

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XLII
n. 4

RELAZIONE

SU “LA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA”

(Anno 2004)

(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 10 dicembre 2004
—————

INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 5
PARTE PRIMA. IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE PER LA FORMAZIONE CONTINUA	» 7
CAPITOLO 1 — ANALISI DEL CONTESTO ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA	» 9
1.1 La formazione continua nelle imprese italiane	» 9
1.2 Primi risultati della ricostruzione della spesa pubblica per il <i>lifelong learning</i>	» 14
CAPITOLO 2 — LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL QUADRO NORMATIVO E DI POLICY	» 16
2.1 I nuovi provvedimenti di attuazione degli strumenti di sostegno nazionale alla formazione continua	» 16
2.2 Il « Libretto formativo del cittadino »	» 18
2.3 Il riordino dei sistemi formativi regionali	» 20
2.4 La formazione continua nei contratti collettivi di lavoro e nei recenti accordi tra le parti sociali	» 22
CAPITOLO 3 — MONITORAGGIO DELLE POLITICHE COMUNITARIE E NAZIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA	» 26
3.1 Il Fondo Sociale Europeo	» 26
3.2 I piani formativi finanziati dalla legge 236/93	» 29
3.3 Le iniziative promosse dalla legge 53/00	» 32
3.4 I Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua nella fase di <i>start-up</i>	» 34
3.5 La formazione continua per i lavoratori interinali nel 2003	» 45
3.6 I tirocini formativi nelle imprese italiane	» 47
3.7 La formazione degli adulti	» 50
3.8 La formazione continua nella Pubblica Amministrazione	» 51
3.9 Il programma nazionale di Educazione Continua in Medicina (ECM)	» 53
PARTE SECONDA. APPROFONDIMENTI	» 55
CAPITOLO 1 — LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE CONTINUA A DOMANDA INDIVIDUALE (FCI)	» 57
CAPITOLO 2 — LA FORMAZIONE CONTINUA SETTORIALE STRUTTURATA	» 61
2.1 La formazione del settore edilizio	» 61
2.2 La formazione continua negli Ordini professionali	» 62
CAPITOLO 3 — FORMAZIONE PER L'OCCUPABILITÀ: IL CASO DEL PROGETTO FIAT AUTO	» 64
CAPITOLO 4 — L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DELLA FORMAZIONE CONTINUA	» 67
4.1 La costruzione di un sistema nazionale di monitoraggio	» 67
4.2 La valutazione dell'efficacia della formazione continua	» 70
PARTE TERZA. ANALISI DELLA DOMANDA DI FORMAZIONE CONTINUA. SINTESI DI ALCUNE RICERCHE CONDOTTE DALL'ISFOL PER CONTO DEL MLPS	» 73

Introduzione

La formazione continua costituisce uno degli ambiti di intervento in cui più intensa è stata l'azione del Governo negli ultimi anni. Gli obiettivi di un progressivo riassetto del sistema, in primo luogo orientati a una maggiore efficienza ed efficacia dell'incontro tra domanda e offerta, hanno registrato nel 2004 un significativo avanzamento: anche attraverso l'introduzione di importanti innovazioni nei dispositivi di intervento, sono ormai state poste le basi per un decisivo contributo al rafforzamento della competitività del sistema produttivo nazionale nella nuova Europa dell'integrazione e dell'allargamento.

Rispetto al quadro offerto negli anni passati, il Rapporto sulla formazione continua per il 2004 registra infatti la prosecuzione di un cammino, reso sempre più strategico e articolato attraverso l'apporto di tutti i soggetti interessati (istituzionali e non), che vede l'ulteriore affinamento dei dispositivi nazionali "tradizionali" e al tempo stesso l'avvio della piena operatività dei nuovi Fondi paritetici Interprofessionali, offrendo risposte concrete alle esigenze da tempo espresse dalle imprese e dai lavoratori. Elementi di innovazione, quindi, che hanno richiesto tuttavia anche una rinnovata attenzione al sistema più ampio e consolidato di strumenti di *policy*, rappresentati in particolare al Fondo Sociale Europeo e dai principali strumenti nazionali che trovano origine nella legge 236/93 e nella legge 53/00.

Alcuni elementi, sia di natura strategica che operativa, consentono di comprendere la rilevanza dei processi in corso.

- In linea con quanto avviene nel panorama europeo, nella visione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la formazione continua costituisce una componente fondamentale delle politiche di *lifelong learning*, che guardano al tema dell'apprendimento come strategia per lo sviluppo di un'economia competitiva basata sulla conoscenza, ponendo al centro le persone sia come cittadini che come lavoratori. Si moltiplicano in quest'ottica gli sforzi per assumere in modo organico la formazione (sia essa iniziale, continua o afferente l'educazione degli adulti) nell'ottica della formazione lungo tutto l'arco della vita, cercando di tradurre l'enunciazione degli obiettivi di Lisbona e gli indirizzi contenuti nella nuova Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), in scelte di policy e interventi concreti.
- Guardando alle imprese ed ai lavoratori occupati, tale obiettivo è oggi in gran parte affidato ai Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua, una scelta strategica anche considerate le peculiarità del sistema produttivo italiano. Oltre che nei confronti di alcuni settori a maggiore contenuto innovativo, particolare attenzione deve essere posta nel nostro Paese verso le piccole e piccolissime imprese, dove i costi elevati, la minore capacità organizzativa e logistica e soprattutto la maggiore incertezza circa i ritorni della formazione, tendono a scoraggiare strutturalmente l'investimento in capitale umano. All'interno dei Fondi le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, peraltro direttamente coinvolte nella programmazione e gestione delle risorse, contribuiscono ad orientare le risorse verso iniziative prevedibilmente più coerenti con le reali necessità delle imprese e dei lavoratori interessati.
- Nella stessa direzione, ma in un'ottica complementare, sono da considerare le scelte operate nell'ambito degli strumenti nazionali attraverso la revisione dei criteri per l'utilizzo delle risorse finanziarie. In particolare con i nuovi decreti attuativi della 236/93 viene rafforzato il sostegno verso quelle fasce di potenziali destinatari generalmente sfavorite dalle iniziative di formazione continua, che tendono spesso a privilegiare i target di lavoratori più giovani, già adeguatamente scolarizzati e in posizioni professionali "forti". Più in generale viene sostenuta un'ottica di complementarità, introducendo un principio secondo il quale le Regioni, nell'ambito delle loro scelte operative, dovranno tendere a "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".

- Altrettanto significativo è d'altro canto l'impegno realizzato negli ultimi anni per migliorare e rendere più efficienti i sistemi di istruzione e formazione anche nell'ottica della formazione permanente: dall'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; al miglioramento dei sistemi di formazione professionalizzante e dell'apprendistato; allo sviluppo di nuove tipologie di offerta formativa per gli adulti sia nel campo "formale" che "non formale" e "informale"; e così via. Un disegno strategico che deve tuttavia coinvolgere ancora di più alcuni target di popolazione strutturalmente meno in grado di cogliere le opportunità offerte. Ci si riferisce in particolare: ai giovani poco qualificati (ovvero con bassa scolarità non occupati o occupati in attività a basso valore aggiunto); ai gruppi socialmente svantaggiati (principalmente adulti a bassa scolarità disoccupati o senza un lavoro regolare); ai lavoratori a rischio (principalmente lavoratori adulti a bassa scolarità a forte rischio di obsolescenza professionale).
- Infine, gli adulti che rappresentano un target che richiede politiche innovative in grado di promuovere la riqualificazione e l'apprendimento continuo come condizione necessaria per migliorare la capacità di adattamento alle mutate caratteristiche del mercato del lavoro e della società della conoscenza. Se nel caso degli occupati la maggiore attenzione verso la formazione a domanda individuale (voucher formativo), nonché verso la domanda formativa proveniente da specifici settori o segmenti (come il lavoro interinale, la Pubblica Amministrazione, la sicurezza e la sanità), può offrire un importante contributo in questa direzione, sono in questo caso gli outsider del mercato del lavoro a risentire della scarsa disponibilità di strumenti attivabili "dal lato della domanda" e quindi più adeguati alle necessità ed aspirazioni individuali. Sembra quindi necessario arricchire, da un lato, la gamma delle misure di promozione e rafforzamento delle politiche di lifelong learning, anche immaginando l'introduzione di nuovi strumenti generalizzati di sostegno agli investimenti in capitale umano delle persone; dall'altro, potenziare e dare adeguato rilievo al ruolo dei soggetti e delle strutture pubbliche e private che svolgono funzioni di orientamento, così da ampliare il campo di applicazione di queste politiche.

Un quadro articolato, dunque, in cui non può mancare un ultimo riferimento al ruolo del FSE, anche tenuto conto della prospettiva aperta con il dibattito sulla nuova programmazione 2007-2013. In tal senso, nell'ottica dei traguardi del sistema nazionale di formazione continua, assumono rilievo i contenuti della bozza di regolamento comunitario che anticipa il futuro assetto delle risorse destinate al FSE per il prossimo periodo di programmazione - sia nell'ambito dell'Obiettivo di "Convergenza" sia in quello di "Competitività regionale e occupazione". In entrambi i casi il FSE fornirà il suo sostegno proprio al fine di anticipare e gestire il cambiamento economico e sociale, con particolare riferimento all'"adattabilità dei lavoratori e delle imprese". In questo caso, infatti, forte priorità è assegnata alla promozione e allo sviluppo di sistemi e strategie di formazione lungo tutto l'arco della vita attraverso maggiori investimenti nelle risorse umane per le imprese e in special modo per le PMI.

Sempre più evidente è dunque la necessità di un costante impegno di razionalizzazione e integrazione delle politiche che consenta di evitare effetti di spiazzamento e sovrapposizioni tra le diverse politiche. Un compito che vede nel monitoraggio una risorsa strategica che sarà in futuro ulteriormente rafforzata anche grazie alla progressiva adozione dei nuovi sistemi di monitoraggio che stanno interessando tutti i diversi strumenti nazionali per la formazione continua.

**PARTE PRIMA. Il monitoraggio delle politiche per la formazione
continua**

Capitolo 1 - Analisi del contesto ed evoluzione del sistema

1.1. La formazione continua nelle imprese italiane

In attesa dei nuovi dati della rilevazione Istat sulle forze di lavoro, il Sistema Informativo Excelsior – promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio – costituisce la fonte più completa ed aggiornata sull'offerta di formazione continua da parte delle imprese. Avviata per la prima volta nel 2000, l'indagine consente oggi di ricostruire l'evoluzione dell'offerta di formazione nei quattro anni coperti dall'indagine (2000-2003) offrendo numerose informazioni: sul numero di imprese che svolgono attività di formazione per i propri dipendenti; sulla tipologia delle iniziative di formazione offerte; sul numero e la tipologia di dipendenti raggiunti, e la composizione degli stessi per genere; sulla finalità principale della formazione; sul costo delle attività di formazione e le relative modalità di finanziamento (pubblico/privato).

Le "imprese formative"

In primo luogo, la percentuale di imprese formative sul totale (tab.1) è cresciuta dal 18,9% del 2000 (primo anno rilevato) al 22,4% del 2003, dopo aver toccato nel 2002 un picco del 24,7%. In generale, l'incidenza risulta crescente al crescere della dimensione delle imprese, con un divario che raggiunge nel 2003 i 54,9 punti percentuali (dal 17,3% delle piccolissime imprese al 72,2% delle imprese di maggiori dimensioni). L'andamento complessivamente crescente viene confermato anche intermini di investimenti realizzati, passanti da 895,9 milioni di euro nel 2000 a 1.657,7 milioni di euro nel 2003. Una crescita consistente, pari a circa l'85% nei quattro anni, ancor più significativa se si considera come il peso dei fondi pubblici oscilla da un massimo del 12,9% nel 2000 a un minimo dell'8,4% nel 2003.

Tab. 1 - Percentuale di ULP che fanno formazione negli anni 2000-2003, per settore di attività, classe dimensionale e ripartizione geografica

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	18,9	17,5	24,7	22,4
Industrie estrattive, dei metalli, chimiche e produzione energia	22,7	21,8	26,8	24,9
Industrie alimentari	17,6	16,0	21,1	18,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	11,1	11,0	14,9	12,0
Industrie del legno, della carta e altre manifatturiere	15,4	14,0	17,3	16,0
Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto	31,7	31,0	40,2	34,9
Costruzioni	14,6	13,6	19,6	15,6
Commercio	18,9	17,3	23,8	21,1
Turismo e trasporti	12,6	11,3	15,4	13,6
Servizi alle imprese	21,6	19,2	30,6	29,3
Servizi alle persone	27,8	28,0	41,5	40,4
1 - 9 Dipendenti	13,8	12,6	19,8	17,3
10 - 49 Dipendenti	39,1	38,5	45,3	37,8
50 - 249 Dipendenti	38,0	41,5	54,6	52,7
>= 250 Dipendenti	57,8	55,2	63,6	72,2
Nord-Ovest	19,3	18,2	24,8	23,0
Nord-Est	21,5	21,0	28,1	25,6
Centro	17,7	15,4	24,2	21,6
Sud e Isole	16,5	15,0	22,0	19,6

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Dal punto di vista settoriale, la tab.1 mostra come il settore che conta la maggior quota di imprese formative è quello della meccanica, elettronica e mezzi di trasporto, superato negli ultimi due anni solo dai servizi alle persone. Dal punto di vista delle risorse investite (tab. 6), gli investimenti più cospicui vengono però dal settore dei servizi alle imprese, seguito in misura abbastanza vicina dalle industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto, e dal commercio. Dal punto di vista territoriale (tab.1), anche in conseguenza della diversa incidenza che la dimensione d'impresa e i diversi settori assumono tra le regioni, si evidenziano significativi squilibri: la maggiore offerta di formazione si registra in particolare nel Nord Est, dove la percentuale di imprese formative varia tra il 21,0% del 2001 e il 28,1% del 2002, mentre sono le regioni del Sud a presentare i valori più contenuti, con un minimo del 15% e un massimo di 22%.

I tassi di partecipazione dei lavoratori

Un secondo elemento è rappresentato dal grado di coinvolgimento in attività formative tra i dipendenti delle imprese formative (tab. 2). Le imprese che offrono formazione tendono nel quadriennio a coprire una parte via via crescente dei propri dipendenti (dal 13,9% del 2000 al 19% del 2003), anche in questo caso con valori più contenuti nelle imprese di minori dimensioni (circa il 10% nel 2003 rispetto al 38% delle imprese più grandi), con un divario che dopo il picco raggiunto nel 2001 (22,2) tende a stabilizzarsi intorno ai 18 punti percentuali.

Tab. 2 - Percentuale di dipendenti che hanno avuto formazione negli anni 2000-2003 per settore di attività, classe dimensionale e ripartizione geografica

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	13,9	13,8	17,3	19,0
Industrie estrattive, dei metalli, chimiche e produzione energia	14,0	16,4	16,4	19,8
Industrie alimentari	14,5	12,4	15,8	16,1
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	4,9	4,5	5,6	5,5
Industrie del legno, della carta e altre manifatturiere	7,7	6,8	10,1	8,9
Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto	15,9	16,2	20,2	24,3
Costruzioni	9,5	8,2	12,7	10,9
Commercio	11,2	11,1	14,5	14,5
Turismo e trasporti	10,4	10,6	12,7	12,5
Servizi alle imprese	24,8	22,6	28,9	34,7
Servizi alle persone	15,6	16,5	23,3	24,5
1 - 9 Dipendenti	7,9	6,5	11,0	9,7
10 - 49 Dipendenti	10,3	9,0	12,9	11,3
50 - 249 Dipendenti	10,6	10,5	17,1	18,0
>= 250 Dipendenti	25,9	28,7	28,8	37,6
Nord-Ovest	15,2	15,1	18,7	20,5
Nord-Est	14,6	14,9	17,4	18,9
Centro	12,8	12,5	17,3	19,0
Sud e Isole	11,6	11,4	14,8	16,7

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Le probabilità di formazione

Incrocando le informazioni disponibili sulla partecipazione delle imprese e dei lavoratori è possibile ottenere un indicatore relativo alla probabilità dei lavoratori di fruire di un'iniziativa formativa per ripartizione geografica e dimensioni delle imprese (tab. 3a e 3b) .

Tab. 3 a) *Probabilità di ricevere formazione, per ripartizione territoriale*

zona	2000	2001	2002	2003
Nord-Ovest	2,9	2,7	4,6	4,7
Nord-Est	3,2	3,1	4,9	4,8
Centro	2,3	1,9	4,2	4,1
Sud e Isole	1,9	1,7	3,3	3,3

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Tale indicatore mostra come le probabilità di formazione siano abbastanza simili nel Nord Ovest, Nord est e Centro, peraltro in crescita nel corso degli anni, mentre siano più ridotte nel Sud, dove tuttavia si registra la crescita proporzionalmente maggiore nel corso dei quattro anni considerati. Nel 2003 si passa in ogni caso da una probabilità poco inferiore al 5% nelle regioni del Nord al 4% del Centro ed al 3,3% del Sud. Una variabilità che appare ancora più accentuata se si spinge l'analisi a livello regionale: per citare il dato relativo all'ultimo anno, la regione con i valori più elevati è il Friuli Venezia Giulia (29,1% delle imprese e 20,3% degli addetti), dove la probabilità di ricevere formazione raggiunge per i lavoratori il 5,9%; un valore doppio rispetto a quello della Puglia, che presenta una probabilità solo del 2,9%.

Tab. 3 b) *Probabilità di ricevere formazione, per dimensione delle imprese*

Dimensione	2000	2001	2002	2003
1 - 9 Dipendenti	1,1	0,8	2,2	1,7
10 - 49 Dipendenti	4,0	3,5	5,9	4,3
50 - 249 Dipendenti	4,0	4,3	9,3	9,5
>= 250 Dipendenti	14,9	15,8	18,3	27,1

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Maggiori differenziazioni si riscontrano guardando al fenomeno dal punto di vista della dimensione delle imprese. Lavorare in una piccola impresa comporta probabilità di ricevere formazione inferiore di 16 volte rispetto alle imprese più grandi nel 2003, con un divario peraltro più elevato rispetto al 13,5 registrato nel 2000.

Guardando alla posizione nella professione (tab.4), si osserva inoltre come la partecipazione dei lavoratori cresce soprattutto nel caso degli impiegati (dal 19,3 del 2000 al 28,5% del 2003), che si conferma essere la tipologia su cui si investe di più in formazione (in particolare nei servizi alle imprese dove la quota di formati raggiunge nel 2003 il 43,4%). Se sembra essersi in buona parte colmato il divario esistente nel 2000 tra dipendenti e dirigenti, tende viceversa ad accrescersi ulteriormente la distanza tra impiegati e operai che vede quest'ultimi nel 2003 registrare oltre 15 punti di distacco.

Tab. 4 - *Quota di lavoratori formati, per posizione nella professione*

Anno	dipendenti	dirigenti	impiegati	Operai
2000	13.9	17.7	19.3	10.7
2001	13.8	16.0	20.2	10.1
2002	17.3	22.5	24.9	13.0
2003	19.0	20.5	28.5	13.0

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

La quota di donne costituisce circa un terzo del personale formato, con poche oscillazioni legate alla dimensioni o alla localizzazione geografica, mentre più rilevanti sono le differenze legate al settore di attività considerata ma maggiore presenza femminile nei servizi piuttosto che nell'industria (tab.5).

Tab. 5 - Offerta di formazione per le donne, per ripartizione territoriale e classe dimensionale (valori percentuali sul totale di formati, dati 2003)

	1-9	10-49	50-249	250-499	>500	TOTALE
Nord ovest	33.9	30.0	32.5	29.3	33.2	32.4
Nord est	35.6	29.1	33.0	32.7	34.9	33.4
Centro	35.1	24.5	31.1	29.6	31.5	31.0
Sud	24.9	18.1	30.1	27.0	27.3	25.6
TOTALE	32.3	26.2	32.1	30.0	32.1	31.1

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

La spesa per la formazione

Come anticipato, la spesa per formazione da parte delle imprese è aumentata costantemente fino a raggiungere l'importo di 1.657,7 milioni di Euro nel 2003 (tav.6a e 6b), mentre nello stesso periodo l'incidenza del finanziamento pubblico tendeva progressivamente a scendere fino a raggiungere una percentuale dell'8,4% senza particolari differenziazioni tra le diverse classi dimensionali.

Tab. 6a) Spesa complessiva sostenuta per la formazione negli anni 2000-2003 (in migliaia di euro), percentuale di fondi pubblici, per classe dimensionale

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	895.964,4	917.982,5	1.307.398,8	1.657.768,2
1 - 9 Dipendenti	238.219,9	187.959,8	311.341,4	163.703,8
10 - 49 Dipendenti	200.652,8	159.974,6	227.453,3	118.415,3
50 - 249 Dipendenti	116.589,6	124.795,6	243.490,8	217.202,1
>= 250 Dipendenti	340.502,1	445.252,5	525.113,2	1.158.447,1
<i>di cui % fondi pubblici:</i>				
TOTALE	12,9	9,7	12,5	8,4
1 - 9 Dipendenti	10,0	6,2	4,7	7,3
10 - 49 Dipendenti	17,2	13,8	9,1	8,8
50 - 249 Dipendenti	16,4	13,7	14,0	6,6
>= 250 Dipendenti	11,1	8,6	17,9	8,8

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Dal punto di vista territoriale, a fronte di un aumento medio di circa l'85%, valori superiori alla media si riscontrano nel Nord Ovest (85%) e Nord Est (128%), mentre valori più contenuti di registrano nel Centro (62%) e soprattutto nel Sud (57%).

Tab. 6b) Spesa complessiva per la formazione negli anni 2000-2003 (in migliaia di euro), % di fondi pubblici, per ripartizione territoriale

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	895.964,4	917.982,5	1.307.398,8	1.657.768,2
Nord-Ovest	335.023,5	354.769,7	526.527,3	619.947,7
Nord-Est	221.626,1	226.946,7	300.884,7	497.666,1
Centro	188.731,4	167.036,6	262.502,6	304.178,0
Sud e Isole	150.583,3	169.229,5	217.484,1	235.976,4
<i>di cui % fondi pubblici:</i>				
Nord-Ovest	11,0	7,3	12,0	10,8
Nord-Est	14,3	12,1	12,4	7,6
Centro	10,9	8,8	12,4	5,5
Sud e Isole	17,2	12,4	13,6	7,6

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Fa riflettere da questo punto di vista il fatto che siano state proprio le regioni del Mezzogiorno ad essere più penalizzate dal calo dei contributi pubblici: nel 2003 solo nelle regioni del Centro si riscontra infatti una minore incidenza di fondi pubblici rispetto a quello riscontrata nelle regioni del Sud.

Obiettivi della formazione

Un ultimo dato considerato si riferisce alle finalità della formazione (tab.7): oltre la metà (58,8%) è destinato all'aggiornamento del personale per mansioni già svolte, il 35,5% è destinato a formare il personale per nuove mansioni e solo il 5,9% è destinato specificamente alla formazione dei nuovi assunti (benché le imprese affermino che quasi la metà dei nuovi assunti abbia bisogno di ulteriore formazione).

Tab. 7 - Unità provinciali delle imprese che nel 2003 hanno effettuato attività di formazione per tipo/destinazione prevalente, per regione

	Formazione neo-assunti	Aggiornamento personale per mansioni già svolte	Formazione personale per nuove mansioni
PIEMONTE	8,0	44,6	47,4
LOMBARDIA	5,3	63,3	31,3
LIGURIA	5,4	65,3	29,3
TRENTINO ALTO ADIGE	4,7	62,9	32,4
VENETO	7,7	56,4	35,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	8,3	51,9	39,8
EMILIA ROMAGNA	6,4	56,8	36,8
TOSCANA	6,0	53,6	40,5
UMBRIA	4,3	59,8	35,9
MARCHE	6,5	52,1	41,4
LAZIO	4,3	63,8	31,9
ABRUZZO	4,2	50,6	45,2
MOLISE	3,5	45,7	50,7
CAMPANIA	3,7	58,1	38,2
PUGLIA	4,3	61,5	34,2
BASILICATA	5,6	53,5	40,9
CALABRIA	4,5	61,4	34,1
SICILIA	5,4	57,8	36,7
SARDEGNA	5,1	59,7	35,2
TOTALE ITALIA	5,9	58,8	35,3

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004.

1.2. Primi risultati della ricostruzione della spesa pubblica per il lifelong learning

Nel 2003/2004 l'Isfol ha condotto un tentativo di ricostruzione della spesa complessiva per la formazione professionale sostenuta nel Paese, prendendo in considerazione non soltanto quella veicolata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle regioni, ma anche da altre entità, sia pubbliche che private.

L'analisi compiuta evidenzia, nel 2002, un investimento complessivo per la formazione professionale di circa 15 miliardi di euro (pari all'1,2% del PIL) con una crescita del 23,7% tra il 2000 ed il 2002. Il 63,9% del totale proviene da fonti pubbliche e una quota consistente di queste ultime è di fonte Comunitaria: prendendo in esame i soli costi diretti pubblici e privati (preponderanti rispetto a quelli indiretti), il contributo comunitario (e le politiche da esso determinate) rappresenta il 16,2% della spesa del 2002 (29,3% includendo anche la quota nazionale di cofinanziamento). Se si considera la spesa per la formazione professionale in senso stretto (che fa capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed alle Regioni) il peso dei finanziamenti europei (FSE) sale ancora portandosi al 45,4%, ed all'86,8% comprendendo anche le quote di cofinanziamento statale e regionale (stima 2002).

Tab.8. - La spesa italiana per la formazione professionale nel quinquennio 1998-2002. Milioni di Euro (*)

	1998	1999	2000	2001	2002
	(a)	(a)			
Formazione iniziale	3.911	4.537	4.416	5.297	4.999
Apprendistato (decontribuzione)	1.009	1.418	1.567	1.636	1.769
Formazione per disoccupati	607	668	374	616	812
Formazione continua	4.456	5.260	5.408	5.929	6.532
Spese non attribuibili (b)			8,6	63,6	65,7
Totale (c)	9.983	11.883	11.774	13.542	14.178
var. %				15,0	4,7
Totale compresi Pon (d)			11.818	13.800	14.616

(a) il dato del 1998 e del 1999 non comprende il Pon scuola 94-99; il dato del 1998 non comprende le spese della PA

(b) impegni del Pon "azioni di sistema" obiettivo 3 non ripartibili

(c) totale compreso Pon "la scuola dello sviluppo"

(d) Pon "Sicurezza", sviluppo imprenditoriale" "Ricerca e sviluppo": nel complesso di tratta di 44 mln di euro per il 2000, 258 mln di euro per il 2001 e 438 mln di euro per il 2002.

Fonte: elaborazione e stime Isfol su fonti varie

Esaminando in dettaglio la spesa per la formazione continua dei lavoratori e per le attività di formazione permanente della popolazione, emerge che essa ha attivato più di 6.500 milioni di euro, con il concorso finanziario di una pluralità di soggetti. In particolare il sistema delle imprese, considerando costi diretti ed indiretti (ed al netto dei sussidi pubblici), ha sostenuto impegni stimabili in circa 5.300 milioni per la formazione dei propri dipendenti, di cui oltre 1.800 relativi ai costi indiretti. La spesa pubblica per le iniziative di formazione continua diretta alle diverse categorie di lavoratori (pubblici e privati, dipendenti e non) e per le attività di formazione permanente è pari a 575 milioni di euro (prevalentemente veicolati dalle regioni). Su livelli decisamente inferiori è la spesa sostenuta dalle Amministrazioni per la formazione dei dipendenti pubblici che si attesta nello stesso anno a circa 472 milioni.

Una stima realizzata sulla base dei dati Istat relativi ai consumi delle famiglie e su recenti indagini dell'Isfol in materia di domanda e offerta di formazione, consente di attribuire al complesso dei singoli cittadini un impegno finanziario crescente per l'accesso ad attività di educazione e formazione permanente; nel 2002 può essere stimata una spesa di circa 190 milioni di euro.

Tab.9 - Spesa complessiva per la formazione continua e permanente, per fonte di finanziamento
(milioni di euro a prezzi correnti)

	1998	1999	2000	2001	2002
Imprese (a)	3.846	3.986	4.384	4.808	5.288
Costi diretti	2.504	2.595	2.854	3.130	3.442
Oneri indiretti	1.342	1.391	1.530	1.678	1.846
P.A. (b)	n.d.	540	454	463	472
Regioni	444	606	384	469	575
Spesa individuale (c)	166	173	179	185	190
Totale senza Pon "una scuola per lo sviluppo)	4.456	5.260	5.401	5.925	6.525
Pon "una scuola per lo sviluppo" (d)			7	4	7
Totale			5.408	5.929	6.532

a) gli oneri indiretti si riferiscono al peso del costo del lavoro sul totale delle spese sostenute dalle imprese

(b) il dato 2001 è stimato

(c) stime su dati Istat e Isfol

(d) istruzione permanente

Fonte: elaborazioni e stime Isfol su dati Eurostat, Cvts2, Ragioneria Generale dello Stato, Miur, Istat, Isfol

Capitolo 2 - Le principali novità del quadro normativo e di policy

2.1. I nuovi provvedimenti di attuazione degli strumenti di sostegno nazionale alla formazione continua

Anche in considerazione dell'avvio delle attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali (cfr. par. 3.4.), nel corso del 2004 i principali strumenti nazionali di finanziamento delle iniziative per la formazione continua, rappresentati dalla legge 236/93 e dalla legge 53/00, sono stati oggetto di una parziale ridefinizione dei target di intervento.

La legge 236/93

La legge 236, come noto, rappresenta da tempo uno dei due canali tradizionali (insieme al FSE) utilizzati dalle imprese di ogni settore e dimensione per il finanziamento delle iniziative di formazione continua. Il suo ruolo ha assunto negli anni grande importanza sia come banco di prova per la *bilateralità* (l'oggetto specifico del finanziamento è infatti il *Piano Formativo* concordato tra le parti sociali distinto nelle sue diverse forme: aziendale, settoriale, territoriale e, da ultimo, anche individuale), sia come ambito di sviluppo delle competenze e delle pratiche regionali in materia di organizzazione, di programmazione e di gestione della formazione continua.

L'avvio dei Fondi Interprofessionali (il cui ambito di azione è ancora una volta il Piano formativo concordato) ha posto un problema di complementarità tra i due canali di finanziamento. Se da un lato le imprese che non aderiranno ai Fondi avranno necessità di avvalersi ancora del sostegno della legge 236, dall'altro, considerazioni di carattere equitativo inducono alla ricerca di nuovi obiettivi privilegiati. Tali considerazioni sono alla base della svolta operata dal Ministero del Lavoro con i due recenti decreti direttoriali di attuazione della legge (emanati rispettivamente nel novembre 2003 e nel settembre 2004) che hanno distribuito tra le regioni circa 113 milioni di euro. Nei due provvedimenti si introduce, infatti, il principio in forza del quale le regioni dovranno, nell'ambito delle loro scelte operative, *"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"*. Nel primo decreto si dispone poi che il 70% delle risorse assegnate dovranno indirizzarsi a interventi dedicati a:

- lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti;
- 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 a orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n. 30 del 23 febbraio 2003;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Nel secondo decreto, che ha distribuito 62,8 milioni di euro (di cui, nella tabella 10, si riporta la ripartizione regionale), a queste categorie privilegiate viene aggiunta quella dei *lavoratori in stato di disoccupazione per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione* (così come disposto dall'articolo 17 comma 1 punto d) della legge 197/97.

