

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XLII
n. 5

RELAZIONE

SU “LA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA”

(Anno 2005)

(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 16 gennaio 2006

Il Rapporto è stato redatto da un gruppo di lavoro coordinato da A. Montanino (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e composto da: G. Brunello (Facoltà di Economia, Università di Padova), G. Croce (Facoltà di Economia, Università di Roma "La Sapienza"), M. L. Diamanti (INPS), R. Angotti, A. De Lellis, F. Frigo, C. Lion, D. Nobili, S. Vaccaro, (ISFOL), C. Pellegrini (Facoltà di Sociologia, Università di Roma "La Sapienza") G. Perani (ISTAT), S. Pirrone (MLPS), A. Sergi (ISFOL), P. Sestito (MLPS).

Il rapporto si è anche avvalso di contributi e materiali forniti da: A. Brignone (AILT), C. Gagliardi (Unioncamere), A. Bernardini, F. Grelli, D. Premutico (ISFOL), L. Pierangeli (ISFOL), D. Petrella (Italiavoro), M De Cristofaro (SSPA).

Il Rapporto consiste di una Introduzione e sintesi (curata in particolare da A. Montanino e P. Sestito), di una parte I sul contesto generale (curata in particolare da R. Angotti, A. Montanino, G. Perani, S. Pirrone) e di una parte II di rendicontazione delle politiche (curata in particolare da A. De Lellis, M. L. Diamanti, F. Frigo, C. Lion, A. Montanino, D. Nobili, D. Premutico, A. Sergi).

Al Rapporto è infine allegata una parte "Materiali e strumenti per la riflessione e il dibattito" con specifici contributi di approfondimento e di stimolo sul sistema della Formazione Continua.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 30 novembre 2005.

S O M M A R I O

INTRODUZIONE E SINTESI	Pag.	11
PARTE I - IL CONTESTO	»	17
1. - L'ENFASI SUL CAPITALE UMANO NEL CONTESTO EUROPEO	»	19
1.1 L'investimento in capitale umano come priorità politica	»	19
1.2 Gli obiettivi dell'Unione europea ed il sistema di <i>governance</i>	»	20
2. - I RITARDI DELL'ITALIA	»	22
2.1 Gli investimenti in formazione da parte delle imprese italiane	»	23
2.2 Lavoratori ed imprese coinvolti in processi formativi ...	»	26
PARTE II - LE POLITICHE DI FORMAZIONE PER I LAVORATORI	»	31
1. - LE POLITICHE PER LA FORMAZIONE: UNO SGUARDO D'INSIEME	»	34
1.1 Le spese per la formazione dei lavoratori	»	34
1.2 Il contributo dello 0,30% della retribuzione a favore della formazione: l'evoluzione normativa	»	35
1.3 Le risorse disponibili per la formazione dei lavoratori: una ricostruzione dei flussi dello 0,30% delle retribuzioni ...	»	38
1.4 Politiche della formazione e politiche del lavoro	»	41
2. - I FONDI INTERPROFESSIONALI	»	44
2.1 L'Avvio operativo dei Fondi Paritetici Interprofessionali ..	»	45
2.2 Le risorse finanziarie	»	47
2.3 La platea dei potenziali beneficiari dell'intervento dei Fondi	»	51
2.4 I beneficiari degli interventi - lavoratori e imprese	»	58
2.5 Le caratteristiche degli Avvisi emanati dai Fondi	»	60
3. - LE POLITICHE COMUNITARIE: IL FONDO SOCIALE EUROPEO PER I LAVORATORI E LE IMPRESE	»	79
3.1 I lavoratori formati: la dimensione del fenomeno in Italia	«	81
3.2 Le caratteristiche dei lavoratori formati nelle regioni del Centro-nord	»	82
3.3 Le caratteristiche delle imprese beneficiarie del Centro-nord	»	85

4. - LE POLITICHE NAZIONALI	Pag.	91
4.1 L'attuazione della Legge 236/93	»	91
4.2 Le caratteristiche degli interventi sul territorio	»	94
4.3 Il punto sulla Legge 53/2000	»	98
ALLEGATO - «Materiali e strumenti per la riflessione e il dibattito»	»	107
1. - Sottoinvestimento in formazione dei lavoratori: i fattori rilevanti	»	109
2. - Selezione dei lavoratori nei processi formativi e ruolo delle politiche pubbliche	»	116
3. - I sistemi di finanziamento della formazione continua in otto paesi comunitari - Un breve confronto	»	125
4. - Lo sviluppo degli elementi di concorrenzialità tra i fondi paritetici interprofessionali	»	132
5. - Il monitoraggio delle politiche pubbliche per la formazione: prospettive	»	138
6. - La contrattazione della formazione continua	»	149

INDICE DELLE FIGURE

FIG. 1 - Numero di persone in età da lavoro (15-64 anni) per ogni anziano (65+)	»	19
FIG. 2 - Quota di finanziamento pubblico sul totale dell'investimento in formazione delle imprese (media del periodo 2000-2004)	»	24
FIG. 3 - La distribuzione del contributo dello 0,3% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori nel periodo 1996-2000	»	36
FIG. 4 - La distribuzione del contributo dello 0,30% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori nel periodo 2002-2003	»	37
FIG. 5 - La distribuzione del contributo dello 0,30% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori dal 2005	»	38
FIG. 6 - Le risorse per la formazione dei lavoratori derivanti dal versamento dello 0,30% delle retribuzioni	»	39
FIG. 7 - La ripartizione delle risorse derivanti dal gettito dello 0,30% delle retribuzioni	»	40
FIG. 8 - Erogazioni finanziarie per politiche del lavoro (2000-2004)	»	43
FIG. 9 - Risorse finanziarie disponibili e impegnate dai Fondi interprofessionali per la formazione continua	»	44
FIG. 10 - Dimensione media coefficiente di variazione dei Fondi in base alla dimensione delle imprese aderenti	»	53

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FIG. 11 - Distribuzione regionale delle imprese aderenti	»	56
FIG. 12 - Adesioni delle imprese in ciascuna regione (percentuali sul totale regionale delle imprese)	»	57
FIG. 13 - Lavoratori dipendenti delle imprese aderenti in ciascuna regione (percentuali sul totale regionale dei lavoratori)	»	57
FIG. 14 - La distribuzione della domanda potenziale delle imprese nelle regioni	«	76
FIG. 15 - La domanda potenziale di formazione delle imprese italiane	»	77
FIG. 16 - La realizzazione degli interventi formativi per lavoratori pubblici e privati	»	80
FIG. 17 - Incidenza 2004 del Fse sulla formazione continua nelle regioni del Centro-nord (n. lavoratori formati)	»	81
FIG. 18 - Lavoratori formati Fse per circoscrizione geografica 2000-2004 (valori percentuali)	»	81
FIG. 19 - Lavoratori formati per condizione/tipologia contrattuale Fse - 2004 Centro-nord (valori percentuali)	»	82
FIG. 20 - Lavoratori formati per condizione/tipologia contrattuale - 2004. Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord (valori percentuali)	»	83
FIG. 21 - Lavoratori formati per genere - 2004. Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord (valori percentuali)	»	83
FIG. 22 - Lavoratori formati per classi di età - 2004 (valori percentuali). Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord	<i>Pag.</i>	84
FIG. 23 - Lavoratori formati per titolo di studio 2004 Centro-nord (valori percentuali)	»	84
FIG. 24 - Lavoratori formati per titolo di studio 2004. Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord (valori percentuali)	»	85
FIG. 25 - Pmi beneficiari e Fse per classe di addetti 2000-2004 (valori percentuali)	»	86
FIG. 26 - Confronto imprese attive (media 2000-2004) e imprese beneficiarie Fse (2000-2004) per classe dimensionale (valori percentuali)	»	86
FIG. 27 - Investimento aziendale nella formazione dei lavoratori	»	88
FIG. 28 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti formati che hanno cambiato lavoro per anzianità di servizio	»	88
FIG. 29 - Effetti autopercipi dai lavoratori	»	89
FIG. 30 - Risorse erogate dal Ministero del lavoro alle Regioni a valere sulla legge 236/93	»	91

INDICE DELLE TABELLE

TAB. 1 - Formazine continua: imprese con attività di formazione, partecipanti a corsi di formazione e ore di corso medie, anno 1999	Pag.	23
TAB. 2 - Spesa complessiva sostenuta per la formazione negli anni 2000-2004 (in milioni di euro), percentuale di fondi pubblici, per classe dimensionale	»	23
TAB. 3 - Unità locali provinciali che hanno realizzato attività di formazione negli anni 2000-2004, per macrosettore di attività, classe dimensionale e ripartizione geografica (valori percentuali)	»	26
TAB. 4 - Occupati che partecipano ad un corso di formazione – media 2004. Valori percentuali sul totale	»	27
TAB. 5 - Occupati che partecipano ad un corso di formazione per tipo di corso, media 2004. Valori percentuali sul totale di riga	»	28
TAB. 6 - Occupati che partecipano ad un corso di formazione per collocazione oraria e motivo, media 2004. Valori percentuali sul totale di riga	»	28
TAB. 7 - Le erogazioni di risorse finanziarie per la formazione (2000-2005, in milioni di euro)	»	35
TAB. 8 - Misure cofinanziate con il FSE: somme impegnate e pagate (milioni di euro)	»	42
TAB. 9 - Spese per formazione (fondi nazionali e comunitari) ed altre azioni FSE – totale anni 2000-2004 – milioni di euro	»	43
TAB. 10 - Gli 11 Fondi Paritetici Interprofessionali attualmente autorizzati ad operare	»	46
TAB. 11 - Ripartizione per Fondo delle risorse finanziarie di provenienza MLPS (per la fase di start-up) e di provenienza INPS (dati in milioni di euro)	»	48
TAB. 12 - Risorse stanziare dei Fondi Paritetici per il finanziamento delle attività formative	»	49
TAB. 13 - Risorse impegnate e partecipazioni finanziarie delle imprese al 30 giugno 2005	»	49
TAB. 14 - Erogazioni dei Fondi al 30 giugno 2005	»	50
TAB. 15 - Adesioni ai Fondi interprofessionali al 31-03-2005	»	51
TAB. 16 - Distribuzione per Fondo delle imprese aderenti e dei dipendenti in forza	»	52
TAB. 17 - Ripartizione percentuale delle imprese aderenti per classi dimensionali e confronto con la composizione dell'universo di riferimento (esclusi i Fondi per dirigenti)	»	54

TAB. 18 - Distribuzione delle adesioni per settore economico di provenienza delle imprese e confronto con la composizione dell'universo di riferimento	Pag.	55
TAB. 19 - Piani e progetti approvati dai Fondi e imprese e lavoratori coinvolti (al 30-6-2005)	»	58
TAB. 20 - Imprese e lavoratori coinvolti rispetto al totale degli aderenti (al 30-6-2005)	»	59
TAB. 21 - Distribuzione percentuale delle imprese coinvolte per classi dimensionali	»	59
TAB. 22 - Distribuzione percentuale dei lavoratori coinvolti per genere	»	60
TAB. 23 - Distribuzione percentuale dei lavoratori coinvolti per classi di età	»	60
TAB. 24 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fon.Coop. e Fon.Ter.)	»	62
TAB. 25 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondimpresa e Fondir)	»	64
TAB. 26 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondirigenti e Fondo Artigianato Formazione)	»	66
TAB. 27 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondo dirigenti PMI e Fondo Formazione PMI)	»	68
TAB. 28 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondoprofessioni e For.te)	»	70
TAB. 29 - Distribuzione percentuale dei soggetti presentatori dei Piani per macro categorie	»	72
TAB. 30 - La spesa del Fse per la formazione dei lavoratori	»	79
TAB. 31 - Composizione percentuale dei lavoratori dipendenti formati per classi di età	»	87
TAB. 32 - Consistenza effettiva dei gruppi <i>target</i> individuati dal Ministero	»	92
TAB. 33 - Scelte regionali in merito alla divisione delle risorse trasferite dal Ministero del lavoro tra Piani formativi concordati (aziendali, settoriali o territoriali) e Formazione a domanda individuale	»	95
TAB. 34 - Tempo intercorrente tra i decreti del Ministero del lavoro e i primi Provvedimenti attuativi regionali (in giorni)	»	96
TAB. 35 - Piani approvati, imprese e lavoratori coinvolti. Indicatori di sintesi	»	97
TAB. 36 - Dimensione delle imprese coinvolte	»	98
TAB. 37 - Ripartizione percentuale delle risorse del decreto Interministeriale 136/V/2004	»	99
TAB. 38 - Iniziative finanziate per Tipologia progettuale, imprese, lavoratori coinvolti e <i>voucher</i> assegnati	»	102

TAB. 39 - Caratteristiche dei provvedimenti attuativi del Ministero del lavoro	Pag.	104
TAB. 40 - Percentuali di utilizzo delle risorse legge 236/93	»	104
TAB. 41 - Attività formativa realizzata (periodo ottobre 2003 - settembre 2005)	»	104
TAB. 42 - La formazione nella PA nel 2004	»	104
TAB. 43 - Forme tipiche del finanziamento della formazione continua in otto Paesi europei	»	127
TAB. 44 - Il diritto di informazione in materia di formazione	»	153
TAB. 45 - Diritto allo studio e alla formazione	»	155
TAB. 46 - Recepimento e attuazione nei CCNL degli articoli 5 e 6 della legge 53/00	»	160
TAB. 47 - Gli Organismi Bicamerali (O.B.) previsti dai CCNL	»	164
TAB. 48 - Fonti di finanziamento della formazione continua previste nei Contratti	»	165

INDICE DEI BOX

Box 1 - La misurazione delle competenze degli adulti: un nuovo progetto OCSE	»	24
Box 2 - Le definizioni statistiche sulla formazione	»	29
Box 3 - Stanziamenti, erogazioni, impegni e pagamenti	»	41
Box 4 - Imprese e lavoratori coinvolti nelle attività finanziate dai Fondi - Alcune elaborazioni sui dati di monitoraggio	»	59
Box 5 - Le strutture dell'offerta formativa - Una prima classificazione tipologica dei soggetti presentatori	»	72
Box 6 - La formazione nel lavoro temporaneo	»	72
Box 7 - Gli interventi bilaterali dedicati ai lavoratori in somministrazione con contratti a tempo indeterminato: il nuovo fondo denominato E.B.I.Re.F	»	74
Box 8 - I lavoratori ad un anno dalla formazione: prime evidenze da alcune indagini regionali	»	87
Box 9 - I <i>vouche</i> aziendali nel FSE	»	90
Box 10 - La formazione in Fiat Auto	»	93
Box 11 - Il monitoraggio degli interventi	»	97
Box 12 - Le scadenze per l'utilizzo delle risorse della legge 236/93	»	100
Box 13 - Il monitoraggio degli interventi della legge 53/2000	»	102
Box 14 - I sistemi di formazione continua a domanda individuale	»	103
Box 15 - La formazione nella pubblica amministrazione nel 2004	»	104
Box 16 - I tirocini formativi nelle imprese italiane: i principali risultati dell'indagine excelsior 2003-2004-2005	»	105

Box 17 - Contributo obbligatorio dello 0,30% e selezione dei destinatari della formazione	Pag.	119
Box 18 - I meccanismi di finanziamento della formazione continua in otto Paesi europei - Schede di sintesi	»	129
Box 19 - Le azioni informative e di promozione	»	135
Box 20 - Il <i>lifelong learning</i> nell'ambito della rilevazione sulle forze di lavoro	»	146
Box 21 - La rilevazione sulla formazione nelle imprese (Continuing Vocational Survey-CVTS)	»	146
Box 22 - Il finanziamento dei piani formativi previsti dall'articolo 6 legge 53/00	»	169

INTRODUZIONE E SINTESI¹

Negli ultimi 10 anni, il tasso di crescita medio annuo dell'economia italiana è stato pari al 1,7%, rispetto al 2,2% dell'area dell'euro e al 3,4% degli Stati Uniti. Tale dinamica è dovuta a diversi fattori, di tipo strutturale e non sempre connessi all'andamento dell'occupazione - per la quale del resto si sono registrati andamenti più che lusinghieri - e alla qualità della forza lavoro. E' certo però che la qualità del fattore lavoro è una componente importante dell'andamento dell'economia nel lungo periodo in quanto favorisce l'introduzione di innovazioni, aumenta il tasso di partecipazione, allunga la vita lavorativa, consente dinamiche retributive sostenute e favorisce la domanda aggregata. Da questo punto di vista, l'Italia lamenta un gap nei livelli e negli stessi processi di crescita del capitale umano: inferiore alla media degli altri paesi avanzati (l'area OCSE) è il livello medio di scolarità, anche nelle classi di età più giovani, e deludente, e profondamente differenziata all'interno del paese, è la performance qualitativa degli studenti italiani per come evidenziato da recenti indagini internazionali.

Anche con specifico riferimento alle attività formative in senso stretto, diversi sono i segnali di ritardo evidenziati dagli indicatori comparativi abitualmente considerati: solo un quinto dei lavoratori italiani partecipa ad attività formative rispetto ad una media europea del 40%; solo un quarto delle imprese realizza attività di formazione, rispetto ad una media europea del 60%. In parte ciò dipende dalle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano e dalla composizione della forza lavoro per titoli di studio: piccole imprese, che operano su mercati locali e producono beni a bassa intensità di innovazione hanno "strutturalmente" una bassa propensione all'investimento formativo; al contempo, una forza lavoro con una prevalenza di titoli di studio medio-bassi riduce le convenienze - sia per l'impresa che per il lavoratore - ad investire in formazione. Il rischio è però che il paese rimanga intrappolato in un circolo vizioso, in cui la bassa dotazione di capitale umano induca assetti produttivi poco innovativi, che poi a loro volta distolgono dall'investimento in capitale umano, col risultato finale di rimanere vincolati ad attività obsolete e poco competitive.

Tutto ciò costituisce la principale ratio di un intervento pubblico che, sostenendo il sistema della formazione, cerchi di eliminare tali rischi. Anche se la filiera formativa non può risollevarsi se non in congiunzione ad un più complessivo rafforzamento dei processi di investimento in capitale umano, vi è infatti spazio per interventi che tengano conto del fatto che le caratteristiche intrinseche di intangibilità e non verificabilità dell'investimento formativo (è difficile misurare in termini incontrovertibili la quantità e soprattutto la qualità della formazione) rendono difficile identificare chi, tra impresa e lavoratore, possa maggiormente trarne profitto, ed avere quindi un incentivo a finanziarla. L'intervento pubblico, nel creare un *frame* generale che faciliti la verificabilità degli investimenti formativi e nel sollecitare e incentivare questi ultimi, può portare ad un aumento dell'efficienza muovendo il sistema nella direzione dell'ottimo sociale.

In un sistema in cui la formazione dipende in misura prevalente dal finanziamento e dalle scelte private, soprattutto delle imprese, la distribuzione delle opportunità di formazione tra i diversi gruppi di lavoratori si presenta inoltre assai ineguale. In questo contesto, le politiche pubbliche a favore della formazione dei lavoratori hanno un'ulteriore motivazione, di tipo equitativo. L'intervento pubblico può in particolare sostenere la formazione di gruppi di lavoratori 'deboli' allo scopo di ridurre le disuguaglianze di reddito e di prospettive professionali. Nel caso più favorevole la formazione di soggetti 'deboli' consente una riduzione delle disuguaglianze e, al tempo stesso, un miglioramento dell'efficienza. Ad esempio la formazione destinata a lavoratori

¹ Di Andrea Montanino e Paolo Sestito

occupati a tempo determinato, magari giovani (e quindi con un ritorno potenziale elevato degli investimenti formativi) ma con scarse risorse finanziarie e difficoltà ad investire in prima persona, ai quali le imprese hanno poca convenienza a offrire formazione a causa del loro elevato turnover. Un *trade-off* tra efficienza ed equità può invece sorgere quando la riduzione delle disuguaglianze richiede che si spinga la quantità di formazione al di là del livello ottimale, investendo anche su soggetti che, magari perché anziani e con scarsa scolarità, abbiano un ridotto ritorno diretto dall'investimento in formazione.

Alla luce di queste considerazioni che segnalano la centralità, e le molte diverse sfaccettature, delle tematiche formative nel contesto italiano, il Rapporto rendiconta lo stato delle politiche pubbliche per la formazione continua.

All'interno del termine stesso di formazione continua ricadono una molteplicità di definizioni e di prassi che si sono andate via via strutturando nel corso degli anni. Una generica definizione individua la formazione continua come "la formazione ulteriore intrapresa da coloro che hanno già completato la formazione iniziale al fine di acquisire competenze e conoscenze ulteriori"². Nello specifico del caso italiano, si tende a definire però formazione continua un sottoinsieme di questi interventi, ed in particolare quelli "in cui le competenze tecnico-professionali e quelle trasversali vengono acquisite sul posto di lavoro"³. Tuttavia, negli interventi di politica pubblica genericamente definiti di formazione continua rientrano anche soggetti che, al momento dell'attività formativa, potrebbero aver perso una precedente occupazione (è il caso di alcuni interventi della legge 236/93). Al contempo, nel disegno delle politiche non è rara l'individuazione tra i gruppi target di soggetti che non hanno completato la scuola dell'obbligo. Nel complesso, per l'accezione data alle politiche di formazione continua in Italia, questa si può perciò definire come l'attività formativa rivolta all'individuo appartenente alla forza lavoro e genericamente definito come lavoratore (sia occupato che non occupato), mirante a far acquisire competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro, oltre che nell'impresa in cui eventualmente già opera.

Anche alla luce di queste precisazioni, il Rapporto ha concretamente analizzato le politiche di formazione per i lavoratori, che agiscono attraverso tre principali linee di intervento: il Fondo Sociale Europeo attraverso le risorse delle misure D1 e D2, le leggi nazionali per la formazione continua (236/93 e 53/2000) ed i Fondi interprofessionali costituiti dalle parti sociali al fine di governare, come previsto dal legislatore, il contributo obbligatorio dello 0,3% sulla massa retributiva che la singola impresa abbia a tal fine destinato.

Nel complesso del periodo 2001-2004, per le politiche in questione sono state erogate risorse di natura pubblica per un ammontare di 2,2 miliardi di euro, il 19% del totale delle risorse pubbliche per la formazione. Tali spese rappresentano solo una frazione delle politiche attive del lavoro: pur se con una certa cautela per via delle differenti definizioni contabili adoperate, si può stimare che le risorse per la formazione dei lavoratori ora dette rappresentino circa un ventesimo dell'intera spesa in politiche attive, che, come noto⁴, è in prevalenza assorbita da incentivi all'occupazione sotto forma di decontribuzioni (ivi incluse quelle connesse al contratto di apprendistato).

Il Fondo Sociale Europeo, includendo nel computo gli importi relativi al cofinanziamento nazionale, contribuisce alle politiche di formazione per lavoratori per circa il 60% nella media

² ILO, *Vocational Training. Glossary of selected terms*.

³ Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, *Follow up della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sul Lifelong learning*, Giugno 2003.

⁴ Cfr. in proposito il recente quadro di aggiornamento predisposto dal Ministero del Lavoro: <http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/erk25emc5uu2m33ruygzibm3birclvqmjtjvkun5rnhv4kuki7d4blv2crzzdzfqi3pkdlsq2w2dntwsuopg3dmds7h/Monitoraggiolavoro200511.pdf>

del quadriennio, anche se vi è una tendenza ad accrescere il ruolo delle politiche nazionali rispetto al FSE. Nel 2004, con l'inizio delle erogazioni finanziarie ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, il peso del FSE è calato al 50%, ed è destinato a diminuire nei prossimi anni, sia come effetto del funzionamento ordinario dei Fondi interprofessionali, sia per la probabile riduzione degli apporti comunitari.

Nel complesso della programmazione 2000-2006, il FSE ha messo a disposizione circa 2 miliardi di euro (sia per dipendenti pubblici che privati); di questi, risultano impegnati al primo semestre del 2005 il 45,8% degli stanziamenti (50,9% nelle regioni obiettivo 3 e 24,9% nelle regioni obiettivo1).

Tramite la legge 236/93 - su cui peraltro permangono forti carenze informative circa l'utilizzo dei fondi - si è continuato a finanziare le attività di formazione continua gestite dalle Regioni e dalle autonomie locali, accentuando in questi ultimi anni l'attenzione su gruppi target specifici (in alcuni casi identificabili come soggetti deboli nel senso prima ricordato) e sviluppando un canale di finanziamento per la formazione a domanda individuale. Nel complesso del periodo 2001-2004, sono state trasferite alle Regioni 370 milioni di euro, a cui si aggiungono i quasi 60 milioni di euro del 2005. Ancor più specificamente indirizzati alla formazione a domanda individuale sono i fondi di cui alla legge 53/2000, per la quale nel periodo 2001-2004 sono stati erogati circa 25 milioni di euro, a cui si aggiungono i 20 milioni di euro erogati alle Regioni nel 2005. Ciò sta contribuendo a ri-bilanciare il sistema verso interventi a domanda individuale, nella prospettiva di una definizione di veri e propri diritti individuali alla formazione. Resta peraltro da vedere se ciò abbia consentito di coprire soggetti che altrimenti non sarebbero stati coinvolti in iniziative formative (lavoratori con carriere non lineari, soggetti a basso titolo di studio o bassa qualifica), o, se invece, le risorse siano state utilizzate da soggetti che avrebbero in ogni caso autofinanziato la loro formazione.

I Fondi interprofessionali rappresentano però la principale novità del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori ed è quella che, progressivamente, appare destinata ad assorbire la quota più ampia di risorse. Queste derivano dal versamento, da parte delle imprese, di un contributo obbligatorio per la formazione dei lavoratori, pari allo 0,3% delle retribuzioni lorde dei propri dipendenti. Tanto per la crescita delle retribuzioni unitarie che per quella dell'occupazione, il volume di risorse fornito da tale contribuzione è cresciuto dai 320 milioni di euro del 1990 ai circa 610 milioni di euro previsti per il 2005. La presenza di tale contributo obbligatorio non comporta, in capo alla singola impresa o addirittura al singolo lavoratore sulla cui retribuzione lorda il contributo è computato, una sorta di diritto al finanziamento di interventi formativi di una data entità (più o meno strettamente correlata al contributo), ché le risorse così definite sono poi governate in una logica mutualistica. La singola impresa, comunque soggetta al contributo obbligatorio, può però oggi (a seguito della legge 388/2000) deciderne la destinazione, potendo in particolare lasciarlo nella diretta disponibilità pubblica (il che significa destinarlo a contribuire al cofinanziamento nazionale degli interventi del FSE, della legge 236/93 o di altri interventi di formazione) oppure indirizzarlo verso uno degli 11 Fondi interprofessionali costituiti bilateralmente dalle parti sociali e attualmente autorizzati ad operare. Peculiarità di ciascuno dei Fondi interprofessionali è quella di programmare e gestire - su precisa delega del legislatore e pertanto entro determinati paletti - tali risorse, che possono quindi essere utilizzate a beneficio degli interventi formativi delle imprese che abbiano aderito allo stesso Fondo.

Alle risorse "ordinarie" provenienti dalle decisioni di adesione delle singole imprese, si sono assommate risorse "straordinarie", messe a disposizione dal Ministero del Lavoro per facilitare lo start-up dei nuovi organismi. Computando le une e le altre, i Fondi hanno così ad oggi ricevuto complessivamente quasi 560 milioni di euro, di cui 115 milioni come quota del finanziamento

iniziale da parte del Ministero del Lavoro e 442 come contributo ordinario derivante dallo 0,3% delle retribuzioni versato dalle imprese aderenti e relativo al biennio 2004-2005. Sulla base delle adesioni manifestate, il flusso annuo di risorse ordinarie a beneficio dei Fondi è stimabile in circa 300 milioni di euro.

Circa 1/5 delle risorse complessivamente sinora affluite ai Fondi è stato effettivamente impegnato, tra iniziative formative, attività propedeutiche e per sostenere spese gestionali. In effetti, gli impegni da parte dei Fondi hanno tuttora un ritmo più lento rispetto all'afflusso di risorse dall'INPS, e l'accumulo di risorse presso i Fondi sembra evidenziare come non sia tanto la carenza di risorse il problema che il sistema debba fronteggiare. Le priorità e le problematiche sembrano piuttosto, riguardare la celerità e l'adeguatezza, quantitativa e qualitativa, del flusso di risorse poi effettivamente adoperate dalle imprese, su di cui potrebbe ancora incidere il tuttora non chiarissimo quadro regolamentare di riferimento.

Dai primi dati disponibili sulle attività di formazione cofinanziate attraverso i Fondi interprofessionali risulta che, per ogni euro concesso dal Fondo, le imprese hanno aggiunto, mediamente, circa 65 centesimi a titolo di cofinanziamento dei Piani formativi. Pur dovendosi rimandare al futuro una valutazione più esaustiva, sulla base di una serie storica estesa su più anni, di dati completi relativi a tutti i Fondi e di analisi più approfondite sulla natura del cofinanziamento da parte delle imprese, sembrerebbe però evidenziarsi un certo effetto moltiplicativo dell'intervento dei Fondi sulle attività formative delle imprese.

Risulta poi che le imprese che hanno aderito ai Fondi sono mediamente più grandi rispetto all'universo delle imprese italiane – e ancor più grandi tendono ad essere quelle che poi hanno sinora avuto accesso ai finanziamenti. Il dato è in linea con la tradizionale diversa propensione all'investimento formativo delle imprese piccole e grandi, dovendosi rimandare ad analisi più approfondite e basate su più anni il quesito su quanto i Fondi interprofessionali stiano contribuendo a ridurre il gap di formazione tra piccole e grandi imprese.

Alquanto differenziata è infine la quota di adesioni sul territorio. A fronte di un dato medio di circa il 50% di lavoratori occupati in imprese che aderiscono ai Fondi interprofessionali, la copertura è inferiore al 20% in diverse regioni del Mezzogiorno, mentre i livelli più alti sono raggiunti in Emilia Romagna, Veneto e Lombardia (rispettivamente il 60,6%, il 55,3% ed il 54,6%). Difficile è giudicare quanto il dato rifletta il diverso radicamento nel territorio delle organizzazioni che hanno dato vita ai Fondi e quanto una diversa sensibilità ad interventi formativi.

Come detto, la carenza di risorse non pare al momento l'elemento che limiti l'operatività dei Fondi. Considerazioni simili, possono peraltro farsi anche con riferimento alle politiche nazionali di cui alla legge 53/2000 e 236/1993, nel cui caso anche si evidenzia in diversi casi uno scarto temporale tra messa a disposizione delle risorse da parte del Ministero del Lavoro, trasferimento delle stesse alle autonomie locali e successiva spesa effettiva.

Paradossalmente, si evidenzia così la presenza di un sistema di imprese che, pur investendo poco in formazione per i lavoratori, tende ad utilizzare ancora meno le risorse pubbliche, lasciando così fondi spesso inutilizzati. Dai dati disponibili infatti risulta che le politiche pubbliche rappresentano solo circa il 10% degli investimenti che si può stimare vengano complessivamente posti in essere in tema di formazione continua. Questo scarso utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche pur disponibili plausibilmente segnala una certa discrasia tra esigenze da parte degli utilizzatori, in primis da parte delle imprese, e meccanismi connessi con l'intervento pubblico. Gli elementi rilevanti possono riguardare i tempi di erogazione che possono non corrispondere alle esigenze delle imprese, la scarsa informazione sulle effettive disponibilità di risorse e sulle procedure per ottenerle, finanche un certo scetticismo sull'effettivo rendimento della formazione quando questa passa per canali di tipo pubblico. Ciò segnala l'esigenza d'una attenta verifica

delle modalità di erogazione e gestione delle risorse pubbliche, mirando ad una maggiore velocità nei flussi verso l'utente finale e ad una semplificazione amministrativa nella gestione delle risorse, rendendo al contempo maggiormente responsabili le imprese e i lavoratori rispetto a degli obiettivi da raggiungere.

L'avvio, sia pur graduale, dei Fondi richiama poi ad una riflessione più complessiva sulle specificità dei diversi strumenti di intervento, al fine di individuare l'eventuale specializzazione dei singoli strumenti, sì da garantirne una complementarietà anche al fine di perseguire tanto l'obiettivo dell'efficienza quanto quello dell'equità. Una qualche divisione di compiti sembrerebbe già emergere nelle tendenze applicative delle due principali leggi nazionali prima richiamate. Più in generale, va evidenziato come, nella misura in cui i Fondi interprofessionali tenderanno a sostenere interventi formativi per lavoratori "forti" rispondendo alle esigenze delle imprese, potrebbe esser utile che le politiche direttamente gestite dal decisore pubblico si finalizzino maggiormente al sostegno di gruppi target di lavoratori cosiddetti "deboli" e sviluppino ulteriormente gli interventi formativi a domanda individuale. In proposito, va del resto sottolineato che, concentrandosi solo sulle leggi nazionali, è probabile che una volta che le adesioni ai Fondi si siano stabilizzate, rimarranno disponibili per interventi formativi gestiti dal decisore pubblico almeno 70 milioni di euro annui come quota di 0,3%⁵, a cui si aggiungono i 103 milioni di euro resi disponibili annualmente dalla legge 144/99. Nel complesso, un flusso annuo di risorse sufficienti ad attuare politiche mirate per la formazione dei lavoratori.

Anche al fine di consentire una governance complessiva ed integrata delle politiche formative, da parte degli attori interessati - Ministero del Lavoro, Regioni e autonomie locali, parti sociali - essenziale appare la definizione e la costruzione un sistema di monitoraggio di tutte le politiche di formazione per i lavoratori che garantisca, nel rispetto delle autonome e libere determinazioni dei diversi attori, la piena trasparenza e leggibilità delle azioni e dei risultati raggiunti.

⁵ Nell'ipotesi che ai Fondi aderiscano imprese che occupano il 60% dei lavoratori, rispetto all'attuale 50% e tenendo conto che 2/3 delle risorse andranno a cofinanziare interventi del FSE.

¹⁰ Si veda il testo completo delle conclusioni della Presidenza del 22-23 marzo 2005 disponibili sul sito http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/84343.pdf

PARTE I

IL CONTESTO

1 L'ENFASI SUL CAPITALE UMANO NEL CONTESTO EUROPEO

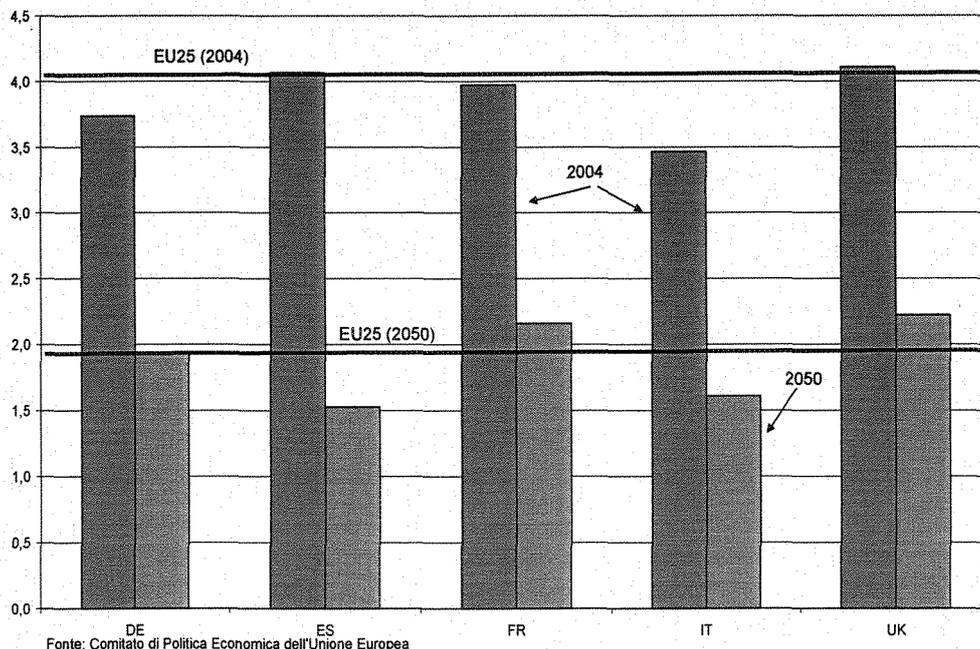
1.1 L'investimento in capitale umano come priorità politica

Il Consiglio Europeo di Marzo 2005 ha rilanciato la strategia di Lisbona chiarendone le priorità politiche e precisandone gli strumenti di *governance*. Tra le priorità politiche, il Consiglio ha affermato che il capitale umano "è la risorsa più importante per l'Europa"¹⁰. Tale affermazione è dettata dalla consapevolezza che un capitale umano adeguatamente formato è componente essenziale di una politica di rilancio della competitività.

L'Europa in generale – e l'Italia in particolare – soffrono di una perdita di competitività rispetto sia alle altri grandi economie industrializzate (Stati Uniti in primo luogo), sia alle economie emergenti (Cina, India). Se si prende come indicatore sintetico l'andamento della produttività del lavoro nel settore privato, nel periodo 1996-2003 il tasso di crescita medio annuo della produttività nell'Unione Europea è stato la metà di quello degli Stati Uniti (1,2% invece di 2,4%) e in Italia è stato la metà rispetto all'Unione Europea (0,6%), cioè ¼ degli Stati Uniti. A fronte di andamenti non univoci, l'investimento in capitale umano viene individuato come una componente senz'altro importante al fine di migliorare la performance delle economie europee.

Altro fattore da considerare per valutare la necessità di un impegno rafforzato da parte dei governi europei per aumentare la quantità e la qualità degli investimenti in capitale umano è la dinamica demografica. La figura 1 mostra per l'Italia e per gli altri principali paesi dell'Unione Europea il tasso di dipendenza degli anziani nel 2004 e quello stimato per il 2050. Il tasso di dipendenza è calcolato come rapporto tra la popolazione in età da lavoro (15-64 anni) e quella con 65 anni e più. Come si osserva, ad oggi vi sono in Italia circa 3,5 persone in età da lavoro per ogni anziano ma da qui a 45 anni l'invecchiamento della popolazione sarà tale da avere soltanto 1,6 persone in età da lavoro per ogni anziano. Considerando anche i giovani in età scolare, ci si rende conto che sono necessari forti incrementi della partecipazione sul mercato del lavoro, in particolare delle classi più anziane, per fronteggiare tali squilibri demografici.

Figura 1 – Numero di persone in età da lavoro (15-64 anni) per ogni anziano (65+)



Le conseguenze degli andamenti demografici descritti sarà una riduzione in valore assoluto della forza lavoro (in età tra 15 e 64 anni). L'Unione Europea stima per l'Italia una perdita netta di circa 3,4 milioni di persone, pur a fronte di una immigrazione netta positiva e di un aumento del tasso di partecipazione. Una strategia orientata alla formazione permanente permetterebbe ai lavoratori di aggiornare le competenze e dunque di prolungare il periodo di lavoro, contribuendo così a compensare almeno parzialmente gli effetti demografici sulla forza lavoro.

1.2 Gli obiettivi dell'Unione Europea ed il sistema di *governance*

A partire dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997, i capi di stato e di governo hanno più volte ribadito nei loro summit l'importanza di una strategia che favorisse l'investimento in capitale umano nei rispettivi paesi. Il Consiglio dei Ministri dell'educazione (maggio 2003) ha invitato la Commissione ad individuare degli obiettivi quantitativi comuni da raggiungere entro il 2010 su cui i paesi potessero confrontarsi. In particolare, per ciò che riguarda la formazione degli adulti, si è stabilito un tasso di partecipazione pari al 12,5% della popolazione con età tra i 25 e i 64 anni.

Va tenuto conto che il raggiungimento di questo obiettivo non è vincolante per gli stati membri, ma rientra nella strategia di "pressione tra pari" (*peer pressure*) che gli altri stati possono esercitare nell'ambito del cosiddetto "metodo di coordinamento aperto". In breve, questo metodo è stato introdotto dal Consiglio di Lussemburgo come mezzo per scambiare informazioni sulle "buone pratiche" e raggiungere una maggiore convergenza verso obiettivi comuni. Il metodo è basato su:

- linee guida per l'insieme dell'Unione combinate con specifici *timetables* per raggiungere gli obiettivi fissati nel breve, medio e lungo periodo;
- indicatori quantitativi e qualitativi per comparare gli Stati tra loro e rispetto a *best performers*;
- una traduzione delle linee guida e degli obiettivi in specifiche politiche nazionali e regionali;
- un periodico monitoraggio degli andamenti nei singoli paesi ed una valutazione basata sulla *peer review*.

Il metodo di coordinamento aperto è utilizzato per tutta una serie di politiche (pensioni, inclusione, educazione) sulle quali il Trattato istitutivo delle Comunità Europee non dà mandato alle istituzioni sovranazionali di esercitare un'azione vincolante, ma su cui gli stati membri hanno deciso di coordinarsi ed assumere un impegno politico nei confronti degli altri partner. Tale azione coordinata può avere effetti positivi sulle politiche nazionali – e sulle dinamiche complessive del continente europeo – se la pressione di tipo politico esercitata dai diversi governi risulta incisiva. Va infatti tenuto conto che non esistono strumenti vincolanti di incentivi e punizioni, come in altri ambiti della politica economica.

I pilastri principali che sorreggono la strategia europea a favore degli investimenti in capitale umano sono la rinnovata strategia di Lisbona ed il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Per ciò che riguarda quest'ultimo, nel corso del 2005 è stato modificato per tenere conto della necessità di integrare maggiormente politiche macroeconomiche di stabilizzazione con politiche – spesso microeconomiche – a favore della crescita economica nel lungo periodo. Fatto salvo l'obiettivo principale di garantire stabilità macroeconomica fissando dei vincoli quantitativi ai deficit annuali, la riforma del Patto di Stabilità permette agli stati membri di superare tali vincoli senza

incorrere nelle procedure previste se lo sfondamento è dovuto all'implementazione di politiche nel contesto dell'agenda di Lisbona¹¹.

Il Consiglio Europeo di marzo 2005 ha poi focalizzato il processo di Lisbona sulla crescita e l'occupazione, definendo dieci aree di azioni, tra cui una (la nona) specifica per le politiche dell'educazione e della formazione. Il processo di scambio di informazioni tra paesi membri al fine di esercitare *peer pressure* è stato razionalizzato, integrando gli orientamenti per l'occupazione (di cui almeno due riguardano direttamente le politiche della formazione)¹² con i Grandi Orientamenti di Politica Economica, per cui gli stati membri devono preparare un unico "Piano Nazionale per le Riforme" che consideri in maniera coerente con il quadro macroeconomico tutte le riforme necessarie per realizzare l'agenda di Lisbona. L'assunto è che un'analisi di equilibrio parziale non è significativa per comprendere i progressi dei singoli paesi e che sia invece necessario un approccio più integrato e di equilibrio generale che evidenzii sia le priorità di ciascun paese, sia eventuali effetti di *spillover* tra le riforme nei diversi mercati.

Più in concreto, nel campo della formazione, il Consiglio Europeo di Barcellona (marzo 2002) ha approvato un programma di lavoro denominato "Educazione e Formazione 2010", che ha lo scopo di implementare in concreto l'agenda di Lisbona sui temi del capitale umano. A fronte della razionalizzazione della strategia di Lisbona, anche questo programma di lavoro è stato maggiormente focalizzato, prevedendo, in particolare, un gruppo di lavoro di coordinamento a livello europeo denominato ETCG (*Education and Training Coordination Group*) e diversi gruppi tematici.

¹¹ Si veda il testo del Regolamento del Consiglio n. 1056/2005 che ha modificato il Patto di Stabilità e Crescita (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00050009.pdf).

