quali:

- ritardi organizzativi da parte delle strutture regionali;
- complessità nell'adozione di prassi concertative con i soggetti istituzionali (Province) e con le Parti Sociali;
- esistenza di altre priorità di intervento legate in particolare all'occupabilità.

Al riguardo, il processo di riprogrammazione, il cui iter giunge a conclusione alla fine del 2003, può rappresentare l'occasione per consentire alle Regioni con performance non soddisfacenti di apportare tempestivamente tutti quegli aggiustamenti utili a ridurre i rischi del mancato utilizzo dell'intero budget disponibile.

E proprio in funzione dell'attività di riprogrammazione e della revisione dei cronoprogrammi delle misure sopradette risulta pure rilevante, come evidenziato dal Comitato di Sorveglianza del QCS Ob. 1 riunitosi nel 2003, la necessità di pervenire con urgenza a un rafforzamento e un miglioramento delle attività di monitoraggio, anche fisico e procedurale, delle attività finanziate.

2.1.5 - Considerazioni di sintesi

Nel primo triennio di attuazione del Fse la formazione per gli occupati del settore pubblico e privato finanziata attraverso le misure D1 e D2 è andata consolidandosi in maniera sempre più forte, anche se permangono forti difficoltà nelle Regioni del Mezzogiorno.

In particolare la misura D2 si è inserita in un quadro nazionale che ha visto accrescersi la sensibilità dell'attore pubblico verso la formazione (Direttiva Frattini), che si è tradotta a sua volta in una crescita degli interventi, dei partecipanti e delle ore di formazione erogate per partecipante.

³² Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, *Valutazione finale dell'obiettivo 4 in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1999.

³³ I dati sono riferiti all'intero territorio nazionale. Cfr. Eurostat, 1997, *Continuing vocational training survey*, ed Eurostat, 2002 ed, *Continuing vocational training survey 2*.

³⁴ I dati si riferiscono ai risultati del bando per il finanziamento di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo di disoccupati (progetto AIFA).

L'integrazione tra diversi fondi finalizzati alla crescita del capitale umano nella Pubblica Amministrazione diventa dunque un tema rilevante, poiché consente di realizzare obiettivi più ambiziosi rispetto ad interventi formativi slegati o emergenziali.

Rispetto alla misura D1 si può affermare che il Fse ha contribuito al rafforzamento dell'intervento pubblico in materia di formazione dei dipendenti del settore privato in continuità con quanto avviato in materia dall'Ob. 4 1994-99. I dati di avanzamento dimostrano che le Amministrazioni regionali e provinciali sanno governare tale politica al pari delle altre cofinanziate e che le caratteristiche della programmazione regionale trovano un riscontro positivo presso le imprese del territorio. Lo strumento del voucher, se pur presente, sembra configurarsi più come dispositivo di politica aziendale che come risultato di una scelta individuale del lavoratore di formarsi.

Più difficoltoso risulta, invece, il perseguimento dell'obiettivo di fare della formazione continua uno strumento di garanzia dei lavoratori più deboli. I dati relativi all'utenza coinvolta nelle azioni della misura segnalano che le scelte formative delle aziende si sono concentrate su lavoratori relativamente forti (almeno rispetto al titolo di studio ed all'età).

Capitolo 2.2 - Gli strumenti delle politiche nazionali

2.2.1 - La legge 236/1993 tra Progetti aziendali e Piani formativi

L'introduzione dei Piani Formativi, intesi come diversa e peculiare modalità di programmazione e organizzazione della formazione continua e posti alla base delle future attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali, risale al 1998, quando il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, utilizzando le risorse e gli strumenti di intervento già predisposti dalla legge 236/93 (per innovarne l'approccio sulla base delle previsioni della legge 196/97) finanziò azioni di sistema relative alla "Promozione e sperimentazione di piani formativi annuali, sia a livello aziendale che territoriale", rivolte ai soggetti che avrebbero partecipato alla definizione concertata dei piani formativi stessi (rappresentanti aziendali, dirigenti di impresa, responsabili delle associazioni datoriali e sindacali). Nel 1999 si è passati invece al finanziamento di veri e propri piani formativi diretti ai lavoratori, con la realizzazione di una sperimentazione nazionale attraverso le risorse stanziare con la Circolare 65/99. Il piano formativo è definito come un "programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali". Sulla base delle indicazioni del Comitato di Indirizzo degli interventi di formazione continua finanziati *ex lege* 236/93, alle due tipologie di piano formativo già citate dalla legge 196/97 (aziendale e territoriale) ne viene aggiunta una terza, quella settoriale. Il piano formativo settoriale e territoriale si presta a sfruttare il valore aggiunto di economie di scala consentite dall'impostazione di interventi in ambiti territoriali o settoriali omogenei (la risposta alla sola Circolare 65/99 è stata consistente: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha ricevuto 568 proposte di piani formativi, finanziandone 70).

Alla fase della sperimentazione nazionale è seguita una "regionalizzazione" del finanziamento pubblico dei piani formativi con l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di due successivi provvedimenti di attuazione della legge 236/93 (nel 2000, con la Circolare n. 92 e, nel 2001, con il D.D. 511), che hanno destinato alle Regioni e Province autonome circa 173 milioni di euro.

La tabella seguente riporta il quadro dei finanziamenti distribuiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alle Regioni nel corso del triennio 2000 - 2002 che comprende anche l'ultimo provvedimento di attuazione (Circolare 30/2000) che ha finanziato i tradizionali progetti aziendali o interaziendali prima dell'introduzione dei piani formativi.

Tab. 11 - Le risorse finanziarie della legge 236/93 nel triennio 2000 - 2002.

Provvedimento di attuazione della legge 236/93	Progetti aziendali e interaziendali	Piani formativi	Totale
Circ.30/00 (2000)	77.468.534,86		77.468.534,86
Circ.92/00 (2000)	73.336.879,67	80.050.819,36	153.387.699,03
DD 511/01 (2001)		92.962.241,84	92.962.241,84
Totale	150.805.414,53	173.013.061,2	323.818.475,73

L'analisi specifica degli esiti delle iniziative di formazione può essere sintetizzata considerando alcuni indicatori che offrono una dimensione fisica, distinguendo tra progetti di formazione aziendale e

piani formativi, considerandoli separatamente. Come si può osservare nello schema seguente sono stati accorpate il numero di progetti finanziati, i lavoratori formati e le imprese coinvolte per ciascuna delle due tipologie, per offrire una dimensione di specie, svincolata, quindi, delle singole fonti di finanziamento.

Tab.12 – Risultati attuativi dei provvedimenti ex legge 236/93 nel triennio 2000 - 2002

Provvedimenti Attuativi	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
Circ. 30/00 (prog.aziendali)	7.033	111.344	9.170
Circ. 92/00 (prog.aziendali)			
Circ. 92/00 (piani formativi)	3.859	158.367	9.129
D.D. 511/01 (piani formativi)			
TOTALE	10.892	269.711 (*)	18.299

(*)il dato non tiene conto di una parte degli interventi finanziati dalle Regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli V.G., Lazio, Marche, Sicilia, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta.

Fonte: elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Sia i piani che i progetti aziendali finanziati nel triennio hanno raggiunto un numero consistente di destinatari, e tutte le iniziative nel loro complesso hanno coinvolto quasi 270.000 lavoratori e oltre 18.000 imprese. Il dato riportato deve essere considerato parziale: per alcune Regioni non sono disponibili dati fisici di attuazione, soprattutto per quanto riguarda il D.D 511/01 (per una considerazione complessiva degli ulteriori limiti di attendibilità delle informazioni attualmente disponibili, vedi più oltre).

Si propone comunque un ulteriore approfondimento che riguarda alcuni indicatori di sintesi calcolati sulle risorse finanziarie e sui progetti e piani, relativamente a quelle realtà regionali per le quali si dispone del dato 'ex ante' già completo e consolidato (in particolare si tratta di 14 amministrazioni su 21, considerando anche le due Province Autonome di Trento e Bolzano).

Tab.13 - Indici fisico-finanziari relativi ai Progetti aziendali e pluriaziendali

Indici finanziari	Valori in euro	Indici fisici	
Costo pubblico medio per progetto	20.721,26		
Costo pubblico medio per lavoratore	1.316,34	Numero medio di lavoratori per progetto	15,74
Costo pubblico medio per impresa	15.850,89	Numero medio di imprese per progetto	1,31

Fonte: elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Tab.14 - Indici fisico-finanziari relativi ai Piani formativi

Indici finanziari	Valori in euro	Indici fisici	
Costo pubblico medio per progetto	40.971,68		
Costo pubblico medio per lavoratore	993,70	Numero medio di lavoratori per progetto	41.23
Costo pubblico medio per impresa	17.430,37	Numero medio di imprese per progetto	2,35

Fonte: elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

I piani formativi hanno in genere una dimensione maggiore dei tradizionali progetti aziendali o pluriaziendali, ciò risulta con evidenza dalle differenze relative ai costi medi e al numero di imprese e di lavoratori coinvolti per singola iniziativa (poco più di 15 lavoratori per i progetti aziendali contro i circa 40 dei Piani formativi). Particolarmente interessante è il dato relativo al costo medio per lavoratore avviato in formazione, significativamente più basso nei piani formativi; probabilmente ciò è dovuto, tra l'altro, alla maggiore attenzione che una iniziativa complessa in genere richiede nella fase di progettazione.

La ricostruzione per Regione degli interventi finanziati con i fondi della legge 236/93 nel Triennio 2000 - 2002, illustrata nel dettaglio all'interno dello schema riportato nelle pagine seguenti, rappresenta già un buon livello di informazione per la definizione di un quadro complessivo dell'attuazione, è però carente in più punti (carenze che andranno colmate anche in collaborazione con le Regioni, responsabili della pianificazione e della gestione concreta degli interventi):

- in primo luogo, tutti i dati riportati fanno riferimento ad una situazione *ex ante*, cioè alla situazione al momento dell'assegnazione del finanziamento alle iniziative e non tengono conto quindi delle rinunce alla realizzazione del progetto intervenute successivamente all'approvazione, della riduzione del numero dei lavoratori coinvolti che si verifica fisiologicamente nel corso delle attività formative, delle revisioni progettuali che non di rado intervengono in corso di attuazione, ecc. Tutti elementi questi che spesso possono essere valutati nella loro reale portata solo in sede di rendicontazione delle iniziative e quindi a distanza di molti mesi dalla conclusione;
- inoltre, mancano dati completi per tutte le amministrazioni relativamente alle realizzazioni finanziate con l'ultimo D.D. 511 del 2001 (il primo provvedimento dedicato esclusivamente al sostegno dei piani formativi). In questo caso va segnalato che alcune Regioni (in particolare nel Mezzogiorno) non hanno ancora attivato le procedure per la realizzazione concreta degli interventi;
- in alcuni casi, il dato sui lavoratori e sulle imprese coinvolte non è completo e attendibile e ciò dipende spesso dai meccanismi scelti dalle Regioni per la raccolta e l'analisi delle proposte progettuali che non permettono sempre, almeno nella fase *ex ante*, di quantificare definitivamente tali variabili;
- anche nell'attribuzione degli esiti al singolo provvedimento di attuazione, si riscontrano difficoltà, non sempre facilmente sormontabili a causa di meccanismi amministrativi, peraltro perfettamente comprensibili e giustificati: in alcuni casi, infatti, le proposte progettuali non vengono finanziate con il provvedimento in corso di attuazione ma con i residui del precedente e ciò complica notevolmente i tentativi di ricostruzione.

Tutto ciò non fa che confermare quanto detto in precedenza (par. 1.6) circa la necessità di implementare, in sinergia con gli strumenti esistenti, un processo di dimensione nazionale per il monitoraggio periodico di tutte le attività di formazione continua cofinanziate con fondi pubblici.

Tab. 15 - Ricostruzione regionale degli interventi finanziati dalla legge 236/93 nel triennio 2000 - 2002 in base alle informazioni attualmente disponibili
(risorse stanziare, iniziative finanziate, lavoratori e imprese coinvolte)

Abruzzo	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.313.304,80			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.254.148,92	153	1.087	167
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.881.223,38	38	908	124
	D.D. 511/01 (L.388/00)(p. form)	1.794.171,27			
Abruzzo totale	TOTALE	6.242.848,37	191	1.995	291
Basilicata	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.577.181,95			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	160.266,86	101	956	156
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.859.244,84			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	1.450.210,97	138	1.322	180
Basilicata totale	TOTALE	5.046.904,62	239	2.278	336
Bolzano	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	244.180,09			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	266.445,39	51	525	42
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.509.857,20	16	574	61
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	1.217.805,37			
Bolzano totale	TOTALE	4.238.288,05	67	1.099	103
Calabria	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.172.743,49			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.654.043,69	41	594	59
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.102.695,79	37	401	49
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	1.580.358,11			
Calabria totale	TOTALE	5.509.841,08	78	995	108
Campania	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	5.815.215,11			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.620.320,87	328	454	47
	Circ. 92/00 (piani formativi)	6.481.283,48	140	1.094	456
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	5.596.326,96			
Campania totale	TOTALE	19.513.146,42	468	1.548	503
Emilia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	9.852.460,62			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	6.094.191,41	697	1.724	1.804
	Circ. 92/00 (piani formativi)	8.497.599,03	328	14.144	1.441
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	9.835.405,19	416	18.738	732
Emilia totale	TOTALE	34.279.656,25	1.441	34.606	3.977

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Friuli	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.735.167,41	581	4.432	744
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)				
	Circ. 92/00 (piani formativi)	3.760.212,88	520		
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	2.612.239,00	300		
Friuli totale	TOTALE	9.107.619,29	1.401	4.432	744
Lazio	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	6.126.054,48			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	4.131.655,19	284	3.717	412
	Circ. 92/00 (piani formativi)	7.313.114,64	51	4.530	328
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	7.074.426,60			
Lazio totale	TOTALE	24.645.250,91	335	8.247	740
Liguria	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.266.981,96			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.842.348,52	237	3.974	340
	Circ. 92/00 (piani formativi)	2.595.369,80	11	3.715	38
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	2.695.905,01	16	2.031	88
Liguria totale	TOTALE	9.400.605,29	264	9.720	466
Lombardia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	12.306.978,32			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	19.028.719,27	1.255	49.342	1.775
	Circ. 92/00 (piani formativi)	12.685.812,84	231	20.365	372
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	17.737.195,74	309	41.784	530
Lombardia Totale	Totale	61.758.706,17	1.795	111.491	2.677
Marche	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.217.992,14			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	2.894.589,61	214	2.155	255
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.929.726,40			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	2.835.348,38			
Marche totale	TOTALE	9.877.656,53	214	2.155	255
Molise	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	749.175,82			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	584.885,38	53	462	59
	Circ. 92/00 (piani formativi)	389.923,58	20	121	38
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	697.216,81	22	238	44
Molise totale	TOTALE	2.421.201,59	95	821	141

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
Piemonte	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	7.219.226,50			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	8.268.110,84	851	15.705	798
	Circ. 92/00 (piani formativi)	5.512.073,90	54	2.133	84
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	8.459.564,01	806	17.916	758
Piemonte totale	TOTALE	29.458.975,25	1711	35.754	1640
Puglia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	3.756.885,94			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.348.934,24	397	3.449	531
	Circ. 92/00 (piani formativi)	5.395.736,94	66	4.073	429
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	4.229.782,00				
Puglia totale	TOTALE	14.731.339,12	463	7.522	960
Sardegna	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.631.560,99			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	2.031.874,91	250	2.671	460
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.354.583,28			
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	2.417.018,29	109	2.855	470	
Sardegna totale	TOTALE	8.435.037,47	359	5.526	930
Sicilia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.653.792,46			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	3.371.789,90	51	654	80
	Circ. 92/00 (piani formativi)	3.371.789,90			
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	3.383.825,60				
Sicilia totale	TOTALE	11.781.197,86	51	654	80
Toscana	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	3.084.702,27			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	7.046.021,91	455	5.697	388
	Circ. 92/00 (piani formativi)	4.697.347,94	73	14.757	2.510
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	5.322.088,01	75	2.491	195	
Toscana totale	TOTALE	20.150.160,13	603	22.945	3.099
Trento	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.521.415,69	142	2.510	162
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)				
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.952.722,73	89	2.319	140
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	1.394.433,63	49	1.858	5	
Trento totale	TOTALE	4.868.572,05	280	6.687	359

	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
Umbria	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.589.033,97	217	1.386	193
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.382.408,14			
	Circ. 92/00 (piani formativi)	932.321,31			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	1.571.061,89			
Umbria totale	TOTALE	5.474.825,31	217	1.386	193
Valle D'Aosta	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	513.904,99	30	935	57
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)				
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.025.084,92			
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	622.847,02				
Valle D'Aosta totale	TOTALE	2.161.836,93	30	935	57
Veneto	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	7.092.341,79			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	9.695.531,52	746	9.871	796
	Circ. 92/00 (piani formativi)	6.463.687,68	286		
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	9.370.593,98	479			
Veneto totale	TOTALE	32.622.154,97	1.511	9.871	796

2.2.2 - Gli orientamenti regionali per l'attuazione della legge 53/2000

La legge 53/00 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città" riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita offrendo la possibilità di utilizzare congedi per la formazione continua (articoli 5 e 6).

In riferimento alla necessità di promuovere la sperimentazione di percorsi di formazione continua in un contesto di riduzione contrattata dell'orario di lavoro, il comma 4 dell'articolo 6 prevede a partire dal 2000 uno stanziamento annuale pari a circa 15 milioni di euro.

Con il decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali ha reso disponibili, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le risorse per le annualità 2000 e 2001.

Lo stanziamento, pari a 30.987.414,00 euro poteva essere destinato a finanziare:

- a) progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedessero quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- b) progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori.

Il decreto non richiedeva alle amministrazioni di rispettare quote finanziarie a favore dell'uno o dell'altro tipo di intervento né di finanziare entrambe le tipologie.

Considerate le diverse strategie poste in atto dalle Regioni per la ricostruzione del quadro di attuazione della normativa sarà opportuno partire da una sintetica rassegna dei diversi orientamenti regionali in materia.

Dodici delle ventuno amministrazioni hanno adottato il relativo bando per la raccolta delle proposte da finanziare. Cinque di queste hanno previsto il finanziamento di entrambe le tipologie d'intervento previste (Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia). Sei amministrazioni (Piemonte, Abruzzo, Molise, Sardegna, Marche) finanziano esclusivamente progetti formativi presentati dai singoli lavoratori. La Provincia autonoma di Trento, e la Liguria finanziano progetti elaborati sulla base di accordi contrattuali con quote di riduzione dell'orario di lavoro.

La Regione Lombardia ha previsto di realizzare un bando unico per il finanziamento della formazione individuale entro la fine dell'anno. Nel frattempo ha deciso di finanziare azioni di assistenza tecnica preliminari agli interventi formativi al fine di ottimizzare il sistema (adeguamento della rete informatica, implementazione del catalogo dell'offerta, ecc.).

In merito al decentramento delle competenze alle amministrazioni provinciali, le Regioni hanno adottato soluzioni differenti:

- Veneto, Abruzzo, Molise, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Marche hanno programmato e gestito gli interventi a livello regionale;
- Piemonte e Toscana hanno affidato alle province la sola gestione;
- l'Umbria ha adottato direttive regionali che affidano alle province la programmazione di dettaglio e la gestione degli interventi;
- l'Emilia-Romagna programma e gestisce a livello regionale i progetti aziendali, affidando alle province la programmazione di dettaglio e la gestione dei progetti presentati direttamente dai lavoratori.

Attuazione della tipologia a)

Questa linea di azione è tra le due quella che ha incontrato inizialmente le maggiori difficoltà di attuazione, in parte imputabili allo sfasamento temporale tra l'entrata in vigore della legge e il rinnovo dei contratti collettivi nazionali, in parte alla carenza di informazioni presso i lavoratori e le

imprese; a tale proposito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha introdotto, nel nuovo decreto di riparto, una quota di risorse destinata al finanziamento di iniziative di pubblicizzazione (vedi cap. 1 par. 1.3).

Complessivamente, sono stati finanziati 247 progetti che hanno visto il coinvolgimento di 4.677 lavoratori in maggior parte concentrati in Emilia-Romagna (3.050).

In particolare, quest'ultima Regione ha ammesso a finanziamento 58 progetti impiegando tutte le risorse a sua disposizione. In questo caso risulta, quindi, una risposta positiva degli operatori che hanno palesato un'ulteriore aspettativa di rifinanziamento degli interventi.

Il Veneto ha approvato 101 progetti con il coinvolgimento di 1023 lavoratori, seguono nell'ordine la Liguria (con 352 lavoratori), la Toscana (130), il Friuli Venezia Giulia (67 lavoratori) e la P.A. di Trento (55). La significativa variabilità nel numero di lavoratori coinvolti per Regione non dipende unicamente dalle risorse disponibili, ma anche dalle diverse strategie adottate.

Attuazione della tipologia b)

Le migliori performance sono state ottenute nei contesti già "allenati" dalla sperimentazione della formazione individuale finanziata dalla legge 236/93. Molte amministrazioni, pur rispettando la peculiarità della legge 53/2000, hanno fatto riferimento infatti alle procedure e agli strumenti già predisposti. Non a caso sono stati complessivamente coinvolti per ora 9.857 lavoratori (al netto dei dati di Umbria, Sardegna e Toscana, non ancora disponibili).

L'Emilia-Romagna ha ripartito tra le Province le risorse su entrambe le disposizioni per il finanziamento di 1.270 voucher che possono essere utilizzati nell'ambito del 'catalogo elettronico' dell'offerta formativa costituito in Regione. Le Province, sulla base delle indicazioni regionali hanno individuato, nei bandi da esse adottati, aree tematiche specifiche di intervento (contabilità e gestione di impresa, informatica, qualità, customer satisfaction; comportamenti organizzativi; competenze linguistiche; sicurezza e ambiente; processi aziendali).

La Regione Piemonte (5.223 voucher assegnati) si è mossa sulla linea di un coordinamento e integrazione degli strumenti finanziari rivolti al finanziamento della formazione continua individuale, adottando una direttiva unica a valere sui fondi ex lege 236/93, 53/00 e FSE. Il Piemonte finanzia l'80% del corso a catalogo, il restante 20% è a carico del lavoratore. Seguono nell'ordine Veneto (con 2698 voucher individuali), Molise (227), Abruzzo (197), Friuli Venezia Giulia (162), Marche (80).

La Sardegna, che finora non aveva partecipato ad iniziative di formazione continua a domanda individuale, ha scelto in questo caso di assegnare voucher. I percorsi formativi sono vincolati all'adeguamento delle competenze per la informatizzazione dei processi produttivi. La partecipazione del lavoratore deve essere autorizzata dall'azienda di appartenenza e motivata con riferimento all'applicazione in ambito lavorativo delle competenze da acquisire.

Lo schema seguente riporta (ove disponibili) i risultati in termini di lavoratori coinvolti e di progetti approvati, limitatamente alle amministrazioni che hanno già adottato provvedimenti di attuazione.

Tab. 16 - Decreto Interministeriale n. 167 del 6 giugno 2001 - Attuazione della legge 53/2000 art. 6 comma 4. Congedi per la formazione continua Primi esiti attuativi nelle amministrazioni che hanno già emanato bandi per l'utilizzo delle risorse					
Regioni e P. A.	Tipologia A			Tipologia B	
	Numero progetti	Imprese coinvolte	Lavoratori coinvolti	Limite dell'importo pro capite (euro)	Numero voucher assegnati/lavoratori coinvolti
Piemonte				1.000,00	5223
P.A. Trento	4	4	55		
Veneto	101	n.d.	1023	1.200,00	2.698
Friuli V. G.	67	n.d.	67	5.000,00	162
Liguria	16	16	352		
Emilia-Romagna	58	49	3.050	1.291,14	1.270
Toscana	1	3	130	E' in corso la valutazione delle proposte progettuali	
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.	2.532,00	n.d.
Marche				1291,14	80
Abruzzo				4.648,11 per i dirigenti e 3.615,19 per le altre tipologie	197
Molise				n.d.	227
Sardegna				1.032,91	n.d.
Totale	247	72	4.677		9.857

Fonte: Elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Emerge nel complesso uno stato di avanzamento molto differenziato che premia, come spesso accade, le amministrazioni più 'esperte' e meglio attrezzate: quelle cioè, dove l'esperienza della legge 236/93 ha consentito di sperimentare diverse modalità progettuali e operative e dove la partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali alle scelte dell'amministrazione ha un radicamento ed una tradizione più forte.

2.2.3 La formazione continua a domanda individuale

L'analisi dell'ampiezza e delle caratteristiche della domanda di formazione individuale si basa su fonti regionali e provinciali, laddove è stato possibile raccogliere informazioni direttamente dalle Regioni e Province, o - in rari casi - attraverso l'analisi di studi ad hoc condotti a livello regionale. Un altro canale di informazione si riferisce all'analisi di tipo qualitativo che il Progetto Formazione Continua dell'Isfol ha svolto e continua a svolgere in collaborazione con alcune significative realtà regionali e provinciali: focus group con lavoratori, colloqui in profondità con operatori del settore (in particolare amministratori e responsabili di centri di formazione che erogano iniziative di formazione continua a domanda individuale). Altre fonti, attualmente, non forniscono informazioni specifiche su questa modalità formativa, che per sua natura sfugge a un rilevamento condotto attraverso variabili e indicatori tradizionali, generalmente validi per le esperienze di formazione aziendale o per i piani di formazione in generale³⁵, ma poco pertinenti nel caso dell'individuale.

Di seguito, si presenta un tentativo di ricostruzione dei voucher erogati attraverso gli strumenti di finanziamento nazionale (236/93 e 53/2000 tipologia B). Nel caso del FSE, la formazione a domanda individuale è spesso rintracciabile in diverse Misure, a volte configurandosi come una tipologia formativa di tipo "iniziale" (si pensi agli apprendisti che in alcuni casi possono usufruirne), altre come permanente o continua.

Tab. 17 – La formazione continua a domanda individuale nei due strumenti di finanziamento nazionale.