In entrambi i decreti, il restante 30% verrà indirizzato a categorie di destinatari definiti da ciascuna Regione o Provincia Autonoma che, nell'attuazione degli interventi, dovranno tener conto sia delle scelte operate nei Programmi Operativi Regionali con il contributo del FSE, sia - come indicato - dell'avvio operativo dei Fondi.

Tab.10. - Ripartizione regionale delle risorse (valori in euro)

VALLE D'AOSTA	180.069,65
PIEMONTE	5.329.841,69
LOMBARDIA	13.326.883,50
LIGURIA	1.671.562,65
TRENTO	622.699,81
BOLZANO	726.360,79
VENETO	6.527.569,00
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.556.716,55
EMILIA ROMAGNA	5.740.885,37
TOSCANA	4.594.718,16
UMBRIA	1.001.802,89
MARCHE	1.944.180,47
LAZIO	5.214.521,35
ABRUZZO	1.356.171,13
MOLISE	254.778,39
CAMPANIA	3.794.087,76
PUGLIA	2.928.043,60
BASILICATA	455.324,86
CALABRIA	1.108.932,05
SICILIA	3.177.256,08
SARDEGNA	1.352.594,26
TOTALE	62.865.000,00

Sul piano operativo, come di consueto saranno le regioni che, attraverso procedure di evidenza pubblica, dovranno raccogliere le proposte progettuali (piani formativi concordati tra le parti sociali) e sostenere finanziariamente gli interventi ai quali, comunque, dovranno concorrere le imprese per un importo pari al 20% del costo.

L'introduzione dei disoccupati tra i target privilegiati approfondisce proprio la svolta 'equitativa' ricercata, impressa già con il provvedimento precedente (del novembre 2003) con l'intenzione di salvaguardare gli equilibri interni alla platea dei lavoratori destinatari degli interventi formativi di fronte al prevedibile impatto che avranno le proprio imminenti attività finanziate dai Fondi.

La legge 53/2000

Nel maggio 2004 è stato emanato il secondo provvedimento attuativo della legge 53/2000 che, anche in questa occasione, distribuisce tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (tabella 11) più di 30 milioni di euro per il finanziamento di due tipologie di intervento:

- progetti di formazione che sulla base di accordi contrattuali prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- progetti di formazione presentati dai singoli lavoratori.

Come emerso dall'analisi degli interventi finanziati con il precedente provvedimento, la seconda tipologia progettuale, è risultata la più gradita dagli operatori e, ancor più dagli utenti. La limitatezza delle risorse a disposizione (fino ad oggi 60 milioni di euro in quattro anni) contribuisce a definire il carattere sperimentale delle iniziative nel loro complesso come peraltro suggerito dai dati sulle realizzazioni presentati più oltre.

La caratteristica saliente dell'ultimo decreto del Ministero risiede nell'attenzione particolare posta sulle iniziative di informazione all'utenza sulle possibilità offerte dalla normativa: si prevede, infatti, che le regioni possano impiegare fino al 5% delle disponibilità per il finanziamento di iniziative informative dirette alle imprese, ai lavoratori e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Tab.11. - Ripartizione regionale delle risorse (valori in euro)

VALLE D'AOSTA	189.023,22
PIEMONTE	2.553.362,89
LOMBARDIA	6.578.627,94
LIGURIA	858.351,36
TRENTO	381.145,19
BOLZANO	353.256,52
VENETO	3.269.172,15
FRIULI VENEZIA GIULIA	765.389,12
EMILIA ROMAGNA	2.956.199,27
TOSCANA	2.327.154,77
UMBRIA	480.304,91
MARCHE	969.906,05
LAZIO	2.423.215,76
ABRUZZO	675.525,62
MOLISE	127.048,40
CAMPANIA	1.837.553,64
PUGLIA	1.425.421,03
BASILICATA	223.109,38
CALABRIA	511.292,33
SICILIA	1.450.210,96
SARDEGNA	632.143,24
TOTALE	30.987.413,75

2.2. Il "Libretto formativo del cittadino"

Tra i riflessi dell'attuazione della riforma Biagi, un aspetto rilevante è indubbiamente rappresentato dall'introduzione del cosiddetto "libretto formativo del cittadino". Il Decreto Legislativo del 10 settembre 2003 n. 276, attuativo della legge del 14 febbraio n. 30, definisce – all'articolo 2 comma i) – definisce infatti il Libretto formativo del cittadino come: "libretto personale del lavoratore, definito ai sensi dell'Accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000, di concerto tra il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, previa intesa con la Conferenza Unificata stato-Regioni, e sentite le Parti Sociali, in cui vengono registrate le competenze acquisite durante la formazione in apprendistato, la formazione in contratto di inserimento, la formazione specialistica e la formazione continua svolta durante l'arco della vita lavorativa ed effettuata da soggetti accreditati dalle regioni, nonché le competenze acquisite in modo non formale e informale secondo gli indirizzi della Unione europea in materia di apprendimento permanente, purché riconosciute e certificate".

Già il DM 174 del 31 maggio 2001 relativo alla certificazione delle competenze, nel recepire le conclusioni dell'Accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000, formalizzava il Libretto Formativo definendolo strumento nel quale riportare sinteticamente le certificazioni delle competenze elaborate sulla base di standard minimi di omogeneità utilizzati su tutto il territorio nazionale.

Dal disposto del citato DM e a seguito dell'approvazione della Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, sono poi scaturiti vari approfondimenti ed accordi, tra i quali quello sottoscritto da Regioni e Parti Sociali del 1 agosto 2002 sugli standard nazionali di competenze e certificazione.

L'obiettivo alla base di tale processo, è quello di realizzare un sistema nazionale di certificazione delle competenze basato sull'individuazione di standard omogenei di lettura dei diversi percorsi formativi, che nel rispetto del principio di sussidiarietà, conduca alla trasparenza ed alla trasferibilità delle competenze nell'ambito nazionale ed europeo.

Infatti, per la realizzazione dell'obiettivo di Lisbona, "di rendere l'Europa l'economia e la società basata sulla conoscenza più competitiva al mondo", acquistano una valenza chiave la riforma del mercato del lavoro e l'elaborazione di un sistema condiviso di riconoscimento delle competenze acquisite in qualsiasi ambito: formale, informale e non formale.

Per realizzare l'obiettivo, è necessario partire dalla valorizzazione di tutte le esperienze fatte dall'individuo, codificandole e traducendole in "crediti", spendibili in tutto il territorio europeo. È questo il perno della Dichiarazione di Copenhagen (novembre 2002), che ha avviato la cooperazione rafforzata tra i paesi europei relativa ai sistemi di istruzione e formazione. Il lavoro avviato nel 2002 ha consentito di sviluppare principi comuni per la validazione dell'apprendimento non formale ed informale (Rapporto finale del 3 marzo 2004 del Gruppo Tecnico H della Commissione Europea: approccio comune per rendere l'apprendimento attraente e rafforzare i legami tra formazione, lavoro e società).

Il Libretto formativo del cittadino rappresenta la risposta coerente con tali strategie e azioni dell'Unione Europea finalizzate alla trasparenza delle competenze e alla mobilità delle persone, in assoluta coerenza con il dispositivo europeo Europass. Se infatti Europass rappresenta il passaporto delle qualifiche e delle competenze che favorisce la "portabilità" delle stesse in Europa, il Libretto rappresenta la carta d'identità per muoversi sul territorio nazionale in relazione alle diverse esperienze di apprendimento e lavoro.

Il concetto di trasparenza, intesa in senso lato, come leggibilità ed immediata trasferibilità in diversi contesti, è chiave di volta di questo processo, in cui tutti gli attori istituzionali e sociali sono chiamati a collaborare in una sorta di partenariato, avente quale fine ultimo l'incontro dinamico tra domanda e offerta di formazione e lavoro.

Tale assetto sinergico è espresso chiaramente nella "Borsa Continua del Lavoro", strumento ad alta tecnologia pensato per dar vita ad una rete nodale tra il livello centrale, regionale e locale, al fine di favorire l'incontro aperto tra domanda e offerta di lavoro con accesso a cittadini, imprese, intermediari pubblici e autorizzati e/o accreditati, enti nazionali di previdenza ed agenzie.

La Borsa Continua Nazionale del lavoro consentirà inoltre di conoscere meglio i fabbisogni di professionalità e quindi di progettare percorsi formativi mirati, integrando attivamente gli strumenti pensati a sostegno diretto delle politiche per l'istruzione e la formazione ed in primis il Libretto formativo del cittadino. Quest'ultimo sarà allegato infatti all'anagrafe del lavoratore.

Il Libretto è dunque lo strumento chiave per la trasparenza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e rappresenta un elemento indispensabile per la realizzazione dei concetti di lifelong e lifewide learning, che esprimono il diritto di ogni persona, di potersi formare e di poter valorizzare le proprie esperienze (diritto di cittadinanza e di sviluppo professionale).

Il Libretto è concepito come dispositivo sintetico di trasparenza e portfolio di documenti ed evidenze e raccoglie informazioni, dati e attestazioni riguardanti esperienze effettuate in ambito educativo/formativo, in ambito lavorativo, in ambito sociale, ricreativo o familiare (apprendimento informale).

Responsabili del rilascio del Libretto sono le Regioni, che possono delegare "soggetti accreditati"; responsabile invece dell'aggiornamento è l'individuo, che ne è titolare.

Rappresenta, per la persona, uno strumento di comunicazione che risponde a tre obiettivi principali:

- fornire informazioni sul soggetto e sul suo curriculum di apprendimento formale e non formale per la ricerca di un lavoro, per la mobilità professionale e per il passaggio da un sistema formativo all'altro;
- rendere riconoscibili e trasparenti competenze comunque acquisite e potenzialità professionali;
- orientare gli individui nelle scelte di vita e nei progetti professionali.

Per il mercato del lavoro e per il sistema delle imprese, il Libretto formativo, rappresenta uno strumento di informazione, finalizzato a:

- facilitare la riconoscibilità di professionalità e competenze individuali all'interno di un processo di inserimento (ad esempio nei contratti di apprendistato) e mobilità lavorativa (ad esempio nelle varie forme di contratto flessibile);

- evidenziare il percorso formativo e professionale del soggetto, con particolare attenzione alle potenzialità, alle aspirazioni e ai livelli di eccellenza ottenuti.

Per le istituzioni locali e per il sistema dell'*Education* (istruzione e formazione professionale), il Libretto formativo, rappresenta uno strumento di garanzia e formalizzazione, finalizzato a:

- valorizzare i sistemi di certificazione e riconoscimento, in atto nei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale;
- garantire la trasparenza e la leggibilità delle informazioni e dei dati formativi e professionali di un soggetto anche in una dimensione europea, facilitando la flessibilità e la personalizzazione dei percorsi;
- garantire la visibilità delle competenze e delle esperienze maturate dagli individui in una logica di mobilità geografica e professionale e di apprendimento su tutto l'arco della vita.

2.3. Il riordino dei sistemi formativi regionali

A partire dal 2002 alcune regioni hanno dato avvio ad una riforma complessiva dei propri assetti, in vista della costruzione di sistemi compiuti di lifelong learning. Attualmente sono tre le leggi regionali già approvate e dotate degli strumenti operativi di attuazione. Si tratta delle normative di riforma adottate in Toscana, Emilia-Romagna e Basilicata, mentre altri progetti di legge, ispirati agli stessi principi di integrazione sono attualmente in discussione in aree di particolare rilevanza (Piemonte e Veneto).

Toscana

Nel 2002 è stata approvata la nuova legge regionale che disciplina gli interventi diretti alla costituzione di un sistema integrato regionale di lifelong learning. L'elemento che la contraddistingue è il concetto di integrazione operativa nei campi dell'educazione, istruzione, formazione, orientamento e lavoro. Nel 2003 è stato inoltre adottato il "Piano di indirizzo generale integrato" (che sostituisce i Piani di settore disciplinati dalle leggi regionali abrogate dal testo unico) che, insieme al "Regolamento di esecuzione", ha arricchito la riforma di contenuti operativi. Attraverso il Piano la regione è chiamata a selezionare le opzioni strategiche e quindi gli obiettivi, le priorità e gli ambiti territoriali di riferimento, le tipologie e i contenuti degli interventi, le modalità di individuazione dei requisiti di merito e di reddito dei destinatari, i criteri per le contribuzioni finanziarie private e le relative entità, le procedure per l'individuazione di soggetti pubblici e privati coinvolti nell'attuazione, nonché tutti gli strumenti di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema regionale integrato. Il Piano viene, inoltre, ricollegato al "Piano Regionale di Sviluppo" in una programmazione di validità quinquennale 'salvo diversi vincoli temporali di derivazione comunitaria'.

La programmazione di breve periodo è invece affidata al DPEFR approvato annualmente.

Al Regolamento di esecuzione è stata demandata la definizione delle regole generali di funzionamento e quindi la regolamentazione ed il controllo delle attività, il regime di accreditamento, il regime autorizzatorio, l'accertamento delle competenze e il rilascio delle relative attestazioni formali, il sistema dei crediti formativi e di istruzione, la rendicontazione e la vigilanza.

In sintesi la Regione si propone di realizzare:

- un'integrazione dei campi di intervento (orientamento, formazione, educazione e politica del lavoro), finalizzata all'interscambio e alla cooperazione attraverso lo sviluppo delle autonomie funzionali;
- un'integrazione istituzionale, che al modello della "competenza" sostituisca il modello della "governance cooperativa" e della sussidiarietà. In particolare, la legge conferisce alle province la titolarità delle funzioni in materia di orientamento, formazione professionale, obbligo formativo, politiche del lavoro. Il Piano di indirizzo prevede d'altro canto che le stesse province definiscano le linee strategiche di intervento in raccordo con la programmazione regionale, alla formulazione delle quali concorrono anche i comuni sulla base delle proposte formulate dalla Conferenza dei Sindaci;

- un'integrazione organizzativa che assume, come elemento fondamentale per la connotazione dell'offerta, la domanda dei singoli individui, suddivisi in diversi target portatori di specifici bisogni.

Emilia-Romagna

Anche l'Emilia-Romagna nel 2003 si è dotata di una nuova legge regionale di riforma del sistema a cui è seguita una disposizione attuativa in materia di finanziamento delle attività e di organizzazione del sistema informativo. L'aspetto centrale della norma riguarda senz'altro la volontà di disciplinare l'organizzazione e l'accesso alla formazione, creando sinergie e condizioni di coordinamento stabile tra i diversi attori che concorrono alla costruzione del sistema dell'istruzione e della formazione professionale, ponendo al centro la persona. In base a tale principio, un ruolo rilevante è assunto dall'offerta che: *"...è volta a favorire le pari opportunità nell'inserimento lavorativo, l'adeguamento delle competenze professionali dei lavoratori, l'attuazione dei principi di integrazione e di inclusione sociale"* (art. 2, comma 4).

Da ciò scaturire la possibilità di costruire percorsi di crescita formalmente riconosciuti supportati da un sistema di riconoscimento omogeneo e continuo delle competenze acquisite durante tutto l'arco della vita. In questo ambito un ruolo cardine assumerà il libretto formativo che viene garantito successivamente all'assolvimento dell'obbligo scolastico. Questo riporterà in modo integrato sia il percorso di istruzione, che l'esperienza professionale, consentendo di formalizzare anche episodi formativi non strutturati o di autoformazione.

L'impresa, in questa prospettiva, acquisisce lo status di agenzia di formazione svolgendo una funzione specifica nel sistema, garantendo standard e finalità definite all'interno di un quadro concertativo tra le parti sociali e la regione.

L'orientamento viene direttamente sostenuto dalla regione e dalle province attraverso la promozione di iniziative specifiche e l'attivazione di servizi sul territorio.

Un ruolo crescente verrà svolto dai cosiddetti "asegni formativi" che favoriscono l'accesso all'istruzione e alla formazione, finanziando direttamente le scelte individuali.

La formazione professionale viene definita come servizio pubblico e articolata nelle seguenti tipologie: formazione iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo, formazione iniziale per adulti, formazione superiore (per coloro che sono in possesso di un titolo di istruzione superiore), formazione continua (rivolta alle persone occupate con qualsiasi forma contrattuale ed anche in forma autonoma), formazione permanente (rivolta agli individui indipendentemente dalla loro condizione finalizzata all'occupabilità).

Nel quadro delineato, la programmazione della formazione professionale spetta:

- alla regione in raccordo con il sistema di erogazione dell'offerta (attraverso la Conferenza regionale per il sistema formativo), con le istituzioni (attraverso il Comitato di coordinamento istituzionale), con il sistema delle Parti Sociali (attraverso la Commissione regionale tripartita);
- alle province sulla base di una valutazione delle esigenze di innovazione dei fabbisogni del territorio con il supporto delle parti sociali, dei comuni, degli enti bilaterali e del sistema dell'offerta (attraverso le Conferenze Provinciali di Coordinamento).

Nella disciplina del processo di programmazione viene anche menzionato il necessario raccordo con i soggetti che gestiscono i Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua.

Basilicata

Una forte enfasi sul concetto di un sistema formativo regionale integrato per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita si trova anche nella nuova legge emanata in Basilicata alla fine del 2003. Anche in questo caso, infatti, si imposta una sinergia di fondo tra orientamento, istruzione, formazione professionale e politiche del lavoro. Importante, in questo senso, è la ripartizione delle competenze amministrative tra regione e province con un rafforzamento sostanziale delle seconde che potranno giovare delle nuove "Agenzie provinciali per la formazione professionale, l'orientamento e l'impiego". Questi nuovi organismi saranno responsabili della gestione operativa del sistema unificato di istruzione e formazione promuovendo attraverso le Agenzie speciali provinciali per l'impiego presenti sul territorio, tutte le iniziative relative alla formazione iniziale e permanente, all'orientamento, alla progettazione e

gestione di progetti integrati di politica attiva del lavoro, oltre a svolgere un'importante funzione di monitoraggio della domanda di formazione espressa dagli individui.

Dal punto di vista della programmazione, la regione definisce annualmente il Piano di Indirizzo Generale Integrato, assumendo come riferimento le linee del Piano Regionale di Sviluppo. Le province concorrono alla definizione del Piano di Indirizzo con proposte di intervento concordate con le parti sociali.

Di estrema importanza è, infine, l'istituzione del libretto formativo personale dove potranno essere registrate tutte le esperienze formative e di istruzione compresi *“gli attestati di frequenza in esito a percorsi non formali, le competenze e i crediti formativi comunque acquisiti e documentati”*.

2.4. La formazione continua nei contratti collettivi di lavoro e nei recenti accordi tra le parti sociali

L'analisi svolta tra il 2002 e il 2003¹ ha evidenziato il ruolo secondario dei temi della formazione dei lavoratori nell'ambito della negoziazione collettiva². Se, infatti, non esiste ormai contratto che non dedichi un capitolo specifico all'argomento e che non riconosca l'importanza della formazione continua come leva di promozione dell'occupabilità dei lavoratori e della competitività delle imprese, in osservanza ai pilastri comunitari della Strategia europea per l'occupazione, molto raramente tutto ciò si traduce, negli stessi testi contrattuali, in disposizioni cogenti per la negoziazione decentrata. Non si rilevano, inoltre, significativi avanzamenti nella trasformazione di istituti esistenti o nell'introduzione di nuovi strumenti di agevolazione dell'accesso dei lavoratori alla formazione. E' da sottolineare, in particolare, il ritardo nell'adozione di dispositivi di flessibilità dei tempi e dell'orario di lavoro che favoriscano la partecipazione formativa; l'assenza di criteri di riconoscimento dell'attività formativa in funzione di avanzamenti di carriera o di aumenti salariali; la mancanza di meccanismi di certificazione delle competenze acquisite validi erga omnes.

L'esame dei rinnovi contrattuali nei settori Edilizia, Commercio, Tessile-Calzaturiero, Gomma-Plastica, Legno e Alimentaristi e di alcuni accordi e protocolli sottoscritti a livello nazionale e territoriale nel 2004 dà conto dell'evoluzione della contrattazione della formazione continua, nell'anno in cui la novità principale è nell'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali.

Il primo dato che emerge dagli Accordi di rinnovo è la tendenza a potenziare la bilateralità, attraverso la costituzione di nuovi Organismi paritetici o il rafforzamento di quelli esistenti; a questi Enti è affidato il compito di definire proposte e indicazioni utili alla promozione della qualità e dell'efficacia della formazione, per la valorizzazione delle risorse umane e l'incremento della competitività.

Il nuovo Contratto per le piccole e medie imprese alimentari³, ad esempio, prevede la valorizzazione dell'Osservatorio, nel cui ambito sarà istituita una specifica Sezione “Formazione”, con i seguenti compiti:

- ✓ ricerca di strumenti di accesso ai finanziamenti specificamente previsti a livello comunitario, nazionale e regionale, per la promozione di una corretta informazione del sistema imprenditoriale, in particolare delle PMI, e la valutazione del possibile utilizzo di tali finanziamenti per eventuali progetti sul piano settoriale;
- ✓ indirizzo ed elaborazione di progetti di formazione continua per l'aggiornamento permanente delle competenze professionali e la massimizzazione del livello di impiegabilità delle risorse umane;
- ✓ individuazione di azioni di sperimentazione di progetti formativi finalizzati alla riconversione professionale e alla ricollocazione di lavoratori, nonché ad iniziative di nuova imprenditorialità;

¹ I risultati dell'indagine condotta dall'Isfol - Progetto Formazione Continua, in collaborazione con gli istituti di ricerca delle Confederazioni sindacali Ggil, Cisl e Uil, sono stati raccolti nella pubblicazione dal titolo “La formazione continua nella Contrattazione collettiva”, nei Libri del Fondo Sociale Europeo, Roma 2004.

² Ci si riferisce in particolare al modo in cui la formazione continua è trattata nei principali Contratti collettivi nazionali dei seguenti settori privati presi in considerazione dall'indagine Isfol: Metalmeccanico; Chimico; Commercio; Turismo; Trasporti; Tessile- Abbigliamento e Calzature; Alimentare; Agricolo; Edile; Elettrico; Telecomunicazioni; Gas e Acqua.

³ Contratto stipulato il 6 maggio 2004 da Unionalimentari e Flai-Cgil, Fai-Cisl e Uila-Uil, per il rinnovo del Ccnl del 14/03/00 per la piccola e media impresa alimentare.

- ✓ elaborazione di proposte di progetti formativi che, nell'ambito della mobilità professionale, siano finalizzati all'arricchimento delle competenze dei lavoratori in coerenza con l'evoluzione tecnologica ed organizzativa dell'impresa.

Anche i Verbali di accordo per il rinnovo dei Contratti Tessile-Abbigliamento⁴ e Calzaturiero-Industria⁵ prevedono l'istituzione di un Organismo bilaterale nazionale di settore. Tra i compiti ci sono:

- ✓ l'attivazione di rapporti con le Istituzioni preposte alla formazione, tra cui le Fondimpresa;
- ✓ la promozione e la progettazione di moduli formativi, anche a distanza, sui temi di specifici interessi di settore;
- ✓ il completamento e l'aggiornamento dell'anagrafe delle figure di riferimento nel settore, delle descrizioni delle prestazioni attese e degli standard minimi di competenze relativi alle figure professionali;
- ✓ la diffusione delle esperienze più significative di formazione continua; la promozione di azioni positive per le pari opportunità.

In entrambi i Verbali di accordo si stabilisce che, a livello territoriale, le proposte delle parti sulle problematiche formative saranno portate all'attenzione degli Enti pubblici e delle articolazioni dei Fondi interprofessionali, che dovranno tenere conto delle esigenze espresse dal settore. E' anche previsto che le aziende con più stabilimenti e le unità produttive con più di 60 dipendenti informino preventivamente le Associazioni sindacali di categoria delle modifiche tecnologiche e organizzative e delle iniziative di formazione riqualificazione professionale.

Nell'Accordo di rinnovo del Contratto Gomma-Plastica⁶ le parti decidono di costituire l'Organismo bilaterale nazionale per la formazione continua. I suoi compiti sono:

- ✓ tenere rapporti con Fondimpresa;
- ✓ individuare le linee generali dei bisogni formativi del settore;
- ✓ elaborare piani di formazione continua settoriale da sottoporre a Fondimpresa;
- ✓ elaborare linee guida per piani di formazione continua da proporre alle aziende nell'ambito delle opportunità di finanziamento riconosciute da Fondimpresa;
- ✓ collaborare con le strutture locali di Fondimpresa.

Il Verbale di accordo del Contratto Legno-Industria⁷, infine, prevede la costituzione di un Comitato paritetico nazionale di settore (Cpnla). La formazione rientra tra le sue materie di competenza. Il Comitato ha, inoltre, il compito di individuare azioni di indirizzo e di sensibilizzazione degli organi preposti alla formazione professionale, nonché di promuovere la qualificazione e la riqualificazione professionale dei lavoratori.

Il secondo elemento rilevante nei nuovi Contratti ed Accordi è la comune esigenza di definire le modalità di raccordo con i Fondi paritetici interprofessionali, a livello nazionale e locale, e il ruolo delle categorie e dei livelli territoriali di rappresentanza nei confronti degli stessi Fondi. In tal modo le parti cercano di stabilire regole condivise che disciplinino il rapporto tra i Fondi aventi natura interprofessionale e, in alcuni casi, non dotati di articolazioni locali e le Associazioni di categoria, ovvero le articolazioni territoriali delle stesse parti sociali.

Così, ad esempio, i Contratti dei settori Tessile-Abbigliamento e Calzaturiero-Industria, Alimentaristi, Gomma-Plastica e Legno-Industria affidano agli Organismi bilaterali appena costituiti il compito di tenere i rapporti con i Fondi. In particolare, nel settore alimentare si affida all'Osservatorio la verifica dell'andamento delle adesioni al Fondo Formazione PMI e la promozione della conoscenza del Fondo presso i lavoratori. Nel Contratto Legno-Industria invece è il Comitato paritetico nazionale, di cui si

⁴ Verbale di accordo del 24 aprile 2004, sottoscritto dai componenti il Consiglio delle Relazioni Industriali delle Industrie Tessile-Abbigliamento-Moda Italiane e da F.E.M.C.A CISL, F.I.L.T.E.A CGIL, U.I.L.T.A UIL., per il rinnovo del Contratto del 19/05/00 del settore Tessile-Abbigliamento-Moda.

⁵ Verbale di accordo del 18 maggio 2004, sottoscritto dall'Associazione Nazionale Calzaturifici Italiani (ANCI) e da F.E.M.C.A CISL, F.I.L.T.E.A CGIL, U.I.L.T.A UIL., per il rinnovo del Contratto del 27/04/00 per i lavoratori addetti al settore calzaturiero.

⁶ Verbale di accordo del 2 giugno 2004, sottoscritto da Federazione Gomma Plastica e da FILCEA CGIL, FLERICA CISL e UILCEM UIL, per il rinnovo del Contratto Industria Chimica Gomma e Plastica del 16/04/00 per il settore della gomma plastica.

⁷ Verbale di accordo del 22 luglio 2004, sottoscritto da Federlegno Arredo e da FILLEA CGIL, FILCA CISL e FENEAL UIL, per il rinnovo del Contratto Legno e Arredo del 21/12/1999 per il settore del legno.

prevede la costituzione, a intrattenere rapporti con Fondimpresa e a richiederli i dati sui piani di formazione approvati.

In alcuni Contratti, inoltre, si stabilisce che le parti sociali, a livello aziendale o territoriale, o gli Organismi paritetici, di cui è prevista la costituzione, possano adottare specifiche iniziative formative da finanziare attraverso il ricorso ai Fondi. E' il caso degli Alimentaristi, dove le parti indicano nel Fondo Formazione PMI uno degli strumenti per finanziare anche iniziative formative rivolte alla generalità del personale, ai lavoratori interessati da processi di innovazione tecnologica o di rilevante ristrutturazione aziendale, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza⁸. Nei Contratti dei settori tessile-abbigliamento e calzature le iniziative formative progettate e realizzate congiuntamente potranno essere finanziate ricorrendo a Fondimpresa o ad altre risorse. Il Contratto per i dipendenti delle aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi individua in Forte il Fondo cui le imprese faranno riferimento per l'accesso agevolato alle risorse destinate al finanziamento di programmi formativi. In sinergia con Forte, potranno essere promossi progetti di riqualificazione per favorire il reinserimento dei lavoratori in azienda. Infine, il Contratto del settore edile attribuisce alle Scuole edili il compito di dare attuazione ad attività formative per le imprese che intendono avvalersi dei Fondi paritetici interprofessionali, nonché ad eventuali piani territoriali concertati tra le parti.

Indicazioni per il raccordo tra i Fondi, le Associazioni di categoria e le rappresentanze sindacali e datoriali territoriali sono contenute anche in Accordi e Protocolli d'intesa sottoscritti di recente a livello nazionale, regionale e provinciale.

Tra i primi, l'accordo nazionale sulla formazione per il settore metalmeccanico tra Federmeccanica, Assital e Fiom, Fim, Uilm, del 29 ottobre 2004, in cui le parti riconoscono l'importanza di un governo della formazione fondato sulla bilateralità e definiscono le priorità e i criteri del progetto multiregionale di formazione continua presentato a Fondimpresa nell'ambito dell'Avviso pubblicato dallo stesso Fondo.

Un importante accordo regionale è il Patto per lo sviluppo e la competitività del Veneto, siglato il 26 ottobre 2004 tra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil Veneto, in cui si sostiene la necessità di dotare Fondimpresa di articolazioni regionali, quali l'Organismo bilaterale regionale Veneto. Ciò al fine di garantire piani formativi elaborati d'intesa con i livelli provinciali, la validazione dei piani che non sono stati oggetto di accordo tra l'impresa e la RSU, il monitoraggio dei programmi formativi, il dialogo con la programmazione regionale, il collegamento con le categorie ed i settori.

In Lombardia, invece, sono stati siglati diversi accordi a livello provinciale tra le Unioni Industriali e Cgil, Cisl e Uil, che prevedono la costituzione di Commissioni Paritetiche provinciali (che potrebbero diventare articolazioni territoriali di Fondimpresa), con il compito di esprimere indicazioni e realizzare iniziative di promozione della formazione continua nei territori.

L'ultimo elemento che emerge dai nuovi Contratti è il recepimento delle disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 53 del 2000, che riconoscono ai lavoratori con almeno cinque anni di anzianità la possibilità di un periodo di congedo non retribuito per finalità formative. Si tratta dei Contratti (terziario, distribuzione e servizi; alimentaristi, legno-industria; gomma plastica) il cui precedente rinnovo era avvenuto prima della legge 53/2000. Viene invece trascurato il compito, affidato dall'art. 6 (congedi per la formazione continua) alla contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata, di definire il monte ore da destinare ai congedi, i criteri per l'individuazione dei lavoratori e le modalità di orario e retribuzione connesse alla partecipazione formativa.

Il recepimento e l'adattamento sembrano essere gli elementi caratterizzanti i Contratti e gli Accordi del 2004, meno evidenti gli aspetti innovativi. Costituisce probabilmente un'eccezione l'Accordo Regione Veneto/Ance sulla formazione continua nel settore edile che prevede la costituzione di un Fondo, finanziato al 60% dalle parti sociali di settore e al 40% dalla Regione, finalizzato a garantire buoni formativi (voucher) individuali ai dipendenti di imprese iscritte alle Casse edili. I lavoratori potranno scegliere il corso all'interno di un catalogo al quale partecipano gli organismi di formazione accreditati presso la Regione e con almeno tra anni di esperienza nell'ambito del settore edile.