¹² http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/oj/2005/l_205/l_20520050806it00210027.pdf

2 I RITARDI DELL'ITALIA

E' noto che l'Italia presenta un ritardo per ciò che riguarda il livello di competenze degli adulti spendibili sul mercato del lavoro. L'indagine ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey)¹³ condotta dall'OCSE e dall'Istituto di Statistica canadese ha misurato il livello di abilità degli adulti sotto 4 diversi punti di vista: la capacità di comprendere testi, documenti, le capacità matematiche e di *problem solving* (quest'ultima parte non è stata condotta in Italia). Sia per quanto riguarda la comprensione dei testi e dei documenti che in relazione alle capacità matematiche, oltre l'80% del campione di cittadini italiani è stata giudicata al di sotto del livello minimo indispensabile per operare nei contesti produttivi moderni e informatizzati.

L'indagine PISA¹⁴, condotta nel 2003 in 41 paesi per valutare il livello di conoscenze raggiunto dagli studenti (quindicenni), ha mostrato nello stesso tempo un ritardo da parte degli studenti italiani: solo il 20% degli studenti raggiunge un livello di conoscenze sufficienti (a fronte di una media OCSE del 30%).

L'Italia sconta un ritardo anche nella formazione degli individui adulti: nel 2004 solo il 6,8% degli individui tra i 25 ed i 64 anni hanno partecipato a corsi di istruzione o formazione (a fronte del 10,6% dell'Europa a 15 e del 9,9 dell'Europa a 25); il ritardo rispetto ai partner europei è ancora più profondo se ci si riferisce ai soli occupati: in questo caso la percentuale di coloro che frequentano corsi di formazione o istruzione sale al 7,2%, ma a fronte di una media del 11,6% per l'Europa a 15 e dell'11,0% per i 25 Stati Membri.

I dati prodotti dall'Indagine Eurostat nel 1999 (CVTS2), mostrano in maggior dettaglio i ritardi dell'Italia in confronto con le altre principali economie dell'Unione Europea per ciò che riguarda gli investimenti in capitale umano al di fuori dei percorsi di istruzione formale. Circa ¼ delle imprese svolge attività di formazione, rispetto a più del 60% nella media europea, coinvolgendo un numero di lavoratori ben inferiore alla media europea (26% rispetto al 40% del totale dei lavoratori) (tab. 1).

La carenza di competenze di base ha una ripercussione diretta sul sistema produttivo in quanto un capitale umano non adeguato ai processi produttivi determina una produttività del lavoro ridotta: in Italia infatti, la produttività del lavoro oraria è pari all'88% della media europea (EU-15).

La necessità di forti investimenti in capitale umano è dunque evidente, e dovrebbe essere una priorità del sistema delle imprese, che potrebbero beneficiare dei guadagni di produttività derivanti da un capitale umano più e meglio formato, degli individui, per i legami esistenti tra livello di istruzione/formazione e reddito vitale, ed infine del decisore pubblico, per le esternalità positive derivanti dai processi formativi.

¹³ OECD and Statistics Canada, *Learning a Living, first results of the Adult Literacy and Skills Survey*, Ottawa and Paris, 2005, ove si presentano I risultati dell'indagine condotta nel corso del 2003 in 7 paesi: Italia, Stati Uniti d'America, Canada, Norvegia, Svizzera, Bermuda e lo stato messicano di Nuovo Leon.

¹⁴ OECD, *Learning for tomorrow's world – First results from PISA 2003*, Paris, 2004.

Tabella 1 - Formazione continua: imprese con attività di formazione, partecipanti a corsi di formazione e ore di corso medie. anno 1999

	% imprese con attività di formazione	% lavoratori dipendenti che partecipano in corsi di formazione continua	ore in corsi di formazione continua per occupato dipendente
Unione Europea (25 paesi)	61	39	11
Unione Europea (15 paesi)	62	40	12
Belgio	70	41	13
Repubblica Ceca	69	42	10
Danimarca	96	53	22
Germania	75	32	9
Estonia	63	19	6
Grecia	18	15	6
Spagna	36	25	11
Francia	76	46	17
Irlanda	79	41	17
Italia	24	26	8
Lettonia	53	12	4
Lituania	43	10	4
Lussemburgo	71	36	14
Ungheria	37	12	5
Paesi Bassi	88	41	15
Austria	72	31	9
Polonia	39	16	4
Portogallo	22	17	7
Slovenia	48	32	8
Finlandia	82	50	18
Svezia	91	61	18
Regno Unito	87	49	13
Bulgaria	28	13	4
Romania	11	8	3
Norvegia	86	48	16

Fonte: Eurostat, CVTS2, banca dati New Cronos

2.1 Gli investimenti in formazione da parte delle imprese italiane

L'andamento degli investimenti in formazione da parte delle imprese è complessivamente crescente in termini nominali, passando da 900 milioni di euro nel 2000 a 1.600 milioni di euro nel 2004. Le grandi imprese in particolare hanno più che raddoppiato i loro investimenti, ed ormai oltre il 55% della spesa totale in formazione si realizza nelle imprese con più di 250 addetti. Di converso, rimane pressoché stabile il livello di investimento delle imprese di minori dimensioni (tab. 2).

Dal punto di vista territoriale, non stupisce che la gran parte degli investimenti siano effettuati da imprese situate nelle regioni del nord, dove maggiore è la concentrazione di grandi imprese e di attività produttive in genere. Va però rilevato un certo dinamismo anche da parte delle imprese delle regioni meridionali, dove l'investimento è raddoppiato nel corso del quadriennio 2000-2004 (tab. 2).

Tabella 2 - Spesa complessiva sostenuta per la formazione negli anni 2000-2004 (in milioni di euro), percentuale di fondi pubblici, per classe dimensionale

	2000	2001	2002	2003	2004
Totale	896	918	1307	1658	1603
1 - 9 Dip.	238	188	311	164	270
10 - 49 Dip.	201	160	227	118	217
50 - 249 Dip.	117	125	243	217	222
>= 250 Dip.	341	445	525	1158	895
Nord-Ovest	335	355	527	620	605
Nord-Est	222	227	301	498	346
Centro	189	167	263	304	354
Sud e Isole	151	169	217	236	299

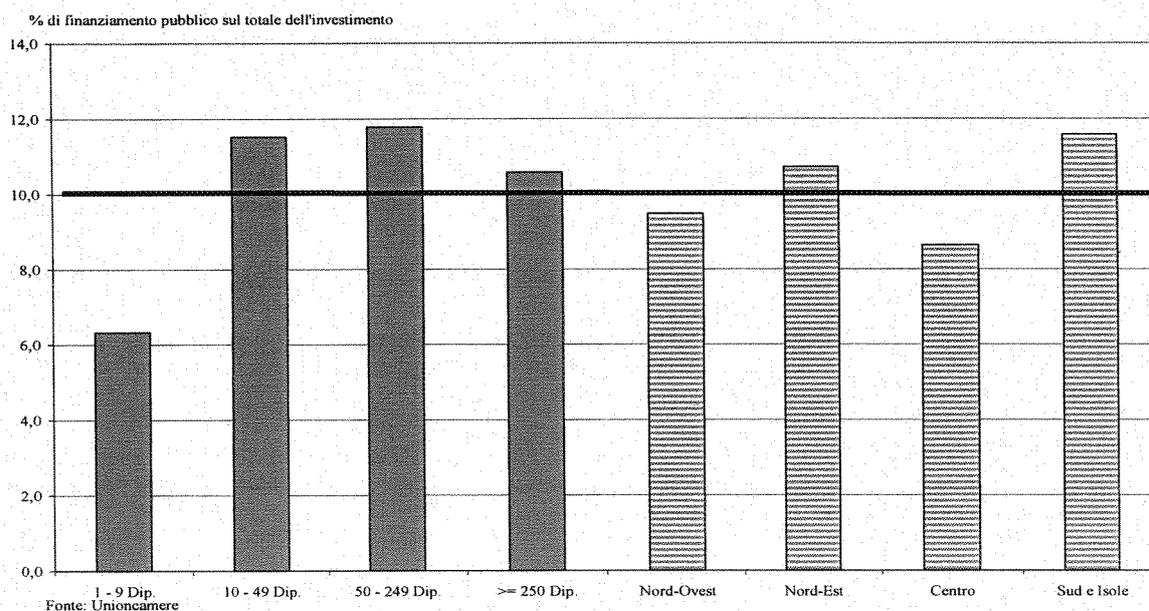
F* 250-499 dip. = 6,9%; 500 dip. e oltre = 6,4%.

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Pur se le risorse finanziarie pubbliche a disposizione della formazione continua sono rilevanti grazie sia al canale del FSE che delle leggi di finanziamento nazionale (236/93 e 53/2000), a cui si aggiungono recentemente i Fondi interprofessionali per la formazione continua, l'incidenza del finanziamento pubblico sulla spesa per la formazione continua è mediamente contenuta (fig. 2). Va infatti tenuto conto che raramente si registra una carenza di fondi pubblici per la formazione continua, sia per quanto riguarda il FSE (si veda la parte II, Cap. 3 di questo Rapporto), sia per le leggi di finanziamento nazionale (si veda la parte II, Cap. 4 di questo Rapporto). Nella media del quadriennio, il contributo pubblico è pari al 10%, anche se si registra una significativa diminuzione della quota di finanziamento pubblico tra il 2000 ed il 2004, che passa da quasi il 13% al 6,5%. Differenze si registrano in base alla dimensione d'impresa e all'ubicazione dell'impresa sul territorio. Le piccole imprese tendono a finanziare maggiormente con risorse proprie la formazione, con un contributo pubblico che si attesta in media al 6% dell'investimento. Tale dato potrebbe segnalare una difficoltà di tipo organizzativa da parte della piccola impresa di adempiere alle procedure amministrative necessarie per accedere ai finanziamenti pubblici per cui, a fronte di iniziative formative limitate, si tende a preferire l'autofinanziamento piuttosto che sostenere i costi amministrativi per la partecipazione a bandi pubblici.

Dal punto di vista territoriale invece, la quota di finanziamento pubblico è maggiore nelle regioni del sud. Questo può essere in parte spiegato dai minori vincoli dal punto di vista del regime degli aiuti di stato, per cui viene reso ammissibile una quota di finanziamento maggiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del centro-nord.

Figura 2 - Quota di finanziamento pubblico sul totale dell'investimento in formazione delle imprese (media del periodo 2000-2004)



Box 1 - La misurazione delle competenze degli adulti: un nuovo progetto OCSE

Il capitale umano è sempre più ritenuto essere un fattore fondamentale della crescita economica, tanto per i paesi che abbiano da acquisire e introdurre le tecnologie più avanzate, quanto per l'avanzamento della stessa frontiera tecnologica. Numerose evidenze si accumulano anche sulle implicazioni sociali più complessive dell'accumulazione di capitale umano, ad esempio nei termini del legame tra livelli di scolarità e comportamenti sociali e stili di vita in grado di prolungare l'attesa di vita, innalzandone la qualità media. Eppure, a questa crescente consapevolezza fa

riscontro una ancora inadeguata misurazione del capitale umano. Questo è ancora in prevalenza identificato sulla base di indicatori che misurano l'input più che l'output del processo di accumulazione del capitale umano: gli anni di scolarità (ed eventualmente gli anni di esperienza lavorativa, nel mercato del lavoro complessivamente considerato o nella singola posizione lavorativa) e non lo stock di competenze effettivamente possedute ed agibili (nella vita lavorativa e sociale) da parte degli individui. La stessa definizione di quali siano le competenze rilevanti nella vita degli individui, in primis in quella lavorativa, rimane ad uno stadio scarsamente operativo, nonostante lo sforzo di chiarificazione concettuale avutosi col progetto De Se.Co.¹⁵

Con l'obiettivo di rilanciare le esperienze fatte con IALS e ALL (Adult Literacy and Life Skills) e di associare a PISA uno speculare strumento di misurazione delle competenze degli adulti, in sede OCSE si sta ora progettando una nuova iniziativa mirante alla misurazione delle competenze degli adulti: il Programme for the International Assessment for Adult Competencies (PIAAC). Come per PISA, l'idea è che l'indagine, possa ripetersi a cadenza pluriennale (si pensa ogni 5 anni), si da consentire di tracciare non solo la posizione di una paese in un dato istante di tempo ma anche la sua evoluzione nel tempo. Pur nascendo esplicitamente con l'obiettivo di "replicare" il modello conoscitivo fornito da PISA - che sta fornendo un utile benchmark e una fonte di analisi delle determinanti della "produttività" dei sistemi scolastici - il focus della nuova iniziativa sarebbe diverso perché più tarato sulle competenze rilevanti nella vita adulta, in primis in quella lavorativa. Questo orientamento alla vita lavorativa, differenzerebbe la nuova iniziativa anche dalle precedenti esperienze fatte con IALS e ALL - più tradizionalmente miranti a misurare il cd letteratismo. Accanto ai test più tradizionali, attenzione verrebbe prestata alle competenze effettivamente agite, in primis sul posto di lavoro¹⁶, ed alle informazioni sul contesto in cui quelle competenze vengano effettivamente adoperate, sulle modalità con cui esse si siano accumulate (ivi inclusa la formazione professionale), nonché alle implicazioni, innanzitutto reddituali e lavorative, di quelle competenze. Nella stessa parte più "tradizionale" di test, PIAAC dovrebbe prestare particolare attenzione ai soggetti con minori competenze, per i quali le misure fornite dalle indagini sino ad oggi condotte sono meno precise¹⁷, nonostante che poi proprio per questi maggiori siano i fabbisogni conoscitivi al fine di individuare le politiche, ad esempio di tipo formativo, più adatte. Questo focus sui soggetti "deboli" si inquadrerebbe in un format che comunque mira a coprire l'intera popolazione in età attiva, inclusi i non occupati (l'esame del quanto il loro non essere occupati dipenda da un gap di conoscenze essendo uno degli obiettivi conoscitivi di PIAAC). Peraltro, all'iniziativa dei singoli paese, eventualmente anche in accordo tra loro, verrebbe lasciata la possibilità di procedere ad un sovracampionamento di singoli spezzoni di popolazione, le due fasce discusse essendo quella dei più giovani, da poco usciti dal sistema scolastico, e quella dei più anziani, che costituiscono il gruppo per il quale maggiori sono i rischi di obsolescenza delle competenze possedute.

Allo stato attuale, PIAAC è ancora un progetto, che ha superato il suo stadio iniziale - che le caratteristiche sopra sommariamente descritte sono il frutto di un anno e mezzo di confronti in sede OCSE da parte di un gruppo ad hoc (presieduto dall'Italia) le cui conclusioni sono state approvate dai Comitati Educazione e Lavoro e Affari Sociali dell'OCSE - ma che deve ancora affrontare una serie di importanti passaggi tecnici per verificare la fattibilità tanto dei singoli ingredienti, quanto del loro sommarsi complessivo. La data di conduzione della prima indagine è fissata

¹⁵ Si tratta del programma OCSE intestato a Definition and Selection of Competencies: cfr. www.portal-stat.admin.ch/desecco/index.htm.

¹⁶ Lo strumento in proposito da applicare deriverebbe dal cd Job Requirement Approach (JRA), già sperimentato nel Regno Unito ed in altri paesi, tra cui anche l'Italia, dove una indagine è stata in proposito di recente condotta dall'ISFOL (i i risultati non essendo però ancora stati resi noti). Va chiarito che il JRA per definizione misura le competenze effettivamente agite, che dipendono da quelle possedute e da quelle effettivamente richieste dall'impresa. In quanto tali, le competenze agite rappresentano non l'offerta di competenze (lo stock di competenze di cui gli individui sono in possesso), ma l'incontro effettivo tra questa e la domanda di competenze proveniente dalle imprese, per come effettivamente realizzato a seguito dei processi di matching (processi di matching che possono portare a quei fenomeni in letteratura noti come overeducation o undereducation, casi rispettivamente in cui il lavoratore abbia conoscenze in eccesso di quelle che il posto di lavoro gli richiede o abbia un deficit rispetto a quel che sul lavoro sarebbe chiamato a fare). Ciò pone problemi non piccoli nella comparabilità internazionale delle risultanze del JRA - problemi che saranno infatti oggetto di valutazione prima del lancio di PIAAC. E' anche da sottolineare che, pur se al momento si tratta solo di indirizzi di massima (per una eventuale seconda edizione di PIAAC), si pensa ad un'eventuale abbinamento dell'indagine presso gli individui con un'indagine presso le imprese, più direttamente mirante indagare le competenze richieste dalle imprese ed il matching tra competenze richieste e possedute.

¹⁷ Pressoché in tutte le indagini prima citate, solo chi superi una certa soglia di competenze viene poi interessato da ulteriori (e più complicati) test che ne precisino la posizione effettiva, per gli altri soggetti (con basse competenze) limitandocisi a concludere che non superano una certa soglia. PIAAC dovrebbe invece prevedere, dopo una prima verifica iniziale che stabilisca il superamento o meno di una certa soglia, due percorsi, si da aumentare la precisione delle stime anche per gli individui relativamente unskilled.

orientativamente al 2009-2010 e la stessa decisione di adesione dei singoli paesi non è ancora definita. Pur non potendosi al momento pregiudicare le determinazioni che in proposito si dovranno avere, va sottolineato come i costi di PIAAC per un paese come l'Italia dovranno essere soppesati a fronte delle potenzialità di PIAAC rispetto alla congerie di indagini sulla formazione e sulle competenze oggi condotte con un'ottica parziale e con modalità spesso estemporanee, di difficile lettura - che tendono a produrre "numeri unici" (non comparabili nel tempo e nello spazio) - e con caratteristiche metodologiche poco trasparenti. La partecipazione ad un progetto internazionale farebbe guadagnare in trasparenza metodologica, oltre a fornire una sicura comparabilità dei risultati in una logica di benchmarking, e potrebbe con più efficacia far progredire i sistemi, con finalità più direttamente operative e non certo sostituibili a mezzo di un'indagine campionaria, di stima dei fabbisogni professionali e di certificazione delle competenze più volte sollecitati dal legislatore. Nel nuovo assetto di competenze istituzionali conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione, la stessa partecipazione a PIAAC dovrebbe evidentemente coinvolgere le Regioni, fornendo al sistema un sicuro ancoraggio metodologico "neutro" rispetto alle prerogative dei diversi livelli istituzionali.

2.2 Lavoratori ed imprese coinvolti in processi formativi

Secondo i dati Unioncamere¹⁸, in Italia nel 2004 la quota di unità locali provinciali (ULP) impegnate in attività di formazione non supera il 20% e i dipendenti coinvolti nei corsi promossi dalle imprese sono stati il 19,3% del totale (circa 2 milioni di lavoratori). Dai dati disponibili, sembrerebbe esserci una leggera diminuzione delle imprese formatrici nell'ultimo triennio, pur rimanendo sostanzialmente stabile il numero di lavoratori coinvolti, evidenziando così un aumento di attività nelle imprese di maggiori dimensioni a scapito di quelle più piccole (tab. 3).

Tabella 3 - Unità locali provinciali che hanno realizzato attività di formazione negli anni 2000-2004, per macrosettore di attività, classe dimensionale e ripartizione geografica (valori percentuali)

	Unità locali provinciali			dipendenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Totale	24,7	22,4	20	17,3	19,2	19,3
Industria	22,7	19,7	16,6	14,5	16	15,6
Servizi	26,1	24,3	22,3	20,2	22,1	22,7
1 - 9 Dipendenti	19,8	17,3	17,1	11	9,7	11
10 - 49 Dipendenti	45,3	37,8	26,4	12,9	11,3	11,8
50 - 249 Dipendenti	54,6	52,7	37,1	17,1	18	15,3
>= 250 Dipendenti	63,6	72,2	*	28,8	37,6	**
Nord-Ovest	24,8	23	21,5	18,7	20,5	21
Nord-Est	28,1	25,6	22,7	17,4	18,9	18,4
Centro	24,2	21,6	19	17,3	19	19,3
Sud e Isole	22	19,6	16,7	14,8	16,7	17,4

* 250-499 dip. = 61,4%; 500 dip. e oltre = 76,1%.

** 250-499 dip. = 29,5%; 500 dip. e oltre = 39,4%.

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

La distribuzione delle opportunità formative rimane così fortemente segmentata: sono i lavoratori delle imprese di maggiori dimensioni, ubicate nelle regioni del nord ed appartenenti al settore dei servizi che hanno maggiori probabilità di essere coinvolti in attività formative, che, nella massima parte, sono decise dall'impresa (si veda la parte III, cap. 2 di questo Rapporto).

Segmentazione si osserva anche per ciò che riguarda la posizione nella professione ed il titolo di studio: la percentuale di operai che partecipano a corsi di formazione è di molto inferiore rispetto

¹⁸ Unioncamere-MLPS, 2005, *Sistema informativo Excelsior. Sintesi dei principali risultati*, Roma.

a quella di impiegati, quadri e dirigenti, così come vi è una forte correlazione positiva tra titolo di studio e partecipazione ad attività di formazione¹⁹.

I dati dell'indagine sulle forze lavoro confermano il ruolo trainante del settore terziario, già evidenziato dalle indagini sulle imprese, a fronte di un'agricoltura scarsamente interessata da formazione (anche a causa della già scarsa qualificazione dei propri dipendenti; cfr. *infra*); tra i servizi spicca in particolare il comparto dell'istruzione, sanità e servizi sociali, ove oltre l'11% degli occupati svolge attività di formazione (tab. 4).

Tabella 4 – Occupati che partecipano ad un corso di formazione - media 2004. Valori percentuali sul totale

	titolo di studio				Totale
	fino alla media	diploma	laurea	post-laurea	
Autonomi	1,3	4,2	12,7	30,5	4,1
Imprenditore	1,8	3,9	3,9	(.)	3,2
Lavoratore in proprio	1,2	3	7,6	(.)	2
Libero professionista	3,3	8,1	14,5	31,2	12,1
Collaboratori	1,8	5,3	9,9	20,2	6
Dipendenti	1,4	5,1	12,1	24	4,6
Apprendista	3,9	4,5	(.)	-	4,3
Operaio	1	2,2	6,9	-	1,4
Impiegato	2,9	6,1	11,1	16	6,4
Quadro	3,1	9,6	12,5	18,9	11
Dirigente	(.)	8,8	16,6	28,8	15,5
a tempo parziale	1,5	4,8	12,4	16,9	4
a tempo pieno	1,4	5,2	12,1	24,4	4,7
a tempo determinato	1,7	4,5	10	15,7	4,1
a tempo indeterminato	1,4	5,2	12,4	24,7	4,7
Agricoltura	0,6	1,9	(.)	(.)	1
Industria	0,9	3,1	8,5	10,2	2,1
Terziario	1,8	5,7	12,7	26,3	5,9
istruz., sanità e altri servizi sociali	3,9	10,4	15,3	28,1	11,6
Totale complessivo	1,4	4,9	12,2	25,8	4,5

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro.

Il tipo di inquadramento contrattuale influisce in maniera limitata sulla possibilità di svolgere formazione, ma è determinante sulla possibilità che tale formazione sia finanziata dall'azienda (tab. 5): mentre per il 50% dei dipendenti a tempo indeterminato che fanno formazione i costi sono sostenuti dall'azienda, tale percentuale scende al 30% per i lavoratori a termine, al 31% per i dipendenti a tempo parziale ed al 17% per i collaboratori, a dimostrazione del fatto che su tali lavoratori l'impresa decide di investire meno, per la temporaneità del rapporto o per il diverso impegno richiesto. Per gli stessi motivi i lavoratori dipendenti standard, insieme agli autonomi, svolgono maggiormente la formazione per motivi professionali (piuttosto che personali) e più facilmente rispetto agli altri lo fanno durante l'orario di lavoro (tab. 6).

Probabilmente per far fronte a questo minore impegno da parte dell'impresa, i lavoratori dipendenti con contratto non standard (a termine o a tempo parziale) tendono quindi a integrare la formazione fornita (o comunque finanziata) dall'azienda con corsi di formazione organizzati dalla Regione ovvero scelti (e con tutta probabilità finanziati) personalmente. Stessa cosa fanno i collaboratori, che però sembrano prediligere modalità meno impegnative (anche in termini di durata) come la partecipazione a seminari e conferenze.

In relazione al sesso, va notato che la femmine hanno in generale un indice di formazione più elevato dei maschi (tra gli occupati il 5,6% delle donne frequenta corsi di formazione, contro il

¹⁹ Rispetto alle informazioni precedenti – basate su dati Unioncamere – in questo caso si usa come fonte la rilevazione sulle forze di lavoro dell'ISTAT

3,6 dei maschi): si tratta tuttavia di un fenomeno dovuto in larga parte ad effetti di composizione, dato il più alto titolo di studio detenuto in media dalle donne rispetto agli uomini; depurando da tali effetti la differenza resta evidente solo per le fasce di età molto giovani (sotto i 25 anni).

Tabella 5 – Occupati che partecipano ad un corso di formazione per tipo di corso. media 2004. Valori percentuali sul totale di riga

	Corso organizzato e/o riconosciuto dalla Regione	Corso finanziato dall'Azienda o Ente in cui lavora	Altro corso di formazione professionale	Seminario, conferenza	Lezioni private, corso individuale	Università della terza età o del tempo libero	Altro tipo di corso (es.inglese, informatica, chitarra, etc)	Totale complessivo
autonomo	9,2	11,5	30,4	26,9	6,9	0,8	14,3	100
collaboratore	11,8	17,3	14,4	27,5	9,9	1,6	17,6	100
dipendente	10,3	47,2	11,8	13	4,8	0,5	12,4	100
tempo determinato	15,1	30,6	15,5	12,1	8,1	0,2	18,3	100
tempo indeterminato	9,8	49,2	11,3	13,1	4,4	0,5	11,7	100
a tempo parziale	15,9	31,2	14,8	13	7,1	1,2	16,8	100
a tempo pieno	9,7	49,2	11,4	13	4,5	0,4	11,9	100
Totale complessivo	10,1	38,3	16	16,6	5,4	0,6	13	100

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro.

Tabella 6 – Occupati che partecipano ad un corso di formazione per collocazione oraria e motivo. media 2004. Valori percentuali sul totale di riga.

	esclusivamente o principalmente durante l'orario di lavoro	esclusivamente o principalmente fuori dall'orario di lavoro	Per motivi professionali	Per interesse personale	Totale complessivo
autonomo	40,1	58,4	82,7	17,2	100
collaboratore	31,6	65,8	70,6	29,4	100
dipendente	43,5	55,5	80,9	18,9	100
tempo determinato	27,6	69,9	73,1	26,8	100
tempo indeterminato	45,4	53,8	81,8	18	100
a tempo parziale	23,7	75,1	72,3	27,5	100
a tempo pieno	45,9	53,2	82	17,9	100
Totale complessivo	42,4	56,5	81	18,8	100

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro.

Nel complesso, le evidenze riportate mostrano come l'Italia presenti un deficit di competenze che si ripercuotono sulle capacità del sistema produttivo di essere competitivo. Questo deficit di competenze di base si ripercuote a sua volta sull'attività di formazione continua, per cui le imprese tendono a investire poco (rispetto alle imprese di altri paesi europei) in quanto considerano l'investimento in formazione continua complementare a quello scolastico. Inoltre, l'investimento è commisurato al grado di competitività dell'impresa, per cui sono solo le imprese più esposte al mercato (tendenzialmente imprese medio-grandi collocate nelle regioni settentrionali) che sono incentivate ad investire in formazione. Questo crea una segmentazione per cui i lavoratori con basse qualifiche, inserite in imprese piccole, e ubicate in regioni meridionali hanno meno opportunità formative.

Se è carente l'interesse delle imprese ad investire in formazione, manca d'altra parte una spinta "dal basso", cioè da parte dei lavoratori a premere sull'impresa per maggiori investimenti. L'indagine ISFOL su "Atteggiamenti e comportamenti dei lavoratori verso la formazione continua"²⁰ mostra che i principali benefici percepiti dai lavoratori sono in termini di

²⁰ L'indagine 2005 si inserisce all'interno della ricerca pluriennale ISFOL sulla domanda di formazione continua espressa dai lavoratori (PSN SISTAN ISF-00020), di cui rappresenta la quarta fase, coprendo il periodo 2000-2005.

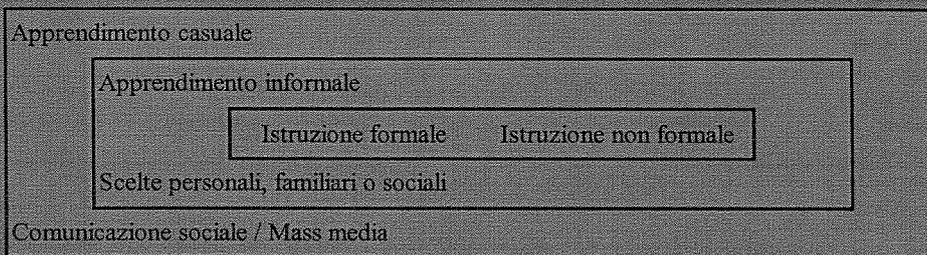
“miglioramento delle competenze professionali” e di “migliore gestione del proprio lavoro”, ma non in termini di miglioramento della propria posizione professionale o di incremento della retribuzione.

Per far fronte a tali dinamiche, le politiche pubbliche per la formazione possono rompere il circolo vizioso di basso investimento in capitale umano, bassa produttività del lavoro, e ridotta competitività delle imprese italiane contribuendo a ridurre i costi dell’investimento ad parte di impresa e lavoratore.

Box 2 – Le definizioni statistiche sulla formazione.

Il contesto delle statistiche su istruzione e formazione è fortemente influenzato – in termini di metodologie e definizioni – dagli orientamenti definiti a livello europeo. Il quadro complessivo definito da questo approccio è quello dell’apprendimento permanente (*lifelong learning*). Il *lifelong learning* viene definito come l’attività che comprende “tutte le modalità di apprendimento sperimentate nel corso della vita, con l’obiettivo di acquisire conoscenze, capacità e competenze, in una prospettiva personale, civile, sociale o lavorativa”. Il *lifelong learning* comprende le attività di apprendimento con le seguenti caratteristiche:

- che siano *finalizzate* a miglioramenti nel comportamento, nel grado di informazione, di conoscenza o di comprensione, negli atteggiamenti, nei valori e nelle competenze;
- che siano svolte intenzionalmente con l’obiettivo di incrementare o migliorare le proprie conoscenze;
- che siano basate su una *continuità*, ovvero che non siano svolte incidentalmente o casualmente (tale requisito riguarda l’organizzazione di tali attività, non la durata);
- *indipendenti dall’essere “formali” o “informali*, dal momento che tutte le tipologie di apprendimento sono considerate;
- *indipendenti dalla fonte di finanziamento*, dal momento che possono essere finanziate da enti pubblici, da privati o dagli stessi partecipanti;
- *indipendenti dalla specifica modalità di formazione*, dal momento che possono essere utilizzati metodi tradizionali come i corsi, ma anche nuove tecnologie.



Questo schema consente di individuare l’ambito di rilevazione delle attività di apprendimento definito a livello europeo nel quadro dell’approccio *lifelong learning*. In primo luogo, quindi, l’apprendimento casuale è escluso in quanto “non intenzionale”. Tutte le altre tipologie di apprendimento possono, invece, essere classificate in: “istruzione formale”, “istruzione non formale” e “apprendimento informale”. L’istruzione formale è quella fornita dal sistema scolastico ed universitario all’interno di una struttura “istituzionale” che prevede diversi livelli di istruzione con relativo riconoscimento giuridico. L’istruzione non formale copre tutte le attività di istruzione non incluse nella precedente definizione: istruzione degli adulti, sostegno agli scolari con difficoltà di apprendimento, corsi di formazione professionale, ecc.. Infine, l’apprendimento informale è definito come quell’attività “intenzionale” che – fuori da contesti istituzionali – porta all’aumento delle conoscenze o delle competenze di una persona sulla base di eventi formativi che possono avere luogo, in qualsiasi forma, in famiglia, all’interno di

Quest’anno inoltre l’indagine ha esteso la popolazione di riferimento al complesso degli adulti (occupati e non, con età compresa fra 15 e 64 anni), per cogliere la domanda complessiva di formazione sia continua che permanente. Dal 2005 l’indagine comprende anche i dipendenti del settore pubblico. In questa sede si riportano i risultati della rilevazione relativa agli occupati. La rilevazione 2005 ha riguardato un campione di 8.000 adulti intervistati tramite tecnica Cati (dalle società DOXA e IPSOS), di cui circa 6.800 lavoratori dipendenti e autonomi, e una quota costituita da un panel di individui intervistati negli anni precedenti, per ottenere informazioni di tipo longitudinale. Il periodo di riferimento temporale è rappresentato dall’anno 2004 e dal mese di giugno 2005.

PARTE II
LE POLITICHE DI
FORMAZIONE PER
I LAVORATORI

istituzioni sociali o sul posto di lavoro, ovvero sulla base di un'offerta familiare o sociale, oppure per scelta personale.

Per quanto riguarda le fonti, la crescente necessità di statistiche sui livelli di istruzione e formazione, nonché sulle attività di formazione sia degli adulti occupati, che di quelli disoccupati o in pensione, ha portato allo sviluppo di un quadro di fonti informative - sia statistiche, che amministrative - comune a livello europeo.

Dal punto di vista statistico si possono distinguere tali fonti a seconda che il soggetto a cui vengono richieste le informazioni sia il fornitore o il fruitore dei servizi di istruzione o formazione. Nel primo caso ricadono sia le attività di raccolta dei dati amministrativi sull'istruzione pubblica e privata (numero di iscritti e di promossi o diplomati per i diversi livelli di istruzione, loro distribuzione per età e sesso, nonché per tipologia di scuola o di università), sia le rilevazioni sulla formazione iniziale e continua nelle imprese.

Nel secondo caso sono comprese le rilevazioni multiscopo che contengono moduli su istruzione e formazione (come i censimenti della popolazione o la rilevazione trimestrale delle forze di lavoro), oppure rilevazioni specialistiche, come la rilevazione sull'educazione degli adulti attualmente in corso di sperimentazione.

Riguardo alle classificazioni, queste fonti utilizzano di regola quelle definite a livello internazionale sui livelli di istruzione (ISCED, International Standard Classification of Education, Unesco 1997) e sulle attività lavorative (ISCO, International Standard Classification of Occupation, International Labour Office 1988). Una specifica classificazione sui campi di formazione è stata, invece, sviluppata dal Cedefop, l'Istituto della Commissione europea per lo sviluppo della formazione (Classification of fields training, 1998). L'Eurostat, in collaborazione con Statistics Sweden, ha poi realizzato nel 1999 una classificazione dei campi formativi armonizzata con la ISCED (Classification of fields of education and training, 1999).

Ulteriori convenzioni metodologiche e definizioni sono, invece, stabilite a livello europeo, nel quadro dei gruppi di lavoro in cui sono articolate le attività dell'Eurostat (Classification of training provisions, Commissione europea/DG Education 1999; Classification for Learning Activities, Eurostat 2005).

1. LE POLITICHE PER LA FORMAZIONE: UNO SGUARDO D'INSIEME

Le politiche per la formazione dei lavoratori hanno avuto uno sviluppo notevole nel corso degli ultimi 10 anni con l'attivazione, a partire dal 1996, della legge 236/93. Nel 1999, la legge 144/99 ha destinato risorse specifiche alle finalità della formazione dei lavoratori, mettendo a disposizione in modo permanente 100 milioni di euro aggiuntivi oltre a quelli già derivanti dal gettito dello 0,3% delle retribuzioni dei lavoratori (circa 600 milioni di euro). Nel 2000 è intervenuta la legge 53/2000 sui congedi formativi, dove si è ribadito il diritto alla formazione da parte dei lavoratori e sono state stanziare risorse aggiuntive ad hoc (15 milioni di euro). Con la finanziaria per il 2001 infine sono stati istituiti i Fondi interprofessionali per la formazione continua, operativi di fatto soltanto dalla seconda metà del 2004.

Questo insieme di interventi normativi ha richiesto – e richiede tuttora – uno sforzo di *governance* del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori in quanto i diversi meccanismi coinvolgono Stato, Regioni e autonomie locali, parti sociali – sia a livello nazionale che settoriale e territoriale. Richiede poi un ruolo attivo da parte della singola impresa e dei suoi lavoratori per elaborare dei piani formativi concordati. Stimola infine i singoli individui ad attivarsi direttamente per accedere ai finanziamenti per la formazione a domanda individuale (i *vouchers*).

In base al decreto legislativo 112/98 sulla ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni, le competenze sulla formazione continua sono rimaste all'amministrazione centrale. Lo Stato però ha cercato un raccordo con le amministrazioni decentrate in modo da permettere di individuare in maniera più puntuale le esigenze dei mercati del lavoro locale. Sempre in quest'ottica, ha delegato alle parti sociali il compito della gestione di una parte cospicua delle risorse finanziarie a disposizione dei lavoratori e delle imprese. Da un centralismo dell'organizzazione e gestione delle attività di formazione dei lavoratori, si è gradualmente passati ad un modello decentrato, dove sono gli attori diversi dallo Stato centrale che gestiscono le politiche pubbliche per la formazione dei lavoratori.

Tale modello è ancora in via di sperimentazione, proprio perché sono recenti le esperienze di più spinta decentralizzazione: solo a partire dalla fine del 2003, i decreti attuativi della legge 236/93 hanno eliminato ogni ruolo preventivo dello Stato nella gestione delle risorse finanziarie, ed è solo dalla fine del 2004 che i Fondi interprofessionali hanno cominciato a impegnare le risorse per la formazione.

1.1 Le spese per la formazione dei lavoratori

Le politiche pubbliche per la formazione dei lavoratori sono in massima parte, se non esclusivamente, basate su strumenti di erogazione finanziaria. Non vi sono strumenti basati su sgravi contributivi, o crediti di imposta, o ancora deduzioni/detractions fiscali. Un'analisi di queste politiche equivale dunque ad una analisi della spesa pubblica per la formazione dei lavoratori. Tale spesa si realizza attraverso 4 strumenti: i Fondi interprofessionali; le due leggi di finanziamento nazionale della formazione continua, la legge 236/93 e la legge 53/00; il Fondo Sociale Europeo. La pluralità di soggetti coinvolti – e la mancanza di un forte coordinamento centrale nella raccolta delle informazioni – fa sì che, pur in un quadro strumentale relativamente semplice (basato su erogazioni finanziarie) anche la ricostruzione di puri flussi finanziari sia difficoltosa.

Ai fini di questo Rapporto, sono state ricostruite le erogazioni, suddivise per anno solare, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alle singole Regioni e Province Autonome a

partire dal 2000²¹. A questo si aggiunge una ricostruzione delle risorse impegnate per la formazione continua a valere sul Fondo Sociale Europeo (per il periodo 2000-2004) e delle erogazioni del Ministero del Lavoro e dell'INPS ai Fondi interprofessionali.

Nel complesso del periodo 2000-2004, sono state erogate per tutte le tipologie di formazione – sia continua che non – circa 11,6 miliardi di euro, con una marcata accelerazione tra il 2000 ed il 2003²². Tale accelerazione – e il successivo rallentamento del 2004 – sono dovuti agli andamenti degli impegni delle regioni a valere sul FSE, che tendono ad avere un picco allo scadere della prima parte del sessennio di programmazione per evitare disimpegni.

Per la formazione dei lavoratori, le risorse erogate sono state pari a 2,2 miliardi di euro, cioè il 19% del totale delle risorse per formazione (450 milioni di euro annui nella media del periodo 2000-2004). Va tenuto conto che nel caso della formazione dei lavoratori non si osserva un rallentamento della spesa in quanto ad un calo di risorse impegnate sul FSE sono intervenuti i versamenti ai Fondi interprofessionali. Se si osservano anche i dati disponibili per il 2005 relativi alle sole leggi di finanziamento nazionale e ai Fondi interprofessionali, si evince che le erogazioni per formazione dei lavoratori continuano ad essere sostenute.

Tabella 7 – Le erogazioni di risorse finanziarie per la formazione (2000-2005, in milioni di euro)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Formazione per i lavoratori		229,0	442,2	519,7	513,2	541,3	
<i>Risorse nazionali</i>		104,6	211,8	100,6	84,7	43,7	83,2
- 236/93		104,6	190,4	83,2	64,3	33,9	57,9
- 53/00		0,0	12,2	4,2	6,7	1,3	22,3
- Altro*		0,0	9,2	13,2	13,7	8,5	3,0
<i>Fondi interprofessionali</i>	MLPS	0,0	0,0	0,0	16,9	63,8	35,0
	INPS	0,0	0,0	0,0	0,0	160,0	281,3
<i>Fondo Sociale Europeo</i>		124,4	230,4	419,1	411,6	273,8	n.d.
Altra formazione		904,1	1725,1	2582,0	2490,4	1551,3	
<i>Obbligo formativo</i>		422	346	353	651	326	227
<i>II livello e alta formazione</i>		258	843	1152	727	498	
<i>Azioni di supporto**</i>		141	375	651	709	515	
<i>Altro</i>		84	161	426	403	212	
Totale per la formazione		1138	2186	3146	3070	2093	

* finanziamenti ex art. 18 e 26 legge 845/78; programma straordinario contro la disoccupazione intellettuale; progetto Fiat

** include politiche di orientamento, azioni di sistema e azioni di accompagnamento

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro su dati MLPS, IGRUE, INPS.

1.2 Il contributo dello 0,30% della retribuzione a favore della formazione: l'evoluzione normativa

Il principale contributo finanziario alle politiche pubbliche di formazione continua deriva dalla quota di contributo obbligatorio versato dalle imprese. Nel 1978 la legge quadro n. 845/78 in materia di formazione professionale ha aumentato – sulla base dell'articolo 25 - l'aliquota contro la disoccupazione involontaria in misura pari allo 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo, stabilendo che i 2/3 delle maggiori entrate costituite dall'aumento contributivo

²¹ I dati sono aggiornati al 30 novembre 2005. Va tenuto conto che le erogazioni non rappresentano necessariamente impegni giuridicamente vincolanti da parte delle amministrazioni decentrate a spendere le risorse; d'altro canto, è possibile che in alcune realtà locali le risorse siano state impegnate ma non richieste al Ministero, e dunque non erogate.

²² Per ciò che riguarda il FSE, si tratta delle risorse impegnate dalle Regioni, per le risorse nazionali e i Fondi interprofessionali, delle risorse erogate dal Ministero rispettivamente alle regioni e ai Fondi (per questi ultimi anche delle risorse erogate dall'INPS).

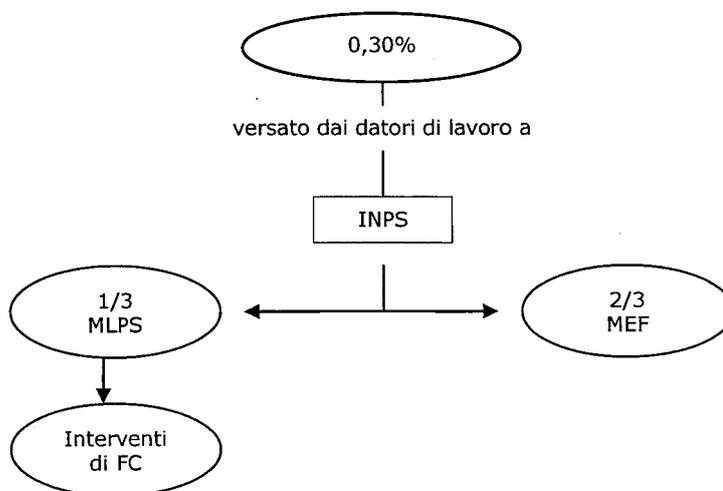
affluissero al fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo istituito presso il Ministero del lavoro. Da allora, tali risorse hanno rappresentato il principale canale di finanziamento degli interventi nazionali (e al cofinanziamento delle politiche comunitarie) della formazione dei lavoratori.

Questo contributo, avendo natura obbligatoria e gravando in maniera pressoché universalistica sul costo del lavoro, è equiparabile ad una tassa proporzionale sul costo del lavoro. Rispetto al prelievo fiscale (ad esempio via IRAP), si differenzia per la sua destinazione predefinita dal legislatore, a favore della formazione.