Periodo 2000 - 2003

Regioni	Esperienza 236/93	53/00 (tipologia B)
Lavoratori coinvolti		
Piemonte	7286	5223
P. A. di Bolzano	1048	n.f.
Veneto	611	2698
Friuli Venezia Giulia	-	162
Emilia-Romagna	7758	1.270
Toscana*	3000	In corso di valutazione
Umbria	374	n.d.
Lazio	2541	n.f.
Liguria	431	n.f.
Marche	-	80
Abruzzo	-	197
Molise	-	227
Basilicata**	249	-
TOTALE	23.298	9.857

n.f.: non finanziata * stima regionale ** dato aggiornato a fine 2001

Fonte: Elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Come si può osservare, i lavoratori complessivamente coinvolti con fondi nazionali sono quasi 24.000 per la 236/93 e circa 10.000 per la 53/00, in quest'ultimo caso, in alcune realtà le attività formative sono ancora in corso. In particolare, colpisce la concentrazione dell'esperienza in alcune realtà regionali come il Piemonte e l'Emilia-Romagna che nel loro complesso hanno erogato oltre il 60% dei voucher. Si è spesso constatato come l'individuazione di un modello di gestione agile e gradito alla domanda, a partire dall'esperienza della 236/93, abbia poi facilitato l'introduzione di questa tipologia di strumento negli altri contesti normativi, ad iniziare dal FSE e dalla legge 53/00, fino a contaminare altre esperienze

³⁵ In particolare per l'FSE ci si riferisce sia ai rapporti di esecuzione annuale che ai rapporti di valutazione intermedia, che non riportano dati né di natura finanziaria, né fisica, su questa modalità formativa.

finanziate con fondi regionali generalmente a favore di categorie di lavoratori esclusi da altre normative, come i lavoratori autonomi.

Una possibile chiave di lettura dell'utilizzo dei voucher individuali nelle Regioni

La Circolare 139/98 che di fatto, nell'ambito della 236/93, sancì la nascita dell'esperienza della formazione a domanda individuale auspicava la diffusione di un approccio definito "concordato" tra il lavoratore e l'impresa. In questo caso il ruolo del sindacato poteva essere di supporto nel mediare le esigenze del lavoratore con quelle dell'azienda di appartenenza. L'oggetto della mediazione poteva infatti prevedere la collocazione del periodo di formazione durante l'orario di lavoro (intero o in parte) e il riconoscimento (i cui termini rientravano nell'oggetto di trattativa) dell'esperienza formativa realizzata e scelta dal lavoratore. Un simile modello si basava sull'idea che tale esperienza formativa poteva venire a vantaggio di entrambe le parti.

La realtà dei fatti, fin dall'inizio della sperimentazione della 236/93, ha nella sostanza, disatteso questo modello. Alla base di ciò, possono essere considerati almeno tre elementi:

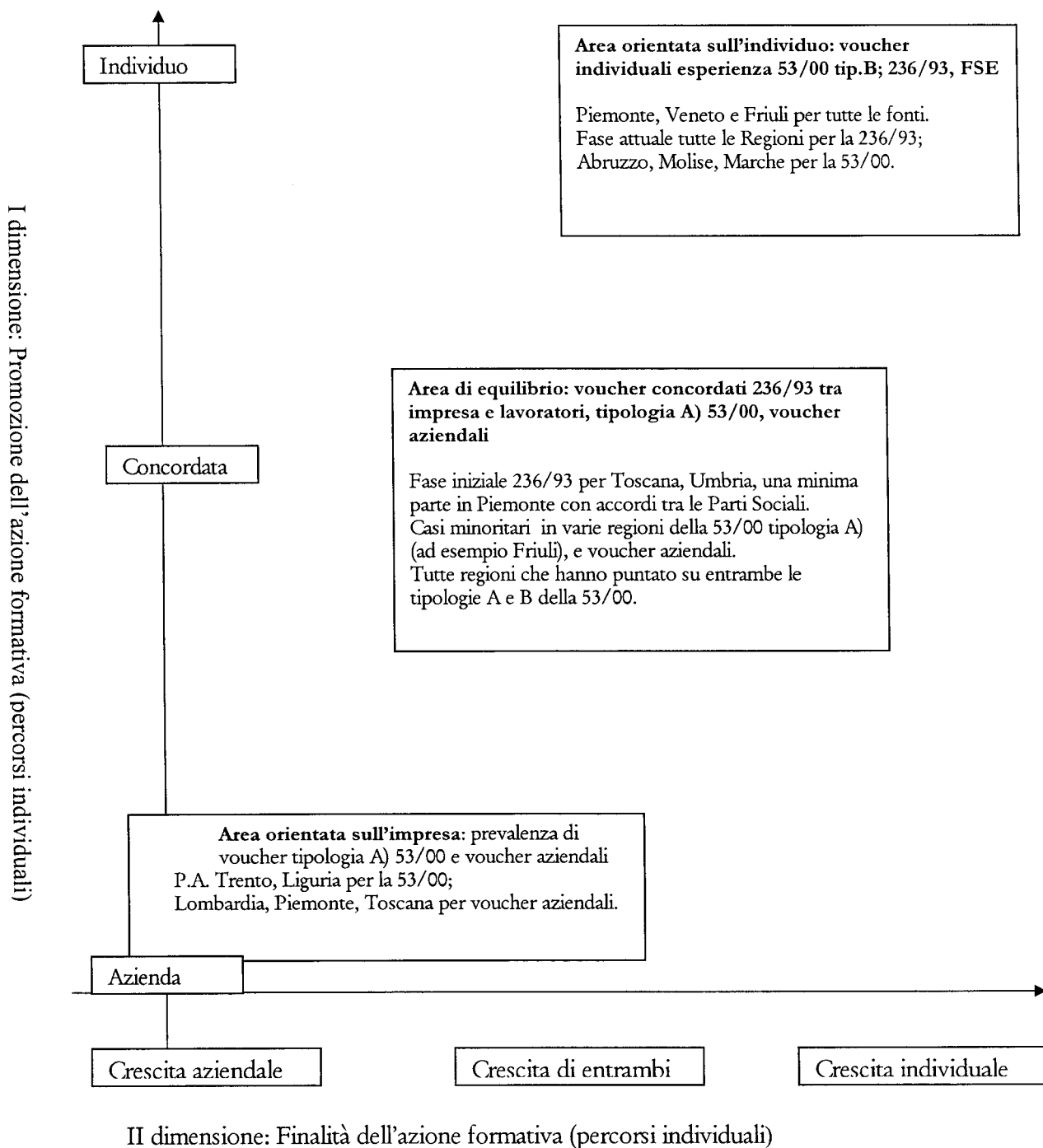
- la percezione da parte del lavoratore, che ha immediatamente identificato lo strumento come un metodo per l'autodefinizione di un processo formativo finalizzato alla propria crescita professionale (questa decodifica è stata fatta propria dai soggetti forti);
- la diffidenza dell'impresa (soprattutto piccola e media), che vedeva lo strumento cagione di una possibile fuoriuscita da parte del lavoratore (anche dove vi sono stati accordi, si è trattato di formalizzazioni, di fatto non concretamente concertate, rese obbligatorie da alcuni bandi regionali);
- la diffidenza da parte sindacale, che vedeva approfondire un impegno su un modello di mediazione e rappresentanza di tipo individuale.

Questa situazione ha, di fatto, profondamente segnato l'esperienza della formazione a domanda individuale che da allora si è incanalata lungo i binari di una gestione quasi esclusivamente autonoma da parte del lavoratore, con le seguenti caratteristiche definitorie:

- esperienza fatta al di fuori dell'orario di lavoro;
- realizzata spesso senza avere informato l'impresa;
- indirizzata verso iniziative in molti casi poco coerenti con l'attuale attività lavorativa;
- rapporto domanda/offerta mediato dall'Ente pubblico locale attraverso la creazione di cataloghi dell'offerta formativa ad hoc.

Si propone di seguito un modello di lettura che prende spunto proprio da quanto descritto circa il rapporto che può crearsi tra lavoratore e impresa. All'interno di questo, sarà possibile collocare le policy delle Regioni che hanno utilizzato questa nuova tipologia di formazione. Si tratta chiaramente di una chiave di lettura che tiene conto degli orientamenti complessivi, rispetto a quanto osservato per le tre fonti di finanziamento considerate. Ciò non toglie che il comportamento di una singola Regione possa diversificarsi in alcuni casi in relazione alla fonte stessa di finanziamento.

• Una ipotesi di lettura dei percorsi individuali di formazione e le policy regionali



Il modello è frutto dell'incrocio di due dimensioni: una si riferisce alla *promozione dell'azione formativa* che considera chi abbia assunto la decisione di iniziare la singola azione; l'altra considera l'aspetto teleologico, ossia la *finalità dell'azione formativa*, definendo chi ne sia il beneficiario/i effettivo/i.

Per entrambe le dimensioni è possibile distinguere tre tipologie pure di riferimento.

a. Per la dimensione *promozione dell'azione formativa* troviamo:

- promozione esclusiva da parte dell'azienda;
- promozione concordata a metà tra azienda e singolo lavoratore;
- promozione esclusiva da parte del singolo lavoratore.

Chiaramente, quasi mai una singola azione formativa risponderà in modo puro alle tre tipologie, tuttavia, sarà possibile avvicinarla lungo uno dei tre punti del continuum che idealmente unisce la promozione totale da parte dell'azienda alla promozione totale da parte del singolo lavoratore.

b. Per la dimensione *finalità dell'azione formativa* troviamo anche qui tre tipologie pure che possono essere considerate come punti di riferimento:

- finalità dell'azione formativa per l'esclusiva crescita aziendale;
- finalità dell'azione formativa per una crescita equilibrata tra impresa e singolo lavoratore;
- finalità dell'azione formativa per l'esclusiva crescita del singolo lavoratore.

Anche in questo caso, come per la dimensione precedente, una singola azione formativa si avvicinerà ad una delle tre tipologie *pure* lungo il continuum che va dalla finalità esclusiva per l'impresa alla finalità esclusiva per il singolo lavoratore. L'incrocio tra le due dimensioni, consente di proiettare su un grafico bidimensionale le varie tipologie di percorsi formativi individuali e le policy delle Regioni.

Nello specifico, vengono a individuarsi tre aree comportamentali:

- nell'area centrale del grafico si collocano tutte quelle azioni formative promosse dalle Regioni che hanno visto il preventivo accordo tra impresa e lavoratore, e le cui ricadute o finalità sono distribuibili tra i due soggetti. Ad esempio, è stato il caso della 236/93 in fase iniziale; Regioni come Toscana e Umbria hanno, infatti, provato a vincolare³⁶ la richiesta di voucher a un accordo tra lavoratore e imprese. Analogamente altre Regioni finanziano contemporaneamente la 53/00 per entrambe le tipologie, la A) che tende a favorire le finalità aziendali, e la B) quelle del lavoratore;
- in basso a sinistra, si collocano quelle iniziative di formazione promosse sostanzialmente dalle imprese e finalizzate al loro arricchimento conoscitivo e solo in secondo piano a quello del lavoratore. All'interno di questa area sono presenti quelle policy regionali che su alcune linee di finanziamento spostano la scelta e la programmazione dell'attività formativa verso l'impresa (è il caso della P.A. di Trento, della Liguria per la 53/00; e della Lombardia, Piemonte, Toscana per i voucher aziendali);
- infine, in alto a destra, è presente l'area caratterizzata dalla piena autonomia da parte del lavoratore che può decidere lo strumento normativo di finanziamento della formazione (dalla 236 al FSE) che più si adatta al proprio profilo professionale. Le Regioni che hanno pienamente abbracciato questo indirizzo di policy sono state il Piemonte e, soprattutto, il Veneto e il Friuli Venezia Giulia.

³⁶ Nello specifico nei bandi si indicava un meccanismo premiale per quei progetti presentati con l'accordo tra lavoratore e impresa.

Box 1 - Le caratteristiche dei lavoratori assegnatari di voucher individuali

L'analisi dei provvedimenti regionali nel loro complesso evidenzia una diversificazione delle tipologie di destinatari a partire dalla 236/93 per espandersi in altri ambiti: ad esempio, in Toscana, i voucher sono erogati, oltre che ai lavoratori dipendenti del settore privato con contratto a tempo indeterminato, anche ai lavoratori con contratto a tempo determinato, part time e in mobilità. I lavoratori con contratto a causa mista sono tra i destinatari in Toscana, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Umbria. I lavoratori socialmente utili sono presenti solo in Emilia-Romagna mentre i lavoratori "atipici" sono stati inclusi in bandi successivi delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Veneto. Quest'ultima Regione ha esteso la sperimentazione anche ai lavoratori autonomi titolari di partita IVA o di contratti Co.Co.Co, utilizzando fondi regionali. La P.A. di Bolzano ha finanziato i voucher anche per i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

Anche l'analisi della domanda rileva dinamiche interessanti. Se infatti le prime edizioni di F.C.I. sembravano attrarre essenzialmente i lavoratori più "forti" (a scolarità elevata, con ruoli professionali medio-alti, prevalentemente tra i 25 e i 34 anni), i **correttivi introdotti da diverse Regioni, sia rispetto ai contorni dell'area dei potenziali destinatari sia nei dispositivi di comunicazione/orientamento, stanno determinando una maggiore risposta anche da parte dei lavoratori più "deboli", che spesso faticano a riconoscersi come soggetti a rischio di obsolescenza professionale o che hanno comunque più timori/diffidenze rispetto alla formazione.** Nella Provincia di Torino, per esempio, l'ultima edizione di F.C.I. vede una presenza di quasi il 20% di lavoratori con il solo titolo di scuola media: una percentuale inferiore di quasi la metà rispetto alla composizione effettiva per titoli di studio dei lavoratori dipendenti dell'area torinese, ma di gran lunga superiore a quelle che si riscontrano solitamente nella formazione continua di iniziativa aziendale che privilegia in genere le figure professionali di livello intermedio o alto, diplomate e laureate. In altre realtà tale riequilibrio nell'accesso al voucher continua a presentare difficoltà, come in Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, nonostante la promozione di specifiche strategie di comunicazione e di attivazione delle strutture sul territorio, come centri per l'impiego. La modalità di per sé privilegia ancora il lavoratore, attrezzato professionalmente e culturalmente, che sa meglio cogliere i propri bisogni formativi e sa autonomamente informarsi sulle opportunità disponibili.

Altri aspetti interessanti che emergono dall'osservazione dell'esperienza riguardano:

- il fenomeno della scelta plurima di corsi (si richiedono più "micro-voucher") che in alcune realtà riguarda anche il 15% dei richiedenti - Emilia-Romagna e provincia di Torino - per più di un corso in genere a tematica simile o di livello crescente;
- le aree tematiche fortemente sbilanciate a favore dell'informatica (su più livelli) e lingue (inglese prevalentemente). Questo tipo di offerta rappresenta oltre il 65% di quella richiesta dai lavoratori e riguarda soprattutto i profili economico-professionali medio-bassi;
- l'obbligo di cofinanziamento - per un minimo del 20% del costo dell'iniziativa - che alcune Regioni hanno posto, soprattutto per la 236/93, ha rappresentato un elemento di motivazione ulteriore a presentare progetti poiché va nel segno di un impegno diretto consapevole da parte del lavoratore a farsi carico della propria formazione professionale;
- la costruzione sempre più definita di una specifica offerta ad hoc per la domanda individuale, grazie all'impegno delle regioni e Province che hanno istituito appositi cataloghi, stabilendo criteri di accessibilità e accreditamento sempre più mirati. In particolare l'adeguamento riguarda la flessibilità nell'organizzazione dei corsi, l'adattamento della durata dei moduli e delle metodologie didattiche.

Capitolo 2.3 - I segmenti specifici di offerta di formazione continua

2.3.1 - La formazione continua per il lavoro interinale: modalità di intervento e primi risultati

Come noto, il lavoro interinale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge n.196 del 1997. L'articolo 5 prevedeva la costituzione di un Fondo dedicato al finanziamento delle iniziative formative rivolte ai lavoratori temporanei. Dopo un processo preliminare a tratti difficoltoso, data la sostanziale novità della materia, e dedicato in gran parte alla definizione degli accordi tra le organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali, nasce Forma Temp (Fondo per la formazione professionale dei lavoratori temporanei), sotto forma di libera associazione senza fini di lucro tra le Associazioni di Rappresentanza delle Imprese di fornitura di lavoro temporaneo (Confinterim e Ailt), le organizzazioni sindacali dei lavoratori temporanei (Alai- CISL, Nidil- CGIL, Cpo- UIL), e le tre Confederazioni sindacali CGIL - CISL - UIL³⁷.

Il Fondo è finanziato da un contributo pari al 4% delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori temporanei ed ha come finalità:

1. la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione, anche in funzione di continuità di occasioni di impiego,
2. la previsione di specifiche misure di carattere previdenziale a favore dei lavoratori temporanei;
3. lo sviluppo di iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo del lavoro temporaneo e la sua efficacia anche in termini di promozione dell'emersione del lavoro non regolare.

Al Fondo devono registrarsi obbligatoriamente le Imprese Fornitrici di Lavoro Temporaneo autorizzate ad operare sul territorio nazionale e che sono tenute, semestralmente, al versamento del contributo che viene calcolato sulla base dell'imponibile previdenziale.

Con l'Accordo Quadro del 1999 le Parti Sociali hanno individuato quattro tipologie formative dedicate ai lavoratori interinali:

- **formazione di base:** azioni finalizzate al rafforzamento dell'occupabilità attraverso la trasmissione di conoscenze generali collegate al mondo del lavoro. Tali azioni sono destinate prevalentemente ai lavoratori candidati ad una 'missione' o tra un incarico a l'altro;
- **formazione professionale:** (specialistica-qualificante): interventi di prequalificazione, qualificazione, riqualificazione, specializzazione e aggiornamento. Anche questa tipologia di azione è destinata in prevalenza a lavoratori candidati a 'missioni' e alla categorie svantaggiate (disoccupati di lunga durata, lavoratori in lista di mobilità, disabili, immigrati)
- **formazione on the job:** (in affiancamento sul posto di lavoro): si tratta della formazione mirata a raccordare la professionalità del lavoratore alle esigenze delle imprese in cui il lavoratore viene temporaneamente inserito. Naturalmente, in questo caso i destinatari sono i lavoratori in 'missione'.
- **formazione continua:** in questo caso le iniziative dovranno essere finalizzate all'adeguamento delle qualificazioni rispetto all'evoluzione delle professioni e dei contenuti

³⁷Il Fondo è stato autorizzato all'esercizio delle attività con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che esercita le funzioni di vigilanza e controllo. Il suo funzionamento è disciplinato dal regolamento ispirato all'Accordo Quadro sulle politiche formative per l'interinale del 27 aprile 1999, ingratuito poi dall'Accordo del 18 aprile 2000 e dal Protocollo integrativo del 1 agosto 2000 nonché dagli analoghi accordi in materia di formazione raggiunti il 26 settembre dello stesso anno.

delle mansioni e al miglioramento delle competenze possedute. I destinatari sono individuati nei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato dalle stesse imprese fornitrici di lavoro temporaneo oppure a lavoratori temporanei con contratto di prestazione in corso o che hanno un'anzianità di lavoro temporaneo non inferiore a quattro mesi. Le modalità di fruizione della 'formazione continua' sono due: il catalogo dell'offerta e i voucher individuali di formazione. Il catalogo dell'offerta viene elaborato sulla base delle proposte formative fornite direttamente dalle organizzazioni sindacali e dalle singole imprese fornitrici. Il voucher (che può essere impiegato anche per interventi di bilancio di competenze) viene erogato all'impresa fornitrice da cui dipende il lavoratore che sceglie il percorso all'interno di un catalogo messo a punto dalle imprese fornitrici stesse ed ha un importo massimo di 1.000 euro.

L'operatività del Fondo può essere distinta in due fasi: una di avvio, compresa tra il gennaio 2001 e il marzo 2002, e una seconda che i gestori del Fondo definiscono 'a regime', a partire dall'aprile 2002³⁸.

- per quanto riguarda i risultati conseguiti nella fase di avvio, l'attività di Forma Temp si è concentrata essenzialmente sugli interventi definiti 'formazione di base' e 'formazione professionale'. In particolare, sono stati finanziati 11.363 progetti formativi (di cui 4.023 di formazione di base e 7.163 di formazione professionale); sono stati coinvolti 105.106 lavoratori, con un spesa di oltre 52 milioni di euro. Oltre i due terzi delle attività sono state realizzate al Nord e hanno coinvolto in prevalenza lavoratori in possesso di titoli di studio elevati (il 58% con Diploma di scuola superiore e oltre il 14% in possesso di Laurea).
- la fase 'a regime' si caratterizza per il primo avvio delle altre due tipologie di attività ('la formazione on the job' e la 'formazione continua') anche se la divisione delle disponibilità finanziarie privilegia ancora le prime due (alla formazione on the job e continua è stata destinata una quota variabile tra il 10 e il 20% circa delle risorse). Per la formazione on the job (nel periodo compreso tra l'aprile 2002 e il dicembre dello stesso anno) sono stati finanziati 8.288 progetti con il coinvolgimento di 11.156 lavoratori e i corsi si sono svolti quasi sempre in affiancamento individuale. Per la formazione continua sono stati finanziati 32 progetti (di cui due terzi in forma di voucher individuale) che hanno interessato 536 partecipanti.

2.3.2 - La formazione continua per la sicurezza e la qualità del lavoro

Il tema della sicurezza sul lavoro ha subito significative evoluzioni nell'ultimo decennio, riconducibili principalmente ad un crescente rafforzamento dell'attenzione sul tema da parte delle politiche messe in atto sia a livello centrale, sia locale.

In questo periodo si evidenzia, nel nostro Paese, una tendenza crescente nel trasferire il tema della sicurezza da un piano prettamente formale-legislativo a un approccio organico, caratterizzato da una maggiore attenzione agli aspetti organizzativi e di qualità del lavoro.

All'interno di questo processo decennale, è possibile individuare due fasi contraddistinte sia da un diverso orientamento delle policy, sia da un differente andamento, non casuale, dell'incidenza degli infortuni sul lavoro: la prima comprende il periodo 1994-1997, caratterizzato, come accennato, da un'attenzione prevalente all'applicazione formale dei dispositivi di legge, la seconda, dal 1997 ad oggi, in cui si è passati a un approccio sistematico e organico al problema.

³⁸ I dati di realizzazione sono tratti dal "primo rapporti di attività" di Forma Temp. Presentato nel giugno 2003.

A partire, infatti, dal 1997, ma con maggiore evidenza fattuale dal 1999 ad oggi, l'impegno delle istituzioni nazionali, locali e delle parti sociali si fa indubbiamente più intenso. Gli elementi che caratterizzano questa seconda e decisiva fase possono essere suddivisi tra:

1. **Innovazioni ed integrazioni normative;** tra queste assumono particolare rilevanza:
 - la subordinazione, nella concessione di incentivi alle imprese, al rispetto della normativa sulla sicurezza (indipendentemente dalla natura e dallo scopo dell'incentivo);
 - l'introduzione del principio della 'sanzione positiva' (accanto alle ipotesi sanzionatorie classiche), sotto forma di misure premiali e di sostegno in favore dell'impegno delle imprese per la sicurezza, soprattutto delle piccole e delle artigiane;
 - l'emanazione di specifiche norme di settore che hanno integrato e arricchito l'originaria normativa di riferimento (legge 626/94).

2. **Maggiore impegno delle istituzioni sul tema, attraverso:**
 - i provvedimenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul fronte dell'emersione del lavoro nero, fenomeno rilevante soprattutto sotto il profilo della sicurezza sul lavoro.
 - il forte coinvolgimento sul tema da parte del Coordinamento delle Regioni, con la decisione di procedere ad un monitoraggio approfondito dello stato di attuazione, nei rispettivi territori, della normativa nazionale e delle sue integrazioni settoriali.

3. **Avvio di percorsi di integrazione e dialogo tra gli attori del sistema;** si evidenzia in tal senso:
 - il rinnovato attivismo da parte dell'INAIL che, da un lato, ha privilegiato le sue funzioni 'previdenziali' rispetto a quelle meramente assicurative e di riparazione del danno, dall'altro, ha varato una politica efficace di dialogo con l'esterno che si è concretizzata tra l'altro, nel Protocollo di Intesa con l'Organismo Bilaterale Nazionale (CGIL, CISL, UIL e Confindustria). Tra le finalità più rilevanti di tale Intesa è da ricordare, in questa sede, la predisposizione di programmi comuni di prevenzione, la creazione di un Centro operativo nazionale e di Centri periferici, le campagne informative e soprattutto la progettazione comune di iniziative formative.

4. **Riconoscimento del ruolo centrale svolto dalla formazione per la sicurezza, ed aumento dei relativi investimenti;** si segnala in particolare:
 - l'accordo tra gli Enti gestori delle attività formative e le organizzazioni sindacali di categoria, per una più frequente introduzione di moduli dedicati alla sicurezza all'interno delle iniziative corsali, a prescindere dalle caratteristiche dei destinatari;
 - l'inserimento obbligatorio della formazione per la sicurezza nella formazione in apprendistato;
 - l'inserimento obbligatorio negli altri due canali di assolvimento dell'obbligo formativo (quindi anche nel canale scolastico);
 - l'impiego ingente delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla legge 236 per la formazione continua. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha individuato la priorità della formazione per la sicurezza nel finanziamento dei Piani formativi aziendali;
 - la crescita quantitativa delle iniziative dedicate alla sicurezza, all'organizzazione del lavoro e alla qualità del lavoro nell'ambito delle azioni finanziate dal FSE;
 - il coinvolgimento ad alto livello qualitativo dei Programmi Equal e Adapt.

Tali nuovi indirizzi non hanno tardato a produrre i primi risultati in termini di riduzione dell'indice di frequenza degli infortuni (attestatosi a livello della media europea), come indicato del resto dalle relazioni annuali dell'INAIL relative al periodo 1999 - 2002. L'andamento positivo si conferma anche per il primo trimestre del 2003.

Tuttavia, come riaffermato più volte dalla Commissione Lavoro del Senato, i risultati conseguiti in questo campo non possono certo condurre a facili soddisfazioni o peggio ancora ad inerzia operativa. I valori assoluti degli infortuni mortali rimangono comunque socialmente e umanamente inaccettabili. Con l'introduzione progressiva delle nuove tecnologie emergono, inoltre, tutta una serie di nuove e sconosciute 'tecnopatie' che andranno fronteggiate con un approccio più ampio e flessibile.