⁸ E' opportuno sottolineare che le citate iniziative formative possono essere finanziate anche utilizzando le ferie e/o la riduzione dell'orario di lavoro nel limite massimo di 24 ore annue o le 150 ore triennali pro capite previste per garantire il diritto allo studio

In conclusione, dall'analisi dei nuovi Contratti e degli Accordi sottoscritti nel 2004 emerge un'accelerazione dell'attività negoziale tesa a recuperare il ritardo nel recepimento e nella regolamentazione delle novità intervenute principalmente a seguito dell'avvio dei Fondi paritetici interprofessionali. Non si registrano invece passi significativi nel superamento dei nodi critici emersi dall'indagine sulla formazione continua nella contrattazione collettiva. E' difficile che tali criticità possano essere superate con la sola entrata a regime dei Fondi, che non sono abilitati a proporre nuovi dispositivi di agibilità del diritto alla formazione e di estensione delle opportunità formative a platee più ampie di beneficiari.

Capitolo 3 - Monitoraggio delle politiche comunitarie e nazionali per la formazione continua

3.1. Il Fondo Sociale Europeo

La riprogrammazione delle risorse finanziarie

Nel 2004 si è concluso il processo di riprogrammazione e rimodulazione finanziaria dei Programmi Operativi Regionali così come previsto dal Regolamento (CE) 1260/99 art. 14 par. 21. Ciò ha comportato una riallocazione di risorse tra gli assi di intervento in funzione, non solo delle indicazioni emerse dai risultati delle valutazioni intermedie, ma anche e soprattutto della disponibilità di risorse aggiuntive derivanti dall'attribuzione della riserva di performance prevista dall'art. 44 del citato Regolamento, la cui procedura formale di valutazione dell'efficienza ed efficacia dei programmi doveva essere completata entro il 31 dicembre 2003.

Nel merito, prendendo in considerazione l'Obiettivo 3, nel confronto tra il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) originario e quello riprogrammato (approvato con Decisione 1967 del 25 maggio 2004) l'asse D (relativo alla "promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro, nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca nella scienza e nella tecnologia"), ha beneficiato di un aumento di risorse FSE pari al 5,4%.

Disaggregando il dato per singola regione risulta che quasi tutte le amministrazioni hanno provveduto ad incrementare la propria dotazione sull'Asse, in particolare, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana e Provincia Autonoma di Bolzano. E' evidente che le logiche sottostanti tengono conto non solo delle situazioni peculiari del territorio nel quale le risorse vengono impiegate, ma anche delle diverse capacità di impiego raggiunte dalle autorità di gestione.

Tab.12 - Risorse FSE sull'asse D Obiettivo 3 (valori in Euro)

Regioni	Asse D - QCS Ob. 3 2000	Asse D - QCS Ob. 3 2004	% di variazione
Abruzzo	39.995.498,00	43.177.770,00	8,0%
Emilia-Romagna	84.136.121,00	90.886.121,00	8,0%
Friuli Venezia Giulia	32.223.238,00	38.985.456,00	21,0%
Lazio	65.767.141,00	65.767.141,00	0,0%
Liguria	27.682.386,00	27.999.668,00	1,1%
Lombardia	144.013.525,00	150.111.025,00	4,2%
Marche	30.789.465,00	30.339.465,00	-1,5%
Piemonte	104.493.493	109.505.178,00	4,8%
Prov. Aut. di Bolzano	29.371.999,00	31.736.105,00	8,0%
Prov. Aut. di Trento	16.252.847,00	16.971.765,00	4,4%
Toscana	62.599.940,00	67.162.817,00	7,3%
Umbria	20.236.394,00	20.236.394,00	0,0%
Valle d'Aosta	9.416.964,00	9.692.036,00	2,9%
Veneto	72.095.396,00	76.453.045,00	6,0%
Totale	739.074.407,00	779.023.986,00	5,4%

Fonte: QCS Obiettivo 3

La riprogrammazione conferma la sostanziale validità della struttura originaria e delle strategie poste nei diversi POR, recependo, tuttavia, le modifiche intervenute nel quadro di riferimento europeo e

soprattutto nel contesto nazionale (si fa riferimento, in particolare, all'avvio dell'operatività dei Fondi interprofessionali).

Viene confermata, altresì, l'importanza della formazione continua quale fattore strategico per sostenere l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori alle esigenze poste dal cambiamento organizzativo, con la volontà di dare priorità allo sviluppo degli interventi, alla flessibilità nel mercato del lavoro e alla competitività. A questo proposito, la quota di risorse che destinata al finanziamento delle attività formative in favore delle piccole e medie imprese, attivate all'interno della Misura D1, sale dal 75% all'80%, ferme restando le differenziazioni regionali in funzione delle diverse strutture produttive territoriali.

Per quanto riguarda l'Obiettivo 1, archiviata la prima fase di programmazione (2000-2003), si è ancora in attesa dell'approvazione dei POR da parte della Commissione Europea e dei relativi Complementi di Programmazione da parte dei rispettivi Comitati di Sorveglianza. Tuttavia, il risultato conseguito alla fine del 2003, in termini di impegni giuridicamente vincolanti, ha assicurato a tutti i POR del Mezzogiorno il conseguimento della riserva di premialità sia comunitaria che nazionale. La destinazione delle risorse aggiuntive tra le diverse forme di intervento è attesa entro la fine del 2004, con la formalizzazione dei rispettivi Comitati di Sorveglianza.

Lo stato di attuazione finanziario, procedurale e fisico

Nell'attuale programmazione FSE 2000-2006, negli Obiettivi 1 e 3, sono state destinate risorse alla formazione continua per un valore superiore a 1.700 milioni di euro.

Le tabelle contenute nelle pagine seguenti restituiscono la realizzazione finanziaria dei POR (e PON) Obiettivo 3 ed 1, in termini di impegno e spesa per le misure relative rispettivamente allo sviluppo della formazione continua nelle imprese private e all'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda l'Obiettivo 3, il livello complessivo degli impegni, alla fine del 2003, raggiunge il 70,7% per la misura D1 e il 62,6% per la D2. Ciò evidenzia una capacità di impegno soddisfacente, se si confronta il dato con quello cumulato del 2002 che si attestava rispettivamente al 39,2% e al 36,9%⁹. Sono, comunque, sempre presenti situazioni differenziate tra le regioni. In termini percentuali, infatti, prendendo a riferimento la singola misura D1, si distinguono - per la realizzazione di performance superiori alla media - l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Piemonte, l'Umbria, il Veneto e le province autonome di Trento e Bolzano. Gli impegni assunti nei POR Obiettivo 1 anche se inferiori all'Obiettivo 3, presentano, in alcune realtà regionali, un rilevante avanzamento. Sono risultate pari a circa 182 milioni di euro le risorse per le azioni di formazione continua rivolte al settore privato (misura 3.9), corrispondenti al 31,3% di quelle previste per l'intero periodo di programmazione, mentre per la misura relativa all'adeguamento delle competenze della P.A. (misura 3.10), sono pari a 105 milioni di euro, rappresentando in media il 26,8% del programmato.

Analizzando la dinamica dei pagamenti, risultano differenze accentuate tra le macro-aree Obiettivo 3 per quanto riguarda l'efficienza realizzativa, divario che scompare prendendo in considerazione la capacità di utilizzo (il volume di pagamenti in rapporto alle risorse impegnate).

I risultati della prima fase di programmazione nelle regioni del Mezzogiorno, se confrontati con i dati cumulati al 2002, mettono in evidenza una accelerazione rilevante della spesa.

Il recupero di parte del gap accumulato inizialmente, è stato possibile grazie anche all'esercizio di autovalutazione delle Misure d'intervento, posto in essere quale strumento per migliorare la conoscenza sulle problematiche emergenti, relativamente all'efficienza ed efficacia raggiunta.

L'esercizio di valutazione, condotto nel 2003 ha ribadito e messo in evidenza alcune problematiche del FSE legate in alcuni casi alla lentezza delle procedure di approvazione dei bandi e quindi al 'tiraggio' finanziario delle misure.

A queste criticità si è cercato di porre rimedio, in alcuni casi attivando procedure a sportello in luogo dei bandi a scadenza unica, in altri facendo ricorso a progetti "coerenti" ovvero già in corso di realizzazione con il sostegno delle risorse nazionali (legge 236/93).

⁹ Cfr. Rapporto ISFOL 2003

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab.13 - Stato di attuazione finanziaria al 31/12/2003 delle misure D1 e D2 dei POR Ob. 3 (Migliaia di euro)

Autorità di Gestione	Programmato totale 2000-06		Impegni 2000-03		Pagamenti 2000-03		Capacità di impegno		Efficienza realizzativa	
	D1	D2	D1	D2	(spese soggetti attuatori)		Impegni/ Programmato (val. %)		Pagamenti/ Programmato (val. %)	
					D1	D2	D1	D2	D1	D2
Abruzzo	40.731,40	17.481,40	16.286,50	5.159,90	4.839,60	1.746,90	40	29,5	11,9	10,0
Bolzano	44.547,50	6.853,50	47.731,60	14.720,30	19.330,40	5.213,80	107,1	214,8	43,4	76,1
Emilia Romagna	127.999,10	18.974,10	100.710,30	11.285,20	64.857,00	7.669,10	78,7	59,5	50,7	40,4
Friuli Venezia Giulia	42.964,30	10.741,10	32.924,20	6.250,20	30.791,50	3.431,40	76,6	58,2	71,7	31,9
Lazio	85.935,70	23.018,50	20.340,30	7.189,30	10.814,80	3.446,20	23,7	31,2	12,6	15,0
Liguria	45.522,10	4.921,30	31.228,70	164,4	19.604,30	87,6	68,6	3,3	43,1	1,8
Lombardia	193.845,30	24.002,30	133.226,30	23.816,80	115.445,90	10.436,20	68,7	99,2	59,6	43,5
Marche	19.299,50	7.709,40	7.155,90	3.271,90	2.980,60	1.169,40	37,1	42,4	15,4	15,2
Piemonte	181.703,50	9.028,30	174.898,80	8.254,00	46.339,60	5.624,80	96,3	91,4	25,5	62,3
Toscana	92.491,60	14.606,70	58.357,30	7.552,70	35.408,80	3.753,90	63,1	51,7	38,3	25,7
Trento	20.877,80	11.351,60	21.084,30	5.402,70	3.221,40	2.270,50	101	47,6	15,4	20,0
Umbria	22.924,20	4.135,00	21.645,00	2.165,60	11.718,90	507,7	94,4	52,4	51,1	12,3
Valle d'Aosta	9.448,40	1.977,60	4.091,90	1.264,20	1.828,80	780,5	43,3	63,9	19,4	39,5
Veneto	131.213,60	20.186,70	96.867,30	14.419,00	34.278,20	5.644,90	73,8	71,4	26,1	28,0
MLPS- PON A.S.	70.410,30	16.000,00	32.337,70	8.650,50	16.600,90	3.913,20	45,9	54,1	23,6	24,5
Totale	1.129.914,40	190.987,30	798.886,00	119.566,70	418.060,90	55.696,20	70,7	62,6	37,0	29,2

Fonte: Elaborazione su Rapporti Regionali di Esecuzione FSE 2003

Tab.14 - Stato di attuazione finanziaria al 31/12/2003 delle misure dei POR Ob. 1 relative alla formazione continua e allo sviluppo delle competenze della Pubblica Amministrazione* (Migliaia di euro)

Regioni	Programmato totale 2000-06		Impegni 2000-2003		Pagamenti 2000-2003		Capacità di impegno		Efficienza realizzativa	
	Formazione continua	Competenze PA	Formazione continua	Competenze PA	(Spese soggetti attuatori)		Impegni/ Programmato (val. %)		Pagamenti/ Programmato (val. %)	
					Formazione continua	Competenze PA	Formazione continua	Competenze PA	Formazione continua	Competenze PA
Basilicata	12.254,37	2.484,37	1.480,39	0,00	0,00	0,00	12,1	0,0	0,0	0,0
Calabria	52.512,00	12.117,00	24.155,61	3.829,21	5.541,50	0,00	46,0	31,6	10,6	0,0
Campania	153.068,29	12.102,00	54.717,67	6.415,81	7.315,87	4.108,10	35,7	53,0	4,8	33,9
Molise	4.265,75	4.265,75	3.985,89	3.985,89	2.162,41	2.162,41	93,4	93,4	50,7	50,7
Puglia	60.152,86	7.750,63	16.115,28	0,00	3.206,07	0,00	26,8	0,0	5,3	0,0
Sardegna	117.024,00	28.437,00	38.142,52	7.933,77	27.979,89	3.588,89	32,6	27,9	23,9	12,6
Sicilia	183.632,65	38.428,57	43.994,73	6.087,88	17.013,11	3.643,26	24,0	15,8	9,3	9,5
Totale	582.909,92	105.585,32	182.592,08	28.252,57	63.218,85	13.502,65	31,3	26,8	10,8	12,8

Fonte: Elaborazione su Rapporti Regionali di Esecuzione FSE 2003

Per quanto riguarda l'avanzamento fisico e procedurale delle due misure esaminate, il volume dei progetti e dei destinatari sia approvati che avviati, consentono di quantificare le attività di formazione continua realizzate nell'arco temporale 2000-03. Alla fine del quadriennio, nelle regioni Obiettivo 3 sono stati approvati complessivamente, per entrambe le misure D1 e D2, circa 60.000 progetti, dei quali effettivamente avviati circa 49.000. La platea dei lavoratori complessivamente coinvolti ammonta a circa 858.000 unità (di cui circa 659.000 avviati).

Tab.15 - Stato di attuazione procedurale e fisico al 31/12/2003 delle misure D1 e D2 dei POR Ob. 3

Autorità di Gestione	Numero di Progetti				Numero di Destinatari			
	Approvati		Avviati		Approvati		Avviati	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Piemonte	13.379	1.672	10.821	1.536	106.300	16.896	91.878	18.135
Valle d'Aosta	158	32	153	32	4.469	2.455	3.076	3.160
Lombardia	15.035	1.329	12.451	1.257	172.535	22.409	119.725	13.709
P.A. di Bolzano	263	121	246	109	37.553	7.585	27.462	3.776
P.A. di Trento **	430	257	250	144	12.150	4.625	5.959	2.453
Veneto	3.380	1.245	2.695	452	64.165	18.536	60.742	7.312
Friuli Venezia Giulia	2.969	831	2.422	652	32.493	7.192	28.474	5.789
Liguria	3.848	2	3.134	1	33.255	39	24.441	28
Emilia Romagna	3.756	500	3.440	413	150.181	23.614	130.313	21.520
Toscana	6.116	1.019	4.582	883	66.393	20.551	39.624	15.402
Umbria	2.359	24	1.925	15	18.640	6.784	12.958	2.864
Marche	452	185	389	181	6.792	4.308	4.445	2.601
Lazio *	546	134	372	113	7.174	2.698	4.971	1.953
Abruzzo	481	197	383	121	6.324	2.541	4.583	1.927
MLPS PON Azioni di sistema	54	22	41	16	-	-	-	-
Totale	53.226	7.570	43.304	5.925	718.424	140.233	558.651	100.629

Fonte: Elaborazione su Rapporti Regionali di Esecuzione FSE 2003

Per contro, la ridotta disponibilità delle informazioni sull'attuazione procedurale e fisica dei POR Obiettivo 1 non consente una misurazione esaustiva del fenomeno.

Secondo i dati a disposizione durante la prima fase di attuazione della programmazione i lavoratori coinvolti in attività di formazione sono stati oltre 17.000 a fronte di circa 870 progetti avviati. Permangono ancora difficoltà nell'attuazione delle misure relative agli interventi formativi dedicati al personale della pubblica amministrazione.

Tab.16 - Stato di attuazione procedurale e fisico al 31/12/2003 nei POR Ob. 1 relativo alla formazione continua e allo sviluppo delle competenze della Pubblica Amministrazione

Regioni	Progetti avviati		Destinatari avviati	
	Formazione continua	Sviluppo competenze PA	Formazione continua	Sviluppo competenze PA
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	120	0	Nd	0
Campania	nd	Nd	Nd	nd
Molise	85	-	1.485	-
Puglia	335	0	Nd	0
Sardegna	301	7	4.953	1.151
Sicilia	nd	19	7.677	2.070
Totale	841	26	14.115	3.221

Fonte: Elaborazione su Rapporti Regionali di Esecuzione FSE 2003

3.2. I piani formativi finanziati dalla legge 236/93

Rispetto all'attuazione della legge 236/93, diverse regioni hanno emanato i bandi per la raccolta dei Piani formativi da finanziare, a valere sul decreto direttoriale di stanziamento delle risorse del 2003, nel corso dei primi mesi del 2004 ed hanno accolto le indicazioni del Ministero contenute nei documenti circa i target di destinatari, considerato che solo una parte di esse hanno usufruito della riserva del 30% da finalizzare a soggetti diversi da quelli indicati. A tal proposito, la tavola presentata nella pagina

seguinte (tabella 17) riporta una schematizzazione delle scelte regionali in materia, evidenziando la tipologia dei destinatari e le modalità operative.

Il ricorso ai Piani formativi individuali (sia nella forma aziendale sia soprattutto nella forma più propriamente individuale, dove è il lavoratore che decide in autonomia circa la frequenza e la tipologia del corso) si verifica più spesso in quei contesti dove già se ne è fatto uso e dove gli organi delle amministrazioni hanno potuto apprezzarne i vantaggi. Altre regioni preferiscono limitarsi al Piano formativo tipico nelle due forme più diffuse: l'aziendale e il pluriaziendale. La Lombardia si distingue dalle altre regioni per aver elaborato una strategia più complessa dove emergono i cosiddetti *Progetti Quadro* (già sperimentati nel precedente biennio) che si sostanziano in iniziative di grandi dimensioni, solitamente di tipo settoriale o territoriale, dove assumono un ruolo rilevante di guida e gestione le organizzazioni datoriali del territorio.

In ogni caso, è ancora prematuro un bilancio dell'esperienza e, come ovvio, non sono ancora disponibili dati quantitativi completi relativi agli interventi finanziati (in gran parte ancora in corso di attuazione).

Ad oggi sei amministrazioni (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Provincia Autonoma di Trento) hanno provveduto all'invio del Rapporto semestrale di Monitoraggio al MLPS con dati aggiornati al 30 giugno 2004 (prima scadenza semestrale prevista) e riportano in gran parte informazioni di carattere procedurale relative alle caratteristiche di attuazione, peraltro già sinteticamente illustrate nella tabella precedente. Nonostante ciò, in alcuni casi è stato possibile ricostruire un primo (anche se provvisorio) quadro quantitativo, suscettibile di ulteriori e significativi sviluppi (maggiore chiarezza si avrà in occasione della prossima scadenza semestrale, prevista al 31 dicembre 2004).

La tabella seguente sintetizza i dati disponibili allo stato attuale così come riportati dai rapporti regionali, va notato comunque che in alcuni casi (ad esempio in Emilia-Romagna) le risorse messe a disposizione dalle regioni saranno disponibili per le imprese fino alla fine dell'anno in corso e che in altri casi (ad esempio in Piemonte, dove sono le amministrazioni provinciali che emanano i bandi e selezionano le proposte) i dati di monitoraggio saranno forniti con un fisiologico ritardo. Molto simile è il caso dell'Emilia-Romagna che ha affidato alle province la metà delle risorse disponibili per il finanziamento dei voucher individuali. Le amministrazioni provinciali in questo caso hanno emanato i bandi relativi nel corso del mese di settembre 2004.

Tab. 17 - Scelte regionali sui destinatari dei Piani formativi finanziati dalla legge 236/93.

Regioni	Tipologia di destinatari prescelta	Tipologia e modalità di intervento
Piemonte	Oltre ai target indicati dal MLPS, sono compresi i lavoratori assunti con contratto di formazione lavoro, di inserimento o di apprendistato. La regione ha impegnato il 70% delle risorse aggiungendovi la quota ancora non impegnata relativa al precedente Decreto di riparto (511/2001).	I Piani formativi possono prevedere corsi strutturati, corsi individuali e voucher formativi aziendali. Il beneficiario del voucher può essere solo l'operatore che intenda far partecipare i propri addetti ad una azione formativa. L'importo dei voucher è definito dalle province nei rispettivi bandi.
Lombardia	I destinatari sono definiti all'interno delle 4 tipologie di intervento ammissibili (vedi accanto). La regione impegna il totale delle risorse trasferite aggiungendovi la quota non impegnata relativa alle precedenti Circolari del MLPS n. °139/98, n. 51/99 e n.° 30/00.	Progetti corsuali aziendali e interaziendali per i target prioritari definiti dal MLPS; Progetti corsuali aziendali e interaziendali per tutti i lavoratori. Progetti quadro settoriali e territoriali per target prioritari (30 % delle risorse) e non prioritari (70%); Progetti formativi di emergenza destinati a lavoratori in CIGS.
PA	Il 70% delle risorse assegnate si rivolgono ai destinatari indicati dal Ministero del Lavoro (la Delibera non specifica ancora la destinazione del restante 30%).	<i>Piani formativi aziendali, territoriali e settoriali (per il 60% delle risorse)</i>
Bolzano	Tutti i target indicati dal MLPS per il 70% delle risorse, con precedenza per i lavoratori del settore manifatturiero. L'ulteriore 30% è diretto ad altre tipologie di beneficiari con priorità ai lavoratori del settore delle costruzioni.	<i>Piani formativi individuali (per il residuo 40%).</i>
PA Trento	Oltre ai target indicati dal MLPS, avranno priorità i piani rivolti ad aziende appartenenti a specifici distretti produttivi individuati dalla regione.	Piani formativi aziendali e pluriaziendali.
Veneto	Tutti i target indicati dal Ministero del Lavoro	Il 43% delle risorse per il finanziamento di Piani Formativi aziendali; il restante 57% per i Piani Formativi Settoriali e Territoriali.
Friuli V.G.	Tutti i target indicati dal Ministero del Lavoro	Piani formativi aziendali e pluriaziendali. Il 36 % delle risorse per imprese con meno di 15 dipendenti, il 64 % per imprese con almeno 15 dipendenti.
Liguria	Tra i target individuati dal Ministero è assegnata la priorità agli interventi per i lavoratori delle imprese con meno di 15 dipendenti, agli atipici e agli over 45. I lavoratori assunti con contratto di inserimento (ex contratto formazione e lavoro) e di apprendistato, sono ammissibili a condizione che gli stessi non siano gli unici destinatari degli interventi. Le risorse ex lege 236/93 sono integrate con una quota della misura D1 del POR.	Piani formativi aziendali e pluriaziendali.
Emilia Romagna	Per i voucher individuali i destinatari sono i lavoratori di qualsiasi impresa privata (assoggettata al contributo dello 0,30%) 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 ed a progetto previste dalla Legge n. 30/2003, con priorità alle donne. Per i piani formativi i destinatari sono lavoratori/lavoratrici di qualsiasi impresa privata con età superiore ai 45 anni, in possesso di basso titolo di studio; donne che rientrano al lavoro dopo un prolungato periodo di assenza. Vengono considerati prioritari i progetti riguardanti imprese con meno di 15 dipendenti.	<i>Voucher per l'accesso individuale alla FC (per il 50% delle risorse a disposizione).</i> Piani Formativi aziendali, territoriali e settoriali (per il restante 50% delle risorse). Mentre le risorse per la formazione individuale sono distribuite dalle Province, i Piani formativi vengono finanziati direttamente dalla Regione che ha inoltre avviato un catalogo elettronico dell'offerta per la formazione continua e permanente a domanda individuale.
Molise	Tutti i target indicati dal Ministero	Il 70% delle risorse è finalizzato al finanziamento di Piani Formativi aziendali; L'ulteriore 30%, per il finanziamento di Piani Formativi Settoriali e Territoriali.

Fonte: elaborazione su delibere e direttive regionali

Tab.18 - Prospetto riepilogativo dei dati provvisori contenuti nei Rapporti regionali di monitoraggio delle legge 236/93

Fonte: Rapporti regionali semestrali di monitoraggio

	Liguria	PA Trento	Veneto	Emilia Romagna
Piani Formativi presentati	126		1.260	
Piani Formativi finanziati	61	21	298	66
Imprese coinvolte		164	385	919
Lavoratori coinvolti		322	2.351	3.336
Ore di formazione		3.302	38.111	14.026

Per quanto riguarda invece il secondo Provvedimento, peraltro di grande interesse considerato l'inserimento dei lavoratori disoccupati tra i target prioritari, per conoscere gli orientamenti regionali e ancor più i dati quantitativi di attuazione, sarà necessario attendere la predisposizione dei relativi avvisi da parte delle regioni e la presentazione delle proposte progettuali da parte degli operatori.

3.3. Le iniziative promosse dalla legge 53/00

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" riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita attraverso la possibilità di utilizzare congedi per la formazione continua (articoli 5 e 6). Il comma 4 dell'articolo 6 prevede a questo scopo e a partire dal 2000, uno stanziamento annuale di circa 15 milioni di euro.

Il primo finanziamento (30.987.414,00 euro) si è avuto con il decreto interministeriale n. 167 del giugno 2001, in cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili le risorse relative alle annualità 2000 e 2001 distribuendole tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Il secondo è stato definito con il D.I. 136 del maggio 2004. Questo ha distribuito, relativamente alle annualità 2002 e 2003, la stessa somma del precedente, confermando il finanziamento di:

- 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.

Allo stato attuale delle informazioni disponibili, un bilancio degli interventi è possibile solo a partire dagli esiti relativi al primo decreto attuativo. Le amministrazioni che hanno adottato il bando per le risorse 2000-2001 (entro il luglio 2004) sono state dodici. Cinque di queste hanno previsto il finanziamento di entrambe le tipologie d'intervento (Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia), mentre altre cinque (Piemonte, Abruzzo, Molise, Sardegna, Marche) hanno finanziato esclusivamente progetti formativi presentati dai singoli lavoratori. La provincia autonoma di Trento e la Liguria hanno finanziato unicamente progetti elaborati sulla base di accordi contrattuali con quote di riduzione dell'orario di lavoro. La regione Lombardia ha impegnato i fondi assegnati per la realizzazione di un sistema integrato di formazione continua a scelta individuale che si avvale anche di fondi della legge 236/93 (vedi Parte seconda, Capitolo 2).

Per quanto riguarda l'attuazione (vedi tabella seguente), la tipologia a) è quella che ha incontrato maggiori difficoltà, dovute essenzialmente alla maggiore complessità nella definizione di accordi tra le parti sociali su tematiche strategiche per l'impresa quali la conciliazione tra orari di lavoro e l'esigenza di formazione dei dipendenti. Complessivamente, sono stati finanziati 271 progetti con il coinvolgimento di 6.433 lavoratori in maggior parte concentrati in Veneto ed Emilia Romagna (questi rappresentano quasi il 90% del totale).

Altre regioni hanno avuto minori riscontri in questa tipologia: la Liguria (con 352 lavoratori), la Toscana (130), il Friuli Venezia Giulia (67 lavoratori) e la provincia autonoma di Trento (55).

L'elevata variabilità regionale nel numero di progetti realizzati, nonché delle imprese e dei lavoratori coinvolti, non dipende unicamente dalle risorse disponibili, ma anche dalle diverse strategie adottate, ad esempio laddove è stato possibile avviare preventivi protocolli tripartiti di intesa tra le parti sociali e le regioni, questa tipologia progettuale ha avuto maggiore successo.

La tipologia b), ossia, i *progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori*, ha raggiunto un numero maggiore di destinatari: molte amministrazioni, pur rispettando la peculiarità della legge 53/00, hanno fatto riferimento alle procedure e agli strumenti già predisposti con la 236/93 in materia di formazione continua a domanda individuale.

Sono stati coinvolti complessivamente più di 11.700 lavoratori (al netto dei dati della Toscana) concentrati proprio in quelle regioni dove la stessa sperimentazione della 236/93 ha prodotto maggiori risultati in termini quantitativi. Alcune realtà hanno inoltre ottimizzato le risorse provenienti da più fonti di finanziamento (nazionali ed Europee) congegnando un unico meccanismo di gestione e organizzazione che ha facilitato l'erogazione dei voucher. Il Piemonte, ad esempio, con una recente Deliberazione della Giunta Regionale è stata tra le prime a destinare le risorse previste nel D.I. 136/V/2004 (confermando l'orientamento, già manifestato nella precedente Direttiva) al finanziamento dei progetti individuali presentati dai lavoratori (che contribuiscono con un almeno il 20% sul costo del corso). La Deliberazione si riferisce al periodo 2004-2005 e vi confluiscono anche altre fonti di finanziamento, quali il FSE (misura E1) e la legge 236/93. In questo caso le province esercitano la delega sia per la gestione delle risorse, sia per tutte le attività organizzative connesse, a iniziare dall'implementazione e/o aggiornamento del catalogo dei corsi.

L'Emilia-Romagna ha finanziato 1.305 voucher utilizzati nell'ambito del "catalogo elettronico" dell'offerta formativa. Le province sulla base delle indicazioni regionali, hanno individuato specifiche aree tematiche di intervento (contabilità e gestione di impresa, informatica, qualità, customer satisfaction, comportamenti organizzativi, competenze linguistiche, sicurezza e ambiente, processi aziendali).

Risultati ragguardevoli hanno raggiunto anche il Veneto (con 2.698 voucher individuali) e la Sardegna (874), in minor misura (anche in relazione alla quota di risorse a disposizione) l'Abruzzo (195), il Friuli Venezia Giulia (162 voucher di importo mediamente elevato) e le Marche (80). In Sardegna (che in passato non aveva partecipato a iniziative di formazione continua a domanda individuale), i percorsi formativi sono vincolati all'adeguamento delle competenze per l'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.

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	6.145
P.A. Trento	4	4	55		
Veneto	101	n.d.	3.053	1.200,00	2.698
Friuli V. G.	67	n.d.	67	5.000,00	162
Liguria	16	16	352		
Emilia - Romagna	58	60	2.776	1.291,14	1.305
Toscana	1	3	130	n.d.	n.d.
Umbria	24	n.d.	n.d.	2.532,00	59
Marche				1.291,14	80
Abruzzo				4.648,11 per i dirigenti e 3.615,19 per le altre tipologie	195
Molise				1.239,50	223
Sardegna				1.032,91	874
Totale	271	83	6.433		11.741

Tab.19 – Esiti attuativi legge 53/2000

Fonte: elaborazione su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni e Province Autonome.

3.4. I Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua nella fase di start-up

Il 2004 rappresenta anche l'avvio della fase di piena operatività dei Fondi Paritetici Interprofessionali originariamente previsti della Legge 388/00, che consente alle imprese di destinare le risorse derivanti da una particolare componente dei contributi previdenziali (il cosiddetto "contributo per la disoccupazione") alla formazione continua dei propri dipendenti. Otto dei dieci Fondi fino ad oggi costituiti e autorizzati ad operare, promossi congiuntamente dalle principali organizzazioni datoriali e sindacali del Paese, hanno già emanato i primi *avvisi* pubblici per la raccolta, la selezione e la valutazione (e successivo finanziamento) dei Piani formativi.

I fondi possono finanziare i Piani formativi (aziendali, settoriali, territoriali o individuali) promossi dalle imprese e concordati tra le parti sociali (di livello aziendale, settoriale o territoriale, secondo l'ampiezza e il respiro dello specifico Piano formativo). Agiscono sotto la vigilanza e il controllo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che esercita anche funzioni di monitoraggio: i nuovi organismi sono infatti tenuti semestralmente alla presentazione di un dettagliato rapporto sulle attività svolte.