Le innovazioni normative che si sono succedute negli ultimi 10-15 anni hanno in parte modificato la destinazione originaria delle risorse. La legge 236/93, all'articolo 9, ha disposto che lo 0,30% affluisse non più per i 2/3, ma per intero al Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo. E' stata quindi definita la destinazione delle quote delle disponibilità annuali del fondo, e cioè che i 2/3 cofinanziassero gli interventi formativi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, il restante 1/3 fosse messo a disposizione dei lavoratori del settore privato delle imprese tenute al versamento all'INPS del contributo integrativo dello 0,30%, per il finanziamento di interventi di formazione continua secondo un programma definito dal Ministero del lavoro d'intesa con le Regioni e le Province Autonome.

La Legge finanziaria per il 1996 ha apportato un'ulteriore modifica, stabilendo che i 2/3 delle maggiori entrate derivanti dall'aumento contributivo fossero versati dall'INPS al Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, istituito presso il Ministero del Tesoro, fondo nel quale affluiscono le risorse comunitarie relative ai Fondi Strutturali (FESR, FSE, SFOP, FEOGA) destinate all'Italia e le risorse nazionali ad esse collegate. Di fatto, è stato semplificato il passaggio delle risorse per il cofinanziamento del FSE, che non transitavano più per il Ministero del Lavoro ma andavano direttamente al Ministero del Tesoro (fig. 3).

Figura 3 – La distribuzione del contributo dello 0,3% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori nel periodo 1996-2000

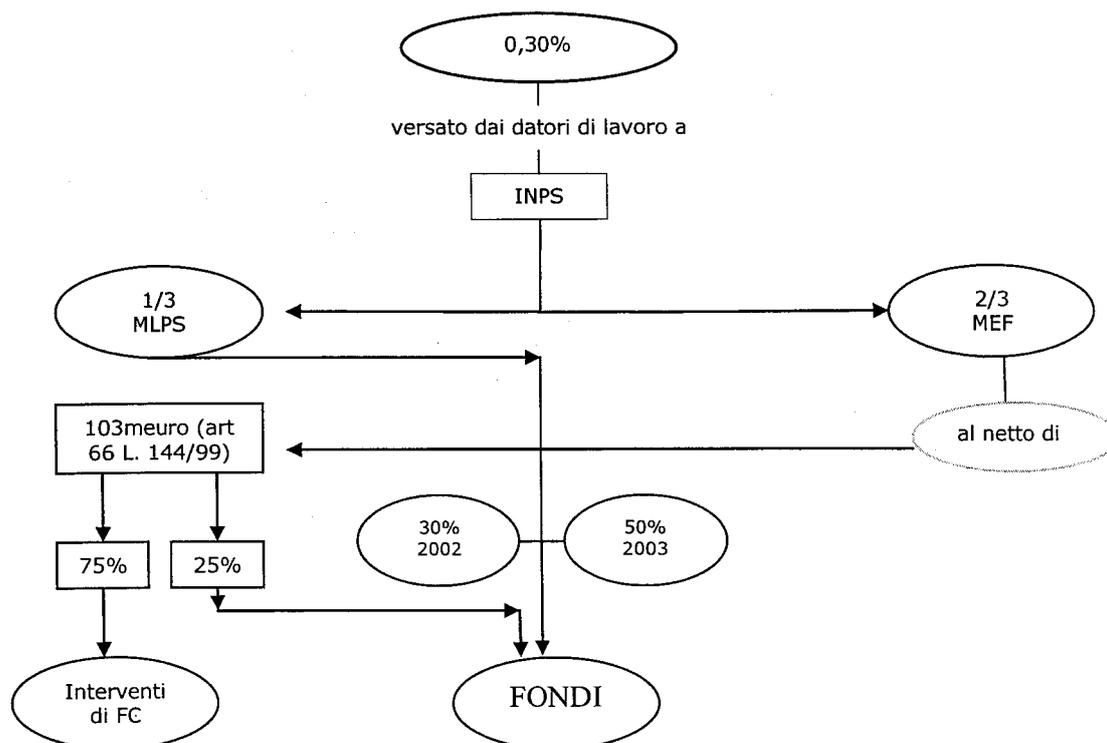


Fonte: MLPS

Con la Legge finanziaria per il 2001 vengono istituiti i Fondi interprofessionali per la formazione continua e viene stabilito un regime transitorio per gli anni 2001-2003: il contributo integrativo dello 0,30% viene attribuito con percentuali crescenti a valere sull'1/3 ai Fondi Interprofessionali per supportarli nella fase di avvio. Il contributo dello 0,30% viene così ad essere ripartito tra il Ministero dell'Economia per cofinanziare gli interventi del Fondo Sociale Europeo, il Ministero del Lavoro per i progetti a valere su leggi nazionali, e i

Fondi interprofessionali. In questa fase, ai Fondi autorizzati dal Ministero del lavoro sono state attribuite per legge risorse nella misura del 20% per il 2001 (distribuito invece alle Regioni poiché i Fondi non erano ancora stati istituiti), del 30% per il 2002 e del 50% per il 2003 a valere sull'1/3 del contributo integrativo dello 0,30% nonché quelle previste dall'articolo 66 della legge 144/1999, che stanziava, per il 1999 ed il 2000, 103 milioni di euro per dare attuazione a quanto previsto dalla legge 196/97, il c.d. "pacchetto Treu", che aveva posto le basi per la nascita dei Fondi Interprofessionali (fig. 4)²³.

Figura 4 - La distribuzione del contributo dello 0,30% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori nel periodo 2002-2003



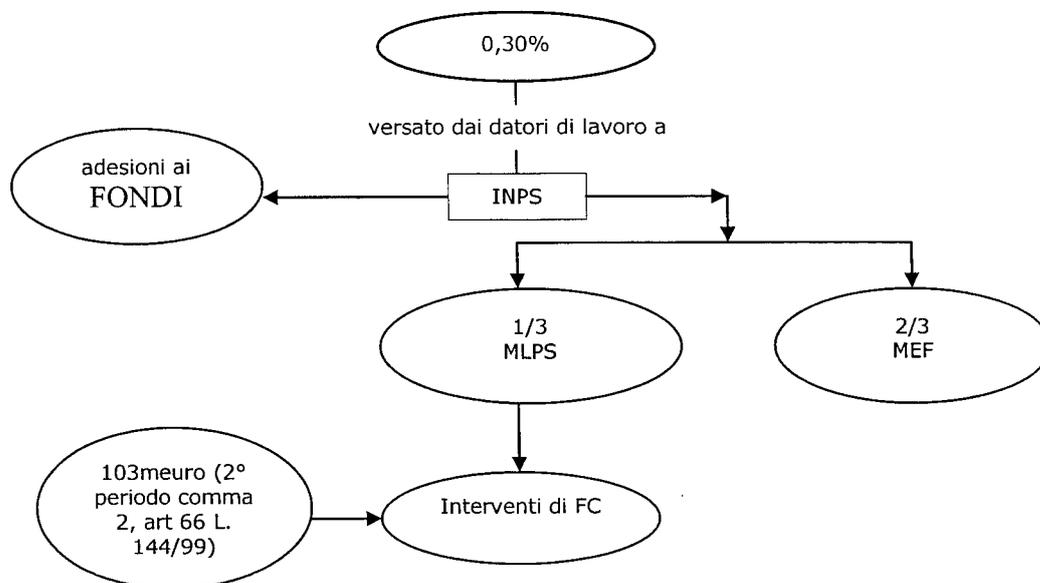
Fonte: MLPS

Nel 2004 i Fondi sono stati finanziati con l'1/3 del gettito contributivo loro destinato dalle aziende che facoltativamente vi hanno aderito e con le risorse previste dall'articolo 66 della legge 144/1999 fino a 103 milioni di euro a valere sui 2/3 dello stesso gettito. Il gettito proveniente dal contributo versato all'INPS dai datori di lavoro che non hanno optato per l'adesione ad un Fondo interprofessionale è stato sempre ripartito per 1/3 al MLPS e per i 2/3 al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

La finanziaria per il 2005 ha ulteriormente modificato la modalità di finanziamento dei Fondi Interprofessionali nella fase a regime. Ha stabilito che l'INPS trasferisce per intero il gettito del contributo integrativo versato dai datori di lavoro ai Fondi prescelti. La quota del gettito derivante dal contributo versato all'INPS dai datori di lavoro che non hanno optato per l'adesione ad un Fondo interprofessionale viene sempre ripartito per 1/3 al MLPS e per i 2/3 al MEF.

²³ Per il 2001 le risorse previste per i Fondi sono state distribuite alle Regioni.

Figura 5 - La distribuzione del contributo dello 0,30% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori dal 2005



Fonte: MLPS

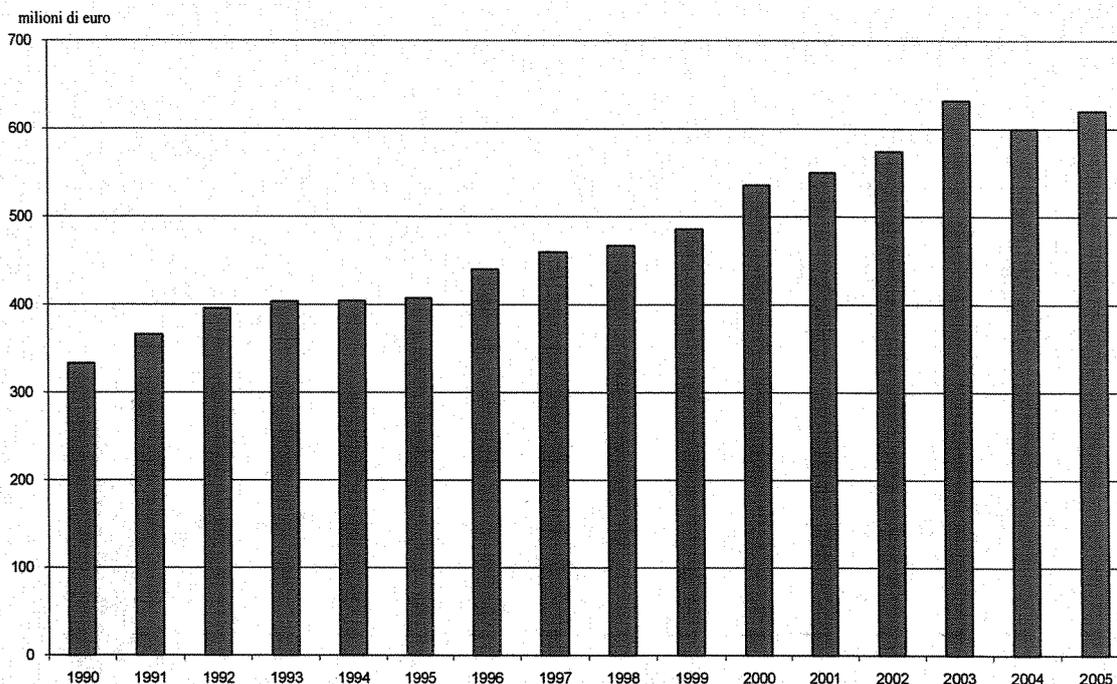
Nel complesso, il sistema attualmente vigente attribuisce un ruolo principale ai Fondi per l'utilizzo dei contributi provenienti dalle retribuzioni dei lavoratori e versati dalle aziende, nell'ottica di (ri)attribuire le risorse a chi le ha generate. I progetti a valere sulle leggi di finanziamento nazionale (236/93 e 53/00) vengono finanziati residualmente dallo 0,30% anche se va tenuto conto che permane un flusso costante annuo di 103 milioni di euro a valere sulla legge 144/99 che permette di continuare a finanziare la formazione dei lavoratori anche con progetti di tipo regionale (figura 5). Rimane l'incognita della quota di cofinanziamento nazionale per il FSE, che potrebbe assottigliarsi considerevolmente a meno di interventi correttivi.

1.3 Le risorse disponibili per la formazione dei lavoratori: una ricostruzione dei flussi dello 0,30% delle retribuzioni

La figura 6 mostra l'evoluzione delle entrate derivanti dal contributo obbligatorio dello 0,30% della retribuzione a partire dal 1990. Come si osserva, le risorse disponibili per politiche formative a favore dei lavoratori è costantemente aumentato nel tempo, passando da circa 330 milioni di euro nel 1990 a 600 milioni di euro nel 2004. Questo aumento è l'effetto combinato di due componenti, da una parte l'aumento delle retribuzioni lorde, come risultato sia degli aumenti reali che di quelli nominali, dall'altro l'andamento dell'occupazione dipendente assoggettata al prelievo dello 0,30%.²⁴

²⁴ Il calo registrato tra il 2003 ed il 2004 è dovuto a fattori tecnici relativi alle modalità di computo dell'INPS.

Figura 6 - Le risorse per la formazione dei lavoratori derivanti dal versamento dello 0,30% delle retribuzioni



Fonte: elaborazioni su dati INPS

Questo ingente flusso di risorse ha finanziato negli anni gli interventi della formazione a valere su leggi nazionali, nonché ha contribuito al cofinanziamento nazionale delle politiche comunitarie. La figura 6 mostra la ripartizione delle risorse effettuata dall'INPS²⁵: nei primi anni – fino al 1993 – l'INPS trasferiva le risorse per 2/3 al Fondo per la formazione professionale presso il Ministero del Lavoro e per circa 1/3 le risorse servivano a finanziare i progetti speciali per il riequilibrio della domanda e offerta di lavoro nelle regioni del mezzogiorno (art. 26 della legge 845/78). Nel biennio 1994-1995 l'intero 0,30% delle retribuzioni viene versato al Fondo del Ministero del Lavoro, che assorbe la gestione dei finanziamenti dei progetti speciali.

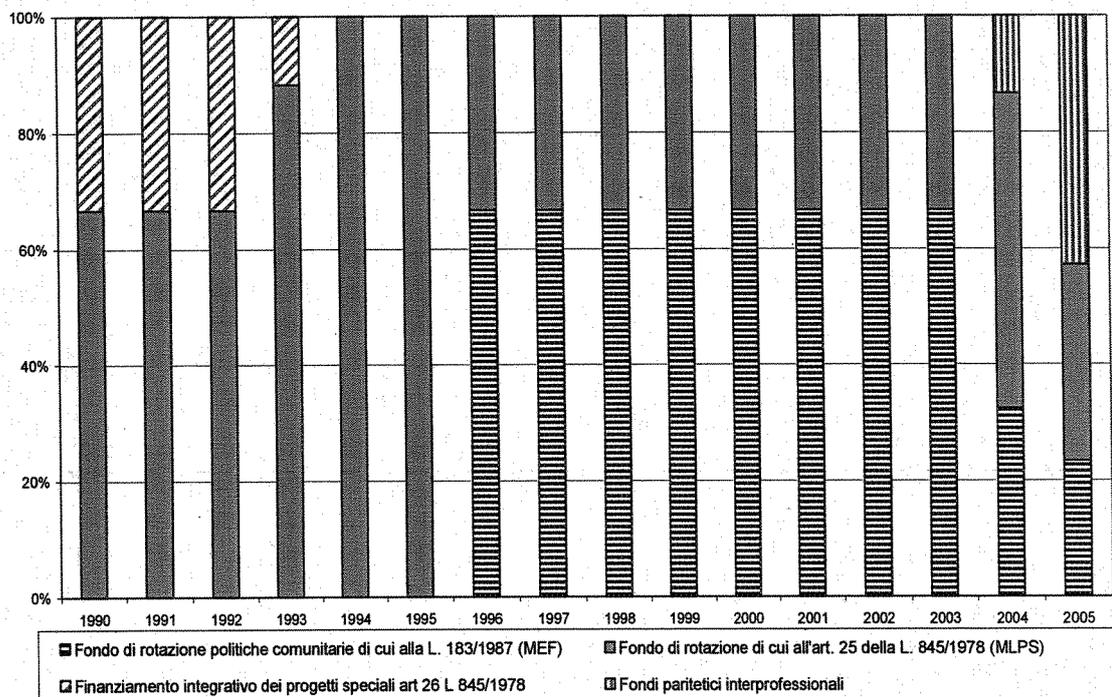
Come spiegato precedentemente, a partire dalla Finanziaria per il 1996, viene stabilito che i 2/3 del gettito vadano a concorrere al cofinanziamento delle politiche comunitarie. La quota spettante al Ministero del Lavoro si assottiglia, diventando in media per il periodo 1996-2003 di circa 170 milioni di euro/annui, a fronte di un gettito medio di 316 milioni di euro per il periodo 1990-1996. Dal 2004, con l'avvento dei Fondi interprofessionali, si è consistentemente ridotta la quota versata direttamente al Ministero dell'Economia, che è passata dal 66% a poco più del 20%.

Da questi dati, si evidenzia come il flusso dello 0,30% delle retribuzioni dei lavoratori vada solo in parte alla formazione dei lavoratori, in quanto contribuisce anche al cofinanziamento nazionale di interventi di formazione per altre categorie di individui. Prima dell'avvento dei Fondi interprofessionali, le risorse disponibili per i lavoratori erano circa 320 milioni di euro annui le risorse disponibili per i lavoratori nel corso degli scorsi anni, a fronte di un flusso medio annuo di 580 milioni di euro nell'ultimo quinquennio. A questa stima si giunge

²⁵ Avendo natura di contributo sociale, le risorse finanziarie vengono versate dalle imprese all'INPS, che poi le distribuisce secondo le normative vigenti.

sommando l'un terzo versato al Ministero del lavoro (190 milioni di euro)²⁶ e la quota di cofinanziamento nazionale per il FSE (circa 130 milioni di euro annui, si veda oltre)²⁷. Di fatto, circa il 45% delle risorse generate attraverso le retribuzioni dei lavoratori sono utilizzate per altre finalità formative (fig. 7).

Figura 7 – La ripartizione delle risorse derivanti dal gettito dello 0,30% delle retribuzioni



Fonte: elaborazione MLPS su dati INPS

Con il funzionamento a regime dei Fondi interprofessionali, almeno 300 milioni di euro annui affluiranno annualmente a questi, e quindi saranno ad uso esclusivo della formazione dei lavoratori; i restanti 300-350 milioni di euro dovrebbero essere ripartiti tra il Fondo di rotazione per il cofinanziamento degli interventi FSE (circa 230 milioni di euro) e il Fondo per la formazione professionale del Ministero del Lavoro (circa 120 milioni di euro). A questi ultimi vanno aggiunti comunque i 103 milioni di euro annui della legge 144/99 e i 15 milioni di euro della legge 53/00, destinati entrambi ad interventi formativi sul mercato del lavoro.

Come si evince da questi dati, anche con un calo della quota comunitaria del FSE ipotizzabile per la programmazione 2007-2013, le risorse per la formazione dei lavoratori restano ingenti, rimanendo il contributo annuo della legge 144/99 e le entrate derivanti dallo 0,30% delle retribuzioni dei lavoratori. Anzi, destinando l'intero ammontare dello 0,3% versato dalle imprese aderenti ai Fondi a questi ultimi, le risorse "vincolate" esclusivamente alla formazione dei lavoratori nel complesso dovrebbero aumentare (non dovendo più contribuire a finanziare altri interventi formativi).

²⁶ In realtà, il Ministero del Lavoro utilizza tali risorse per altre finalità, che non coinvolgono sempre i lavoratori ma altre categorie di individui.

²⁷ Assumendo una quota di co-finanziamento FSE pari al 45%.

La sfida delle politiche pubbliche per l'accrescimento del capitale umano dei lavoratori passa dunque non tanto dalla ricerca di risorse finanziarie ma dalla capacità del sistema – di tipo multi-istituzionale - di rispondere rapidamente alle esigenze del sistema produttivo (si veda anche la parte III, cap. 3 di questo Rapporto).

1.4 Politiche della formazione e politiche del lavoro

Per valutare appieno il peso delle politiche formative sul mercato del lavoro, è utile fare un raffronto con le risorse finanziarie messe a disposizione per il complesso delle politiche del lavoro. Va preliminarmente ricordato che le politiche volte a stimolare la formazione dei lavoratori non rientrano nel concetto di politiche del lavoro solitamente utilizzato a livello internazionale: in base alla metodologia LMP (Labour Market Policies) di Eurostat²⁸, infatti, le politiche del lavoro sono definite come quegli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscono in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate). Lo scopo ultimo della formazione continua è invece principalmente quello di incrementare il capitale umano, a beneficio sia dei lavoratori che delle imprese e, soprattutto, del sistema nel suo complesso.

Ciò nonostante le politiche di formazione continua sono a pieno diritto da ricomprendere tra le politiche che incidono sul mercato del lavoro (che potremmo definire politiche del lavoro in senso ampio), tanto da essere sempre state tenute in stretta considerazione dalla Strategia Europea per l'occupazione e dalla cd. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione²⁹, come uno degli elementi fondamentali per aumentare le chances di impiego a tutte le età, incrementare la produttività del lavoro e la qualità dello stesso.

Box 3 – Stanziamenti, erogazioni, impegni e pagamenti

Nel misurare la spesa in politiche pubbliche, possono essere presi in considerazione quattro diversi momenti del flusso finanziario. Il primo momento è quello dello *stanziamento* delle risorse: nel caso di politiche a finanziamento nazionale, lo stanziamento deriva da un atto amministrativo o legislativo che mette potenzialmente a disposizione per l'utente finale delle risorse pubbliche. Questo atto amministrativo è, in genere, ad appannaggio dell'amministrazione centrale. Nel caso in cui la gestione della politica pubblica sia demandata ad una amministrazione decentrata, è necessario che le risorse stanziante vengano trasferite presso l'amministrazione decentrata. Si ha dunque un *erogazione* (trasferimento) di fondi dall'amministrazione centrale a quella decentrata quando quest'ultima esplica un atto amministrativo in cui richiede le risorse stanziante. Questo atto non corrisponde però ad un impegno giuridicamente vincolante da parte dell'amministrazione locale, che comporti un'effettiva spesa. E' infatti necessario un ulteriore atto amministrativo che *impegni* le risorse, che individui cioè i beneficiari finali di dette risorse. Il *pagamento* avviene infine quando il beneficiario attiva (o conclude a seconda delle procedure) un'azione che rappresenta la politica pubblica in senso stretto. Nel caso in cui le risorse non partano da un atto dell'amministrazione centrale (come nel caso del FSE), il primo atto corrisponde ad un impegno della regione, che è in questo caso equiparabile all'erogazione di risorse dall'amministrazione centrale a quella locale nel caso delle politiche a finanziamento nazionale.

Nel riportare le spese per formazione continua alle somme impegnate in politiche del lavoro è d'obbligo un caveat preliminare: il quadro statistico in materia di politiche del lavoro tende infatti a contabilizzare le somme spese utilizzando un criterio di competenza economica (le somme si contabilizzano nell'anno in cui avviene l'evento cui sono connesse); a tale regola generale si fa eccezione nei casi in cui tali informazioni non sono disponibili: è il caso ad esempio delle misure co-finanziate per le quali tuttavia si computa la misura che più si avvicina alla competenza economica, ossia i pagamenti effettuati.

²⁸ Su cui si veda Eurostat, "Labour Market Policy Database Methodology", doc. 3/2001/EN/N°2, Luxembourg, 2000.

²⁹ Si vedano, da ultimo, gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione approvati dal Consiglio con Decisione del 12 luglio 2005 (in G.U.C.E. n. L 205 del 6 agosto 2005), ed in particolare l'orientamento nr. 23.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questo rapporto si è seguita un'ottica diversa: dato che generalmente non sono disponibili i dati sul momento in cui è avvenuto l'evento cui la spesa è connessa (l'effettivo svolgimento del corso di formazione), le somme sono state computate nel momento in cui il Ministero ha erogato la somma (alle regioni o ai fondi interprofessionali) e, per il Fondo Sociale Europeo, il momento con questo più omogeneo, ossia quello in cui avviene l'impegno.

Per avere una differenza di quanto il riferirsi ad impegni o a pagamenti incida sulle cifre, la tabella 8 riporta per il FSE entrambe le misure.

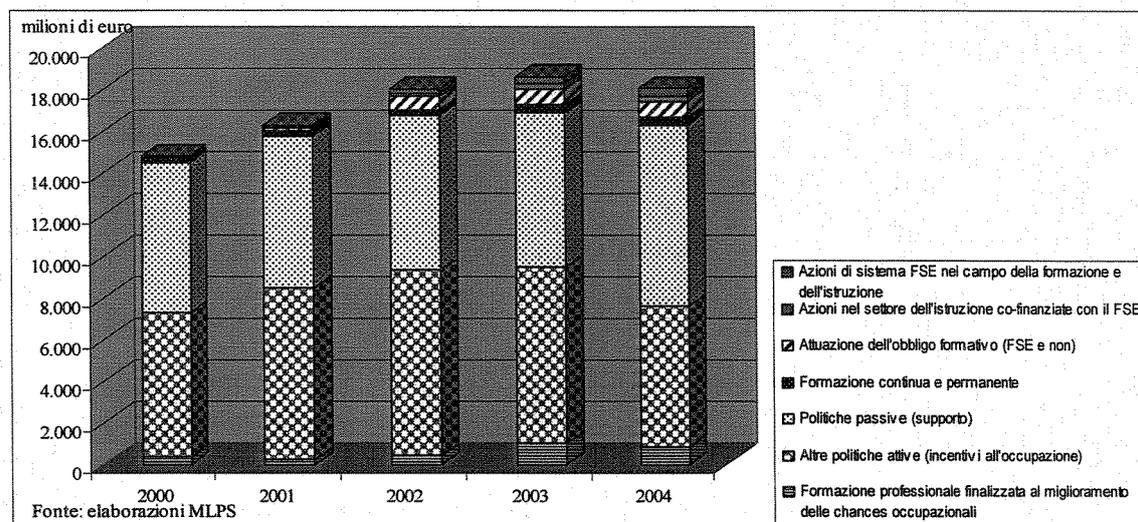
Tabella 8 - Misure cofinanziate con il FSE: somme impegnate e pagate (milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
impegni						
Orientamento, consulenza e informazione	28,8	24,9	106	82,6	87,8	330
work experience e contratti a causa mista	4,8	18,5	44	66,5	15,9	150
formazione nell'ambito dell'obbligo scolastico e formativo	199,4	174,5	273,2	410,6	178,7	1.236
formazione di II livello	245,1	522,8	805,1	601,1	300,8	2.475
alta formazione	12,6	320	347,1	126,3	197,6	1.004
formazione continua e permanente	124,3	230,4	419,1	411,6	273,8	1.459
formazione inserimento lavorativo ed incentivi	84,2	161,2	426,2	403,1	212	1.287
azioni di sistema	96,2	320,2	475,1	564,7	382,3	1.839
accompagnamento	15,3	29,9	69,4	61,4	45,4	221
TOTALE	810,9	1.802,30	2.965,10	2.728,00	1.694,30	10.001
pagamenti						
Orientamento, consulenza e informazione	0,5	22	23,6	76,2	84,2	206
work experience e contratti a causa mista	0,1	9,4	19,1	49	59,8	137
formazione nell'ambito dell'obbligo scolastico e formativo	14,9	132,3	133,5	244,2	253,8	779
formazione di II livello	17,7	123,9	371,3	673,5	516,2	1.703
alta formazione	28,3	75,9	116,3	197,8	187,1	605
formazione continua e permanente	18,1	63,6	202,6	322,7	282,3	889
formazione inserimento lavorativo ed incentivi	3	55,5	200,6	304,9	259	823
azioni di sistema	7,7	82,6	217,3	475,2	467	1.250
accompagnamento	0,7	10,6	27,4	49,3	58,7	147
TOTALE	91	575,8	1.311,80	2.392,80	2.168,00	6.539

Fonte: Elaborazioni MLPS

La figura 8, ove si adotta l'ottica utilizzata nel quadro del monitoraggio delle politiche del lavoro (e quindi evitando di considerare i fondi interprofessionali, per i quali al 2004 non vi erano ancora spese per formazione ma solo trasferimenti dalle PPAAs ai fondi, e considerando, per le misure co-finanziate, i pagamenti invece che gli impegni), mostra che la formazione continua e permanente rappresenta meno di un ventesimo della spesa per politiche attive del lavoro, pesando soltanto per lo 0,025% del PIL. Tale scarso peso si spiega in primo luogo con la struttura delle politiche attive perseguite nel nostro paese, per quasi l'80% basate su incentivi per nuove assunzioni o per la trasformazione a tempo indeterminato di lavori a termine; si tratta in tutti i casi di incentivi di carattere automatico e scarsamente focalizzati, formati per successiva stratificazione della normativa.

Il peso della formazione continua e permanente si riequilibra se lo si paragona alla componente formativa delle politiche attive: la spesa per la formazione degli occupati e degli adulti in genere è pari ad oltre il 60% di quella destinata ai disoccupati o comunque finalizzata all'inserimento o reinserimento lavorativo. Una cifra sostanzialmente analoga a quella per la formazione continua e permanente viene inoltre spesa (sempre a valere sulla programmazione FSE) per l'obbligo formativo, mentre è di circa la metà (rispetto alla formazione permanente e continua) la spesa per misure più direttamente legate all'istruzione (obbligo scolastico, alta formazione ed IFTS).

Figura 8 – Erogazioni finanziarie per politiche del lavoro (2000-2004)

Nota: in coerenza con quanto si fa all'interno del quadro di monitoraggio delle politiche del lavoro del Ministero del Lavoro (e diversamente da quanto fatto in altre parti di questo rapporto), sono stati considerati, per le spese FSE i pagamenti (e non gli impegni)

Fonte: Elaborazioni ISFOL

Data l'esistenza di fondi nazionali specificamente indirizzati a tale finalità, la formazione continua, inoltre, risente meno delle oscillazioni derivanti dal ciclo di programmazione dei fondi, che vede le spese addensarsi intorno ai periodi di metà e fine ciclo: per la formazione finalizzata al miglioramento delle chances occupazionali mostra infatti un più evidente picco nel 2003, anno della riprogrammazione di metà periodo, ed un analogo picco si era avuto nel 1999, anno in cui ebbe termine la precedente programmazione.

Tabella 9 - Spese per formazione (fondi nazionali e comunitari) ed altre azioni FSE – totale anni 2000-2004 – milioni di euro

	Ob1	Ob3	n.d
Formazione professionale	572,1	1.475,20	538,8
Altre politiche attive (incentivi all'occupazione)	199,3	250,8	38.796,50
Politiche passive (supporto)	0	0	37.867,70
Formazione continua e permanente	289,3	1.096,80	107,5
Attuazione dell'obbligo formativo (FSE e non)	212	482,1	861,1
Azioni nel settore dell'istruzione co-finanziate con il FSE	582,3	261,8	
Azioni di sistema FSE nel campo della formazione e dell'istruzione	96,2	131,8	
Pari opportunità	81,1	73	
per memoria: occupati (media 2004 – dati in migliaia)	5.951	16.453	
disoccupati (media 2004 – dati in migliaia)	1.094	867	

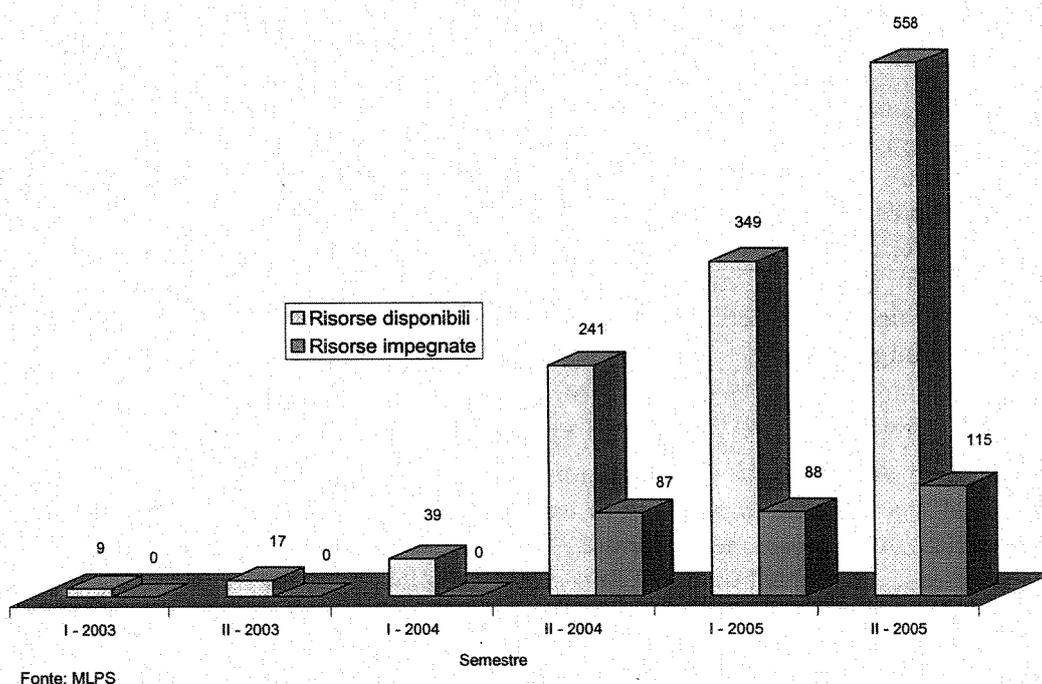
Fonte: ISFOL

A livello territoriale le differenze riscontrate sono notevoli: la spesa per formazione professionale delle regioni Obiettivo 3 è di gran lunga superiore a quelle Obiettivo 1, anche per quanto riguarda la formazione finalizzata all'incremento delle chances occupazionali: in questo caso le regioni obiettivo 1 spendono meno della metà rispetto a quanto viene speso dalle regioni obiettivo 3; per quanto riguarda poi la formazione continua e permanente il rapporto scende ad un quarto (un quinto se si considera la sola formazione per occupati). (tab. 9)

2. I FONDI INTERPROFESSIONALI

A partire dalla fine del 2004, i Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua hanno iniziato ad operare a favore dei lavoratori e delle imprese. Rispetto alle specificazioni iniziali della legge finanziaria per il 2001, il quadro normativo ha subito diverse successive modificazioni, la più rilevante delle quali è l'attribuzione dell'intero versamento dello 0,3% delle retribuzioni ai Fondi Paritetici (ovviamente per le sole aziende aderenti); inoltre, è stato prolungato di 12 mesi il periodo entro il quale i Fondi devono spendere le risorse (192 milioni di euro) messe a disposizione dal Ministero del Lavoro per favorire la fase di avvio.

Figura 9 - Risorse finanziarie disponibili e impegnate dai Fondi interprofessionali per la formazione continua



Le Risorse che finanziano a regime i Fondi interprofessionali hanno natura para-fiscale, derivando da un contributo obbligatorio assoggettabile al prelievo fiscale. Rispetto alla fiscalità generale, il legislatore ha però vincolato l'uso di queste risorse, nel caso specifico agli interventi in formazione. Il fatto che tutte le imprese debbano contribuire non determina un diritto individuale dell'impresa (o del lavoratore su cui è calcolata la contribuzione) ad utilizzare tali risorse per interventi formativi, ma - come in tutte le politiche pubbliche - vi è una finalità mutualistica ed i contributi dell'uno possono essere utilizzati dall'altro. La peculiarità è che piuttosto che mantenere la programmazione e gestione delle risorse in capo al decisore pubblico, il legislatore ha affidato alle parti sociali il compito di realizzare questa politica.

Per adempiere a tali compiti, i Fondi utilizzano sia le risorse iniziali messe a disposizione dal Ministero del Lavoro, sia il contributo ordinario versato dalle imprese e trasferito ai Fondi dall'INPS, che mantiene il compito di raccogliere questo contributo.

Ad oggi, i Fondi hanno ricevuto complessivamente più di 550 milioni di euro, di cui 115 milioni come quota del finanziamento iniziale da parte del Ministero del Lavoro e i restanti 442 come contributo ordinario derivante dallo 0,3% delle retribuzioni versato dalle imprese aderenti e

relativo al biennio 2004-2005 (fig. 9). Di questi, sono stati impegnati circa 1/5, tra iniziative formative, attività propedeutiche e spese gestionali (vedi oltre).

2.1 L'Avvio operativo dei Fondi Paritetici Interprofessionali

La preparazione della strumentazione (normativa e organizzativa) necessaria al concreto funzionamento dei Fondi Paritetici ha richiesto alcuni anni: da un lato, sono stati definiti i meccanismi istituzionali di intesa tra i soggetti interessati (in particolare il Ministero del Lavoro e l'INPS, quest'ultimo in qualità di collettore dei contributi delle imprese e di soggetto responsabile del trasferimento delle risorse stesse ai Fondi), dall'altro, sono stati stipulati gli accordi di base e di dettaglio tra le organizzazioni di rappresentanza coinvolte ed è stata portata a termine l'organizzazione delle strutture operative di ciascun organismo³⁰. Di fatto, solo a partire dalla fine del 2004, agli strumenti già disponibili (FSE, legge 236/93, legge 53/00) si sono affiancate le attività finanziate dai Fondi Paritetici.

Il complesso normativo vigente prevede che le organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale maggiormente rappresentative a livello nazionale possano, attraverso accordi interconfederali, costituire degli organismi finalizzati alla promozione, al sostegno e al finanziamento di Piani formativi concordati, finalizzati alla formazione continua dei lavoratori. Il Ministero del Lavoro provvede ad autorizzare i Fondi previa verifica di alcuni requisiti, ed in particolare la maggiore rappresentatività sul piano nazionale delle confederazioni (o associazioni) firmatarie dell'accordo³¹. I Fondi si finanziano attraverso il versamento del contributo obbligatorio da parte delle imprese che – liberamente – decidono di aderire (si veda la parte II.1 di questo Rapporto per una descrizione del versamento dello 0,3%). Ogni impresa può aderire ad un solo Fondo per i lavoratori e ad uno solo per i dirigenti.

L'affidamento delle attività di promozione, organizzazione e finanziamento della formazione continua ad una pluralità di strutture di natura prevalentemente settoriale controllate dalle parti sociali nella loro espressione bilaterale, così come il principio dell'adesione volontaria delle imprese ad esse e la contribuzione a loro carico calcolata sulla massa salariale, non è una novità in ambito comunitario e trova importanti e significativi precedenti nell'esperienza francese, belga e olandese.

Ad oggi il Ministero del Lavoro ha autorizzato, con proprio Decreto, undici Fondi Paritetici Interprofessionali. Di questi, 2 ciascuno si riferiscono all'industria e al terziario; 1 ciascuno all'artigianato, agli enti ecclesiastici, alla cooperazione, agli studi professionali; 3 Fondi infine sono specifici per i dirigenti.

Come evidenziato dalla tabella 5, il raggio di azione di ciascun Fondo riflette lo spazio operativo delle organizzazioni datoriali promotrici e quindi anche l'ambito tradizionale delle intese di livello interconfederale. Dal punto di vista delle rappresentanze dei lavoratori, i tre sindacati maggiormente rappresentativi (CGIL-CISL-UIL) sono firmatari degli accordi di tutti gli 8 Fondi per i lavoratori. Va tenuto poi conto che solo Fon.coop ha costituito una sezione apposita relativa ai Dirigenti.

³⁰ Per un'illustrazione dettagliata del processo di costituzione dei Fondi Paritetici Interprofessionali vedi i precedenti Rapporti annuali sulla formazione continua, in particolare quelli riferiti al 2003 e al 2004.

³¹ Va tenuto conto che non esiste una normativa specifica sulla maggiore rappresentatività. Il Ministero del Lavoro ha fatto riferimento alla circolare 14/95 che fissa alcuni criteri, ed in particolare: l'aver firmato contratti collettivi nazionali, la consistenza associativa e la presenza di sedi territoriali in almeno la metà delle province italiane. Inoltre, si sono considerati validi anche gli accordi tra associazioni (e non solo tra confederazioni) purché fosse rispettato il requisito dell'interprofessionalità.

Tabella 10 - Gli 11 Fondi Paritetici Interprofessionali attualmente autorizzati ad operare

Fondo Paritetico Interprofessionale	Soggetti interessati	Organizzazioni Promotrici
Fon.Coop Fondo per la formazione continua nelle imprese cooperative	Lavoratori della Cooperazione	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl; Uil
Fon.Ter Fondo per la formazione continua del terziario	Lavoratori del Terziario; comparti del turismo, distribuzione e servizi	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil
Fond.E.R. Fondo per la formazione continua negli enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa	Lavoratori degli enti ecclesiastici, e di associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa	Agidae; Cgil; Cisl; Uil
Fondimpresa Fondo per la formazione continua delle imprese associate a Confindustria	Lavoratori dell'Industria	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil
Fondir Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario	Dirigenti del Terziario; comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenticredito; Sinfub; Fidia
Fondirigenti Fondo per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi	Dirigenti dell'Industria	Confindustria; Federmanager
Fondo Artigianato Formazione Fondo per la formazione continua nelle imprese artigiane	Lavoratori dell'Artigianato e della piccola e media impresa	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil; Clai
Fondo Dirigenti PMI Fondo dei dirigenti delle piccole e medie imprese industriali	Dirigenti della piccola e media impresa industriale	Confapi; Federmanager
Fondo Formazione PMI Fondo per la formazione continua nelle PMI	Lavoratori delle piccole e medie imprese industriali	Confapi; Cgil; Cisl; Uil
Fondoprofessioni Fondo per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende ad essi collegate	Lavoratori degli Studi professionali e di aziende ad essi collegate	Consilp; Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil
For.Te. Fondo per la formazione continua del terziario	Lavoratori del Terziario; comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Cgil; Cisl; Uil

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Dal punto di vista del quadro complessivo dell'organizzazione dei Fondi Interprofessionali in Italia, la mancanza di un puntuale riferimento settoriale differenzia sostanzialmente l'esperienza italiana da quella di altri Paesi comunitari (Francia, Belgio e Olanda) dove, nella definizione degli ambiti di intervento degli organismi paritetici, prevale una logica di collegamento con l'evoluzione della contrattazione (settoriale e di categoria). In Italia, pur se il legislatore fa riferimento alla dimensione settoriale, le imprese possono aderire - anche per introdurre un po'

di concorrenza nel sistema – a Fondi promossi da associazioni di categoria differenti rispetto a quelle di riferimento per l'impresa. Altri elementi che differenziano il caso italiano rispetto alle esperienze europee citate riguardano anche le caratteristiche proprie degli interventi di sostegno che i Fondi prestano alle imprese aderenti e la loro collocazione all'interno del sistema nazionale di formazione continua. In Francia, ad esempio, i Fondi settoriali si configurano ormai come vere e proprie agenzie fornitrici di servizi formativi in senso esteso (con la “presa in carico” della singola impresa, guidandola nell'identificazione dei suoi fabbisogni, nell'individuazione delle soluzioni operative e nella valutazione degli esiti delle iniziative formative finanziate). Intrattengono, inoltre, rapporti stretti con le amministrazioni locali e con i servizi pubblici per l'impiego, attraverso la formalizzazione di protocolli di intesa complessi e di vasta portata operativa. Realizzano, infine, le loro attività con un orientamento di tipo mutualistico e non legato strettamente a quanto versato dalle singole imprese. Si tratta, ovviamente, di ruoli e prerogative maturate nel corso di più di un trentennio da analizzare, tuttavia, con attenzione anche al fine di arricchire il dibattito in corso in Italia sul ruolo e sugli ambiti di operatività che i nostri Fondi Paritetici potranno nel tempo acquisire (per un confronto internazionale, si veda la parte III, cap. 3 di questo Rapporto).

2.2 Le risorse finanziarie

I Fondi Interprofessionali si finanziano attraverso la quota parte di contributi che le imprese versano all'INPS a titolo di “assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria” (secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge 845 del 1978): l'INPS registra, tramite il modello DM 10 compilato mensilmente dalle aziende per la normale denuncia contributiva, l'eventuale adesione dell'impresa ad uno dei Fondi esistenti e trasferisce i relativi contributi al Fondo prescelto. Le adesioni delle imprese possono essere espresse all'INPS entro il 30 ottobre di ogni anno e producono effetti a partire dal 1 gennaio dell'anno successivo. In assenza di un'adesione, le risorse finanziarie vengono distribuite tra il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Economia (si veda la parte II, cap.1 di questo Rapporto).