Quanto avvenuto a partire dal 1999 configura comunque un diverso modo di affrontare il problema; le iniziative ora descritte, a vario livello, hanno contribuito alla formazione di una diversa cultura della sicurezza sul lavoro che scaturisce, quindi, come la naturale conseguenza di un nuovo assetto dell'impresa in grado di ottimizzare i processi produttivi, con particolare attenzione al tema della qualità del lavoro e dell'impatto ambientale, e diminuire significativamente le condizioni di stress psico-fisico del lavoratore connesse agli infortuni.

L'analisi dei dati quantitativi (vedi il box seguente) evidenzia senz'altro sia un aumento delle ore di formazione dedicate alla sicurezza, sia una crescita del numero dei destinatari e delle imprese coinvolte. Inoltre emerge una crescente articolazione dei piani di formazione aziendali che integrano i moduli della sicurezza con la qualità e la ristrutturazione organizzativa. In particolare, nei contesti più evoluti (grandi imprese con forte internazionalizzazione, aree produttive e distrettuali che riscontrano forti livelli di crescita) il tema della sicurezza si è trasformato da mero filone formativo imposto dalle normative a fattore necessario allo sviluppo degli elementi di competitività.

Nel confronto tra le serie storiche disponibili³⁹ (1993 e 1999) il numero delle ore dedicato alla formazione per la sicurezza è triplicato: ciò è senza dubbio da attribuire, in parte, all'attuazione della legge 626/94 che ha introdotto obblighi precisi per le imprese in tal senso, ma anche ad un aumento della sensibilità generale al problema, grazie soprattutto all'azione svolta dalle istituzioni nazionali e regionali e delle parti sociali.

³⁹ Ci si riferisce all'indagine Istat-Eurostat Continuing Vocational Training Survey (CVTS svolta nel 1993 e nel 1999).

Box 2 - Alcuni dati sulla formazione in tema di sicurezza

Nel 1999, il 13% delle imprese italiane con 10 e più addetti hanno realizzato interventi formativi in cui sono stati trattati i temi della sicurezza sul lavoro e hanno destinato a tal fine oltre sei milioni di ore di formazione (pari al 9,6% delle ore totali di formazione, rispetto al 3,3% registrate nel 1993).

I risultati della rilevazione europea mostrano, nello stesso periodo, una crescita della media comunitaria dal 7,5% nel 1993 (Ue-12), al 9% nel 1999 (Ue-15).

Hanno svolto formazione sul tema della sicurezza il 15,4% delle imprese delle costruzioni, il 13,5% delle imprese attive nell'industria in senso stretto, il 12,5% delle imprese dei servizi e il 10,6% delle imprese del commercio.

Nei settori dell'industria e delle costruzioni è emersa un'attenzione maggiore, rispetto agli altri settori: le imprese edili destinano il 20% circa delle ore di formazione a questo tema, quelle industriali il 14,4% mentre le imprese dei servizi il 5,6%.

L'analisi per dimensione aziendale mostra che la percentuale di imprese che hanno realizzato attività formative sul tema è pari all'8,4% nella classe 10-19 addetti, passa al 16,5% in quella 20-49 addetti, raggiunge il 27% nel segmento dimensionale 50-249 ed il 59% in quello superiore a 250. Fra le piccole imprese sono presenti livelli più alti di formazione nel settore delle costruzioni, fra le grandi imprese nei settori manifatturieri.

Tale andamento è confermato dai risultati di un'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol⁴⁰, da cui risulta che la formazione per la sicurezza sul luogo di lavoro è nel 2001 l'area tematica comune a più imprese. Inoltre, la formazione sulla sicurezza rappresenta, per la metà delle grandi imprese, una delle aree dove le risorse investite in formazione sono stati maggiori.

Inoltre, si riscontrano livelli più alti fra le grandi imprese attive nei settori manifatturieri rispetto a quelle dei servizi, in tutte le sotto classi dimensionali. Il confronto per settore e area geografica mostra la prevalenza delle imprese industriali rispetto a quelle dei servizi. Quest'ultimo dato è più accentuato nelle ragioni del Centro e meno in quelle del Nord Ovest.

Altre indagini empiriche⁴¹ confermano gli andamenti sopra evidenziati e mostrano un discreto interesse verso il tema della sicurezza sia fra le Pmi che nelle micro-imprese. In tutte le regioni il tema rappresenta il principale argomento trattato nei corsi di formazione aziendale, soprattutto nelle Pmi del settore edile.

I dipendenti di imprese che hanno realizzato interventi formativi sui temi della sicurezza sono stati nel 1999 circa 1.540 mila, di cui il 73% uomini e il 27% donne. Si tratta di circa il 22% del totale dei lavoratori dipendenti delle imprese italiane con 10 e più addetti e di buona parte (il 79%) dei lavoratori che nel 1999 hanno usufruito di attività di formazione continua da parte delle imprese.

Hanno maggiormente usufruito di tale opportunità formativa sono per lo più dipendenti di imprese industriali.

I risultati dell'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol sulla domanda di formazione continua dei lavoratori italiani⁴² consentono di aggiungere alcune informazioni per ricostruire il profilo dei lavoratori che hanno partecipato ai corsi sulla sicurezza, attraverso l'utilizzo di alcune variabili quali la classe di età, il livello di istruzione e l'inquadramento professionale.

I corsi riguardano in prevalenza i lavoratori con età al di sotto dei 26 anni e tra i 46 e i 65, con livelli percentuali che si attestano fra il 20 e il 22%, mentre le classi centrali hanno un minor grado di partecipazione.

Questa formazione sembra essere indirizzata, in prevalenza, alle categorie di lavoratori inquadrati ai livelli inferiori. A conferma di ciò si evidenzia una netta prevalenza per dei titoli di studio inferiori: i corsi raggiungono oltre il 50% di chi in possesso del solo titolo dell'obbligo.

⁴⁰ L'indagine è stata realizzata nel 2002, con riferimento all'anno 2001, con la collaborazione del Politecnico di Torino, su un campione di 370 grandi imprese classificate secondo la normativa europea.

⁴¹ Le indagini Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol sulla formazione continua nelle Pmi sono state realizzate nel 2002-2003, con la collaborazione della Fondazione CUOA e dell'Università della Calabria, su un campione di PMI, classificate secondo la normativa europea, operanti in Veneto, Toscana, Marche, Puglia, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. L'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol sulla formazione continua nelle micro-imprese ha riguardato un campione di 1200 imprese con un organico compreso tra 1 e 9 dipendenti nelle province di Treviso e Firenze.

⁴² Questa indagine è stata realizzata, con la collaborazione di Abacus, con riferimento agli anni 2000 e 2001 e riguarda un campione rappresentativo dei dipendenti di imprese del settore privato. Le interviste sono state realizzate direttamente ai singoli lavoratori con tecnica CATI, mentre le precedenti indagini citate sono rivolte a datori di lavoro o loro rappresentanti.

Anche l'impegno dei soggetti realizzatori sugli aspetti **qualitativi** degli interventi messi in campo negli ultimi anni è indubbio. Le azioni formative appaiono sempre più integrate con gli aspetti relativi ai temi dell'organizzazione del lavoro e della prevenzione delle situazioni di disadattamento e si estendono a monte, fino a coprire destinatari in età scolare. Già dal varo delle sperimentazioni per la formazione in apprendistato, i moduli relativi alla sicurezza sono stati introdotti come obbligatori, rendendo tale obbligo, pertanto, esteso a tutti i tre canali di assolvimento dell'obbligo formativo, compresa la scuola.

Il quadro descritto, tuttavia, deve tener conto di alcune importanti carenze nel rapporto tra formazione e sicurezza, sintetizzabili nelle seguenti evidenze:

- una minore sensibilizzazione al tema da parte delle PMI che dedicano meno ore e non attivano, in modo adeguato, una integrazione con altre tematiche formative;
- una distribuzione disomogenea sul territorio, a detrimento delle aree meridionali, delle iniziative di formazione sulla sicurezza;
- un disequilibrio di genere nella partecipazione ai corsi;
- una minore attenzione verso i lavoratori appartenenti alle classi centrali di età (conseguenza dei percorsi privilegiati per giovani e anziani).

L'attuale evoluzione, sintetizzata dagli obiettivi del SEO (Strategia Europea dell'Occupazione), porta a considerare il problema in un'ottica di macro-sistema, inquadrando il tema nella capacità di affrontare obiettivi strategici come la piena occupazione, la qualità e la produttività sui luoghi di lavoro, con maggiori capacità di integrazione. Il perseguimento di tali obiettivi potrebbe creare le condizioni per affrontare in modo più specifico ed efficace il problema della sicurezza, permettendo una maggiore concentrazione da parte degli attori del sistema e in particolare delle Parti Sociali su aspetti quali:

- le azioni di sensibilizzazione verso i lavoratori e le imprese maggiormente 'resistenti';
- il consolidamento del sistema premiale per le imprese che applicano le normative;
- il rafforzamento della relazione tra 'sistema d'impresa competitivo' e impegno per la sicurezza e la qualità del lavoro.

Questi temi saranno al centro dell'attenzione dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua. E' molto probabile, infatti, che le istanze della 'bilateralità' espresse dai Fondi nella loro attività, consentiranno un approccio integrato e sistematico al problema della sicurezza nei termini suaccennati.

2.3.3 - La formazione continua per la Pubblica Amministrazione. Problemi e linee di sviluppo

Trattare alcuni temi di approfondimento sulla formazione nella PA in una sezione a parte di questo Rapporto continua ad avere una giustificazione nelle numerose differenze che la caratterizzano e la distinguono da quella rivolta ai lavoratori del settore privato; il processo di avvicinamento contrattuale tra i due comparti è in corso, ma si presenta più lento e diversificato al suo interno di quanto si potesse immaginare qualche anno fa.

Il primo elemento distintivo tra la formazione nel pubblico e nel privato riguarda le risorse economiche contrattuali attribuite alla formazione. Mentre le imprese private versano lo 0,30% all'INPS, le pubbliche amministrazioni hanno recepito nei contratti collettivi nazionali stipulati nel

periodo 1998-2001 l'impegno di destinare l'1% della massa salariale alla formazione dei dipendenti e tra i criteri previsti per misurare la progressione economica e di inquadramento, che è demandata alla contrattazione a livello di singola amministrazione, compare sempre più il riconoscimento delle attività formative.

Il secondo aspetto che va preso in esame riguarda il rapporto tra la domanda e l'offerta di formazione. Dal confronto tra la formazione per i dipendenti pubblici e quella per i dipendenti delle imprese private, emergono due aspetti comuni:

- la formazione delle grandi organizzazioni (imprese e enti pubblici) è decisamente superiore rispetto alle piccole organizzazioni (imprese sotto i 50 addetti e Comuni più piccoli);
- la formazione delle organizzazioni collocate al centro nord d'Italia è sensibilmente maggiore, sia in termini di rapporto ore/dipendente che di rapporto euro/dipendente, di quelle collocate nel sud d'Italia.

Il terzo aspetto che merita un accenno riguarda l'utilizzo del FSE per la formazione continua sia nel privato che nel pubblico. A valere sulle misure D1 e D2 dell'Ob3 e 3.9 e 3.10 dell'Ob1 sono previste rispettivamente le attività formative per il settore privato e per quello pubblico.

La percentuale delle risorse finanziarie previste per la formazione nella PA è pari al 12% sulla media nazionale, ma scende al 10% nelle Regioni dell'Ob.3 e sale al 16% nelle Regioni dell'Ob.1. Peraltro, anche all'interno dello stesso Ob. 1 e Ob.3, la percentuale della Misura relativa alla formazione nella PA è particolarmente variabile: le Regioni che hanno stanziato più del 30% dell'intero Asse sono la Sardegna e il Molise, oltre che la Provincia di Trento.

Si può stimare che questa attività possa coinvolgere quasi 110.000 individui nell'attuale periodo di programmazione, che corrisponde a circa il 14% del totale dei dipendenti degli Enti locali e delle Regioni. L'interesse che la Misura D2 ha suscitato tra i beneficiari risulta superiore a quella suscitata dalla Misura D1, anche se è necessario sottolineare che la Misura D2 rappresenta solo il 10 % dell'intero Asse D e il 16% per il corrispondente Asse 3 nell'Ob.1, mentre la Misura D1 rappresenta il 57% dell'intero Asse D e analogamente il 57% per il corrispondente Asse 3 nell'Ob.1.

Il numero dei progetti presentati e ritenuti eleggibili risulta essere in genere di 3-4 volte superiore a quanto può essere ammesso a finanziamento in base alle disponibilità finanziarie programmate; questo anche perché Regioni e le Province Autonome non pongono particolari vincoli o limitazioni alla partecipazione alle attività formative cofinanziate con il FSE, né relativamente a livelli di inquadramento né alle figure professionali. La tendenza è quella di includere piuttosto che di escludere anche per la difficoltà di porre limiti quando i beneficiari sono Province e Comuni che hanno piena autonomia nel definire i propri fabbisogni formativi. Diversa si presenta la situazione quando il beneficiario è la stessa Regione: in questo caso è frequente trovare programmi di formazione (vedi quelli del Piemonte, dell'Emilia-Romagna, della Toscana, della Campania e della Basilicata) che discendono da un piano di sviluppo delle risorse umane o quantomeno da una analisi dei fabbisogni formativi.

Le analisi disponibili sulla formazione nelle Pubbliche Amministrazioni mettono in evidenza fenomeni interessanti che possono essere così sintetizzati:

- in questi ultimi anni, la formazione è cresciuta in maniera sensibile sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, raggiungendo oggi livelli abbastanza vicini dell'1% del monte salari complessivo, considerato come obiettivo strategico dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- non risulta evidente se l'utilizzo del FSE nella formazione per i dipendenti pubblici rappresenti un incremento netto rispetto all'utilizzo di risorse proprie o se vada, in tutto od in parte, a compensare una diminuzione di queste ultime;
- la formazione sta diventando uno strumento di sviluppo delle risorse umane all'interno delle politiche del personale nelle Amministrazioni, come indicato dalla Direttiva sulla Formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni, tuttavia, tale processo incontra difficoltà di metodi e strumenti e, nella gran parte dei Comuni che sono di piccole dimensioni, la mancanza di risorse umane dedicate;

- la formazione nelle Pubbliche Amministrazioni richiede una offerta su contenuti peculiari: infatti, oltre all'acquisizione di competenze presenti in qualsiasi organizzazione, è necessario acquisirne altre che attengono alla *governance* dei sistemi sociali nell'ambito di specifiche policy; sui primi si è concentrata l'offerta formativa di questi ultimi anni, accompagnando la tradizionale attività di aggiornamento sugli aspetti normativi.

Questo fenomeno, che presenta una peculiarità riconducibile alla storia della Pubblica Amministrazione italiana, è peraltro accompagnato da una scarsità di ricerche approfondite sulle strutture delle Pubbliche Amministrazioni e sul loro funzionamento, così che è impossibile, allo stato attuale, avere un quadro completo ed organico dei fabbisogni formativi.

Peraltro, data la eterogeneità del settore pubblico, potrebbe essere impraticabile un'analisi sull'universo delle Pubbliche Amministrazioni e ci si dovrebbe comunque attestare su contesti più circoscritti ed omogenei, nonché fortemente orientati da comuni missioni e strategie.

La inadeguatezza dell'offerta di formazione rispetto alla domanda è la conclusione principale che emerge nel 6° Rapporto sulla Formazione nella P.A. (curata dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione) e trova conferma in una indagine realizzata dall'ANCI sulla funzione di direzione del personale nei Comuni. Questa inadeguatezza riguarda sia l'insieme di competenze da trasferire che le modalità di erogazione: sulle prime, le difficoltà consistono nella scarsità di un "sapere accumulato" sui problemi di *governance* che costituisca la fonte da cui attingere per la formazione; sulle seconde, si tratta di trovare delle modalità che permettano anche alle piccole organizzazioni, dove la specializzazione è molto bassa, di trovare una proposta formativa adeguata.

Se la formazione ha una rilevanza strategica, su questi due aspetti si gioca in gran parte la possibilità di sviluppo delle risorse umane nella PA nei prossimi anni.

Parte terza

Le policy per la formazione degli adulti in un approccio di Lifelong Learning

Capitolo 3.1 - La strategia comunitaria e nazionale per l'apprendimento permanente

Gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona in materia di "lifelong learning" stabiliscono, fra l'altro, che entro il 2010 i sistemi di istruzione e formazione dovranno garantire una media di partecipazione alle attività di formazione permanente degli adulti tra i 25 e i 64 anni pari al 12,5%; e che, nella stessa fascia d'età, l'85% dei cittadini dovrà raggiungere un diploma secondario superiore.

I sistemi educativi e formativi sono, dunque, chiamati ad assicurare ai cittadini, di ogni età e situazione occupazionale, in un'ottica di pari opportunità, condizioni che facilitino l'apprendimento permanente, al fine di evitare i rischi di esclusione sociale e formativa. Rischi, com'è noto, più alti per le persone con bassi livelli di istruzione e di qualificazione professionale, e in particolare per le fasce di età più avanzate: le stesse di cui si auspica peraltro il cosiddetto "invecchiamento attivo", per ragioni che riguardano gli effetti prodotti nel mercato del lavoro dalla progressiva riduzione delle leve più giovani e la tenuta dei sistemi previdenziali.

La crescita dei livelli culturali della popolazione è ritenuta, inoltre, un fattore di grandissima importanza, nelle società complesse, anche ai fini della partecipazione attiva alla cittadinanza, dell'integrazione e della coesione sociale⁴³.

Si tratta, per il nostro paese, di traguardi molto impegnativi. Non solo perché il tasso di partecipazione degli adulti alle attività di formazione permanente risulta nel 2002 inferiore al 5% (mentre la media europea è dell'8,9%), ma perché sull'intera popolazione adulta pesano, sebbene in modo graduato secondo le diverse fasce d'età, i ritardi dei processi di scolarizzazione di massa e i limiti sia strutturali che di funzionamento dei nostri sistemi di istruzione e di formazione. Attualmente meno del 40% della popolazione adulta della fascia d'età considerata possiede titoli di istruzione secondaria e superiore; nella fascia d'età centrale (30-59 anni), il 53% delle forze di lavoro maschili e il 42% di quelle femminili non supera la licenza media e una persona su 10 ha solo la licenza elementare; nella fascia dei "giovani adulti" (18-29 anni), oltre il 30% si presenta sul mercato del lavoro senza diplomi e senza qualificazioni professionali; nel 2002 è ancora il 4,8% la quota dei ragazzi tra i 15 e i 19 anni priva di licenza media.

L'area di coloro che per difficoltà culturale non possono misurarsi senza grandi sforzi con la complessità sociale e con il lavoro moderno sia in senso tecnologico che organizzativo è, dunque, molto vasta, e non è pensabile che possa essere il sistema di formazione continua delle imprese a farsene carico.

Il nostro paese è certamente fra quelli cui si riferisce il Memorandum della Commissione Europea sull'istruzione e la formazione permanente quando sottolinea l'importanza, oltre che di sviluppare un'offerta formativa dedicata agli adulti, anche di migliorare la formazione iniziale e di contenere drasticamente i fenomeni di dispersione che interessano sia la scuola di base che l'istruzione/formazione secondaria.

Tutto ciò, fra l'altro, incide significativamente sulla propensione stessa della popolazione a rientrare, in età adulta, in formazione; ad assumere, come auspicano gli indirizzi europei, un atteggiamento responsabile ed attivo rispetto al miglioramento e all'aggiornamento del proprio "capitale umano". E' un'evidenza empirica, ma confermata da tutte le indagini sulla domanda sociale di formazione

⁴³ V. Memorandum della Commissione Europea sull'istruzione e la formazione permanente, ottobre 2000

così come sugli utenti delle opportunità formative per gli adulti ⁴⁴, che la partecipazione degli adulti alla formazione è in strettissima correlazione, oltre che con altre variabili come l'età, la residenza, il genere e la collocazione professionale, anche e soprattutto con il livello dei titoli di studio posseduti. Vissuti negativi rispetto all'esperienza scolastica, sentimenti di inferiorità e di sfiducia in sé maturatisi nell'esperienza delle ripetenze e degli abbandoni dei circuiti formativi, insufficiente padronanza delle competenze di base costituiscono molto frequentemente motivi di esclusione e di autoesclusione, sia dalla formazione scelta per motivi personali che da quella per il lavoro.

Un quadro che consiglia, per raggiungere i traguardi definiti dell'UE, oltre a strategie di forte sviluppo di un'offerta dedicata per caratteristiche organizzative e didattiche ai pubblici adulti, anche l'attivazione di misure per lo sviluppo della domanda: nel campo dell'informazione e dell'orientamento, ma anche dell'utilizzo di tutte le opportunità formative, anche di tipo "non formale", capaci di ricostruire interesse, motivazione, familiarità con l'apprendimento, in particolare, per i pubblici più deprivati.

E', inoltre, all'ordine del giorno l'introduzione in ambito lavorativo di dispositivi che facilitino l'accesso alla formazione scelta e alla formazione continua, così come previsto dagli articoli 5 e 6 della legge 53/2000 che rinviano a questo scopo alla contrattazione collettiva.

Sono, tuttavia, evidenti gli sforzi compiuti negli ultimi anni per migliorare e rendere più efficienti, anche nell'ottica della formazione permanente, i sistemi di istruzione e di formazione. Sono, in particolare, di grande importanza, sul versante della formazione iniziale, il "diritto-dovere di istruzione e formazione per dodici anni, introdotto con la legge 53/2003 e finalizzato all'ottenimento da parte di tutti i giovani entro i 18 anni di un diploma o di una qualifica professionale; il miglioramento dei sistemi di formazione professionalizzante e del canale dell'apprendistato; i processi di diversificazione dell'offerta formativa secondo le caratteristiche e le propensioni della domanda; la costruzione di una nuova filiera di istruzione/formazione superiore non accademica. Sono state anche sviluppate nuove tipologie di offerta formativa per gli adulti, sia nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale, sia in quelli della promozione e dell'accrescimento culturale per iniziativa di soggetti pubblici, privati e del privato sociale: quindi nel campo del "formale" e del "non formale", mentre vengono moltiplicandosi anche le opportunità di apprendimento "informale"⁴⁵ nella vita quotidiana.

Strategie di potenziamento del "lifelong learning" sono perseguite anche dal Programma Operativo Nazionale della Programmazione del FSE 2000-2006, attraverso l'Azione di sistema dedicata e le specifiche misure individuate nei Programmi Operativi Regionali.

I processi di moltiplicazione ed articolazione dell'offerta secondo i bisogni formativi plurimi della popolazione adulta hanno reso maturo il problema di una piena attuazione di quanto stabilito nel campo dell'educazione degli adulti e della formazione permanente dalla Conferenza Unificata (accordo del 2.3.2000) che, nel quadro dei processi di decentramento delle competenze dallo Stato a Regioni ed Autonomie Locali, confermati e ulteriormente sviluppati con la riforma del Titolo V della Costituzione, attribuisce importanti responsabilità in questo settore alle Regioni, alle Province, ai Comuni.

Si tratta, com'è noto, di dar luogo a sistemi locali di formazione permanente capaci di coordinare ed integrare le diverse risorse, coinvolgendo in un disegno organico e sistemico gli attori pubblici, privati e del privato sociale; di realizzare analisi dei fabbisogni formativi della popolazione adulta, anche in raccordo con i fabbisogni professionali del territorio, e di individuare le priorità; di mettere in campo adeguate misure di accompagnamento per la sollecitazione e l'orientamento della domanda sociale di formazione; di monitorare e verificare i risultati dei processi.

⁴⁴ vedi l'indagine Isfol- Doxa sulla domanda sociale e i percorsi di formazione permanente; e l'indagine Isfol-Censis sull'offerta formativa per gli adulti, entrambe del 2002. Inoltre l'indagine Isfol-Abacus sugli atteggiamenti dei lavoratori dipendenti del settore privato nei confronti della formazione (2001) e la ricerca Ial-Sials "La competenza alfabetica in Italia", Angeli 2000.

⁴⁵ Secondo la definizione adottata dal Memorandum, appartengono al primo campo i percorsi finalizzati all'acquisizione di titoli riconosciuti; al secondo campo i percorsi formativi che non rilasciano titoli; al terzo campo le opportunità di apprendimento quotidiano attraverso i media, le reti di promozione culturale (musei, mostre, biblioteche), le occasioni di contatto, confronto, crescita culturale (onvegni, vita associativa ecc.)

Una recente indagine sulle *policies* regionali nel campo della formazione permanente⁴⁶ che ha esaminato anche l'attuazione delle misure dei POR che vi si riferiscono, segnala un andamento assai variabile, nelle diverse Regioni, dei processi di attuazione dell'accordo del 2.3.2000, dovuto anche alle difficoltà e ai ritardi di maturazione, nel nostro paese, di una cultura istituzionale e politica coerente con la centralità delle strategie del "lifelong learning". Mentre sono proprio i risultati delle ricerche sull'offerta formativa per gli adulti, che mostrano la tendenza di tutte le tipologie - anche quelle che, come i Centri Territoriali Permanenti, hanno come *mission* principale il recupero da parte dei pubblici sfavoriti delle competenze di base - a curarsi soprattutto sulla domanda formativa più "facile", cioè quella delle persone con titoli di studio medio-alti, che consigliano lo sviluppo di sistemi locali caratterizzati dalla capacità di rispondere all'intera gamma dei bisogni formativi della popolazione, senza omissioni o sottovalutazioni delle emergenze formative più acute.

Tra gli obiettivi a cui le diverse istituzioni competenti stanno lavorando per la realizzazione di un vero e proprio "sistema" di formazione permanente, ci sono tutti quelli relativi alla riconoscibilità, all'interno dei percorsi formativi di carattere "formale", delle competenze comunque e dovunque acquisite: nei percorsi di educazione degli adulti, nel lavoro, in altri contesti. Quindi, l'individuazione degli "standard" e dei criteri per la modularizzazione in "unità capitalizzabili" dei curricoli. E' noto che la flessibilizzazione dei percorsi e la loro conciliabilità con gli stili di vita e gli obblighi della vita adulta sono condizioni indispensabili di fattibilità dei progetti individuali di formazione permanente; mentre la certificazione delle competenze, anche intermedie, è strumento essenziale sia di appetibilità del rientro in formazione sia di "navigabilità" attraverso l'istruzione, la formazione, il lavoro.