Tab.20 – I dieci Fondi Paritetici Interprofessionali costituiti ed autorizzati

Fondi paritetici interprofessionali	Settori interessati	Promotori
FONDIMPRESA - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua delle imprese associate a Confindustria	Industria	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil
FONDO FORMAZIONE PMI	Industria	Confapi; Cgil; Cisl; Uil
FOR.TE - Fondo per la formazione continua del terziario	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Cgil; Cisl; Uil
FON.TER - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua del terziario	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE Fondo paritetico interprofessionale per la formazione continua nelle imprese artigiane	Artigianato, Piccole e medie imprese	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil; Clai
FONCOOP - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua nelle imprese cooperative	Cooperazione	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl; Uil
FONDIRIGENTI - Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi	Industria	Confindustria; Federmanager
FONDIR - Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenticredito; Sinfub; Fidia
FONDO DIRIGENTI PMI	Piccole e medie imprese industriali	Confapi; Federmanager
FONDOPROFESSIONI	Studi professionali e aziende ad essi collegate	Consilp; Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil

Il Ministero del Lavoro ha distribuito tra i Fondi circa 190 milioni di euro (così come disposto dall'articolo 118 della legge 388/00, le cosiddette risorse di *start up*¹⁰); a ciò si aggiungono quelle che l'INPS (che cura la raccolta del contributo dello 0,30 versato dalle imprese) a partire dal 2004 trasferirà direttamente (e annualmente) ai Fondi in ragione delle adesioni manifestate dalle imprese. Le aziende potranno scegliere uno qualsiasi dei Fondi già costituiti (di fatto, assumerà importanza la collocazione

¹⁰ Per la fase transitoria la norma prevedeva il versamento ai Fondi di risorse a valere su un terzo dello 0,30% delle retribuzioni versato dalle imprese all'Inps 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.

settoriale e la tipologia di impresa), aderendo attraverso il modello INPS di denuncia contributiva (Mod. DM 10/2).

La scadenza per le adesioni è annuale e si conclude nel mese di giugno di ogni anno con effetti a partire dal primo gennaio dell'anno successivo. La prima fase delle adesioni si è conclusa nel giugno 2003 (con effetti a partire dal gennaio 2004) e la seconda, nel giugno 2004 (con effetti a partire gennaio 2005). Nel 2004 hanno già aderito ai Fondi il 30% circa delle imprese potenziali beneficiarie, per un totale di circa 5 milioni di lavoratori interessati; ciò corrisponde a poco meno della metà del totale dei lavoratori dipendenti del settore privato. La tabella seguente riporta un prospetto sintetico dei dati di adesione delle imprese e del numero dei lavoratori in forza presso di esse.

Tab.21 – Adesioni ai Fondi in termini di imprese e lavoratori (aggiornamento al novembre 2004)

Fondi	Aziende aderenti	Dipendenti in forza
FONDO ARTIGIANATO FORMAZIONE	143.729	597.382
FON.COOP	8.019	264.646
FOR. TE	75.851	1.059.381
FONDIMPRESA	39.770	2.222.839
FONDO FORMAZIONE PMI	29.112	367.582
FON.TER	39.845	274.591
FONDIRIGENTI	10.288	62.702
FON.DIR	2.820	23.330
FONDO DIRIGENTI PMI	382	1.260
FONDOPROFESSIONI	12.511	50.940
Totale	362.327	4.924.653

Fonte: INPS

3.4.1. Le caratteristiche degli Statuti e dei Regolamenti dei Fondi Paritetici Interprofessionali

I Fondi Paritetici sono istituiti sulla base di accordi interconfederali stipulati tra le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale. Gli accordi sanciscono la denominazione e la natura giuridica del fondo, lasciando allo statuto e al regolamento la definizione dell'impianto dispositivo relativo alle finalità da perseguire, all'articolazione organizzativa e territoriale, alla ripartizione delle risorse finanziarie a disposizione, al funzionamento operativo e alle procedure di finanziamento dei progetti.

Negli statuti, in primo luogo, si riafferma la natura dei fondi, costituiti come soggetto giuridico di natura associativa (ai sensi del capo II titolo II Libro I del C.C.) ad eccezione di Fondirigenti, Fondo Dirigenti PMI e Fondoprofessioni costituitisi come soggetti dotati di personalità giuridica (ai sensi del DPR n. 361/2000). Si tratta comunque di soggetti senza fini di lucro il cui ambito di intervento in generale abbraccia le imprese aderenti e i relativi addetti.

Tutti gli statuti prevedono il perseguimento delle finalità previste dalla legge, ossia la promozione e la realizzazione di piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali concordati tra le parti sociali. Non vengono stabilite limitazioni nella possibilità di avvalersi di fonti di finanziamento diverse da quelle provenienti dal gettito dello 0,30. Alcuni fondi individuano altre tipologie di risorse definendone la natura: alcuni inseriscono tra le fonti di finanziamento i proventi derivanti da iniziative sociali o indicano finanziamenti pubblici destinati al fondo in virtù di provvedimenti normativi.

Gli organi di indirizzo e gestione dei fondi comprendono l'Assemblea dei soci, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente e il Vice Presidente e il Collegio dei Revisori dei Conti. Fondirigenti prevede al posto dell'Assemblea un Comitato promotore, mentre Fondimpresa prevede due organi aggiuntivi: un Comitato d'indirizzo per la formazione e un altro per l'igiene e la sicurezza sul lavoro, che affiancano l'Assemblea svolgendo alcune delle funzioni ad essa generalmente attribuite. All'interno degli

organi collegiali viene assicurata una composizione paritetica fra organizzazioni imprenditoriali e sindacali.

Vengono individuate altresì le caratteristiche dei vari organi, definendone per ciascuno la composizione e la durata dei membri in carica, i compiti, la periodicità delle riunioni, i meccanismi di validità e di adozione delle deliberazioni delle adunanze.

Per l'Assemblea, ogni fondo prevede una composizione diversa che varia da un massimo di 60 membri (Forte) ad un minimo di 6 (Fondo dirigenti PMI), con una durata in carica di ciascun membro che varia dai tre ai quattro anni. Tra i vari compiti, all'Assemblea spetta di:

- nominare il Consiglio di Amministrazione, il Presidente e il Vice Presidente del fondo che sono anche Presidente e Vice Presidente dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione (ad eccezione di Fondir, Fonter, Forte e Fondoprofessioni, il cui Presidente e Vice Presidente sono nominati dal Consiglio di Amministrazione);
- deliberare in ordine all'eventuale compenso per gli amministratori e revisori dei conti, approvare i bilanci preventivi e consuntivi;
- deliberare sull'ammissione di nuovi soci e sulla cessazione dello stato di socio;
- approvare le modifiche allo statuto e al regolamento proposte dal Consiglio di Amministrazione, sentite le organizzazioni che costituiscono il fondo.

Per la validità delle adunanze e per l'approvazione di gran parte delle delibere assembleari, nella quasi totalità degli statuti, è richiesta la presenza di almeno due terzi dei suoi componenti. Il Presidente e il Vicepresidente (che coadiuva il Presidente nell'espletamento delle sue funzioni e lo sostituisce in caso di sua assenza) sono i rappresentanti legali del fondo. Il primo è designato dalle associazioni datoriali e il secondo dalle organizzazioni sindacali. In alcuni casi sono nominati entrambi dall'Assemblea, mentre in Fondir, Fondoprofessioni, Forte, Fondirigenti, Fonter questa funzione spetta al Consiglio di Amministrazione. Quest'ultimo è l'organo esecutivo dei fondi, la cui composizione varia da ventiquattro a sei membri. Esercita i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione ed in particolare:

- vigila sul funzionamento delle iniziative promosse dal fondo e sul funzionamento dei servizi tecnici e amministrativi;
- predispone il modello organizzativo e definisce gli organici necessari al conseguimento degli obiettivi;
- predispone i regolamenti interni;
- approva i costi di amministrazione e funzionamento;
- provvede alla redazione dei bilanci preventivi e consuntivi da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea (ad eccezione di Fondirigenti i cui bilanci vengono approvati dal Consiglio);
- nomina il Direttore stabilendone i poteri;
- approva le linee strategiche delle attività annuali;
- approva le procedure di valutazione dei Piani formativi da finanziare, tempi ed erogazione del finanziamento e modalità del rendiconto (Fonter, Fondir, Forte, Fondo Dirigenti PMI, Fondoprofessioni).

Al Collegio dei revisori dei conti, composto da tre membri di cui uno designato dalle organizzazioni dei datori di lavoro, uno dalle organizzazioni dei lavoratori e uno in rappresentanza del Ministero del Lavoro con funzioni di presidente, sono affidate invece le funzioni di controllo dell'amministrazione.

Ogni Fondo Interprofessionale si è dotato di un regolamento che ne disciplina il funzionamento. In esso vengono esplicitate le funzioni del Direttore, (ad eccezione di Fondirigenti, Fondo Dirigenti PMI e Fondoprofessioni dove tale figura è disciplinata nello statuto) al quale è affidata la responsabilità operativa della struttura e l'esercizio dei compiti e delle mansioni a lui assegnati dal Consiglio di Amministrazione.

Uno degli aspetti che viene qui maggiormente approfondito è la previsione dell'articolazione dei fondi sul territorio, in relazione alla quale vengono precisate caratteristiche, funzioni e distribuzione delle risorse a livello regionale. Sulla base della possibilità accordata ai fondi di potersi articolare territorialmente, in alcuni regolamenti si individuano nella rete degli organismi bilaterali presenti nel territorio i soggetti che forniranno il supporto logistico, tecnico e istruttorio necessario alla promozione, al vaglio e al monitoraggio dei piani formativi da realizzare. La maggior parte dei fondi si è dotata quindi

di un meccanismo che possa rendere possibile un'equa distribuzione delle risorse sul piano nazionale. Ad esempio Foncoop in merito alla ripartizione delle risorse annue stabilisce che:

- non meno del 70% dell'ammontare annuo venga messo a disposizione per contribuire a finanziare, sulla base di specifici progetti, piani formativi aziendali, territoriali e settoriali, di e tra imprese cooperative concordati tra le parti, raggruppati su base intersettoriale e regionale, che versano i contributi al Fondo Nazionale;
- fino al 10% dell'ammontare annuo venga invece impiegato per il finanziamento di progetti nazionali intesi come azioni di sistema a sostegno delle politiche di formazione professionale continua;
- fino al 20% dell'ammontare venga infine utilizzato per progetti di formazione professionale continua privilegiando scelte di solidarietà verso imprese, settori e territori a scarso sviluppo cooperativo.

Fondimpresa fissa invece nel suo regolamento la seguente ripartizione finanziaria:

- il 70% per il finanziamento dei piani formativi aziendali concordati;
- il 7% destinato al rispetto dei criteri solidaristici di riequilibrio tra territori;
- la restante quota utilizzata dalle articolazioni territoriali regionali per il proprio funzionamento e per il finanziamento dei piani territoriali, intersettoriali e settoriali che non rientrano nella quota del 70%.

In altri Fondi (Fonter, Forte, Fondir e Fondoprofessionisti) si affianca una articolazione di tipo funzionale collegata alla costituzione di specifici Comitati di Comparto/Area, che rappresentano organi paritetici con proprie funzioni. Ad essi sono affidati in particolare la valutazione delle richieste di finanziamento e l'attribuzione delle risorse corrisposte al fondo dalle imprese dei rispettivi comparti secondo le finalità dello statuto.

In ambito regolamentare si offrono infine indicazioni importanti per quanto riguarda le procedure di finanziamento dei piani, con la descrizione dell'iter da seguire per ottenere le risorse e l'indicazione dei parametri finanziari che delimitano l'accesso al finanziamento. A tal proposito possono essere individuati alcuni orientamenti comuni. Ad esempio, Foncoop e Fondartigianato prevedono la costituzione di un Gruppo Tecnico di Assistenza, Valutazione (per Foncoop) e anche di Monitoraggio (per Fart), composto da un minimo di sei membri con specifiche competenze in materia di formazione, al quale viene demandata la valutazione delle richieste di finanziamento. Per Fondir, Fonter, Forte e Fondoprofessionisti le proposte verranno invece esaminate dal relativo Comitato di Comparto (Comitato d'area per Fondoprofessionisti) che ne propone l'approvazione o il rigetto.

3.4.2. Le modalità organizzative dei Fondi Paritetici Interprofessionali così come definite nei Piani Operativi di Attività

Nove dei dieci Fondi Interprofessionali hanno elaborato e presentato un Piano Operativo di Attività secondo linee guida preparate dal Ministero del Lavoro. I Piani Operativi di Attività (d'ora in avanti POA) contengono informazioni relative ai seguenti argomenti:

- Ambito di intervento e analisi di scenario;
- Obiettivi e previsioni quantitative dei target e degli interventi formativi;
- Procedure operative;
- Attività propedeutiche alla realizzazione dei piani formativi;
- Piano finanziario biennale (2004-05);
- Sistema di controllo interno ed esterno e di monitoraggio dell'attività;
- Organizzazione interna del Fondo;
- Timing operativo.

Così configurati i POA hanno assunto i caratteri di un atto fondamentale che definisce e precisa strategie e programmi, organizzazione interna e meccanismi procedurali. Rappresentano inoltre i documenti di base con cui i fondi hanno comunicato alle amministrazioni regionali i loro intenti, rendendo possibile di fatto quell'armonizzazione tra gli strumenti di intervento auspicata dal Ministero

del Lavoro in occasione dell'ultima distribuzione regionale delle risorse della legge 236/93: i Fondi sono tenuti, infatti, ad inviare copia dei POA a tutte le regioni (e alle province autonome di Trento e Bolzano) perché possano tenerne conto nella formulazione della loro programmazione.

Per la definizione delle previsioni quantitative di intervento alcuni fondi hanno tenuto conto non solo delle risorse inizialmente distribuite dal Ministero del Lavoro in base alla legge 388/00 (cosiddette risorse di start up) ma anche di quelle derivanti dalle adesioni (che proverranno ai Fondi direttamente dall'INPS).

Il numero totale dei lavoratori e delle imprese che, secondo le stime dei Piani, saranno coinvolti in iniziative di formazione nel biennio 2004-2005, risulta quindi in buona parte sottostimato, ciò vale naturalmente per quei Fondi che hanno fornito una stima di intervento considerando le sole risorse di start up.

Per quanto riguarda la distribuzione dei lavoratori e delle imprese sul territorio, va notato che alcuni Fondi prevedono di adottare dei meccanismi compensativi a favore dei territori tradizionalmente più 'resistenti' (ad esempio le regioni del Sud). Ed inoltre, altri ancora, prevedono una distribuzione preliminare delle risorse finanziarie tra le regioni sulla base di diversi parametri tra cui prevale, come ovvio, la numerosità delle imprese aderenti.

Tab.22 – Previsioni di intervento. Lavoratori e imprese coinvolte biennio 2004 – 2005

Fondi	Imprese coinvolte	Lavoratori
Forte (*) (start up)	n.d.	106.772
Fon. Coop. (start up + adesioni)	3.518	352
Fondo Artig. Form. (start up + adesioni)	20.000	60.000
Fondimpresa (start up)	2.000	50.000
Fondo PMI (start up + adesioni)	n.d.	38.000
Fon. Ter. (start up + adesioni)	4.658	30.942
Fondirigenti (start up)	400	7.000
Fondir (start up)	100/200	600
Fondo Dirigenti PMI	1.000	1.500
Totale	31.676/31.776	295.166

(*) Informazioni relative alla versione non definitiva del POA.

Fonte: Piani Operativi di Attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali

In questa fase di avvio, la quasi totalità dei POA prevede azioni a sostegno degli operatori dei fondi direttamente coinvolti nella gestione a livello centrale o territoriale. Le attività riguardano sia iniziative di formazione di tipo tradizionale o a distanza, sia attività informative basate su incontri e seminari sul territorio. Una parte di queste attività è in fase di attuazione, considerata anche la loro natura propedeutica e strategica rispetto all'avvio dei Piani Formativi diretti ai lavoratori. A volte queste attività si rivolgono anche al personale delle parti sociali promotrici per rafforzare la capacità progettuale e organizzativa nei diversi territori.

Tab.23 – Previsioni dei Fondi relative ai 'piani formativi di sistema'

Forte (*)	Sono previsti seminari di orientamento finalizzati alla formazione delle Parti Sociali per approfondire le tematiche inerenti la presentazione dei piani formativi
Fon. Coop.	Sono previsti piani di sistema relativamente a 5 temi specifici, riservando una quota del 10% sul budget complessivo destinato alla formazione.
Fondartigianato	Sono previste azioni di sistema rivolte a personale del Fondo, parti sociali ecc. da realizzarsi sia a livello nazionale e territoriale
Fondimpresa	Sono previste azioni formativi per 500 addetti alla rete territoriale del Fondo
Fondo PMI	Sono previste azioni di sistema per sostenere, adeguare e promuovere il sistema di FC finanziato dal Fondo.
Fon. Ter.	Sono previste interventi di formazione per gli operatori del Fonter ed è previsto, inoltre, l'accantonamento di un fondo di solidarietà, pari al 2,5% del budget gestito a livello nazionale.
Fondirigenti	Sono previste azioni formativi per 250 addetti alla rete territoriale del Fondo.
Fondo Dirigenti PMI	Non previste
Fondir	Non previste

(*) Informazioni relative alla versione non definitiva del POA.

Fonte: Piani Operativi di Attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali

La definizione dei destinatari degli interventi contenuta nei POA amplia e integra quanto già indicato negli statuti e nei regolamenti. In questo senso è interessante notare come, da parte di alcuni, sia stata fatta la scelta di favorire le iniziative di formazione dirette a target considerati "deboli" (si tratta in genere di lavoratori over 45, di lavoratori operanti in settori o aree territoriali in crisi, immigrati, donne, lavoratori stagionali).

Tab.24 – Destinatari degli interventi

Fondi	Tipologia dei destinatari
Forte (*)	Lavoratori dei comparti commercio, servizi, turismo, credito assicurazioni, logistica, spedizioni e trasporti.
Fon. Coop.	Soci lavoratori e lavoratori non soci delle imprese cooperative.
Fondo Artig. Form.	Lavoratori delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese assunti con contratto a tempo indeterminato; con contratto di prestazione a tempo determinato, purché abbiano un'anzianità pari o superiore a 12 mesi; temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività.
Fondimpresa	Nella fase di start up, attraverso i progetti PISTE, potranno essere coinvolti i lavoratori delle imprese appartenenti ai 22 settori merceologici oggetto dell'indagine sui fabbisogni professionali dell'industria italiana. Particolare attenzione verrà posta su situazioni di crisi o emergenza (mobilità, immigrati, pari opportunità, over 45, ect...).
Fondo PMI	Lavoratori delle imprese aderenti assunti con contratto a tempo indeterminato; con contratto di prestazione a tempo determinato, purché abbiano un'anzianità pari o superiore a 12 mesi; temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività.
Fon. Ter.	Lavoratori delle imprese aderenti assunti con contratto a tempo indeterminato; con contratto a tempo determinato ivi compresi i lavoratori stagionali; lavoratori temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività. Inoltre vengono favorite azioni di formazione per quadri, donne, immigrati e over 45.
Fondirigenti	Imprese e manager aderenti alle organizzazioni dei soci (Confindustria e Federmanager). Si potranno inoltre realizzare, in collaborazione con altri Fondi, iniziative rivolte a dirigenti di settori diversi da quello industriale. Particolare attenzione sarà rivolta ai manager a rischio di occupazione ed operanti in settori/aree territoriali di crisi o di sviluppo e a quelli delle PMI.
Fondir	Dirigenti delle imprese dei comparti commercio, turismo, servizi, logistica, spedizioni, trasporto, credito e assicurazione.
Fondo Dirigenti PMI	Dirigenti delle imprese tenute al versamento dello 0,30, assunti a tempo indeterminato e determinato, purché con una anzianità in ruolo pari o superiore ai 9 mesi

(*) Informazioni relative alla versione non definitiva del POA.

Fonte: Piani Operativi di Attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Tutti i fondi hanno dedicato molta attenzione alle procedure operative di raccolta, selezione e valutazione delle proposte formative, definendo i compiti degli organismi responsabili e le fasi procedurali. I meccanismi ricalcano da vicino la prassi solitamente seguita dalle amministrazioni regionali e provinciali e cioè, emanazione di *avvisi* (pubblicati sui quotidiani, nei siti Internet dei fondi, e soprattutto sui bollettini periodici di informazione delle organizzazioni datoriali che raggiungono in modo diretto le imprese associate), raccolta delle proposte formative, valutazione (solitamente ad opera di comitati sia centrali che locali, secondo la natura e l'organizzazione del singolo fondo), finanziamento e successivo monitoraggio delle attività. Un'attenzione particolare è stata posta su quest'ultimo elemento del processo, considerando la sua rilevanza rispetto alle esigenze conoscitive e di governo generale dei processi espresse dal Ministero del Lavoro. Il sistema dovrà garantire un flusso semestrale di informazioni di dettaglio sui partecipanti alle iniziative (anche relativamente alle caratteristiche anagrafiche e professionali), sulle imprese coinvolte e sui piani formativi finanziati.

La tabella seguente illustra l'utilizzo delle risorse totali a disposizione dei fondi nel corso del biennio considerato dai Piani Finanziari dei POA (2004-05). I tempi di avvio dei nuovi organismi comportano una sovrapposizione inevitabile tra le risorse di *start up* distribuite dal Ministero del Lavoro e le risorse che i fondi otterranno direttamente dall'INPS in ragione delle adesioni delle imprese. Pertanto quasi tutti hanno tenuto conto di entrambe, stimando le seconde sulla base dei dati forniti dall'INPS e sulla base di un valore medio pro capite di versamento contributivo. Si osserva che il limite vincolante alle spese di gestione (fissato all'8% delle disponibilità per i primi due anni) è stato rigorosamente rispettato. Le differenze che si riscontrano per quanto riguarda le spese propedeutiche sono da attribuirsi in buona misura alle peculiari necessità e strategie che i diversi fondi hanno espresso relativamente ai problemi di costruzione delle reti di assistenza ai territori e alle imprese (ed anche alle differenze nel volume di risorse a disposizione).

Tab.25 – Sintesi dei Piani finanziari biennali – Risorse di *start up* più risorse derivanti dalle adesioni secondo le stime dei Fondi (valori percentuali)

	Spese di gestione	Spese per attività propedeutiche	Spese per la formazione	Totale
Fondi	% sul totale	% sul totale	% sul totale	%
Forte (*)	8,0	17,9	74,1	100,0
Foncoop.	6,8	7,1	86,0	100,0
Fondo Artig. Form.	7,3	15,3	77,4	100,0
Fondimpresa	3,4	n.d.	n.d.	-
Fondo PMI	7,6	14,7	77,7	100,0
Fonter.	8,0	27,8	64,2	100,0
Fondirigenti	5,4	15,7	78,9	100,0
Fondir	8,0	11,4	80,6	100,0

(*) Informazioni relative alle sole risorse di *start up*.

Fonte: Piani Operativi di Attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali

I Fondi sono attualmente impegnati nelle più varie attività: la strutturazione e il consolidamento degli uffici centrali e (ove previsti) periferici; la costruzione e l'implementazione del sistema informatico e di monitoraggio; l'avvio delle intese territoriali, settoriali e con le singole imprese per la presentazione dei piani formativi; la costruzione degli strumenti di supporto (guide operative, manuali, formulari, ecc.); la formazione degli operatori dei fondi e delle parti sociali, la definizione delle articolazioni regionali.

3.4.3. Le caratteristiche dei provvedimenti per il finanziamento dei Piani formativi emanati dai Fondi Paritetici Interprofessionali

Definito il modello organizzativo e procedurale (con l'approvazione dello statuto e del regolamento) e la programmazione degli interventi per la fase di *start up* (con la presentazione del Piano Operativo di Attività), otto fondi su dieci (con l'eccezione del Fondo Dirigenti PMI e del Fondoprofessioni, peraltro costituiti in una fase successiva) sono entrati nella fase operativa con l'adozione di avvisi pubblici per la

raccolta delle proposte progettuali e per il finanziamento dei piani formativi, rendendo disponibile un ammontare di risorse pari a circa 81 milioni di euro (vedi tabella seguente).

Tab.26 – Risorse stanziare dai Fondi per il finanziamento dei Piani formativi

Fondi	Data di emanazione Avviso	Risorse
Fondimpresa		
Avviso 1	26/7/04	14.423.400,00
Avviso 2	26/7/04	33.654.000,00
Foncoop	1/6/04	2.533.963,87
Fondirigenti		0
Avviso 1	28/7/04	972.000,00
Avviso 2	2/7/04	2.525.000,00
Fondir	31/7/04	720.000,00
Fondo Formazione PMI	25/10/04	4.000.000,00
Fondo Artigianato	20/10/04	2.000.000,00
Fonter	3/11/04	1.000.000,00
Forte	n.d.	19.000.000,00
Totale		80.828.363,87

Fonte: avvisi pubblici dei Fondi Paritetici Interprofessionali

Nelle scelte programmatiche che hanno accompagnato questa prima serie di provvedimenti, i fondi hanno seguito logiche originali con l'obiettivo di fornire risposte differenziate alle esigenze peculiari delle imprese aderenti. Ad esempio, sono stati adottati da parte di Fondirigenti due *avvisi* distinti per aree geografiche (facendo riferimento alla suddivisione operata nella programmazione FSE tra Obiettivo 1 e 3) considerando le differenti necessità del management. Nel caso di Fondimpresa invece si è scelto di presentare un *avviso* relativo a *Programmi regionali* per il finanziamento di Piani di preminente interesse territoriale e settoriale e un *avviso* relativo a *Programmi multiregionali*, per attività da realizzarsi in più regioni e/o province autonome con il vincolo dello svolgimento di una significativa quota di attività nelle aree con ritardo di sviluppo.

Se le scelte circa le modalità di raccolta delle proposte formative sono differenti, lo sono anche quelle che riguardano la scelta delle imprese beneficiarie: Fondimpresa infatti ha inteso estendere la partecipazione non solo alle imprese aderenti ma a qualsiasi azienda tenuta al versamento del contributo dello 0,30%.

La tipologia di piani formativi finanziabili è ampia: dai piani territoriali e settoriali rivolti a intere filiere o sistemi di impresa, ai piani aziendali o settoriali indirizzati a specifici comparti, o ai piani aziendali distinti a loro volta tra standard ed innovativi a seconda che possiedano o meno determinate caratteristiche. In alcuni provvedimenti è stato preso in considerazione anche il sostegno ai piani formativi individuali attraverso il finanziamento di voucher per un importo massimo finanziabile fino a 2.500 euro. Ampia è anche la gamma dei soggetti attuatori previsti per la realizzazione delle attività: quasi sempre vengono inclusi, in elenchi più o meno ampi, diversi soggetti tra cui le stesse imprese beneficiarie, i consorzi di

imprese, le ATI o ATS, gli enti pubblici e privati, le università, gli enti bilaterali e gli enti di formazione che devono essere accreditati presso una delle regioni italiane o possedere la certificazione di qualità o, ancora, essere accreditati direttamente presso il Fondo. A tale scopo, ad esempio, Foncoop ha emanato un regolamento di accreditamento con il relativo formulario di richiesta.

I piani vengono finanziati sulla base di una verifica di ammissibilità delle domande e, in alcuni casi, si fa espresso richiamo ai criteri di selezione che supportano la valutazione da parte di un Comitato o Gruppo Tecnico appositamente istituito.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab.27 - Alcune caratteristiche dei provvedimenti emanati dai Fondi (fonte: avvisi pubblici dei Fondi Paritetici Interprofessionali)

	Fondimpresa	Foncoop	Fondirigenti	Fondir
Destinatari	Lavoratori occupati per i quali esiste l'obbligo del versamento del contributo dello 0,30%.	Soci lavoratori e lavoratori non soci di imprese cooperative aderenti al Fondo.	Dirigenti di imprese con obbligo di versamento del contributo dello 0,30%	Dirigenti di imprese aderenti al Fondo
Presentatori	Imprese singole o associate; Enti accreditati; Altri soggetti pubblici o privati legittimati; Enti di cui all'Art. 1 Legge 40/87 riconosciuti dal MLPS (solo per l'Avviso 1).	Imprese aderenti al Fondo; Consorzi di imprese, ATI o ATS; Enti o società di formazione indicati dall'impresa aderente al Fondo.	Non indicati	Imprese aderenti; Consorzi di imprese aderenti al Fondo. Per i comparti commercio-turismo-servizi e logistica-specizioni-trasporti: organismi bilaterali; organismi di formazione: ATI o ATS.
Tipologie di piano	Avviso 1: Programmi Multiregionali di formazione continua di preminente interesse territoriale e settoriale, da realizzarsi in almeno 3 regioni e/o province autonome e che prevedano lo svolgimento di almeno il 40% delle attività nelle aree ricadenti nell'Obiettivo 1. Avviso 2: Programmi regionali di formazione continua di preminente interesse territoriale e settoriale.	Piani aziendali standard; Piani aziendali innovativi che si caratterizzano per: <ul style="list-style-type: none"> ▪ organicità, coerenza e completezza del piano aziendale; ovvero il piano ipercoorre l'intero ciclo formativo e coinvolge più figure professionali; ▪ utilizzo di metodologie formative innovative; ▪ coinvolgimento nella realizzazione del piano di Università, Enti ed istituzioni di ricerca qualificati. 	Avviso 1 - Piani formativi sperimentali per il management delle imprese dell'area Ob.1 Avviso 2 - Piani formativi sperimentali territoriali per i dirigenti delle imprese delle Aree Ob. 3.	Piani aziendali o settoriali per i comparti commercio-turismo-servizi e logistica-specizioni-trasporti: Piani aziendali per i comparti creditizio-finanziario.
Voucher individuali	Non previsti	Sia i piani aziendali standard che quelli innovativi possono prevedere i voucher individuali di formazione . Per ogni singolo voucher il contributo massimo è di € 2.500	Non previsti	I percorsi di formazione individuale sono ammessi e vanno individuati sulla base di cataloghi formativi di università o organismi di formazione
Limiti di contributo	Avviso 1 da 1.850.000 a 2.250.000 euro; Avviso 2 viene indicato un budget totale per ogni regione e il numero indicativo di Piani finanziabili. Costo massimo ora allievo: 22 euro oppure 25 in caso di FAD, training on the job e coaching.	Piani Standard <ul style="list-style-type: none"> - impresa sino a 49 dipendenti 12.750 euro; - impresa da 50 a 249 dipendenti 34.000; - impresa con o oltre 250 dipendenti 68.000. Costo massimo ora allievo: 17 euro Piani aziendali innovativi <ul style="list-style-type: none"> - impresa sino a 49 dipendenti 17.500 euro; - impresa da 50 a 249 dipendenti 40.000; - impresa con o oltre 250 dipendenti 80.000. Costo massimo ora allievo: 20 euro	Da 200.000 a 300.000 euro.	Fino a 50.000 euro per singolo piano e 2.000 per singolo Dirigente in formazione. Le imprese devono garantire il finanziamento di almeno il 20% del costo di ciascun progetto. Costo massimo ora allievo: 60 euro.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Fondo Artigianato	Fondo formazione PMI	Fontes	Fortes
Destinatari	Lavoratori di aziende soggette al contributo dello 0,30% con contratto a tempo indeterminato, determinato con anzianità pari o superiore a 9 mesi e lavoratori temporaneamente sospesi percorsi congiunturale, riorganizzazione aziendale e/o riduzione temporanea di attività.	Lavoratori di aziende soggette al contributo dello 0,30% con contratto a tempo indeterminato, determinato con anzianità pari o superiore a 9 mesi e lavoratori temporaneamente sospesi percorsi congiunturale, riorganizzazione aziendale e/o riduzione temporanea di attività.	Lavoratori di aziende del commercio, turismo e servizi, soggette al contributo dello 0,30% con contratto a tempo indeterminato, determinato con anzianità superiore a 12 mesi e lavoratori stagionali purché la formazione avvenga entro un anno dalla cessazione del rapporto.	Lavoratori/lavoratrici dipendenti per i quali le imprese sono tenute a versare il contributo dello 0,30. In considerazione delle caratteristiche strutturali del comparto Commercio-Turismo-Servizi, sono inclusi tra i destinatari dell'attività formativa anche i lavoratori stagionali che nell'ambito dei 12 mesi precedenti la presentazione del Piano abbiano lavorato alle dipendenze di imprese assoggettate al contributo di cui sopra ed iscritte al Fondo.
Presentatori	Aziende in forma singola o associata, Enti di formazione e/o Agenzie formative accreditate, Parti sociali in forma singola o associata (per la formazione dei propri dipendenti)	Aziende in forma singola o associata, Enti di formazione e/o Agenzie formative accreditate	Aziende e Enti di formazione accreditati su incancho delle aziende	Datori di lavoro iscritti al Fondo che potranno essere assistiti nella presentazione del Piano formativo dalle organizzazioni costituenti il Fondo, dalle associazioni di categoria aderenti alle organizzazioni, da enti bilaterali partecipati dalle associazioni e/o dalle organizzazioni aderenti/affiliate; in caso di gruppo di imprese, la Società capogruppo, ovvero una delle società costituenti il gruppo; consorzi di imprese costituite ai sensi dell'art. 2602 del codice civile; associazioni Temporanee di Impresa e/o Associazioni Temporanee di Scopo.
Tipologie di piano	Piani formativi aziendali, settoriali, interaziendali e territoriali. Questi ultimi si dividono in: Distrettuali o di Filiera	Piani formativi aziendali, interaziendali, settoriali, territoriali.	Piani formativi aziendali, interaziendali, settoriali, territoriali e individuali. Il budget è suddiviso tra: Commercio: 50%; Turismo: 25%; Socio sanitario e Servizi: 25%.	Piani formativi aziendali, settoriali, territoriali. Lo stanziamento globale pari a € 19.000.000,00 è così suddiviso: Commercio/Turismo/Servizi € 14.155.455,98 Credito-Finanziario € 2.618.543,77 Assicurativo € 306.246,76 Logistica /Spedizioni/Trasporti € 1.919.753,50
Voucher individuali	Sono previsti Piani formativi individuali che interessano una pluralità di lavoratori.	Non previsti	Non ancora definito (vedi sotto)	Non previsti
Limiti di contributo	Nell'Avviso non sono indicati limiti di contributo. Le risorse totali sono comunque suddivise tra le regioni.	300.000 euro per i Piani interaziendali, settoriali e territoriali. 150.000 per i Piani aziendali. I singoli progetti contenuti nei Piani non possono superare i 30.000 euro di costo.	Non ancora definiti. Dal 12 Novembre, sul sito di Fontes sarà possibile scaricare la procedura e la modulistica per la presentazione, la valutazione, la gestione, la rendicontazione dei progetti formativi.	Il contributo concesso per ogni singolo Piano non potrà superare l'importo di 500.000,00 euro. Per il comparto Assicurativo il contributo concesso non potrà superare l'importo di 91.000,00 euro. Il parametro massimo di contributo erogato in termini di costo ora/allievo è pari a 20,00 euro.