Allo scopo di sostenere la fase di partenza dei Fondi, già a partire dal 2003, il Ministero del Lavoro ha attribuito ai Fondi alcune risorse specifiche, pari a 192 milioni di euro³². Non potendo essere commisurate alle adesioni delle imprese (non ancora avvenute), le risorse per lo start – up sono state attribuite sulla base di autodichiarazioni certificanti il numero dei lavoratori in forza presso le imprese associate alle organizzazioni datoriali promotrici dei Fondi.

I due flussi di finanziamento, inizialmente immaginati temporalmente sfasati (prima le risorse del Ministero del Lavoro a titolo di sostegno all'avvio, poi i trasferimenti dell'INPS come finanziamento ordinario), si sono, in realtà sovrapposti. Ciò in quanto i Fondi hanno iniziato effettivamente a finanziare attività formative a distanza di circa 12-18 mesi dalla data di prima erogazione delle risorse.

La legge Finanziaria per il 2005 ha prolungato la fase di start – up (e quindi il tempo utile per spendere le risorse finanziarie trasferite direttamente dal Ministero del Lavoro) dagli originari 24 a 36 mesi (calcolati a partire dalla prima erogazione di risorse da parte del Ministero del Lavoro a ciascun Fondo). Tenuto conto che le prime erogazioni sono avvenute su richiesta dei Fondi stessi dopo il rilascio dell'autorizzazione ad operare, la fase di start – up terminerà in date diverse per ogni Fondo ma in un periodo comunque compreso tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007. La sovrapposizione di ingenti risorse finanziarie pone non pochi problemi di natura organizzativa, in quanto i Fondi devono mantenere delle contabilità separate per le due fonti di

³² Gran parte delle risorse per lo start – up derivano comunque dal contributo dello 0,30% e sono riferite alle annualità 2001, 2002 e 2003.

finanziamento. Inoltre, il quadro è ulteriormente complicato dal fatto che, al momento, non sono state definite delle regole condivise per quanto riguarda le modalità di utilizzo e di rendicontazione delle risorse ordinarie dei Fondi.

Nel complesso, se si considera che la legge istitutiva dei Fondi risale a dicembre 2000, l'intero iter per l'avvio avrà ricompreso un periodo di almeno 6 anni.

La tabella 11 mostra la ripartizione delle risorse finanziarie tra i 10 Fondi attualmente attivi. Come si evince, i due principali Fondi (Fondimpresa e For.Te.) assorbono quasi il 70% dell'insieme delle risorse attualmente erogate.

Tabella 11 - Ripartizione per Fondo delle risorse finanziarie di provenienza MLPS (per la fase di start - up) e di provenienza INPS (dati in milioni di euro)

Acronimo del Fondo	Risorse start up decretate	Risorse start up erogate (A)	Risorse INPS erogate (B)	Totale acquisizioni dei Fondi (A+B)
Fon.Coop	8,8	5,3	16,7	22
Fon.Ter	5,1	2,9	12,9	15,8
Fond.E.R. (1)	-	-	-	-
Fondimpresa	77,5	46,5	210,2	256,7
Fondir	2,1	1,2	8,6	9,8
Fondirigenti	6,5	6,5	29,0	35,5
Fondo Artigianato Formazione	14,9	8,9	34,6	43,5
Fondo Dirigenti PMI	0,4	0,3	0,2	0,5
Fondo Formazione PMI	21,2	12,7	26,4	39,1
Fondoprofessioni	10,0	3,7	2,5	6,2
For.Te.	46,1	27,6	99,8	127,4
Totale	192,5	115,6	441,0	556,5

NB. Le erogazioni del Ministero sono aggiornate all'ottobre 2005 e le erogazioni dell' INPS al 30 maggio 2005

(1) Al Fond.E.R. non sono state ancora attribuite risorse (né start-up, né INPS) perché autorizzato nel mese di ottobre 2005

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Dal punto di vista procedurale, i Fondi non si sono discostati dalla procedure di evidenza pubblica correntemente impiegate presso le Regioni per l'utilizzo delle risorse FSE e delle altre risorse nazionali. Hanno quindi emanato Avvisi o Bandi (di solito pubblicati anche in Gazzetta Ufficiale) con cui si è proceduto alla raccolta delle proposte formative (nella forma di Piani formativi concordati) espresse dai territori, dai settori e dalle imprese. Le proposte raccolte sono state valutate dagli stessi Fondi secondo criteri prestabiliti da ciascun organismo e, in caso di esito positivo, ammesse a finanziamento.

Sono stati messi a punto, inoltre, Avvisi particolari, non dedicati alla raccolta di Piani formativi ma alla selezione di proposte finalizzate alla realizzazione di altre attività (cosiddette propedeutiche). Attraverso tali provvedimenti alcuni Fondi hanno sfruttato l'opportunità di utilizzare le risorse messe a disposizione dal Ministero per soddisfare alcune esigenze relative alla formazione degli operatori del Fondo, alla strumentazione (e alla modellistica) necessaria per le analisi dei fabbisogni formativi, alla valutazione e alle metodologie didattiche.

Tabella 12 Risorse stanziolate dei Fondi Paritetici per il finanziamento delle attività formative

Acronimo del Fondo	Stanziamento Avvisi 2004 Attività Formative	Stanziamento Avvisi 2005 Attività Formative (al 30.10.2005)	Stanziamento Avvisi 2005 Attività propedeutiche (al 30.10.2005)
Fon.Coop	2.533.963,87	774.829,09	-
Fon.Ter	1.000.000,00	-	-
Fond.E.R. (1)	-	-	-
Fondimpresa	48.077.400,00	9.200.000,00	1.200.000,00
Fondir	720.000,00	3.000.000,00	-
Fondirigenti	3.497.000,00	-	-
Fondo Artigianato Formazione	4.257.420,00	7.000.000,00	4.450.000,00
Fondo Dirigenti PMI	200.000,00	-	-
Fondo Formazione PMI	4.000.000,00	-	-
Fondoprofessioni	-	3.500.000,00	-
For.Te.	19.000.000	2.835.908,76	-
Totale	83.285.783,87	26.310.737,85	5.650.000,00
Totale stanziamenti 2004 - 2005		115.246.521,72	

(1) Il Fond.E.R. non ha ancora emanato Avvisi per raccolta delle proposte formative.

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Dopo l'emanazione degli Avvisi, la raccolta delle proposte formative e le procedure di valutazione, i Fondi hanno poi incominciato ad impegnare le risorse. Il finanziamento che i Fondi Paritetici riconoscono ai Piani formativi positivamente valutati rappresenta solo una parte del loro costo totale. La quota restante è coperta direttamente dall'impresa o dalle imprese interessate (a seconda che il Piano formativo sia dedicato ad una o più imprese, come nel caso dei Piani settoriali o territoriali). La tabella 13 riporta un quadro riepilogativo delle risorse impegnate³³ dai Fondi Paritetici e dalle imprese per il finanziamento dei Piani formativi selezionati a seguito degli Avvisi per i quali è stata portata a termine l'intera procedura.

Tabella 13. - Risorse impegnate e partecipazione finanziarie delle imprese al 30 giugno 2005

	Risorse impegnate dai Fondi per il finanziamento delle attività formative (A)	Partecipazione delle imprese (B)	Effetto di moltiplicazione delle risorse private (B/A)	Contributo medio del Fondo per singola Impresa	Contributo medio del Fondo per singolo lavoratore
Fon.Coop	5.297.454	3.286.612	0,62	19.841	535
Fon.Ter	899.357	579.651	0,64	4.222	452
Fond.E.R. (1)	-	-	n.d.	-	-
Fondimpresa	48.077.400	n.d.	n.d.	10.982	575
Fondir	1.960.930	2.787.602	1,42	17.353	1.331
Fondirigenti	3.753.000	2.368.267	0,63	3.478	1.382
Fondo Artigianato Formazione	3.738.429	761.178	0,20	3.392	1.135
Fondo Dirigenti PMI	66.260	n.d.	n.d.	4.417	1.410
Fondo Formazione PMI	4.000.000	n.d.	n.d.	9.091	1.041
Fondoprofessioni (1)	-	-	n.d.	-	-
For.Te.	33.891.000	41.938.133	1,24	32.682	253
Totale	101.683.830	n.d.	n.d.	11.764	423

³³ Il totale degli impegni dei Fondi può risultare superiore o inferiore rispetto all'importo degli stanziamenti di risorse dichiarati negli Avvisi. Ciò può essere dovuto rispettivamente: all'apporto ulteriore di risorse finanziarie che alcuni Fondi hanno messo a disposizione delle imprese a fronte di un volume di richieste superiore a quanto inizialmente stanziato attraverso gli Avvisi oppure ad un volume di richieste di contributo di importo inferiore a quanto stanziato dagli Avvisi stessi. Infine, alcuni degli Avvisi emanati nel corso del 2005 sono ancora 'aperti' e non hanno ancora prodotto effetti sul volume degli impegni.

(1) Fond.E.R. e Fondoprofessioni non hanno ancora impegnato risorse per il finanziamento di attività formative

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Dai dati esaminati si possono avanzare alcune considerazioni:

1. Gli impegni da parte dei Fondi hanno un ritmo più lento rispetto all'afflusso di risorse dall'INPS, con il rischio che si continuino ad accumulare risorse presso i Fondi.
2. Il contributo dei Fondi ha un effetto moltiplicatore sulle risorse private: dai dati disponibili risulta che per ogni euro concesso dal Fondo, le imprese hanno aggiunto mediamente circa 65 centesimi a titolo di cofinanziamento dei Piani formativi. Tale quota è molto variabile tra i Fondi: le imprese beneficiarie dei finanziamenti di For.Te hanno contribuito per più del 100% del contributo iniziale, mentre nel caso delle imprese aderenti al Fondo Artigianato la percentuale è stata pari a circa il 20%. E' comunque prematuro valutare l'effetto moltiplicativo dell'azione dei Fondi sulle spese delle imprese per la formazione continua. Sarà necessario disporre a tal fine di una serie storica estesa su più anni, di dati completi relativi a tutti i Fondi e di analisi più approfondite sulla natura del contributo privato. Va ricordato, inoltre, che il contributo del Fondo per ciascun Piano formativo è in genere stabilito dal Fondo stesso, ed è legato alla strategia che gli organismi intendono perseguire: si può stabilire di finanziare Piani di grandi dimensioni fissando una dimensione finanziaria minima elevata oppure si può scegliere di finanziare Piani di dimensione contenuta fissando un costo massimo di livello ridotto. In ogni caso i contributi dei Fondi non hanno potuto superare, in questa fase, determinate soglie previste dalla normativa sugli aiuti di Stato che prevede livelli di contributo concedibile via via più alti per le piccole imprese e per le imprese di ogni dimensione localizzate nelle Regioni del Mezzogiorno.
3. Il contributo medio del Fondo per singolo lavoratore avviato in formazione è rilevante, mediamente pari a circa 423 euro. I contributi più elevati si osservano ovviamente per la formazione dei dirigenti - in media più di 1.000 euro per formato - come conseguenza dei maggiori costi della formazione ad essi dedicata. Tra gli altri Fondi si nota una notevole variabilità, con contributi medi che oscillano tra i 253 euro per lavoratore nel caso di For.Te a 1.134 euro per il Fondo Artigianato. Tale differenza rispecchia la necessità, per i Fondi che operano prevalentemente nei confronti di imprese poco coinvolte nelle attività formative strutturate (come nel caso delle PMI o delle imprese artigiane, fatta eccezione per le tradizionali pratiche di apprendistato), di stimolare la domanda di formazione, anche concedendo un contributo più cospicuo. Essa sconta, infine, il livello di contributo concedibile (più alto per i dipendenti delle piccole imprese su cui si concentrano Fondo Artigianato Formazione e Fondo Formazione PMI), la durata dell'intervento e, più in generale, la sua natura (specialistica, di base, trasversale, ecc).

Tabella 14. - Erogazioni dei Fondi al 30 giugno 2005

Acronimo del Fondo	Tipologia di spesa			
	Gestione	Attività Propedeutiche	Formazione	Totale
Fon.Coop	701.188,00	367.147,00	812.951,00	1.881.286,00
Fon.Ter	691.713,95	766.318,99	-	1.458.032,94
Fond.E.R. (1)	-	-	-	-
Fondimpresa	2.505.517,07	1.130.288,33	7.772.051,21	11.407.856,61
Fondir	128.942,50	133.129,97	0,00	262.072,47
Fondirigenti	517.440,00	1.270.213,23	1.880.792,10	3.668.445,33
Fondo Artigianato Formazione	795.294,00	332.477,43	540.635,21	1.668.406,64
Fondo Dirigenti PMI	22.544,76	33.335,46	-	55.880,22
Fondo Formazione PMI	1.418.523,30	1.114.668,11	-	2.533.191,41
Fondoprofessioni	166.560,38	13.932,18	-	180.492,56
For.Te	1.249.648,94	780.783,82	3.653.645,42	5.684.078,18
Totale	8.197.372,90	5.942.294,52	14.660.074,94	28.799.742,36

(1) Fond.E.R. non ha ancora erogato risorse essendo stato autorizzato dal Ministero del Lavoro nel mese di ottobre 2005

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Come già accennato, le spese dei Fondi possono essere suddivise in tre tipologie: spese di gestione, spese per attività propedeutiche alla realizzazione dei Piani formativi (che comprendono principalmente analisi dei fabbisogni, formazione degli operatori, comunicazione, informazione, assistenza ai soggetti proponenti, ecc) e spese per il finanziamento dei Piani formativi.

La tabella 14 evidenzia la ripartizione delle tre tipologie di spesa per ciascun Fondo, prendendo in considerazione le risorse effettivamente erogate. Come ovvio, in questa fase, il livello delle erogazioni effettuate dai Fondi per il finanziamento delle attività formative rappresenta solo una piccola parte degli impegni (circa 14,6 milioni erogati sui 101 impegnati) in quanto i Piani formativi selezionati sono tuttora in corso di realizzazione (e una parte rilevante di essi deve ancora partire). Le erogazioni effettuate invece per le spese di gestione e per le attività propedeutiche, necessarie al funzionamento ordinario, rappresentano attualmente circa il 50% del totale erogato. Ovviamente, questa percentuale è destinata a ridursi nel corso del tempo per l'aumento delle erogazioni per il finanziamento dell'attività formativa, sia per il ridursi progressivo delle spese di avvio; tuttavia sarà necessario monitorare attentamente quelli che possono essere definiti come i "costi amministrativi" del sistema. Si ricorda infatti che, mentre sono fissati rigidamente i limiti per le spese di gestione (che non dovranno superare, per il periodo di start – up, l'8% del budget annuale, il 6% nei successivi due anni e il 4% in seguito), i Fondi Paritetici non hanno particolari vincoli o tetti per le spese in attività propedeutiche.

2.3 La platea dei potenziali beneficiari dell'intervento dei Fondi

Le imprese hanno cominciato ad aderire nel corso del 2003. Al 30 maggio 2005 risultavano espresse complessivamente, così come evidenziato nello schema seguente, 362.906 adesioni, di cui 507 revocate entro i termini fissati dalla normativa e che non verseranno i contributi ai Fondi a partire dal 2006. Gli effetti giuridici dell'adesione, e cioè il versamento del contributo al Fondo prescelto, o la sospensione dello stesso in caso di revoca, si producono dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stata espressa l'adesione (o la revoca). Come si osserva in tabella 15, il turn over delle imprese è pressoché inesistente e la consistenza complessiva a marzo 2005 era sostanzialmente identica a quella registrata al 30 giugno dell'anno precedente. Pur se è probabile che una maggiore mobilità si sia registrata a ridosso della scadenza ultima per esprimere un'adesione o una revoca (31 ottobre), sarà comunque necessario analizzare se le procedure previste permettano effettivamente il realizzarsi di una sorta di "concorrenza" tra Fondi, e se questi ultimi siano in grado di attrarre un numero consistente di nuove imprese oltre a quelle che inizialmente hanno aderito come effetto di un legame con l'organizzazione datoriale promotrice del Fondo.³⁴

Tabella 15 – Adesioni ai Fondi interprofessionali al 31/03/2005

	Adesioni	%
Adesioni espresse prima del 30/6/2004 (relative alle imprese che nel 2005 stanno versando il contributo ai Fondi)	361.825	99,70%
Adesioni espresse tra il 1/7/2004 e il 31/3/2005 (relative alle imprese che verseranno il contributo ai Fondi a partire dal 2006)	574	0,20%
Adesioni espresse prima del 30/6/2004 e revocate entro il 31/3/2005 (relative alle imprese che versano attualmente il contributo ai Fondi ma non lo faranno nel 2006)	507	0,10%
Totale	362.906	100,00%

Fonte: ISFOL

³⁴ In particolare, va tenuta presente la vigenza un sistema vicino al "silenzio-assenso", per cui l'impresa che ha aderito una prima volta non rinnova di anno in anno ma, non esprimendo una eventuale revoca, rinnova tacitamente l'adesione allo stesso Fondo.

E' necessario considerare, inoltre, che 11.237 imprese hanno aderito a due Fondi Paritetici (uno per propri dirigenti e uno per gli altri dipendenti), ciò comporta che il numero complessivo di imprese attualmente aderenti ai Fondi non coincide con il numero delle adesioni espresse ma è in realtà pari a 351.669³⁵.

La distribuzione delle adesioni tra i diversi Fondi ha seguito una logica 'associativa' più che settoriale: in genere la maggior parte delle imprese ha aderito al Fondo promosso dalla sua organizzazione di riferimento. Attualmente, più di 4,9 milioni di lavoratori sono alle dipendenze di imprese aderenti ai Fondi, su un totale potenziale di lavoratori dipendenti del settore privato di circa 12 milioni.

Osservando la tabella 16, si evince, inoltre, che i Fondi hanno per ora attratto circa metà del potenziale di lavoratori delle imprese associate alle organizzazioni promotrici. Deve essere considerato che, per la distribuzione delle risorse dello start-up era stato chiesto ai Fondi di dichiarare il numero di lavoratori assoggettati al contributo dello 0,3% e che fossero dipendenti delle imprese associate alle organizzazioni datoriali promotrici di ciascun Fondo. Nel complesso delle dichiarazioni, sono risultati circa 10 milioni di lavoratori dipendenti assoggettati al contributo. Come risulta dall'ultima colonna della tabella 16, la quota media di lavoratori aderenti (ad esclusione dei Fondi per i dirigenti) è stata pari al 49%, con differenze notevoli tra i diversi Fondi: ad esempio, nel caso del Fondo promosso dalla Confesercenti (Fon.Ter.) le adesioni sono state pari al 95,8% dei lavoratori dichiarati, mentre per Fondoprofessioni le adesioni hanno riguardato meno del 10%. Lo scostamento evidenziato tra quanto dichiarato per l'attribuzione delle risorse di start-up e la situazione attuale oltre che ad una sovrastima dei lavoratori dipendenti delle imprese associate, potrebbe ricondursi alla velocità di risposta delle imprese agli stimoli veicolati dalle associazioni di riferimento. Inoltre, numerosi fattori hanno inciso sulle decisioni delle imprese, a partire dalle diverse caratteristiche dei settori e dal diverso grado di radicamento del mondo associativo. In particolare, aspetti determinati possono riguardare la percezione di appartenenza all'associazione, e la maggiore o minore attenzione verso i processi formativi, diversificata, anch'essa, in relazione alla dimensione aziendale ed ai settori.

Tabella 16. - Distribuzione per Fondo delle imprese aderenti e dei dipendenti in forza

	Adesioni espresse	% su totale	Lavoratori delle imprese aderenti (A)	% su totale	Lavoratori dichiarati per lo start up (B)	% su totale	Lavoratori aderenti/dichiarati in % (B/A)
Fon.Coop	8.040	2,30%	264.939	5,48	470.765	4,78	56,3
Fon.Ter	39.804	11,40%	262.918	5,44	274.417	2,78	95,8
Fond.E.R. (1)	-	-	-	-	-	-	-
Fondimpresa	39.738	11,40%	2.222.983	45,99	4.162.479	42,24	53,4
Fondo Artigianato Formazione	143.765	41,20%	597.402	12,36	798.000	8,1	74,9
Fondo Formazione PMI	29.081	8,30%	365.667	7,57	1.140.000	11,57	32,1
Fondoprofessioni	12.503	3,60%	49.885	1,03	535.000	5,43	9,3
For.Te.	75.962	21,80%	1.069.547	22,13	2.474.276	25,11	43,2
<i>Fondi dipendenti</i>	<i>348.893</i>	<i>100,00%</i>	<i>4.833.341</i>	<i>100</i>	<i>9.854.937</i>	<i>100</i>	<i>49,0</i>
Fondir	2.825	20,90%	23.345	26,73	26.500	23,72	88,1
Fondirigenti	10.300	76,30%	62.718	71,82	80.000	71,61	78,4
Fondo dirigenti PMI	381	2,80%	1.258	1,44	5.218	4,67	24,1
<i>Fondi dirigenti</i>	<i>13.506</i>	<i>100,00%</i>	<i>87.321</i>	<i>100</i>	<i>111.718</i>	<i>100</i>	<i>78,2</i>
Totale	362.399	-	4.920.662	-	9.966.655	-	49,4

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

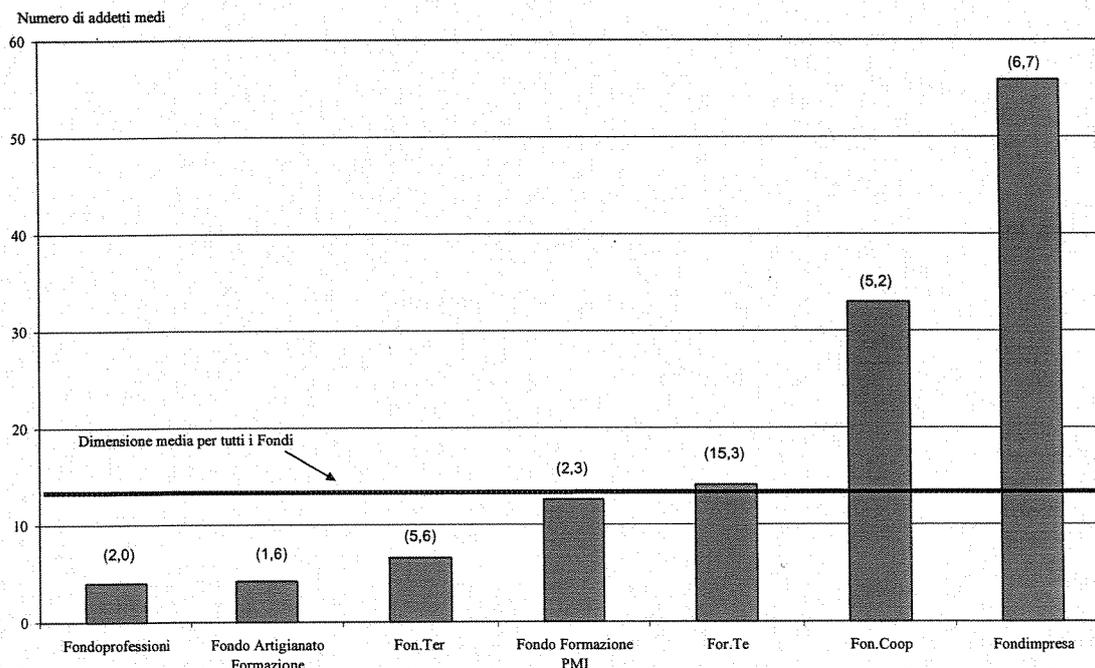
³⁵ Nelle elaborazioni seguenti, ove non diversamente specificato, verranno presi in considerazione solo i primi due gruppi evidenziati nella tabella, corrispondenti a 362.399 adesioni, con esclusione quindi di quelle già revocate.

Dal punto di vista del numero di imprese, è da segnalare l'elevato numero di quelle aderenti al Fondo dell'Artigianato (circa 144 mila, pari al 41,2% del totale delle imprese); il Fondo promosso da Confindustria, CGIL, CISL e UIL (Fondimpresa) attrae invece il maggior numero di lavoratori: difatti, con meno di 40 mila imprese (l'11,4% del totale) copre più di 2,2 milioni di lavoratori (il 46% del totale) avendo raccolto le adesioni di buona parte delle imprese di media e grande dimensione; così come For.Te (il Fondo promosso da Confcommercio, Ania, Abi, CGIL, CISL e UIL), a cui hanno aderito le grandi imprese del settore bancario e assicurativo, oltre ad una parte rilevante delle maggiori catene commerciali.

In media, le imprese aderenti occupano circa 14 addetti (fig. 10), con differenze marcate tra i diversi Fondi: si va dai 56 lavoratori di Fondimpresa ai 4 di Fondoprofessioni e Fondo Artigianato. Differenze dal punto di vista dimensionale si riscontrano anche all'interno di ciascun Fondo: una sostanziale omogeneità nella struttura dimensionale si riscontra per i Fondi che associano piccole imprese (Fondo Artigianato, Fondo Formazione PMI e Fondoprofessioni) mentre non sorprende la forte dispersione nel caso di Fon.Ter. dove convivono settori fortemente concentrati (banche e assicurazioni) con il commercio, dove invece vi è una prevalenza di strutture di piccole dimensioni. Anche per Fondimpresa risulta una sostanziale disomogeneità tra le imprese aderenti³⁶.

Come ovvio, all'interno di ciascun Fondo coesistono imprese di dimensione differente. La figura 10 riporta il numero medio di lavoratori per impresa e il coefficiente di variazione. La dimensione media è molto differente (dai), così come la dispersione intorno alla media.

Figura 10 - Dimensione media coefficiente di variazione dei Fondi in base alla dimensione delle imprese aderenti



NB. La dimensione delle imprese è calcolata sul numero di dipendenti così come indicato nel modello DM10 dell'INPS

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS su dati INPS.

³⁶ La dispersione è calcolata utilizzando il coefficiente di variazione, che è pari al rapporto tra la deviazione standard e la media. Permette di confrontare la distribuzione di dati generati da serie differenti in quanto depura dall'effetto dimensionale.

Considerando che la dimensione media delle imprese italiane si aggira sui 7 lavoratori, si evidenzia come il sistema dei Fondi nel suo complesso sia sbilanciato sulle imprese di maggiori dimensioni. Ciò si evidenzia anche dalla tabella 17, che riporta la probabilità che ha un'impresa di una certa dimensione di aderire ad uno qualsiasi dei Fondi interprofessionali. Le imprese medio-grandi hanno una probabilità di una volta e mezza superiore e quelle grandi addirittura una probabilità doppia, rispetto alla media delle aziende italiane.

In sintesi, dalla tabella 17, si possono classificare i Fondi (con esclusione di quelli per i dirigenti) come segue:

- a. Fondi con una forte vocazione per le micro imprese (Fon.Ter., Fondo Artigianato e Fondoprofessioni) dove vi è una notevole concentrazione di piccolissime imprese, superiore alla distribuzione delle imprese italiane per classe dimensionale. In alcuni casi non si registra la presenza di imprese con più di 50 addetti;
- b. Un Fondo sbilanciato sulle medie e grandi imprese (Fondimpresa), dove comunque sussiste una forte disomogeneità; in questo senso la scelta iniziale di finanziare grandi Piani (o Programmi) formativi su base settoriale e territoriale, aggregando un numero elevato di imprese di piccola dimensione intorno a grandi realtà produttive, si rivela ampiamente giustificata;
- c. Fondi orientati alle piccole e medie imprese (Fon.Coop e Fondo Formazione PMI), che rispecchiano le caratteristiche delle imprese associate alle organizzazioni datoriali promotrici;
- d. Un Fondo (For.Te.) con una forte disomogeneità interna, insita nella natura stessa delle organizzazioni promotrici.

Tabella 17 - Ripartizione percentuale delle imprese aderenti per classi dimensionali e confronto con la composizione dell'universo di riferimento (esclusi i Fondi per dirigenti)

Acronimo del Fondo	Micro imprese (1-9 dip.)	Piccole imprese (10-49)	Medie imprese (50-249)	Grandi imprese (250 e oltre)
Fon.Coop	58%	30%	10%	2%
Fon.Ter	89%	10%	2%	0%
Fond.E.R.	-	-	-	-
Fondimpresa	42%	38%	16%	4%
Fondo Artigianato Formazione	90%	10%	0%	0%
Fondo Formazione PMI	66%	30%	4%	0%
Fondoprofessioni	92%	8%	0%	0%
For.Te.	86%	12%	2%	1%
Totale	81,00%	15,40%	3,10%	0,60%
Universo imprese con dipendenti	82,10%	15,50%	2,00%	0,30%
Indice di concentrazione	98,66%	99,35%	155,00%	200,00%

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

L'esistenza di una disomogeneità dimensionale da una parte, e la generale prevalenza di piccole imprese dall'altra, assume una rilevanza notevole per la definizione delle strategie di ciascun Fondo: i servizi di sostegno e di assistenza che tutti gli organismi hanno dichiarato di voler realizzare a beneficio delle aziende aderenti, se rivolte ad una platea fortemente disomogenea, dovrebbero essere necessariamente modulati e diversificati; inoltre, le operazioni di aggregazione della domanda formativa delle imprese (e quindi la traduzione di questa in Piani formativi) dovrebbero essere condotte, in genere, privilegiando l'approccio settoriale o

territoriale rispetto a quello aziendale. Ciò rappresenta un punto nodale da cui dipende sostanzialmente la tenuta e la coesione interna dei Fondi Paritetici.

Problemi di questa natura si pongono in misura molto minore nei Fondi dedicati esclusivamente ai dirigenti, che potranno comunque ricorrere allo strumento comodo e veloce del voucher individuale, per soddisfare adeguatamente la domanda formativa delle imprese indipendentemente, o quasi, dalla loro dimensione.

2.3.1 I Settori e territori: la copertura dei Fondi interprofessionali

Nel valutare l'azione dei Fondi Interprofessionali, una variabile rilevante è rappresentata senz'altro dalla loro capacità di attrazione esercitata nei confronti delle imprese. In tal senso si può osservare (tab. 18) la distribuzione settoriale delle imprese aderenti (e dei relativi addetti), nel confronto con la distribuzione settoriale di tutte le imprese con dipendenti in base ai dati ISTAT 2001.³⁷ Come si osserva, la distribuzione delle adesioni per settore economico non si discosta significativamente dalla realtà nazionale, anche se c'è una leggera prevalenza del settore manifatturiero. Significativamente, malgrado l'esistenza di due Fondi promossi da organizzazioni del commercio, questo settore sembra essere comunque sottorappresentato.

Tabella 18. - Distribuzione delle adesioni per settore economico di provenienza delle imprese e confronto con la composizione dell'universo di riferimento

Settore (ATECO)	Imprese aderenti	Rip. % (A)	Totale imprese con dipendenti (Istat 2001)	Rip. % (B)	A/B
Estrattivo	855	0,20%	2.452	0,20%	100,00%
Manifatturiero	102.436	29,60%	256.606	26,10%	113,40%
Energia, gas, acqua	386	0,10%	1.005	0,10%	100,00%
Costruzioni	53.370	15,40%	146.724	14,90%	103,40%
Commercio	74.312	21,50%	231.582	23,50%	91,50%
Alberghi ristoranti	30.984	9,00%	80.154	8,10%	111,10%
Trasporti telecomunicazioni	13.575	3,90%	40.075	4,10%	95,10%
Finanza, assicurazioni	4.681	1,40%	17.103	1,70%	82,40%
Immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	33.596	9,70%	126.143	12,80%	75,80%
Altri servizi	31.845	9,20%	83.043	8,40%	109,50%
Totale	346.040	100,00%	984.887	100,00%	-
Non indicato	2.853				
Totale Imprese	348.893				

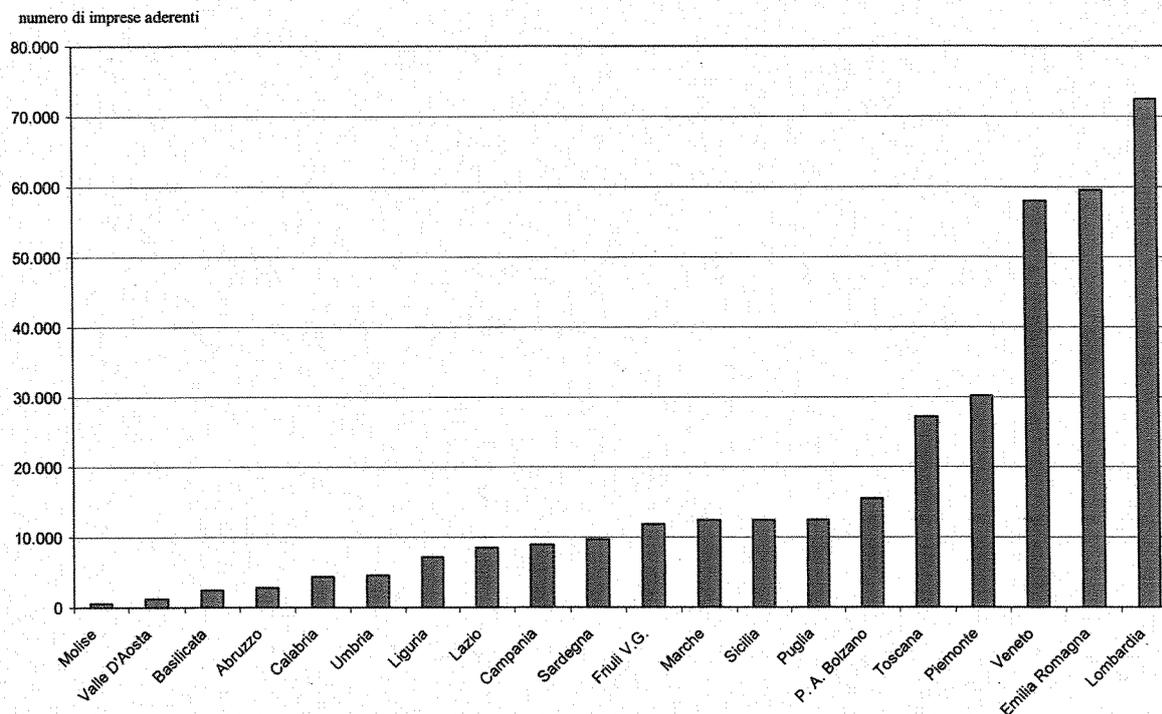
Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Per quanto riguarda invece la ripartizione regionale delle imprese aderenti ai Fondi, oltre il 50% delle adesioni si concentra in tre regioni, la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna. Ciò rispecchia in buona parte la distribuzione delle imprese italiane sul territorio, ma è da notare come vi sia una certa sottorappresentazione delle imprese di alcune regioni, ed in particolare di quelle localizzate in Campania e nel Lazio. In Campania, infatti, sono ubicate circa 59 mila imprese (il 6% del totale delle imprese italiane), mentre hanno aderito ai Fondi in meno di 9 mila (il 2,5% del totale delle imprese complessivamente aderenti ai Fondi); nel Lazio lo squilibrio è

³⁷ Archivio ASIA.

ancora più evidente: a fronte di circa 70 mila imprese presenti (pari al 7,1% del totale nazionale), hanno aderito circa 8.500 imprese (il 2,3% del totale delle aderenti).

Figura 11 - Distribuzione regionale delle imprese aderenti



(*) Il dato relativo all'universo è disponibile a livello regionale per il complesso del Trentino Alto Adige
 Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Per valutare appieno il grado di copertura del territorio, la figura 12 e 13 mostrano la quota di imprese aderenti rispetto al totale delle imprese presenti nella singola regione e la quota di addetti delle stesse imprese rispetto al totale degli addetti regionali. Forniscono dunque una misura della risposta dei sistemi produttivi locali alle strategie di promozione realizzate dai Fondi per la raccolta delle adesioni³⁸.

Nelle regioni del nord si registrano livelli di copertura molto più elevati rispetto al mezzogiorno ed a parte del centro. In particolare in tre regioni (Emilia Romagna, Veneto e Trentino Alto Adige) aderiscono ai Fondi più del 50% delle imprese presenti. Tale differenza può trovare una spiegazione in un complesso di fattori che comprende, tra l'altro, una sensibilità tradizionalmente diversa per le tematiche formative (così come una diversa abitudine ad assumerne le pratiche), ed anche un diverso radicamento (e quindi una diversa influenza sul tessuto produttivo) delle organizzazioni di rappresentanza datoriale promotrici dei Fondi.

Vi sono regioni, comunque, dove meno di un'impresa su cinque ha per ora aderito. Ciò pone una sfida (forse la principale) al sistema dei Fondi: attrarre anche imprese in territori dove vi è una minore sensibilità alle tematiche formative, vuoi per fattori culturali, vuoi per una effettiva minore esigenza di aggiornamento del capitale umano, data la struttura produttiva e i mercati di riferimento.

³⁸ Tale dato è in parte viziato dall'accentramento contributivo, per cui l'impresa versa i contributi anche per i lavoratori impiegati in stabilimenti dislocati su territori diversi da dove l'impresa ha la sede sociale.

Figura 12. – Adesioni delle imprese in ciascuna regione (percentuali sul totale regionale delle imprese)

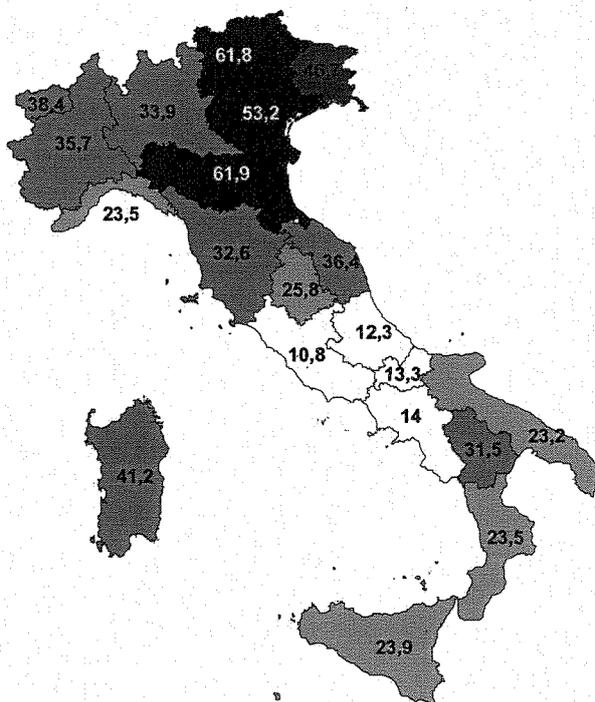
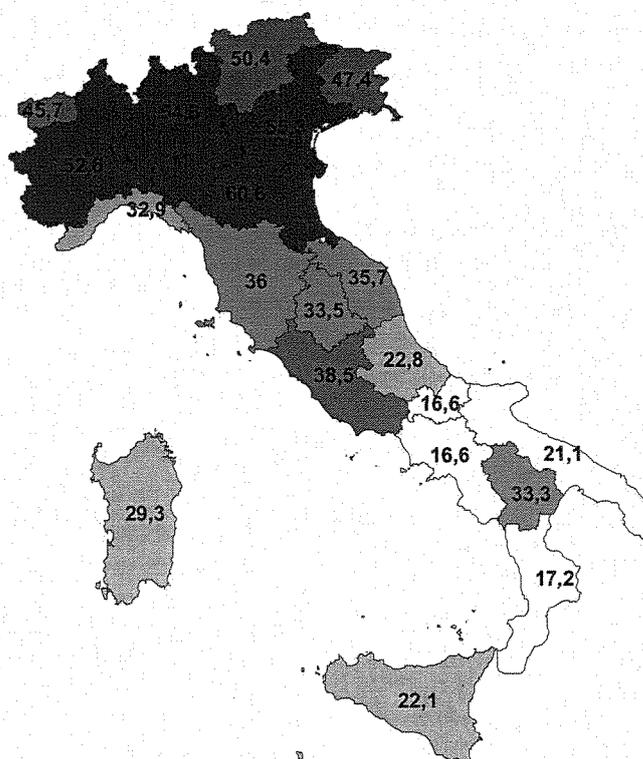


Figura 13. – Lavoratori dipendenti delle imprese aderenti in ciascuna regione (percentuali sul totale regionale dei lavoratori)



E' evidente che non sempre, ad una bassa percentuale di adesioni riferite alle imprese, corrisponde un analogo impatto sulla platea dei lavoratori. Ad esempio, nel caso del Lazio, ad un livello di adesioni pari al 10,8% corrisponde un numero di lavoratori pari al 38,5% del totale regionale; ciò testimonia come in quel contesto territoriale (lo stesso dicasi per la Lombardia ed il Piemonte) hanno aderito prevalentemente imprese di medie e grandi dimensioni, che favoriscono una copertura significativa dei lavoratori.

2.4 I beneficiari degli interventi – lavoratori e imprese

A partire dalla seconda metà del 2004 tutti i Fondi (con esclusione di Fondoprofessioni e Fond.E.R. a cui non erano state ancora erogate risorse finanziarie) hanno emanato i primi Avvisi per la raccolta di Piani di formazione aziendali, settoriali, territoriali e individuali da finanziarie.

In base ai dati disponibili (aggiornati al 30 giugno 2005) i Piani formativi in atto, dovrebbero coinvolgere oltre 240 mila lavoratori e oltre 8.500 imprese, per una media complessiva di quasi 28 lavoratori per impresa. Tale valore varia significativamente in relazione alle caratteristiche dimensionali delle imprese aderenti a ciascun Fondo ed è fortemente influenzato dall'attività di For.Te. che ha finanziato progetti di dimensione media vicino ai 130 addetti.

Tabella 19- Piani e progetti approvati dai Fondi e imprese e lavoratori coinvolti (al 30.6.2005)

Acronimo Fondo	Piani (A)	Progetti (B)	B/A	Imprese (C)	C/B	Lavoratori (D)	D/C
Fon.Coop	168	168	1,00	267	1,59	9.900	37,08
Fon.Ter (*)	150	150	1,00	-	-	3.458	-
Fond.E.R.	-	-	-	-	-	-	-
Fondimpresa	48	1.107	23,06	4.378	3,95	83.654	19,11
Fondir (*)	132	-	-	205	-	2.529	12,34
Fondirigenti	24	24	1,00	1079	44,96	2.715	2,52
Fondo Artigianato Formazione	89	307	3,45	1.102	3,59	3.295	2,99
Fondo Dirigenti PMI	8	8	1,00	15	1,88	47	3,13
Fondo Formazione PMI	70	383	5,47	440	1,15	3.842	8,73
Fondoprofessioni	-	-	-	-	-	-	-
For.Te. (*)	216	1.024	4,74	1.200	1,17	133.250	111,04
TOTALE	905	3.171	3,50	8.686	2,74	242.690	27,94

(*) Le informazioni disponibili relative a Fon.Ter, Fondir e For.Te. sono aggiornate al 30 novembre 2005

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Ciascun Fondo ha seguito logiche e strategie di intervento differenti fissando priorità e individuando quote di finanziamento specifiche in relazione alle esigenze espresse sia a livello settoriale, che territoriale. L'ampiezza e la tipologia dei beneficiari coinvolti negli interventi ha chiaramente risentito di tali strategie, rendendo poco precorribile un raffronto diretto tra i Fondi. Non a caso si rilevano forti differenze nel rapporto tra progetti e piani (tab. 19), evidenziando sia la scelta di finanziare piani di dimensioni ridotte, in genere, di livello aziendale - come è il caso di Fon.Coop e Fon.Ter -, sia di finanziare piani particolarmente articolati e complessi, composti da un numero molto elevato di singole iniziative, come è il caso di Fondimpresa. Vi è poi il caso particolare di For.Te. dove sono stati finanziati prevalentemente piani formativi per singole grandi aziende.