Altrettanta importanza hanno le azioni di sviluppo delle competenze professionali degli insegnanti e dei formatori che lavorano nel settore: la didattica per adulti costituisce, infatti, una branca specifica della professionalità docente.

⁴⁶ v. Le *policies* regionali nella formazione permanente, Isfol 2000

Capitolo 3.2 - L'offerta formativa

La prima mappatura⁴⁷ a livello nazionale dell'offerta di formazione permanente, complessivamente intesa, ha messo in luce un universo assai ampio e variegato di opportunità che coinvolge soggetti e strutture dell'ambito istituzionale, del privato e del privato sociale. In considerazione del forte livello di diversificazione dell'offerta di formazione permanente e della estrema molecolarizzazione di alcuni dei potenziali soggetti d'offerta, è stata adottata una metodologia complessa, basata su approssimazioni ed approfondimenti successivi.

Nell'indagine sono state individuate le seguenti tipologie di soggetti:

1. *organismi formativi/educativi pubblici e privati* (quest'area comprende i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, gli istituti tecnici e professionali sedi dei corsi serali, i centri di formazione professionale e gli enti titolari dei progetti ammessi ai bandi regionali e provinciali relativi alla misura formazione permanente del Fondo Sociale Europeo, le strutture educative comunali);
2. *terzo settore* (a sua volta ripartito in cinque distinti sottogruppi: le università popolari, della terza età, del tempo libero, le associazioni di volontariato e quelle ricreativo-culturali, le cooperative sociali, le Organizzazioni Non Governative);
3. *infrastrutture culturali* (biblioteche, musei, teatri, ecc.);
4. *altre strutture delle Amministrazioni pubbliche* (a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale).

Complessivamente l'universo è costituito da 5.305 strutture di offerta di cui 1.295 sono state effettivamente coinvolte nell'indagine. Le iniziative corsali complessivamente attivate nel 2001-2002 sono state 17.168, con il coinvolgimento di 355 mila utenti.

Emerge innanzitutto che gli organismi formativi ed educativi rappresentano il 48,8% del campione, le strutture del terzo settore il 37,1%, le infrastrutture culturali e le altre strutture connesse alle Amministrazioni pubbliche il 13,6%, altre tipologie di organizzazione lo 0,5%.

Con riferimento alle tipologie di offerta prevalenti, nel versante "formale", si registra una forte presenza del settore scolastico, con i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti (22,6% del totale), seguiti dagli istituti tecnici (10,3%) e professionali (4,0%). Per quanto riguarda il terzo settore, prevalgono le associazioni di volontariato sociale (il 18,6%), seguite dalle Università popolari e della terza età (8,6%) e dalle associazioni ricreativo-culturali (6,0%).

La modalità di erogazione formativa prevalente è quella dei corsi di formazione in presenza (85,1% delle sedi operative), seguono gli "incontri con esperti" (33,2%), che rappresentano la modalità preferita dal mondo dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione, le "visite guidate" (23,8%), utilizzate soprattutto dalle "università popolari, università della terza età, del tempo libero", per chiudere con "altre iniziative" didattico-culturali come seminari (17,3%) e convegni (15,6%).

Rispetto alle caratteristiche delle tipologie corsali, si evidenzia che dei 17.168 corsi censiti, una quota preponderante, pari a circa 10.000, è incentrata sull'alfabetizzazione, con un peso rilevante attribuibile ai corsi per l'apprendimento e/o il rafforzamento delle competenze linguistiche ed ai corsi finalizzati all'alfabetizzazione informatica. Al riguardo si configura una sorta di complementarità dell'offerta tra "formale" e "non formale". In particolare l'offerta corsuale degli organismi educativi si concentra essenzialmente sulla alfabetizzazione informatica, mentre nelle infrastrutture culturali e nelle altre strutture delle amministrazioni pubbliche è forte l'impegno nelle azioni di alfabetizzazione della popolazione, con una predominanza dei corsi di lingue straniere, che raccolgono il 47,1% dell'utenza di queste strutture.

⁴⁷ Indagine Isfol-Censis 2002.

Sono oltre 2.000 i corsi per il conseguimento dei titoli di studio, circa 3.500 i corsi di educazione permanente di varia tipologia culturale e artistica e 1.200 i corsi pre-professionalizzanti.

Le strutture erogatrici risultano beneficiarie, in primo luogo, di finanziamenti statali, che assumono un peso medio pari al 37,5% del totale delle risorse finanziarie che hanno concorso al finanziamento delle azioni. La seconda fonte deriva dal contributo privato devoluto dai singoli utenti, a titolo di iscrizione alle attività frequentate e/o di quote associative (24,6%).

Accanto alle fonti di finanziamento statali, assumono un peso significativo i fondi provenienti dalle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), pari al 14%.

Ancora poco rilevante risulta l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo che in media incide sui budget delle strutture censite per il 10,2%.

In ogni caso i finanziamenti attualmente disponibili non sono sufficienti, soprattutto in un contesto che vede aumentare in maniera significativa la domanda individuale di formazione e, in generale, la sensibilità sociale verso i temi educativi in un'ottica di "lifelong learning".

La tabella seguente riporta le caratteristiche generali dell'utenza per ciascuna filiera di offerta.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 18 - Caratteristiche dell'intenza delle attività di educazione permanente, per filiere d'offerta (*) (val. %). Anno 2001-2002

Caratteristiche dell'intenza	Organismi educativi/ formativi pubblici e privati				Terzo settore			Altre strutture delle PP.AA. e infrastrutture culturali		Distr. % popolazione italiana > 15
	di cui:		di cui:		di cui:		di cui:			
	Totale	CIP	Istituti scolastici	Totale	Università popolari, terza età	Associazioni di volontariato	Totale	Biblioteche comunali		
<i>Fasce d'età</i>										
16-25	27,1	24,6	49,1	12,5	3,0	31,1	24,4	24,6	14,0	
26-40	44,1	44,5	37,4	19,6	8,0	40,1	28,8	25,3	28,2	
41-50	21,2	22,8	10,9	18,4	19,0	14,4	33,2	37,3	15,9	
51-65	6,2	6,7	2,3	28,1	37,7	9,6	11,2	10,7	21,7	
oltre 65	1,3	1,4	0,3	21,4	32,3	4,8	2,3	2,1	20,2	
<i>Cittadinanza</i>										
Italiani	80,9	78,7	91,9	90,7	95,1	82,2	93,9	n.s.	n.s.	
Stranieri	19,1	21,3	8,1	9,3	4,9	17,8	6,1	n.s.	n.s.	
<i>Titolo di studio</i>										
Nessuno o licenza elementare	16,2	18,8	2,5	8,8	9,9	6,5	2,2	n.s.	30,9	
licenza media	36,4	30,8	75,6	29,3	35,2	23,2	21,5	n.s.	32,8	
diploma di scuola superiore	39,4	41,8	18,9	49,6	44,9	55,0	58,7	n.s.	29,1	
Laurea	8,0	8,6	3,0	12,2	9,9	15,3	17,6	n.s.	7,2	
<i>Condizione lavorativa</i>										
Occupati	56,7	54,8	66,4	39,2	17,7	42,5	61,0	n.s.	n.s.	
non occupati	43,3	45,2	33,6	60,8	82,3	57,5	39,0	n.s.	n.s.	
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

(*) in grassetto è evidenziato il valore modale
n.s. = non significativo

Fonte: indagine Ispid - Censis, 2000

3.2.1 - L'attività dei Centri Territoriali Permanenti (CTP)

La più importante tipologia di offerta formativa per gli adulti, nell'ambito del sistema dell'istruzione, è quella erogata dai Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti (CTP). Istituiti con un'Ordinanza del Ministero dell'Istruzione nel 1997 a partire dalla vecchia "scuola delle 150 ore" e collocati per lo più all'interno di scuole medie o di istituti comprensivi, i Centri si sono diffusi rapidamente in tutto il territorio nazionale. Nel 2002, sono 546, con un tasso di crescita rispetto all'anno precedente pari al 5,5%. Nello stesso anno, i corsi erogati sono stati 17.068, gli iscritti 387.007. Prendendo a base di confronto il 1998-99, l'anno di avvio effettivo, il volume dell'offerta formativa così come l'utenza complessivamente coinvolta risultano più che raddoppiati.

Sono fattori di vantaggio dei CTP rispetto ad altre tipologie di offerta sia la gratuità o semigratuità dei corsi⁴⁸, sia il fatto di essere diffusamente disseminati nel territorio, e per di più all'interno di un'istituzione che tutti conoscono e con cui molti, anche in età adulta, tornano ad avere rapporti in qualità di genitori. Numerose scuole in cui vivono i CTP, inoltre, sono poli di promozione culturale nel territorio, spesso in collegamento con altri soggetti pubblici e privati, che coinvolgono la popolazione adulta. In parte dei CTP, inoltre, si realizzano condizioni di grande flessibilità organizzativa, con orari che coprono l'intero arco della giornata, e sono presenti competenze professionali di buon livello, specializzate nella didattica per adulti.

Pur ricevendo dall'O.M. istitutiva, dall'accordo Stato-Regioni del 2.3.2000, dalla successiva Direttiva Ministeriale n. 22 del 2001 una *mission* non più caratterizzata dall'interpretazione tradizionale dell'educazione degli adulti come strumento di compensazione per quanti non hanno avuto la possibilità di usufruire appieno del diritto all'istruzione di base, ma piuttosto dagli obiettivi di un moderno "lifelong learning" tendenzialmente universalistico, e quindi rispondente a una gamma ampia di bisogni formativi, essi ereditano dall'esperienza originaria dei "corsi per lavoratori" e dalla loro collocazione prevalente nella scuola dell'obbligo, indicazioni precise circa l'utenza - i soggetti più deboli - cui rivolgere la massima attenzione.

L'offerta formativa dei Centri prevede tre tipi di attività corsuali: a) corsi "lunghi" di istruzione, volti al recupero dei titoli di studio di licenza elementare e media; b) corsi modulari (o corsi "brevis") che coprono una ampia gamma di ambiti conoscitivo-disciplinari (es. informatica, inglese e altre lingue straniere, fotografia, musica, canto, ceramica, etc.); c) corsi di integrazione linguistica e sociale per stranieri.

Spesso in rete con la formazione professionale, il mondo del lavoro e altri soggetti attivi nel territorio, i Centri sviluppano anche "percorsi integrati" per utenti con bisogni formativi specifici. Sono di particolare interesse quelli per "giovani adulti" con bassi livelli di scolarità e rapporti difficili con il lavoro, in cui all'arricchimento delle competenze di base e al recupero del titolo di scuola media si intrecciano interventi di orientamento al lavoro, anche tramite stage in azienda. I CTP svolgono attività formative anche nelle carceri.

I corsi "lunghi"

I corsi di durata annuale, che nel 2001-2 sono stati 2.563 (851 di alfabetizzazione primaria, 1.712 per il conseguimento della licenza media) rappresentano, con 59.230 utenti, il 15% circa dell'offerta realizzata.

⁴⁸ I corsi "lunghi" sono generalmente gratuiti, in quanto il conseguimento dei titoli di studio della scuola dell'obbligo ricade, anche nel caso di adulti, nella materia del "diritto allo studio"; i corsi "brevis", invece, comportano frequentemente modeste tasse di iscrizione.

Tab. 19 - Corsi realizzati nell'a.s. 2001-02 per tipologia ed area geografica (val. assoluti e val. %)

Aree geografiche	Corsi "lunghi" di istruzione				Tot.	Corsi "brevi"		Corsi "per stranieri"		Totale corsi realizzati
	Licenza elementare		Licenza media			va	%	va	%	
	va	%	va	%						
Nord	504	59,2	547	32,0	1.051	5.675	46,2	1.654	74,5	8.380
Centro	124	14,6	317	18,5	441	3.264	26,6	411	18,5	4.116
Sud	142	16,7	429	25,1	571	2.075	16,9	124	5,6	2.770
Isole	81	9,5	419	24,5	500	1.272	10,4	30	1,4	1.802
<i>Totale</i>	<i>851</i>	<i>100,0</i>	<i>1.712</i>	<i>100,0</i>	<i>2.563</i>	<i>12.286</i>	<i>100,0</i>	<i>2.219</i>	<i>100,0</i>	<i>17.068</i>

Fonte: elaborazione Isfol su dati Miur

Il 38,2% degli utenti sono stranieri. La grande maggioranza degli iscritti appartiene a fasce d'età giovani: il 32,2% è tra i 16 e i 24 anni, il 45,8% tra i 25 e i 40 anni. I maschi sono quasi il 57,6%. Per quanto attiene la condizione lavorativa, il 63% risulta non occupato, nelle regioni del Nord la percentuale di occupati raggiunge il 47,4%.

I corsi "brevi"

I corsi "brevi" o "modulari" (in media attorno alle 60 ore) costituiscono la tipologia di maggiore successo. Nel 2001-2, con 12.286 corsi realizzati e 284.922 utenti coinvolti, hanno rappresentato circa il 71% dell'offerta.

A differenza dei corsi "lunghi", l'utenza è composta per circa 2/3 da donne. Se si osserva il titolo di studio, la metà degli utenti possiede un diploma di scuola secondaria superiore; il 34,3% è in possesso della sola licenza media. A ciò si aggiunge un 5% circa di partecipanti che non presentano alcun titolo o hanno, al massimo, la licenza elementare.

I corsi "per stranieri" sono stati 2.219, con la partecipazione di 42.855 utenti⁴⁹ di cui una parte significativa - circa il 30% - in possesso di diploma e laurea.

Anche nei corsi "brevi" gli utenti sono risultati per lo più giovani. Un terzo circa ha meno di 25 anni, mentre gli adulti in età matura sono solo il 12,9%. A differenza dei corsi "lunghi", c'è un sostanziale equilibrio, nella media nazionale, tra presenze femminili e maschili. Con riferimento alla condizione lavorativa, oltre il 50% dei partecipanti è risultato occupato, ma con una preponderanza di non occupati (72,4%) nelle regioni del Sud e nelle isole.

In sintesi, i dati sul peso specifico delle diverse tipologie e sugli iscritti rimandano una rappresentazione delle attività dei CTP che, pur nel quadro di una dinamica di sviluppo sicuramente positiva e di una buona rispondenza tra domanda e offerta, segnala la necessità di politiche finalizzate a:

- potenziare, anche con adeguate misure di sostegno della domanda, le azioni formative mirate ai pubblici più sfavoriti;
- sviluppare i Centri anche all'interno della scuola secondaria superiore e comunque il collegamento tra le attività formative per il recupero dei titoli di studio della scuola dell'obbligo e l'istruzione/formazione secondaria, in modo da promuovere tramite "percorsi modulari" l'acquisizione di diplomi e di qualifiche professionali.

Sono, inoltre, necessari interventi tesi a migliorare gli strumenti di pubblicizzazione dell'offerta. In qualche realtà le reti locali dei CTP presentano la loro offerta formativa tramite "cataloghi" territoriali, talora pubblicizzati dagli Enti Locali attraverso i servizi sociali, gli uffici di relazione con il

⁴⁹ E' bene ricordare che, nonostante i corsi per stranieri rappresentino solo il 13% dei corsi complessivamente realizzati, si riscontra una sostanziosa presenza di stranieri anche nei corsi "lunghi" dove rappresentano più di 1/3 dell'utenza complessiva.

pubblico, le biblioteche civiche; ma è più frequente che ogni Centro pubblicizzi i suoi corsi in modo artigianale, in collegamento con parrocchie, centri di aggregazione sociale, comunità di immigrati ecc. Da ciò consegue che, se nei piccoli centri l'informazione circola abbastanza facilmente, nei centri urbani più grandi una parte consistente della domanda potenziale non viene in alcun modo raggiunta. A differenza che per la "scuola delle 150 ore" degli anni settanta, quando l'iscrizione degli allievi era veicolata da un influente soggetto di rappresentanza collettiva come il sindacato, l'iscrizione ai corsi dei CTP avviene oggi prevalentemente per via individuale.

3.2.2 I corsi serali nella scuola secondaria superiore

Oltre 600 istituti scolastici superiori – prevalentemente tecnici e professionali – sono sedi di corsi anche serali per l'acquisizione di qualifiche professionali e di diplomi. Il settore si è sviluppato negli anni settanta, è stato oggetto successivamente di modifiche che ne hanno parzialmente flessibilizzato il funzionamento, sta vivendo negli ultimi anni una fase di nuovo sviluppo. Il 66,4% degli utenti sono lavoratori occupati, l'8,1% sono stranieri immigrati, il 49,1% è tra i 16 e i 25 anni di età, il 37,4% tra i 26 e i 40 anni. La forte presenza di fasce d'età molto giovani si spiega con il rientro in formazione, a qualche anno dall'interruzione degli studi, di giovani lavoratori che proprio attraverso l'esperienza di lavoro, si rendono conto dell'utilità di una qualifica professionale o di un titolo di studio superiore ai fini della loro permanenza nel mercato del lavoro o di un miglioramento della loro condizione professionale.

In qualche caso gli istituti scolastici superiori sono anche sedi di CTP, o sono comunque in collegamento con i Centri presenti nel territorio. L'obiettivo è duplice. Si tratta, da un lato, di superare la logica dei "corsi una tantum", che è purtroppo ancora presente in numerosi CTP, predisponendo veri e propri "percorsi" finalizzati all'acquisizione anche dei titoli di studio superiori; dall'altro, di introdurre anche nei corsi serali di scuola superiore quelle caratteristiche di flessibilità e di didattica specializzata per adulti che sono una caratteristica dei migliori Centri territoriali. Ne sono nate esperienze interessanti, che prefigurano quello che dovrebbe essere il funzionamento ordinario di un buon sistema formativo per gli adulti, vale a dire la costruzione di percorsi costituiti di diverse "unità capitalizzabili", per adulti che dopo aver recuperato la licenza media (o aver imparato l'italiano, l'informatica, l'inglese) proseguono con modalità flessibili fino al diploma o alla qualifica professionale.

Nel suo insieme, tuttavia, il settore dei corsi serali per adulti richiede ancora agli allievi un impegno molto consistente (si tratta di curricoli quinquennali o quadriennali, con orari settimanali piuttosto pesanti) e non sempre conciliabile con gli stili di vita e con gli obblighi tipici della condizione adulta. Qui sono dunque indispensabili politiche di modernizzazione del settore, mirate alla flessibilizzazione organizzativa, all'introduzione di curricoli modularizzati, al potenziamento della didattica per adulti.

3.2.3 - Altre tipologie di offerta

Sta vivendo una fase di sviluppo accelerato anche l'offerta formativa di carattere "informale", attivata da una pluralità di soggetti pubblici, privati e del privato sociale in evidente collegamento con l'incremento della domanda di formazione che viene da alcuni settori del mondo adulto. Si tratta per lo più di corsi, in presenza o a distanza, attivati (in particolare nei grandi centri urbani, ma in via di diffusione anche nei centri più piccoli) dalle Università popolari e "della terza età", dalle reti

civiche di promozione culturale (istituti civici di educazione degli adulti, biblioteche comunali, musei ecc.), da agenzie, enti, associazioni del privato sociale, spesso in convenzione con le Regioni e gli Enti Locali o titolari di progetti realizzati con risorse del FSE. In molti casi, le opportunità formative sono simili, per contenuti e modalità, a quelle dei CTP e della formazione continua a domanda individuale – per esempio i corsi di inglese e altre lingue straniere, di lingua italiana per stranieri, di informatica e multimedialità; ma il loro interesse, ai fini della formazione permanente, consiste soprattutto nel loro presentarsi come opportunità assolutamente diverse dai modelli scolastico/formativi tradizionali e perciò più “liberi” e “rassicuranti” per i soggetti più diffidenti nei confronti della formazione. Non è infrequente, quindi, che proprio attraverso questi percorsi si possano ricostruire interessi e motivazioni all’apprendimento.

Anche in questo settore, che conta un numero sempre maggiore di utenti – nel 2002 le Università popolari contano oltre 180.000 iscritti – la maggior parte degli iscritti appartengono alle fasce di età più giovani e, in prevalenza, sono in possesso di titoli di studio medio-alti.

3.2.4 Strategie di sviluppo

In sintesi, se i traguardi fissati dal Consiglio di Lisbona impongono interventi a breve termine finalizzati a:

- incrementare le diverse tipologie di offerta, anche con adeguate misure di finanza pubblica e utilizzando risorse FSE;
- potenziare il versante dell’apprendimento per adulti nell’ambito della scuola secondaria superiore, dell’istruzione e formazione professionale, dell’università;
- definire standard e criteri per la modularizzazione dei percorsi, per facilitare il proseguimento degli studi fino al conseguimento di diplomi e di qualifiche professionali;
- sollecitare e sostenere la domanda più debole, innovando le modalità di informazione sulle opportunità e utilizzando i servizi di orientamento del pubblico e privato sociale,

il consolidamento dell’offerta in un’ottica sistemica richiede misure di maggiore impatto e profondità.

Esse riguardano in particolare :

- il miglioramento del sistema di formazione iniziale in modo da contenere drasticamente le patologie dell’insuccesso e degli abbandoni precoci, favorendo anche per questa via un atteggiamento positivo verso l’apprendimento permanente;
- il coordinamento e l’integrazione, in una logica di rete, delle diverse tipologie di offerta, nel quadro dell’attuazione di sistemi locali di formazione permanente fondati su precise analisi dei fabbisogni formativi rilevabili a livello territoriale;
- il miglioramento, la diversificazione, la flessibilizzazione dell’offerta formativa per gli adulti, anche con interventi mirati alla qualificazione professionale di docenti ed operatori, all’utilizzo delle tecnologie dell’apprendimento on line e di altri dispositivi che facilitino la conciliabilità tra impegno nell’apprendimento e gli stili di vita e gli obblighi tipici dell’età adulta;
- lo sviluppo dei servizi di informazione, orientamento, consulenza individuale, soprattutto per i gruppi di popolazione più deprivati dal punto di vista culturale e professionale e più esposti, per età, collocazione lavorativa o altri motivi, ai rischi di obsolescenza delle competenze di base e funzionali;
- il raccordo tra le istituzioni e i gli attori del dialogo sociale per lo sviluppo degli opportuni collegamenti tra formazione continua e formazione permanente.

Parte quarta

**La domanda di formazione continua: caratteristiche, comportamenti
e atteggiamenti di lavoratori e imprese**

Negli ultimi dieci anni si è verificato un incremento consistente e costante della domanda di formazione continua da parte delle imprese italiane, parallelamente venivano avviate e producevano i loro primi frutti importanti politiche pubbliche di sostegno (Obiettivo 4 del Fondo Sociale Europeo 1994-99 e legge 236/93). Nello stesso periodo è cresciuto il numero delle imprese che fanno ricorso alla formazione continua: la percentuale di aziende formatrici con 10 e più addetti passa, infatti, dal 15% del 1993 al 23,9% del 1999, pur confermandosi ancora inferiore ai valori rilevati nella maggior parte dei paesi europei. Negli ultimi quattro anni la situazione è ulteriormente migliorata: mentre il quadro delle politiche si è arricchito di nuove forme di sostegno (Fse 2000-06 Ob. 3, L. 53/00, Fondi Interprofessionali) la domanda è cresciuta ancora in modo significativo e, forse, strutturale. In questa parte del Rapporto si riportano i principali risultati di una serie di indagini che consentono di arricchire il quadro delle caratteristiche della domanda di formazione continua espressa da lavoratori e imprese.

Il primo Capitolo riporta il quadro generale della formazione continua nelle imprese italiane nel confronto con quelle europee, attraverso l'analisi dei principali risultati dell'indagine Eurostat CVTS2. Nel secondo capitolo vengono illustrati i principali risultati della rilevazione condotta da Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per quanto riguarda, in particolare, la domanda di Formazione Continua espressa dalle imprese nel corso del 2002 (Sistema Informativo Excelsior). Si propone inoltre un approfondimento specifico (proveniente dalla medesima fonte) che riguarda il comportamento delle imprese in termini di propensione all'accoglienza di tirocinanti e all'organizzazione di stage formativi e di orientamento. Questa parte, che non riguarda in modo specifico la formazione continua propriamente detta ma che è relativa alle problematiche della formazione in alternanza, fornisce comunque un ulteriore strumento per l'apprezzamento del ruolo svolto dalle imprese italiane nella loro funzione 'formatrice' e di accompagnamento al lavoro.

Nel terzo capitolo si riporta un approfondimento sulle strategie formative adottate dalle grandi imprese italiane, attraverso l'esposizione di un'indagine condotta dal MLPS-ISFOL e dal Politecnico di Torino. Il quarto capitolo infine propone un'analisi della domanda di formazione continua espressa dai lavoratori attraverso l'esposizione dei risultati di due indagini campionarie dirette ai lavoratori; si presenta quindi un confronto tra gli atteggiamenti ed i comportamenti verso la formazione continua espressi dai lavoratori dipendenti delle imprese private e quelli dei lavoratori indipendenti (titolari di Pmi, liberi professionisti, commercianti, artigiani, soci di cooperative e coadiuvanti). I dati sono tratti dalle indagini MLPS-Isfol-Abacus 2001-2002.

Capitolo 4.1 - Le imprese e la formazione continua in Italia e in Europa⁵⁰

4.1.1 - Le caratteristiche delle imprese che investono in formazione continua

La media UE -15 delle imprese che hanno realizzato interventi di formazione continua nel 1999 è stata pari al 62%.⁵¹ I quindici paesi dell'Unione europea si concentrano, rispetto a tale media, in tre distinti gruppi. I primi due presentano livelli superiori, il terzo livelli inferiori.