3.5. La formazione continua per i lavoratori interinali nel 2003

Dopo la fase sperimentale e con l'avvio della fase a regime procede l'attività di Forma.Temp, il fondo per la formazione dei lavoratori interinali.

Nel 2003, rispetto ad un totale di 42.425 proposte formative inoltrate al Fondo, sono stati approvati e finanziati 39.204 progetti che prevedevano la partecipazione di 180.294 allievi, per un totale di 1.226.000 ore formative.

La distribuzione delle risorse finanziarie (di poco inferiori a 92 milioni di euro) tra le diverse tipologie formative previste da Forma.Temp ha privilegiato la formazione professionale continua alla quale è stato destinato oltre il 73% dei fondi disponibili.

In termini di progetti realizzati e di numero di allievi coinvolti nelle attività corsuali, il peso relativo delle diverse tipologie formative varia sensibilmente rispetto alla distribuzione finanziaria: la formazione on the job ha rappresentato circa il 56% dei corsi realizzati (con il 14% degli allievi), i corsi di base il 24% del totale (con la presenza del 47% degli allievi) e le attività di formazione continua (nelle sue diverse modalità) il 19% (con il 39% degli allievi).

La ripartizione territoriale degli interventi, riflette abbastanza fedelmente la distribuzione regionale del lavoro temporaneo nel nostro paese, con il 63% circa delle risorse finanziarie impiegate nell'Italia Settentrionale, il 20% destinato al Centro Italia e la rimanente quota del 17% nell'Italia Meridionale e Insulare.

La fascia d'età prevalente, tra gli allievi iscritti ai corsi finanziati da Forma.Temp, risulta quella compresa tra i 19 ed i 30 anni con il 62% del totale, al quale si aggiunge un significativo 27% di allievi con età compresa tra i 31 ed i 50 anni.

La ripartizione dei partecipanti per titolo di studio evidenzia la presenza di un'ampia quota di diplomati (43%) e di persone in possesso di licenza media (33,5%). Accanto ad una percentuale non trascurabile di laureati con circa il 12% del totale. P

Partecipano ai corsi finanziati dal Fondo anche allievi per i quali (quasi certamente immigrati extracomunitari) non viene dichiarato il titolo di studio. Nel 2003 gli immigrati iscritti ai corsi di Forma.Temp sono stati circa 38.000 e hanno rappresentato una quota prossima al 20 % del totale.

Tab. 28 - La formazione dei lavoratori interinali nel 2003. I principali indicatori

RIP. TERR.	Base e orientamento		Continua (professionale, continua a catalogo e FaD)		Continua a voucher (percorsi individuali)		On the job (percorsi in affiancamento: da 1 a 3 allievi)	
	Durata ora/allievo	Costo ora/allievo	Durata ora/allievo	Costo ora/allievo	Durata ora/allievo	Costo ora/allievo	Durata ora/allievo	Costo ora/allievo
Nord Ovest	10,3	€ 9,10	53	€ 17,84	32,5	€ 16,76	31,2	€ 16,98
Nord Est	9,6	€ 11,21	55,1	€ 17,45	42,8	€ 14,74	31,2	€ 17,12
Centro	12,9	€ 10,30	62,9	€ 16,83	36,9	€ 16,44	31,3	€ 16,45
Sud	9,6	€ 9,19	93	€ 15,69	57,8	€ 13,46	28,8	€ 15,96
Isole	14,4	€ 9,58	53,2	€ 13,53	8,8	€ 18,00	28,6	€ 14,02
Media nazionale	10,6	€ 10,59	58,7	€ 17,35	40,6	€ 15,53	31,0	€ 16,12

Tab. 29 - La formazione dei lavoratori interinali nel 2003. Dettaglio regionale

REGIONI	Base e orientamento			Continua (professionale, continua a catalogo e FaD)			Continua a voucher (percorsi individuali)			On the job (percorsi in affiancamento: da 1 a 3 allievi)		
	Progetti	Allievi	Allievi/Progetto	Progetti	Allievi	Allievi/Progetto	Progetti	Allievi	Allievi/Progetto	Progetti	Allievi	Allievi/Progetto
Abruzzo	425	5.497	12,9	231	2.112	9,1	3	3	1,0	717	834	1,2
Basilicata	130	1.949	15,0	36	313	8,7	-	-	-	78	107	1,4
Calabria	91	960	10,5	30	377	12,6	2	2	1,0	224	338	1,5
Campania	611	6.012	9,8	288	3.651	12,7	40	40	1,0	653	815	1,2
Emilia Romagna	981	8.136	8,3	579	6.046	10,4	9	9	1,0	2.656	2.818	1,1
Friuli V.G.	258	2.292	8,9	166	1.977	11,9	15	15	1,0	1.129	1.154	1,0
Lazio	595	4.974	8,4	558	6.395	11,5	36	36	1,0	838	912	1,1
Liguria	98	814	8,3	90	970	10,8	13	13	1,0	312	348	1,1
Lombardia	2.591	21.192	8,2	2.423	19.878	8,2	112	112	1,0	6.572	7.180	1,1
Marche	332	2.726	8,2	202	1.693	8,4	8	8	1,0	676	903	1,3
Molise	119	2.006	16,9	10	121	12,1	-	-	-	26	33	1,3
Piemonte	932	7.366	7,9	1.137	9.478	8,3	47	47	1,0	2.701	3.144	1,2
Puglia	388	6.168	15,9	284	2.977	10,5	51	51	1,0	312	383	1,2
Sardegna	22	68	3,1	53	514	9,7	-	-	-	138	209	1,5
Sicilia	265	2.730	10,3	173	2.382	13,8	8	8	1,0	174	284	1,6
Toscana	378	2.480	6,6	259	2.851	11,0	2	2	1,0	1.386	1.416	1,0
Trentino	128	774	6,0	66	521	7,9	15	15	1,0	79	85	1,1
Umbria	55	482	8,8	63	557	8,8	-	-	-	246	245	1,0
Valle d'Aosta	19	101	5,3	17	125	7,4	-	-	-	29	30	1,0
Veneto	990	8.303	8,4	721	7.394	10,3	43	43	1,0	3.060	3.290	1,1
TOTALE	9.408	85.030	9,0	7.386	70.332	9,5	404	404	1,0	22.006	24.528	1,1

(*) I dati si riferiscono ai corsi imputati per competenza all'anno 2003 e cioè ai progetti con data di conclusione delle attività formative nel 2003, comprendenti quelli pervenuti alla fine dell'anno ed esclusi invece quelli presentati in corso d'anno ma terminati nel 2004.

3.6. I tirocini formativi nelle imprese italiane

I nuovi dati offerti dal Sistema Informativo Excelsior consentono di ricostruire un quadro articolato dei tirocini nelle imprese italiane per il 2003, alla vigilia quindi della sperimentazione dei percorsi scolastici in alternanza promossi dalla Riforma Moratti, nonché del decreto attuativo della Legge Biagi.

Tab. 30 - Incidenza delle imprese che hanno ospitato personale in tirocinio/stage nel corso del 2003 e del 2002 per settore e dimensione

	% IMPRESE CHE HANNO OSPITATO PERSONALE IN TIROCINIO/STAGE NEL CORSO DELL'ANNO									
	2003					2002				
	Dipendenti					Dipendenti				
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	TOTALE	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	TOTALE
TOTALE	7,1	24,0	43,3	60,9	10,6	6,2	31,2	48,3	52,1	10,7
INDUSTRIA	5,7	21,8	47,3	66,4	10,3	5,6	27,2	49,3	55,9	11,2
Estrazione di minerali	3,1	11,6	61,6	60,0	8,0	1,2	20,6	41,4	25,0	8,7
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	5,6	35,9	63,4	67,3	10,9	5,5	37,6	57,1	58,5	10,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	3,6	14,1	38,5	60,1	8,3	5,2	19,9	44,8	51,1	11,3
Industrie del legno e del mobile	3,7	13,5	44,3	75,0	6,6	2,8	20,6	51,5	58,0	7,4
Industrie della carta, della stampa ed editoria	12,1	29,3	46,9	77,0	18,0	12,0	33,1	53,1	52,7	18,8
Industrie chimiche e petrolifere	6,6	38,5	52,1	77,2	25,4	10,7	37,0	52,3	61,6	26,1
Industrie della gomma e delle materie plastiche	5,5	25,0	42,9	66,1	15,8	5,9	24,6	43,1	64,5	15,7
Industrie dei minerali non metalliferi	3,4	19,2	42,5	59,6	9,4	2,8	28,0	42,3	48,4	10,8
Industrie dei metalli	5,4	22,5	43,8	57,6	11,5	7,0	27,8	47,7	41,2	13,9
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	12,9	33,0	57,3	73,4	22,8	13,9	35,5	55,7	62,8	23,9
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	14,6	31,9	56,5	63,8	21,1	14,7	44,5	55,6	66,3	24,1
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	3,9	15,9	48,8	50,0	7,7	3,5	19,8	55,8	35,7	8,3
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	9,3	42,3	63,7	58,6	30,3	9,1	41,2	67,2	75,0	28,9
Costruzioni	4,5	15,6	33,8	52,6	6,1	3,5	22,0	37,6	25,6	5,8
SERVIZI	7,9	26,6	39,6	54,8	10,7	6,5	36,4	47,3	47,7	10,3
Commercio al dettaglio	5,6	20,5	35,4	50,3	7,4	2,5	21,9	47,8	54,4	5,0
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	4,9	21,1	44,8	77,8	6,8	4,3	29,0	39,9	55,9	6,6
Commercio all'ingrosso	5,2	28,3	49,1	69,9	9,7	3,2	43,5	57,5	71,2	8,8
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	10,0	34,1	54,0	72,9	12,7	7,9	39,2	64,1	73,3	11,2
Trasporti e attività postali	2,7	12,8	25,6	51,4	6,1	1,7	17,3	33,9	36,9	6,3
Informatica e telecomunicazioni	13,0	26,8	33,6	73,8	16,2	13,9	33,6	56,5	70,2	18,3
Servizi avanzati alle imprese	15,4	37,2	47,4	67,0	19,7	16,7	53,4	58,5	72,0	23,4
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	8,0	37,9	42,6	75,2	12,5	8,7	46,9	56,8	53,0	14,1
Servizi operativi alle imprese	4,4	14,4	22,4	21,8	6,9	5,5	23,4	16,6	18,1	8,9
Istruzione e servizi formativi privati	11,2	41,9	53,8	40,0	19,3	14,7	50,9	54,6	27,8	23,4
Sanità e servizi sanitari privati	17,7	42,0	51,4	51,1	27,1	19,4	47,3	50,3	44,0	29,0
Altri servizi alle persone	9,6	43,0	48,1	41,1	12,7	7,6	45,3	66,3	48,5	11,0
Studi professionali	10,1	17,8	30,8	-	10,2	7,7	22,2	42,9	-	7,8

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004

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

Nel corso del 2003 circa 127 mila aziende hanno ospitato tirocini o stage, pari al 10,6% delle imprese con dipendenti, un dato praticamente invariato rispetto all'anno precedente (10,7%). 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:

- la percentuale di imprese che hanno ospitato tirocini presenta un andamento crescente al crescere della dimensione aziendale: dal 7,1% nelle micro-imprese (da 1 a 9 dipendenti), fino a raggiungere il 60,9% nelle grandi imprese (250 dipendenti ed oltre); da notare come, mentre si accresce rispetto all'anno precedente il divario tra le classi estreme, si riduce invece quello tra le due classi intermedie (tab. 30).
- non si rilevano sostanziali differenze a livello aggregato tra industria (10,3%) e servizi (10,7%), mentre a livello di singoli settori si riscontrano percentuali significativamente

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

superiori alle medie, nell'ordine, per: produzione e distribuzione di energia, gas e acqua (30,3%), sanità e servizi sanitari privati (27,1%), industrie petrolchimiche (25,4%), industrie meccaniche e mezzi di trasporto (22,8%), industrie elettriche ed elettroniche (21,1%), servizi avanzati alle imprese (19,7%), istruzione e servizi formativi privati (19,7%);

- la percentuale di "imprese formatrici" scende progressivamente passando dal 12,7% del Nord Est (12,7%), al 7,5% del Mezzogiorno (tab. 31). Nel Sud le punte più basse si riscontrano in Calabria (6,3%), Sicilia (6,4%), e Campania (6,8%), mentre nel Centro il valore più basso si conferma anche quest'anno quello del Lazio (9,2%).

Tab.31 - Incidenza delle imprese che hanno ospitato personale in tirocinio/stage nel corso del 2003 e del 2002, per area geografica e regione

	% IMPRESE CHE HANNO OSPITATO PERSONALE IN TIROCINIO/STAGE NEL CORSO									
	2003					2002				
	Dipendenti					Dipendenti				
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	TOTALE	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	TOTALE
TOTALE	7,1	24,0	43,3	60,9	10,6	6,2	31,2	48,3	52,1	10,7
RIPARTIZIONE TERRITORIALE										
Nord Ovest	7,7	24,1	43,6	55,7	11,6	6,8	32,7	50,5	53,8	12,1
Piemonte e Valle d'Aosta	8,5	25,9	44,9	54,8	12,2	7,1	35,4	55,3	58,6	12,4
Lombardia	7,5	22,8	43,5	56,1	11,5	6,6	30,9	48,2	51,5	12,0
Liguria	6,8	30,8	40,1	55,3	10,5	7,4	40,7	55,3	61,9	11,9
Nord Est	8,4	26,8	48,7	64,4	12,7	8,0	35,4	52,9	59,7	13,6
Trentino Alto Adige	9,2	25,4	52,1	60,7	12,6	8,6	32,8	55,1	59,3	12,8
Veneto	8,7	25,4	48,5	66,9	12,9	7,4	35,0	53,4	65,6	13,5
Friuli Venezia Giulia	8,0	27,2	46,2	65,9	12,3	9,2	42,1	47,4	58,4	15,3
Emilia Romagna	8,0	28,7	49,0	62,4	12,8	8,3	34,7	53,5	55,5	13,6
Centro	7,3	23,4	40,5	56,9	10,4	6,2	31,2	49,6	47,3	10,5
Toscana	7,3	24,2	46,4	65,1	10,6	7,0	33,0	57,4	43,8	11,8
Umbria	9,4	29,1	49,8	34,4	13,0	6,9	38,2	46,6	43,6	11,8
Marche	8,0	23,3	43,5	68,8	11,4	6,5	29,9	49,8	56,9	11,3
Lazio	6,5	21,3	32,8	54,5	9,2	5,1	28,2	44,1	47,8	8,9
Sud e Isole	5,2	20,6	37,0	32,0	7,5	3,8	23,1	34,6	35,5	6,4
Abruzzo	5,6	20,8	50,4	38,5	8,8	6,2	37,0	43,7	45,7	11,1
Molise	7,0	26,1	52,7	50,0	10,2	6,2	31,7	48,4	66,7	10,0
Campania	4,9	16,1	32,0	25,9	6,8	3,0	21,1	32,8	32,0	5,7
Puglia	6,0	24,3	41,8	39,0	8,8	3,6	21,9	35,2	29,6	6,2
Basilicata	6,6	23,7	32,6	40,0	9,1	5,2	27,0	46,0	47,4	8,3
Calabria	4,0	24,7	34,1	0,0	6,3	5,1	21,8	36,2	33,3	7,0
Sicilia	4,6	20,0	35,1	34,2	6,4	2,8	19,7	24,2	33,3	4,6
Sardegna	5,7	21,1	26,9	31,8	7,8	4,3	21,4	39,7	41,4	6,6

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004

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

Nel complesso, le imprese coinvolte hanno ospitato quasi 218 mila tirocini, con una media di 1,8 per ciascuna unità produttiva. Circa due terzi dei tirocini si concentrano nei servizi (quasi 140 mila) e, in particolare, nel settore alberghi, ristoranti e turistici (29 mila, pari ad oltre il 13%), seguito, nell'ordine, da: servizi avanzati alle imprese (7,7%), commercio al dettaglio (6,4%), studi professionali (6,1%) e altri servizi alle persone (5,9%). Per quanto riguarda i settori industriali, invece, i principali bacini di tirocini sono rappresentati da quelli delle costruzioni (6,7%), della meccanica e mezzi di trasporto (5,7%), delle macchine elettriche ed elettroniche (4,2%), e dei metalli (4,6%).

Il numero medio di tirocini ospitati (tab. 32), sostanzialmente allineato tra industria e servizi globalmente intesi, presenta valori particolarmente elevati nella produzione e distribuzione di energia, gas e acqua (4,3); sanità e servizi sanitari privati (3,1); credito, assicurazioni e servizi finanziari (3,0); alberghi, ristoranti e turismo (2,6). Come prevedibile, il numero medio di tirocini è particolarmente basso nelle imprese micro (1-9 dipendenti) e piccole (10-49 dipendenti), che registrano entrambe un valore di 1,5, registrando un'autentica impennata nelle grandi imprese (15,1 tirocini per azienda). Per quanto riguarda la durata dei tirocini attivati, in oltre due terzi dei casi si

tratta di stage di breve durata (meno di un mese), concentrati soprattutto nelle aziende di minori dimensioni (71,9% degli stage inferiori ad un mese).

Tab.32 - Numero medio di tirocini formativi o stage attivati nel 2003 dalle ULP (imprese), per settore di attività e classe dimensionale (*)

	TOTALE	di cui:			
		1-9 dip.	10-49 dip.	50-249 dip.	250 e oltre dip.
TOTALE	1,8	1,5	1,5	2,4	15,1
INDUSTRIA	1,6	1,3	1,3	2,0	12,0
Estrazione di minerali	2,1	1,0	1,0	1,3	69,3
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	1,5	1,2	1,2	1,7	13,1
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	1,7	1,2	1,4	1,8	11,5
Industrie del legno e del mobile	1,5	1,2	1,2	2,2	6,9
Industrie della carta, della stampa ed editoria	1,8	1,5	1,7	2,1	10,2
Industrie chimiche e petrolifere	2,3	1,1	1,0	2,1	11,8
Industrie della gomma e delle materie plastiche	1,5	1,1	1,2	1,8	9,3
Industrie dei minerali non metalliferi	1,5	1,5	1,1	1,7	6,8
Industrie dei metalli	1,5	1,3	1,4	1,9	7,0
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	1,9	1,1	1,2	2,5	13,5
Industrie delle macchine elettriche ed elettroniche	1,8	1,4	1,4	2,2	13,1
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	1,3	1,2	1,3	1,4	6,2
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	4,3	1,0	1,1	2,5	33,9
Costruzioni	1,4	1,3	1,4	1,9	5,7
SERVIZI	1,9	1,6	1,6	2,9	19,2
Commercio al dettaglio	1,3	1,1	1,1	2,0	18,4
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	1,5	1,3	1,5	2,3	18,6
Commercio all'ingrosso	1,2	1,1	1,1	1,5	12,0
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	2,6	2,2	3,0	4,8	24,2
Trasporti e attività postali	2,0	1,4	1,2	2,3	12,0
Informatica e telecomunicazioni	2,1	1,7	1,7	2,7	18,1
Servizi avanzati alle imprese	1,9	1,4	1,5	3,6	37,3
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	3,0	1,7	1,3	3,1	22,8
Servizi operativi alle imprese	1,4	1,2	1,2	2,0	6,2
Istruzione e servizi formativi privati	2,1	1,8	2,1	2,5	14,3
Sanità e servizi sanitari privati	3,1	1,7	2,7	5,7	17,9
Altri servizi alle persone	1,8	1,8	1,4	2,3	17,4
Studi professionali	1,5	1,5	1,8	2,0	-

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004

(*) il valore si riferisce alle imprese che hanno attivato tirocini o stage

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

Un'ultima considerazione può essere svolta guardando all'insieme dei dati offerti da Excelsior che, oltre confermare il peso già assunto dal tirocinio, tendono ad indicare il significativo potenziale di sviluppo. Uno dei dati più rilevanti che emerge costantemente dalle indagini svolte si riferisce, infatti, al permanere di una rilevante quota di domanda di lavoro insoddisfatta, non solo intermini quantitativi come avviene in molte aree del Centro-Nord, sia in termini qualitativi con riferimento a nuove e vecchie professionalità. Tali difficoltà, che spesso non consentono alle imprese di realizzare pienamente i programmi di assunzione dichiarano di voler realizzare, si accompagna ad una sempre più diffusa necessità di ulteriore formazione post-assunzione delle figure inserite in organico (cresciute addirittura fino a quasi due terzi delle assunzioni nel 2004), 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.

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 – secondo i risultati dell’ultima indagine Excelsior – costituiscono ancora il principale canale di reclutamento di personale utilizzato dalle aziende (l’88% circa delle imprese segnala la conoscenza diretta o altri canali di contatto diretto come fattori determinanti per le proprie assunzioni), soprattutto se di minori dimensioni. Un quadro in cui assume rilevanza strategica anche il tema degli stage o tirocini formativi e di orientamento, meccanismi che finora hanno rappresentato spesso anche 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. Una tendenza peraltro rafforzata dalla recente evoluzione della normativa, sia in materia di sistema scolastico-formativo che di mercato del lavoro, che tende a coniugare sempre più strettamente una valenza di tipo formativo con una di tipo professionalizzante e, quindi, occupazionale.

3.7. La formazione degli adulti

Il Consiglio europeo di Lisbona, nel confermare che la transizione ad un’economia e ad una società basate sulla conoscenza richiede una rinnovata attenzione verso l’istruzione e la formazione lungo tutto l’arco della vita, impegna gli Stati membri ad individuare strategie e misure per favorire il potenziamento delle competenze di base e l’innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta.

D’altra parte, recenti ricerche condotte nel nostro Paese segnalano la persistenza di un non trascurabile analfabetismo ed una tendenza alla caduta precoce delle competenze alfabetiche già acquisite.

Per contrastare il fenomeno e contribuire a raggiungere gli obiettivi di Lisbona, il ministero dell’Istruzione punta innanzitutto a valorizzare il ruolo e il funzionamento dei centri territoriali permanenti e delle scuole superiori sedi di corsi serali, le cui attività sono rivolte essenzialmente agli adulti.

Gli ultimi monitoraggi evidenziano che l’offerta formativa di tali istituzioni è in costante aumento. Sono infatti circa 550 i centri e 700 le scuole secondarie superiori che hanno attivato complessivamente più di 23.000 corsi seguiti da oltre 450.000 persone. Molti sono immigrati, appartenenti a circa 190 nazionalità diverse, che nei diversi centri territoriali frequentano in maggioranza corsi di italiano per l’integrazione linguistica e sociale.

Nello stesso tempo, però, le rilevazioni sui corsi modulari (corsi oltre che per l’alfabetizzazione linguistica, di cultura generale e di alfabetizzazione funzionale) dimostrano che un’ampia percentuale di utenti è costituita da diplomati e da laureati. Questa tendenza è confermata, anche in altri contesti formativi, dal Rapporto 2003 relativo al *Follow-up della Risoluzione del Consiglio dell’Unione europea sul lifelong learning*. Da qui l’esigenza di porre maggiore attenzione alla frequenza degli adulti con un basso livello di istruzione e, in linea generale, alle fasce deboli della popolazione.

I corsi serali, con più di 3.000 classi e circa 63.000 utenti, sono principalmente presenti negli istituti tecnici e professionali.

Un’occasione di riflessione e di approfondimento sui vari aspetti dell’educazione degli adulti e sui possibili sviluppi del settore è stata fornita dal seminario nazionale sulla strategia europea del lifelong learning organizzato, con la partecipazione del Ministero del Lavoro, del coordinamento delle Regioni e degli Enti Locali, nei giorni 31 marzo e 1 aprile dell’anno in corso.

Anche sulla base delle risultanze emerse da questo seminario, il ministero dell’Istruzione ha promosso un piano delle attività che mira a mettere in rete, al fine di ottimizzare le risorse già esistenti, i centri territoriali e le scuole superiori sedi di corsi serali. In tal modo, un maggior numero di persone potrà rafforzare le proprie competenze di base ed essere orientato verso l’acquisizione di un diploma o di una qualifica professionale, con l’eventuale apporto dei centri di formazione professionale.

In sostanza, si è ritenuto prioritario potenziare la collaborazione tra le diverse istituzioni scolastiche che si occupano dell’educazione degli adulti perché, agendo sulla rimotivazione culturale e

professionale e offrendo percorsi diversificati, si possa incidere senza eccessivi costi sull'innalzamento delle competenze.

Un'altra importante indicazione emersa dal seminario, in linea con gli studi ed i lavori in corso a livello europeo, è quella di valorizzare e riconoscere le competenze che l'adulto ha già acquisito attraverso il proprio lavoro o altre esperienze.

Pertanto, anche con riferimento ai dispositivi concordati in sede di Conferenza unificata il 28 ottobre scorso, è stato avviato un processo con l'obiettivo di facilitare il riconoscimento delle competenze comunque acquisite, sia nei sistemi formali sia in quelli non formali, e di agevolare il rientro in formazione della popolazione adulta, specialmente delle fasce deboli, perché un maggior numero di persone possa completare il proprio percorso di studi.

Nel medesimo seminario, è stata ribadita l'importanza di un'organica collaborazione interistituzionale, allo scopo di dare nuovo impulso al cammino tracciato dall'Accordo in sede di Conferenza unificata 2 marzo 2000 sulla riorganizzazione e il potenziamento dell'educazione permanente degli adulti, e di un più diretto coinvolgimento delle parti sociali e del Terzo settore.

Da tempo, in effetti, è in atto un'intensa collaborazione tra il ministero dell'Istruzione e altre amministrazioni centrali, in particolare con il ministero del Lavoro, che ha già dato significativi risultati, e suggerimenti in tal senso sono stati forniti in occasione della programmazione 2004/05 agli Uffici scolastici regionali. Altre intese e accordi, a livello centrale e locale, potranno senza dubbio arricchire la gamma delle opportunità e degli strumenti formativi e tendere alla definizione di un vero e proprio sistema in cui attività e risorse siano più efficacemente integrate.

Nel frattempo, al fine di flessibilizzare i percorsi dell'istruzione secondaria superiore e di sperimentare metodologie didattiche innovative, anche attraverso l'uso dell'e-learning, con la collaborazione di alcune scuole e dell'Indire è stato attivato un progetto che si propone di rivisitare nell'ottica dell'apprendimento permanente i tradizionali corsi serali per studenti lavoratori. L'intento è quello di renderli più corrispondenti ai bisogni di formazione degli adulti e, quindi, più funzionali all'obiettivo di far conseguire loro un più alto livello di istruzione.

Specifiche misure di sistema cercheranno di favorire la diffusione e condivisione delle esperienze tra i docenti e i diversi operatori dell'educazione degli adulti, nonché di conoscere meglio gli esiti delle iniziative.

Per il potenziamento dei centri territoriali e dei corsi serali e, più in generale, per l'attuazione del piano 2004/2005, sono stati stanziati fondi che superano per il 50% le risorse dell'anno precedente, per un ammontare complessivo che raggiunge i 15 milioni di euro.

3.8. La formazione continua nella Pubblica Amministrazione

Le Amministrazioni centrali dello Stato, censite nel 7° Rapporto sulla formazione nella PA hanno natura, funzioni e dimensioni diverse. Sono riunite in comparti che si basano, in via generale, sul criterio adottato dal *Conto Annuale 2002 della Ragioneria Generale dello Stato*. Si tratta di tutti i Ministeri e degli Organi dello Stato, Enti Pubblici e Autorità indipendenti che hanno risposto al questionario proposto nell'indagine annuale sulla formazione. Il numero complessivo dei dipendenti pubblici delle Amministrazioni centrali (l'universo di riferimento dell'indagine) è di 504.388 persone.

Nel 2003, i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche centrali hanno partecipato a 4.149 corsi, in 11.978 edizioni¹¹, per un totale di 542.316 ore erogate (1,1 ore erogate per dipendente sul totale di tutti i dipendenti). Rispetto alle indagini svolte negli anni precedenti, il dato più confrontabile risulta quello del 2001, in cui le ore erogate erano state 583.921, mentre nel 2002 erano state 837.022. Si tenga presente che quest'ultimo dato è in realtà originato da una comunicazione di valori in eccesso, all'interno della quota degli Enti pubblici, che ha alterato il confronto con il 2002. Peraltro, il

¹¹Il dato relativo alle partecipazioni è calcolato sulle schede corso pervenute; quando il valore percentuale supera il 100, significa che ogni dipendente ha partecipato mediamente a più di un corso, fatto frequente in alcuni Enti pubblici non economici e nelle Autorità.

comparto più popolato, PCM e Ministeri, con più del 52% dei dipendenti, ha incrementato la sua partecipazione dal 50 al 56,3%.