I Piani formativi approvati e finanziati coinvolgono circa il 2,4% delle imprese aderenti e il 4,9% dei lavoratori (tab. 20). Sui dati di ciascun Fondo influisce in primo luogo la quantità di risorse messe in campo (cioè, la somma delle risorse stanziare dagli Avvisi, a cui si aggiungono le

integrazioni successive a fronte di una domanda eccedente gli stanziamenti iniziali, e il contributo privato), ma anche, per quanto riguarda le imprese, le strategie di aggregazione della domanda.

Sulla quota dei lavoratori influisce invece, sia la dimensione delle imprese coinvolte (nel caso di For.Te. sarà interessata dagli interventi oltre il 12% della platea potenziale, con una percentuale dieci volte inferiore di imprese), sia la durata degli interventi formativi.

Tabella 20 – Imprese e lavoratori coinvolti rispetto al totale degli aderenti (al 30.6.2005)

Acronimo del Fondo	Adesioni espresse (1)	Imprese coinvolte	%	Lavoratori aderenti	Lavoratori coinvolti	%
Fon.Coop	8.040	267	3,32	264.939	9.900	3,74
Fon.Ter	39.804	213	0,54	262.918	1.988	0,76
Fond.E.R.	-	-	-	-	-	-
Fondimpresa	39.738	4.378	11,02	2.222.983	83.654	3,76
Fondir	2.825	113	4	23.345	1.473	6,31
Fondirigenti	10.300	1.079	10,48	62.718	2.715	4,33
Fondo Artigianato Formazione	143.765	1.102	0,77	597.402	3.295	0,55
Fondo dirigenti PMI	381	15	3,94	1258	47	3,74
Fondo Formazione PMI	29.081	440	1,51	365.667	3.842	1,05
Fondoprofessionisti	12.503	0	0	49.885	0	0
For.Te.	75.962	1.037	1,37	1.069.547	133.710	12,5
TOTALE	362.399	8.644	2,39	4.920.662	240.624	4,89

(1) Il dato si riferisce al numero di adesioni espresse. Si ricorda che più di 11.000 imprese hanno aderito a un Fondo per la formazione dei dirigenti e a un fondo per la formazione degli altri dipendenti. In realtà il numero di imprese aderenti è pari a 351.669.

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Box 4 – Imprese e lavoratori coinvolti nelle attività finanziate dai Fondi – Alcune elaborazioni sui dati di monitoraggio.

Secondo quanto previsto dalla Circolare 36/2003 del Ministero del Lavoro (in attesa della costruzione di un sistema strutturato di monitoraggio), i Fondi devono presentare, semestralmente, alcuni dati sintetici sui Piani formativi da essi finanziati, sulle caratteristiche delle imprese e dei lavoratori coinvolti ed, in generale, sull'andamento delle attività.

Attualmente risultano disponibili (o comunque elaborabili) i dati relativi a 4, 5 o 6 Fondi, in relazione alla tipologia del dato di volta in volta considerato.

Per quanto riguarda la dimensione delle imprese coinvolte (tab. 21) si osserva che, nonostante la sostanziale prevalenza di PMI, i dati registrano comunque uno sbilanciamento verso le imprese di media e grande dimensione che, rispetto sia alla loro numerosità reale, sia alla loro presenza in ciascun Fondo in qualità di aderenti, sono comunque sovrarappresentate.

Tabella 21 - Distribuzione percentuale delle imprese coinvolte per classi dimensionali

Acronimo del Fondo	Classi dimensionali					TOTALE
	1-9	10 - 49	50 - 249	250 - 499	oltre 500	
Fon.Coop	3	24,7	42,3	13,1	16,9	100
Fondir	7,2	11,3	15,5	13,4	52,6	100
Fondirigenti	4,7	16	40,5	16,5	22,2	100
Fondo Formazione PMI	29,5	46,6	23,9	0	0	100
For.Te.	23,7	40,2	18,7	6,5	10,9	100
Totale	15,1	29,9	29,6	10	15,3	100

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Sostanzialmente equilibrata la composizione per genere (tab. 22) con un prevedibile sbilanciamento verso gli uomini dei Fondi dedicati alla formazione dei dirigenti. Da approfondire, in termini di analisi settoriale, la forte presenza di donne degli interventi di Fon.Coop e di Fon.Ter.

Tabella 22 - Distribuzione percentuale dei lavoratori coinvolti per genere

Acronimo del Fondo	Uomini	Donne	Totale
Fon.Coop	35,82	64,18	100
Fon.Ter	43,06	56,94	100
Fondir	58,21	41,79	100
Fondirigenti	87,67	12,33	100
Fondo Artigianato Formazione	92,01	7,99	100
For.Te.	49,1	50,9	100
TOTALE	49,88	50,12	100

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Come di consueto prevalgono i lavoratori delle classi centrali di età. Relativamente bassa la percentuale totale di lavoratori Over 45 con l'eccezione prevedibile dei Fondi per i dirigenti.

Tabella 23 - Distribuzione percentuale dei lavoratori coinvolti per classi di età

Acronimo del Fondo	Classi di età				Totale
	meno di 25 anni	da 25 a 34	da 35 a 44	oltre 44	
Fon.Coop	5,12	37,31	38,51	19,06	100
Fondir	0	0	34,07	65,93	100
Fondirigenti	0	2,69	39,96	57,35	100
For.Te.	0,91	44,49	51,44	3,16	100
TOTALE	1,21	42,93	50,16	5,7	100

Fonte: Elaborazioni Ministero del Lavoro e PS

Mediamente, più del 90% dei lavoratori coinvolti sono inquadrati in impresa con un contratto a tempo indeterminato. Fa eccezione Fon.Coop che ha coinvolto anche significative percentuali di lavoratori 'atipici' (ossia, con orario ridotto modulato o flessibile, per un 9,04%, e a progetto e occasionali, per un 3,4%) e For.Te., che ha inserito tra i beneficiari circa il 9% di lavoratori a tempo determinato.

2.5 Le caratteristiche degli Avvisi emanati dai Fondi

In attesa dei primi dati di attuazione, alcune delle caratteristiche generali delle attività che i Fondi hanno finanziato o si accingono a finanziare, sono in parte desumibili dagli Avvisi già emanati che, in grado e in modo diverso, definiscono alcuni aspetti, indicano delle priorità, vincolano i soggetti attuatori al rispetto di parametri prefissati.

Negli schemi seguenti vengono sintetizzati alcuni di questi elementi prendendo in considerazione tutti gli Avvisi emanati dai Fondi entro il 30 settembre 2005, con l'ovvia esclusione del Fond.E.R., ultimo costituito, che non ha ancora iniziato ad operare.

In primo luogo, tutti i Fondi hanno identificato i beneficiari delle attività formative nei lavoratori per i quali le imprese versano il contributo dello 0,30; a volte è stata specificata un'anzianità minima per i lavoratori a tempo determinato (Fondo Artigianato Formazione e Fondo Formazione PMI) e, in due soli casi, (Fon.Ter e For.Te) sono stati introdotti anche i lavoratori stagionali, tenendo conto, quindi, di alcune specificità settoriali.

Il dato maggiormente difforme riguarda le tipologie di Piani formativi finanziabili. Le scelte operate sono probabilmente indicative della strategia seguita da ciascun organismo: si va dalla forte aggregazione compiuta da Fondimpresa con la decisione di ammettere a contributo Piani di grande dimensione con importo minimo elevato, a scelte di carattere più diffusivo e frammentato. Fon.Coop ha inteso premiare, inoltre, Piani formativi di tipo innovativo (specificando le caratteristiche richieste).

Lo strumento del voucher, utilizzabile con il ricorso ai Piani formativi individuali, è stato previsto da Fon.Coop, Fon.Ter., Fondir, Fondo Artigianato, Fondi Dirigenti PMI e For.Te, fissando limiti di contributo variabili ma comunque compresi tra 1.330 e 3.500 euro (mediamente più elevato è il contributo per il voucher dei dirigenti).

I limiti di contributo sono stati fissati in modo variabile: alcuni Fondi li hanno commisurati alla dimensione dell'impresa beneficiaria, altri alla tipologia di Piano formativo (con un contributo crescente all'aumentare delle imprese coinvolte), altri ancora a secondo della natura dell'attività prevista (ad esempio nel caso dei seminari vengono concessi contributi minori).

Alcuni organismi suddividono preventivamente il budget dell'Avviso tra i diversi comparti produttivi presenti al loro interno (come nel caso di For.Te) o tra aree territoriali (regionali o più ampie), come nel caso del Fondo Artigianato o del Fondo Formazione PMI.

Non molto spesso viene specificato un limite ammissibili per il costo ora/allievo, che, comunque, varia tra chi lo ha precisato, in dipendenza dalla natura delle attività (10 euro per le attività seminariali di Fon.Ter), dalla tipologia di Piano (20 euro per i Piani innovativi di Fon.Coop a fronte dei 17 per i non innovativi), dalla natura dei soggetti in formazione (80 euro per i dirigenti di Fondir).

Le disposizioni circa la durata della formazione sono in linea con le pratiche correnti di formazione continua sperimentate dalle aziende del Paese e prevedono un minimo di 4-8 ore per le attività di tipo seminariale fino ad un massimo di 80 ore per l'attività di formazione vera e propria. Raramente viene fissato un numero minimo per la composizione delle aule (da 5 a 8 partecipanti) o un numero massimo (tra i 10 e i 20).

Tabella 24 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fon.Coop. e Fon.Ter)

	Fon. Coop	Fon. Ter
Avvisi emanati	Il Fondo ha emanato 2 Avvisi (1 giugno 2004 e 27 giugno 2005) con caratteristiche simili	Il Fondo ha emanato un Avviso il 22 luglio 2004
Destinatari della formazione	Soci lavoratori e lavoratori non soci di imprese cooperative aderenti al Fondo.	Lavoratori di aziende del settore socio-sanitario, del settore del commercio, del turismo e dei servizi, soggette al contributo dello 0,30% con contratto a tempo indeterminato; a tempo determinato con anzianità superiore a 12 mesi; lavoratori stagionali purché la formazione avvenga entro un anno dalla cessazione del rapporto.
Presentatori dei Piani formativi	Imprese aderenti al Fondo, Consorzi di imprese, ATI o ATS, Enti o società di formazione indicati dall'impresa aderente. Il Fondo ha predisposto al proprio interno un procedura di Accredittamento degli Enti attuatori	Singole aziende in forma singola o associata; enti di formazione accreditati.
Tipologie di Piano formativo ammissibili a finanziamento	Piani aziendali standard; Piani aziendali innovativi che si caratterizzano per: organicità, coerenza e completezza del piano aziendale: ovvero il piano ripercorre 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.	In questo primo Avviso il Fondo finanzia esclusivamente progetti formativi aziendali, interaziendali, settoriali, territoriali e individuali Le risorse dell'Avviso sono così ripartite: Commercio: 50%; Turismo: 25%; Socio-sanitario e Servizi: 25%.
Caratteristiche degli eventuali Piani formativi individuali	Sia i piani aziendali standard che quelli innovativi possono prevedere voucher individuali di formazione Per ogni singolo voucher il contributo massimo è di 2.500 euro	I voucher possono interessare al massimo 3 dipendenti per azienda. Il contributo limite di ciascun voucher individuale è di 1.333 euro
Limiti di contributo	Piani aziendali standard - impresa sino a 49 dipendenti: 12.750 euro; - impresa da 50 a 249 dipendenti: 34.000; - impresa con o oltre 250 dipendenti: 68.000. Piani aziendali innovativi - impresa sino a 49 dipendenti: 17.500 euro; - impresa da 50 a 249 dipendenti: 40.000; - impresa con o oltre 250 dipendenti: 80.000.	Il contributo massimo del Fondo per ciascun progetto formativo è pari a 20.000 euro ed a 4.800 per le attività seminariali.
Costo ora/allievo	Piani aziendali standard Costo massimo ora allievo: 17 euro Piani aziendali innovativi Costo massimo ora allievo: 20 euro	Il costo massimo ora/allievo è pari a 20 euro per la formazione e a 10 euro per le attività seminariali
Indicazioni sulla durata in	-	Vengono introdotti limiti di durata per le attività seminariali (anch'esse

ore delle azioni formative		finanziabili) che devono essere comprese tra 4 e 8 ore.
Vincoli sulla composizione delle aule	-	Il numero dei partecipanti a ciascuna azione formativa deve essere compreso tra 9 e 15 e, tra 30 e 60 per le attività seminariali.
Altri parametri economici	Nel primo Avviso il budget complessivo viene suddiviso in via preliminare tra le Regioni. Nel secondo Avviso il budget viene suddiviso in macro aree territoriali, ciascuna delle quali comprende più Regioni.	-
Eventuali priorità e/o esclusioni	Le priorità riguardano l'innovatività del Piano così come precedentemente definita. Nel secondo Avviso vengono escluse: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche.	E' stata data priorità alle imprese che non hanno ancora usufruito di finanziamenti.

Tabella 25 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondimpresa e Fondir)

	Fondimpresa	Fondir
Avvisi emanati	Il Fondo ha emanato 5 Avvisi per attività formative (26 luglio 2004 e 25 giugno 2005), di cui un riservato alla Regione Valle d'Aosta e un Avviso per attività di sistema o propedeutiche.	Il Fondo ha emanato 3 Avvisi (31 luglio 2004, 15 aprile 2005 e 28 luglio 2005).
Destinatari della formazione	Lavoratori occupati per i quali esiste l'obbligo del versamento del contributo dello 0,30%.	Dirigenti di imprese aderenti al Fondo.
Presentatori dei Piani formativi	Imprese singole o associate; Enti accreditati; Altri soggetti pubblici o privati legittimati.	Imprese aderenti e Consorzi di imprese aderenti al Fondo; organismi bilaterali; organismi di formazione: ATI o ATS.
Tipologie di Piano formativo ammissibili a finanziamento	Programmi Multiregionali, da realizzarsi in almeno 3 regioni e/o province autonome e che prevedano lo svolgimento di almeno il 40% dell'attività nelle aree ricadenti nell'Obiettivo 1. Programmi regionali; Programmi nazionali; Programmi settoriali e territoriali.	Piani aziendali, settoriali o territoriali per i comparti commercio-turismo-servizi e logistica-spedizioni-trasporti; Piani aziendali per i comparti creditizio-finanziario.
Caratteristiche degli eventuali Piani formativi individuali	-	All'interno dei Piani formativi finanziabili sono ammessi percorsi di formazione individuale che vanno individuati sulla base di cataloghi formativi di università o organismi di formazione. Il contributo massimo del Fondo per ciascun intervento individuale è stato innalzato progressivamente con i tre successivi Avvisi passando da 2.000 euro a 2.500 fino da arrivare a 3.500 con l'ultimo Avviso.
Limiti di contributo	Da 1.850.000 a 2.250.000 euro per i Programmi multiregionali. Per i Programmi regionali è stato indicato un budget totale per ogni Regione e il numero indicativo di Piani finanziabili (da 180.00 a 200.00 euro per il Programma riservato alla Valle d'Aosta). Da 900.000 a 1.000.000 di euro per i Programmi nazionali. Da 450.000 a 800.000 euro per i Programmi settoriali e territoriali. 22 euro, oppure 25 euro in caso di utilizzo della FAD, del training on the job e del coaching.	I primi due Avvisi fissavano il contributo massimo del Fondo a 50.000 euro per singolo Piano formativo, mentre l'ultimo Avviso innalza il tetto a 60.000 euro.
Costo ora/allievo	-	60 euro con i primi due Avvisi e 80 euro con l'ultimo Avviso
Indicazioni sulla durata in ore delle azioni formative	Le azioni formative dovranno avere una durata compresa tra le 8 e le 80 ore. Una durata superiore dovrà essere concordata tra le parti sociali che promuovono il Programma.	-
Vincoli sulla composizione delle aule	-	-
Altri parametri economici	-	Il contributo privato (indipendentemente dal regime di aiuto) non potrà essere inferiore al 20% del costo totale del singolo Piano formativo

Eventuali priorità e/o esclusioni	<p>Vengono indicate nei diversi Avvisi (secondo le caratteristiche degli stessi) alcune priorità relative, generalmente, a: presenza di popolazioni critiche; presenza di obiettivi di crescita, coinvolgimento delle aree Obiettivo I; effettiva cantierabilità del Programma; caratteristiche labour intensive del settore interessato.</p>
-----------------------------------	---

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 26 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondirigenti e Fondo Artigianato Formazione)

	Fondirigenti	Fondo Artigianato Formazione
Avvisi emanati	Il Fondo ha emanato due Avvisi (28 luglio 2004) rivolti rispettivamente alle aree Obiettivo 1 e alle aree Obiettivo 3. Avendo concluso la fase di start up e le relative risorse il Fondo è entrato nella fase a regime e, attraverso il suo sito Internet invita le imprese a presentare senz'altro le proposte da finanziare. Tralascia quindi la pratica degli Avvisi/Bandi e risponde 'a richiesta'.	Il Fondo ha emanato 3 Avvisi diretti al finanziamento dei Piani formativi (20 ottobre 2004, 10 dicembre 2004 e 12 luglio 2005).
Destinatari della formazione	Dirigenti di imprese con obbligo di versamento del contributo dello 0,30%	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 per crisi congiunturale, riorganizzazione aziendale e/o riduzione temporanea di attività.
Presentatori dei Piani formativi	Negli Avvisi non erano indicati i presentatori dei Piani. Attualmente vengono invitate alla presentazione direttamente le imprese.	Aziende in forma singola o associata, enti di formazione e/o agenzie formative accreditate, Parti sociali in forma singola o associata, associazioni temporanee tra i predetti soggetti.
Tipologie di Piano formativo ammissibili a finanziamento	L'Avviso 1 riguardava il finanziamento di Piani formativi sperimentali per il management delle imprese dell'area Obiettivo 1 L'Avviso 2 riguardava il finanziamento di Piani formativi sperimentali territoriali per i dirigenti delle imprese delle Aree Obiettivo 3. Attualmente, dopo la conclusione della fase di start up, il Fondo finanzia le tipologie di Piano che le imprese riterranno di elaborare, secondo le possibilità previste dalla normativa.	Piani formativi aziendali, settoriali, individuali e territoriali. (per quest'ultimi è prevista anche una dimensione distrettuale o di filiera). Nell'ultimo Avviso è stata introdotta la fattispecie dei Piani Multiregionali (con indicazione della Regione capofila).
Caratteristiche degli eventuali Piani formativi individuali	Negli Avvisi emanati durante la fase di start up non erano previsti Piani Formativi individuali. Nella attuale fase a regime non dovrebbero essere esclusi in linea di principio.	Sono previsti Piani formativi individuali che interessino una pluralità di lavoratori.
Limiti di contributo	Gli Avvisi prevedevano un valore dei Piani presentati compreso tra 200.000 e 300.000 euro (si tratta quindi del valore complessivo dei Piani e non del limite del contributo del Fondo, che non viene pertanto fissato). Nella fase attuale non vengono indicati limiti di contributo.	Nell'Avviso non sono indicati limiti di contributo per singolo Piano formativo. Le risorse totali sono comunemente ripartite tra le Regioni e i progetti approvati vengono finanziati sino ad esaurimento delle risorse disponibili assegnate a ciascun territorio.
Costo ora/allievo	-	I parametri di costo sono così definiti: da 21 a 28 euro, per attività che coinvolgono da 6 a 12 lavoratori; da 19 a 24 euro per attività che coinvolgono oltre 12 lavoratori.
Indicazioni sulla durata in ore delle azioni formative	-	Le azioni formative potranno avere una durata compresa tra 16 e 80 ore.

Vincoli sulla composizione delle aule	-	Quanto disposto a proposito dei parametri di costo ora/allievo sembra indicare una consistenza minima di 6 corsi per ogni azione formativa.
Altri parametri economici	-	-
Eventuali priorità e/o esclusioni	L'Avviso dedicato alle aree Obiettivo 3 individuava "l'occupabilità del management delle medie e grandi imprese" e lo "sviluppo manageriale per le aziende minori al fine di facilitarne la crescita". L'Avviso dedicato alle aree Obiettivo 1 individuava il tema della "formazione continua per l'innovazione e lo sviluppo del management".	-

Tabella 27 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondo Dirigenti PMI e Fondo Formazione PMI)

	Fondo Dirigenti PMI	Fondo Formazione PMI
Avvisi emanati	Il Fondo ha emanato un Avviso il 15 dicembre 2004. Successivamente, per mancato esaurimento delle risorse disponibili, sono stati riaperti i termini di presentazione, adottando una modalità di accoglimento delle proposte "a sportello".	Il Fondo ha emanato un Avviso per il finanziamento delle attività formative il 25 ottobre 2004 (il secondo Avviso è stato emanato nel corso della stesura del presente lavoro in data 15 ottobre 2005)
Destinatari della formazione	Dirigenti di imprese per le quali esiste l'obbligo del versamento dello 0,30% assunti sia con contratto a tempo indeterminato che a tempo determinato (in quest'ultimo caso purché abbiano un'anzianità di lavoro pari o superiore a 9 mesi)	Lavoratori di aziende soggette al contributo dello 0,30% con contratto a tempo indeterminato; a tempo determinato con anzianità pari o superiore a 9 mesi; lavoratori temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione aziendale e/o riduzione temporanea di attività.
Presentatori dei Piani formativi	Aziende, sia in forma singola che associata, per i propri dirigenti; enti di formazione o agenzie formative accreditate; organismi accreditati dal Fondo.	Aziende in forma singola o associata, enti di formazione e/o Agenzie formative accreditate
Tipologie di Piano formativo ammissibili a finanziamento	Piani formativi sperimentali aziendali, interaziendali o individuali	Piani formativi aziendali, interaziendali, settoriali, territoriali.
Caratteristiche degli eventuali Piani formativi individuali	Ogni dirigente ha la possibilità di usufruire di un singolo voucher. Il contributo massimo del Fondo per i voucher è pari a 1.000 euro per iniziative di carattere generale-transversale (ad es. informatica, lingue straniere) e 1.500 euro per iniziative avanzate-innovative. Con la riapertura dei termini è stato fissato un limite di contributo di 6.000 euro per ogni azienda beneficiaria di più voucher individuali.	
Limiti di contributo	Il limite di contributo sono così articolati: Piani Formativi Interaziendali: contributo 24.000 euro. Piani Formativi Aziendali: 12.000 euro. Ciascun Piano può prevedere uno o due progetti di formazione.	Il limite di contributo sono così articolati: Piani interaziendali, settoriali e territoriali: 300.000 euro; Piani aziendali: 150.000 euro. Ciascun Piano può essere costituito da 1 o più progetti (fino ad un massimo di 20) il cui costo, indipendentemente dalla metodologia formativa adottata, non può essere superiore a 30.000 euro.
Costo ora/allievo	30 euro, indipendentemente dalla metodologia formativa utilizzata.	25 euro (per un minimo di 5 lavoratori)
Indicazioni sulla durata in ore delle azioni formative	Viene fissato il limite massimo di 40 ore.	Si fissa un range generale compreso tra le 16 e le 60 ore. L'attività seminariale non può superare il 20% del tempo di formazione per singolo partecipante. E le attività di aula non possono essere inferiori al 50% del tempo di formazione totale. Vengono fissate altri vincoli per le diverse modalità formative

Vincoli sulla composizione delle aule	I dirigenti partecipanti ad una singola azione formativa di tipo corsuale devono essere compresi tra 5 e 10.	Quanto disposto a proposito dei parametri di costo ora/allievo sembra indicare una consistenza minima di 5 corsiti per ogni azione formativa. Viene invece fissata esplicitamente il limite massimo di composizione delle aule che è pari a 20.
Altri parametri economici	Il contributo del Fondo, per ogni voucher, non potrà superare: il 70% del costo dell'intervento formativo individuale, nel caso in cui si tratti di iniziative specialistiche (ad esempio gestione d'impresa, logistica, produzione e progettazione); il 50% del costo dell'intervento formativo individuale, nel caso di iniziative di carattere trasversale (ad esempio informatica e lingue straniere).	
Eventuali priorità e/o esclusioni		

Tabella 28 - Caratteristiche degli Avvisi emanati entro il 30 settembre 2005 (Fondoprofessionisti e For.Te)

	Fondoprofessionisti	For.Te
Avvisi emanati	Il fondo ha emanato un Avviso il primo luglio 2005	Il Fondo ha emanato due Avvisi per il finanziamento delle attività formative (15 novembre 2004 e 20 luglio 2005). Il secondo Avviso è interamente dedicato al finanziamento di Piani individuali
Destinatari della formazione	Lavoratori dipendenti per i quali gli studi professionali e le aziende collegate sono tenute a versare il contributo dello 0,30%.	Lavoratori dipendenti delle imprese dei comparti commercio/turismo/servizi, credito/finanziario e assicurativo, logistica/spedizioni/trasporti tenute al versamento 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 dei Piani formativi	Associazioni di categoria dei liberi professionisti aderenti alle Confederazioni socie del Fondo; Associazioni di categoria di aziende collegate: alcune associazioni sindacali e datoriali; ATI e ATS; studi o aziende in cui si applichi il contratto nazionale di riferimento.	Per i comparti commercio-turismo-servizi e logistica-spedizioni-trasporti: datori di lavoro iscritti al Fondo; imprese in forma singola o associata; consorzi di imprese; ATI e ATS. Comparto credito-finanziario e assicurativo: imprese in forma singola o associata; consorzi di imprese; ATI o ATS.
Tipologie di Piano formativo ammissibili a finanziamento	Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali	Il primo Avviso finanzia Piani formativi aziendali, settoriali, territoriali. Il secondo Avviso finanzia esclusivamente Piani formativi Individuali
Caratteristiche degli eventuali Piani formativi individuali	-	Per tutti i comparti è stato fissato un contributo massimo per singolo voucher pari a 2.000 euro. Il numero di voucher finanziabili per ogni singola azienda varia a seconda della dimensione delle imprese.
Limiti di contributo	Il contributo del Fondo per ogni singolo Piano non potrà superare i 50.000 euro e comunque ogni soggetto proponente non potrà presentare richiesta di contributo complessivo superiore a 250.000 euro	Il contributo per ogni Piano formativo aziendale, settoriale, territoriale non può superare l'importo di 500.000 euro. Per il comparto assicurativo il contributo massimo concesso è di 90.000 euro.
Costo ora/allievo	20 euro per i Piani settoriali e territoriali e 25 euro per i Piani formativi aziendali	20 euro.
Indicazioni sulla durata in ore delle azioni formative	La durata delle azioni formative deve essere compresa tra 20 e 48 ore	-
Vincoli sulla composizione delle aule	Da un minimo di 8 ad un massimo di 18 partecipanti	-
Altri parametri economici	Il complesso delle risorse è così suddiviso: Per i Piani settoriali: il 62,5% suddiviso in parti uguali tra cinque aree:	Le risorse del primo Avviso sono così ripartite: Commercio/turismo/servizi: 74,5%;

	<p>economica amministrativa; giuridica; sanitaria; tecnica; servizi vari. Per i Piani territoriali il 30% del totale suddiviso in parti uguali tra: Nord - Est; Nord - Ovest; Centro; Sud Per i Piani aziendali il restante 7,5%.</p>	<p>Creditizio-finanziario: 13,8%; Assicurativo: 1,6%; Logistica /spedizioni/trasporti: 10,1%. Le risorse del secondo Avviso (Piani individuali) sono così ripartite: Commercio/turismo/servizi: 50% Creditizio-finanziario: 28% Assicurativo: 10% Logistica /spedizioni/trasporti: 12%</p>
<p>Eventuali priorità e/o esclusioni</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

Box 5 – Le strutture dell’offerta formativa - Una prima classificazione tipologica dei soggetti presentatori

E’ stato possibile procedere ad un primo esercizio di classificazione dei ‘soggetti presentatori’ dei Piani formativi approvati dai Fondi con la tornata di Avvisi emanati nel corso del 2004.

I risultati sono contenuti nella seguente tabella dove si evidenzia la netta prevalenza delle imprese seguite, a distanza, dagli Enti e Agenzie formative emanazione delle associazioni datoriali, sindacali, paritetiche o private.

Tabella 29 – Distribuzione percentuale dei soggetti presentatori dei Piani per macro categorie

Soggetti presentatori	Incidenza %
Università (comprende anche Consorzi e Fondazioni Universitarie)	2,7
Enti e Agenzie di formazione emanazione delle Associazioni datoriali	14,4
Enti e Agenzie di formazione emanazione delle Associazioni sindacali	7,8
Enti e Agenzie di formazione paritetiche	6,9
Enti e Agenzie di formazione emanazione degli Enti religiosi	1,2
Società private erogatrici di formazione	7,3
Imprese	46,6
Consorzi interaziendali per la formazione	6,6
Onlus e cooperative sociali	6,6
Totale	100

Fonte: Elaborazioni MLPS

Evidentemente ciò non ha l’obiettivo di descrivere compiutamente il fenomeno ma solo di indicare alcune linee di tendenza sulla natura dei soggetti che si rivolgono ai Fondi in veste di presentatori dei Piani formati (e quindi anche di ‘poli di aggregazione’ della domanda di formazione espressa dal complesso delle imprese)

La lettura dei dati necessita di alcune specificazioni:

- sono stati censiti solo i ‘soggetti presentatori’ dei Piani (può quindi trattarsi anche dei soli capofila di ATI o di ATS);
- nel caso di ATI e ATS non sono stati considerati i soggetti partner;
- nel caso in cui uno stesso soggetto sia apparso in veste di presentatore di più Piani formativi, è stato conteggiato una sola volta.

I dati non danno quindi una misura corretta della composizione delle entità complessivamente coinvolte nelle attività finanziate dai Fondi. Si sconta infatti una sottostima degli Enti e delle Agenzie di formazione (a beneficio delle imprese) che in caso di ATI o ATS non figurano spesso come soggetti capofila ma solo come partner.

Box 6 - La formazione nel lavoro temporaneo

Il d.lgs. 276/03 prevede che le Agenzie per il Lavoro destinino ad interventi a favore dei lavoratori in somministrazione con contratti di lavoro a tempo determinato, il 4 % delle retribuzioni imponibili corrisposte agli stessi³⁹. Il fondo sorto ai sensi dell’art. 5 della legge n. 196/97 (Forma.Temp) è stato ricondotto nella previsione dell’art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276/03, dedicato alle misure per i lavoratori in somministrazione con contratto a termine⁴⁰.

³⁹ In relazione alla misura del contributo, nel testo originario dell’art. 12, vi era una significativa contraddizione tra i commi 6 e 9, che prevedevano, con terminologia neppure omogenea, da un lato, che “all’eventuale adeguamento del contributo di cui ai commi 1 e 2 si provvede con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previa verifica con le parti sociali da effettuare decorsi due anni (corsivo d.a.) dall’entrata in vigore” del decreto n. 276/03 e, dall’altro, che “trascorsi dodici mesi (corsivo d.a.) dalla entrata in vigore” del decreto stesso “il Ministro del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale può ridurre i contributi di cui ai commi 1 e 2 in relazione alla loro congruità con le finalità dei relativi fondi”.

Il contrasto tra le due disposizioni è stato, ora, risolto dal decreto correttivo n. 251/04 che ha sostituito il comma 6 (che prevedeva la verifica a due anni dalla data di entrata in vigore della riforma) con una disposizione di salvaguardia delle clausole di contratto collettivo stipulate nei settori dell’edilizia e dell’agricoltura e che, in questa sede, non interessano.

⁴⁰ L’effetto era stato prefigurato dal già citato Accordo del 7 aprile 2004, stipulato dalle organizzazioni citate nella nota precedente. Con un successivo accordo del 2 febbraio 2005, AILT, APLA e CONFINTERIM, per le Agenzie

Il Fondo per la formazione dei lavoratori temporanei, in sigla Forma.Temp., previsto – nella originaria versione della legge Treu – come fondo di natura pubblicistica e poi, a seguito di una prima modifica legislativa⁴¹, assegnato alla gestione bilaterale delle parti stipulanti il contratto collettivo di categoria, è stato costituito il 7 novembre 2000 ed autorizzato ad operare con Decreto del Ministro del Lavoro del 18 dicembre dello stesso anno.

Il meccanismo di funzionamento approntato dalle parti sociali per l'impiego delle somme accantonate, sebbene la legge preveda – con una formula ampia e generica – che esse debbano essere *versate* al Fondo, si fonda sulla capacità di iniziativa dell'Agenzia per il Lavoro.

L'Agenzia, infatti, sulla base delle somme *maturate* semestralmente applicando l'aliquota del 4 % alle retribuzioni imponibili corrisposte nel semestre stesso ai lavoratori a tempo determinato, ha l'onere, in senso tecnico-giuridico, di promuovere e investire in iniziative formative, secondo le regole che il Fondo stesso si è dato, le corrispondenti somme. Le somme non investite (e quelle che, pur investite, non sono state rendicontate nonché, ancora, quelle che pur investite e rendicontate nei termini non sono state *verificate*, in sede di controllo di conformità) devono essere versate al Fondo che, d'ufficio, le iscrive in appositi *sottoconti* nominalmente intestati alle singole imprese. Le somme così versate restano nella disponibilità di queste ultime per i successivi diciotto mesi, con il medesimo vincolo di destinazione⁴².

Il materiale versamento, in sostanza, è dovuto solo nel caso in cui l'accantonamento non sia stato investito negli interventi formativi, ecc., nei modi e nei tempi stabiliti dai regolamenti del fondo stesso.

Per quanto riguarda, in concreto, gli interventi formativi, è sufficiente in questa sede segnalare che le parti firmatarie del contratto collettivo, hanno – con alcuni accordi di *politica* della formazione – individuato quattro tipologie distinte. Esse, in estrema sintesi, sono quelle della:

- formazione di base, diretta a fornire nozioni elementari per l'ingresso nel mondo del lavoro, aventi carattere generale e senza alcun riferimento diretto alla mansione da svolgere;
- formazione professionale, diretta a far acquisire ai lavoratori gli strumenti necessari per lo svolgimento dell'attività lavorativa;
- formazione on the job, relativa all'apprendimento sul lavoro;
- formazione continua, dedicata a garantire l'aggiornamento professionale dei soggetti occupati o che, nello specifico settore della somministrazione, si trovano in attesa di assegnazione, tra una attività lavorativa e l'altra.

L'esperienza dei primi quattro anni di attività di Forma.Temp. mostra che fino a tutto il 2004, i corsi di formazione promossi dalle imprese di fornitura di lavoro temporaneo, prima, e dalle Agenzie per il lavoro, poi, ammontano a 106.511, con il coinvolgimento di circa 600 mila lavoratori o candidati al lavoro. L'importo delle risorse investite in iniziative formative è stato, dal 2001 al 2004, di 290,5 milioni di euro. Nel solo 2004, con un *gettito* del contributo superiore a 90 milioni di euro, sono stati promossi dalle Agenzie per il lavoro ben 39.000 corsi di formazione, con oltre 208.000 lavoratori coinvolti, e con un investimento complessivo superiore ai 100 milioni di euro.

Anno di attività	Numero corsi	Numero allievi	Numero allievi per corso	Ore di formazione	Numero ore per allievo	Valore progetti approvati in (euro)
2001	8.440	76.584	9,1	276.585	3,6	34.630.453
2003	20.557	122.577	6,0	607.572	5,0	57.681.975
2003	39.055	186.565	4,8	1.217.897	6,5	93.055.205
2004	38.310	207.452	5,4	1.265.761	6,1	105.185.589

Fonte: Forma.Temp

I dati riportati in tabella evidenzerebbero lo stretto legame tra iniziativa formativa e avvio al lavoro: il relativo basso numero di ore di formazione (sostanzialmente equiparabili ad una giornata lavorativa) mostra come la formazione sia prevalentemente di accompagnamento al luogo di lavoro, cioè formazione iniziale al momento dell'assunzione.

Se questa caratteristica costituisce il principale fattore del sistema, essa denota – tuttavia – la sua natura *contingente*. E' ancora inusuale, cioè, che le Agenzie per il lavoro promuovano iniziative di qualificazione professionale in funzione della domanda *potenziale* del mercato del lavoro. L'avvio delle già citate *azioni di sistema*, prefigurate

per il Lavoro, e NIDIL-CGIL, ALAI-CISL e UIL-CPO, nonché le loro confederazioni generali, hanno confermato che a Forma.Temp. spettano le attribuzioni previste dall'art. 12, comma 1, del d. lgs. n. 276/03.

⁴¹ Ad opera della legge n. 488/1999, legge finanziaria per il 2000.

⁴² Decorso questo ulteriore periodo di tempo, le somme non investite vengono ora destinate alle cd. *azioni di sistema*.

dagli accordi sindacali, finanziate dal Fondo con un apposito accantonamento e tendenzialmente destinate proprio alla rilevazione strutturale dei fabbisogni formativi e professionali di specifici territori e alla progettazione e promozione di iniziative formative che rispondano alle esigenze emerse, potrebbe costituire un adeguato correttivo.

Oltre agli interventi formativi è previsto direttamente dalla legge che una quota parte dell'accantonamento sia destinata a "specifiche misure di carattere previdenziale". Queste ultime hanno avuto una embrionale disciplina nell'ambito del contratto collettivo 23 settembre 2002 per le imprese di fornitura di lavoro temporaneo, e riguardano - in estrema sintesi - la "copertura totale o parziale dei costi che i lavoratori temporanei sostengono per il pagamento dei contributi volontari relativi ai periodi di non lavoro intervenuti nell'arco di un biennio in cui abbiano espletato attività formative autorizzate da Forma.Temp."⁴³

Box 7 - Gli interventi bilaterali dedicati ai lavoratori in somministrazione con contratti a tempo indeterminato: il nuovo fondo denominato E.B.I.Re.F.

Al pari di quanto accadde nel 1997, al momento della definizione delle intese tra le parti sociali per il *nulla osta* all'introduzione del lavoro temporaneo in Italia, anche in occasione della disciplina dell'inedito istituto della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, vi è stata la richiesta di parte del sindacato (accolta dal Legislatore), di prevedere, oltre alla disciplina dell'istituto, alcune *cautele*, sia in ordine agli interventi latamente formativi, sia in ordine al sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.

Così, l'art. 12, comma 2, del d. lgs. n. 276/03, stabilito che la misura della contribuzione posta a carico delle agenzie per il lavoro è "pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato"⁴⁴, prevede che le risorse in tal modo accantonate debbano essere dirette a:

- iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori;
- iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti;
- iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni;
- promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Dall'elenco sopra riportato emerge chiaramente che, al di là dell'ordine in cui tali attività sono richiamate dalla legge, deve essere assegnata importanza prioritaria, da un lato, alle iniziative di *sostegno al reddito*, dall'altro, a quelle di carattere formativo⁴⁵.

Il Fondo bilaterale per la gestione di queste iniziative, prefigurato da un secondo accordo sindacale del 2 febbraio 2005, ma stavolta senza la firma della CGIL (per via della sua opposizione allo strumento dello *staff leasing*), è stato costituito nel luglio dello stesso anno e, nel momento in cui questo rapporto si chiude, è in corso di definizione la regolamentazione interna delle attività assegnategli dalla legge⁴⁶.

Per quanto riguarda gli interventi di carattere formativo, data la natura dei rapporti di lavoro (a tempo indeterminato) e in analogia con quanto accade ordinariamente negli altri settori economici, manifatturieri e non, essi dovrebbero avere la caratteristica di interventi di formazione professionale e continua, anche in concorso con l'attività lavorativa (cd. *on the job*).

Gli altri due filoni di interventi assegnati alla gestione bilaterale relativa alle misure per i lavoratori a tempo indeterminato (iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti, da un lato,

⁴³ Il protocollo n. 6 allegato al CCNL afferma, altresì, che "il computo di tale periodo decorre dalla data di inizio della prima missione" e che "le prestazioni saranno erogate, nei limiti dello stanziamento previsto, ai lavoratori temporanei con una anzianità di servizio di almeno sei mesi nell'arco di un biennio".

⁴⁴ La misura è perfettamente identica a quella stabilita per il *finanziamento* degli interventi a favore dei lavoratori in somministrazione con contratto a termine.

⁴⁵ E in questo senso si sono espresse le parti sociali che hanno destinato quasi due terzi delle risorse alle iniziative di sostegno al reddito, un terzo alla formazione e quote residuali alle altre due attività.

⁴⁶ La materiale definizione della disciplina riguardante le misure a favore dei lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato è rimessa, come si è detto nel testo, alle parti stipulanti il contratto collettivo applicabile alle Agenzie per il Lavoro. In caso di loro inerzia, il comma 3 dell'art. 12, in esame, affida al Ministro del Lavoro il compito di colmare la lacuna con proprio decreto.

e iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni, dall'altro) hanno natura completamente diversa. Le iniziative di "verifica" dovrebbero essere tendenzialmente dirette ad indagare le dinamiche del mercato del lavoro, per accertare se lo strumento della somministrazione possa - e in caso affermativo, a che condizioni - contrastare il fenomeno del lavoro sommerso⁴⁷. Le iniziative a favore dei lavoratori svantaggiati potrebbero invece inserirsi nel quadro delle misure previste dall'art. 13 del d. lgs. n. 276/03, volte alla promozione dell'occupazione dei lavoratori in questione, con previsione di agevolazioni di carattere sia retributivo che contributivo.

2.6 Il ruolo dei Fondi Interprofessionali nell'emersione della domanda potenziale di formazione delle imprese

I Fondi interprofessionali possono svolgere un ruolo importante per attrarre verso le politiche formative tipologie di imprese (definite per dimensione, settore, o territorio di riferimento) tendenzialmente non attive nei confronti degli interventi formativi per i propri dipendenti.

Una prima valutazione in tal senso può essere condotta a partire dalla composizione delle adesioni rispetto non tanto all'universo delle imprese, quanto al comportamento di queste rispetto alla formazione così come risulta dai dati del sistema informativo Excelsior 2005 di Unioncamere⁴⁸, già illustrati nel capitolo 2

A livello generale, sembra esistere un margine fra la domanda espressa di formazione continua, pari al 20% nel 2004 secondo Unioncamere⁴⁹ e le adesioni ai Fondi, che hanno coinvolto oltre un terzo delle imprese italiane⁵⁰. La domanda potenziale definita come lo scostamento fra il tasso di copertura delle adesioni ai Fondi e il tasso di copertura delle imprese formatrici, assume un valore medio che può variare tra gli 11 ed i 15 punti percentuali⁵¹. E' questo lo spazio di potenziale interesse per la formazione emerso in seguito alla forte azione promozionale condotta dai Fondi. Si tratta di un dato da non sottovalutare, soprattutto perché si manifesta in modo più esteso fra le micro-imprese e nel segmento delle piccole e medie imprese con organico compreso fra 50 e 249 dipendenti.

La distribuzione territoriale della domanda potenziale così individuata sembra premiare soprattutto le regioni del Nord-Est, in particolare il Trentino Alto Adige, seguito da Emilia Romagna e Veneto, insieme al Friuli che già guida la graduatoria delle regioni a più alta densità di imprese formatrici. Nel Nord-Ovest lo stato della domanda potenziale è quasi dappertutto in linea con la media nazionale, tranne nel caso della Liguria, in cui si registra una bassa risposta del mondo produttivo all'azione promozionale dei Fondi, a fronte di una buona incidenza delle imprese formatrici. Nel Centro, la situazione positiva registrata in Toscana e nelle Marche fa da contrappeso a quella negativa di Umbria e Lazio, mentre nel Sud l'andamento è quasi ovunque poco brillante, tranne in Sardegna e Basilicata e - con valori comunque molto bassi -, Sicilia e Calabria (fig. 14).