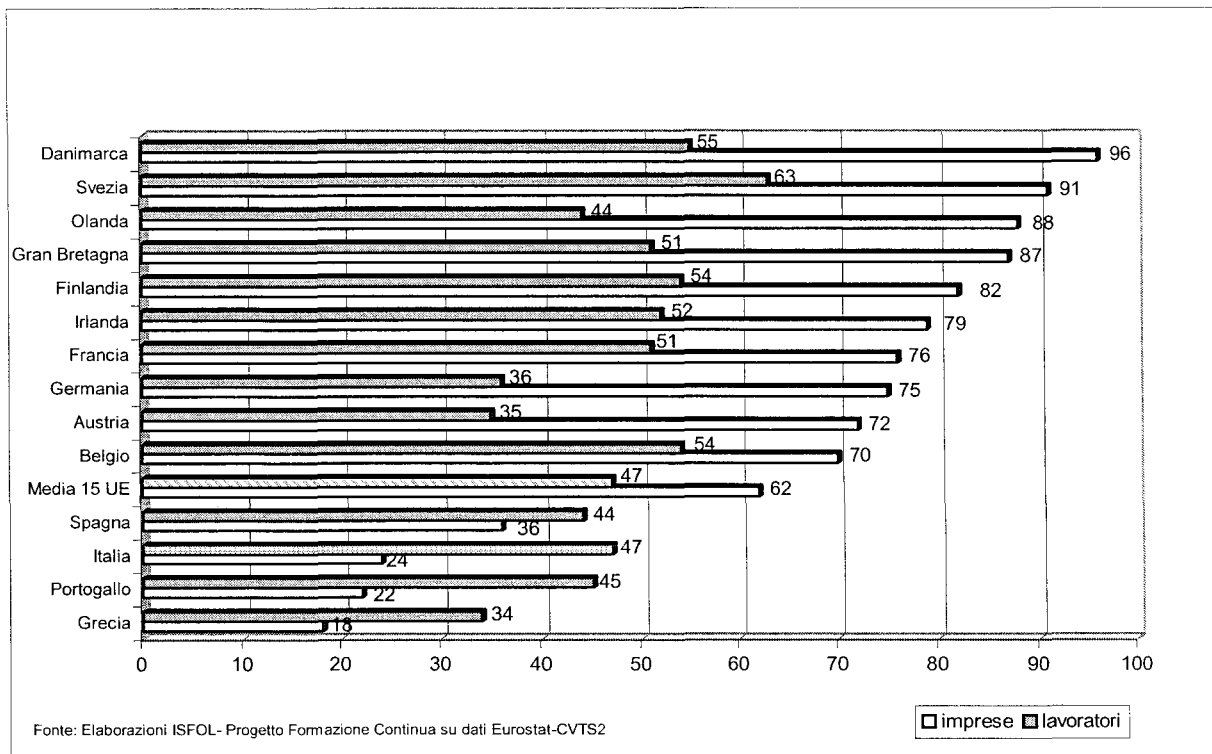
1. Nel primo *cluster* sono identificabili paesi con un elevato livello di imprese formatrici. Sono paesi nord-europei (paesi scandinavi, Olanda Gran Bretagna), compresi tra un minimo dell'82% (Finlandia) e un massimo del 96% (Danimarca). Caratteristica principale di questo gruppo è la forte omogeneità dei processi formativi in tutto il tessuto produttivo, a prescindere dalla dimensione aziendale e dal settore produttivo. Questi stessi paesi già nel 1993 mostravano i più elevati livelli di diffusione dei processi formativi nelle imprese.
2. In un secondo gruppo sono identificabili alcuni paesi del Centro-Europa e l'Irlanda, in cui oltre il 70% delle imprese ha realizzato attività di formazione. Tra questi solo in Germania (75%) si rileva un decremento rispetto al 1993. Si nota una maggiore difficoltà di accesso da parte delle imprese con meno di 50 dipendenti, in particolare in Francia.
3. Un ultimo gruppo identifica quei paesi che presentano una percentuale di imprese in formazione molto al di sotto della media UE-15. Si tratta di paesi appartenenti all'area dell'Europa mediterranea, tutti caratterizzati da livelli inferiori al 40% di imprese formatrici, con forti differenze tra Pmi e grandi imprese. Tale situazione comporta una limitazione all'accesso alla formazione da parte dei lavoratori sulla base della dimensione d'impresa e del settore in cui lavorano.

L'Italia è parte integrante di quest'ultimo gruppo, attestandosi intorno al 24%, al di sopra della Grecia (18%) e del Portogallo (22%). L'evoluzione avvenuta rispetto al 1993 non riesce ancora a colmare la distanza rispetto alla maggior parte dei paesi europei, a causa di una molteplicità di fattori tra i quali spicca la prevalenza di piccole e micro-imprese, il cui ricorso alla formazione è in genere poco strutturato.

⁵⁰ Dal 2002 sono disponibili i principali risultati della seconda rilevazione sulla formazione del personale nelle imprese, riferiti all'anno 1999 (Continuing Vocational Training Survey – CVTS2). La rilevazione è stata realizzata, per iniziativa della Commissione europea e di Eurostat, nei 15 paesi dell'Unione europea (Ue), in 9 paesi candidati all'adesione alla Ue e in Norvegia. La prima rilevazione venne realizzata con riferimento all'anno 1993. I risultati di queste due indagini sono pienamente confrontabili e mostrano l'evoluzione del fenomeno in Italia e in Europa nel periodo 1993-99. L'indagine CVTS2, realizzata in Italia dall'Istat, si basa su una rilevazione diretta su 2665 imprese di grandi dimensioni e su una postale (terminata nel 2001) su oltre 11000 imprese con più di 9 addetti. L'universo di riferimento è di circa 190.000 imprese, ne sono state intervistate 7260.

⁵¹ Il tasso di imprese che realizzano attività formative è calcolato come percentuale di imprese che hanno effettuato attività di formazione continua rispetto al totale delle imprese dell'universo di riferimento operanti in ogni rispettivo paese.

Graf. 9 - Percentuale di imprese che hanno realizzato iniziative di formazione e percentuale di lavoratori coinvolti (Ue-15, 1999)



L'estensione dell'analisi al gruppo dei Paesi candidati all'ingresso nella UE evidenzia una situazione simile.

1. Il raggruppamento che presenta più alti livelli di formazione, con oltre il 50% di imprese formatrici, è composto da due paesi baltici (Lettonia ed Estonia) e dalla Repubblica Ceca (quest'ultima con il 69%). La "prossimità" geografica, istituzionale e di organizzazione fra le repubbliche baltiche e i paesi scandinavi, così come fra la Germania e la Repubblica Ceca, possono concorrere alla spiegazione della composizione di questo cluster.
2. Un secondo insieme riunisce Polonia, Ungheria, Lituania e Slovenia. Qui il tasso di accesso alla formazione varia da un minimo del 37% (Ungheria) a un massimo del 48% (Slovenia). La variabile dimensionale amplia significativamente i divari nell'accesso fra piccole e grandi imprese.
3. Un ultimo gruppo è rappresentato, in perfetta simmetria rispetto al gruppo dei 'Quindici', da paesi dell'area balcanica, ossia Romania (che con l'11% rappresenta il paese europeo con la più bassa percentuale di imprese in formazione) e Bulgaria (28%). In questo caso i bassi livelli di propensione formativa potrebbero essere connessi a un ritardo complessivo di sistema delle loro economie, ma certamente questa non può essere l'unica ragione possibile: infatti paesi con un maggior livello di sviluppo del sistema economico, come Italia, Grecia e Portogallo, non presentano valori più elevati, confermando la forte rilevanza di fattori di tipo socio-culturale, associati a una "perifericità" (reale o percepita), rispetto ai mercati del Nord Europa.

Il tasso di imprese che realizzano attività di formazione continua in Italia ha raggiunto, nel 1999, il 23,9%, mentre nel 1993 era ancora pari al 15%. La distribuzione delle imprese formatrici all'interno del paese presenta forti differenziazioni di natura dimensionale e settoriale. A livello settoriale, si

registra il 23,3% delle imprese industriali, il 23,7% delle costruzioni e il 24,8% dei servizi. I settori maggiormente orientati alla formazione sono, come già nel 1993, quello assicurativo e bancario, con una maggiore propensione delle imprese assicurative (con il 97%) rispetto agli istituti bancari (92,1%).

Tab.20 - Percentuale di imprese che hanno realizzato interventi di formazione continua (Italia, 1999)

Settori di attività economica	Classi di addetti				Totale
	10-19	20-49	50-249	250 e oltre	
Industria in senso stretto	16,1	26,3	45,4	87,5	23,3
Costruzioni	17,8	35,0	53,1	72,9	23,7
Servizi	15,9	34,5	50,9	75,0	24,8
Totale	16,3	30,1	47,8	81,2	23,9

Fonte: Istat CVTS2

La percentuale di grandi imprese che hanno offerto formazione è pari all'81,2%, mentre quella di piccole imprese va dal 16,3% al 30,1%. La crescita percentuale avvenuta, tra il 1993 e il 1999 è avvenuta in modo sostanzialmente omogeneo all'interno delle diverse classi dimensionali. La tabella che segue riporta la distribuzione del fenomeno a livello territoriale: le imprese formatrici sono localizzate soprattutto nell'Italia settentrionale (26,6%); la percentuale scende nell'Italia centrale (22,4%) e nel Mezzogiorno (15,4%). Le imprese meridionali più orientate alla formazione sono quelle industriali (17%), mentre nelle altre aree del Paese prevalgono le imprese dei servizi.

Tab.21 - Percentuale di imprese che hanno realizzato interventi di formazione continua per area geografica (Italia, 1999)

Ripartizioni geografiche	Classi di addetti				Totale
	10-19	20-49	50-249	250 e oltre	
Nord-Ovest	16,2	33,5	51,8	83,9	25,9
Nord-Est	19,5	35,0	50,0	83,8	27,5
Centro	16,2	25,6	50,6	78,9	22,4
Mezzogiorno	11,2	19,9	28,8	67,0	15,4
Totale	16,3	30,1	47,8	81,2	23,9

Fonte: Istat CVTS2

4.1.2 - Estensione, intensità e costi dei corsi di formazione

L'estensione delle pratiche di formazione continua può essere misurata sinteticamente attraverso la percentuale di lavoratori coinvolti nelle attività formative e dipendenti delle sole imprese che hanno realizzato attività di formazione. Sotto questo aspetto, il comportamento delle imprese dei quindici paesi membri mostra una minore variabilità rispetto alla Media UE -15 (pari al 47%), con una percentuale di partecipazione dei lavoratori che va da un minimo del 34% della Grecia a un massimo del 63% della Svezia. L'efficacia nel favorire l'accesso alla formazione ai lavoratori sembra comunque essere una caratteristica dei sistemi più consolidati: al di sopra del 50% di partecipazione troviamo le imprese francesi (51%), danesi (55%), belga (54%), irlandesi (52%), finlandesi (54%) e inglesi (51%), ossia operanti in paesi compresi nei primi due cluster evidenziati in precedenza. L'Italia, in questo caso, si pone in una posizione intermedia (47%) - esattamente in linea con la media dei Quindici - e migliore rispetto a paesi come l'Olanda (44%) e l'Austria (35%). Il maggior accesso degli uomini rispetto alle donne, anche in quei paesi dove ci si attenderebbe una maggiore attenzione ai processi di equità sociale, come Olanda e Germania, è un dato largamente consolidato, ad eccezione della Svezia dove si registra una sostanziale equità.

In Italia i partecipanti a corsi di formazione sono stati nel 1999, nel complesso, circa 1.952.000 (per il 72% uomini e il 28% donne), pari al 47,2% degli addetti totali delle imprese che organizzano corsi di formazione e al 25,9% degli addetti del totale delle imprese italiane con più di 10 lavoratori. In

media, la percentuale di addetti che hanno partecipato a corsi di formazione è quindi cresciuta rispetto al 31,1% del 1993 ma, parallelamente, le ore di corso mediamente frequentate da ciascun partecipante scendono, nel periodo 1993-99, da 41 a 32.

Per quanto concerne il gruppo dei paesi candidati, mediamente si riscontra un numero di lavoratori coinvolti in formazione inferiore rispetto all'Europa dei 15: in quasi tutte le realtà si rileva una media compresa tra il 20% e il 30%, ad eccezione di due paesi più vicini ai valori UE, Repubblica Ceca (49%) e Slovenia (46%). La situazione complessiva indica una relativa difficoltà a favorire l'omogeneità dell'accesso all'interno delle imprese formatrici, probabilmente per due ordini di fattori: la scarsità di risorse finanziarie e una strutturazione dell'offerta formativa ancora poco sviluppata.

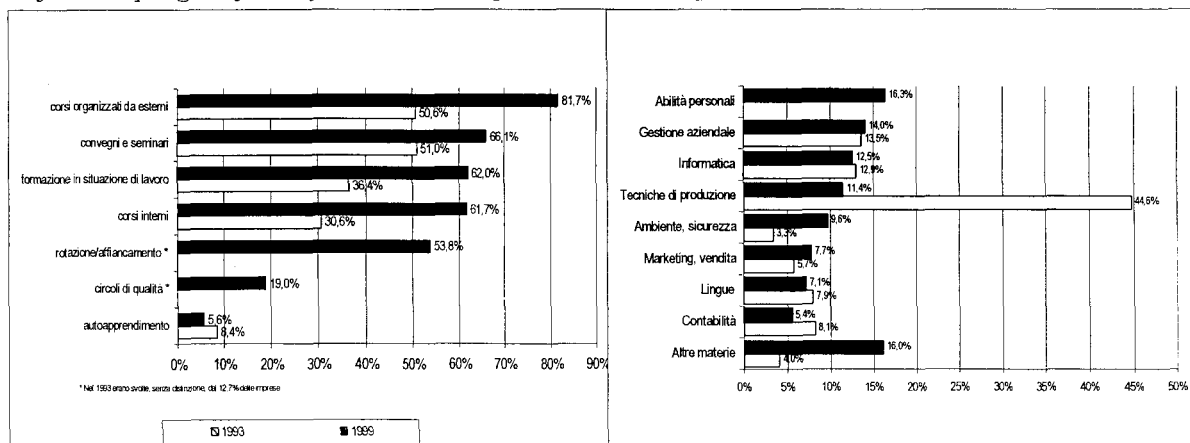
Per quanto riguarda l'intensità della formazione (ossia la sua durata espressa in termini di ore medie per lavoratore partecipante ai corsi), si rileva una bassa variabilità che caratterizza gli interventi di formazione continua come azioni a bassa intensità, con un numero ridotto di ore per partecipante. Le oscillazioni rispetto al valore medio UE-15 (31 ore) procedono da un minimo di 24 ore (Slovenia per il secondo gruppo) e 26 (Gran Bretagna per il primo gruppo) a un massimo di 42 (Romania e Spagna). La variabile che misura l'intensità media della formazione non sembra quindi associarsi, né positivamente né negativamente, alle caratteristiche di sistema che abbiamo riscontrato in precedenza. L'intensità risente, infatti, di fattori quali:

- la tipologia di formazione prevalente;
- le risorse finanziarie a disposizione;
- il tipo di contenuti veicolati;
- il settore economico dell'impresa;
- il mix tra formazione interna ed esterna.

Le ore dedicate a corsi di formazione dalle imprese italiane sono state in totale oltre 62 milioni, di cui 39 milioni nelle grandi imprese.

Per quanto riguarda le metodologie formative utilizzate, le imprese italiane mostrano di preferire modalità tradizionali: prevalgono i corsi d'aula (80%), le attività seminariali (66%), la formazione in situazione di lavoro (62%). La crescita maggiore tra il 1993 e il 1999 ha riguardato il ricorso ai corsi esterni, seguito dai corsi interni e dalla formazione in situazione di lavoro. Diminuisce il ricorso all'auto-apprendimento.

Graf. 10 - Tipologie di formazione e ore di corso per materia nelle imprese italiane (1993-1999)



Fonte: Istat CVTS2

Sempre limitatamente alle imprese italiane, le aree tematiche maggiormente affrontate nelle attività formative sono state (secondo la classificazione adottata): sviluppo di abilità personali (16,3%), gestione aziendale (14%), informatica (12,5%), tecniche di produzione (11,4%), ambiente e sicurezza (9,6%); seguono marketing, lingue e contabilità.

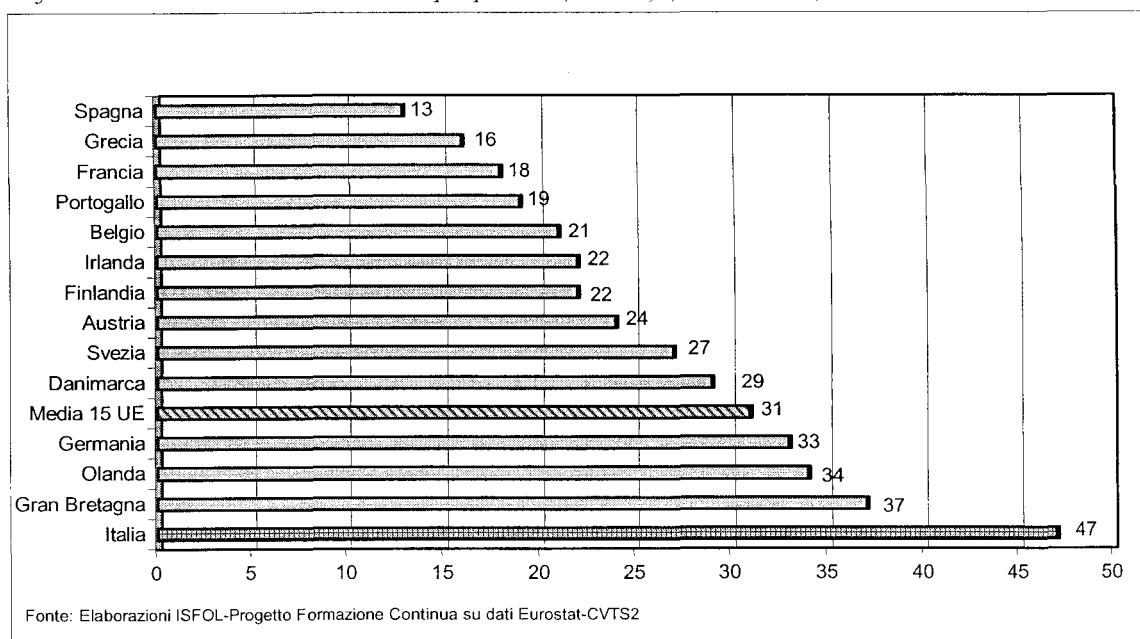
Per l'analisi dei costi dei corsi di formazione si sono considerati unicamente quelli diretti, escludendo quelli derivanti dal costo del lavoro, che renderebbe più complesso il raffronto tra i diversi paesi.

I *costi medi per partecipante* sono più alti nei paesi del Nord Europa, dove i sistemi sono più consolidati: è il caso di Olanda (1.270 Euro), Danimarca (1.181), Gran Bretagna (984) e Svezia (819). Sono più bassi nell'Europa del Sud, come in Grecia (615) e Spagna (549). Un simile andamento può dipendere anche dal costo specifico di servizi e prodotti formativi all'interno dei singoli paesi, e tali costi crescono anche in ragione della diversificazione dell'offerta, condizione maggiormente presente nelle economie del Nord Europa. L'unico paese che sembra sfuggire a questa logica è l'Italia, con un costo medio per partecipante di 1.508 Euro, oltre il 65% di costo in più rispetto alla media dei 15, a cui non corrisponde però un intervento formativo particolarmente esteso o più esteso rispetto agli altri paesi, ma in cui i costi dei servizi sono molto elevati.

Anche nel caso del *costo medio orario di formazione* in aula, si registrano costi più elevati nei paesi nordeuropei: è il caso della Gran Bretagna (37 Euro l'ora), Olanda (34), Germania (33), Danimarca (29). Ciò non toglie che vi siano paesi con costi unitari di formazione non elevati, pur avendo un sistema di servizi alle imprese sviluppato come la Francia (18).

Il costo orario italiano è il più elevato tra i Quindici (47 Euro), pari al 50% circa in più rispetto al costo medio UE. Si tratta di un dato che può spiegare, in parte, l'atteggiamento negativo verso la formazione da parte di tante imprese. Le ragioni di un costo così alto possono essere molteplici: la scarsa concorrenzialità presente nel mercato dell'offerta formativa, il basso livello di integrazione tra i sistemi formativi (scolastico, universitario e professionale) e una ancora forte presenza di formazione di tipo tradizionale (aula), che tende spesso a monopolizzare segmenti di domanda, non favorendo una diminuzione dei costi.

Graf.11 - Corsi: costo diretto medio orario per persona (in Euro) (Ue-15, 1999)



In totale, le imprese italiane hanno speso nel 1999 per i corsi di formazione circa 2.595 milioni di Euro (costi diretti). Se a questo dato si aggiunge la remunerazione del tempo di lavoro destinato a corsi di formazione, stimabile in 1.391 milioni di Euro, la spesa totale per corsi di formazione è stata pari a 3.986 milioni di Euro, corrispondente al 2,8% del costo del lavoro delle imprese che hanno svolto corsi di formazione. La maggior parte della spesa, pari al 53% del totale, è stata a carico delle grandi imprese, per un totale di 2.277 milioni di Euro.

Capitolo 4.2 - La domanda di formazione continua espressa dalle imprese I dati del sistema informativo Excelsior per il 2002

Un approfondimento sulla situazione italiana più recente è reso possibile dal sistema informativo Excelsior, ormai giunto al terzo anno di produzione di dati sulla formazione continua nelle imprese attraverso l'indagine campionaria svolta su 100 mila imprese di ogni dimensione⁵².

Nel periodo 2000-2002 è stato registrato un notevole aumento delle unità locali che hanno svolto attività di formazione: la percentuale sul totale è passata dal 18,9% al 24,7%, in particolare è aumentata di circa 6 punti percentuali per la prima, la seconda e l'ultima classe dimensionale, mentre è passata dal 38% al 54,6% (+ 16,6 punti percentuali) per la classe 50-249 dipendenti (tab.22).

Tab. 22 - Unità locali che hanno svolto attività di formazione per classi dimensionali (%)

Classi di dipendenti	2000	2001	2002
1-9	13,8	12,6	19,8
10-49	39,1	38,5	45,3
50-249	38,0	41,5	54,6
>=250	57,8	55,2	63,6
Totale	18,9	17,5	24,7

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2001, 2002 e 2003

Dal punto di vista territoriale la formazione continua risulta come prassi più diffusa nel Nord-est dove il 28,1% delle unità locali provinciali ha svolto attività di formazione, rispetto al Sud e isole, in cui tale percentuale è pari al 22%(tab.23). Nel triennio osservato, la forbice fra Nord-est e Sud e isole si è allargata di oltre un punto percentuale e ciò si deve soprattutto alla performance del Friuli Venezia Giulia in cui si è registrato un aumento di 10 punti percentuali delle micro-unità formatrici (1-9 dipendenti).

Tab. 23 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per ripartizioni territoriali (%)

	2000	2001	2002
Nord-Ovest	19,3	18,2	24,8
Nord-Est	21,5	21,0	28,1
Centro	17,7	15,4	24,2
Sud e Isole	16,5	15,0	22,0
Totale	18,9	17,5	24,7

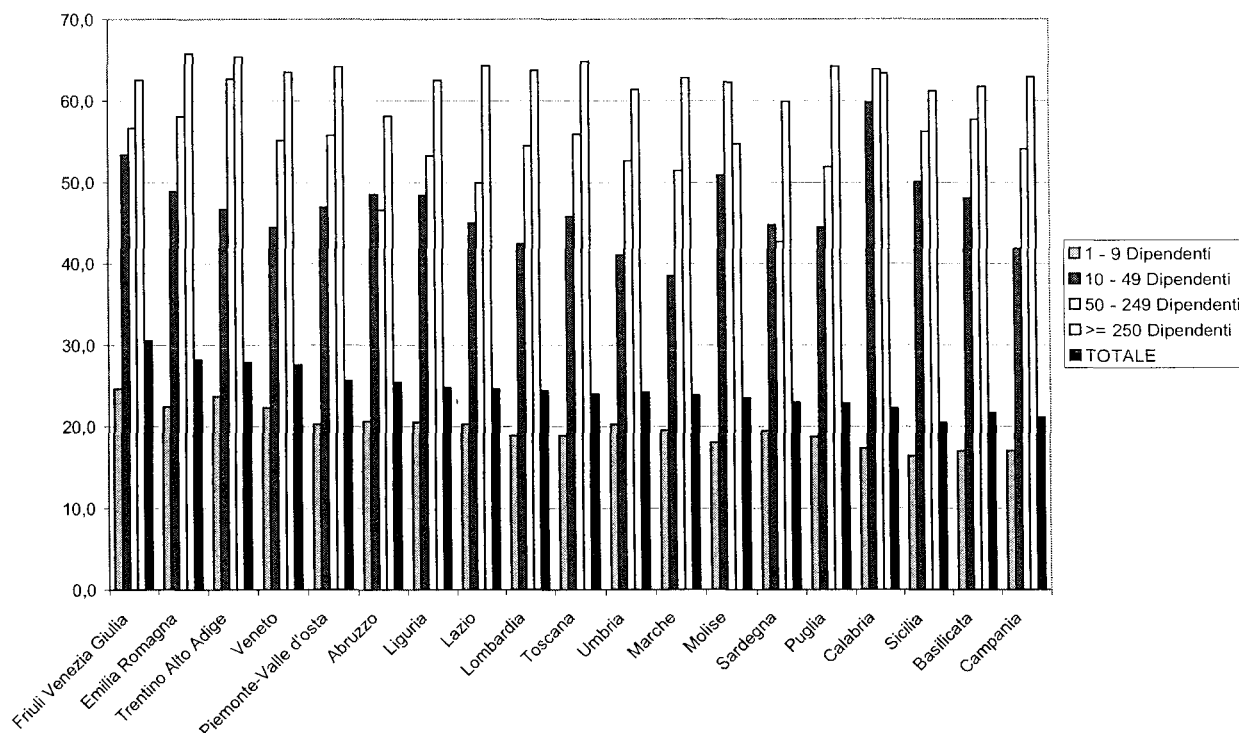
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2001, 2002 e 2003

A livello regionale, le unità locali più piccole (1-9 dipendenti) di Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Veneto si presentano maggiormente propense a formare il proprio

⁵² L'indagine dell'Unioncamere è condotta sulle imprese private non agricole con oltre 1 dipendente e considera come unità di rilevazione l'unità locale provinciale (diversamente dalla CVTS dell'Eurostat).

personale, al contrario di quelle di Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia. La maggiore variabilità regionale si riscontra, tuttavia, per le classi dimensionali 10-49 e 50-249 dipendenti, ovvero le piccole e medie imprese, le cui propensioni alla formazione continua non sembrano correlate alle performance regionali complessive, che, al contrario sembrano riflesse meglio dal comportamento delle micro-imprese (graf.12).