In ogni caso, il valore medio complessivo di partecipazione dei dipendenti della PA alla formazione è stato, nel 2003, del 46,5% (nel 2002 era stato del 68%, e, nel 2001, del 71%). Questo valore situa la partecipazione alla formazione nella Pubblica Amministrazione italiana ad un livello ben superiore al 12,5% dei lavoratori in formazione ogni anno fissato nell'Obiettivo 12 della Strategia europea dell'occupazione dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000.

Di un certo interesse è l'analisi delle ore erogate rispetto al totale dei dipendenti, che può quantificare la forza formativa di un Ente. I valori massimi sono quelli delle Autorità indipendenti con oltre 10 ore per dipendente, che confermano la loro agilità operativa e la considerazione della formazione come "bene aziendale". D'altro canto, anche nel comparto Ministeri, l'erogazione di 1,2 ore per dipendente costituisce comunque un impegno che produce complessivamente 318.191 ore di formazione e cioè più del 58% del totale delle ore erogate.

Dal confronto con gli anni passati - 3.335 corsi e seminari e 19.143 edizioni nel 2002 e 3.459 corsi e seminari e 15.135 edizioni nel 2001 - aumenta il numero dei corsi, ma diminuiscono le ripetizioni, infatti, nello stesso periodo il numero medio di edizioni per corso passa da 4,4 a 5,7 a 2,9 del 2003. Nei comparti (senza considerare gli Enti pubblici) il numero delle ore erogate rimane pressoché il medesimo; quindi, all'aumento del numero dei corsi, si accompagna una maggior differenziazione dei titoli.

Il 72,1% dei dirigenti presenti all'interno del comparto Ministeri partecipa alla formazione (58,9% nel 2002); dato importante, considerando la durata media dei corsi, (41,5 ore di media nel comparto, con punte di 96,7 ore) e cioè più simili a "percorsi formativi articolati" o Master.

Per quanto riguarda l'investimento finanziario, nel 2003, le Amministrazioni centrali, hanno speso per la formazione lo 0,77% della massa salariale, corrispondente a 153.911.350 Euro su una spesa per il personale di 20.019.451.012 Euro, vale a dire una percentuale leggermente superiore a quella registrata nel 2002, che era dello 0,75%.

Il comparto Ministeri, per la prima volta da quando viene effettuata l'indagine annuale, supera la soglia dell'1%, situandosi all'1,03% della massa salariale. In particolare, quattro comparti su cinque, un Ministero su tre, due Organi dello Stato su quattro, oltre la metà delle Autorità, e sette Enti pubblici su undici hanno singolarmente speso in formazione più dell'1% della spesa per il relativo personale. Il Ministero dell'Interno e quello dell'Istruzione, Università e Ricerca hanno superato il 2%, l'Ipost si è avvicinato al 3%. La spesa media per dipendente è stata di 305,14 Euro, contro i 267,83 Euro del 2002.

Tab. 33 - Dati riepilogativi sulle attività di formazione nella PA nel 2003 (*)

Comparto	Totale dipendenti	Spesa formazione	Ore erogate	Ore fruito	Spesa pro capite	Spesa per ora fruita	Spesa per ora erogata
PCM e Ministeri	265.867	93.881.919	318.191	7.998.106	353,12	11,74	295,05
Sicurezza	160.247	17.199.438	98.817	4.180.119	107,33	4,11	174,05
Organi dello Stato	4.841	2.105.068	5.241	52.931	434,84	39,77	401,65
Autorità	1.010	863.650	7.414	39.147	855,10	22,06	116,49
Enti pubblici	72.423	39.861.275	112.653	1.273.655	550,40	31,30	353,84
Totale	504.388	153.911.350	542.316	13.543.958	305,14	11,36	283,80

(*) Per "Ore erogate" si intendono le ore di durata dei corsi; per "Ore fruito" si intendono le ore fruito dai partecipanti, quindi, all'interno di ciascun corso, il prodotto delle ore erogate per il numero dei partecipanti presenti in aula. Il dato in tabella è il risultato di tutte le ore fruito calcolate per ciascuna delle 11.978 edizioni di corsi, sommate poi nei totali di tutti i comparti.

3.9. Il programma nazionale di Educazione Continua in Medicina (ECM)

Il decreto legislativo 30/12/92, n.502, (integrato dal decreto legislativo 19/6/99 n.229) ha istituzionalizzato in Italia l'Educazione Continua in Medicina, un sistema che assicura un costante aggiornamento professionale agli operatori della Sanità pubblica e privata. L'elaborazione del programma è stata affidata ad una Commissione nazionale per la Formazione Continua con il compito di definire:

- i crediti formativi che gli operatori devono maturare operatori in un certo arco di tempo;
- i requisiti per l'accREDITAMENTO dei soggetti pubblici e privati che svolgono attività formative;
- gli obiettivi formativi di interesse nazionale (di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome), suddivisi in due gruppi: **obiettivi per tutte le categorie professionali, aree e discipline; obiettivi limitati a specifiche categorie professionali, aree e discipline.**

Il programma riguarda tutto il personale sanitario, medico e non medico, dipendente o libero professionista, operante nella Sanità, sia privata che pubblica. Ogni operatore deve provvedere, in autonomia, al proprio aggiornamento, privilegiando gli obiettivi formativi d'interesse nazionale. E' esonerato dall'obbligo il personale sanitario che frequenta, in Italia o all'estero, corsi di formazione post-base propri della categoria di appartenenza per tutto il periodo formativo e le donne in gravidanza. La partecipazione ai programmi ECM si configura come un dovere, richiamato anche dal Codice Deontologico.

Il sistema si basa sulla obbligatoria acquisizione individuale di crediti formativi¹² intesi come misura **dell'impegno e del tempo** che ogni operatore ha dedicato *annualmente* all'aggiornamento e al miglioramento della propria professionalità: "i crediti per il primo quinquennio (2002 - 2006) sono stati fissati in complessivi 150, con un obbligo progressivo da 10 per il primo anno fino a 50 per il quinto anno (10-20-30-40-50) con un minimo annuale di almeno il 50% del credito formativo previsto per l'anno e con un massimo annuale del doppio del credito formativo previsto per l'anno. Il numero dei crediti da conseguire ogni anno e nel quinquennio è uguale per tutte le categorie. Uno stesso evento formativo, diretto a più categorie, può avere attribuito un numero di crediti differente per ciascuna categoria interessata".

L'offerta formativa ECM comprende l'insieme **organizzato e controllato** di tutte quelle attività formative, sia teoriche che pratiche, promosse da i più diversi soggetti¹³ che dovranno accreditare gli eventi formativi da loro promossi per farli rientrare nel programma nazionale.

A questo scopo, la Commissione nazionale, responsabile del procedimento di accreditamento degli eventi formativi, valuta nel dettaglio il programma dell'iniziativa e gli altri dati forniti dall'organizzatore, assegnando il punteggio attraverso una serie di parametri di giudizio, o indicatori di qualità, quali, ad esempio, la rilevanza delle attività didattico-formative, l'importanza degli argomenti, l'autorevolezza professionale dei docenti, l'esistenza o meno di sistemi di valutazione delle attività da parte dei partecipanti, la qualità della organizzazione, la sua durata ecc. Tutti i criteri vengono specificati in una griglia di valutazione appositamente elaborata.

La Commissione si avvale della collaborazione di esperti suddivisi per specifiche aree professionali (che svolgono il loro compito in forma anonima). In caso di giudizio positivo l'organizzatore dell'evento dovrà versare, al Ministero della Sanità, un contributo minimo (da 260 a 770 euro circa) per il finanziamento della procedura. L'accREDITAMENTO inoltre assegna all'evento un certo numero di Crediti formativi che verranno poi formalmente riconosciuti ai partecipanti. Gli organizzatori segnalano ai partecipanti il valore dei Crediti formativi assegnati dalla Commissione Nazionale e rilasciano agli stessi un attestato che deve essere conservato dall'interessato per essere presentato, ai fini della registrazione dei crediti, all'Ordine, Collegio o Associazione professionale secondo le

¹²Ad esempio, per i medici, una giornata di formazione conferisce fino a 10 crediti formativi

¹³Azienda USL, Azienda ospedaliera, Policlinico o Istituto di cura pubblico o equiparato, Casa di cura privata (accreditata o non accreditata), Fondazione, Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, Istituto superiore di sanità, Istituto zooprofilattico sperimentale, Ministero, Regione o Provincia autonoma, Scuola di formazione, Società o Casa editrice, Società o Associazione professionale, Società scientifica, Università, Altro Ente pubblico, Altro Soggetto privato.

istruzioni che indicherà la Commissione nazionale. Agli eventi partecipano **osservatori** con il compito di verificare la corrispondenza con quanto dichiarato dall'organizzatore in sede di richiesta di accreditamento. Può essere prevista (e in genere lo è) una quota individuale di partecipazione all'evento che deve essere stabilita e comunicata dagli organizzatori al momento della richiesta di accreditamento. E' possibile, da parte degli operatori, accreditare:

- **Attività formative residenziali** che possono prendere la forma di congressi/simposi/conferenze/seminari o tavole rotonde; conferenze clinico-patologiche; meeting interaziendali; corsi di formazione e/o applicazione in materia di costruzione, disseminazione ed implementazione di percorsi diagnostico-terapeutici; corsi di aggiornamento tecnologico e strumentale; corsi pratici finalizzati allo sviluppo continuo professionale; progetti formativi aziendali; corsi pratici per lo sviluppo di esperienze organizzativo-gestionali; frequenza clinica con assistenza di tutore e programma formativo presso una struttura assistenziale;
- **Attività formative a distanza** da svolgersi sia in gruppo che individualmente, attraverso materiale cartaceo o informatico. Per questi programmi di formazione a distanza è previsto un sistema di valutazione con un livello minimo di apprendimento. E' da intendersi attività formativa a distanza anche la formazione residenziale integrata con sistemi di videoconferenza.

PARTE SECONDA. Approfondimenti

Capitolo 1 - Lo sviluppo della formazione continua a domanda individuale (FCI)

La nuova azione di sistema FSE

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso la promozione di una azione di sistema finanziata dal FSE¹⁴ nel maggio 2004, ha inteso approfondire tutte le esperienze di erogazione individuale di servizi che sono in grado di promuovere “una cittadinanza attiva e il miglioramento delle capacità di inserimento e di adattamento professionale” nell’ottica del lifelong learning. In questa prospettiva la nuova azione risponde ad una logica di stimolo e attenzione verso uno strumento che ha in sé una diversa concezione di distribuzione delle risorse pubbliche, centrato sul rapporto diretto tra domanda e offerta di servizi, attraverso la mediazione di istituzioni locali, e tesa all’auto-promozione di percorsi di crescita individuale. Il sistema di riferimento dell’azione risale sia al Memorandum sull’istruzione e formazione permanente, sia alla nuova “Strategia Europea per l’Occupazione” (2003/578/CE), a ribadire la pregnanza dell’argomento e la sua diretta connessione con gli obiettivi strategici di Lisbona. In Europa, del resto, si è riscontrato già un ampio ricorso di attività formativa attraverso la sperimentazione dispositivi individuali e in particolare:

- libretti di risparmio;
- piani assicurativi individuali;
- buoni individuali;
- conti individuali.

Oltre alla rete ELAP, che promuove e analizza soprattutto le esperienze di Individual Learning Account (ILA), sono numerose le sperimentazioni avviate soprattutto in Olanda, Svezia e Spagna. Anche in Italia, oltre all’ILA, l’attenzione si sta gradualmente spostando verso altri dispositivi, che non siano esclusivamente il voucher. Per tale motivo si è reso necessaria la promozione di un’azione di sistema in grado di:

- costruire un quadro informativo/interpretativo dell’universo di riferimento (offerta di strumenti per la formazione a domanda individuale e di servizi per la conciliazione tra la vita familiare e vita professionale), dettagliato e articolato, in grado di identificare nessi logici tra le tipologie di strumenti (voucher, Individual Learning Account), il target dei fruitori e le strategie di programmazione, implementazione e controllo da parte delle Autorità di gestione;
- individuare le condizioni di successo dello strumento a livello di territori e di sistemi di riferimento e valutare l’efficacia del voucher o di strumenti simili rispetto ad altre tipologie formative;
- confrontare i modelli utilizzati in Italia con quelli adottati in altri Paesi europei, nell’ottica di scambio e di diffusione delle esperienze di successo a livello comunitario, tenendo conto delle informazioni, documentazione e analisi effettuate dal network ELAP e dall’Isfol.

Per perseguire tali obiettivi l’azione si articola in cinque momenti: mappatura delle esperienze dei voucher e degli strumenti simili; indagine approfondita sia sul sistema dell’offerta, sia sulla domanda (i fruitori del voucher o di strumenti simili); realizzazione di casi studio in almeno tre paesi europei; automonitoraggio e autovalutazione; controllo di qualità. Entro la fine del 2004 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sceglierà l’ente/organismo che realizzerà l’azione di sistema.

La formazione a domanda individuale tra strumenti consolidati e innovativi

Nell’ottica del Lifelong Learning, assume crescente importanza la promozione di percorsi integrati di formazione permanente e continua individuale che possano consentire ai singoli cittadini di essere supportati e stimolati a promuovere la propria crescita professionale a partire dall’assolvimento dall’obbligo formativo fino al consolidamento di un percorso professionale già avviato. In questa

¹⁴ Gara per l’affidamento di attività di indagine sulle esperienze/sperimentazioni del voucher formativo e di servizio, nonché di altri strumenti simili, quali dispositivi di accesso individuale alla formazione e di sostegno alla conciliazione tra i tempi della formazione e della vita familiare.

direzione vanno letti i tentativi di alcune regioni di costruire cataloghi dell'offerta unificata per la formazione continua e permanente, accompagnata da un ridisegno complessivo delle modalità di incontro domanda e offerta sul territorio.

Dal 1999 ad oggi l'esperienza di formazione continua a domanda individuale ha subito diverse trasformazioni tanto che allo stato attuale è possibile delineare un approccio di tipo tradizionale, in cui sono inquadrabili i dispositivi sperimentati e applicati più a lungo, un'altro di tipo innovativo, in cui la FCI comincia a farsi strada o sta per essere sperimentata attraverso nuovi e diversi accorgimenti (ci si riferisce alle modalità che saranno seguite da alcuni Fondi Paritetici Interprofessionali e alla sperimentazione dell'Individual Learning Account).

L'approccio tradizionale

A causa dello scarto tra domanda e offerta e anche per allargare l'area dei possibili destinatari, le regioni hanno spesso integrato tutte le risorse disponibili (dalla 236/93, al FSE, alla 53/00) per il finanziamento dei progetti e dei piani formativi individuali. Parallelamente gli ultimi due provvedimenti attuativi della legge 236/93 hanno allargato significativamente la platea dei possibili destinatari di iniziative di formazione (anche individuale) estendendola a tutti i lavoratori considerati "deboli", inclusi i non dipendenti in senso stretto (quindi anche le nuove forme contrattuali previste dalla legge 30/03) e, sotto determinate condizioni, i lavoratori in stato di disoccupazione. La tendenza all'integrazione delle diverse fonti di finanziamento è stata confermata anche nell'ultimo anno proprio da parte di quelle realtà regionali e provinciali che hanno da sempre puntato sulla FCI. Per quanto riguarda in particolare le risorse della legge 236/93:

- in Piemonte¹⁵ la regione ha emanato un Delibera (D.G.R. n. 31 del 14/06/2004) nella quale, recependo l'accordo tra le parti sociali stipulato nel marzo 2003, disciplina le azioni di formazione costituenti il Sistema di Formazione Continua Individuale per il periodo 2004-2005. In essa viene stabilito comunque l'impiego di tutte le fonti di finanziamento disponibili (compresa la Misura E.1 del POR FSE) per il sostegno di voucher individuali di importo massimo di 1.000 euro. Il lavoratore beneficiario che partecipa con una quota di cofinanziamento del 20% (calcolata sul costo totale dell'iniziativa di formazione), può scegliere all'interno di appositi cataloghi provinciali (generalmente si tratta di corsi brevi contenuti entro le 100 ore). Attualmente le province stanno provvedendo all'emanazione dei singoli bandi per la raccolta delle richieste (alla provincia di Torino, tenendo conto del numero dei lavoratori, è stata destinataria una quota pari a circa il 50% delle risorse regionali);
- in Emilia Romagna sono stati stanziati 2,4 milioni di euro distribuiti ugualmente tra le 9 province (per la Provincia di Bologna è stato disposto uno stanziamento doppio). L'offerta è stata organizzata a partire da un Catalogo elettronico regionale (definito con disposizione di G.R. n. 277 del 16/02/04) che prevede un costo massimo di erogazione del voucher di 1.291,14 euro. A partire dal mese di ottobre 2004 le Province hanno avviato l'emanazione di bandi;
- in Umbria la regione ha destinato il 30% delle risorse ad interventi di formazione continua individuale;
- Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Liguria e Molise, pur avendo emanato i relativi dispositivi di attuazione non hanno previsto il finanziamento di iniziative di formazione individuale.

Un'attenzione particolare meritano invece due vere e proprie 'riforme di sistema' che si vanno definendo intorno alle pratiche della formazione continua individuale regionale.

¹⁵ Le informazioni relative a Piemonte, Emilia Romagna, Provincia di Trento, Liguria e Molise si riferiscono ai Rapporti di monitoraggio semestrale sullo stato di avanzamento delle attività di cui al D.D. 296/V/2003 del 28/10/2003 - L.236/93, riferiti al 30 giugno 2004 - pervenuti al MLPS.

In Veneto, anche a seguito dell'attivazione dello "Sportello per la formazione continua" (sul finire del 2003), nel periodo 2002-2004 sono stati erogati quasi 7.000 voucher (attraverso l'integrazione di tutte le risorse disponibili, comprese quelle regionali). Inoltre, la nuova Direttiva per la "Formazione Individuale Continua" (D.G.R. n. 4331 del 30 dicembre 2003) introduce elementi di estremo interesse:

- con la creazione di "corsie privilegiate" per gli organismi di formazione accreditati dalla regione per le attività di formazione continua (consistenti in login e password che consentono l'accesso diretto al catalogo elettronico);
- con il principio di riconoscimento reciproco tra le regioni e le province autonome in materia di accreditamento delle strutture di formazione;
- prevedendo nuove modalità di realizzazione di esperienze per le strutture ancora non accreditate;
- ponendo dei limiti ai soggetti presentatori (non più di 7 corsi per ogni edizione del catalogo);
- introducendo un meccanismo premiale dell'efficacia degli Organismi di formazione;
- introducendo 4 'aperture' annuali del catalogo per consentire un aggiornamento in linea con le nuove esigenze del mercato;
- distribuendo l'offerta formativa lungo tutto l'arco dell'anno
- introducendo un sportello di servizio per la formazione individuale aperto dall'inizio di marzo a fine dicembre in cui vengono fornite informazioni e servizi di assistenza per i destinatari;
- estendendo l'accesso al voucher anche a titolari d'impresa, coadiutori o collaboratori familiari e soci lavoratori, nonché a tutte le categorie contrattuali previste dalla legge 30/2003;
- razionalizzando le procedure amministrative attraverso diversi strumenti basati sulle nuove tecnologie di informazione e comunicazione (ad esempio un portale specifico);
- estendendo alcuni percorsi per l'alta formazione fino a 18 mesi consentendo, anche in questo caso, l'accesso continuo per la presentazione delle domande e modificando le modalità di erogazione dei contributi.

La Lombardia si accinge a varare il suo "Sistema di formazione a scelta individuale". Gli strumenti normativi e le risorse che lo alimenteranno (soprattutto nella fase definita sperimentale) riguardano la legge 236/93 (compresi i residui di annualità trascorse per un importo di un milione di euro) e legge 53/00 (per un importo pari a 1,5 milioni euro). I destinatari dei voucher saranno soprattutto appartenenti alle 'fasce deboli' (la platea è simile a quella prevista negli ultimi provvedimenti di attuazione della legge 236/93 emanati dal Ministero del Lavoro) e l'attività formativa potrà essere svolta anche in orario di lavoro, laddove nei contratti collettivi vengono previsti strumenti quali il monte ore per la formazione, il permesso retribuito o non retribuito e la borsa ore. Il valore massimo del voucher sarà di 1.290 Euro e in ogni caso viene richiesto al lavoratore un contributo obbligatorio di almeno il 20% del costo complessivo del corso. Un ultimo aspetto riguarda il catalogo che verrà utilizzato per la sperimentazione: questo infatti conterrà le proposte di enti accreditati presso la regione con un fatturato non inferiore a 350.000 euro nel biennio 2002/2003, inoltre i corsi riguarderanno necessariamente sei aree didattiche ben delimitate tra le quali informatica, marketing e pubblicità, risorse umane, amministrazione e controllo.

L'esperienza della FCI si sta configurando come un'opportunità di grande importanza per lo sviluppo di politiche istituzionali di lifelong learning. Sono molte le regioni che hanno esteso l'esperienza dalla legge 236/93 anche al Fondo Sociale Europeo: in particolare è stato esteso il voucher alla formazione continua finanziata attraverso le misure D1 e D2. Alcune regioni hanno integrato anche la misura E1 dando la possibilità di formarsi a molte lavoratrici. Per quanto riguarda l'entità del voucher si è evidenziata, con il FSE, una variabilità maggiore rispetto agli altri due strumenti tradizionali di finanziamento (236/93 e 53/00), con importi che possono variare da un minimo di 1.500 a un massimo di 7.746 Euro. In questo caso il criterio di differenziazione riguarda le misure, i target, la durata delle iniziative e i contenuti formativi. Ulteriori dettagli possono essere

chiaramente colti nei bandi FSE o su specifiche direttive dedicate alla formazione a domanda individuale: alcune regioni (Emilia Romagna, Piemonte e Veneto) preferiscono far confluire le fonti di finanziamento (incluse quelle comunitarie) in un'unica direttiva in modo da semplificare i processi amministrativi e generare anche un maggior impatto sulla popolazione lavorativa. Al proposito è importante evidenziare che, rispetto alle fonti di finanziamento nazionale, il FSE fino al 2003 ha consentito una maggiore estensione dei destinatari, con una impronta maggiormente sociale ed equitativa.

L'approccio innovativo

Anche i Fondi Paritetici Interprofessionali dovranno misurarsi con il sistema della formazione continua a domanda individuale. Tutti gli statuti e i regolamenti citano la formazione a domanda individuale tra le tipologie dei Piani formativi finanziabili. Chiaramente la possibilità di ricorrervi e la sua intensità dipenderà da molteplici elementi tra cui non ultimo le caratteristiche del target di lavoratori delle imprese aderenti: in questo senso il Piano formativo individuale è più confacente a quei Fondi con una forte incidenza di micro-imprese o a quelli specificamente rivolti a dirigenti. Con i primi avvisi pubblicati al termine del 2004 Fondir, Fon.Coop e Fondartigianato prevedono la possibilità di finanziare la formazione a domanda individuale, senza, tuttavia, riservare un budget specifico. Al contrario il Fondo per i Dirigenti delle PMI dedica il 50% delle risorse a bando al finanziamento di voucher di formazione individuale, evidenziando come lo strumento sia particolarmente adatto alle esigenze di soggetti che necessitano di un potenziamento del proprio bagaglio conoscitivo secondo modelli di sviluppo spesso personalizzati e ad hoc.

Un secondo strumento innovativo, almeno per la realtà italiana, è l'Individual Learning Account (ILA); a questo proposito è in corso di definizione una sperimentazione in tre regioni (Toscana, Piemonte e Umbria). In particolare la Toscana ha definito per prima le caratteristiche attraverso cui questa esperienza si realizzerà, ad iniziare dalle fonti di finanziamento (FSE) e dal numero di persone da coinvolgere (circa 3.000 in due anni di sperimentazione). Il target principale è costituito da soggetti disoccupati (90%), mentre una quota minoritaria di risorse è prevista per i cosiddetti lavoratori "atipici". Le caratteristiche salienti di questa iniziativa riguardano:

- l'assenza di cofinanziamento da parte del target (accorgimento che, al contrario, viene adottato in tutti i paesi europei);
- l'apertura di un conto personale che si concretizza di fatto in una sorta di bancomat che l'amministrazione provvede a ricaricare contestualmente all'avvenuta realizzazione del corso o dei corsi previsti (il contributo non potrà superare in due anni i 2.500 euro);
- la funzione di selezione dei destinatari e di orientamento del percorso formativo da parte dei Centri per l'Impiego.

Capitolo 2 - La formazione continua settoriale strutturata

2.1. La formazione del settore edilizio

Il settore edile in questi ultimi anni si è mostrato tra i più dinamici dell'economia nazionale nonostante la crisi congiunturale di altri comparti economici e in concomitanza con lo scarso appeal del mercato finanziario. Ciò ha inevitabilmente generato una costante richiesta di manodopera (spesso specializzata) e, conseguentemente, la crescente necessità di realizzare iniziative di formazione in grado di qualificare le risorse umane, anche in contesti territoriali difficili, in cui, ad esempio, è forte l'incidenza di lavoratori stranieri. In questo processo spicca il ruolo svolto dalle scuole edili legate a Formedil (Ente Nazionale per la Formazione e l'Addestramento Professionale per l'Edilizia), che negli anni hanno acquisito una forte esperienza, soprattutto nell'ambito dell'apprendistato, e costituiscono l'unico esempio significativo a livello nazionale di strutture formative settoriali. Il sistema è composto di 98 scuole distribuite in tutto il territorio, con una copertura quasi totale delle province italiane¹⁶.

Nell'annualità 2002-2003 sono stati erogati complessivamente 1.923 corsi (incluso tutte le tipologie formative e i diversi target) con un incremento di oltre il 30% rispetto ai due anni precedenti. Da notare una significativa concentrazione delle iniziative di formazione soprattutto al Nord (con il 76% dei corsi e con Lombardia, Piemonte, Veneto ed Emilia Romagna, dove sono state realizzate il 64% delle attività) non riconducibile esclusivamente ad una maggiore vivacità del mercato edilizio. Un analogo aumento si è avuto nel numero di allievi coinvolti (30.278 a fronte di 24.464 del periodo 2000-2001), mentre si è registrata una contrazione nel numero di ore di formazione (oltre 200.000 nel 2002-2003) dovuto alla riduzione della durata media per corso (106 ore nel 2002-2003): attività più brevi vengono soprattutto erogate dalle scuole del Nord, centrate su tematiche tecnico-specialistiche e rivolte a tecnici più che a operai.

Per quanto concerne la formazione continua in senso stretto, questa rappresenta in termini di corsi il 24% del totale e vede una equa partizione tra attività dedicate a tecnici e operai, a ciò va aggiunta una quota significativa di iniziative dedicate alla sicurezza (46% del totale) che, peraltro, rappresenta la tematica più rilevante. Le iniziative di formazione continua hanno coinvolto circa 5.900 tra tecnici e operai (con una incidenza di circa il 7% di lavoratori stranieri), vale a dire, poco più del 19% sui circa 30.000 allievi complessivamente formati nel biennio 2002-2003. A questi si aggiungono gli oltre 17.000 tecnici e operai che hanno partecipato ai corsi per la sicurezza sul lavoro. La formazione che coinvolge i livelli più "bassi", ossia muratori polivalenti, continua a prevalere su quella specialistica o di alta qualifica (in particolare operatori di macchine, stuccatori-decoratori e gruisti), a conferma di come in edilizia si manifesti un comportamento in parte divergente rispetto ad altri settori produttivi.

L'analisi delle fonti di finanziamento per tipologia formativa evidenzia alcune significative differenze per target. Il finanziamento comunitario (FSE) incide da un massimo del 90% per le attività dedicate alla qualifica di disoccupati tecnici a un minimo del 3,5% per gli apprendisti operai. Per le attività di "riqualificazione, aggiornamento e specializzazione degli operai e dei tecnici" si hanno quote di finanziamento medio rispettivamente del 12% e del 25%; per questa modalità formativa prevale l'autofinanziamento da parte delle imprese (36,1%), soprattutto per la qualificazione degli operai.

Come si è osservato, il Veneto è tra le regioni in cui vi è una diffusa cultura della formazione in edilizia. Questa tradizione sembra confermarsi nella recente "Convenzione tra Regione Veneto, Associazione Nazionale Costruttori edili (ANCE Veneto) e organizzazione sindacali di Categoria FENEAL - UIL, FILCA- CISL e FILLEA CGIL, per lo sviluppo della formazione individuale continua nel settore edile". La convenzione, ulteriormente dettagliata nell'integrazione alla Direttiva regionale 2004 sulla "Formazione individuale continua", rappresenta una novità rilevante sotto molti punti di vista. Si tratta, infatti, del primo accordo tripartito a livello regionale dedicato alla formazione continua individuale a livello settoriale. Si prevede la creazione di un fondo bilaterale a

¹⁶ I dati che seguono sono tratti dal Rapporto Formedil 2003 "Evoluzione professionale e Industria delle Costruzioni" e si riferiscono ad una indagine campionaria eseguita sull'82% dell'universo della rete Formedil.

cui partecipano parti sociali e regione. Il contributo per il 2004, cofinanziato per il 60% da fondi privati provenienti dalle Casse Edili e per il restante 40% dalla regione, è pari a 250.000 euro. Il valore massimo del voucher è stato stabilito in 1.500 euro.

Il modello di gestione dell'iniziativa prevede:

- l'attivazione di una specifica sezione "edilizia" del catalogo elettronico dell'offerta regionale di formazione continua individuale, a cui hanno accesso gli organismi accreditati con una acclarata esperienza nel settore;
- la presentazione, da parte di singoli lavoratori, delle candidature per beneficiare del voucher;
- la compilazione delle graduatorie e l'avvio dei corsi.

L'importo del voucher viene direttamente attribuito dall'assistenza tecnica del fondo bilaterale agli organismi di formazione. L'offerta è stata organizzata in sei aree tematiche (disegno tecnico, tracciamento, carpenteria, muratura in laterizio, conduzione macchine da cantiere e gestione di lavori in cantiere) a loro volta segmentate in tre livelli di expertise professionale (base, intermedio e avanzato).

Con la prima deliberazione (n. 1622/2004) sono stati messi a bando circa 83 mila euro (pari ad 1/3 delle risorse previste per il 2004), la metà destinata ai lavoratori dipendenti e il restante ai lavoratori autonomi e disoccupati. Il consistente afflusso di domande ammissibili, soprattutto da parte di lavoratori dipendenti, ha indotto in questa prima fase ad una nuova suddivisione tra i target (e all'erogazione di 48 voucher a lavoratori dipendenti e di altri 7 a lavoratori autonomi).

2.2. La formazione continua negli Ordini professionali

Nell'attività dei dottori commercialisti, dei ragionieri commercialisti e dei consulenti del lavoro la consapevolezza dell'importanza di un aggiornamento continuo delle competenze professionali è presente da tempo, tuttavia importanti innovazioni sono intervenute, con l'entrata in vigore, nel 2004, di nuovi regolamenti di categoria relativi alla formazione continua che modificano e aggiornano le regole fino ad ora vigenti.

Attraverso i regolamenti di categoria viene riconosciuta l'obbligatorietà della formazione continua che costituisce, come esplicitamente affermato, "il presupposto per la qualità e per il pregio della prestazione professionale oltre che la garanzia di tutela dell'interesse pubblico". Viene inoltre precisata la portata dell'obbligo, l'oggetto delle iniziative formative e le caratteristiche delle stesse, oltre che le regole per la certificazione dei percorsi.

Per quanto riguarda in particolare l'adempimento dell'obbligo di aggiornamento e formazione, ognuno dei tre Ordini professionali ha stabilito regole specifiche.