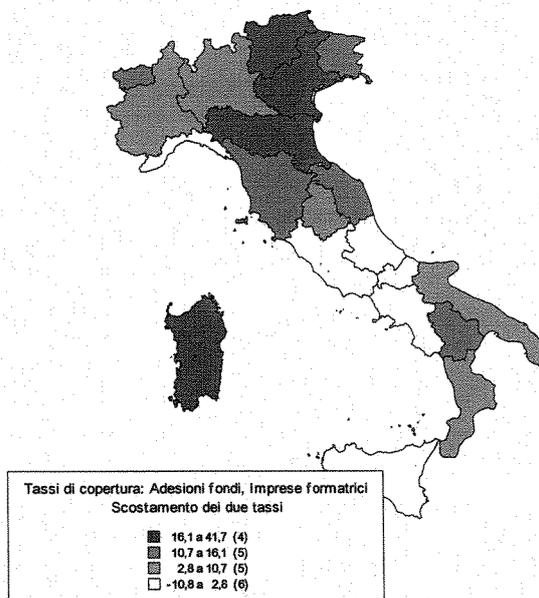
⁴⁷ Si pensi alla proposta di AILT, formulata al Governo fin dal 2002, di utilizzare lo strumento del lavoro temporaneo per agevolare le imprese aderenti ai programmi di emersione.

⁴⁸ Unioncamere-MLPS, 2005, *Sistema informativo Excelsior. Sintesi dei principali risultati*, Roma.

⁴⁹ Unioncamere-MLPS, 2005, *op. cit.*

⁵⁰ Sono stati utilizzati i dati sulle adesioni delle imprese ai Fondi Interprofessionali, forniti dall'INPS, costruendo tassi di copertura a partire dall'Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA) di ISTAT e dalla popolazione statistica dell'indagine Excelsior. Le elaborazioni prodotte presentano dei limiti a causa della non completezza di alcune fonti disponibili.

⁵¹ I dati delle adesioni sono aggiornati al 2005. Calcolando il tasso di copertura sull'universo dell'archivio ASIA 2001 si ha un valore medio delle adesioni pari al 15%; utilizzando la popolazione statistica di riferimento per la rilevazione 2005 del sistema informativo Excelsior di Unioncamere si ha un valore medio pari all'11,3%.

Figura 14 – La distribuzione della domanda potenziale⁵² delle imprese nelle regioni

Fonte: elaborazioni su dati INPS sulle adesioni e Unioncamere-Excelsior 2005

L'analisi della domanda potenziale a livello settoriale mostra una situazione migliore soprattutto nei settori dell'industria manifatturiera piuttosto che nei servizi, principalmente a causa della bassa propensione alla formazione che i settori industriali hanno mostrato nel 2004. A questo proposito si può citare il caso del tessile-calzaturiero, uno fra i settori maggiormente esposti alla concorrenza internazionale, che nonostante abbia evidenziato nel 2004 una bassa propensione alla formazione (8,9% di imprese formatrici) denota una buona capacità di adesione (il tasso di copertura delle imprese aderenti è pari al 32%).

Altri settori industriali (l'industria dei metalli, quella dell'estrazione dei minerali, della gomma e delle materie plastiche e, in misura minore, le costruzioni) mostrano invece un alto livello di domanda potenziale, in presenza di un'incidenza della formazione prossima al valore medio.

Viceversa, nei settori dei servizi come l'informatica e il credito, che hanno mostrato un'elevata propensione alla formazione (rispettivamente pari al 34,2% e al 38,5%), la percentuale di adesioni ai Fondi è decisamente inferiore alla media, invece alberghi, ristoranti e servizi turistici hanno raggiunto un buon livello di adesioni a fronte di una bassa incidenza formativa.

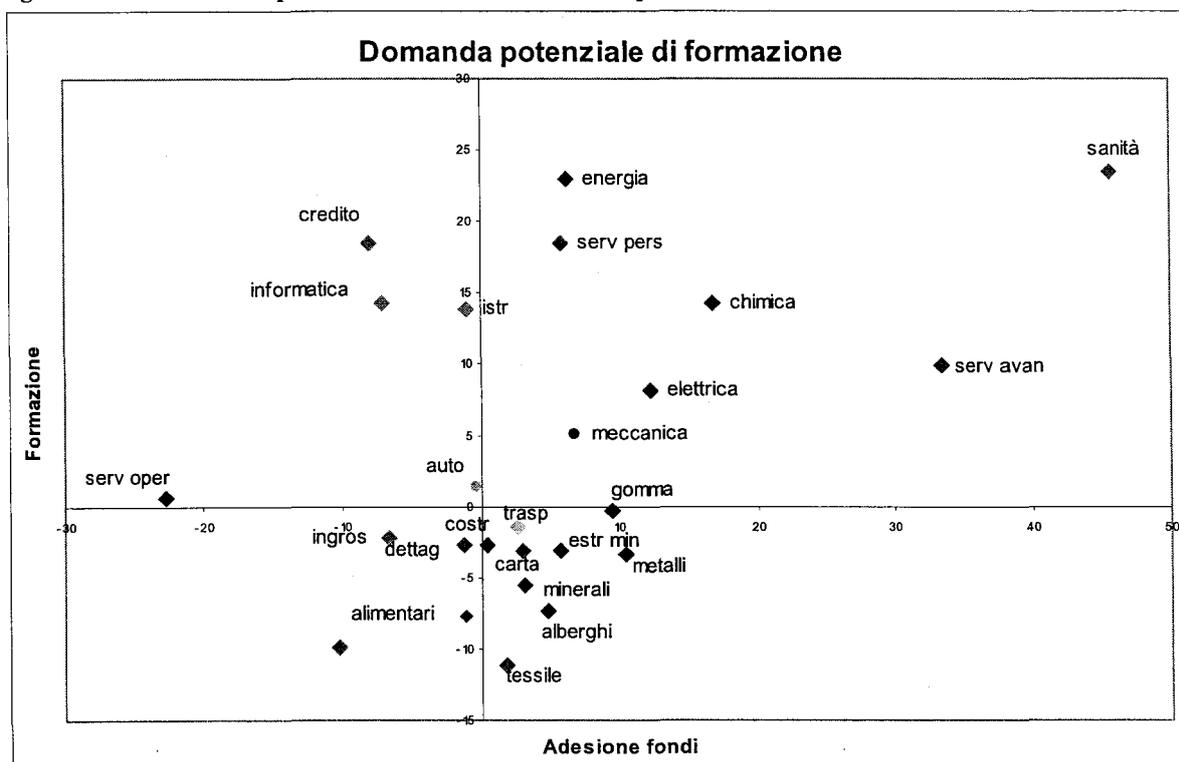
Fra i servizi, risalta il dato della sanità e dei servizi avanzati alle imprese, che possiedono contributi molto alti in entrambe le dimensioni.

Un'ulteriore analisi a livello settoriale è mostrata in figura 15, nella quale i settori di attività economica sono stati rappresentati sul piano cartesiano con coordinate ('adesione Fondi', 'formazione'). Sull'asse delle ascisse sono riportati gli scostamenti dalla media delle percentuali di adesione ai Fondi, su quello delle ordinate gli scostamenti dalla media delle percentuali di imprese formatrici.

⁵² La domanda potenziale è stata calcolata come lo scostamento tra il tasso di copertura delle adesioni ai Fondi (dati INPS su popolazione delle imprese Excelsior-Unioncamere) e la percentuale di imprese formatrici (dati Excelsior 2005).

Il piano ci permette di raggruppare i settori in quattro cluster, in base alla loro propensione formativa e alla scelta di aderire ad un Fondo.

Figura 15 - La domanda potenziale di formazione delle imprese italiane



Il primo quadrante individua i settori più dinamici, che mostrano di possedere una propensione alla formazione e una capacità di adesione superiore alla media. In tali settori (sanità, servizi avanzati, chimica⁵³, energia, servizi alle persone) caratterizzati da una domanda robusta e diffusa, i Fondi non sembrano aver incontrato particolari ostacoli. L'alto livello di formazione registrato nel 2004 in questi settori è probabilmente dovuto ad una buona capacità delle imprese di intercettare rilevanti quote di finanziamento pubblico. Infatti, come evidenziato dai dati Unioncamere, il settore dei servizi sanitari ha usufruito di una quota doppia, rispetto alla media, di finanziamenti pubblici (pari al 12% rispetto al 6,5% della media). Tuttavia, per evitare effetti sostitutivi rispetto agli investimenti privati e/o a forme di sostegno pubblico, i Fondi avranno il compito di proporre interventi maggiormente rivolti allo sviluppo dell'innovazione

Inversa è la realtà del terzo quadrante, in cui entrambe le coordinate sono di segno negativo. Sono settori (in particolare l'alimentare e il commercio) con un atteggiamento tendenzialmente "passivo" nei confronti della formazione e l'azione promozionale dei Fondi sembra non abbia prodotto effetti positivi. In tali settori occorre probabilmente promuovere, prima che l'azione stessa dei Fondi, la cultura stessa della formazione.

Nel secondo quadrante si posizionano, invece, quei settori che possiamo definire "autoreferenziali". Le imprese del credito e delle assicurazioni, dell'informatica e dell'istruzione hanno un'elevata propensione alla formazione e indagini statistiche rilevano che tali imprese sono dotate, per la gran parte, di una buona programmazione nonché di strutture interne per la formazione. Questo potrebbe spiegare la scarsa risposta ai Fondi Interprofessionali.

⁵³ Si fa riferimento alla classificazione delle divisioni e dei gruppi di attività economica (ATECO 2002) nei settori Excelsior, per cui chimica comprende le industrie chimiche e petrolifere (23 e 24 ATECO 91).

Il quarto quadrante è forse quello di maggiore interesse: qui si trovano settori con una propensione alla formazione inferiore alla media ma con una buona percentuale di adesione ai Fondi. E' tra i settori dei metalli, della plastica e gomma e soprattutto in quello degli alberghi e ristoranti che maggiormente si esplicita la domanda potenziale di cui si è parlato sopra. Si tratta di imprese consapevoli della necessità di investire in formazione ma anche dei limiti che hanno nell'organizzarla o nel ricorrervi e quindi vedono nei Fondi un valido sostegno.

La figura 15 stimola delle riflessioni rispetto al comportamento di alcuni settori ad alta propensione formativa, alcuni dei quali mostrano ampi margini di domanda potenziale (come la sanità e l'industria chimica) e altri (credito e informatica), sembrano abbastanza saturi.

I servizi si concentrano prevalentemente nella parte superiore del piano cartesiano (elevata propensione formativa) ma principalmente orientati verso i valori negativi dell'asse delle ascisse (bassa adesione ai Fondi).

Al contrario i settori dell'industria si collocano nella parte inferiore del piano cartesiano (bassa propensione formativa) ma orientati verso valori positivi dell'asse delle adesioni ai Fondi. Quest'ultima osservazione potrebbe fornire un'indicazione utile nell'indirizzare l'azione promotrice dei Fondi rispetto a specifici target d'impresa.

3. LE POLITICHE COMUNITARIE: IL FONDO SOCIALE EUROPEO PER I LAVORATORI E LE IMPRESE

Nell'ambito della formazione continua, il Fondo Sociale Europeo interviene attraverso interventi formativi, servizi alle persone e azioni cosiddette di sistema volte a rafforzare la capacità di *governance* dei soggetti coinvolti nell'implementazione della politica. Tali interventi sono realizzati in prevalenza attraverso le risorse di due specifiche misure di programmazione, D1 e D2, ma non esclusivamente dal momento che ulteriori misure di programmazione hanno visto occupati tra i loro destinatari (ad es. le misure ai supporto agli assi di sviluppo dei Por ob.1, C4 ed E1).

Le risorse finanziarie stanziata dalla programmazione Fse 2000-2006 nelle due misure D1 e D2 ammontano a 1.434 milioni di euro nelle regioni del Centro-nord (pari al 15,8% delle risorse rispetto del Quadro comunitario di sostegno ob.3) e 574 milioni di euro nelle regioni meridionali (pari al 8,5% del Quadro comunitario di sostegno ob.1). Nel complesso dunque, circa 2 miliardi di euro sono stati programmati per sviluppare la formazione dei lavoratori di cui risultano spesi al 30 giugno 2005 873 milioni di euro, 45,8% degli stanziamenti delle due programmazioni (50,9% per il Qcs ob.3 e 24,9% di quelle disponibili in ob.1) con un'evidente difficoltà nella realizzazione della programmazione del Fse.

Un ulteriore supporto del FSE alla formazione per i lavoratori è costituito dal finanziamento della formazione permanente, che nel periodo 2000-2004 ha registrato una spesa di 131 milioni di euro nel Centro-nord e 90 milioni di euro a Sud e i cui beneficiari, tuttavia, sono stati anche lavoratori disoccupati e inattivi.

A prescindere dalle misure di programmazione e considerando la formazione rivolta ai dipendenti pubblici e privati la spesa complessiva del FSE è stata per il periodo 2000-2004 di 846 milioni di euro di cui 631 milioni di euro nelle regioni del Centro-nord e 214 meuro nelle regioni dell'ob.1. Ai lavoratori delle imprese private sono stati destinati complessivamente 617 milioni di euro, la spesa restante essendo stata destinata ad azioni di formazione destinata a lavoratori della P.A. e degli enti di formazione, delle scuole e delle organizzazioni datoriali (tab. 30).

Tabella 30 - La spesa del FSE per la formazione dei lavoratori

		2000-2004
ob.3	lavoratori di imprese private	520.737.276,00
	lavoratori interessati da azioni di sistema (P.A., enti di formazione, parti sociali, etc.)	110.517.963,08
	totale	631.255.239,08
ob.1	lavoratori di imprese private	96.069.818,47
	lavoratori interessati da azioni di sistema (P.A., enti di formazione, parti sociali, etc.)	118.636.445,15
	totale	214.706.263,62
Italia		845.961.502,70

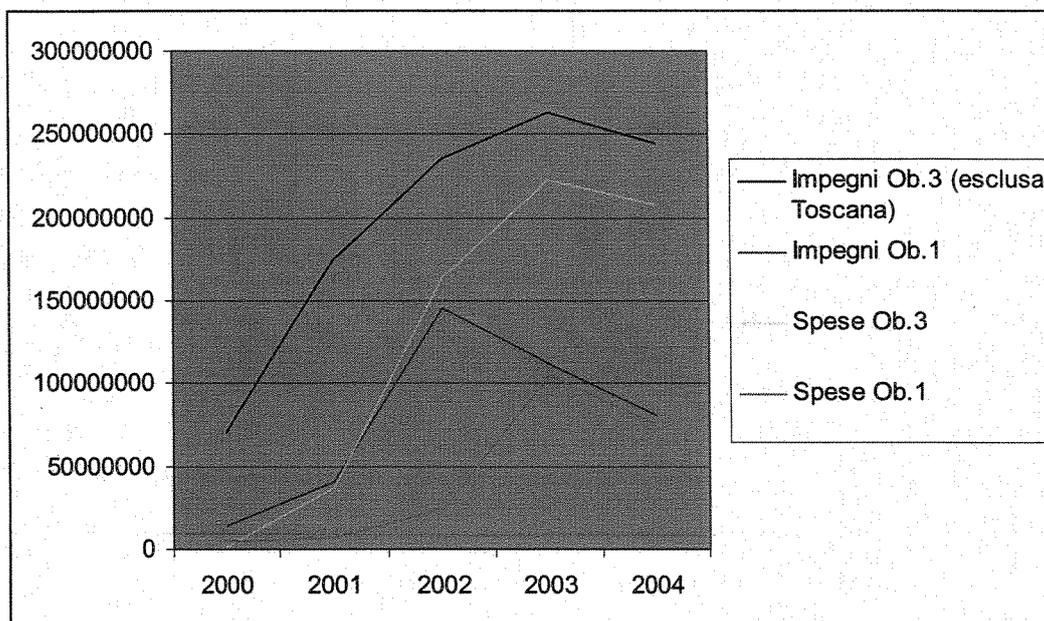
Nota: La spesa corrisponde ai pagamenti effettuati ai soggetti che realizzano i progetti formativi (le imprese che la richiedono oppure soggetti terzi)

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura di valutazione Fse su dati Ministero dell'economia e delle finanze (Igrue-Monitweb)

Nel solo 2004, la spesa complessiva è stata di 282 milioni di euro, registrando una diminuzione del 13,8% rispetto al 2003, nelle regioni di entrambi gli obiettivi e per entrambe le categorie di lavoratori considerati (fig. 16). Al difficile inizio si è aggiunto una battuta di arresto nel finanziamento degli interventi di formazione continua che, in base ai segnali provenienti dal

monitoraggio del primo semestre 2005, potrebbe dare origine ad un trend di diminuzione del finanziamento Fse.

Figura 16 - La realizzazione degli interventi formativi per lavoratori pubblici e privati



Nota: la Toscana è stata esclusa dal momento che i dati presenti nel sistema risultano imputati tutti all'anno 2005 solo per convenzione

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura di valutazione Fse su dati Ministero dell'economia e delle finanze (Igrue-Monitweb)

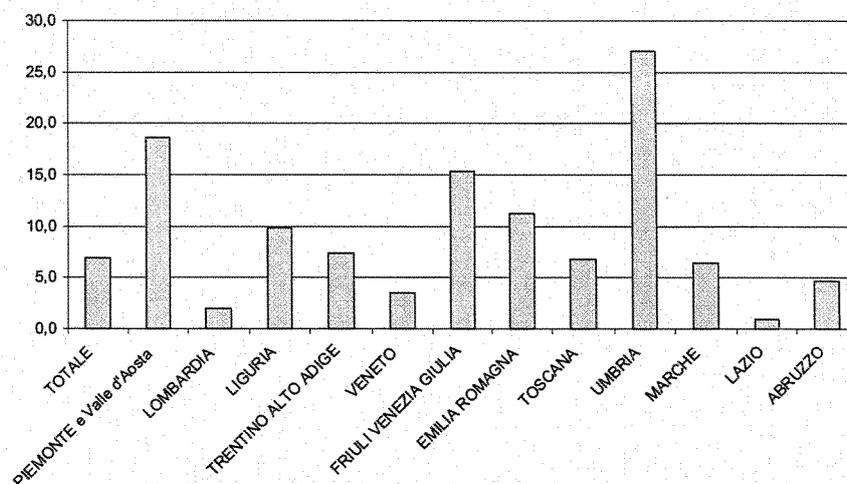
La forte diminuzione nella realizzazione della formazione cofinanziata segnala una difficoltà imputabile a diversi fattori, da un lato la scarsa capacità di "fidelizzare" la clientela delle imprese e di incentivare quelle più restie, dall'altro vi è un probabile effetto di disaffezione nei confronti del Fse dovuto alla prospettiva dell'utilizzo dei Fondi interprofessionali. Un altro aspetto da considerare è quello delle preferenze dei soggetti attuatori che potrebbero trovare maggiormente opportuno rivolgersi ai bandi dei Fondi piuttosto che a quelli regionali del Fse.

Relativamente alla sola formazione per lavoratori di imprese private a partire dal 2001, anno in cui ha avuto di fatto inizio la realizzazione dei programmi 2000-2006 (e la passata programmazione 1994-99 ha di fatto ultimato la sua realizzazione), il Fse ha progressivamente aumentato il suo ruolo nel finanziamento pubblico della formazione continua a gestione regionale. Il suo contributo al finanziamento delle politiche di formazione continua è continuamente cresciuto nel periodo 2000-2004 passando nelle regioni del centro-nord dal 38,6% del 2000 al 84% del 2004.

Per ciò che riguarda il solo Centro-nord, dove sono disponibili migliori informazioni, la quota del Fse in termini di lavoratori sull'insieme delle attività di formazione a favore dei lavoratori (finanziate o meno con risorse pubbliche) è stata superiore al 15% in media annua per il periodo 2000-2004 in Piemonte e Valle d'A, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Umbria, mentre risulta notevolmente inferiore in Lombardia e in Lazio (fig. 17)⁵⁴.

⁵⁴ Gli utenti del Fse considerati sono i destinatari dei progetti avviati della tipologia di progetto "formazione continua"; il dato utilizzato sovrastima la quota in quanto include una quota di autonomi compresi figure diverse dal titolare (ovvero autonomi che non sono oggetto di rilevazione del sistema informativo Excelsior utilizzato come base di riferimento per il numero di lavoratori formati nelle imprese).

Figura 17 - Incidenza 2004 del Fse sulla formazione continua nelle regioni del Centro-nord (n. lavoratori formati)



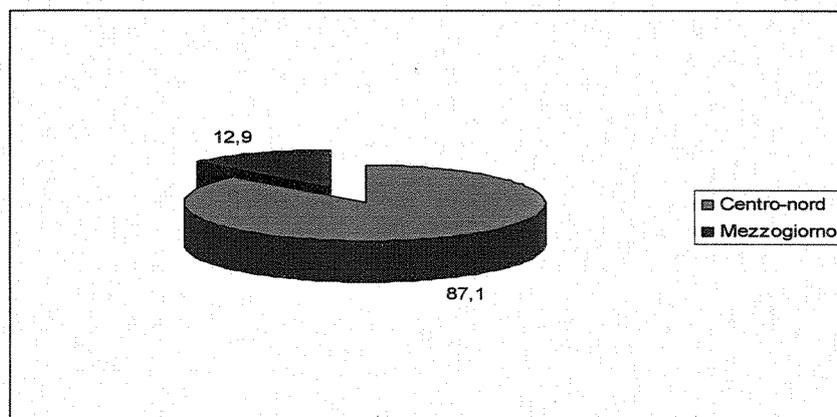
Fonte: elaborazioni struttura nazionale di valutazione su dati Unioncamere Ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior e su dati Mef/Igrue - Monitweb

3.1 I lavoratori formati: la dimensione del fenomeno in Italia

Dal punto di vista dei beneficiari, nel quinquennio 2000-2004 hanno partecipato ad attività di formazione continua cofinanziata dal FSE circa 1,1 milioni di lavoratori (privati e pubblici); nel solo 2004, i lavoratori formati sono stati 215 mila.

La maggior parte degli occupati che ha avuto accesso ad opportunità formative è collocata nelle regioni del Centro-nord (87%) nelle quali gli interventi del Fse hanno coinvolto l'1,2% degli occupati (media 2000-2004), (fig. 18).

Figura 18 - Lavoratori formati Fse per circoscrizione geografica 2000-2004(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni I Isfol - Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb

La formazione dei lavoratori cofinanziata appare dunque un fenomeno ancora molto circoscritto nel Mezzogiorno, non solo in termini assoluti, ma anche relativamente al ruolo della componente "formazione continua" nelle strategie di investimento in capitale umano realizzate attraverso il Fse: infatti, con riferimento al 2004, nelle regioni del Centro-nord gli occupati che hanno preso parte ad attività di formazione sono stati 171.587, ossia il 45% di tutti i beneficiari di Fse in

quell'anno. Al Sud invece i lavoratori coinvolti in formazione sono stati 43.811, appena il 15% dell'utenza complessiva intercettata dal Fse. Ciò riflette le difficoltà occupazionali del Mezzogiorno e le caratteristiche della sua struttura produttiva, dove il numero di imprese interessata alla riqualificazioni dei propri addetti è relativamente limitato. Infatti, queste imprese - in particolare se piccole - operano su mercati dei beni e servizi locali, dove scarsa è la spinta innovativa, che potrebbe invece stimolare interventi formativi.

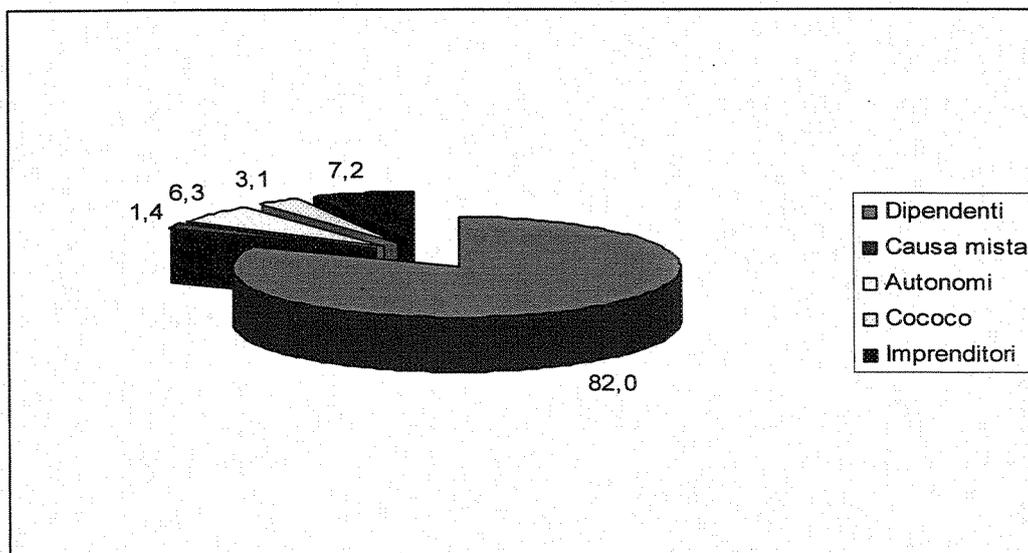
Ulteriori differenze si rilevano in relazione alla tipologia degli occupati: mentre nel Centro-nord nel 63% dei casi si tratta di lavoratori del settore privato (così come previsto dalla misura D1 di programmazione), a fronte di una quota del 13% di dipendenti della Pubblica amministrazione (misura D2), nel Mezzogiorno i due gruppi appaiono equidistribuiti.

3.2 Le caratteristiche dei lavoratori formati nelle regioni del Centro-nord

Nel corso del 2004 le persone occupate hanno seguito in prevalenza corsi di "formazione continua"⁵⁵ (66%), ossia interventi programmati e richiesti dall'impresa di appartenenza. Un ulteriore 25% ha invece partecipato a corsi di "formazione permanente", destinati all'aggiornamento culturale e professionale/tecnico nella logica del *lifelong learning*. Infine una quota residuale (7%) ha invece seguito interventi di "orientamento consulenza e informazione" (il 7%).

Il dettaglio relativo alle principali caratteristiche dei beneficiari delle azioni consente di tracciare il profilo dei lavoratori che hanno partecipato ad attività formative cofinanziate: la distribuzione degli occupati secondo la condizione/tipologia contrattuale evidenzia una concentrazione rilevante di lavoratori alle dipendenze (82%) e solo un 13,5% di imprenditori e lavoratori autonomi. Le forme di lavoro parasubordinate rimangono, come si osserva, tendenzialmente escluse da attività formative cofinanziate (fig. 19).

Figura 19 - Lavoratori formati per condizione/tipologia contrattuale Fse - 2004 Centro-nord (valori percentuali)

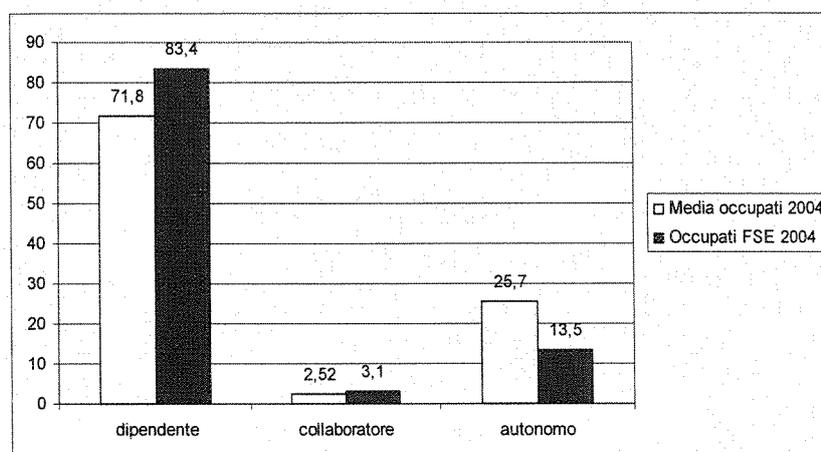


Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb

⁵⁵ Per la tipologia delle azioni si fa riferimento alla *Classificazione delle azioni di Fse 2000-2006*. Cfr. Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse, *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del Fse 2000-2006*, Ottobre 2002

Anche dal confronto con lo stock medio degli occupati 2004 si conferma la preferenza del Fse ad intervenire in misura maggiore sui lavoratori dipendenti, rispetto agli autonomi/imprenditori, mentre ha uno scarso rilievo in relazione alla componente dei collaboratori (fig. 20).

Figura 20 - Lavoratori formati per condizione/tipologia contrattuale - 2004. Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord (valori percentuali)



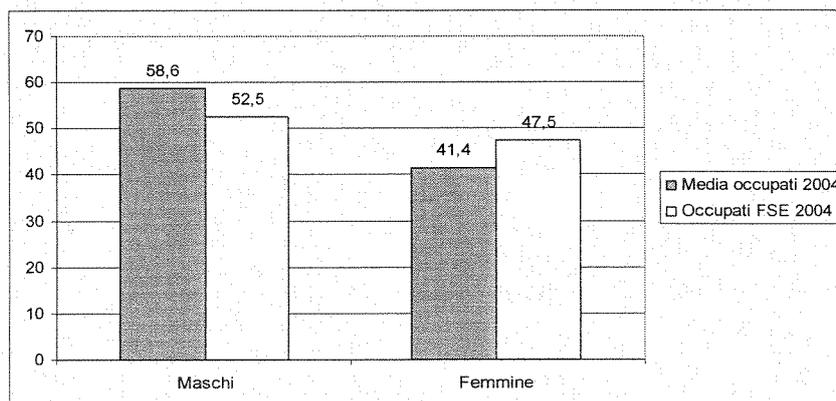
Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb e Istat RCFL 2004

Le ulteriori caratteristiche dei lavoratori formati mostrano come:

- vi sia una leggera prevalenza di uomini rispetto alle donne (52,5% contro 47,5%)
- la quasi totalità dei lavoratori è di nazionalità italiana (94,1%), anche se è da notare come il 4% dei lavoratori formati abbia una cittadinanza extra-comunitaria
- si tratta soprattutto di individui con un'età al di sopra dei 35 anni (in particolare il 32,8% si concentra nella fascia di età "35-44 anni")
- la maggior parte di essi possiede il diploma di maturità (49,5%)

Se dunque in termini assoluti il Fse ha coinvolto nella formazione in misura maggiore gli uomini rispetto alle donne, il confronto con i dati relativi alla struttura dell'occupazione evidenzia in realtà una lieve preferenza del Fse verso la componente femminile (fig. 21). Ciò può essere ricondotto all'elevata quota di donne occupate formate presente nell'asse ad esse dedicato e nella misura rivolta ai dipendenti della pubblica amministrazione. In ogni caso il dato sembra indicare come il principio di mainstreaming, che ispira la programmazione del Fondo, abbia trovato applicazione anche negli interventi di formazione continua.

Figura 21 - Lavoratori formati per genere - 2004. Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord (valori percentuali).

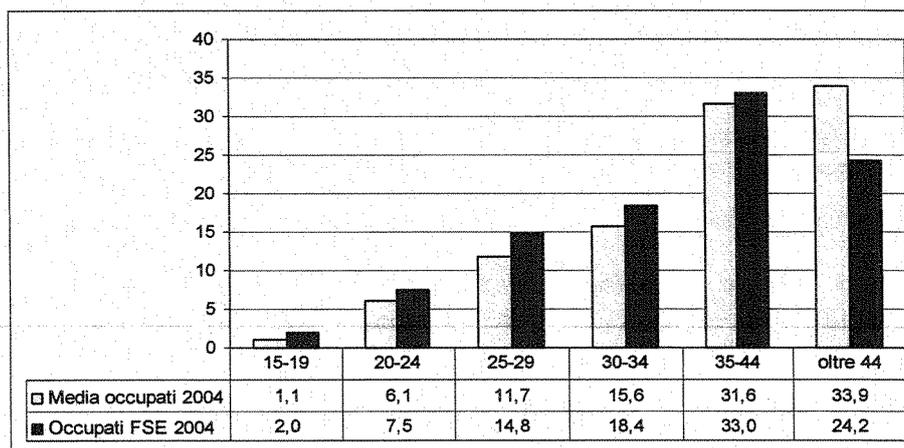


Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb e Istat RCFL 2004

Scendendo nel dettaglio delle singole caratteristiche, le classi centrali d'età, ossia quelle comprese tra i 30 e i 44 anni, sono quelle in cui si colloca poco più della metà dei lavoratori formati (51,1%); il target dei lavoratori over 44 risulta invece contenuto, pari al 24,8% del totale, così come gli under 30 che raggiungono il 24,1%.

Tale distribuzione riflette solo in parte la struttura dell'occupazione: infatti è nelle classi di età più elevate che il Fse gioca un ruolo marginale nella formazione dei lavoratori, mentre tende ad intercettare in maniera consistente gli occupati più "giovani" (fig. 22).

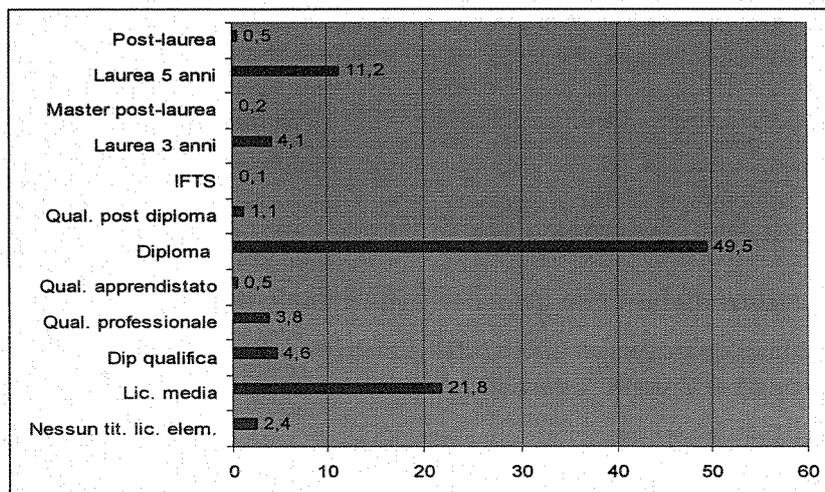
Figura 22 - Lavoratori formati per classi di età - 2004 (valori percentuali). Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord



Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue – Monitweb e Istat RCFL 2004

Per quanto riguarda il titolo di studio i dati mostrano come il 24% dei lavoratori è in possesso della licenza elementare o media, quasi il 50% del diploma e che l'11,2% possiede invece un titolo universitario di vecchio ordinamento (fig. 23).

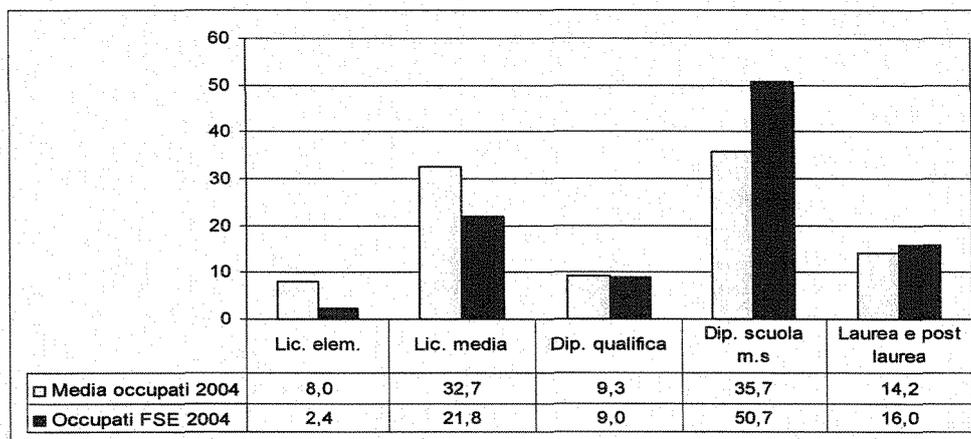
Figura 23 - Lavoratori formati per titolo di studio -2004 Centro-nord (valori percentuali).



Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb

Complessivamente il target presenta dunque dei livelli di istruzione medio-alti: infatti il 50,7% dei lavoratori formati possiede un diploma di maturità o un titolo post-diploma, e il 16% un titolo universitario, rispetto ad uno stock medio 2004 rispettivamente del 35,7% e del 14,2%.

Figura 24 - Lavoratori formati per titolo di studio -2004. Confronto occupati Fse e media occupati Centro-nord (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue – Monitweb e Istat RCFL 2004

Dal confronto con le caratteristiche degli occupati appare evidente questa sorta di specializzazione del Fse sui lavoratori “forti”, almeno in termini di qualificazione, a scapito di un ruolo più equitativo che la programmazione aveva comunque assegnato alla formazione continua cofinanziata (fig. 24).

BOX - Alcuni approfondimenti sui lavoratori delle imprese⁵⁶

Gli occupati alle dipendenze delle imprese private, che come già osservato rappresentano di gran lunga la quota più consistente dei lavoratori formati, si trovano in una posizione lavorativa tendenzialmente “stabile” sia dal punto di vista del rapporto di lavoro che dell’anzianità di servizio: la quasi totalità ha un contratto a tempo indeterminato (93%) e presta la sua attività a tempo pieno (90%).

In particolare, per quanto riguarda l’anzianità di servizio i risultati delle indagini mostrano come maggiore è il tempo trascorso in azienda, maggiore è la probabilità di partecipare a un corso di formazione: oltre la metà dei lavoratori al momento dell’iscrizione al corso (54,8%) lavorava nell’azienda, da più di cinque anni. Tuttavia una percentuale non trascurabile, pari al 37,3%, dichiara un’anzianità di servizio tra 1 e 5 anni, a testimonianza di come la formazione intervenga anche nella fase iniziale di un rapporto di lavoro.

Rispetto ai profili professionali, emerge una composizione dell’utenza in cui predominano figure medio/basse, con una forte presenza di operai (55%) e impiegati (30%). Se si considerano anche i livelli di dirigenti, direttivi e quadri la percentuale dei profili medio-alti arriva al 35%. Il dato mette in luce una certa concentrazione del Fse sui lavoratori meno qualificati⁵⁷, tanto più che i dati dell’indagine Excelsior 2004 segnalano al contrario la prevalenza di lavoratori formati inquadrati come impiegati, quadri e dirigenti (60%).

3.4 Le caratteristiche delle imprese beneficiarie del Centro-nord

Nel Centro-nord nel quinquennio 2000-2004 il numero delle imprese che ha avuto accesso al Fse ammonta a circa 63.000 unità⁵⁸, pari al 2,5 della media delle imprese attive nel periodo 2000-

⁵⁶ I dati si riferiscono alle rilevazioni di Placement effettuate a livello regionale nel Centro-nord dalle seguenti amministrazioni: PA Bolzano, PA Trento, Valle d’Aosta, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria. Cfr Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto 2004 sulla formazione continua in Italia*, par. 4.2, p. 64. Per approfondimenti si veda inoltre il par. 5 di questo rapporto.

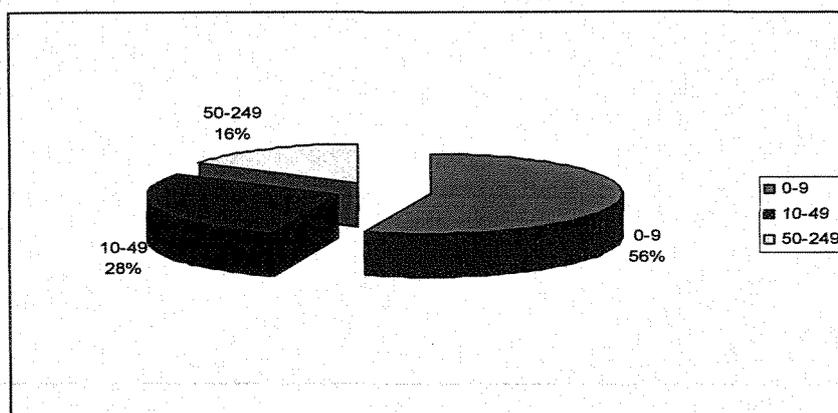
⁵⁷ Occorre considerare che su tale percentuale “pesa” una quota consistente, riferibile all’Emilia Romagna, di lavoratori inquadrati come capo-operaio in possesso del diploma di maturità.

⁵⁸ Il dato risulta sottostimato poiché per il Lazio si tratta della sola annualità 2004; per il Friuli VG il dato si riferisce alle sole imprese beneficiarie dirette.

2004 per un totale di 740.327 lavoratori delle imprese private coinvolti in formazione. Le Pmi rappresentano la quasi totalità di quelle i cui lavoratori sono andati in formazione, pari al 94% delle beneficiarie totali⁵⁹.

Il dettaglio relativo alla distribuzione delle Pmi all'interno delle classi dimensionali evidenzia dei tassi elevati di partecipazione delle imprese di piccole e piccolissime dimensioni: il 56% delle imprese si colloca infatti nella classe 0-9 addetti e il 28% in quella 10-49. Solo il 16% appartiene alla classe 50-249⁶⁰ (fig. 25).

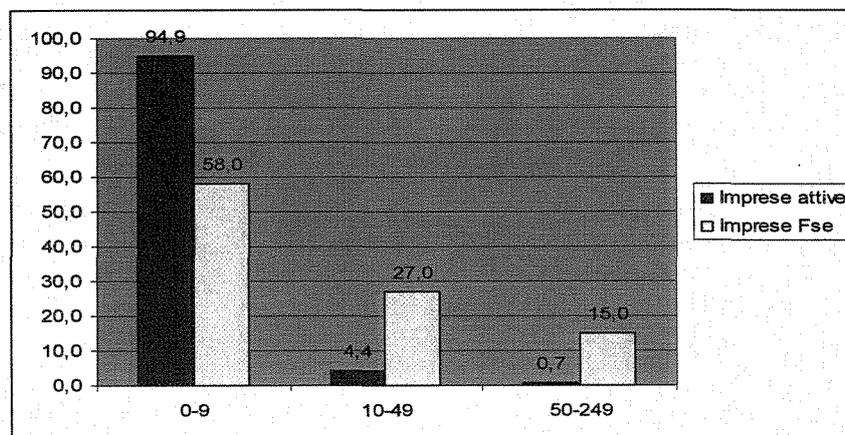
Figura 25 - Pmi beneficiarie Fse per classe di addetti 2000-2004 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali/provinciali Lazio, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Marche

Il confronto con la struttura produttiva italiana⁶¹ conferma una buona capacità del Fse di intercettazione delle imprese di piccolissime dimensioni, anche se nella classe centrale il ruolo della formazione cofinanziata risulta più rilevante (fig. 26).

Figura 26 - Confronto imprese attive (media 2000-2004) e imprese beneficiarie Fse (2000-2004) per classe dimensionale (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali/provinciali di: Lazio, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Marche e su dati Istat-Archivio Statistico delle Imprese Attive e Unioncamere-InfoCamere, Movimprese.

⁵⁹ La percentuale è calcolata sui dati di: Piemonte, Emilia Romagna, Veneto, Lombardia, Abruzzo, Umbria, Toscana, Liguria, che hanno fornito la disaggregazione dei dati secondo questa classificazione.

⁶⁰ Le percentuali sono state calcolate a partire dai dati di: Lazio, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Marche.

⁶¹ Il confronto è stato possibile per le seguenti regioni: Lazio, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Marche.

Per quanto riguarda il settore di attività economica⁶², oltre la metà dei lavoratori che nel 2002 hanno partecipato ad un corso di formazione appartiene ad imprese del settore terziario (60%); segue l'industria con il 37% di imprese coinvolte⁶³. Il peso del terziario è dunque rilevante e da un'analisi di dettaglio dei subsettori emerge che il comparto più coinvolto è quello dei servizi pubblici, sociali e personali (21%) e quello della sanità (20%). Anche il commercio registra una quota non trascurabile pari al 18%. Nell'industria la percentuale di gran lunga più rilevante è quella manifatturiera che rappresenta il 76% delle imprese i cui lavoratori hanno avuto accesso al Fse, seguita dalle Costruzioni e dalla distribuzione di luce, acqua ed elettricità.

Relativamente all'accesso delle Pmi al Fse, i dati presenti negli archivi regionali mostrano come il ruolo svolto dalle agenzie formative come mediatrici della domanda di formazione delle imprese appaia rilevante: infatti il 42% delle Pmi si è avvalso dell'ausilio di enti che hanno organizzato e gestito la formazione. Tuttavia, non appare trascurabile la percentuale di Pmi che è risultato beneficiario diretto dei fondi comunitari (58%), mostrando quanto meno una capacità organizzativa ed un significativo interesse diretto alla riqualificazione dei propri lavoratori.. Il ruolo delle agenzie formative appare più marginale per le grandi imprese, anche se la percentuale del 29% di imprese non beneficiarie finali dimostra comunque come le prime siano un soggetto forte nel mercato della formazione continua.