Graf. 12 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione (anno 2002,%)



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

Differenze rilevanti si presentano relativamente ai settori di attività economica: le unità locali appartenenti alle industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto ed al settore dei servizi alle imprese e dei servizi alle persone registrano le maggiori presenze di "formatrici", contrariamente alle industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature, del legno, della carta e altre manifatturiere e del turismo e trasporti (tab.24).

Tab. 24 - Unità locali provinciali che hanno svolto attività di formazione per classe dimensionale e settore (anno 2002, %)

	1 - 9 dipendenti	10 - 49 dipendenti	50 - 249 dipendenti	>= 250 dipendenti	Totale
Industrie estrattive, dei metalli, chimiche e produzione	15,8	44,3	57,7	67,8	26,8
Industrie alimentari	13,6	60,2	64,6	52,0	21,1
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	6,7	27,6	44,2	41,1	14,9
Industrie del legno, della carta e altre manifatturiere	10,9	34,1	54,2	60,2	17,3
Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto	31,6	51,8	63,5	75,6	40,2
Costruzioni	16,5	41,4	53,6	50,8	19,6
Commercio	19,7	53,9	46,6	62,7	23,8
Turismo e trasporti	11,2	34,5	44,0	56,1	15,4
Servizi alle imprese	26,8	52,4	59,7	67,0	30,6
Servizi alle persone	37,8	64,2	61,1	60,8	41,5
Totale	19,8	45,3	54,6	63,6	24,7

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

L'attività di formazione delle imprese italiane ha coinvolto nel 2002 poco meno di 2 milioni di lavoratori (il 36,1% in più rispetto al 2000) che costituiscono il 17,3% dei dipendenti delle imprese del settore privato non agricolo. Come si è già visto a proposito delle "unità locali formatrici" la classe dimensionale di impresa sembra incidere sulla dimensione della formazione continua più della variabile territoriale, almeno nelle prime tre classi dimensionali: la partecipazione dei lavoratori delle micro-unità è poco più di un terzo di quella registrata nelle grandi unità produttive, con differenze fra ripartizioni territoriali al massimo di 1,5 punti percentuali (tab.25). Nelle grandi unità produttive, tuttavia, il dualismo Nord- Sud è visibile: a fronte di una partecipazione alla formazione del 30,7% dei lavoratori di queste ultime nel Nord-ovest, nel Sud e isole la percentuale è inferiore di quasi 5 punti percentuali (25,8%).

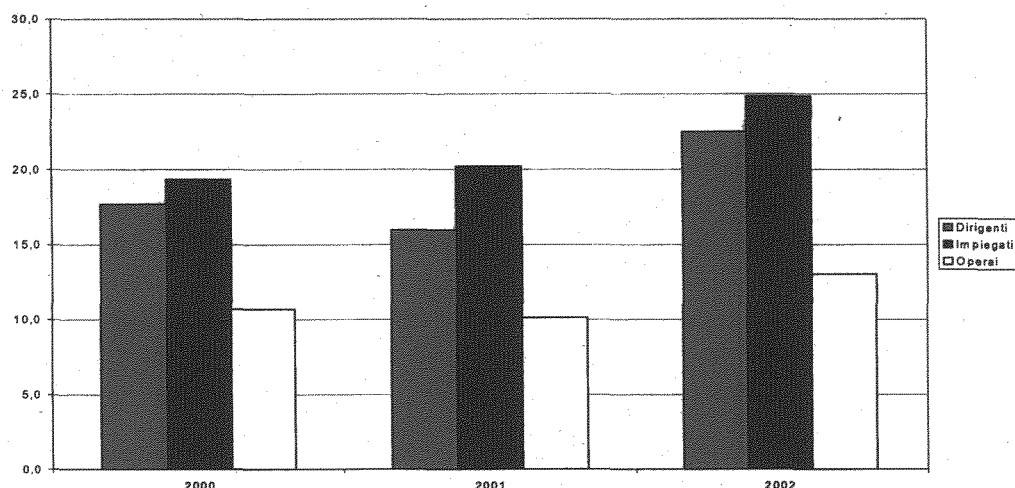
Tab. 25 - Dipendenti formati per ripartizione territoriale e classe dimensionale dell'unità produttiva (anno 2002, %)

	1 - 9 dipendenti	10 - 49 dipendenti	50 - 249 dipendenti	>= 250 dipendenti	Totale
Nord-Ovest	11,1	13,1	16,7	30,7	18,7
Nord-Est	12,2	13,4	18,4	27,2	17,4
Centro	10,7	12,6	17,4	29,2	17,3
Sud e Isole	10,0	12,4	15,1	25,8	14,8
Totale	11,0	12,9	17,1	28,8	17,3

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

L'accesso alla formazione continua è connesso, inoltre, alla categoria professionale dei lavoratori e nel triennio 2000-2002 si è osservato un allargamento dei divari esistenti. Tutte le categorie professionali hanno registrato, infatti, un aumento della partecipazione alla formazione ma, mentre la percentuale di dirigenti formati è aumentata di quasi 5 punti percentuali (dal 17,7% al 22,5%) e degli impiegati di quasi 6 (dal 19,3% al 24,9%), quella degli operai di poco più di 2 punti (dal 10,7% al 13%) (graf.13).

Graf. 13 - Dipendenti formati per categoria professionale (anni 2000, 2001, 2002, %)

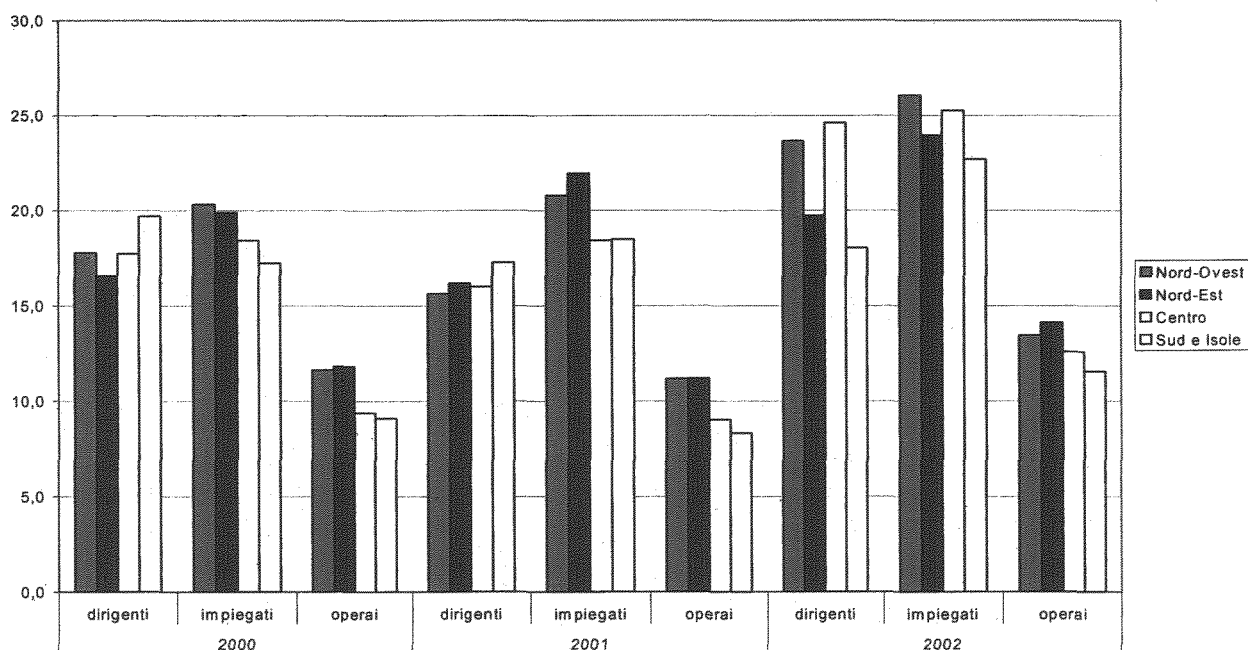


Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2001, 2002 e 2003

Dal punto di vista settoriale, si nota che i differenziali di partecipazione delle categorie professionali sono maggiori nei comparti del terziario, in particolare, nei servizi alle imprese in cui nel 2002 è stato formato il 37,1% degli impiegati e il 29,1% dei dirigenti, a fronte del 13,2% degli operai.

L'analisi per classi professionali mostra, inoltre, che nel periodo 2000-2002 la partecipazione dei dirigenti ha registrato andamenti diversi nel tempo nelle ripartizioni territoriali, in particolare è aumentata al Nord ed è diminuita al Sud e nelle isole, mentre quella degli operai è aumentata, in tutte le ripartizioni geografiche (graf. 14).

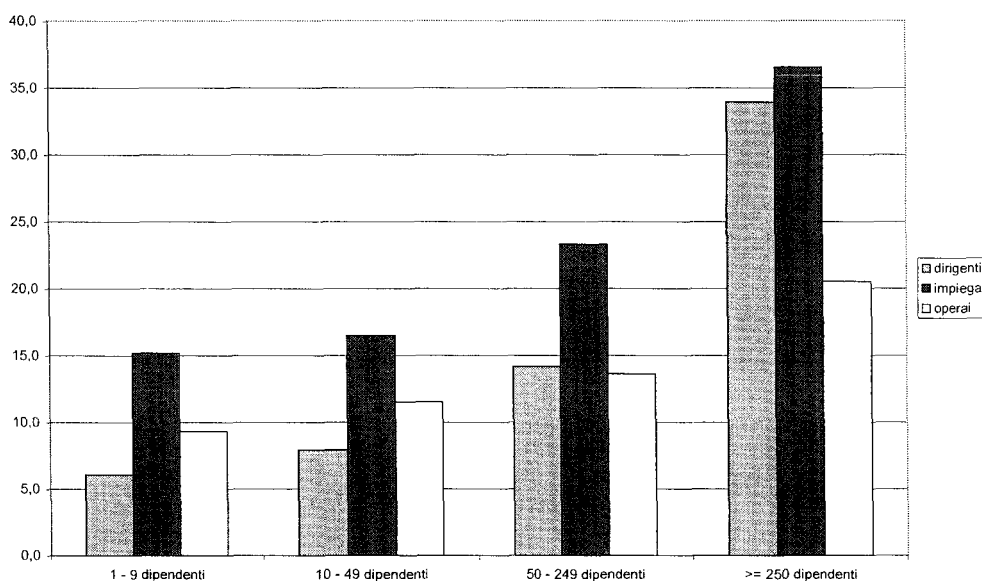
Graf. 14 - Dipendenti formati per categorie professionali e ripartizioni geografiche (anni 2000, 2001 e 2002, %)



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2001, 2002 e 2003

Anche la partecipazione delle categorie professionali sembra fortemente connessa alla dimensione delle unità produttive: in generale, essa cresce all'aumentare della dimensione di impresa ma con incidenza diversa per operai e dirigenti, mentre gli impiegati registrano sempre l'accesso più alto alla formazione continua rispetto alle altre due categorie. Per l'intero triennio si è, infatti, osservato che gli operai formati nelle micro-unità e nelle piccole unità sono relativamente più numerosi dei dirigenti; al contrario, nelle unità sopra i 50 dipendenti la partecipazione dei dirigenti è maggiore di quella degli operai. In particolare, nelle micro-imprese nel 2002 è stato formato il 9,3% degli operai contro il 6,1% dei dirigenti e una differenza simile si è osservata anche per le unità della classe 10-49 dipendenti. Già nelle unità con 50-249 dipendenti il dato mostra una inversione in quanto la formazione continua ha riguardato il 14,2% dei dirigenti e il 13,6% degli operai, fino alle unità con oltre 250 dipendenti in cui le percentuali sono rispettivamente pari al 33,9% ed al 20,5% (graf. 15).

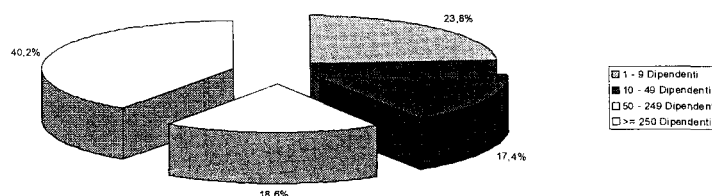
Graf. 15 - Dipendenti per categoria professionale e classi dimensionali (anno 2002, %)



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

Per quanto riguarda i costi affrontati per la formazione continua, i dati del sistema informativo Excelsior mostrano un aumento pari al 45,9% nel triennio 2000-2002 ed una composizione per classi dimensionali che vede il 40,2% della spesa concentrato sulle unità con oltre 250 dipendenti, il 23,8% sulle micro-unità e il restante 36% distribuito pressoché parimenti nelle unità locali delle due restanti classi dimensionali (graf.16).

Graf. 16 - La spesa per la formazione continua per classe dimensionale delle unità locali (anno 2002, %)



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

Nel triennio considerato, tuttavia, l'evoluzione dei costi sostenuti dalle imprese per la formazione continua non è stata omogenea rispetto alle classi dimensionali delle unità locali. Il valore complessivo del 45,9% è frutto di un aumento di oltre il 100% del costo per la formazione sostenuto dalle unità 50-249 dipendenti, di oltre il 50% di quello delle unità con oltre 250 dipendenti, di oltre il 30% di quello delle unità con 1-9 dipendenti e, infine, di poco più del 13% di quello delle unità con 10-49 dipendenti. Maggiore omogeneità si trova, invece a livello territoriale, dove gli aumenti registrati ovunque sono compresi fra il 57,2% del Nord-ovest e il 35,8% del Nord-est.

L'incidenza dei fondi pubblici sulla spesa per formazione continua è andata oscillando fra il 2000 e il 2002 passando dal 12,9% del 2000, al 9,7% del 2001 per tornare al 12,5% del 2002. Essa si presenta crescente al crescere della dimensione delle unità locali e presenta valori maggiori, soprattutto per la dimensione superiore ai 10 dipendenti, per il Sud e le isole (tab. 26).

La percentuale di fondi pubblici sulla spesa complessiva varia dal 4,7% delle unità della classe di dipendenti 1-9, che ha visto nel triennio una diminuzione di tale incidenza, al 20,4% delle unità con oltre 250 dipendenti, evidenziando ancora una volta la difficoltà delle micro-imprese ad utilizzare i fondi pubblici per la formazione continua, in particolare quelle del terziario (con l'eccezione dei servizi alle persone). Nonostante ciò, nei settori del commercio e dei servizi alle imprese, proprio nella classe dimensionale 1-9 dipendenti, si registra una maggiore propensione all'investimento in formazione del personale.

Tab. 26 - Incidenza dei fondi pubblici sulla spesa per formazione continua (anno 2002, %)

	1 - 9 dipendenti	10 - 49 dipendenti	50 - 249 dipendenti	>= 250 dipendenti	Totale
Nord-Ovest	4,9	8,5	12,2	15,7	12,0
Nord-Est	4,5	8,2	14,9	19,7	12,4
Centro	4,2	6,3	13,5	19,6	12,4
Sud e Isole	5,0	14,1	18,6	20,4	13,6
Totale	4,7	9,1	14,0	17,9	12,5

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

Dal punto di vista settoriale, il minor utilizzo di fondi pubblici riguarda soprattutto le unità locali di servizi alle imprese, delle costruzioni e del turismo, ma con sensibili differenze territoriali che mostrano come alcuni comparti complessivamente poco propensi all'investimento in formazione continua siano, nel Meridione, in grado di assorbire fondi pubblici più di altri. Il settore che ha maggiormente usufruito di fondi pubblici nel 2002 è quello delle industrie estrattive dove il 22% delle spesa complessiva è coperto da finanziamenti pubblici contro una media del 12,5%. Tale primato si presenta in tutte le circoscrizioni geografiche, ma è particolarmente rilevante nel Nord-ovest (tab.27).

Tab. 27 - Incidenza dei fondi pubblici sulla spesa per formazione continua per settori e ripartizioni territoriali (anno 2002, %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Industrie estrattive, dei metalli, chimiche e produzione ene	25,7	18,8	17,2	18,7	22,0
Industrie alimentari	21,0	16,9	8,9	12,2	16,5
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	19,4	12,9	12,5	23,1	17,0
Industrie del legno, della carta e altre manifatturiere	16,6	15,8	15,3	19,6	16,5
Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto	9,1	16,2	8,1	13,9	11,3
Costruzioni	7,7	11,3	7,6	8,4	8,7
Commercio	9,8	14,3	6,8	4,5	9,2
Turismo e trasporti	18,7	14,1	8,6	11,1	14,3
Servizi alle imprese	5,1	6,3	14,1	16,9	9,1
Servizi alle persone	11,1	11,0	16,4	15,6	13,4
Totale	12,0	12,4	12,4	13,6	12,5

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Sistema informativo Excelsior 2003

4.2.1 - I tirocini formativi nelle imprese italiane: i principali risultati dell'indagine Excelsior 2003

I tirocini formativi e di orientamento rappresentano un'occasione per l'azienda ospitante di formare in anticipo e pre-selezionare le figure di cui hanno bisogno e, dopo averle "sperimentate", valutarne la possibilità di assunzione. Secondo la normativa vigente il tirocinio o stage è un'esperienza formativa di tempo limitato e finalizzata alla creazione di momenti di alternanza, da svolgersi presso strutture sia pubbliche che private, rivolta a soggetti che hanno assolto l'obbligo scolastico in formazione scolastica, universitaria e professionale. Si tratta di un tipo di esperienza la cui valenza occupazionale risulta ormai ampiamente riconosciuta: vari Rapporti di monitoraggio ISFOL-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ad esempio, documentano che più del 60% degli stagisti trova solitamente lavoro dopo il tirocinio ed il 44% presso la stessa azienda.

L'utilità dei tirocini (in particolare se collocati in ambito curriculare in percorsi di alternanza) va ben al di là della sua pura e semplice valenza occupazionale. L'alternanza e l'esperienza lavorativa su cui si basa hanno un "valore pedagogico e formativo in sé", di natura motivazionale, socializzante e formativa in senso lato, travalicando la questione del raccordo tra mondo scolastico e mondo economico-produttivo. Non si tratta solo di migliorare l'occupabilità. L'alternanza consente di valorizzare le cosiddette "competenze trasversali", le "competenze relazionali e comunicative", il metodo del "problem solving", il lavoro di gruppo, in una parola le tipiche "competenze organizzative e manageriali". In pratica i tirocini o stage presentano i seguenti punti di forza:

- Avvicinano l'allievo ad una concreta realtà di lavoro utilizzando i contesti aziendali come elementi di risorse integrativi per il processo di apprendimento;

- Attivano momenti di ricerca ed applicazione interdisciplinare di valenza pedagogica e formativa basati sull'esperienza educativa del lavoro;
- Valorizzano l'esperienza lavorativa come mezzo per favorire lo sviluppo personale, sociale e professionale dei giovani.

I dati sul 2002 di Excelsior permettono di definire un quadro articolato dei tirocini nelle imprese italiane, alla vigilia della sperimentazione dei percorsi scolastici in alternanza promossi dalla Riforma Moratti nonché del decreto attuativo della Legge Biagi.

Il *Sistema Informativo Excelsior* sulla domanda di lavoro espressa dalle imprese (promosso e realizzato dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio in collaborazione con Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e FSE) è uno strumento informativo che intende favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'orientamento professionale e la programmazione delle politiche formative. Ogni anno, attraverso il Sistema Excelsior, l'Unioncamere rileva i fabbisogni e le previsioni occupazionali e professionali delle imprese per un arco temporale di 12 mesi (uscite, assunzioni e principali caratteristiche dei profili professionali richiesti), intervistando un campione di oltre 100 mila imprese con almeno un dipendente, di tutti i settori economici e di tutte le dimensioni, statisticamente rappresentativo della struttura economico-settoriale e territoriale italiana per un universo complessivo di circa un milione di aziende.

Dalla scorsa indagine (condotta tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003) nel questionario è stata inserita un'apposita batteria di domande sui tirocini formativi, che rileva alcuni elementi di base per una valutazione del fenomeno nel nostro Paese: lo svolgimento o meno, nel corso del 2002, di attività di formazione nelle imprese tramite tirocini o stage; il numero di tirocinanti o stagisti presenti presso le aziende ospitanti al 31/12/2002; l'utilizzo o meno del tirocinio o stage come canale di selezione per le future assunzioni di personale. Ciò consente di individuare (a livello settoriale, dimensionale e territoriale) alcuni primi indicatori di base utili in chiave di valutazione quali: la percentuale di imprese che annualmente ospitano attività di tirocinio o stage; la percentuale di tirocinanti o stagisti sullo stock totale degli addetti a fine anno; la percentuale di imprese che fanno ricorso al tirocinio o stage come meccanismo di reclutamento della manodopera.

Di seguito si riportano i commenti ed alcuni spunti interpretativi tratti dall'analisi dei principali risultati dell'indagine Excelsior 2003, che ha preso in esame i tirocini o stage ospitati dalle imprese italiane nell'anno 2002.

Dall'indagine Excelsior risulta che, nel corso del 2002, circa 126 mila aziende hanno ospitato tirocini o stage, pari al 10,7% delle imprese con dipendenti (tab. 28).

L'analisi degli incroci evidenzia tuttavia chiaramente come i comportamenti aziendali e l'andamento del fenomeno risentano fortemente del peso del settore, delle dimensioni e del territorio di riferimento, con significativi differenziali a scapito potenziale soprattutto del Sud e delle imprese di minori dimensioni. In sintesi, il profilo dell'"impresa formativa", in termini di propensione/disponibilità all'accoglienza dei tirocinanti, è ricostruibile con immediatezza dai dati: si tratta di aziende di medie e medio-grandi dimensioni (in questo segmento, una unità locale provinciale ogni due ha ospitato allievi in stage nel 2002), localizzate soprattutto nelle regioni settentrionali (dal 12% al 15%).

Tab.28 - Imprese che hanno ospitato personale in tirocinio/ stage nel corso del 2002 per settore di attività, ripartizione territoriale e classe dimensionale d'impresa

	(V.A)	(%) sul totale imprese con dipendenti
ITALIA	125.981	10,7
SETTORE ECONOMICO		
INDUSTRIA	53.407	11,2
Estrazione di minerali	250	8,7
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	4.146	10,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	5.999	11,3
Industrie del legno e del mobile	2.470	7,4
Industrie della carta, della stampa ed editoria	3.194	18,8
Industrie chimiche e petrolifere	1.534	26,1
Industrie della gomma e delle materie plastiche	1.542	15,7
Industrie dei minerali non metalliferi	1.683	10,8
Industrie dei metalli	8.147	13,9
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	7.074	23,9
Industrie delle macchine elettriche ed elettroniche	5.907	24,1
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	707	8,3
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	427	28,9
Costruzioni	10.327	5,8
SERVIZI	72.574	10,3
Commercio al dettaglio di prodotti alimentari	1.758	5,0
Commercio al dettaglio di prodotti non alimentari	7.019	6,6
Commercio all'ingrosso e di autoveicoli	13.005	8,8
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	9.723	11,2
Trasporti e attività postali	2.794	6,3
Informatica e telecomunicazioni	4.772	18,3
Servizi avanzati alle imprese	9.910	23,4
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	3.128	14,1
Servizi operativi alle imprese	2.882	8,9
Istruzione e servizi formativi privati	1.566	23,4
Sanità e servizi sanitari privati	3.260	29,0
Altri servizi alle persone	6.197	11,0
Studi professionali	6.560	7,8
RIPARTIZIONE TERRITORIALE		
Nord Ovest	43.826	12,1
Nord Est	37.545	13,6
Centro	25.591	10,5
Sud e Isole	19.019	6,4
CLASSE DIMENSIONALE		
1-9 dipendenti	60.828	6,2
10-49 dipendenti	50.793	31,2
50-249 dipendenti	12.782	48,3
250 dipendenti e oltre	1.578	52,1

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2003

Entrando nel dettaglio, la percentuale di imprese che hanno ospitato tirocini presenta un andamento crescente al crescere della dimensione aziendale: dal 6,2% nelle micro-imprese (da 1 a 9 dipendenti), al 31,2% nelle imprese da 10 a 49 dipendenti, al 48,3% in quelle da 50 a 249, fino a toccare il 52,1% nelle grandi imprese (250 dipendenti ed oltre).

Dal punto di vista settoriale, non si rilevano sostanziali differenze a livello aggregato tra industria (11,2%) e servizi (10,3%). A livello di singoli settori, invece, si rilevano percentuali significativamente superiori alle medie, nell'ordine, per: sanità e servizi sanitari privati (29%), produzione e distribuzione di energia, gas e acqua (28,9%), industrie petrolchimiche (26,1%), industrie elettriche ed elettroniche (24,1%), industrie meccaniche e mezzi di trasporto (23,9%), servizi avanzati alle imprese ed istruzione e servizi formativi privati (entrambi 23,4%), industrie della carta, stampa ed editoria (18,8%), informatica e telecomunicazioni (18,3%), industrie della gomma e materie plastiche (15,7%), credito, assicurazione e servizi finanziari (14,1%) e industrie dei metalli (13,9%).

La percentuale di "imprese formatrici" scende progressivamente passando dal Nord Est (13,6%), al Nord Ovest (12,1%), al Centro (10,5%) e al Mezzogiorno (6,4%). In quest'ultima area del Paese, quindi, si riscontra un "tasso di accoglienza" più che dimezzato rispetto al Nord Est, dove la propensione delle imprese ad ospitare stagisti è la più alta in assoluto.

Sempre nel Nord Est troviamo le tre regioni con i tassi più elevati: Friuli Venezia Giulia (15,3%), Emilia Romagna (13,6%) e Veneto (13,5%). Le punte più basse riguardano invece tutte il Sud ed Isole: Sicilia (4,6%), Campania (5,7%), Puglia (6,2%), Sardegna (6,6%) e Basilicata (8,3%). Nel Centro Italia, è il Lazio a presentare un valore percentuale (8,9%), significativamente inferiore alla media nazionale.