In particolare, per i dottori commercialisti viene definito un periodo triennale in cui conseguire i 90 crediti formativi necessari in ragione di almeno 20 l'anno (il primo triennio decorre dal 1 gennaio 2003 e termina il 31 dicembre 2005). Formazione e aggiornamento si articolano attraverso la realizzazione di:

- "eventi formativi", quali la frequenza di corsi, seminari, convegni, master (anche all'estero), partecipazione agli incontri promossi dalla categoria, ai suoi congressi;
- "attività formative particolari", che comprendono tra l'altro, le docenze relative a specifiche materie, la pubblicazione di libri e di articoli o saggi su riviste specializzate aventi sempre ad oggetto argomenti e temi attinenti l'attività professionale, la partecipazione alle commissioni d'esame di Stato per dottore commercialista.

Ogni "evento" e "attività" contribuisce, con un proprio valore, alla formazione dei crediti (una quota degli stessi deve provenire comunque da "eventi" riguardanti ordinamento professionale e deontologia). Nel regolamento viene precisato inoltre che gli Ordini hanno lo status di enti formatori a beneficio degli iscritti e che nell'organizzare e realizzare eventi ed altre attività formative, gli Ordini svolgono attività istituzionale non delegabile a terzi. Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, indirizza, coordina e conferisce uniformità di svolgimento all'attività formativa. Accreditando gli eventi formativi esso, inoltre, applica criteri uniformi nella valutazione delle attività.

Dal punto di vista dei risultati quantitativi, nel periodo compreso tra gennaio e novembre 2003, sono state realizzate 4.500 iniziative comprese nei programmi predisposti dagli Ordini ed approvati dal Consiglio Nazionale, per un ammontare pari a 30.204 crediti formativi attribuiti agli eventi. Tenuto conto quindi che gli Ordini locali sono 132 e che i dottori commercialisti iscritti negli Albi professionali sono circa 52.700 e considerando anche che i crediti formativi sono stati generalmente attribuiti in relazione alla durata degli eventi (con il parametro 1 ora/1 credito formativo), l'offerta complessiva è stata pari ad oltre tre milioni di ore ed ogni partecipante ha potuto fruire mediamente di sessanta ore di formazione (pari ad altrettanti crediti formativi).

Per i ragionieri commercialisti, il regolamento che impone l'obbligatorietà dell'aggiornamento e della formazione è entrato in vigore il primo settembre 2002 e le modifiche apportate nel 2004 avranno effetto nel 2005. L'attività deve essere almeno pari a 30 ore per anno formativo. Le ore di formazione si realizzano o attraverso la frequenza ad attività formative promosse dai Collegi regionali, dalla Fondazione Luca Pacioli, dal Sindacato nazionale e dalle Università, oppure con attività di docenza, pubblicazioni di natura tecnico-professionale e redazioni di articoli e documenti di natura tecnico-professionale. Il Consiglio Nazionale elabora il Programma annuale della Formazione continua mentre ciascun Collegio è tenuto a predisporre una progettazione annuale delle attività occupandosi, oltre che dell'organizzazione, anche della promozione delle attività formative e del riconoscimento dei singoli eventi organizzati da Enti terzi per il territorio di propria competenza. Tra le novità più rilevanti del regolamento figura il nuovo principio di accreditamento per l'offerta "esterna": non verranno più riconosciuti/accreditati gli enti formatori, ma le singole iniziative/eventi. La valutazione in questo caso toccherà ai Collegi regionali. Per accompagnare la transizione, l'accreditamento delle agenzie formative è stato prorogato fino alla fine del 2004.

Dal primo gennaio 2005 gli enti potranno rivolgersi direttamente ai Collegi per la promozione, l'organizzazione e il riconoscimento dei singoli eventi formativi, senza che si possa procedere ad accreditamenti a tempo determinato o indeterminato. Infine, la formazione a distanza diviene di esclusiva competenza dei Collegi regionali e della Fondazione Luca Pacioli.

Anche il regolamento per la formazione continua obbligatoria dei consulenti del lavoro prevede una serie di disposizioni in base alle quali le attività di aggiornamento si configurano come un diritto/dovere del professionista. Coloro che avranno conseguito almeno 25 crediti formativi nel corso dell'anno solare possono richiedere il rilascio di una attestazione di adempimento e utilizzare il relativo logo di avvenuta formazione continua obbligatoria. I Consigli provinciali hanno inoltre l'obbligo di provvedere all'annotazione nell'albo, a fianco del nominativo di ciascun iscritto, l'avvenuto adempimento o meno.

Capitolo 3 - Formazione per l'occupabilità: il caso del progetto Fiat Auto

Com'è noto, le strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*) hanno obiettivi ampi e differenziati, tutti comunque orientati a migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi d'istruzione e formazione, a mantenere nel tempo competenze in grado di rispondere all'evoluzione tecnologica produttiva e di servizio, consentire adeguati e coerenti sviluppi di carriera e una più efficace corrispondenza fra domanda e offerta di professionalità. Più in generale, l'investimento in capitale umano, favorendo l'occupabilità dei lavoratori facilitandone l'integrazione/adattabilità e il mantenimento nel tempo della permanenza al lavoro, rappresenta d'altra parte un elemento essenziale per la creazione di solide basi per il benessere dell'individuo, come cittadino e come lavoratore e, in generale, della collettività economico-sociale.

E' in questo quadro che si inserisce il Progetto di Formazione presentato da Fiat Auto, sostenuto dal Governo attraverso attività coordinate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Divisione VI - Orientamento e Formazione Professionale - e gestito da Italia Lavoro. Il progetto segue l'Accordo di Programma tra Governo e FIAT Auto del dicembre 2002 e prevede aiuti alla formazione di oltre 21500 lavoratori nel triennio 2003-2006 negli stabilimenti di: Torino-Miarafiori, Termini Imerese, Pomigliano, Cassino e Arese.

Le attività del piano di formazione e i servizi collegati alla gestione sono stati notificati alla Commissione Europea, che nel settembre 2003 ne ha autorizzato lo sviluppo in considerazione del valore che assume nel progetto l'obiettivo di accrescimento dell'occupabilità delle persone coinvolte. Proprio la scelta di programmare una serie di attività che, pur avendo quale fulcro il percorso di formazione, garantissero un forte "valore aggiunto" alle possibilità per le persone di rafforzare complessivamente il loro ruolo nel sistema lavoro, ha favorito la scelta della Commissione di accogliere senza nessuna richiesta di correzioni e/o variazioni la proposta inoltrata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La presenza di servizi associati al percorso formativo, oltre che garantire l'attento monitoraggio fisico e finanziario delle attività di formazione, prevede lo sviluppo di azioni orientate alla:

- valutazione delle performances professionali dei lavoratori inseriti nel Piano;
- certificazione delle competenze acquisite nei percorsi formativi;
- redazione del Libretto sperimentale dei lavoratori Fiat.

Il progetto costituisce un'iniziativa complessa ed articolata di governo ed assistenza al processo di formazione continua e assume un particolare rilievo quali-quantitativo nella storia delle attività di prevenzione del disagio occupazionale mediante l'incremento dell'occupabilità. Si tratta di una iniziativa significativa e innovativa di collaborazione tra una importante azienda privata nazionale e soggetti pubblici per la realizzazione di azioni di governo ed intervento orientato a favorire lo sviluppo della conoscenza quale utile e indispensabile strumento di salvaguardia occupazionale e di occupabilità e che può costituire un riferimento importante per le politiche di gestione delle crisi industriali aziendali e di settore.

In quanto modello di intervento proattivo per l'occupabilità esso si pone l'obiettivo di:

- migliorare l'efficienza e accrescere il livello di performance del personale;
- sviluppare nuove competenze, nonché la conservazione delle competenze "core" dei lavoratori;
- aumentare la spendibilità delle conoscenze acquisite dai lavoratori formati (*employability*), i quali potranno utilizzare le competenze in uscita anche in altre società o ambiti lavorativi italiani ed europei;
- conservare i livelli occupazionali nelle zone interessate.

Il piano è rivolto alle seguenti categorie di lavoratori:

- lavoratori in CIGS
- lavoratori appartenenti a categorie deboli: dipendenti in situazione lavorativa che ricoprono ruoli prevalentemente operativi, che hanno raggiunto limiti di età (45 anni) e che sono in possesso di un titolo di studio definito debole (licenza media inferiore o licenza elementare), che li espongono a rischi di disoccupazione se non riqualificati;

- lavoratori definiti potenzialmente a rischio occupazionale, ovvero: a) tutti i lavoratori non laureati dell'area produttiva; b) tutti i lavoratori delle altre aree con un titolo di studio non universitario, con un'anzianità aziendale superiore ai 13 anni, con un'età anagrafica non inferiore ai 35 anni;
- altri lavoratori, ovvero: a) tutti i laureati dell'area produttiva; b) tutti i laureati ed i lavoratori delle altre aree con un livello di istruzione media superiore assunti non prima del 1991 e con un'età anagrafica inferiore ai 34 anni

Si tratta del più ampio intervento di formazione continua realizzato in Italia e in Europa e permetterà di verificare sul campo sia i benefici diretti derivanti dalla "logica di intervento preventivo" rispetto al rischio di ampliamento del disagio occupazionale che la trasferibilità del modello di azione in eventuali ulteriori interventi da attuare in analoghe situazioni. L'impianto complessivo del progetto didattico è organizzato in moduli formativi integrati gestiti da strutture formative in house con Fiat Auto ovvero individuate attraverso bandi pubblici. Le soluzioni adottate puntano a integrare in modo armonico le innovazioni tecnologiche, organizzative e produttive e i livelli qualitativi di prodotto/processo inseriti nell'attuazione del Piano Industriale e prevedono:

- una parte più consistente di formazione "generale" - per circa 18.500 persone e per un totale di 157.000 giornate formative - il cui obiettivo è quello di sviluppare competenze connesse al funzionamento generale dei processi di produzione ed allo stesso tempo generare know how esportabile ad altre imprese o altri settori di lavoro;
- una quota di interventi formativi "specialistici" - per circa 3000 persone e per un totale di 30.400 giornate - il cui obiettivo è quello di sviluppare competenze connesse all'evoluzione tecnologica di prodotto e di processo per attività specialistiche.

Il costo complessivo dell'intervento nel triennio è di circa 84.000.000 Euro ed è previsto un cofinanziamento pubblico di circa 44.000.000 Euro. L'impatto del progetto è molto significativo a livello generale proprio in relazione sia agli obiettivi diretti (il rafforzamento dell'occupabilità dei lavoratori), che indiretti (la sperimentazione di metodologie e strumenti di gestione di interventi formativi per grandi numeri, la sperimentazione di nuove modalità di certificazione dei percorsi di formazione e di redazione del libretto formativo). La certificazione delle competenze acquisite nel percorso formativo è volta sia a garantire la trasparenza dell'intervento che a favorirne la spendibilità in ambito nazionale e comunitario nel rispetto degli indirizzi dell'Unione Europea sulla mobilità dei lavoratori.

Proprio in relazione agli obiettivi complessivi del progetto la Divisione VI - Orientamento e Formazione Professionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso il Comitato di Pilotaggio assistito da Italia Lavoro e dall'Isfol, ha avviato una serie di incontri con le Regioni interessate - Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania e Sicilia - per concordare le modalità di certificazione della formazione, di competenza delle Regioni stesse. Sempre in accordo con le Regioni coinvolte verrà sperimentata la realizzazione del libretto sperimentale dei lavoratori Fiat Auto - contenente:

- dati anagrafici, che verranno integrati attraverso la redazione della scheda anagrafico-professionale da parte di tutti i lavoratori;
- dati professionali aggregati secondo il modello del Curriculum Europeo;
- il macro profilo di riferimento (e le competenze ad esso associate) che permetta di collegare il ruolo lavorativo svolto in azienda dal lavoratore alle classificazioni italiane ed europee;
- competenze dichiarate;
- certificazione delle competenze acquisite attraverso il percorso formativo.

Lo strumento permetterà al lavoratore e al Sistema dei Servizi locali di disporre in tempo reale delle informazioni utili al rapporto con i Servizi di aiuto pubblico-privato e il mercato del lavoro italiano ed europeo. Le metodologie, gli strumenti tecnologici e le risorse mobilitate dall'insieme delle attività di progetto permettono di disporre di una filiera di azioni tali da facilitare l'utilizzo della formazione continua anche in relazione all'uso dei fondi ad essa orientati in quanto integrano:

- il monitoraggio rigoroso dell'andamento delle azioni e la rispondenza agli obiettivi;

- l'utilizzo integrato delle potenzialità di servizio e delle azioni presenti sui territori coinvolti mediante l'ottimizzazione delle capacità operative e l'utilizzo di "azioni di sistema" per target specifici;
- prassi, standard metodologici e comunicativi (web) di integrazione dei servizi creando sinergie efficaci, condivise e che favoriscano la trasferibilità;
- modalità innovative nel rapporto pubblico privato su interventi di "formazione su larga scala" ancora poco diffusi.

Capitolo 4 - L'evoluzione del sistema di monitoraggio della formazione continua

4.1. La costruzione di un sistema nazionale di monitoraggio

La crescente esigenza di monitorare le politiche pubbliche di formazione si è andata rafforzando nell'ultimo periodo parallelamente allo sviluppo e alla differenziazione degli strumenti e delle fonti di finanziamento e alla necessità di disporre di informazioni che, ai vari livelli istituzionali, possano essere utilizzate nella valutazione dell'efficacia delle strategie adottate e nelle eventuali revisioni dei programmi di intervento.

Particolare importanza assumono in questo senso le diverse tipologie di aggregazione delle informazioni: non si tratta esclusivamente di condensare i dati secondo le varie entità territoriali (dai distretti, alle le province, alle regioni fino al livello nazionale), ma anche in base ai singoli settori economici, classi dimensionali d'impresa e tipologie dei target. Tali aggregazioni, infatti rappresentano i cluster su cui di addensano e programmano le strategie di policy. Pur tenendo conto delle peculiarità delle singole politiche di finanziamento, il modello ideale verso cui si tende è quello di disporre di informazioni confrontabili, standardizzate e in *real time*. Si tratta di condizioni necessarie per garantire la costruzione di un sistema unico di informazione e che richiedono un concerto tra tutti gli attori che operano per le politiche di formazione continua (non solo istituzioni e parti sociali, ma anche il sistema dell'offerta e della domanda). In questa direzione si orientano gli ultimi provvedimenti del MLPS, laddove con specifici provvedimenti, sono stati avviati sistemi di monitoraggio per le diverse linee di policy caratterizzati da una forte compatibilità e interazione dei piani di lettura.

In particolare per la legge 236/93 e la 53/00 si può parlare di sistemi di monitoraggio speculari e compatibili per tipologia di informazione da raccogliere e da aggregare. Una analoga base comune di dati è rintracciabile per il monitoraggio dei Fondi Interprofessionali, anche se questi seguono logiche di raccolta e percorsi di elaborazione certamente peculiari. Diversi sono i problemi di armonizzazione del sistema di monitoraggio del FormaTemp (il fondo per la formazione continua dei lavoratori interinali) che, tuttavia è stato impostato in modo tale che, successive aggregazioni compatibili con gli altri sistemi risultano effettivamente praticabili.

Per quanto riguarda il monitoraggio della legge 236/93 il MLPS ha recentemente proposto alle regioni l'elaborazione di un rapporto semestrale relativo sia alle informazioni di natura finanziaria, sia alle caratteristiche delle iniziative finanziate, dei lavoratori coinvolti (secondo le tipologie di destinatari di volta in volta indicati nei provvedimenti di attuazione) e delle imprese di appartenenza. Vengono richieste inoltre alcune informazioni sulle scelte organizzative ed operative seguite dalle amministrazioni, come ad esempio:

- il ruolo delle Province nella gestione dei processi;
- l'organizzazione dell'offerta formativa (in particolare per l'eventuale costituzione di cataloghi collegati alla concessione dei voucher individuali);
- la scelta delle tipologie di destinatari tra i target indicati e le scelte per quanto riguarda l'impiego della riserva regionale del 30% destinate alle categorie di lavoratori definite da ogni regione o provincia autonoma;
- le forme, modalità, e dimensioni dell'eventuale contributo privato al finanziamento delle iniziative;
- le scelte adottate per "favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo"; per "valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua"; per tener conto "del contestuale avvio operativo dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua".

Il rapporto di monitoraggio contiene quindi una parte dedicata agli aspetti *qualitativi* ed una parte dedicata alla proposizione sintetica dei seguenti dati quantitativi di attuazione:

- dati di sintesi per le diverse tipologie di Piani formativi finanziati;
- dati specifici sulle imprese beneficiarie;
- dati specifici sui lavoratori coinvolti;
- dati sulle caratteristiche dei progetti;
- dati finanziari.

La natura particolare degli interventi previsti dalla legge 53/2000 impone che vi sia una specifica attenzione all'attività di monitoraggio, al fine di comprendere le dimensioni e le caratteristiche dell'esperienza e stabilirne pregi, limiti, aree di miglioramento e opportunità. Il MLPS ha proposto alle regioni le linee guida per l'elaborazione di rapporti annuali di monitoraggio, richiedendo anche in questo caso alcune informazioni di carattere qualitativo (alcune di queste, identiche a quelle della legge 236/93):

- il ruolo delle Province nella gestione dei processi;
- l'organizzazione dell'offerta formativa (come ad esempio l'eventuale costituzione di cataloghi collegati alla concessione dei voucher individuali);
- la scelta delle tipologie di destinatari;
- le modalità di individuazione dei fabbisogni;
- le forme di eventuale integrazione con le altre fonti di finanziamento (FSE, legge 236/93),
- le forme, modalità, e dimensioni del contributo privato al finanziamento delle iniziative.

La realizzazione del monitoraggio pone, in questo caso, alcune problematiche specifiche legate alla possibile diversificazione delle proposte progettuali. La legge prevede, infatti, due tipologie di iniziative finanziabili (progetti di formazione che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro e progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori). I rapporti regionali di monitoraggio trattano quindi nel dettaglio e separatamente le due tipologie d'intervento.

Come per la legge 236/93 il rapporto di monitoraggio contiene la parte dedicata agli aspetti *qualitativi* e la parte dedicata alla sintesi dei dati quantitativi di attuazione:

- dati specifici sulle imprese beneficiarie;
- dati specifici sui lavoratori coinvolti;
- dati sulle caratteristiche dei progetti;
- dati finanziari.

Per entrambe le linee di finanziamento (236/93 e 53/00), le informazioni per il monitoraggio vengono raccolte dagli uffici regionali competenti ed eventualmente dalle province (secondo il ruolo che esse svolgono nei diversi contesti). La raccolta dei dati avviene presso i soggetti attuatori delle iniziative formative (imprese o organismi di formazione) secondo le regole e le prassi fissate dalle amministrazioni regionali e/o provinciali.

Il sistema di monitoraggio delle attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali è concepito su un duplice livello corrispondente a due fasi successive di attuazione:

- nella prima fase il sistema prevede che i Fondi, come risvolto della propria attività di selezione e finanziamento dei Piani formativi, provvedano alla raccolta ed elaborazione di un set minimo di variabili da trasmettere in forma aggregata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con cadenza semestrale;

- nella seconda fase la rilevazione sarà più approfondita e si avvarrà di un sistema di monitoraggio telematico compilato a livello di singolo progetto direttamente dai soggetti attuatori.

Il monitoraggio della prima fase consente la raccolta sistematica e ricorrente di informazioni relative a tre ambiti:

- le risorse finanziarie complessivamente utilizzate dai Fondi per le tre categorie principali di spesa (attività di gestione, attività propedeutiche e attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi) e il loro grado di attuazione anche in termini temporali;
- le attività realizzate attraverso i Piani formativi finanziati dai Fondi, tenendo conto delle diverse tipologie di intervento, delle caratteristiche dell'attività realizzata e del soggetto attuatore;
- i destinatari della formazione, ovvero imprese e lavoratori coinvolti, anche tenendo conto dell'articolazione tipologica dei Piani formativi.

Il sistema prevede il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati a vario titolo dal processo di attuazione: l'INPS, i Fondi e i soggetti attuatori (imprese e organismi). L'INPS, raccoglie le adesioni, e le eventuali revoche, ai Fondi mediante le denunce contributive aziendali (mod. DM10/2), provvedendo su questa base a trasferire a partire dal 2004 le risorse versate ai Fondi prescelti dalle imprese. I Fondi nazionali e le loro articolazioni a livello regionale/territoriale producono informazioni di natura finanziaria e fisica relative alle risorse impegnate, spese e rendicontate, sia destinate al finanziamento dei piani formativi, sia utilizzate direttamente dai Fondi per le attività propedeutiche e gestionali. I soggetti attuatori, infine, che presentano ai Fondi i Piani formativi per il finanziamento, producono le informazioni di natura fisica e finanziaria relative all'attuazione dei Piani e dei progetti formativi realizzati, nonché i dati sui beneficiari finali (imprese e lavoratori).

La costruzione di un sistema condiviso di monitoraggio delle attività realizzate da FormaTemp deve necessariamente prendere in considerazione alcuni elementi che differenziano notevolmente la programmazione di quest'ultimo da quella dei nuovi Fondi paritetici Interprofessionali. Tali elementi derivano principalmente dalle particolari esigenze del settore economico di riferimento (il mercato del lavoro temporaneo), al quale FormaTemp ha dovuto ovviamente adattare, negli anni, molti aspetti della sua gestione. E' sufficiente, ad esempio, ricordare che:

- la formazione supportata da FormaTemp è generalmente caratterizzata da progetti di durata molto breve, essendo molte iniziative finalizzate all'inserimento immediato degli allievi in missioni di lavoro temporaneo;
- l'insieme delle attività formative finanziate deriva principalmente da unità progettuali semplici, quasi mai legate alla realizzazione di Piani aziendali/settoriali/territoriali complessi, come invece è previsto (e spesso auspicato) nei Piani Operativi d'Azione dei nuovi Fondi Interprofessionali;
- i soggetti che possono proporre progetti formativi sono sempre e solo le imprese (in questo caso le imprese di fornitura di lavoro temporaneo), a stretto beneficio dei propri lavoratori dipendenti (a tempo determinato o indeterminato);
- gli aspetti al punto precedente non escludono la possibilità che la formazione finanziata non coinvolga altre imprese, le quali sono, generalmente, quelle in cui gli allievi svolgeranno (o stanno svolgendo) le missioni di lavoro temporaneo;
- di conseguenza, i contenuti delle attività formative finanziate presentano una notevole variabilità, essendo essi fortemente legati al settore produttivo e alle aree funzionali di riferimento delle aziende "ospitanti" in cui, di volta in volta, vengono svolte le missioni di lavoro temporaneo;

- a differenza di ciò che è previsto nei P.O.A. degli altri Fondi Interprofessionali, gli allievi che beneficiano della formazione di FormaTemp sono, nella quasi assoluta totalità, lavoratori flessibili (e cioè con contratto di lavoro interinale a tempo determinato) oppure soggetti inoccupati candidati allo svolgimento di missioni.

Il monitoraggio di FomaTemp si basa comunque su un sistema informativo maturo che il Fondo ha sviluppato sin dal suo avvio. Ad oggi, tale sistema consente di gestire *on line* tutte le fasi di programmazione delle attività finanziate dal Fondo: dalla presentazione ex ante dei progetti sino alla rendicontazione finale delle spese. Tale sistema è fra l'altro dotato di particolari *utilities* che consentono una reportistica dettagliata e aggiornata su tutti i dati fisico-finanziari presenti nell'archivio dei progetti formativi. Ciò consente elaborazioni "filtrate", e cioè condizionate a sottoinsiemi di attività individuate con molteplici possibili criteri di selezione. Il sistema presenta quindi una relativa flessibilità, tale da permettere l'inserimento di variabili nuove in merito ai diversi aspetti gestionali delle attività formative. Si tratta di condizioni che rappresentano una base da cui poter partire per la costruzione di un sistema condiviso di monitoraggio nazionale della formazione continua.

4.2. La valutazione dell'efficacia della formazione continua

A differenza della formazione professionale finalizzata all'inserimento lavorativo, la cui efficacia viene tradizionalmente misurata in termini di aumento delle probabilità di trovare un'occupazione ad un dato periodo di tempo dal corso e che può contare su un'ampia riflessione su metodologie e prassi, la valutazione di efficacia della formazione continua presenta elementi di maggiore complessità, legati sia alla duplicità dei beneficiari coinvolti (imprese e lavoratori), sia agli obiettivi che le politiche di formazione continua più o meno esplicitamente perseguono. La valutazione della formazione continua si trova infatti a confrontarsi con un panorama non necessariamente condiviso di definizioni e di prassi che ne delimitino univocamente l'oggetto e gli obiettivi valutativi. La pluralità dei significati che afferiscono al termine formazione continua, implicano una riflessione più attenta sul concetto di efficacia e quindi sulla sua valutazione quando si tenta di prenderne in considerazione perlomeno i principali, come appare anche dalla limitata letteratura esistente.

L'ambito di osservazione

Da un punto di vista valutativo la ricostruzione della teoria e della prassi della formazione continua individua diversi percorsi. Nella letteratura microeconomica la formazione aziendale è considerata un investimento in R&S e in questa ottica la sua valutazione è legata al rendimento in termini ad esempio di performance e di capacità innovativa. Nella teoria economica la necessità di una politica di sostegno alla formazione continua è legata alla correzione di un comportamento delle imprese che tendono a investire in formazione meno della dimensione "socialmente ottimale", a causa di una non appropriabilità dell'investimento (ovvero i benefici potrebbero non essere dell'impresa che ha sostenuto i costi, ma del lavoratore che potrebbe offrire le sue accresciute competenze ad altra impresa ricevendo un maggiore salario). In tale contesto le politiche di formazione continua si propongono come politiche per la competitività delle imprese che incentivano l'acquisizione di capacità innovativa lasciando a queste ultime la decisione sugli investimenti in risorse umane e tecnologiche da effettuare. La valutazione della policy richiederebbe dunque un'analisi dal punto di vista delle imprese, ovvero dei soggetti che hanno la facoltà di prendere decisioni in tal senso rendendo più o meno efficaci le azioni di incentivazione pubblica. In questa ottica una politica pubblica per la formazione continua è da inquadrarsi come politica industriale.

Un'altra direzione è quella per cui l'impresa è considerata un intermediario corresponsabile e cofinanziatore (con il soggetto pubblico) dell'aumento di capitale umano attraverso "la manutenzione" e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, secondo una logica di adattabilità dei lavoratori. Questa politica di sostegno alla formazione continua viene dunque a configurarsi come politica del lavoro e la relativa valutazione degli effetti dovrà dunque verificare i benefici

ottenuti dai lavoratori in termini di accrescimento delle competenze e migliori performance sul mercato del lavoro.

Diverso è infine l'approccio alla valutazione della formazione continua nella definizione sufficientemente ampia che ricomprende al suo interno target-group diversi, ovvero lavoratori occupati, ma anche disoccupati e adulti in generale, e comunque chiunque voglia aggiornare e migliorare le proprie conoscenze in qualunque momento della propria vita lavorativa. In questo caso è il singolo che autonomamente decide di investire nella formazione e in questa ottica la formazione continua sembra più palesarsi come un segmento del lifelong learning, la cui valutazione presenta dunque una specificità ulteriore.

Le esperienze in atto in Italia: le metodologie, gli strumenti e le prassi nell'ambito del Fondo sociale europeo

Negli ultimi dieci anni la letteratura internazionale ha offerto contributi sulla valutazione degli effetti degli investimenti in formazione continua, misurato sia in termini di redditività per l'impresa che per i lavoratori, grazie anche alla disponibilità di dataset di tipo panel longitudinali, riflettendo la molteplicità degli approcci politici. In Italia le esperienze fatte sono ancora molto limitate, anche a causa dell'inadeguatezza degli archivi dei beneficiari (imprese e lavoratori) delle politiche pubbliche di finanziamento della formazione continua o di basi di dati utilizzabili a tali scopi. Un contributo rilevante alla realizzazione di valutazioni dell'efficacia della formazione continua è stato dato dalla programmazione del Fondo sociale europeo 2000-2006, nell'ambito della quale, a livello delle amministrazioni regionali e provinciali titolari della programmazione cofinanziata si stanno sperimentando le prime valutazioni di efficacia della formazione continua¹⁷.

Come già sperimentato in altri ambiti, il partenariato con le Amministrazioni responsabili delle programmazioni di Fse, ha portato alla messa a punto di un questionario minimo comune per la rilevazione degli esiti della formazione continua, anche valorizzando le esperienze già realizzate in alcuni contesti regionali. Il questionario, da somministrare ai lavoratori che hanno partecipato ad un'attività di formazione, raccoglie informazioni relative alle caratteristiche degli individui e agli effetti della formazione stessa. Tale rilevazione consente infatti di operare confronti ante e post formazione, mediante la ricostruzione del percorso dei lavoratori formati in termini di cambiamento delle caratteristiche del proprio lavoro. Quest'ultimo è osservato nel caso dei lavoratori dipendenti (o parasubordinati considerati assimilabili) rispetto a:

- l'azienda di appartenenza;
- il contratto (tipo e durata);
- la retribuzione;
- i miglioramenti della posizione lavorativa percepiti dal lavoratore;
- l'acquisizione di competenze spendibili

Nel caso dei lavoratori autonomi:

- il tipo di attività autonoma;
- la dimensione dell'attività (fatturato, dipendenti e/o collaboratori e numerosità dei clienti);
- la soddisfazione nel lavoro;
- i miglioramenti dell'attività percepiti dal lavoratore

Lo stato dell'arte delle rilevazioni appare ad oggi piuttosto diversificato, sia per le specifiche scelte operate a livello regionale, sia perché i sistemi di monitoraggio esistenti non sempre garantiscono la disponibilità di un archivio dei lavoratori e delle imprese che rappresenta la premessa indispensabile per la realizzazioni di indagini di questo tipo. Il coordinamento metodologico attuato in ambito Fse permette di fornire, sulla base delle informazioni ad oggi disponibili, un quadro delle attività valutative inerenti la formazione continua: nel Centro-nord tra il 2004 e il 2005 sette amministrazioni

¹⁷ La Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol, nell'ambito dell'attività del gruppo di lavoro "Placement", ha assunto un ruolo di coordinamento scientifico-metodologico. Il gruppo operativo dal 1997 è composto dalle Autorità di gestione centrali e regionali del Fse, dai referenti da queste incaricati (valutatori indipendenti e personale di assistenza tecnica, ecc.) e da altri soggetti istituzionali.

hanno realizzato o stanno per realizzare indagini sull'efficacia della formazione continua (Emilia Romagna, PA Bolzano, Piemonte, PA Trento, Toscana, Lazio e Valle d'Aosta) utilizzando il questionario comune messo a punto.

Si tratta di indagini di natura prevalentemente campionaria che coinvolgono esclusivamente i lavoratori senza considerare il versante "imprese". Ad eccezione della Valle d'Aosta, che ha previsto di coinvolgere nella rilevazione le due tipologie di beneficiari, le Amministrazioni hanno scelto di sviluppare le indagini sull'efficacia della formazione continua individuando come unità di rilevazione i lavoratori, secondo un approccio valutativo che declina l'efficacia in termini di "rendimenti" dell'investimento per i lavoratori e non per l'impresa i cui essi sono eventualmente inseriti. Questa scelta evidenzia inoltre come le Regioni e le Province abbiano adottato una accezione "larga" del termine formazione continua, che comprende al suo interno target diversi: non solo i lavoratori dipendenti del settore privato, ma anche dipendenti della pubblica amministrazione, nonché i lavoratori autonomi, e in generale ogni lavoratore che nell'ambito della sua vita lavorativa si avvicina alla formazione nell'ottica del lifelong learning, anche attraverso l'utilizzo del voucher formativo.