Box 8 - I lavoratori ad un anno dalla formazione: prime evidenze da alcune indagini regionali⁶⁴

L'analisi della condizione occupazionale dei lavoratori osservata a 12 mesi dalla frequentazione del corso fornisce alcune evidenze in merito all'occupabilità dei lavoratori formati, in termini di cambiamenti di lavoro/mobilità/stabilità (azienda e mansione e/o posizione), e all'evoluzione della retribuzione⁶⁵.

Come già osservato, la quasi totalità dei lavoratori formati è rappresentata da occupati alle dipendenze a tempo indeterminato. Non stupisce dunque che solo il 9,7% dei lavoratori risulta aver cambiato azienda o inquadramento/mansione di lavoro dopo 12 mesi dal termine dell'attività formativa, percentuale che sale al 12,5% se si considerano solo i lavoratori dipendenti. Dall'analisi delle caratteristiche anagrafiche dei lavoratori non si evidenziano sostanziali differenze in base al genere e al titolo di studio, mentre sembra che esista una correlazione con l'età: la probabilità di cambiare lavoro diminuisce rapidamente all'aumentare dell'età, che nelle classi più giovani non è direttamente correlata all'anzianità di servizio (tab. 31).

Tabella 31 - Composizione percentuale dei lavoratori dipendenti formati per classi di età

Classi di età	Non ha cambiato lavoro	Ha cambiato lavoro
15-19 anni	65,5	34,5
20-24 anni	85,3	14,7
25-29 anni	81,8	18,2
30-34 anni	85,0	15,0
35-44anni	89,6	10,4
oltre 45 anni	91,7	8,3
Totale	87,5	12,5

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

⁶² I dati che seguono derivano dalle indagini regionali/provinciali di placement e quindi si riferiscono ai soli lavoratori delle imprese private.

⁶³ Questi dati non comprendono la Provincia autonoma di Trento, che non aveva previsto l'informazione nel questionario.

⁶⁴ Cfr. nota 4. Ovviamente si tratta di un'analisi parziale, che non tiene conto dell'effetto di altre variabili di contesto, e dell'effetto congiunto delle variabili osservate. Un'analisi multivariata basata su microdati e di tipo controfattuale permetterebbe di evidenziare con maggiore precisione gli effetti della formazione sui fenomeni descritti. In ogni caso, l'analisi presentata offre alcune prime indicazioni relative al comportamento di imprese e lavoratori nel campo degli interventi di formazione continua.

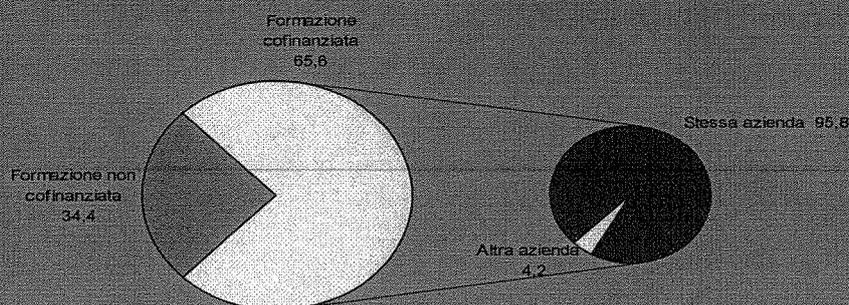
⁶⁵ I dati a disposizione non hanno permesso di effettuare un'analisi di efficacia in senso stretto, poiché non erano disponibili informazioni analoghe su gruppi di controllo, tali da stimare in termini di causalità gli effetti della formazione.

Per quanto riguarda i soli dipendenti, un'altra variabile che sembra influenzare la probabilità di cambiare lavoro è l'anzianità di servizio; la percentuale di chi ha cambiato, infatti, decresce passando dal 18,9% di chi si trova in azienda da meno di un anno, all'8,6% di chi ha più di cinque anni di servizio. Il cambiamento di inquadramento/mansione all'interno della stessa azienda ha riguardato solo il 4% dei lavoratori, la quasi totalità dei formati continua quindi a svolgere lo stesso lavoro di prima.

La definizione di una proxy (frequenza dei corsi parzialmente o totalmente durante l'orario di lavoro) per la definizione della partecipazione aziendale ai costi della formazione consente di verificare la razionalità della selezione dei lavoratori operata dalle imprese rispetto alla possibilità di appropriazione dei benefici da parte delle imprese.

A cofinanziamento aziendale così individuato si possono ascrivere i due terzi dell'universo osservato e di questi solo il 4% ha cambiato azienda a 12 mesi dal corso (fig. 27).

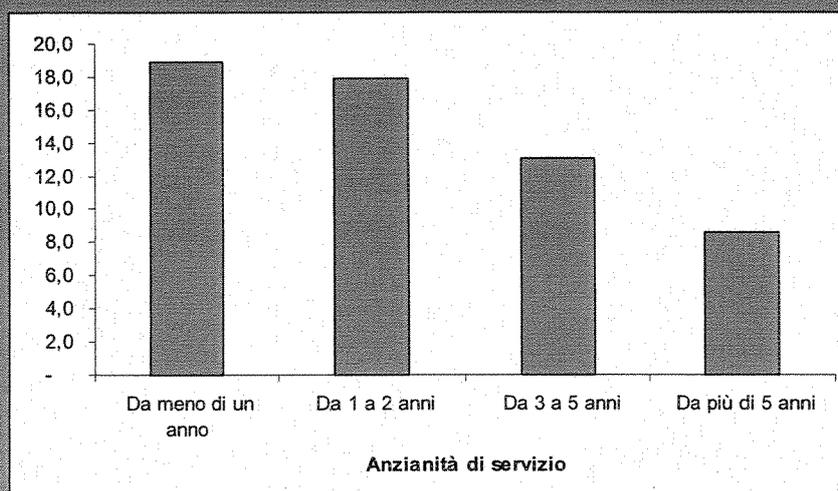
Figura 27 - Investimento aziendale nella formazione dei lavoratori



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

Limitatamente al solo cambiamento di azienda in cui si presta servizio, si nota che il 94,8% dei lavoratori formati è rimasto nella stessa azienda, ma tale percentuale è di 10 punti inferiori se si considera l'anzianità di servizio inferiore a un anno, ovvero a minore anzianità di servizio è associata una maggiore mobilità (fig. 28).

Figura 28 - Distribuzione dei lavoratori dipendenti formati che hanno cambiato lavoro per anzianità di servizio.



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

In conclusione le imprese formano più probabilmente personale con anzianità superiore a tre anni (cfr. box precedente), lo stesso personale che meno probabilmente abbandonerà l'azienda. Sembra confermarci da questi dati che l'impresa è il decisore principale per quanto riguarda l'attività di formazione dei propri dipendenti selezionandoli in base ad un principio di massimizzazione del ritorno dall'investimento, ritorno che ovviamente è tanto più elevato - a parità di altre condizioni - tanto maggiore è la stabilità del rapporto di lavoro.

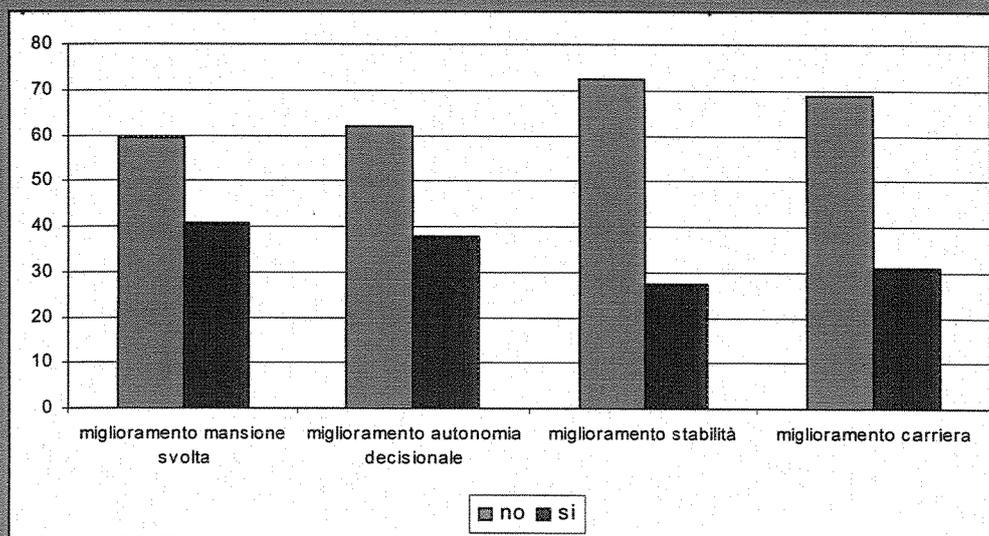
Per quanto riguarda la retribuzione percepita a dodici mesi dalla conclusione del corso, risulta che essa è aumentata per il 12,2% dei lavoratori formati⁶⁶ e la probabilità di migliorarla sembra legata al cambiamento di lavoro, in quanto in quanto il miglioramento di retribuzione è registrato dal 50,2 % di quanti cambiano lavoro.

Considerando la stabilità del contratto di lavoro⁶⁷ nei due momenti dell'iscrizione al corso e a 12 mesi dalla conclusione del corso si nota che il 6,4 dei lavoratori formati ha cambiato tipo di contratto. Il confronto fra il contratto al momento dell'iscrizione al corso e quello a 12 mesi permette di notare che il 97,2% dei lavoratori formati conserva la stabilità nel proprio lavoro, mentre del 14,2% di precari meno di un terzo (31,0%) riesce ad avere un lavoro stabile⁶⁸. Quest'ultimo risultato è peggiore di quello registrato in media nelle stesse regioni in cui la stabilità del lavoro è conquistata dal 43,2% dei precari del 2002.

Si riscontra una significativa differenza tra quanto osservato per genere: il passaggio alla stabilità avviene per il 35,4% delle donne contro il 22,6% degli uomini. In questo caso i risultati ottenuti dalle lavoratrici formate risultano in linea con quelli registrati sull'insieme delle lavoratrici che passano ad un lavoro stabile nel 39,3% dei casi.

Oltre alle evidenze relative all'"occupabilità" dei lavoratori formati, sono stati rilevati gli effetti "autopercepiti" dai lavoratori, misurati in termini di miglioramento della "mansione svolta", dell'"autonomia decisionale", della "possibilità di carriera" e della "stabilità" del posto di lavoro.

Figura 29 - Effetti autopercepiti dai lavoratori



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

In generale i lavoratori non sembrano attribuire importanza alla formazione nel migliorare lo svolgimento del proprio lavoro o la propria autonomia decisionale, né tanto meno sembra che la formazione influenzi le *chances* di carriera (fig. 29).

La percezione dei benefici della formazione ricevuta in termini di stabilità è probabilmente influenzata dai cambiamenti effettivi registrati nel lavoro.

⁶⁶ L'analisi è limitata alle sole regioni Toscana, Emilia Romagna, Umbria e PA Bolzano.

⁶⁷ Dall'analisi è esclusa l'Emilia Romagna per la mancata rilevazione del contratto a 12 mesi.

⁶⁸ Per contratto stabile si intende un contratto dipendente a tempo indeterminato.

Box 9 - I voucher aziendali nel FSE⁶⁹

In tutto il periodo di programmazione del Fondo Sociale Europeo è stato fortemente promosso il ricorso alla modalità dei voucher formativi, che si configurano come incentivi economici a parziale contributo delle spese, attribuibile o all'operatore titolare (impresa/ente), in relazione alla partecipazione certificata di propri addetti ad attività di qualificazione/aggiornamento finalizzate al mantenimento occupazionale e allo sviluppo di carriera (voucher aziendali), o a singoli lavoratori. Gli interventi di formazione sono in genere offerti a catalogo da enti, organismi e imprese pubbliche e private che abbiano come attività prevalente l'erogazione di corsi di formazione professionale, ovvero da imprese produttrici di tecnologie che forniscano servizi formativi complementari alle tecnologie medesime.

Oltre che per le attività di formazione diretta i voucher vengono previsti anche per il finanziamento di interventi di formazione ad accesso individuale, non richiesti dall'azienda, e svolti interamente al di fuori dell'impresa/ente, finalizzati da un lato ad accrescere le competenze dei singoli lavoratori e lavoratrici occupate e, dall'altro, ad accompagnare la mobilità professionale e territoriale favorendo una maggiore spendibilità sul mercato del lavoro dei titoli posseduti. In questo caso è il singolo lavoratore che decide di investire in un'attività formativa e che viene a svolgere il ruolo di attore della sua formazione; viene riconosciuto, quindi, un diritto soggettivo dell'individuo a formarsi in una prospettiva di formazione *life long learning* in ambiti legati ai propri fabbisogni che possono anche essere diversi rispetto a quelli dell'impresa in cui il soggetto è occupato.

Gli incentivi per la formazione ad accesso individuale rivolti agli occupati sono, tuttavia, meno numerosi nei bandi rispetto a quelli ad iniziativa aziendale e riguardano tematiche quali ad esempio il campo informatico, tecnologico, linguistico, organizzativo- gestionale, manageriale.

Inoltre, nella prassi, il ruolo del voucher come strumento di *life long learning* appare ridimensionato: infatti le indagini regionali sui lavoratori⁷⁰ hanno evidenziato come in oltre il 52% dei casi l'iniziativa di formazione sia partita dall'individuo e per il 23% dall'azienda. Tuttavia si è rilevato che anche quando l'iniziativa è individuale, nel 27% dei casi lo svolgimento dell'attività formativa avviene durante l'orario di lavoro e nel 21% dei casi parte durante e parte al di fuori dell'orario di lavoro⁷¹. In altre parole, quella che sembra essere una scelta individuale del lavoratore di formarsi risulta in buona parte dei casi mediata dall'azienda di appartenenza.

Dai bandi di gara emerge che questa modalità di intervento, prevista per la prima volta in Italia in questa programmazione dei fondi strutturali nell'ambito del Fse e con riferimento alla formazione per occupati, appare diffusa in maniera ampia su tutto il territorio del Centro-nord (solo tre Amministrazioni locali non hanno previsto questa modalità di intervento). Tuttavia, dal punto di vista realizzativo i voucher rappresentano soltanto poco più dell'1% del totale dei progetti approvati nell'ambito della misura D1 e risultano concentrati per la quasi totalità (10.000 su 10.500) in Lombardia.

⁶⁹ L'analisi che segue si riferisce alle sole regioni del Centro-nord.

⁷⁰ Si veda box precedente.

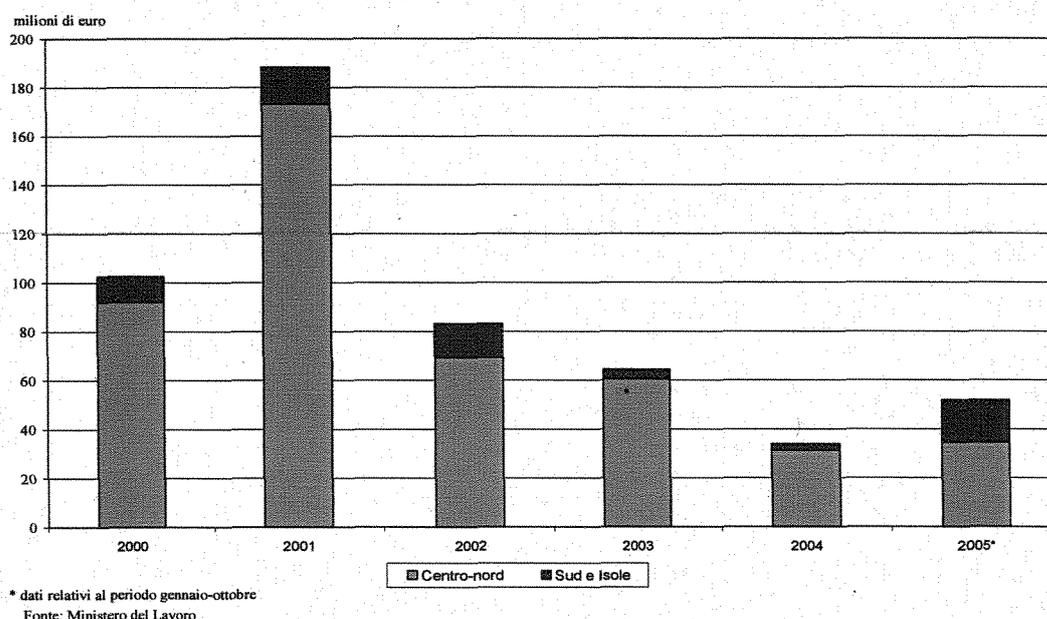
⁷¹ Come già osservato, l'aver frequentato i corsi parzialmente o totalmente durante l'orario di lavoro può essere utilizzata come proxy del cofinanziamento aziendale.

4 LE POLITICHE NAZIONALI

4.1 L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 236/93

Nel corso del quinquennio 2001-2005, sono state stanziare risorse finanziarie a favore delle amministrazioni decentrate per 450 milioni di euro (il 20% al mezzogiorno). Nello stesso periodo, il Ministero del Lavoro ha erogato⁷² circa 422 milioni di euro, di cui il 13% alle regioni meridionali (fig. 30).⁷³ poiché vi sono degli sfasamenti, anche rilevanti, tra il momento in cui le risorse vengono rese disponibili dall'amministrazione centrale e il momento in cui vengono effettivamente erogate, una quota non trascurabile delle erogazioni dell'ultimo quinquennio risale in realtà a provvedimenti relativi ai periodi precedenti.

Figura 30 - Risorse erogate dal Ministero del Lavoro alle Regioni a valere sulla legge 236/93



Per diversi anni la legge 236/93 ha rappresentato, accanto al FSE, l'unico canale di sostegno finanziario alle iniziative formative promosse dalle imprese per i propri lavoratori. La batteria di strumenti a disposizione si è recentemente arricchita con l'introduzione dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua (vedi parte II di questo Rapporto). Al momento, i tre strumenti sono sostanzialmente analoghi per il fruitore finale (impresa e lavoratore). Differenze potranno riscontrarsi in futuro se i Fondi offriranno dei servizi collaterali aggiuntivi oltre alla gestione delle risorse finanziarie, e se si accentuerà una specializzazione nelle diverse linee di finanziamento.

In considerazione di questa sostanziale omogeneità degli strumenti, a partire dal 2003⁷⁴, il Ministero del Lavoro ha previsto che, nell'attuazione degli interventi, le amministrazioni

⁷² Le erogazioni rappresentano i trasferimenti di risorse dal Ministero del Lavoro alle regioni. Le erogazioni sono effettuate dopo che l'amministrazione decentrata ha deliberato la volontà di impegnare tali risorse.

⁷³ Va comunque considerato che in diversi casi le regioni non chiedono l'erogazione delle risorse al Ministero, pur avendole già impegnate. Un accurato monitoraggio capace di riflettere l'effettiva capacità delle regioni nel favorire la formazione continua dovrebbe porre l'accento sulle risorse spese, cioè quelle erogate al beneficiario finale (impresa e lavoratore).

⁷⁴ Con gli ultimi due provvedimenti di distribuzione delle risorse *ex lege* 236/93 alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, il D.D. 296/V/2003 e D.D. 243/V/2004

dovessero “*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*”. Parallelamente, ha teso a differenziare le strategie – in particolare nei confronti dei Fondi interprofessionali - per evitare eventuali duplicazioni di interventi sugli stessi gruppi di individui o di imprese. Sono dunque state date delle indicazioni circa i destinatari prioritari, assegnando il 70% delle risorse a gruppi di lavoratori (o di imprese) su cui la formazione aziendale tendenzialmente non incide. La strategia messa in atto dal Ministero del Lavoro merita un’attenzione particolare, non solo perché nasce con l’obiettivo di integrare e armonizzare le iniziative sostenute dagli altri canali di finanziamento, ma soprattutto perché assume un deciso connotato sociale, privilegiando tipologie di lavoratori poco coinvolte (e difficilmente coinvolgibili) nelle attività formative. In particolare, snaturando in parte le finalità della legge 236/93, il decreto di riparto del 2004 ha aggiunto tra i target prioritari anche i *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).

La scelta di individuare gruppi target parte dalla considerazione che vi è una presenza maggioritaria, tra i fruitori delle attività formative, di lavoratori ‘forti’, cioè con livelli di istruzione elevati e inseriti in imprese di grandi dimensioni (vedi parte I di questo Rapporto); vi è poi una ricorsività nel tempo dei processi di formazione sugli stessi individui che, in molti casi, usufruirebbero di iniziative anche senza il sostegno pubblico.

La difficoltà di promuovere politiche specifiche per avvicinare i soggetti più deboli alle iniziative formative si rileva spesso difficoltosa, soprattutto laddove sono assenti alcune pre-condizioni in termini di capacità informativa sui territori, di analisi mirate sui target, di specifiche forme di accompagnamento e orientamento e, più in generale, di assenza di una politica di diffusione della cultura della formazione.

Tabella 32 – Consistenza effettiva dei gruppi target individuati dal Ministero

Target inseriti nel D.D 243//V/2004	Consistenza	Natura del dato	Fonte
Lavoratori di imprese private con meno di 15 dipendenti	3.378.457	Valore esatto per la classe dipendenti 0-9. Stima per la classe 10-15, a partire dal dato della classe 10-19	Istat - Archivio ASIA 2001
Lavoratori inseriti nelle tipologie contrattuali previste dal Titolo V, VI e VII Capo I della legge 30/2003	3.081.480	Presenze nell'anno 2004 di collaboratori che versano contributi all'INPS nella <i>gestione separata</i> .	INPS, 2004
Lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in CIGS	100.909	La stima è stata realizzata sulla base del numero di ore erogate dall'INPS (181.636.000). Non è possibile estrapolare i lavoratori in CIGS rispetto al complesso di quelli in CIG	INPS, periodo Sett03 - Ago04
Persone iscritte in liste di mobilità	107.478	Lavoratori che usufruiscono di politiche di sostegno.	INPS, 2003
Lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore ai 45 anni	2.873.907	Valore puntuale	Istat - Forze Lavoro 2003
Lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza media elementare o di istruzione obbligatoria	5.305.000	Valore puntuale	Istat - Forze Lavoro 2003
Lavoratori in stato di disoccupazione	1.369.000	Persone in cerca di occupazione con precedenti esperienze di lavoro.	Istat - Forze Lavoro (IV Trimestre 2004)

Fonte: ISFOL

Nella tabella 32 si indica la consistenza numerica dei singoli gruppi target individuati dall'ultimo Decreto. Si tratta ovviamente di una stima a partire da fonti informative diverse, e riferite - se possibile - al 2004.

Pur non essendo consistenze sommabili in quanto uno stesso lavoratore può appartenere a più di un gruppo target, una interpolazione tra i vari segmenti, definisce una platea di potenziali beneficiari probabilmente vicina ai 10 milioni di persone, mantenendo sostanzialmente esclusi solo i lavoratori con età inferiore ai 45 anni delle imprese sopra i 15 dipendenti e con titolo di studio medio-alto. Considerando inoltre che i potenziali beneficiari degli interventi finanziati dalla legge 236/93 (tutti i lavoratori dipendenti da imprese private) sono circa 12 milioni, si capisce come sia necessario intervenire in modo più mirato e selettivo, anche tenendo conto della limitatezza delle risorse messe a disposizione. Le difficoltà sono inoltre amplificate se si considera:

- la distribuzione difforme dei target nelle diverse aree del Paese e nei diversi settori produttivi;
- la compresenza di altri e spesso più specifici strumenti di intervento che incidono già su alcuni dei target indicati (in particolare per ciò che riguarda i disoccupati, i lavoratori in CIG, CIGS e mobilità dove le politiche formative devono essere pensate come uno strumento inserito all'interno di una strategia più complessa e articolata);
- la strutturazione del mercato dell'offerta, caratterizzato spesso da rapporti e relazioni "cristallizzate" tra enti di formazione e imprese, predisposto a rispondere in modo efficace nell'ambito di specifiche aree di intervento (soprattutto in termini di tipologie di target 'forte').

Sulla base di queste prime riflessioni, in vista di nuovi provvedimenti attuativi, occorrerà dunque ripensare l'intervento, sia circoscrivendo ulteriormente i target obiettivo, sia supportando le singole realtà regionali per predisporre strumenti migliori di individuazione e di intercettazione dei potenziali beneficiari.

Box 10 - La formazione in Fiat Auto

Il piano formativo per FIAT Auto finanziato dal Ministero del Lavoro si sviluppa in un arco di 3 anni (ottobre 2003 - settembre 2006) e si propone di formare 21.489 dipendenti appartenenti a categorie svantaggiate o con competenze professionali deboli. Le attività formative interessano 5 regioni (Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania, Sicilia) e in particolare gli insediamenti produttivi di Mirafiori, Arese, Cassino, Pomigliano d'Arco, Termini Imerese. Il valore del progetto è pari a 83 milioni di euro, di cui 43 milioni sono il contributo pubblico.

Nei primi due anni di attività (ottobre 2003 - settembre 2005) sono stati coinvolti circa 13.200 lavoratori, poco più del 60% di quanto previsto inizialmente dal piano. Per ciò che riguarda i finanziamenti pubblici al progetto, il Ministero ha invece finora erogato 7,6 milioni di euro, poco meno del 18% delle risorse disponibili. Questo dipende in buona parte dalle modalità di erogazione delle risorse, che avviene prevalentemente a consuntivo.

Come si evince dalla tabella, la formazione si è realizzata per una gran parte (41 mila ore su un totale di 75 mila) negli stabilimenti piemontesi, anche se risulta rilevante l'attività svolta in sedi diverse dalle 5 sedi inizialmente previste dal piano. Il numero di ore di formazione usufruite fino ad adesso da ciascun addetto è molto ridotta, nella media circa 6 ore. Anche se in molti casi i percorsi formativi non si sono ancora conclusi, e i lavoratori usufruiranno presumibilmente di altri moduli formativi, si può dedurre che gli interventi realizzati hanno riguardato circa un modulo (una giornata lavorativa) per ogni addetto finora coinvolto in formazione. Data la limitatezza dell'azione formativa, soprattutto per conseguire gli obiettivi di riqualificazione e ricollocamento dei lavoratori appartenenti alle fasce deboli, si tratterà di monitorare attentamente gli esiti del processo, in modo da valutare se la formazione erogata sia risultata sufficiente a realizzare l'obiettivo.

Tabella 33 - Attività formativa realizzata (periodo ottobre 2003 - settembre 2005)

	Lavoratori previsti da Piano di formazione Fiat Auto	Lavoratori coinvolti in formazione	Ore di formazione
Piemonte	10.335	n.d.	40.881
Lombardia	769	n.d.	700
Lazio	3.853	n.d.	8.763
Campania	4.781	n.d.	9.442
Sicilia	1.552	n.d.	3.024
Altre sedi	199	n.d.	11.576
Totale	21.489	13.220	74.386

Il progetto Fiat servirà poi per sperimentare l'applicazione del libretto formativo. La scheda anagrafica professionale è stata definita secondo il format predisposto e rilasciato dal Ministero del Lavoro per la messa a regime della Borsa Nazionale Continua del Lavoro. Fino ad oggi sono state redatte circa 4600 schede, e, ai fini della certificazione delle competenze acquisite durante il percorso formativo, i 119 ruoli aziendali specifici di Fiat Auto censiti sono stati riclassificati in 15 macroprofili professionali di riferimento elaborati dall'ISTAT. Questo dovrebbe garantire una maggiore "portabilità" delle competenze acquisite, per favorire un'eventuale ricollocazione del lavoratore.

4.2 Le caratteristiche degli interventi sul territorio

La presenza dei target privilegiati ha indubbiamente rappresentato un rilevante banco di prova per le Regioni e le Province nella loro capacità di individuare sul territorio quelle tipologie di destinatari tradizionalmente meno coinvolte (o coinvolgibili) nei processi formativi. Non a caso le Regioni, nel cercare di interpretare, adattando alle esigenze territoriali, quanto definito nei provvedimenti ministeriali, hanno cercato soluzioni in parte alternative rispetto alle passate esperienze. Al proposito possono essere evidenziate alcune caratteristiche attuative relative al provvedimento ministeriale del 2003 (D.D. 296/V/2003):

- in primo luogo i target "deboli" beneficiano quasi sempre anche della quota "libera" del 30%, salvo alcune eccezioni, come, ad esempio, la Regione Campania e la Provincia Autonoma di Trento, che la indirizzano al settore delle costruzioni. In altri casi vengono fissate priorità tra gli stessi target indicati dal Ministero in relazione alle condizioni socio-economiche territoriali (soprattutto a vantaggio di lavoratori oltre 45 anni e alle imprese con meno di 15 dipendenti);
- per la presentazione e il finanziamento dei piani formativi sembra diffondersi la modalità "a sportello" finalizzata ad una maggiore efficienza amministrativa e incentivata dalla potenziale riduzione dei tempi lungo tutta la filiera formativa;
- diminuiscono le Regioni che hanno riservato quote di finanziamento per la formazione a domanda individuale (tab. 33). Certamente su questa tendenza ha influito significativamente la tipologia dei target scelti, che, come già evidenziato in altre esperienze di formazione individuale, sembrano meno attratti da questa modalità di finanziamento ed hanno più difficoltà a reperire informazioni sull'effettiva disponibilità dei sostegni finanziari. Per tali motivi la via del "voucher" si conferma in modo significativo solo in quelle realtà dove rappresenta una prassi ormai consolidata e dove si è creata una forte aspettativa sia della domanda, sia dell'offerta che, nello specifico, sembra essere stata in grado di costruire proposte ad hoc.⁷⁵

⁷⁵ In particolare, ciò è riscontrabile in Piemonte, in Emilia Romagna, Toscana. A queste si è aggiunto, di recente, il Lazio che ha erogato ingenti finanziamenti per la costruzione di un sistema articolato di voucher formativi.

Per quanto concerne in particolare il provvedimento del 2004 (D.D. 243/V/2004), una prima rassegna sui provvedimenti regionali già emanati ha evidenziato che, rispetto alla scelta dei target, l'orientamento prevalente è quello di riprendere quanto già definito con il precedente decreto, escludendo però, in alcuni casi, i disoccupati (l'ultima popolazione-obiettivo inserita dal Ministero nel provvedimento 243/V/2004). La formazione a domanda individuale trova poi il suo spazio presso quelle Regioni che già in passato l'hanno sperimentata (Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Umbria). In Veneto, in particolare, la formazione individuale presenta una doppia tipologia, distinguendo la forma "pura", ossia su iniziativa esclusiva dal lavoratore e la forma "aziendale", in cui l'iniziativa è congiunta (lavoratore e impresa), con auspicabile beneficio per entrambi i soggetti.

Tabella 34 - Scelte regionali in merito alla divisione delle risorse trasferite dal Ministero del Lavoro tra Piani formativi concordati (aziendali, settoriali o territoriali) e Formazione a domanda individuale

Regioni e P.A.	D.D. 296/V/2003		D.D. 243/V/2004	
	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale
Valle D'Aosta	100%	-	100%	-
Piemonte	70%	30%	-	-
Lombardia	100%	-	-	-
Provincia di Bolzano (1)	-	-	86%	-
Provincia di Trento	100%	-	-	-
Veneto	100%	-	18,80%	81,20%
Friuli Venezia Giulia	100%	-	100%	-
Liguria	100%	-	-	-
Emilia Romagna	50%	50%	50%	50%
Toscana	70%	30%	-	-
Umbria	70%	30%	70%	30%
Marche (2)	100%	-	70%	-
Lazio	84%	16%	47%	44%
Abruzzo	100%	-	100%	-
Molise	100%	-	100%	-
Campania	100%	-	100%	-
Sardegna	100%	-	-	-

Fonte: elaborazione MLPS

(1) La Provincia ha utilizzato le risorse del DD 296 per altre iniziative (così come consentito dallo Statuto Speciale).

(2) Lo stanziamento per il DD 243 riguarda il 70% dell'importo totale. Il restante 30% sarà in seguito destinato ai target da individuare in accordo con le Parti Sociali.

Un altro aspetto da esaminare quando si valutano le caratteristiche di interventi realizzati tramite l'interfaccia regionale, sono i tempi impiegati delle amministrazioni per attivare le risorse disponibili. La tabella 34 riporta il numero di giorni intercorso tra lo stanziamento delle risorse da parte del Ministero e il primo provvedimento attuativo con cui le regioni hanno messo a disposizione le risorse per gli utenti finali. Come si osserva, il Piemonte, la Liguria e la provincia autonoma di Trento per quanto riguarda il decreto del 2003, e il Veneto, l'Umbria e il Molise per il decreto del 2004, hanno reso disponibili le risorse entro 3 mesi dall'emanazione dei decreti del Ministero del Lavoro mentre nella maggior parte dei casi sono stati necessari più di sei mesi. Per alcune amministrazioni non sono ancora disponibili informazioni di dettaglio.

Il provvedimento del 2004 vede accorciarsi i tempi di definizione dei primi atti. Ciò è riconducibile sia all'esperienza già acquisita, sia al comportamento di alcune Regioni che hanno emanato un unico atto per entrambi i provvedimenti.

Tali ritardi possono essere imputati a diversi fattori. In primo luogo, potrebbe esserci una difficoltà a definire le strategie di intercettazione dei target privilegiati, che richiede

evidentemente un accordo tra i diversi soggetti interessati (forze politiche locali, organizzazioni sindacali e datoriali); in secondo luogo, potrebbe essere dovuto ad un eccesso di risorse disponibili a fronte di una domanda di formazione continua limitata. In altre parole, l'accumulazione di risorse finanziarie non incentiva l'amministrazione decentrata ad attivarsi per erogare nuove risorse; in terzo luogo vi è probabilmente una carenza nel sistema di regole che definisce il rapporto tra governo centrale e amministrazioni decentrate per ciò che riguarda l'utilizzo dei fondi della 236/93. Malgrado siano stati introdotti nel passato degli "incentivi e sanzioni" nei confronti delle regioni per incentivare un flusso più rapido delle risorse, questo sistema di regole è rimasto in gran parte inattuato. Infine, vi potrebbe essere una difficoltà di *governance* del processo a livello decentrato per cui, anche a fronte di una domanda di formazione da parte di imprese e lavoratori, il decisore pubblico non riesce a rispondere nei tempi necessari portando le imprese e i lavoratori – di fatto – a finanziare con risorse totalmente private le iniziative formative.

Tabella 35 - Tempo intercorrente tra i Decreti del Ministero del Lavoro e i primi Provvedimenti attuativi regionali (in giorni)

Regioni e P.A.	D.D. 296/V/2003	D.D. 243/V/2004
Piemonte	73	-
Liguria	88	92
Lombardia	250	-
P.A. Bolzano	Ha utilizzato le risorse per altre finalità	230
P.A. Trento	17	-
Veneto	105	75
Friuli V.G.	133	247
Emilia Romagna	118	144
Toscana	351	-
Umbria	349	5
Marche	259	159
Lazio	484	140
Abruzzo	467	123
Molise	115	56
Campania	407	133
Puglia	-	-
Basilicata	n.d.	n.d.
Calabria	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.
Sardegna	262	-
Valle d'Aosta	Il bando su cui dovrebbero confluire le risorse di entrambi i decreti è "a sportello" ed è stato pubblicato il 20.06.04 (termine nov-2006)	
Media giorni	232	128

Fonte: elaborazione MLPS

In ogni caso, quanto fin qui illustrato non è sufficiente per offrire una reale ed esaustiva stima dei tempi che intercorrono tra i provvedimenti ministeriali e l'effettivo impegno finanziario da parte delle amministrazioni regionali o provinciali che non coincide con la semplice emanazione del bando ma con l'individuazione dei soggetti beneficiari dei finanziamenti, ossia gli attuatori delle

iniziative formative. Andrebbero considerati infatti ulteriori elementi che tendono a diluire maggiormente i tempi:

- la scadenza per la presentazione delle proposte formative, che varia da 30 ai 90 giorni;
- i Bandi “a sportello”, spesso con cadenza mensile o bimensile e, spesso, della durata di un anno;
- l'esistenza di delega alle Province, dove i tempi vengono ulteriormente ampliati e condizionati dalla emanazione dei singoli Bandi provinciali;
- i tempi per la valutazione delle proposte alla definizione delle graduatorie.

Quanto evidenziato, al di là di rare eccezioni, testimonia la presenza di un sistema complesso, caratterizzato da numerosi passaggi amministrativi che allungano i tempi di risposta, anche laddove sono stati applicati sistemi di accoglimento e finanziamento “a sportello”.

Soluzioni alternative dovrebbero essere in grado di restituire la centralità alle iniziative piuttosto che ai processi. In questa direzione non sono da trascurarsi i meccanismi che rovesciano la logica di attribuzione delle risorse e si orientano verso il cosiddetto “Output Related Funding”, ossia il finanziamento a seguito dell'avvenuta realizzazione dell'azione formativa e sulla base del raggiungimento di obiettivi determinati e verificabili a posteriori. Si tratta di sistemi sperimentati soprattutto nel mondo anglosassone che, pur evidenziando altre problematiche, legate soprattutto alla definizione dei criteri di “rimborsabilità”, potrebbero essere promossi e ulteriormente sperimentati.

Box 11 – Il monitoraggio degli interventi

Secondo quanto previsto dagli ultimi due Decreti di assegnazione delle risorse, le Regioni debbono inviare, con cadenza semestrale, dei Rapporti regionali di monitoraggio impostati secondo un format fornito dal Ministero del Lavoro. Ciononostante, solo poche amministrazioni hanno inviato i Rapporti con regolarità; si tratta di Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Trento, Veneto e Sardegna. Per queste Regioni e limitatamente alle risorse distribuite con il primo dei due Decreti (296/V/2003), a partire dai dati disponibili, è possibile illustrare alcuni andamenti.

Come evidenziato nella tabella 35, in termini organizzativi, emergono scelte diverse tra le regioni. Alcune hanno preferito piani presentati da singole aziende (Sardegna, Friuli e Veneto), mentre altre regioni – in particolare l'Emilia Romagna – hanno favorito l'aggregazione di più imprese in singoli piani.

Tabella 36 – Piani approvati, imprese e lavoratori coinvolti. Indicatori di sintesi

Regioni e P.A.				Indicatori di sintesi		
	Piani	Imprese	Lavoratori	Lavoratori per Piano	Lavoratori per impresa	Imprese per piano
Piemonte	66	214	1.199	18,17	5,6	3,24
Lombardia (1)	211	0	0			
P. A. Trento	21	164	322	15,33	1,96	7,81
Veneto	308	385	2.351	7,63	6,11	1,25
Friuli V. G.	17	17	139	8,18	8,18	1
Emilia Romagna	76	939	3.699	48,67	3,94	12,36
Liguria	61	0	0			
Marche	88	0	0			
Sardegna (2)	40	61	631	15,78	10,34	1,53

Fonte: elaborazioni MLPS

(1) Il dato si riferisce ai soli piani aziendali e interaziendali

(2) Le informazioni si riferiscono ai primi 40 piani finanziati (che coprono circa l'80% del budget disponibile).

Tabella 37 – Dimensione delle imprese coinvolte

Classi dimensionali	%
1-9 addetti	50,9
ott-14	19,7
15-49	15,4
50-249	7,1
250 e oltre	6,9
Totale	100

Fonte: elaborazioni MLPS

Gli interventi formativi riguardano tendenzialmente un numero limitato di lavoratori per impresa partecipante. Ciò evidenzia la dimensione ridotta delle imprese coinvolte (circa il 70% ha meno di 15 addetti, si veda la tabella 36), rispettando così uno dei gruppi target definiti nel decreto del Ministero del Lavoro.

Per quanto riguarda i settori economici, emerge il peso del manifatturiero (il 30% circa dei Piani formativi approvati), seguito dal settore delle costruzioni (18,5%) a cui era stata data particolare priorità in alcune Regioni. Il resto degli interventi riguarda prevalentemente il terziario: per il 13% il commercio all'ingrosso, per il 6% l'attività immobiliare, i trasporti (2,5%), il turismo e la ristorazione (1,9%), il credito (1%), la sanità (1%).

Un'ultima osservazione riguarda le risorse, e, in particolare, il livello di contributo privato ai Piani formativi approvati che è pari mediamente al 25%. Si tratta di un dato non dissimile da quanto fatto registrare con le precedenti esperienze della 236/93 e che fa supporre che la gran parte degli interventi sia stato finanziato attuando il Regolamento Comunitario sul *de minimis*.

I pochi dati a disposizione circa gli interventi finanziati dalle Regioni fanno emergere l'esigenza di un più stretto raccordo tra queste e il Ministero del Lavoro per quanto riguarda l'attività di monitoraggio. Le difficoltà di ricostruzione a posteriori che da sempre caratterizzano gli interventi finanziati dalla legge 236/93 condiziona in modo sostanziale le possibilità di riorientare e modulare le priorità e le strategie.

4.3 Il punto sulla Legge 53/2000

Nel corso del 2004 il Ministero del lavoro e il Ministero dell'Economia hanno emanato, in breve successione, due provvedimenti⁷⁶ di ripartizione delle risorse relative alla legge 53/00. Complessivamente sono stati stanziati oltre 46 milioni di euro. Di questi, sono stati finora erogati 23,6 milioni di euro, per il 90% alle regioni del centro-nord. Le somme devono essere utilizzate dalle amministrazioni per il finanziamento delle due tipologie di iniziative previste dalla normativa, ovvero:

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

Considerate le difficoltà che hanno caratterizzato l'attuazione della legge fin dalla sua prima applicazione, entrambi i Decreti Interministeriali prevedono la possibilità di 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, per illustrare e far conoscere le opportunità offerte dalla legge.

La tabella 37, limitatamente alle risorse distribuite con il primo dei due Decreti Interministeriali (136/V/2004) e per quanto riguarda le sole amministrazioni che hanno dato attuazione alla previsione normativa emanando i Bandi per la raccolta delle proposte progettuali, illustra le scelte operate localmente circa la suddivisione delle risorse tra le due tipologie previste e le attività informative. Relativamente all'altro bando, lo stato di avanzamento è ancora embrionale.

⁷⁶ Decreto Interministeriale 136/V/2004 e Decreto Interministeriale 349/V/2004

Come emerso già nelle precedenti edizioni, anche per questi ultimi provvedimenti la seconda tipologia di progetti (quelli direttamente presentati dai lavoratori) viene preferita dalle amministrazioni, e una parte consistente dei finanziamenti vanno spesso a finanziarie i sistemi di formazione a domanda individuale sempre più complessi, integrati e diffusi che molte Regioni del centro-nord hanno da tempo strutturato (vedi Box 11).

Tabella 38 - Ripartizione percentuale delle risorse del Decreto Interministeriale 136/V/2004

Regioni e P.A.	Tipologia A	Tipologia B	Attività di informazione
Piemonte	-	95%	5%
Provincia di Trento	100%	-	-
Veneto	39%	58%	3%
Friuli Venezia Giulia	34,70%	65,30%	-
Emilia Romagna	-	100%	-
Toscana	25,30%	70%	4,70%
Umbria	76%	19%	5%
Marche	52,30%	47,70%	-
Lazio	40%	60%	-
Abruzzo	-	100%	-
Basilicata (2)	-	95,50%	4,50%

Fonte: Elaborazione MLPS

In tal senso si può ormai parlare di una parziale “specializzazione” della legge 53/00 a supporto delle politiche locali di formazione individuale attuate in particolare attraverso la concessione di voucher. Diversificata risulta l’entità del contributo pubblico per singolo lavoratore, che può oscillare da un minimo di circa 1.300 euro (nella maggior parte dei casi) a un massimo di 4.000 euro (in Friuli Venezia Giulia). Ormai sperimentato, in termini di stimolo alla motivazione, il coinvestimento privato: anche in questo caso la quota oscilla da un minimo del 20% a un massimo del 30% del costo dell’iniziativa formativa, anche se alcune Regioni hanno deciso di finanziare integralmente il voucher, come nel caso di Abruzzo e Lazio.