Se consideriamo però la composizione delle "imprese formatrici" (tab. 29), per poco meno di 9/10 si tratta di imprese piccole (40,3% da 10 a 49 dipendenti) e micro (48,3% da 1 a 9 dipendenti), mentre le medie rappresentano il 10,1% e le grandi l'1,3%. Ciò dipende, naturalmente, dalle caratteristiche della struttura produttiva italiana, nel cui ambito è predominante la presenza di microimprese. Sotto questo profilo, pertanto, le imprese di minori dimensioni costituiscono quantitativamente la stragrande maggioranza delle "imprese formatrici", ma si conferma nel contempo quanto rilevato in precedenza in merito alla maggiore propensione ad ospitare stagisti presso le imprese medie e grandi. A tal proposito si noti, peraltro, che anche le imprese da 10 a 49 dipendenti presentano "tassi di ospitalità" ampiamente superiori alla media (31,1% vs. 10,7%), incidendo sul totale delle "imprese formatrici" in misura significativamente superiore al proprio peso sull'universo di riferimento. Si può quindi dire che il problema di un basso ricorso allo strumento del tirocinio appare fortemente tipico delle sole micro-imprese.

Uno dei dati più rilevanti ed interessanti che emerge dal Sistema Informativo Excelsior è il fatto che permane e, anzi, continua a crescere negli anni la difficoltà incontrata nel reperimento dei lavoratori dipendenti, fino a toccare in media nazionale, nel 2003, il 41% delle figure che le imprese stanno ricercando, aumentando di 2 punti percentuali rispetto al 2002 e addirittura di 6 al confronto con il 1999. Le imprese, in sostanza, da diversi anni esprimono una significativa domanda insoddisfatta di nuove e vecchie professionalità. Si tenga poi presente che una parte aggiuntiva di imprese non effettuerà assunzioni a causa dell'assenza, nel proprio bacino di reclutamento di manodopera, di figure ritenute adeguate ai propri fabbisogni. In una fase congiunturale ancora difficile, è molto probabile dunque che le imprese procedano ad assunzioni molto selettive e quindi faticino a "trovare la persona giusta per il posto giusto". E per tutto questo non è detto che le imprese riescano a realizzare pienamente i programmi di assunzione che hanno messo in cantiere per il 2002.

Tab. 29 - Imprese che hanno ospitato personale in tirocinio/stage nel corso del 2002 per settore di attività, ripartizione geografica

	Valori assoluti	Classe dimensionale (composizione %)			
		1-9	10-49	50-249	250 e oltre
ITALIA	125.981	48,3	40,3	10,1	1,3
INDUSTRIA	53.407	38,6	47,1	12,5	1,7
Estrazione di minerali	250	8,8	76,4	14,4	0,4
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	4.146	44,0	42,8	11,4	1,8
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	5.999	30,1	53,0	15,3	1,6
Industrie del legno e del mobile	2.470	30,3	52,0	16,5	1,2
Industrie della carta, della stampa ed editoria	3.194	45,7	41,9	11,1	1,2
Industrie chimiche e petrolifere	1.534	21,1	48,4	24,1	6,4
Industrie della gomma e delle materie plastiche	1.542	21,4	55,6	20,4	2,6
Industrie dei minerali non metalliferi	1.683	18,7	62,2	16,5	2,6
Industrie dei metalli	8.147	35,2	51,8	12,1	0,9
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	7.074	36,0	44,4	16,4	3,1
Industrie delle macchine elettriche ed elettroniche	5.907	43,5	43,2	11,0	2,2
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	707	31,7	52,1	15,6	0,7
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	427	16,4	46,8	28,3	8,4
Costruzioni	10.327	53,4	41,4	5,0	0,2
SERVIZI	72.574	55,4	35,3	8,4	0,9
Commercio al dettaglio di prodotti alimentari	1.758	44,6	38,9	13,0	3,5
Commercio al dettaglio di prodotti non alimentari	7.019	60,2	31,5	7,9	0,5
Commercio all'ingrosso e di autoveicoli	13.005	31,2	59,7	8,8	0,3
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	9.723	64,1	29,6	5,6	0,6
Trasporti e attività postali	2.794	20,5	52,4	23,9	3,2
Informatica e telecomunicazioni	4.772	62,4	26,6	9,3	1,7
Servizi avanzati alle imprese	9.910	58,8	33,8	6,9	0,5
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	3.128	53,8	27,7	15,0	3,4
Servizi operativi alle imprese	2.882	49,2	41,3	8,1	1,4
Istruzione e servizi formativi privati	1.566	47,9	40,0	11,8	0,3
Sanità e servizi sanitari privati	3.260	44,4	37,8	16,1	1,8
Altri servizi alle persone	6.197	62,9	29,7	6,7	0,6
Studi professionali	6.560	96,6	3,4	0,0	0,0
RIPARTIZIONE TERRITORIALE					
Nord Ovest	43.826	46,4	40,4	11,5	1,7
Nord Est	37.545	47,9	40,9	9,9	1,2
Centro	25.591	49,5	39,8	9,7	1,0
Sud e Isole	19.019	51,7	39,7	8,0	0,6

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2003

Si consideri inoltre che la crescente difficoltà di reperimento si accompagna ad una sempre più diffusa necessità di ulteriore formazione post-assunzione delle figure inserite in organico (oltre la metà delle assunzioni nel 2003), dovuta soprattutto alla mancanza di esperienze professionalizzanti nell'ambito dei percorsi formativi ed allo scarso raccordo ancora esistente tra sistema dell'istruzione-formazione e mondo della produzione. Si tratta, quindi, di un doppio ostacolo per il sistema delle imprese, che segnala il progressivo estendersi di una situazione che si può sintetizzare come un vero e proprio "stato di criticità della domanda". Possiamo quindi ritenere che, per far fronte a questa situazione ormai strutturale di "mismatching", ci sia, in primo luogo, la necessità di una decisa azione per stimolare e rivitalizzare il rapporto tra formazione e mondo del lavoro, tra scuola università ed imprese, con un impegno concreto per favorire i processi di valorizzazione delle risorse umane, fattore sempre più strategico per la competitività del nostro sistema produttivo.

La formazione in contesto lavorativo, favorendo i momenti di contatto e reciproca conoscenza diretta tra giovani e aziende, rientra a pieno titolo tra quelle "reti informali" che costituiscono ancora il principale canale di reclutamento di personale utilizzato dalle aziende (l'85% delle imprese segnala la conoscenza diretta come fattore determinante per le proprie assunzioni), soprattutto se di minori dimensioni. A conferma della validità del tirocinio come canale di inserimento sul mercato del lavoro, dall'indagine emerge che, nel corso del 2002, ben il 40,6% delle imprese che hanno ospitato stagisti dichiara di aver utilizzato questo strumento come meccanismo di prova, formazione e selezione. Si tratta di una tendenza particolarmente spiccata nelle imprese di dimensioni piccole (43,7% nelle imprese da 10 a 49 dipendenti) e medie (42,1% nella classe 50-249 dipendenti), ma rilevante anche nelle micro-imprese (poco sotto la media con il 38,3%), mentre molto meno frequente appare nelle grandi (250 dipendenti ed oltre) che, evidentemente, prediligono altri percorsi di reclutamento e puntano maggiormente, per qualificare i neo-assunti, su una formazione *post-entry* (sia di tipo "formale" che "non formale"), potendone programmare e sostenere con minori difficoltà, rispetto alle imprese di minori dimensioni, i relativi costi (economici ed organizzativi). Non a caso, l'universo delle grandi aziende è quello in cui l'indagine Excelsior rileva più alti tassi relativi di imprese e dipendenti che hanno svolto nel 2002 attività di formazione continua e che prevedono di assumere personale con necessità di ulteriore formazione (82,4% vs. 50,7% medio). La valenza occupazionale del tirocinio appare significativamente più frequente nell'industria (45,7%) rispetto ai servizi (36,9%). In dettaglio, però, i settori che ricorrono maggiormente a questo strumento di selezione, con valori percentuali superiori alla metà dei casi, sono, nell'ordine: servizi alle persone (67,9%), produzione di energia, gas e acqua (60,4%), industrie meccaniche e mezzi di trasporto (56,7%), industrie petrolchimiche (54,7%), industrie della gomma e materie plastiche (50,6%), servizi avanzati alle imprese (50,1%), commercio al dettaglio di prodotti alimentari (49,7%), industrie dei metalli (48%), costruzioni (47,4%), informatica e telecomunicazioni (47%), industrie elettriche ed elettroniche (46,3%), industrie del legno e del mobile (45,6%), sanità e servizi sanitari privati (44,6%).

Piuttosto raro appare, viceversa, l'utilizzo del tirocinio come meccanismo di selezione in settori quali il commercio al dettaglio di prodotti alimentari (13,9%), gli studi professionali (20,8%), gli alberghi, ristoranti e servizi turistici (25,5%) e l'estrazione di minerali (26,8%).

Sotto il profilo territoriale, contrariamente a quanto riscontrato in merito alla propensione ad ospitare tirocini, la valorizzazione dello stage come canale di selezione cresce passando dal Nord Ovest (38,7%), al Nord Est (39,1%), al Centro Italia (41,5%) fino al Mezzogiorno, dove questa tendenza appare fortemente caratterizzante: quasi la metà (47%) delle imprese meridionali ed insulari che hanno accolto stagisti dichiara di aver utilizzato il periodo di tirocinio in vista di una successiva assunzione. Si può dire, in sostanza, che le imprese settentrionali sono maggiormente propense ad ospitare tirocini, ma meno ad utilizzare questi ultimi come strumento di reclutamento (svolgendo quindi prevalentemente il ruolo di "imprese puramente formatrici"), mentre quelle dell'Italia centrale e meridionale presentano una minore propensione ad accogliere stagisti ma più spesso ricorrono al tirocinio come meccanismo di prova, formazione e selezione. Si configura quindi una differenza di comportamento rispetto alla valenza (formativa e/o occupazionale) attribuita al tirocinio o stage. Scendendo a livello regionale, le percentuali significativamente più alte di imprese che ospitano tirocinanti, utilizzando lo stage come meccanismo di reclutamento del personale si rilevano in Molise (62,3%), Puglia (52,4%), Campania (51,3%), Umbria (50,5%), Abruzzo (48,8%) ed Emilia Romagna (45,6%).

Le imprese di minori dimensioni - come detto - ospitano proporzionalmente meno frequentemente tirocini formativi o stage. I possibili motivi sono in sintesi riconducibili ai seguenti fattori:

- gli oneri connessi alle procedure e agli adempimenti burocratico-amministrativi previsti dalle normative vigenti in materia;

- gli oneri per le imprese legati ai costi organizzativi ed alla scarsità di risorse da destinare all'attività di formazione degli stagisti, vista la necessità di un considerevole impegno in termini organizzativi e di personale, indispensabile per garantire un efficiente ed efficace coordinamento delle esperienze nonché la disponibilità di un tutor aziendale almeno in parte dedicato (mentre in una grande azienda il carico di lavoro di una persona impegnata nel tutoraggio può essere temporaneamente redistribuito su un numero maggiore di lavoratori presenti in azienda, nelle piccole e micro imprese quasi sempre distogliere una persona dal processo produttivo può causare problemi organizzativi o rendere difficile il rispetto dei programmi di attività e degli impegni nei confronti di una committenza;
- un frequente deficit informativo presso le imprese sulla normativa e sull'utilità dello strumento del tirocinio dal punto di vista aziendale, al di là della sua valenza di canale di reclutamento;
- a quest'ultimo proposito, si consideri d'altra parte che le imprese in generale (e le piccole in particolare) colgono e riconoscono solitamente un'utilità ai tirocini per periodi di almeno 2 mesi, ritenuti necessari perché il "costo" sostenuto per formare lo stagista sia in qualche modo "ammortizzato" con ritorni produttivi (anche in chiave di formazione e pre-selezione) tangibili.

Proprio per tener conto di questi costi (che non sono solo "economici" ma anche "organizzativi") è opportuno dare impulso a misure di policy che incentivino gli investimenti formativi delle imprese sullo strumento del tirocinio, quali quelle recentemente previste dalla Tecno-Tremonti (di cui si dirà più avanti), individuando magari il modo migliore perché di queste norme riescano ad avvalersi anche e soprattutto le imprese di minori dimensioni.

Il territorio, inteso non solo come riferimento "fisico" dell'impresa ma come luogo di incontro di soggetti e di conoscenze, assume oggi un ruolo ancora troppo spesso non decisivo nella definizione dei contenuti e delle modalità di realizzazione delle iniziative di raccordo scuola-lavoro.

Laddove il territorio ha svolto un ruolo propulsivo dello sviluppo (basti pensare alle realtà distrettuali o a quelle a forte concentrazione di sistemi imprenditoriali), ad esso è pienamente riconosciuta una funzione di consolidamento delle relazioni e di sviluppo della dialettica tra i diversi soggetti nel campo degli interventi di politica attiva del lavoro e di programmazione professionale. In questi casi, il legame tra i processi formativi e quelli dello sviluppo locale appaiono molto più stretti che altrove, come testimonia la maggior presenza di imprese che ospitano personale in tirocinio/stage: dal "triangolo industriale" al Triveneto e alla dorsale adriatica, la quota di "imprese formative" sul totale arriva, in alcune realtà territoriali, a superare anche di 5 punti percentuali la media nazionale. Nelle altre realtà territoriali (*in primis* quelle dell'Italia meridionale) è invece evidente la necessità di intervenire per una maggiore pubblicizzazione delle iniziative, finalizzate a una sensibilizzazione del mondo del lavoro e a verificare le esigenze e la disponibilità delle imprese verso tale strumento.

Il contributo del meccanismo del tirocinio formativo per lo sviluppo delle professionalità aziendali è da ricondurre essenzialmente al tipo di competenze sul quale esso ha maggior impatto. Integrare la formazione scolastica con l'esperienza lavorativa significa infatti accrescere non soltanto le competenze di base (ossia quelle a carattere tecnico-operativo) ma soprattutto quelle trasversali, che non a caso sono proprio le abilità dove maggiore è il fabbisogno di sviluppo avvertito dalle imprese. Un fabbisogno fortemente dettato dall'esigenza di flessibilità e di interazione tra le diverse funzioni aziendali (e di riflesso, quindi, tra le diverse discipline scolastiche), per rispondere in maniera rapida all'evoluzione del mercato. Secondo questa logica, il confronto dei giovani con dinamiche relazionali diverse da quelle scolastiche e maggiormente legate al mondo della produzione contribuisce a sviluppare le "capacità" dell'individuo (di saper leggere e interpretare la realtà aziendale) prima ancora che la "specializzazione" tecnica del lavoratore.

Oltre alle competenze individuali e al legame con l'ambiente economico, le iniziative di raccordo accrescono anche le motivazioni degli alunni, allorché si verifica una corrispondenza reale tra contenuti scolastici e attività lavorativa. Per il sistema scolastico, al contempo, il contatto diretto col mondo del lavoro sta rappresentando (e dovrà esserlo ancora di più proprio nelle aree in cui tali

strumenti non sono ancora appieno diffusi) un valido *feed-back* sui contenuti da approfondire per consentire alla scuola di avvicinarsi maggiormente alla realtà produttiva. Non da ultimo, i vantaggi per le imprese, alle quali le esperienze di raccordo scuola-lavoro consentono di formare risorse umane coerenti con i propri effettivi fabbisogni, in modo da poter disporre, al termine delle iniziative, di figure professionali pronte per essere immediatamente inserite nel "ciclo produttivo".

Occorre tuttavia evidenziare alcuni punti oggi ancora in ombra. A partire dalle difficoltà di ordine burocratico, riconducibili all'insieme delle procedure da espletare e all'insieme di accordi da sottoscrivere prima di poter avviare un'iniziativa. Tale difficoltà rappresenta un fattore ostativo proprio per il segmento di imprese che appare al momento maggiormente "tagliato fuori" da tali modalità di sviluppo delle competenze aziendali, ossia le piccole e piccolissime imprese. Ed è soprattutto per queste ultime che si associa, per diverse ragioni, anche la difficoltà legata all'organizzazione delle esperienze: dovendo far fronte alle esigenze del "quotidiano", esse trovano difficoltà a ritagliare spazi e a reperire figure professionali adeguate da dedicare all'effettiva formazione degli studenti. Ne potrebbe derivare, in prospettiva, anche uno scarso impatto del tirocinio formativo proprio in alcuni settori portanti del nostro *Made in Italy* (arredamento e beni per la casa in testa), a forte presenza di piccole imprese e, al momento, con maggiori difficoltà di ricorso a tale strumento.

Un altro elemento di criticità per le aziende sembra essere di carattere economico, con riferimento sia ai costi relativi al personale da dedicare agli allievi in stage, sia ai costi diretti, riconducibili agli oneri assicurativi e fiscali legati alla presenza degli studenti presso le loro sedi. Importanti novità a sostegno dei tirocini formativi e, più in generale, del sistema dell'alternanza sono introdotte con l'approvazione del maxi-decreto collegato alla Finanziaria 2004 (D.L. 30/9/2003, n. 269 - pubblicato sulla G.U. 2/10/2003), con cui è stato varato il pacchetto di norme c.d. "Tecno-Tremonti", che prevede incentivi per le imprese che investono in tecnologia e ricerca. Tra questi, all'articolo 1, si prevede anche la deducibilità dal reddito d'impresa delle spese sostenute per stage aziendali destinati a studenti di corsi d'istruzione secondaria o universitaria, oppure a diplomati o laureati per i quali non sia trascorso più di un anno dal termine del relativo corso di studi. Si tratta evidentemente di un incentivo tangibile che potrebbe rappresentare un volano importante per stimolare le imprese (soprattutto quelle piccole e medie) ad ampliare la propria disponibilità ad ospitare presso di sé studenti, affrontando, quindi, uno dei principali problemi con cui attualmente il sistema dell'alternanza è chiamato a confrontarsi: l'esigenza di trovare aziende in cui collocare proficuamente i propri allievi per la realizzazione di tirocini formativi e di orientamento.

Non bisogna tuttavia immaginare che siano soltanto gli interventi mirati ad accrescere i benefici sul carico fiscale e contributivo a poter ampliare la platea delle "imprese formative". L'attività di sensibilizzazione, mediazione e orientamento dei diversi soggetti operanti sul territorio (e, dunque, non solo le scuole o le università ma anche istituzioni quali le Camere di Commercio o gli organismi associativi) appare di primaria importanza, soprattutto per le imprese di più piccole dimensioni. Imprese che, vuoi anche per una consuetudine di relazioni, tendono a vedere proprio nelle associazioni di categoria e nelle Camere di Commercio un punto di riferimento per la predisposizione di tali iniziative formative.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 30 - Incidenza delle imprese che hanno selezionato tramite tirocini sul totale imprese che hanno ospitato personale in tirocinio/stage nel corso del 2002 per settore di attività, ripartizione territoriale e classe dimensionale d'impresa

	Classe di dipendenti				TOTALE
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	
ITALIA	38,3	43,7	42,1	21,5	40,6
INDUSTRIA	46,9	48,5	34,7	18,7	45,7
Estrazione di minerali	0,0	28,3	36,1	0,0	26,8
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	46,8	41,7	15,3	25,0	40,6
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	30,7	44,6	19,2	24,7	36,2
Industrie del legno e del mobile	59,4	39,4	41,2	24,1	45,6
Industrie della carta, della stampa ed editoria	32,1	30,2	27,0	23,1	30,7
Industrie chimiche e petrolifere	63,3	72,2	22,2	16,3	54,7
Industrie della gomma e delle materie plastiche	52,1	54,5	43,3	12,5	50,6
Industrie dei minerali non metalliferi	33,7	41,5	44,0	20,5	39,9
Industrie dei metalli	38,2	55,6	46,5	8,6	48,0
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	69,6	57,1	34,6	18,6	56,7
Industrie delle macchine elettriche ed elettroniche	40,0	55,9	39,3	18,5	46,3
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatture	36,6	33,4	57,3	60,0	38,3
Produzione di energia, gas e acqua	71,4	83,0	30,6	13,9	60,4
Costruzioni	51,6	42,2	47,4	9,1	47,4
SERVIZI	33,9	38,9	50,2	25,2	36,9
Commercio al dettaglio di prodotti alimentari	43,9	55,6	60,1	21,0	49,7
Commercio al dettaglio di prodotti non alimentari	11,4	11,4	41,7	33,3	13,9
Commercio all'ingrosso e commercio di autoveicoli	28,9	29,7	41,4	38,1	30,5
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	24,5	24,8	40,1	33,3	25,5
Trasporti e attività postali	38,9	37,5	58,4	15,7	42,1
Informatica e telecomunicazioni	42,0	53,0	65,2	38,8	47,0
Servizi avanzati alle imprese	42,3	57,6	82,0	31,5	50,1
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	44,7	53,1	17,2	17,0	42,0
Servizi operativi alle imprese	23,4	51,7	67,9	31,7	38,8
Istruzione e servizi formativi privati	44,3	43,5	29,2	0,0	42,0
Sanità e servizi sanitari privati	44,0	49,1	38,7	16,9	44,6
Altri servizi alle persone	71,5	62,2	63,9	15,0	67,9
Studi professionali	20,7	24,8	--	--	20,8
RIPARTIZIONE TERRITORIALE					
Nord Ovest	39,4	39,0	37,6	22,4	38,7
Nord Est	34,9	44,5	39,4	20,1	39,1
Centro	37,8	45,2	47,4	18,3	41,5
Sud e Isole	43,0	51,1	54,9	2,8	47,0

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Sistema Informativo Excelsior, 2003

Il segno (--) indica un valore statisticamente non significativo. I totali comprendono comunque i dati non esposti

Capitolo 4.3 - La formazione dei lavoratori occupati nelle grandi imprese italiane⁵³

4.3.1 - La sistematicità dei processi formativi nelle grandi imprese

I risultati delle diverse indagini condotte sul comportamento delle Grandi Imprese (oltre 1.000 addetti) confermano il manifestarsi di una tendenza evolutiva verso l'acquisizione di un approccio diffuso e continuativo a realizzare interventi di formazione strutturata per i propri dipendenti. Tale tendenza ha subito un'accelerazione nel corso dell'ultimo decennio.

Uno dei principali indicatori della sistematicità dei processi formativi fa riferimento alla presenza di un piano di dettaglio della formazione: l'85% delle imprese di grandi dimensioni presenta un approccio di tipo strutturato riferibile concretamente alla presenza di un piano di dettaglio interno espressamente dedicato alle attività formative.

Le ragioni che in genere inducono alla preparazione del piano di formazione aziendale sono riconducibili a motivi individuabili "all'interno" delle politiche di impresa (come, ad esempio, la necessità di enfatizzare l'importanza delle attività di formazione nelle relazioni tra management e dipendenti o la necessità di programmare in modo efficiente gli interventi), piuttosto che a scelte derivate da caratteristiche del contesto esterno (la possibilità di ricevere finanziamenti pubblici o privati o le indicazioni contenute nella contrattazione collettiva).

L'esistenza di un capitolo di spese specifico per la formazione risulta meno diffusa rispetto a quella del piano di dettaglio della formazione: solo il 61% delle imprese ha disposto per ogni annualità, tra il 2000 ed il 2002, un capitolo di spese specifico per la formazione. Anche in questo caso comunque siamo in presenza di un'associazione significativamente alta tra la variabile dimensionale e la presenza di un budget specifico. Quando si verifica tale condizione aumentano non solo gli investimenti, ma anche il grado di formalizzazione degli strumenti di programmazione e controllo delle spese in formazione.

L'approccio strutturato alla formazione dipende anche dalle soluzioni organizzative adottate dalle imprese per pianificare e controllare le proprie attività. In quasi i 2/3 delle grandi aziende è presente all'interno un'unità che si occupa in modo specifico dell'organizzazione delle attività formative. Al crescere della dimensione aumenta significativamente la probabilità che l'impresa disponga al suo interno di un'unità deputata all'organizzazione della formazione. Solo nel 20% del campione di imprese raggiunte dall'indagine, l'organizzazione della formazione è prevalentemente affidata all'esterno dell'impresa, a soggetti terzi o ad altre società del gruppo.

Il numero di dipendenti impiegati nelle strutture interne deputate alla gestione dei processi formativi risulta contenuto, non superando, in circa il 50% del campione, i due addetti e quasi un terzo delle imprese osservate ha indicato di erogare servizi anche ad altre società del gruppo controllante l'impresa.

Frequente è anche l'erogazione di servizi formativi a soggetti a monte o a valle dell'impresa nella filiera produttiva (fornitori, clienti o rivenditori). Inoltre il fatto che circa il 4% delle imprese dotate di un'area o di una unità dedicata alla "Formazione" eroghi servizi anche ad Università o a Scuole evidenzia un fenomeno (seppur al momento ancora limitato) di ampliamento dei tradizionali confini

⁵³ Si riporta una sintesi dei risultati dell'indagine MLPS-Isfol-Politecnico di Torino 2002 sulle politiche di formazione delle grandi imprese. Il questionario di rilevazione adottato è confrontabile con i questionari CVTS2 e Bureau of Census EQW-NES. Per i dati di natura economico patrimoniale e l'individuazione della popolazione di riferimento si è fatto ricorso all'Annuario "Ricerche e Studi" (Mediobanca, 2001). Sono state individuate 2.425 imprese, distribuite in base al settore (Ateco'91) distinguendo tra imprese manifatturiere e imprese di servizi, dimensione e localizzazione geografica. La rilevazione ha riguardato 378 imprese, stratificate per settore economico, area geografica, numero di addetti.

dei processi aziendali di formazione continua. Infine, nel 75% dei casi osservati le imprese sono dotate, al proprio interno, di centri attrezzati con gli strumenti ed i locali necessari allo svolgimento delle attività.

4.3.2 - Estensione e intensità dei processi formativi nelle grandi imprese

Sotto il profilo dell'intensità dei processi di formazione, espressa in ore di formazione erogata per addetto, la ricerca evidenzia una significativa contrazione, nell'ordine di quasi il 20%, della formazione erogata nel 2001, rispetto al dato indicato dall'indagine Eurostat CVTS2; nel 1999 le grandi imprese avevano erogato 30,3 ore di formazione per addetto, mentre nel 2001, secondo i dati Isfol-Politecnico di Torino, il valore cala mediamente a 24,3 ore pro capite, senza alcuna significativa differenza di comportamento tra le quattro classi dimensionali in cui è stato segmentato il campione delle grandi imprese.

Una possibile spiegazione potrebbe riferirsi all'incremento registrato, nel periodo di tempo considerato, del numero delle imprese formatrici e dell'ampiezza della popolazione di lavoratori delle imprese coinvolti nei processi di formazione. Crescendo il numero delle imprese che erogano formazione, rafforzandosi la continuità della formazione erogata nel tempo e l'ampiezza dei lavoratori formati nelle differenti aree organizzative, ci si potrebbe trovare in presenza di un maggiore peso di interventi formativi di tipo manutentivo delle competenze, che necessitano di periodi formativi più brevi, rispetto ad esigenze di introduzione ed aggiornamento delle competenze, che possono necessitare di periodi formativi più lunghi.