In conclusione è possibile sostenere che l'avvio, anche se in maniera non omogenea, di indagini retrospettive sull'efficacia della formazione continua sembra indicare una progressiva diffusione di questo tipo di valutazione a livello regionale e provinciale. L'adozione di uno strumento comune apre la strada per una valutazione a livello nazionale della politica di formazione continua cofinanziata, anche se alcuni aspetti metodologici debbono essere ancora opportunamente condivisi.

**PARTE TERZA. Analisi della domanda di formazione continua.
Sintesi di alcune ricerche condotte dall'Isfol per conto del MLPS**

Le caratteristiche dei processi formativi per i lavoratori e per le imprese

Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua.

Dall'ultima indagine condotta dall'Isfol su un panel di lavoratori¹⁸, emerge che quasi un occupato su tre ha partecipato ad attività di formazione continua nel corso del 2003. In particolare le esperienze formative riguardano il 28,8% dei lavoratori dipendenti di imprese private e il 29,2% dei lavoratori autonomi. Rispetto all'anno precedente, il livello di partecipazione risulta in crescita di circa 4,5 punti percentuali.

Si conferma ancora l'esistenza di problemi legati all'inquadramento professionale oltre che alle caratteristiche socio-demografiche degli individui coinvolti. L'accesso alla formazione (cfr. le due tabelle seguenti) riguarda prevalentemente lavoratori con posizioni professionali stabili con un livello di qualifica medio-alto, per lo più uomini, appartenenti alle classi di età giovani e centrali, con alti livelli di istruzione, dipendente di grandi e medie aziende. Non hanno facile accesso invece i lavoratori appartenenti con bassa qualifica, di sesso femminile, over 45, con bassi livelli di istruzione e dipendenti di piccole e micro-imprese.

Anche nel 2003, i quadri intermedi rappresentano, insieme ai dirigenti, la categoria di dipendenti con il più alto livello di accesso alla formazione (48,1%), seguono gli impiegati (33,8%) e, seppur con lievi margini di miglioramento rispetto al passato, gli operai ed i commessi (18,5%).

Il divario tra uomini e donne supera gli otto punti percentuali mentre rimane molto differente l'accesso per classe di età e per titolo di studio. La percentuale di addetti formati nelle grandi aziende è pari al 43,7, si mantiene intorno al 30 nelle Pmi con più di 50 addetti, mentre si attesta intorno al 21 nelle piccole e nelle micro-imprese.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, livelli più alti di partecipazione si riscontrano ancora una volta tra i liberi professionisti (49,4%), seguiti dagli imprenditori (31,8%) e dai soci di cooperative (29,4%). Al di sotto della media troviamo i commercianti e gli artigiani con il 23,4% e, infine, i coadiuvanti, con il 20,5%.

Il confronto fra l'accesso alla formazione degli autonomi e dei dipendenti mette in evidenza un'inversione del divario di genere fra gli autonomi, soprattutto nel caso delle libere professioni (61,1% le donne formate contro il 46,4% degli uomini), tra i soci di cooperative e tra i coadiuvanti.

Per quanto riguarda le attività formative intraprese nel periodo relativo alle 4 settimane precedenti l'intervista, il livello di partecipazione dei lavoratori raggiunge valori interessanti: per quanto riguarda la formazione continua, fra i dipendenti si raggiunge il 6,1% e il 6,2% tra gli autonomi.

Tra i dipendenti si evidenzia una maggiore propensione alla formazione da parte dei dirigenti (22,2%) ed un andamento che sostanzialmente ricalca quello rilevato su base annuale. Fra i lavoratori autonomi, invece, tutte le figure professionali presentano valori superiori alla media, tranne nel caso di artigiani e commercianti, dove il livello di partecipazione scende al 2,7%.

Se consideriamo sia le attività di formazione continua sia quelle di formazione permanente, la partecipazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista raggiunge, nella classe 25-64 anni, il 7,8% per i dipendenti ed il 9,4% per gli autonomi.

¹⁸ La rilevazione 2004 (con riferimento all'anno 2003) rappresenta la terza fase della ricerca sugli "atteggiamenti ed i comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua in Italia" e aggiorna le due rilevazioni effettuate negli anni precedenti attraverso un'indagine "panel", limitata quindi ad una parte del campione. L'indagine è stata realizzata attraverso tecnica CATI su due campioni distinti di lavoratori: dipendenti di imprese private (rappresentativo di un universo di circa 10 milioni di lavoratori); indipendenti (rappresentativo di un universo pari a circa 5,5 milioni di lavoratori).

Tab. 34 – Caratteristiche dei lavoratori dipendenti formati nel 2003 per categoria professionale (Italia, %)

CARATTERISTICHE	DIPENDENTI			
	Media	Dirigenti, Quadri	Impiegati di concetto, tecnici, esecutivi	Operai specializzati, comuni, Commessi, cassieri
Media	28,8	48,1	33,8	18,5
GENERE				
Uomo	32,2	49,1	38,8	21,4
Donna	23,6	40,0	29,0	13,0
ETÀ				
fino a 24	26,8	—	30,2	20,0
25-34	32,0	53,3	31,6	27,9
35-44	27,6	40,5	36,7	13,7
45-54	28,4	51,2	34,2	15,2
55 e oltre	16,9	30,8	23,8	4,0
TITOLO DI STUDIO				
Laurea	51,7	53,2	49,4	53,8
Media superiore	31,6	47,6	33,3	19,8
Diploma prof.	28,1	66,7	25,0	27,0
Media inferiore	16,2	21,4	24,6	14,5
Elementare	12,5	—	20,0	11,1
AREA GEOGRAFICA				
Nord Ovest	28,9	51,0	30,2	21,5
Nord Est	30,3	53,8	40,1	15,1
Centro	26,7	55,6	28,2	21,7
Sud e Isole	28,2	34,3	37,9	14,4
CLASSI DI ADDETTI DELL'AZIENDA				
<10	20,6	53,1	20,5	14,8
10-49	21,4	22,7	29,1	13,1
50-249	29,7	54,5	37,0	18,5
250 e oltre	43,7	53,8	49,5	29,5
SETTORE				
Industria	24,0	36,8	30,6	18,5
Costruzioni	25,9	53,3	28,4	15,7
Commercio	19,5	60,0	21,5	12,0
Servizi	39,9	51,5	42,8	24,3

Fonte: Isfol, Indagine campionaria MLPS-Isfol 2004 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua"
Il segno (-) indica un valore statisticamente non significativo. I totali comprendono comunque i dati non esposti

Riguardo alle caratteristiche dell'attività formativa, prevalgono i modelli di tipo strutturato corsuale, soprattutto per i dipendenti. I corsi diretti a questi ultimi hanno riguardato in maggior misura i temi della sicurezza sul lavoro, dell'informatica gestionale e di base, dell'aggiornamento su nuove tecniche di produzione. I corsi dedicati agli autonomi hanno invece privilegiato l'aggiornamento su nuove tecniche di produzione, e solo secondariamente altri temi quali l'aggiornamento legislativo, il marketing, la sicurezza, la contabilità e l'aggiornamento sull'utilizzo di macchine. In particolare, i corsi in FAD si sono concentrati principalmente sull'inglese di base; nel caso dei dipendenti, anche sull'informatica gestionale; mentre per gli autonomi hanno riguardato spesso l'aggiornamento sulle nuove tecniche di produzione.

Sono alti i livelli di reiterazione delle esperienze nel corso dell'anno: il 27% dei dipendenti e il 38,1% degli autonomi ha seguito tre o più corsi. La durata media delle iniziative per i dipendenti è stata di circa 39 ore, cresce a 48 per gli autonomi.

La formazione dei dipendenti è avvenuta prevalentemente all'interno della azienda (58% dei casi), presso l'azienda madre/capofila (7%) o all'esterno (35%). Il 75% ha partecipato ad attività di formazione durante l'orario di lavoro, il 19% al di fuori, il restante 6%, parte in orario, parte al di fuori.

Considerando l'ultimo corso frequentato nel 2003, l'82% dei dipendenti ha beneficiato del finanziamento aziendale, il 10%, ha utilizzato risorse pubbliche (nel 2% dei casi tramite il voucher), solo nel 5% dei casi la formazione è stata finanziata con risorse proprie. Per gli autonomi, il ricorso a risorse proprie riguarda il 46% dei formati il 18% ha frequentato le attività grazie al contributo di

albi o associazioni, il 17% attraverso l'azienda di cui è titolare, un ulteriore 17% grazie a risorse pubbliche (di cui solo in una percentuale trascurabile ha usufruito di un voucher). Sia fra i dipendenti che fra gli autonomi il FSE viene percepito come il principale strumento di finanziamento della formazione.

Tab. 35 – Caratteristiche dei lavoratori indipendenti formati nel 2003 per categoria professionale (Italia, %)

INDIPENDENTI						
CARATTERISTICHE	Media	Imprenditori	Liberi professionisti	Lavoratori in proprio	Soci di cooperativa di produzione/servizi	Coadiuvanti/ collaboratori nell'impresa familiare
GENERE	29,3	31,8	49,4	23,4	29,4	20,5
Uomo	28,7	32,4	46,4	23,5	25,0	12,5
Donna	30,7	30,8	61,1	22,9	30,8	26,6
ETÀ						
fino a 24	--	--	--	--	--	--
25-34	27,8	33,3	45,9	22,9	20,0	15,4
35-44	35,6	32,0	60,0	29,3	36,4	32,5
45-54	29,0	30,4	51,2	22,6	36,4	18,8
55 e oltre	21,4	33,3	38,2	14,6	33,3	--
TITOLO DI STUDIO						
Laurea	50,4	37,5	57,9	31,3	80,0	33,3
Media superiore	30,9	31,7	53,8	24,8	14,3	24,5
Diploma prof.	27,8	30,0	36,4	25,6	37,5	--
Media inferiore	21,7	28,6	13,3	22,7	22,2	17,9
Elementare	14,9	--	16,7	17,0	--	--
AREA GEOGRAFICA						
Nord Ovest	23,3	29,0	39,5	20,7	25,0	6,1
Nord Est	29,1	36,8	46,7	25,8	16,7	18,5
Centro	29,4	20,0	44,4	26,7	44,4	16,7
Sud e Isole	35,3	40,0	60,8	21,6	20,0	44,8
SETTORE						
Industria	25,4	35,3	37,5	21,8	--	31,8
Costruzioni	20,8	21,1	25,0	24,1	--	--
Commercio	22,5	25,0	26,3	23,1	40,0	15,1
Servizi	39,9	39,3	56,6	24,5	37,5	30,0

Fonte: Isfol, Indagine campionaria MLPS-Isfol 2004 "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua"

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

Chi, fra gli autonomi, ha utilizzato risorse proprie per finanziare il corso ha dichiarato di avere speso in media 910 Euro, ma di essere disposto a spenderne fino a 1.400. La disponibilità dei dipendenti non supera, invece, gli 800 Euro. Il 53% dei dipendenti e il 61% degli autonomi è disposto ad investire mediamente 6 ore a settimana per attività formative.

Riguardo agli effetti, la maggioranza dei dipendenti, ritiene che l'aver partecipato ad iniziative di formazione abbia prodotto benefici sia per sé che per l'impresa.

Se, in generale, il beneficio più importante consiste nell'aver migliorato le proprie competenze/abilità, per il 57% dei quadri la formazione ha accresciuto anche le possibilità di cambiare azienda, mentre, ad esempio, per il 26% dei commessi/cassieri, la formazione ha migliorato le possibilità di conservare il posto di lavoro. Molto bassa è la percentuale di chi ha riscontrato miglioramenti sostanziali di tipo retributivo o di carriera.

Infine, per quanto riguarda gli autonomi, sono i liberi professionisti ed i lavoratori in proprio ad avere percepito benefici immediatamente dopo il termine della formazione, mentre secondo gli imprenditori le attività hanno prodotto effetti solo a medio-lungo termine.

Le politiche e le strategie di formazione continua nelle grandi imprese italiane

Le pratiche di formazione continua delle grandi imprese sono molto differenti rispetto a quelle presenti nelle PMI, sia sul piano della quantità e dell'intensità degli interventi, sia per la complessità

delle scelte organizzative. Le grandi imprese tendono infatti a programmare la formazione e ad organizzarla secondo modalità e meccanismi (gestionali, di pianificazione e controllo, di interazione con i fornitori di servizi e con i soggetti formati), che rimandano alla necessità di definire strategie di intervento di medio-lungo periodo.

La seconda rilevazione campionaria sulle grandi imprese italiane¹⁹ conferma l'ampia diffusione delle pratiche formative anche se realizzate secondo impegni di spesa, modalità di organizzazione e strategie di intervento spesso molto diverse.

Ad un generale aumento dei livelli di investimento effettuati nel 2001, è seguita nel 2002 una sensibile diminuzione che non sembra tuttavia accompagnarsi ad un calo della percentuale dei dipendenti formati e delle ore di formazione per addetto, sostanzialmente stabili nella maggior parte del campione. Ciò potrebbe essere il risultato di una discontinuità della formazione di qualità superiore (che richiede maggiori investimenti e ricorso al mercato) e di una parallela (seppur lieve) crescita della formazione "manutentiva".

Tab. 36 - Principali indicatori relativi alla formazione continua nelle Grandi Imprese (Italia)

	2000	2001	2002
% di imprese che hanno fatto attività di formazione ²⁰	94,5	96,9	90,7
% di dipendenti formati	38,9	43,7	43,6
ore medie di formazione per addetto		20,1	22,3

Fonte: Isfol, Indagine campionaria MLPS-Isfol 2003-2004 "Le politiche di formazione delle Grandi Imprese in Italia"

In genere, il buon andamento dell'azienda sembra influenzare positivamente l'entità degli investimenti in formazione: le imprese che nel 2002 non hanno svolto attività formali si distinguono dal resto del campione per minore produttività e redditività per addetto, sia nel 2001 che nel 2002.

L'analisi dei dati mostra:

- una percentuale più ampia di addetti formati nelle imprese del terziario avanzato, con interventi caratterizzati da una maggiore intensità;
- una diversa ampiezza e intensità degli investimenti all'interno delle singole aree aziendali. In particolare, la quantità di ore di formazione per addetto è più elevata nell'area della direzione tecnica, mentre più limitati sono stati gli investimenti nell'area amministrativa, nell'area deputata alla gestione del personale e nell'area organizzazione; ciò probabilmente a causa della minore rilevanza strategica nella catena del valore dell'impresa, oltre alla tendenza nel mettere in atto politiche di *outsourcing*;
- una minore probabilità per gli operai di ricevere formazione nei settori manifatturieri di serie; maggiore per gli impiegati, nelle imprese dei servizi e del terziario avanzato;
- una differenza nelle percentuali dei formati, secondo il livello di inquadramento, nei servizi e nel terziario avanzato.

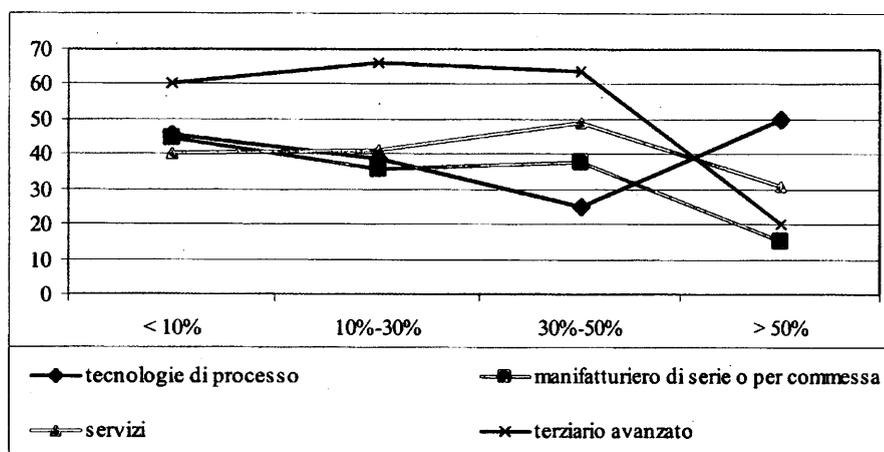
Le funzioni strettamente produttive dell'azienda costituiscono gli ambiti dove la formazione tende a coinvolgere il più ampio numero di dipendenti. L'intensità degli investimenti è tuttavia più elevata per gli staff tecnici e direzionali, dove le risorse umane contribuiscono al processo produttivo attraverso attività a più elevata intensità di conoscenza.

Anche nelle grandi imprese la probabilità di accedere alla formazione sembra variare sensibilmente in relazione alle caratteristiche individuali: ad esempio, solo il 23% dei lavoratori *over 45* ha ricevuto formazione nel corso del 2002 e il coinvolgimento delle donne non solo è inferiore ma è ancora più contenuta nelle imprese manifatturiere di serie e del terziario avanzato, in cui la forza lavoro femminile pesa comunque più del 50% (Fig. 1).

¹⁹ La prima rilevazione aveva preso in considerazione gli investimenti formativi avvenuti negli anni 2000 e 2001. Con la seconda rilevazione sono state raccolte informazioni riferite al 2002, su un campione di 291 imprese. Su una parte del campione sono disponibili serie longitudinali di osservazioni per valutare la continuità con cui le imprese hanno investito in formazione nel triennio 2000-2002. Il campione osservato rappresenta il 12,8% delle grandi imprese italiane ed il 4,9% dei lavoratori in esse impiegati.

²⁰ E' considerata attività di formazione il processo formale (lezioni, seminari, workshop, presentazioni audiovisive ed altre forme) svolto sia internamente sia esternamente all'impresa, con docenza interna e/o esterna. E' compresa anche la formazione *on the job*, costituita dall'alternanza tra formazione in aula e apprendimento nel contesto lavorativo.

Figura 1 - Percentuale di donne formate al variare del settore e della incidenza delle donne nella forza lavoro (2002)



Fonte: Isfol, Indagine campionaria MLPS-Isfol 2003-2004 "Le politiche di formazione delle Grandi Imprese in Italia"
 Nota: sull'asse delle ascisse è riportata l'incidenza delle donne nella forza lavoro

Proprio la formazione erogata agli addetti con più di 40 anni, ai lavoratori con un basso livello di istruzione, con mansioni in via di scomparsa, o con contratti flessibili è considerata meno utile dai responsabili aziendali. Viceversa, i maggiori livelli di utilità sono associati alla formazione per gli avanzamenti di carriera, confermando il ruolo della formazione come strumento di gestione del mercato "interno" all'impresa, orientato ad accompagnare anche cambiamenti "micro-organizzativi" ed a favorire la mobilità del personale e il trasferimento a nuove mansioni.

Come negli anni precedenti, uno dei temi maggiormente trattati nella formazione è stato quello della sicurezza, seguito dalle competenze tecniche operative relative ai processi aziendali e da l'informatica, le lingue straniere, le competenze amministrative e le capacità manageriali.

Il 20% delle imprese ha evidenziato l'esistenza di divari tra le competenze disponibili e quelle necessarie soprattutto nelle capacità manageriali, nelle competenze informatiche e in quelle tecniche ed operative di processo.

Le spese per docenza esterna costituiscono la componente prevalente dei costi totali di formazione (70%), mentre quelle relative alle docenze interne sono poco significative. La seconda voce di spesa è rappresentata dai costi di missione e trasferta, che pesano per circa il 10%.

Il 65% del campione ha fatto ricorso a strumenti di finanziamento pubblico, in continuità con quanto riscontrato nel 2001, ma con un maggiore peso della legge 383/01 (Tremonti Bis) rispetto agli incentivi comunitari. Le analisi sull'associazione tra i livelli di investimento ed il ricorso alle misure pubbliche evidenziano come queste ultime siano state utilizzate con continuità tra il 2000 ed il 2002 proprio nelle aziende dove le spese in formazione sono tradizionalmente più contenute.

La formazione continua nelle Piccole e Medie Imprese del Centro-Nord nel 2003

L'indagine sulla formazione continua nelle PMI, condotta attraverso una rilevazione su campioni regionali di imprese appartenenti alla classe dimensionale 10-249 dipendenti²¹, rileva obiettivi, ampiezza, intensità e dimensione economica delle attività di formazione.

Le attività rilevate sono suddivise tra corsi di formazione a gestione interna, corsi a gestione esterna, rotazione delle mansioni, affiancamento e addestramento pratico, iniziative formative a distanza,

²¹ I campioni sono stati selezionati a partire dall'Archivio ASIA di ISTAT e sono rappresentativi a livello regionale. La rilevazione è stata condotta, per il Centro-Nord, nel periodo giugno-luglio 2004, con tecnica CATI.

stages e tirocini formativi, gruppi di miglioramento o di autoformazione, convegni, seminari, mostre e fiere.²²

La percentuale di PMI che hanno realizzato corsi di formazione a gestione interna raggiunge valori interessanti in alcune regioni (Piemonte, Valle d'Aosta e Lazio), compresi fra il 43 e il 47% del totale, con una maggiore frequenza nel settore dei servizi (in Piemonte) nel manifatturiero (nel Lazio), e generalmente nelle imprese di maggiori dimensioni. In Lombardia ed Emilia Romagna si riscontra una percentuale leggermente inferiore di imprese formatrici, compresa fra il 33 e il 37%, ma con valori più alti fra le imprese con più di 50 addetti e in quelle operanti nel terziario.

I livelli di partecipazione dei dipendenti alle attività di formazione a gestione interna riguardano circa un quarto del personale delle imprese, con valori leggermente superiori nel Lazio e nelle imprese di media dimensione operanti nel terziario.

L'inquadramento contrattuale si conferma, anche fra le PMI, come una variabile determinante nell'influire sulla possibilità di accesso alle attività formative; ciò vale soprattutto nel confronto fra gli operai e i quadri. In tutte le imprese è evidente il *divide* legato al genere ed all'età: in particolare, in Lombardia il divario di genere è pari a oltre 4 punti percentuali. In generale, sono le imprese del commercio che mostrano i più bassi livelli di partecipazione per le donne ed i lavoratori anziani.

Rispetto alle aree tematiche di intervento della formazione, la situazione si presenta differente nelle varie regioni:

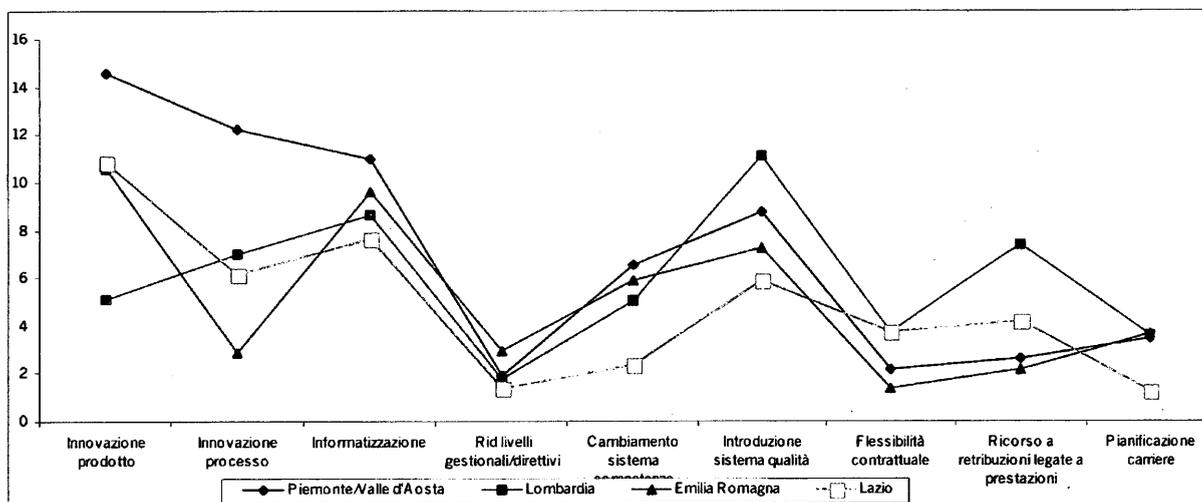
- in Piemonte e Valle d'Aosta, la maggior parte dei corsi hanno riguardato i temi della qualità, della formazione tecnica sul prodotto o sul servizio e della logistica e produzione. Hanno inoltre un ruolo importante i corsi di lingue estere nelle imprese manifatturiere, quelli sulla sicurezza nelle imprese edili, i corsi relativi al marketing e l'informatica di base nei servizi. Quest'ultimo argomento è molto presente nei corsi organizzati nelle medie imprese, mentre le piccole sembrano orientarsi verso i sistemi applicativi di tipo gestionale;
- in Lombardia, le imprese sembrano prediligere argomenti relativi alle tematiche organizzative e legate alla gestione delle risorse umane, tendenza particolarmente evidente nei settori manifatturieri e, comunque, fra le piccole imprese. Anche le lingue e l'informatica per la progettazione e la produzione sono molto presenti, soprattutto nelle medie imprese e, nel caso delle lingue, fra le imprese del commercio. Circa metà delle ore di formazione nel settore edile ha riguardato, invece, corsi sulla sicurezza;
- in Emilia Romagna, i corsi hanno riguardato soprattutto i temi della produzione, della sicurezza (tranne nei servizi), della qualità, delle lingue (nel commercio) e dell'informatica nel terziario;
- nel Lazio, il tema prevalente è quello relativo alla produzione, anche se nel manifatturiero e nelle costruzioni prevalgono qualità e sicurezza.

Nelle regioni del Centro-Nord, meno di 1/3 delle PMI che hanno realizzato corsi interni aveva precedentemente analizzato i propri fabbisogni professionali (nel Lazio solo il 13%).

In figura 3 si osserva una relazione positiva tra l'introduzione di innovazioni e la propensione alla formazione. Il ricorso alla formazione è maggiore nel caso di introduzione di innovazioni di prodotto, informatizzazione e sistemi di qualità. E' minore nel caso di innovazioni organizzative (in particolare di riorganizzazioni orientate alla razionalizzazione degli assetti gestionali/direttivi), così come nel caso di introduzione di contratti flessibili e pianificazione delle carriere.

²² Per corso a gestione interna si intende un corso programmato da una singola impresa mentre il corso a gestione esterna è in genere di natura interaziendale, al quale partecipano di solito dipendenti di più imprese. Il corso a gestione interna può essere organizzato e gestito direttamente dall'impresa stessa oppure affidato, su specifica commessa, ad un soggetto esterno.

Figura 3 - Incremento percentuale delle Pmi formatrici che hanno introdotto innovazioni, rispetto al totale delle imprese che hanno introdotto innovazioni (2003, %)



Fonte: Isfol, Indagine campionaria MLPS-Isfol 2004 "La formazione continua nelle PMI. Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio"

Si evidenzia infine l'importanza delle condizioni di prossimità delle imprese nell'attivazione di processi di apprendimento collettivo. In particolare, risulta piuttosto alto il numero di imprese formatrici che operano in aree di tipo distrettuale (o caratterizzate dall'esistenza di un sistema produttivo locale), con valori significativi in Lombardia ed Emilia Romagna. Inoltre, molte di queste dichiarano di aver utilizzato i servizi del distretto per organizzare le attività di formazione.

La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno nel 2003

Un primo approfondimento sulla domanda di formazione continua delle micro-imprese del Mezzogiorno è reso possibile da un'indagine campionaria realizzata recentemente dall'Isfol con riferimento al biennio 2002 - 2003.²³

Nel 2003 la formazione continua ha interessato in quest'ambito il 17% delle imprese. In generale, rispetto al 2002, si assiste ad un decremento, sia pure di lieve entità, che sembra essere il risultato di dinamiche opposte:

- la riduzione degli investimenti formativi nell'industria e la crescita nel terziario;
- la riduzione di imprese formatrici tra quelle più strutturate (con almeno 3 dipendenti), e la crescita della quota delle imprese formatrici tra le più piccole.

Tab. 37 - Imprese i cui dipendenti hanno partecipato a corsi di formazione esterna, per settore e dimensione d'impresa (2002.2003, % e var. %)

Anno	Settore produttivo			Numero di dipendenti			Totale
	Industria	Commercio	Servizi	1-2	3-5	6-9	
2002	13,1	14,7	28,7	11,9	21,5	28,1	17,5
2003	11,4	14,1	30,2	13,1	18,6	27,2	17,0
Variazione %	-1,7	-0,6	+1,5	+1,2	-2,9	-0,9	-0,5

Fonte: Isfol, Indagine campionaria MLPS-Isfol 2004 "La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno"

La tematica relativa alla sicurezza sul luogo di lavoro ha costituito l'argomento prevalente dei corsi per i dipendenti delle imprese che operano nel settore industriale ed in quelle di dimensioni maggiori, ma appare scarsamente considerato nei corsi per i dipendenti delle imprese dei servizi e delle imprese di dimensione minore.

²³ Anche in questo caso i campioni sono stati selezionati a partire dall'Archivio ASIA di ISTAT. La rilevazione è stata condotta nel 2004, con tecnica CATI.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

In generale, sembra piuttosto alta la quota di imprese che concordano con i dipendenti la scelta formativa, soprattutto nelle imprese più piccole e in quelle dei servizi. Nel settore industriale e fra le imprese più grandi, viceversa, prevale la volontà aziendale. Si attesta al 7,4% la percentuale di corsi cui i lavoratori hanno partecipato a seguito di una propria specifica richiesta.

Tab. 38 - Modalità di svolgimento della formazione per settore e dimensione d'impresa (2003, %)

Modalità	Settore produttivo			Numero di dipendenti			Totale
	Industria	Commercio	Servizi	1-2	3-5	6-9	
I dipendenti hanno seguito i corsi per volontà dell'impresa	52,1	44,9	46,5	44,8	48,3	50,8	47,5
I dipendenti hanno seguito i corsi concordandoli con l'impresa	38,7	46,7	53,2	50,1	48,0	41,5	47,4
I dipendenti hanno chiesto di partecipare a corsi	9,6	9,6	4,8	7,2	5,6	11,1	7,4

Fonte: Isole, Indagine campionaria MLPS-Isole 2004 "La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno"

I principali benefici della formazione sono costituiti dall'aggiornamento, soprattutto nelle imprese dei servizi, e dall'acquisizione di nuove conoscenze, in particolare nelle imprese minori.

Tab. 39 - Benefici conseguenti all'attività di formazione (2003, %)

Modalità	Settore produttivo			Numero di dipendenti			Totale
	Industria	Commercio	Servizi	1-2	3-5	6-9	
L'aggiornamento di conoscenze e competenze già presenti in azienda	29,4	29,3	45,6	34,9	35,8	34,6	35,2
L'acquisizione di nuove conoscenze e competenze assenti in impresa	33,3	32,1	28,1	35,8	29,0	22,8	31,0
L'aumento della produttività ed il miglioramento del prodotto/servizio	8,6	8,6	9,8	8,6	9,0	10,2	9,0
Miglioramento dell'organizzazione e dell'efficienza interna all'impresa	6,1	10,2	6,3	7,0	7,9	8,1	7,5
Aumento della competitività dell'impresa	6,0	4,5	2,9	3,3	5,1	5,6	4,4
Aumento della motivazione del personale formato	1,8	1,5	0,6	0,8	0,4	4,4	1,2
Nuove prospettive di internazionalizzazione	0,3	-	-	-	-	0,6	0,1
E' stata effettuata la formazione obbligatoria	0,5	0,8	0,7	0,4	1,1	0,6	0,6
Nessun beneficio	14,1	13,1	6,1	9,3	11,8	13,1	10,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Isole, Indagine campionaria MLPS-Isole 2004 "La formazione continua nelle micro-imprese del Mezzogiorno"