Una seconda possibile spiegazione del fenomeno potrebbe fare riferimento a condizioni di tipo strutturale riferibili all'aumentato ricorso ai contratti atipici e a forme di lavoro interinale, che le imprese indicano come una delle principali modificazioni al sistema di gestione delle risorse umane.

La percentuale di addetti formati fa registrare comunque un incremento tra il 2000 ed il 2001. Gli occupati presso le imprese più grandi (più di 1000 addetti) presentano maggiori probabilità di partecipare ad interventi di formazione, mentre, rispetto al settore d'appartenenza, la percentuale di lavoratori sottoposti ad interventi di formazione è maggiore, sia nel 2000 che nel 2001, nelle imprese operanti nei servizi.

L'intensità ed ampiezza della formazione sono state analizzate ulteriormente in funzione dell'area organizzativa e del livello di qualifica dei dipendenti coinvolti, per comprendere l'esistenza o meno di rilevanti disomogeneità nell'allocazione degli investimenti in formazione, ovvero la presenza di polarizzazione degli investimenti destinati a diverse categorie di dipendenti.

La classificazione delle aree organizzative ha distinto le funzioni di produzione (nel caso di imprese manifatturiere) ed erogazione del servizio (nel caso di imprese dei servizi), la funzione commerciale, quelle di staff centrali (sviluppo prodotto, amministrazione, gestione del personale ed organizzazione). L'analisi compiuta per livello di qualifica degli addetti ha distinto invece tra operai, impiegati, quadri intermedi, quadri direttivi e tecnici.

L'analisi così condotta ha restituito le seguenti indicazioni principali:

- | l'area deputata alla produzione ed all'erogazione del servizio 'principale' rappresenta la funzione dove gli investimenti in formazione coinvolgono più dipendenti;
- | i dipendenti inquadrati come operai sono quelli con minori probabilità di essere coinvolti negli interventi formativi;
- | nelle imprese operanti nei settori avanzati del terziario la percentuale di impiegati formati è più elevata che nelle altre imprese;
- | nell'area commerciale e nella direzione tecnica/sviluppo prodotto gli interventi di formazione hanno un impatto più "ampio" che nelle aree amministrative e di gestione delle risorse umane.

Le analisi sulle ore di formazione per addetto nelle diverse aree organizzative e nei livelli di qualifica dei dipendenti confermano in parte le considerazioni svolte:

- | le ore di formazione mediamente sostenute dagli operai risultano largamente inferiori a quelle svolte dagli altri livelli di inquadramento.
- | nei settori manifatturieri i tecnici qualificati ricevono mediamente più ore di formazione delle altre categorie. Tuttavia l'intensità della formazione sostenuta dagli impiegati ha valori molto simili a quelli associati ai tecnici

4.3.3 - Il rapporto tra innovazione e formazione

Quasi tutte le imprese del campione hanno fatto ricorso ad *innovazioni di tipo tecnologico*. La principale area d'innovazione fa riferimento ai nuovi sistemi informativi (81%). Il 47% delle imprese esaminate ha fatto ricorso all'innovazione per informatizzare i processi di comunicazione dell'impresa con i clienti ed i fornitori, vale a dire con aree che possono situarsi a valle (clienti/vendita) o a monte (fornitori/materiali/lavorazioni/logistica) dei processi produttivi.

Solo il 7,1% delle imprese del campione ha dichiarato di non aver introdotto *innovazioni nell'organizzazione* dell'impresa e del lavoro. Il cambiamento organizzativo ha rappresentato quindi un tema rilevante sul quale sono state impiegate consistenti risorse. Le tre principali finalità del cambiamento organizzativo nelle grandi imprese si riferiscono all'esigenza di incrementare le competenze dei lavoratori occupati per l'esecuzione di determinate mansioni (58%), alla necessità di porre in essere una ridefinizione del sistema aziendale delle mansioni e delle posizioni individuali di lavoro, come conseguenza del processo d'allargamento orizzontale dei contenuti (59%), al trasferimento di maggiore potere decisionale a vantaggio delle posizioni di lavoro ricoperte, in termini di maggiore delega ed autonomia (31%). Un ulteriore elemento di focalizzazione è riferito ai processi di esternalizzazione di attività e/o segmenti d'attività non rientranti nelle competenze principali (31%).

L'orientamento verso la ricerca della qualità totale, come finalità del processo di cambiamento organizzativo, viene esplicitato nel 26,6% dei casi e può essere associato al principale fattore di competitività indicato da oltre il 51% delle imprese: quello relativo alla qualità del prodotto/servizio. In relazione al tema delle innovazioni nei modelli di gestione delle risorse umane emerge il ruolo assunto dall'introduzione di sistemi di gestione delle retribuzioni legate ai risultati. Questa innovazione (indicata dal 60% delle imprese) rappresenta la principale modifica introdotta negli ultimi anni nell'area della gestione delle risorse umane. Segue, con oltre il 53%, la modifica strutturale della condizione stessa del lavoro, rappresentata dall'utilizzo di contratti di lavoro flessibile. In questo contesto si colloca la significativa frequenza di aziende (oltre il 45%) che indica l'introduzione, a sostegno del maggiore peso della componente variabile delle retribuzioni, anche di innovazioni relative all'introduzione di sistemi di valutazione del personale, finalizzati alla misurazione delle performance individuali e/o di gruppo. Di contro, un peso certamente più marginale si riscontra nell'introduzione di percorsi di carriera legati alle conoscenze possedute dai dipendenti (28%) e nell'introduzione del lavoro di gruppo (15,7%). Si tratta di aspetti di relativa criticità, se confrontati con l'orientamento alla conoscenza e con le finalità del lavoro di squadra, che rappresentano una delle principali linee guida dei paradigmi europei sull'economia dell'apprendimento e delle organizzazioni produttive di carattere non fordista.

L'analisi dei contenuti della formazione erogata conferma come le principali aree tematiche di concentrazione della formazione siano rappresentate dall'area della sicurezza sul posto di lavoro (oltre il 90% di frequenze) e dalle competenze informatiche (oltre l'86%).

4.3.4 - La dimensione economica della formazione ed il ricorso al sostegno pubblico

Nelle grandi imprese i finanziamenti pubblici per la formazione rivestono un'importanza sicuramente non marginale: il 45% delle imprese osservate ha fatto ricorso nel 2000 a fondi pubblici per svolgere interventi di formazione, con una tendenza all'incremento evidenziata dal dato riferibile all'anno 2001, in cui la percentuale di utilizzo è pari al 50% circa del campione.

Rispetto ai principali strumenti pubblici di sostegno, nel periodo 2000/2001, l'incidenza di utilizzo della legge 236/93 è rimasta quasi invariata, attestandosi intorno al 24% del totale, a fronte di un incremento dell'impiego del FSE, che sale dal 21,2% del 2000 al 32,2% del 2001, e dell'utilizzo di altre forme di sostegno, come la "Tremonti bis", entrata in vigore negli ultimi mesi del 2001 e utilizzata in tale anno dal 7% circa del campione.

L'impatto dei finanziamenti pubblici sulle politiche formative aziendali è inoltre qualificato dal ruolo strategico assolto: per la maggioranza delle imprese che ha utilizzato tra il 2000 ed il 2001 i finanziamenti pubblici (53% circa), tale disponibilità è stata determinante nella decisione di realizzare gli interventi formativi.

Focalizzando l'attenzione sul rapporto tra presenza del finanziamento pubblico, dimensione aziendale e settore, si conferma la maggiore probabilità di accesso agli incentivi al crescere della dimensione d'impresa. Ciò si spiega con la considerazione che le imprese di maggiori dimensioni sono anche quelle che tendono maggiormente a programmare la formazione attraverso piani di dettaglio e attraverso budget specifici. Inoltre alcuni interventi finanziati richiedono spesso una capacità di programmazione di cui spesso le imprese di minori dimensioni sono meno dotate. Oltre ad essere associato significativamente con la dimensione, l'utilizzo del finanziamento pubblico presenta associazioni significative anche con il settore di appartenenza. Le imprese dei servizi e di produzione in serie risultano significativamente le più orientate all'utilizzo del sostegno pubblico, a differenza di quelle operanti nel terziario avanzato, dove l'utilizzo è stato meno frequente.

Per quanto riguarda invece le imprese che non hanno utilizzato finanziamenti pubblici, emerge la segnalazione del vincolo rappresentato dagli oneri burocratici elevati, che ne frenano il ricorso; il 67% ha infatti indicato in questo aspetto il principale elemento ostativo, mentre per il restante 40% assume una particolare criticità l'assenza di informazioni sufficienti sulle opportunità di finanziamento.

Il ruolo delle Parti Sociali nella progettazione formativa sembra essere non molto significativo a livello aziendale. Solo il 13% delle imprese dichiara di ricorrere regolarmente ad accordi con il sindacato in materia di programmazione e realizzazione dei processi formativi, mentre il 10% vi ricorre unicamente in situazioni "particolari" (esuberanti, piani di assunzione, ottenimento finanziamenti pubblici). Nelle imprese con una dimensione superiore ai 500 addetti la presenza di accordi tra azienda e sindacati riguardanti la formazione è tuttavia più probabile.

Rispetto all'utilizzo della formazione come strumento per gestire/anticipare gli esuberanti aziendali, si evidenzia la sostanziale rarità di tale approccio, utilizzato solo dal 2% delle imprese, prevalentemente con più di 1000 dipendenti.

Capitolo 4.4 - La domanda di formazione continua espressa dai lavoratori⁵⁴

Le indagini campionarie sulla formazione continua tendono a privilegiare in genere l'interlocutore aziendale rispetto al singolo lavoratore. La rilevazione del punto di vista dell'impresa rischia tuttavia di produrre una lettura parziale del fenomeno, che spesso non tiene adeguatamente conto degli interessi e delle esigenze formative e professionali degli individui. Le indagini sulle persone operano un radicale cambio di prospettiva rendendo centrale il soggetto detentore dell'esperienza formativa e il suo vissuto. L'indagine campionaria "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua" analizza la domanda di formazione dei lavoratori italiani. Sono state sinora realizzate due rilevazioni: nel 2001 è stato intervistato un campione di dipendenti privati e nel 2002 di lavoratori indipendenti. L'indagine ha analizzato l'orientamento dei lavoratori verso la formazione, il vissuto formativo ed il loro percorso professionale, in relazione a dati socio-demografici e alle caratteristiche dell'azienda in cui l'intervistato lavora.

4.4.1 - La partecipazione e l'accesso alle attività di formazione continua: un confronto tra dipendenti di imprese private e lavoratori autonomi

Si rileva l'esistenza di divari significativi nelle opportunità di apprendimento e formazione. Tale andamento ricalca le segmentazioni tipiche del mercato del lavoro e riguarda principalmente chi detiene una bassa qualifica e un basso livello di istruzione, i lavoratori con più di 55 anni (e sempre più spesso anche quelli *over 45*), le donne, i lavoratori flessibili. Nonostante ciò, la propensione formativa generale si attesta su livelli interessanti: la percentuale del campione di dipendenti di imprese private che hanno partecipato ad azioni formative in Italia nel biennio 2000-2001 è (secondo le indagini condotte) pari al 31,8% del totale.

La propensione è ancora più alta fra i lavoratori indipendenti, ossia fra gli imprenditori, i liberi professionisti, i commercianti, gli artigiani, i soci di cooperative e i coadiuvanti. La percentuale di accesso alle attività formative raggiunge, in questo caso, il 42,9% del totale. Se consideriamo, inoltre, anche le attività di tipo meno strutturato (come la partecipazione a fiere e mostre), la percentuale cresce ulteriormente, fino a raggiungere quasi il 60% nei due anni considerati.

La partecipazione ad attività formative meno strutturate (se non di tipo informale) è spesso molto importante per alcune categorie di lavoratori autonomi, come nel caso dei titolari di piccole attività produttive (micro-imprenditori, commercianti, artigiani). Tali attività costituiscono spesso l'unica possibilità di reperire una risposta immediata ad alcune esigenze di aggiornamento delle proprie competenze professionali o legate alla propria attività produttiva, senza dover programmare investimenti onerosi in termini di tempo e di risorse finanziarie da impiegare.

⁵⁴ Il capitolo riporta l'analisi delle caratteristiche della domanda di formazione continua espressa dai lavoratori, attraverso l'esposizione dei risultati di due rilevazioni campionarie (MLPS-Isfol-Abacus 2001-2002) realizzate con tecnica CATI con intervista al lavoratore. Si presenta il confronto tra gli atteggiamenti ed i comportamenti verso la formazione continua espressi dai lavoratori dipendenti delle imprese private (campione di 5.000 dipendenti del settore privato rappresentativo di un universo di circa 9,8 milioni di lavoratori) e dai lavoratori indipendenti, ossia i titolari di Pmi, i liberi professionisti, i commercianti, gli artigiani, i soci di cooperative e i coadiuvanti (campione di 3.000 indipendenti rappresentativo di un universo pari a circa 5,5 milioni di lavoratori).

L'analisi del profilo dei partecipanti alle azioni formative mostra come il tasso di accesso alla formazione dei lavoratori (ossia la proporzione di individui che si formano sul totale dei lavoratori appartenenti all'universo di riferimento) sia fortemente dipendente da alcune variabili strutturali. In genere tra i lavoratori dipendenti prevalgono gli uomini (34%) rispetto alle donne (27%) e gli occupati nelle grandi imprese (54%), in misura maggiore impiegati nei servizi (in particolare nel settore finanziario e ICT), e che abitano nei grandi centri urbani e nelle aree metropolitane.

Le variabili maggiormente influenti sono rappresentate dal titolo di studio e dall'inquadramento professionale: i lavoratori con maggiori livelli di istruzione hanno maggiore probabilità di formarsi (si forma il 54% dei laureati contro il 16% dei lavoratori con licenza media e il 9% con licenza elementare). L'esperienza formativa raggiunge quindi soprattutto chi ricopre posizioni dirigenziali o svolge un lavoro a maggiore contenuto professionale. I quadri intermedi sono i maggiori destinatari delle azioni formative (67%), seguono i dirigenti (43%) e gli impiegati (40%), contro appena il 10% degli operai comuni e il 12% di commessi e cassieri.

Tra gli operai quelli che hanno ricevuto un maggior numero di interventi formativi rispetto alla media sono occupati nei settori energetico e del commercio; meno nelle costruzioni, alberghi e ristorazione. In generale, nel settore manifatturiero si rileva una differenza più lieve tra le categorie di lavoratori mentre nei servizi si allarga la forbice tra i formati con professionalità medio-alte e i formati con professionalità basse. I giovani risultano più favoriti degli anziani ma già a partire dai 45 anni diminuiscono le opportunità (28% nella classe di età 45-54 anni e 21% in quella con più di 54 anni). Il crescente ricorso, da parte delle imprese, a tipologie contrattuali caratterizzate da una maggiore flessibilità sembra introdurre nuove categorie di svantaggio nell'accesso alla formazione, che si aggiungono alle tradizionali (genere, età, livello d'istruzione).

Per quanto riguarda i lavoratori indipendenti⁵⁵ che hanno partecipato ad azioni formative, la novità forse più interessante è costituita dall'annullamento del divario legato al genere: hanno partecipato ad attività di formazione il 42,6% delle donne e il 43,1% degli uomini. Si tratta, in questo caso, di attività 'strutturate', comprensive dei corsi e dei seminari.

Non riceve conferma, nel caso dei lavoratori indipendenti, la maggiore probabilità di essere coinvolti in attività formative se si vive e si lavora in una media-grande città. La composizione per classe di età e titolo di studio dei formati conferma l'esistenza di una caduta dei livelli di formazione erogata in coincidenza con le classi alte d'età e con i bassi livelli di istruzione: se fra i laureati se ne formano tre su quattro, solo uno su cinque accede alla formazione fra chi ha la licenza elementare. Gli autonomi sono colpiti in modo più vistoso rispetto ai dipendenti dai livelli di istruzione: fra il livello più basso e quello più alto si registrano 56 punti percentuali di differenza; fra i dipendenti il divario non supera i 45 punti percentuali.

La composizione settoriale mostra una maggiore intensità formativa nel settore dei servizi, con una maggiore saturazione nei comparti del credito e dell'informatica (54% dei dipendenti, 67% degli indipendenti). In particolare, fra gli autonomi, prevalgono, nell'ordine: servizi sociali, alberghi e ristoranti, costruzioni, commercio e quindi industria; fra i dipendenti: trasporti, servizi sociali, commercio, alberghi e ristoranti, industria e, infine, costruzioni.

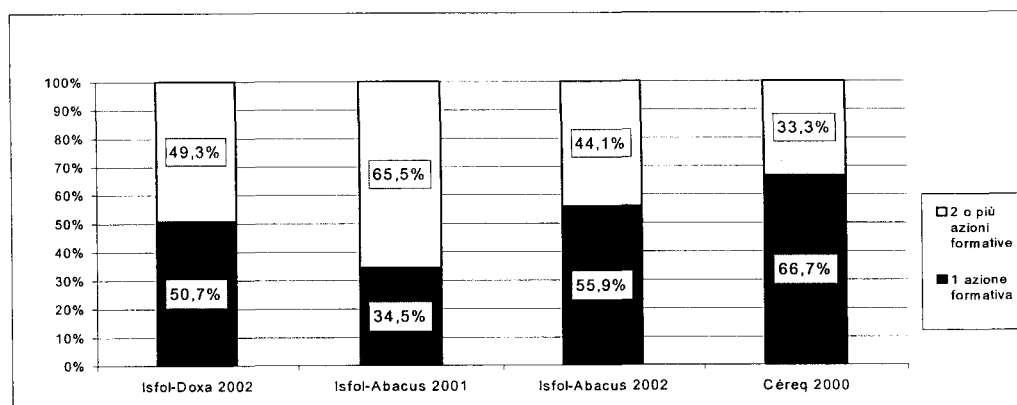
4.4.2 La reiterazione dell'esperienza formativa

Se il tasso di accesso alle attività formative evidenzia le forti diseguaglianze esistenti fra taluni gruppi e specifiche categorie di lavoratori, il numero di azioni a cui tali lavoratori hanno partecipato fornisce

⁵⁵ Occorre tenere presente, nella lettura dei dati aggregati relativi agli indipendenti, che la loro composizione interna è molto variegata per cui gli andamenti andrebbero analizzati preferibilmente per singola componente. In questa sede, per motivi di spazio, ciò non sarà possibile.

utili informazioni sui livelli di reiterazione dell'esperienza formativa presenti all'interno di alcune categorie. Fra i dipendenti si rileva un livello complessivo molto alto: su tre lavoratori formati, due hanno partecipato a più di due corsi. Fra gli autonomi i livelli di reiterazione sono invece più bassi. Nel grafico riportato in figura si mostra la ripartizione percentuale ricavata dalle indagini italiane (MLPS-Isfol-Abacus 2001-2002 e MLPS-Isfol-Doxa 2002⁵⁶), confrontata con la situazione francese (Indagine "Formation continue" del Céreq). Anche in Francia si registrano alti livelli di reiterazione dell'esperienza formativa, sebbene di misura inferiore rispetto a quelli italiani. Fra i dipendenti il livello è più alto fra gli uomini, nelle classi di età più basse, nei grandi centri urbani e, soprattutto, in relazione al titolo di studio: il 46% dei lavoratori ha seguito due o più corsi nel biennio, contro appena il 3,6% dei lavoratori con licenza elementare e il 7% di quelli con licenza media inferiore. Infine, mentre il 54% dei quadri ha seguito più corsi, per operai e commessi tale percentuale non supera il 5%.

Graf. 17 - Livelli di reiterazione dell'esperienza formativa nei lavoratori formati



Rispetto agli indipendenti, tale andamento è confermato solo per quanto riguarda le classi di età e i titoli di studio. La reiterazione è più elevata fra i liberi professionisti (43%) ed i titolari di Pmi (con un organico superiore ai 5 dipendenti), meno fra i lavoratori in proprio (18%) ed i lavoratori individuali. I dipendenti seguono soprattutto corsi di lingue e informatica, marketing, contabilità e amministrazione e qualità. Meno diffusi, ma ugualmente presenti, sono i corsi di management, leadership e front-office. Le tematiche mirate all'aggiornamento sulle tecniche di produzione, all'uso di macchine e sulle caratteristiche di nuovi prodotti sono, invece, maggiormente richieste dagli indipendenti.

L'analisi dell'intensità delle azioni formative può fornire una chiave di lettura per comprendere il dato relativo agli alti livelli di reiterazione dell'esperienza. La formazione continua, che sia fatta dentro o fuori dal posto di lavoro, è normalmente caratterizzata da bassi livelli di intensità. Ciò può indurre il lavoratore a ritenere insufficiente il bagaglio di competenze acquisite grazie al corso, e ciò lo spinge a frequentare un numero maggiore di iniziative.

Tale necessità non si traduce, però, in eguali opportunità per tutti, visto che i corsi sembrano avere durate diverse a seconda della categoria del lavoratore che vi accede (o a cui è destinato): le durate brevi riguardano, infatti, soprattutto i lavoratori autonomi mentre i dipendenti possono permettersi la frequenza di corsi più lunghi; ciò vale anche per i corsi che trattano il medesimo argomento: lo stesso corso frequentato da un lavoratore dipendente può durare una settimana o anche un mese mentre quando è frequentato da un autonomo dura anche solo 1-2 giorni (ciò si verifica, ad esempio nel caso dei corsi sulla qualità o sull'aggiornamento all'uso di macchine o di tecniche di produzione).

⁵⁶ Si tratta di una indagine sulla formazione permanente che ha raggiunto un campione di adulti al cui interno è stato possibile selezionare un sottocampione di lavoratori con esperienze di formazione.

4.4.3 - Utilità percepita, titolarità della scelta, conoscenza e aspettative rispetto alle politiche pubbliche

Nonostante la bassa intensità dei corsi, i livelli di utilità percepita rispetto alla crescita professionale tendono decisamente verso l'alto: il totale delle risposte di chi ritiene abbastanza o molto utile l'aver seguito le attività formative superano l'80%. Le motivazioni prevalenti che hanno spinto il lavoratore indipendente a partecipare alla formazione sono state, per il 36%, il miglioramento delle conoscenze e competenze già possedute, per il 33% la necessità di aggiornarsi in seguito a cambiamenti (soprattutto legati al prodotto/servizio ma anche tecnologici), per il 24% l'acquisizione di nuove conoscenze che non si apprendono durante il lavoro.

Il 41% degli indipendenti dichiara di aver ricevuto benefici immediatamente dopo il termine della frequenza del corso, il 35% dopo qualche tempo. Nel complesso, l'84% di essi ritiene di aver ricevuto benefici dalla formazione nel breve periodo o, comunque, ritiene di riceverli nel medio-lungo periodo. Fra questi prevalgono: il sentirsi più competenti nel lavoro (53%), l'aver migliorato la propria posizione sul mercato (15%), l'aver incrementato il fatturato/reddito (12%), l'aver potuto mantenere le posizioni di mercato (8%) o semplicemente il sentirsi più motivato (5%) o l'aver ridotto i costi relativi alla propria attività (3%).

Riguardo alla titolarità nella scelta di partecipare alle attività di formazione, dalla rilevazione Isfol-Abacus sui dipendenti emerge che il peso dell'azienda è in genere prevalente (rispettivamente, 45% e 16%), mentre la scelta sarebbe concordata nel 38% dei casi. Inoltre la capacità di condivisione e di compartecipazione della scelta formativa sembra appartenere alle funzioni aziendali più elevate. E' bassa la percentuale di quanti identificano la formazione professionale come risorsa aziendale (16% dei lavoratori dipendenti e 13% degli indipendenti) mentre l'associazione tra formazione e crescita individuale/professionale è più marcata (46% dei dipendenti, 59% degli indipendenti). I lavoratori considerano la formazione anche come un'occasione di sicurezza occupazionale (15% di dipendenti e il 12% degli indipendenti) e di carriera (13% dipendenti, 9% indipendenti), manifestando stati d'animo diversi e per molti aspetti contrastanti, che oscillano tra il timore della perdita del posto di lavoro e la speranza di migliorare la propria posizione lavorativa. Più contenuta è l'individuazione del processo formativo come possibilità di "cambiamento lavorativo" (fra il 4 e il 7%). Una differenza sostanziale fra i dipendenti e gli indipendenti è nella percentuale di partecipazione ai corsi di formazione permanente, ossia di arricchimento personale, effettuati fuori dal lavoro, che sono seguiti dal 41% dei primi a dal 27% dei secondi.

Per quanto riguarda la conoscenza e le aspettative rispetto alle politiche di formazione continua, i risultati delle indagini confermano l'ipotesi di un generale disorientamento sulla conoscenza delle opportunità offerte dalle policy in atto. In oltre il 30% dei casi i lavoratori non saprebbero a chi rivolgersi nel caso in cui si rendessero conto della necessità di dover aggiornare le proprie competenze; disorientamento che cresce tra i lavoratori 'deboli'. La metà degli intervistati non è in grado di individuare alcun referente. Le istituzioni pubbliche sono maggiormente riconosciute fra gli enti finanziatori (Regione, Ministero/Governo, Unione Europea ed enti locali).

Se i livelli di conoscenza delle politiche pubbliche non sono alti, le aspettative dei lavoratori si caricano di significati forti, in cui il riconoscimento e il bisogno di formazione prende forma anche accettando l'idea di partecipazione ai costi (in termini temporali e di denaro) alla formazione. Infatti, l'idea che lo stesso lavoratore possa o debba partecipare finanziariamente al proprio percorso formativo viene accolta dal 67% dei dipendenti e dal 62% degli indipendenti, che sostengono di essere disponibili a partecipare ai costi della formazione. La percentuale di persone disposte a investire tempo è maggiore nel caso dei dipendenti (69%) rispetto agli indipendenti (51%). D'altra parte, ben il 35% degli autonomi ha dichiarato di aver autofinanziato

la propria partecipazione a corsi di formazione, mentre soltanto nel 10% dei casi ha utilizzato risorse pubbliche e nel 18% dei casi risorse totalmente private ma non proprie.