Solo alcune amministrazioni hanno stanziato la parte destinata alle attività di informazione. Nei casi in cui ciò è avvenuto è stata impiegata una quota variabile tra il 3% e il 5%, delegando, in alcuni casi, alle Province la possibilità di decidere la dimensione finanziaria – entro i limiti stabiliti - e la modalità di attuazione delle politiche informative (è, ad esempio, il caso del Piemonte).

Non sono molte le amministrazioni che hanno emesso provvedimenti relativi al secondo Decreto Interministeriale (349/V/2004): nella maggior parte dei casi si resta in attesa di esaurire i residui dei precedenti provvedimenti di ripartizione. Alcune Regioni (Abruzzo e Basilicata) hanno scelto, attraverso un unico atto, di unificare le risorse degli ultimi due provvedimenti tendendo ad ottimizzando gli interventi sia a livello gestionale, sia di impatto sui potenziali destinatari. Il Veneto ed il Lazio hanno sostanzialmente ricalcato la suddivisione operata in precedenza che, in genere, vede una quota di circa il 60% - 70% a favore della Tipologia B e, dove previsto, delle attività di informazione. L’Emilia Romagna ha confermato, a sua volta, l’intero importo sui progetti individuali finanziati con il sistema dei voucher.

Box 12: Le scadenze per l'utilizzo delle risorse della legge 236/93

Fino all'anno 2000 le Circolari attuative delle azioni di formazione finanziate dal Ministero sono state gestite dal Ministero stesso, mentre successivamente le risorse sono state assegnate alle Regioni e alle Province Autonome che le gestiscono in autonomia.

Per favorire un rapido utilizzo delle risorse disponibili il Ministero ha sempre fissato dei termini per il finanziamento e/o la conclusione delle attività formative (si veda tabella 39). In particolare, nelle Circolari attuative gestite direttamente dal Ministero, i termini hanno riguardato la conclusione dei progetti, generalmente fissata a 12 mesi dall'inizio delle attività. Nell'esperienza gestionale di tali circolari, si evince che nella maggior parte dei casi i termini stabiliti dalle Circolari non sono stati rispettati, e il Ministero ha concesso molto spesso proroghe per permettere la fine delle attività, e solo qualche volta ha proceduto a revocare il finanziamento concesso, ma soltanto previo consenso della Regione interessata.

Per ovviare alla mancanza di chiarezza, il Decreto del 2001 ha previsto che le risorse non impegnate delle Regioni sulle Circolari precedenti venissero ridistribuite tra le altre Regioni in base a parametri fissati dal Comitato di indirizzo sulla 236/93. Nonostante ciò, dal mancato impegno delle risorse non è mai scaturita alcuna procedura di redistribuzione delle stesse.

Per quanto riguarda invece i Decreti Direttoriali che dal 2001 in poi hanno ripartito le risorse presso le Regioni e le Province Autonome, il Ministero nel suo atto di indirizzo ha progressivamente reso più espliciti e stringenti i termini per l'utilizzo, prevedendo un modello di revoca e redistribuzione delle risorse, così da definire un sistema premiale per quelle Amministrazioni che hanno saputo entro i tempi previsti ottimizzare la spesa delle risorse assegnate.

Mentre nel primo Decreto del 2001 era previsto genericamente che in caso di gravi ritardi nell'uso delle risorse o non conformità alle procedure previste il "MLPS potrà redistribuire le risorse tra le Regioni e P.A.", nel successivo Decreto del 2003 è stato stabilito che "le risorse non impegnate entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla G.U. sono revocate dal Ministero e ridistribuite secondo criteri da concordare con il Comitato Tecnico delle Regioni".

Infine, il Decreto di riparto del 2004 ha mantenuto il termine dei 24 mesi ed ha esplicitato il criterio di redistribuzione delle risorse, prevedendo che le risorse non impegnate entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla G.U. siano revocate dal Ministero e ripartite secondo un criterio di proporzionalità tra le Amministrazioni che hanno erogato a favore dei beneficiari almeno il 50% delle risorse e che hanno provveduto al regolare invio dei Rapporti di monitoraggio.

Per quanto riguarda il Decreto del 2001, non si è provveduto a nessuna redistribuzione delle risorse; per quanto riguarda il Decreto del 2003, i termini sono scaduti l'8 novembre 2005.

Tabella 39 - Caratteristiche dei provvedimenti attuativi del Ministero del Lavoro

	<p>Per le azioni 1A la C.M. stabilisce che nel caso di mancato avvio delle attività entro tre mesi dall'erogazione della prima quota anticipata, il progetto viene considerato dal MLPS "non realizzabile" e viene revocata la quota concessa alla Regione capofila e bloccata l'erogazione dell'intero finanziamento, che verrà destinato ad altri progetti ritenuti validi.</p> <p>Nel caso di parziale realizzazione delle attività rispetto al progetto approvato, tuttavia sufficiente a garantire i risultati finali attesi, secondo la relazione intermedia della Regione e secondo i criteri di monitoraggio messi in atto dal Ministero, il finanziamento è soggetto a riduzioni automatiche.</p> <p>Nel caso di parziale ed insufficiente realizzazione del progetto, rispetto alle azioni e agli obiettivi previsti, oltre al blocco del saldo finale, si attua la revoca del finanziamento già concesso.</p>
CM 174/96	<p>Per le azioni 1B Alle Regioni sono assegnate le risorse sulla base di una preliminare ricognizione quantitativa e qualitativa, relativa alla situazione degli organici e delle eccedenze di personale degli Enti, effettuata a livello nazionale attraverso il confronto tra Ministero del Lavoro, Regioni, parti sociali ed Enti interessati. Tale ricognizione costituirà la base di un piano nazionale di riconversione professionale a sostegno della mobilità degli operatori e del loro impiego, in cui si definiranno criteri e procedure per la realizzazione delle azioni</p>

	<p>Per le azioni 1 C Il Ministero del Lavoro, alla conclusione della prima annualità di applicazione della presente circolare, di intesa con le regioni e le parti sociali, e sulla base di una verifica sulle risorse impegnate per le diverse tipologie di azioni, provvederà all'eventuale riequilibrio finanziario tra le tipologie stesse e tra le Regioni.</p>
CM 37/98	<p>Per le azioni 1 A Un apposito bando ha previsto il finanziamento di progetti la cui conclusione è fissata entro 12 mesi dalla data di approvazione.</p> <p>Per le azioni 1 B Le Regioni, entro 90 giorni dalla comunicazione dell'approvazione dei progetti, avviano le procedure di affidamento delle attività informandone il MLPS. Il mancato rispetto di tali termini comporta la redistribuzione delle risorse a favore delle Regioni adempienti</p> <p>Per le azioni 1 C Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, ad un anno dalla emanazione della presente e sulla base di una verifica sull'utilizzo delle risorse impegnate per le diverse tipologie di azioni, provvederà all'eventuale riequilibrio finanziario tra le tipologie stesse e tra le Regioni</p>
CM 139/98	<p>Le risorse finanziarie eventualmente non utilizzate entro 90 giorni dalla data indicata al successivo punto 4.7 (31 maggio 1999 per graduatoria dei progetti pervenuti entro il 20 maggio 1999 e dal mese di giugno, l'ultimo giorno lavorativo di ogni mese la Regione, o la Provincia autonoma, provvede a redigere la graduatoria dei progetti pervenuti entro il 20° giorno del mese) verranno ridistribuite secondo le proposte del Coordinamento interregionale lavoro e formazione professionale.</p>
C.M. 65/99	<p>Sono finanziati piani formativi, settoriali e territoriali è previsto che le azioni del "Progetto esecutivo" devono concludersi entro 12 mesi dalla stipula della convenzione.</p>
CM 30/00	<p>Le risorse finanziarie eventualmente non impegnate entro 120 giorni verranno ridistribuite, tra le Regioni e le Province autonome che nello stesso periodo hanno impegnato per intero le risorse loro assegnate, secondo le proposte del Comitato di Indirizzo.</p>
CM 92/00	<p>In caso di gravi ritardi nell'uso delle risorse il MLPS - secondo quanto sarà deciso dal Comitato di Indirizzo sulla legge 236, potrà redistribuire le risorse tra le altre Regioni e Province autonome.</p>
DD 511/V/01	<p>Come la C.M. 92/00</p> <p>Le risorse precedentemente assegnate alle Regioni e Province autonome ai sensi delle circolari del MLPS n. 174/96, 37/98, 139/98, 51/1999 e non impegnate alla data del <u>31 marzo 2002</u> saranno ridistribuite tra le altre Regioni e Province Autonome in base a parametri definiti in sede di Comitato di Indirizzo.</p>
DD 296/03	<p>Le risorse non impegnate dalle Amministrazioni Regionali e dalle Province Autonome entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla GURI (8-11-2003) sono revocate e ripartite tra le Amministrazioni secondo criteri da concordare con il Coordinamento Tecnico delle Regioni.</p>
DD 243/04	<p>Le risorse non impegnate dalle Amministrazioni Regionali e dalle Province Autonome entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla GURI (22-9-2004) sono revocate e ripartite secondo un criterio di proporzionalità tra le Amministrazioni che hanno erogato a favore dei beneficiari almeno il 50% delle risorse e che hanno provveduto al regolare invio dei Rapporti di monitoraggio.</p>
<p>Se si prende come riferimento – ancorché imperfetto – l'avvenuta erogazione delle risorse da parte del Ministero come proxy dell'impegno delle risorse da parte delle Regioni, la tabella 40 mostra per ciascun decreto e circolare ministeriale, la quota di risorse erogata per ciascuna Regione: si evince che vi sono casi in cui risulta un chiaro ritardo nell'utilizzo di tali risorse, con tempi che vanno al di là di quelli previsti nei diversi atti dell'amministrazione centrale.</p>	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 40 – Percentuali di utilizzo delle risorse L. 236/93

	174/96	37/98	139/99	51/99	30/00	92/00	511/V/01
ABRUZZO	100%	99%	94%	100%	100%	100%	0%
BASILICATA	53%	22%	96%	0%	100%	92%	0%
BOLZANO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
CALABRIA	100%	100%	99%	100%	100%	82%	0%
CAMPANIA	100%	100%	54%	0%	0%	80%	0%
EMILIA R.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
FRIULI V. G.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	72%
LAZIO	92%	100%	100%	100%	75%	69%	99%
LIGURIA	100%	100%	100%	100%	100%	78%	100%
LOMBARDIA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
MARCHE	100%	100%	100%	100%	90%	100%	100%
MOLISE	100%	100%	98%	0%	100%	100%	99%
PIEMONTE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PUGLIA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SARDEGNA	93%	95%	100%	100%	99%	60%	0%
SICILIA	100%	100%	100%	100%	99%	100%	0%
TOSCANA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TRENTO	100%	91%	100%	100%	100%	100%	100%
UMBRIA	98%	98%	100%	100%	100%	100%	100%
VALLE D'AOSTA	100%	39%	51%	0%	94%	0%	0%
VENETO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTALI	98%	98%	96%	89%	90%	94%	80%

Fonte: Elaborazioni MLPS

Box 13 – Il monitoraggio degli interventi della legge 53/2000

Ancora non sono disponibili informazioni relative all'utilizzo delle risorse distribuite con i due provvedimenti del 2004 ma sono ormai consolidati alcuni dati di monitoraggio relativi al primo provvedimento attuativo emanato nel 2001 (D.I.167/V/2001) che ha in qualche modo tracciato gli orientamenti successivi assunti dalle amministrazioni, soprattutto per quanto concerne la scelta tra le due Tipologie progettuali. Una prima analisi delle informazioni evidenzia come la Tipologia B sia stata di fatto preferita in quasi tutte le realtà regionali e in alcuni casi significativi sia stata esclusiva, come ad esempio in Piemonte (vedi tabella 38).

L'altra modalità presentava indubbiamente maggiori difficoltà di applicazione e certamente è stata applicata in quelle realtà in cui le parti sociali avevano già creato Accordi Quadro in grado di coinvolgere le imprese su piattaforme precostituite (come in Veneto). Esempificativo delle difficoltà riscontrate nell'attuazione della Tipologia A, è il caso della Regione Toscana, che pur prevedendo il finanziamento anche dei piani concordati, non ha ricevuto domande di finanziamento. Solo due Regioni, Campania e Liguria, hanno deciso di attivare esclusivamente quest'ultima tipologia ammettendo a finanziamento rispettivamente 4 e 16 progetti.

I comportamenti sono stati difforni anche per quanto riguarda la Tipologia B, soprattutto rispetto al contributo unitario previsto per i voucher; si registrano infatti forti oscillazioni, connesse, spesso, ai diversi target e alla tipologia del percorso formativo prescelto. Frequentemente l'offerta formativa è stata selezionata dall'utente all'interno dei cataloghi appositamente predisposti. A tal proposito, i cataloghi (regionali o provinciali) originariamente costituiti per le esperienze di formazione a domanda individuale finanziate dalla legge 236/93 sono stati utilizzati anche per la 53/00.

Dati di attuazione più puntuali sono disponibili per cinque Regioni (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Abruzzo) ed in particolare per la Tipologia B. Complessivamente nelle cinque amministrazioni sono stati finanziati 12.286 voucher per complessive 115.571 ore di formazione.

Le caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari identificano un panorama già noto: forte prevalenza di uomini in possesso di titoli di studio più elevati. Ciò si rafforza ulteriormente considerando anche gli inquadramenti contrattuali dei lavoratori beneficiari: è bassa la partecipazione delle figure meno qualificate, che al contrario,

rappresentano la maggior parte degli occupati. La distribuzione delle aree didattiche conferma la forte prevalenza delle conoscenze trasversali (informatica e lingue straniere). Minoritarie le scelte di tipo specialistico.

Tabella 41 – Iniziative finanziate per Tipologia progettuale, imprese, lavoratori coinvolti e voucher assegnati

Regioni e P.A.	Tipologia A		Tipologia B		
	Numero Progetti	Imprese Coinvolte	Lavoratori Coinvolti	Limite importo pro capite	Voucher assegnati
Piemonte	-	-	-	1.000	6.145
P.A. Trento	4	4	296		
Veneto	101	-	1.033	1.200	3.053
Friuli V.G.(1)	69	3	69	5.000	223
Liguria	16	16	352	Non prevista	
Emilia Romagna	58	60	2.776	1.291	1.305
Toscana	-	-	-	1.291	433
Umbria	24	-	-	2.532	59
Marche	-	-	-	1.291	80
Abruzzo	-	-	-	4.684 per i dirigenti; 3.611 per altri lavoratori	195
Campania	4	-	-	Non prevista	
Molise	-	-	-	1.239	223
Sardegna	-	-	-	1.033	874

(1) In realtà il Friuli V.G. considera per tipologia (A) progetti di tipo individuale presentati in accordo da impresa e lavoratore.

Box 14 - I sistemi di formazione continua a domanda individuale

Dal momento in cui la modalità formativa a domanda individuale ha iniziato ad essere sperimentata in ambiti circoscritti (alla fine degli anni novanta) si è assistito ad una intensificazione nel suo utilizzo, soprattutto attraverso la diffusione di uno dei suoi strumenti operativi più rilevanti, il voucher, anche grazie alla definizione di cataloghi dell'offerta ad hoc. Ogni anno sono migliaia i cittadini e i lavoratori che hanno la possibilità di richiedere un voucher finalizzato alla realizzazione di uno o più iniziative di formazione. La diffusione si è avuta soprattutto in determinate aree del territorio (centro-nord) che da subito hanno creato dei meccanismi incentivanti sia di natura interna (nella gestione delle procedure e del percorso finanziario) sia esterna (meccanismi di informazione, apertura di servizi a supporto dei target). Attualmente è possibile definire alcune esperienze, mature e avanzate, in Piemonte, Veneto, nelle province toscane e in Provincia di Genova, ma altre sono state avviate, in seguito, anche in Lombardia e nel Lazio.

Nell'ultimo biennio si è assistito ad un cambiamento per quanto riguarda il finanziamento dei voucher: se infatti in precedenza i fondi della 53/00 e della 236/93 contribuivano quasi in egual misura, l'individuazione di gruppi target con la 236/93 ha indotto alcune realtà territoriali ad impiegare le risorse relative quasi esclusivamente per progetti e piani di tipo aziendale, settoriale e territoriale, assegnando alle risorse della 53/00 il ruolo primario di finanziamento della formazione individuale.

Alla base di questa scelta vi è indubbiamente la difficoltà, più volte riscontrata, di adattare a target "difficili" la formazione individuale, che, per sua natura, fa leva sulla capacità dell'individuo di auto-diagnosticare il proprio bisogno formativo e di scegliere la formazione ritenuta più adeguata alle sue condizioni professionali. In qualche modo "alternativa" alla 236/93 può essere considerata l'esperienza dei Fondi Interprofessionali, che intravedono nel voucher un valido modo di finanziare piani individuali rivolti soprattutto a target forti, quali i dirigenti.

Aspetti comuni, a prescindere delle singole realtà locali riguardano:

- la creazione di cataloghi (quasi tutti online) aggiornabili in tempo reale e capaci di rispondere ad esigenze specifiche dei target;
- il coinvestimento da parte del lavoratore/cittadino, che responsabilizza il partecipante e allo stesso tempo crea forti aspettative in termini di qualità dell'offerta;
- l'utilizzo del voucher anche per la formazione permanente, e l'integrazione dei relativi cataloghi con quelli costruiti per la formazione continua;

- la diffusione del finanziamento "a sportello", per la sua capacità di rispondere in tempi più rapidi alle esigenze degli utenti;
- trasformazione del voucher in una sorta di "conto/credito" virtuale che i cittadini /lavoratori possono spendere in diversi ambiti (misure FSE e altri strumenti nazionali di sostegno) nell'arco di un anno;
- diffusione degli strumenti di valutazione e auto-valutazione dei bisogni formativi, che tendono a costruire dei percorsi integrati e personalizzati.

Tuttavia, non sempre il processo di estensione nell'utilizzo dei voucher è stato accompagnato da una sufficiente attenzione ai servizi di accompagnamento e di orientamento e, soprattutto, alle specificità dei destinatari. In alcuni casi limite, regole già definite nell'ambito della 236/93 e ancor più nella 53/00, sono state traslate anche su target problematici: com'è il caso dell'estensione del coinvestimento (a volte elevato) anche ad immigrati e disoccupati oppure l'obbligo di anticipare i costi di formazione anche per i soggetti con reddito basso.

Box 15 - La formazione nella pubblica amministrazione nel 2004

Sugli oltre 900.000 lavoratori delle pubbliche amministrazioni censiti dall'ottavo rapporto sulla formazione nella P.A., quasi 600.000 (il 65%), hanno frequentato almeno un corso di formazione nel corso del 2004.

La tabella 42 mostra, per ogni singolo comparto della P.A., alcune informazioni relative alle partecipazioni ad attività formative ed ai livelli di investimento. Come si osserva, il numero di partecipazioni individuali ad attività formative è stato di quasi 600.000 unità per un totale di 19 milioni di ore di formazione. Rispetto al 2003, sono aumentate le ore erogate di formazione (+30%), e la partecipazione delle donne, soprattutto nei comparti più numerosi: Ministeri (dal 24,3% nel 2003 al 26% nel 2004), Comuni (dal 50,9% nel 2003 al 60,8% nel 2004), Regioni (dal 97,8% nel 2003 al 121,6% nel 2004) Enti pubblici (dal 81,9% nel 2003 al 109,9% nel 2004).

Tabella 42 - La formazione nella PA nel 2004

Comparto	totale partecipazioni	%		ore fruite per partecipazione	Investimento in formazione	Investimento su massa salariale (%)
		partecipazioni su lavoratori censiti	totale ore fruite			
PCM e Ministeri	195.633	70,3	7.400.265	37,8	98.039.622	1,02
Sicurezza	25.943	16,0	3.388.511	130,6	35.882.749	0,51
Organi dello Stato	3.289	71,8	81.872	24,9	1.903.172	1,07
Autorità	2.662	226,4	64.783	24,3	1.687.782	1,79
Enti pubblici	70.169	100,4	1.480.776	21,1	40.077.116	1,16
Università	38.988	61,4	722.889	18,5	13.881.544	0,71
Camere di commercio	18.701	192,6	234.633	12,5	7.200.043	2
Regioni	89.283	101,7	2.194.238	24,6	37.289.000	1,03
Province	35.435	77,2	1.017.812	28,7	9.444.000	0,87
Comuni	114.866	61,6	2.448.847	21,3	23.756.000	0,62
Totale	594.969	65,5	19.034.626	34,43	269.161.028	0,86

Per quanto riguarda la spesa in formazione, va rilevato che anche nel 2004 in quasi tutti i comparti si è raggiunta, e in molte Amministrazioni anche superata, la soglia dell'1% della massa salariale (individuata dalla Direttiva 14 nel 24 aprile 1995 del Ministro per la Funzione Pubblica rivolta alle Amministrazioni pubbliche e recepita dai CCNL del 1998-2001).

La spesa nella media è rimasta sostanzialmente stabile, con una leggera contrazione per le Province e Comuni. Si riducono i costi di missione connessi alla formazione: nelle Amministrazioni centrali l'incidenza delle spese di missioni è passata dal 20,5% del 2002, al 18,3% del 2003 per arrivare al 14,3% nel 2004. Considerando quindi che la spesa in formazione è sostanzialmente stabile, questi dati indicano che vi è una maggior componente dei costi diretti di formazione.

Per quanto riguarda le tematiche, nel 2004 ha inciso la formazione per la riqualificazione, per l'accesso alla dirigenza e i corsi concorso per le varie qualifiche, che si possono identificare con le attività multidisciplinari, mentre è interessante notare la riduzione delle ore di formazione tecnico specialistica complessivamente fruite dai dipendenti della Presidenza e dei Ministeri. L'area tecnico specialistica risulta invece più significativa negli Enti pubblici dove rappresenta il 29,1% delle ore fruite. Per l'area giuridico normativa il 2004 segna l'aumento delle ore fruite e delle partecipazioni nei comparti diversi dai Ministeri e dalla Sicurezza, con una crescita abbastanza consistente per gli Organi dello Stato. Cala l'importanza, nel confronto con il 2003, delle attività formative connesse

con l'area informatica e telematica che riduce la sua incidenza percentuale in tutti i comparti con la sola eccezione della Sicurezza. Mentre l'area organizzazione e personale segna un trend di complessivo ridimensionamento iniziato nel 2002.

Box 16 - I tirocini formativi nelle imprese italiane: i principali risultati dell'indagine excelsior 2003-2004-2005

L'ultima rilevazione del Sistema Informativo Excelsior di Unioncamere, conclusa nei primi mesi del 2005, ha preso in esame i tirocini ospitati dalle imprese con dipendenti nel 2004, subito dopo il varo di una nuova norma specifica, inclusa nella c.d. "Tecno-Tremonti" (D.L. 30 settembre 2003, n. 269), che ha introdotto per le aziende la possibilità di detassare dal reddito d'impresa l'ammontare delle spese sostenute per stage aziendali destinati a studenti di corsi d'istruzione secondaria o universitaria, ovvero a diplomati o laureati per i quali non sia trascorso più di un anno dal termine del relativo corso di studi.

Nel corso del 2004 oltre 118 mila aziende hanno ospitato tirocini o stage, pari al 9,9% delle imprese con dipendenti. Si tratta di un dato sostanzialmente stabile rispetto ai due anni precedenti (10,6% nel 2003 e 10,7% nel 2002).

Entrando nel dettaglio (tab. 43), la percentuale di imprese che hanno ospitato tirocini presenta un andamento crescente al crescere della dimensione aziendale: dal 7% nelle micro-imprese (da 1 a 9 dipendenti), al 14,4% nelle imprese da 10 a 49 dipendenti, al 31,6% in quelle da 50 a 249, fino a raggiungere il 65,2% nelle grandi imprese (250 dipendenti ed oltre). Sotto questo profilo, il dato più interessante che emerge dal confronto con i due anni precedenti è costituito dalla crescita del fenomeno tra le imprese da 250 dipendenti in su (ben 13,1 punti percentuali rispetto al 52,1% del 2002), a fronte di sensibili e progressive diminuzioni nelle due intermedie (quasi 17 punti percentuali di variazione negativa, sempre rispetto al 2002, sia nella classe 10-49 che in quella da 50 a 249) e di una stabilizzazione (tra il 2003 ed il 2004) per le aziende con meno di 10 dipendenti (che avevano viceversa fatto registrare una lieve crescita tra il 2002 ed il 2003).

Dal punto di vista settoriale, quest'anno, contrariamente a quanto rilevato in precedenza, emergono alcuni elementi di differenziazione a livello aggregato tra servizi (10,8%) e industria (8,6%) che, viceversa, erano nel 2002 e nel 2003 praticamente sugli stessi valori. A livello di singoli settori, invece, il quadro rilevato per il 2002 ed il 2003 continua a confermare la maggiore propensione di alcuni ambiti produttivi, ma con qualche significativa variazione. Per il 2004 si riscontrano percentuali significativamente superiori alle medie, nell'ordine, per: produzione e distribuzione di energia, gas e acqua (30,8%), industrie petrolchimiche (26,1%), credito, assicurazione e servizi finanziari (20,4%), sanità e servizi sanitari privati (19,5%), informatica e telecomunicazioni (17,4%), servizi avanzati alle imprese (17,3%), industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali (16,4%), industrie della carta, stampa ed editoria (16,1%), istruzione e servizi formativi privati (15,2%), industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto (14,3%), alberghi, ristoranti e servizi turistici (14,1%) e studi professionali (12,9%).

La percentuale di "imprese formatrici" scende progressivamente passando (anche in questo caso confermando la situazione del 2002 e del 2003) dal nord est (11,8%), al nord ovest (10,6%), al Centro (10,2%) e al Mezzogiorno (7,2%). In quest'ultima area del Paese, quindi, si riscontra un "tasso di accoglienza" nettamente inferiore rispetto al nord est, dove la propensione delle imprese ad ospitare stagisti è la più alta in assoluto (Tav. 2). Tutte le regioni del Sud e Isole, tra l'altro si collocano al di sotto della media nazionale, mentre il primato positivo assoluto spetta quest'anno ad una regione del Nord Est: il Trentino Alto Adige, con il 12,9%, seguito, nell'ordine, da Veneto (12%), Friuli Venezia Giulia ed Umbria (entrambe 11,9%), Marche (11,8%), Piemonte e Valle d'Aosta (11,7%), Emilia Romagna (11,2%), Liguria (10,3%), Lombardia (10,2%), Lazio e Toscana (9,6% per entrambe). Le punte più basse riguardano invece tutte il Sud ed Isole, con le minime in Calabria (6%), Campania (6,5%), Sicilia (7%), Basilicata (7,2%) e Sardegna (7,3%). Più vicine alla media nazionale (tra 8 e 9%), Molise, Abruzzo e Puglia.

I tirocini attivati: numero medio e durata

Le 118 mila "imprese formatrici" hanno ospitato, nel complesso, quasi 218 mila tirocini, in media 1,8 per ciascuna unità produttiva, lasciando, sotto questo profilo, praticamente invariata la situazione rilevata nel 2003. In linea con le tendenze emerse in passato, circa due terzi dei tirocini si concentrano nei servizi (quasi 143 mila) e, in particolare, nel settore alberghi, ristoranti e turistici (33 mila, pari ad oltre il 15%).

Per quanto riguarda la durata dei tirocini attivati, si rileva una importante inversione di tendenza rispetto al passato: mentre, infatti, nel 2003 quelli di durata uguale o superiore ad un mese erano poco più di un terzo del totale, mentre nei rimanenti casi si trattava di stage di breve durata (meno di un mese), nel 2004 le proporzioni si ribaltano: il 64,5% riguarda i tirocini di durata superiore, mentre i più brevi scendono al 35,5%.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 43 – Ripartizione percentuale dei tirocini o stage attivati nel 2004 secondo la durata per settore di attività e classe dimensionale

ITALIA	TOTALE (%)		di cui:			
	meno di 1 mese	un mese o più	fino a 49 dp.		50 dp. e oltre	
			meno di 1 mese	un mese o più	meno di 1 mese	un mese o più
TOTALE	32,7	67,2	39,5	60,5	6,5	93,5
INDUSTRIA	35,5	64,5	44,1	55,9	11,2	88,8
Estrazione di minerali	20,4	76,6	41,1	58,9	4,7	95,3
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	36,8	69,2	46,7	53,3	7,8	92,2
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	34,3	65,7	45,3	54,7	15,4	84,6
Industrie del legno e del mobile	33,1	66,9	36,1	63,9	17,1	82,9
Industrie della carta, della stampa ed editoria	32,2	67,8	33,5	66,5	10,2	89,8
Industrie chimiche e petrolifere	8,5	91,5	30,6	69,4	3,2	96,7
Industrie della gomma e delle materie plastiche	24,5	75,5	28,4	71,6	17,6	82,4
Industrie dei minerali non metalliferi	28,2	71,8	46,3	53,7	8,2	91,7
Industrie dei metalli	36,0	64,0	43,2	56,7	18,5	81,5
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	32,7	67,3	43,5	56,5	16,3	83,7
Industrie delle macchine elettriche ed elettroniche	28,7	61,3	49,4	50,6	12,0	88,0
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatture	40,1	59,9	47,0	53,0	10,4	89,6
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	6,8	93,2	37,1	62,9	2,8	97,2
Costruzioni	43,8	56,2	47,2	52,8	7,8	92,2
SERVIZI	31,2	68,8	37,2	62,8	6,5	93,5
Commercio al dettaglio	29,2	70,8	34,6	65,4	7,4	92,6
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	44,5	55,5	46,4	53,6	16,2	83,8
Commercio all'ingrosso	30,4	69,6	35,9	64,1	7,4	92,6
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	50,7	49,3	55,3	44,7	16,9	83,1
Trasporti e attività postali	18,4	81,6	28,2	71,8	4,0	96,0
Informatica e telecomunicazioni	20,5	79,5	26,5	73,5	2,6	97,4
Servizi avanzati alle imprese	24,2	75,8	28,9	71,1	2,6	97,4
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	16,1	83,9	37,6	62,4	3,1	96,9
Servizi operativi alle imprese	28,4	71,6	40,4	59,6	2,8	97,2
Istruzione e servizi formativi privati	19,2	80,8	35,0	64,9	16,5	83,5
Sanità e servizi sanitari privati	27,2	72,8	32,8	67,2	15,1	84,9
Altri servizi alle persone	34,3	65,7	41,7	58,3	6,4	93,6
Stadi professionali	25,4	74,6	25,4	74,6	0,0	100,0

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2005

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

ALLEGATO
MATERIALI E STRUMENTI PER LA RIFLESSIONE E IL
DIBATTITO

Allo scopo di stimolare le riflessioni sui temi della formazione continua, si presentano di seguito alcuni contributi sia di taglio teorico che di approfondimento.

I contributi proposti sono frutto delle riflessioni degli autori; pertanto i relativi contenuti (generali e specifici) non sono in alcun modo riconducibili alle posizioni ed alle strategie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

1. SOTTOINVESTIMENTO IN FORMAZIONE DEI LAVORATORI: I FATTORI RILEVANTI⁷⁷

1.1 Introduzione

L'intervento pubblico in materia di formazione è una prassi consolidata, sia nel nostro paese che in altre economie sviluppate. Esso riguarda la scuola secondaria e terziaria, con il disegno di percorsi professionalizzanti, ed il mondo del lavoro, ed ha come riferimento i lavoratori disoccupati e gli occupati. In estrema sintesi, ci sono tre possibili ragioni che giustificano tale intervento. In primo luogo, c'è la valutazione che il mercato, se lasciato fare, produca un livello di formazione professionale inferiore al livello socialmente efficiente. In questo caso c'è sotto-investimento, ed il ruolo dell'intervento pubblico è quello di indurre gli agenti interessati – attraverso sussidi ed altri interventi – ad investire in modo efficiente.

In secondo luogo, c'è la presunzione che, anche quando il livello di investimento fatto dagli individui e dalle imprese raggiunge il livello efficiente, la distribuzione del capitale umano non soddisfi requisiti di equità. Se la formazione aumenta sia le opportunità di occupazione che le capacità di guadagno, il mancato accesso può accentuare, invece che diminuire, le differenze già determinate dal contesto familiare e dall'istruzione.

In terzo luogo, l'intervento pubblico può avvenire anche in assenza di problemi associati all'equità o all'efficienza, se il decisore pubblico viene condizionato da gruppi di pressione, che considerano i sussidi pubblici come possibili trasferimenti di reddito. Il consenso per una politica redistributiva può essere molto ampio, se i benefici ottenuti dagli individui formati – e dalle imprese – si diffondono anche indirettamente nell'economia.

In questo capitolo, prendiamo in esame il primo aspetto. Inoltre, vista l'eterogeneità degli agenti coinvolti in politiche formative – studenti, disoccupati ed occupati – è utile circoscrivere la discussione a quest'ultimi, che rappresentano comunque la platea più numerosa.

1.2 Il sotto-investimento in formazione

Il sotto-investimento può essere definito solo rispetto ad una situazione di riferimento, in cui il livello di investimento è adeguato secondo un qualche criterio. La situazione naturale è quella in cui l'investimento in formazione è efficiente perchè massimizza il prodotto complessivo, al netto dei costi di formazione. Ciò comporta che, al margine, i benefici marginali – sia privati che pubblici – dell'investimento siano eguali ai costi marginali – sia privati che pubblici.

I benefici della formazione sono infatti in parte appropriati dai privati – lavoratori ed imprese – che investono, ed in parte da altri soggetti, che non partecipano all'investimento stesso. Un esempio di esternalità positive si ha quando la formazione migliora le competenze produttive dei lavoratori formati, e al contempo la produttività dei lavoratori non formati, che collaborano con i primi nell'attività produttiva.

L'eguaglianza dei costi e benefici marginali garantisce il raggiungimento dell'efficienza, ma non implica lo stesso livello di formazione per gruppi di individui o per paesi diversi. Ad esempio, gli individui con un minor livello di istruzione possono avere dei costi privati di formazione più alti.

⁷⁷ di Giorgio Brunello.

Questo capitolo è tratto da lavori precedenti per la Commissione Europea, l'OCSE e la Fondazione De Benedetti. Ringrazio senza peraltro implicare i miei coautori Andrea Bassanini, Alison Booth, Maria De Paola, Edwin Leuven, e Adriana Topo.

Dati gli stessi benefici, essi dovrebbero ricevere meno formazione. Quindi, l'osservazione che i meno istruiti ricevono meno formazione non è di per sé evidenza di sotto-investimento.

Qualcuno potrebbe obiettare che il raggiungimento del livello massimo di prodotto, al netto dei costi di formazione, non sia un obiettivo desiderabile, e che l'operatore di politica economica debba invece perseguire quel livello di formazione che ottimizza una funzione più complessa del benessere sociale, in cui tipicamente entrano in gioco anche elementi di equità. In tal caso, però, ci troviamo di fronte ad una indeterminatezza concettuale: a seconda della funzione del benessere sociale, il livello ottimo di formazione varia.

Naturalmente, un livello inadeguato di investimento in formazione per gli individui con minor livello di istruzione può dipendere da altri fattori, come ad esempio la presenza di vincoli di liquidità, l'elevato tasso di separazione volontaria, o turnover, e la presenza di esternalità. Più in generale, alcuni paesi possono investire meno di altri in formazione – è il caso dell'Italia – a causa di fattori istituzionali, che agiscono da vincolo nel mercato del lavoro. In queste situazioni, ha senso parlare di sotto-investimento.

Al fine di meglio illustrare le fonti del sotto-investimento, è utile pensare ad un semplice modello economico ed apportare alcune convenienti semplificazioni della realtà. Ad esempio, si consideri solo la formazione che è facilmente utilizzabile non solo nell'impresa in cui è stata ottenuta ma anche in altre imprese, ed in cui esiste perciò un serio problema potenziale di turnover volontario⁷⁸.

Si assuma poi che le imprese siano tra di loro identiche e che gli individui vivano e lavorino per due periodi. La formazione avviene nel primo periodo, e incide positivamente sia sulla produttività sia sulle retribuzioni nel secondo periodo. All'inizio del secondo periodo, il lavoratore che è stato oggetto di formazione può decidere di lasciare volontariamente l'impresa per trovare un lavoro più adeguato. L'investimento ottimale in formazione, come abbiamo visto, richiede che il costo marginale sia pari al ricavo marginale.

Se il mercato del lavoro fosse perfettamente competitivo, il lavoratore otterrebbe una retribuzione pari al suo prodotto marginale. Poiché però l'incremento di produttività dovuto alla formazione è estendibile a tutte le possibili imprese, diventa impossibile per l'impresa che investe sostenere i costi di formazione. Come ha mostrato Gary Becker⁷⁹, sono i lavoratori che debbono finanziare l'investimento, sia pagandone il costo sia accettando una retribuzione iniziale al di sotto del livello iniziale di produttività.

In questo contesto, c'è sotto-investimento qualora il lavoratore non sia in grado di finanziare l'attività formativa, sia per la presenza di vincoli di liquidità sia per vincoli normativi alle retribuzioni, come i salari minimi contrattuali. I primi sono legati al fatto che il capitale umano non può agire da collaterale, e quindi allo scarso accesso al credito; i secondi impediscono alle retribuzioni di scendere al di sotto di un livello prefissato, al fine di finanziare l'attività formativa. Ci può essere sotto-investimento anche quando i rendimenti della formazione sono incerti, sia a causa di shocks alla domanda di particolari competenze sia in presenza di incertezza riguardo alla possibilità di riuscire ad acquisire una certa qualifica. Poiché gli individui sono difficilmente assicurabili da questo tipo di rischio, l'investimento che sono disposti a sostenere ne viene scoraggiato⁸⁰.

⁷⁸ Molta formazione ha queste caratteristiche. Cfr. Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. and Leuven, E., (2005), *Workplace Training in Europe, A Report to Fondazione Debenedetti*, mimeo, *IZA Discussion Paper 1640*.

⁷⁹ Cfr. Becker, G. (1962), *Investment in Human capital: a Theoretical Analysis*, *Journal of Political Economy*, 70, pp 9-49.

⁸⁰ Cfr. Layard, R., Robinson, P. and Steedman, H. (1995), *Lifelong learning*, *CEP occasional paper n.9*.

Anche in assenza di vincoli al credito o istituzionali, ci può essere sotto-investimento se l'impresa che fornisce la formazione non può garantire in modo credibile la qualità della formazione pagata dal lavoratore. Le difficoltà a misurare e verificare la quantità e qualità della formazione pone problemi rilevanti di opportunismo, che sono stati considerati con un certo dettaglio nella letteratura⁸¹. Con limitata osservabilità e verificabilità dei risultati, l'impresa può essere tentata di incassare la riduzione nella retribuzione concordata con il lavoratore senza fornire la formazione richiesta, o fornendo una formazione di scarsa qualità⁸².

Recentemente, nuovi possibili fonti di inefficienza sono state indicate dalla letteratura che esamina la formazione quando i mercati del lavoro non sono perfettamente competitivi, a causa della presenza di frizioni o di asimmetrie informative. In questa situazione, le imprese possono essere disposte a finanziare in parte o *in toto* i costi della formazione - anche se le competenze ad essa associate sono facilmente trasferibili ad altre imprese - a patto che ci sia *compressione salariale*, definita come la situazione in cui la produttività dell'investimento in formazione cresce più rapidamente delle retribuzioni, generando così un profitto positivo.

La divergenza tra produttività e retribuzioni può essere indotta da ragioni diverse, come ad esempio la presenza di costi di ricerca di un nuovo posto di lavoro, e di riallocazione tra un lavoro e l'altro, oppure l'asimmetria informativa, che riduce il valore della produttività attesa di un lavoratore formato quando questi passa dall'impresa formatrice ad una nuova impresa. Come hanno mostrato in una serie di lavori Acemoglu and Pischke⁸³, la presenza di asimmetrie informative trasforma competenze tecnicamente spendibili nel mercato in competenze in parte specifiche all'impresa che forma, tutelandone così l'investimento.

Supponiamo quindi che, contrariamente a quanto sostenuto da Becker⁸⁴, siano le imprese a investire nella formazione, e a sopportarne i costi, almeno per quanto riguarda i lavoratori occupati. In questo caso le imprese decideranno quanto investire tenendo presente i costi e i ricavi marginali dell'investimento. Non però i ricavi complessivi - privati e sociali - ma solo quelli sociali. Assumiamo per semplicità che i costi marginali siano soltanto privati. Allora l'investimento sarà sub-ottimale in queste circostanze per tre ragioni: primo, le imprese non considerano per definizione i benefici sociali dell'investimento; secondo, il sistema di mercato introduce delle esternalità negative, che penalizzano la profittabilità dell'investimento; terzo, una parte dei rendimenti dell'investimento che le imprese finanziano non viene appropriata dalla stessa, ma dal lavoratore, che contratta un incremento salariale dopo la formazione (problema dell'ostaggio).

⁸¹Cfr. Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York: The Free Press. Hashimoto, M. (1981), Firm-Specific Human Capital as a Shared Investment, *American Economic Review*, 71, pp. 475-482. Prendergast, C. (1993), The Role of Promotion in Inducing Specific Human Capital Acquisition, *Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108, 523-34. Kahn, C., e Huberman, G. (1988), Two-sided Uncertainty and 'Up-or-Out' Contracts, *Journal of Labor Economics*, 6, 423-44. MacLeod, B. and Malcomson, J. (1993), Specific Investments and Wage Profiles in Labour Markets, *European Economic Review*, 37, pp. 343-354. Acemoglu, D. and Pischke, J. (1999a). The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy*, pp. 539-72. Malcomson, J., Maw, J., e McCormick B. (2002), General Training by Firms, Apprentice Contracts, and Public Policy, *European Economic Review*, Vol. 47, No. 1, pp. 197-227.

⁸² Il caso dell'apprendistato in Italia può essere letto in parte in quest'ottica. Qui, piuttosto che riduzioni del costo del lavoro sono finanziate dallo Stato, tramite l'azzeramento de facto degli oneri sociali a carico dell'impresa. Per una discussione dettagliata cfr. Brunello, G. e Topo, A., (2005), Dalla formazione apparente alla formazione effettiva? Il nuovo apprendistato professionalizzante, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*.

⁸³ Cfr. Acemoglu, D. and Pischke, J. (1998), Why do Firms Train? Theory and evidence, *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 79-119. Acemoglu, D. and Pischke, J. (1999a). *op. cit.* Acemoglu, D. and Pischke, J. (1999b), Beyond Becker: Training in Imperfect Labor Market, *Economic Journal*, 109 (February), F112-F142. Acemoglu, D. and J.-S. Pischke (2003), Minimum Wage and On-the-Job Training, *Research in Labor Economics*, forthcoming.

⁸⁴ Cfr. Becker, G., *op. cit.*

Mentre il primo caso sembra ovvio, almeno in teoria, il secondo caso richiede una spiegazione. L'esternalità negativa si ha quando il lavoratore formato si dimette e trova lavoro in un'altra impresa. Poiché la nuova impresa assumerà questo lavoratore solo in presenza di profitti positivi, quello che avviene tramite il turnover è che una parte dei profitti associati all'investimento in formazione sono appropriati dalla nuova impresa, invece che dall'impresa che ne sostiene i costi (*poaching externality*).

Il terzo caso nasce dal fatto che, una volta che l'investimento è stato effettuato e pagato dall'impresa, il lavoratore formato può cercare di appropriarsi di una parte della rendita dell'investimento, sotto minaccia di non utilizzarlo per l'impresa stessa. In queste circostanze, l'impresa si trova in una condizione di ostaggio, ed è di solito costretta a cedere una quota dei profitti legati all'investimento.

I fenomeni di turnover e di contrattazione ex-post, che possono avere un effetto significativo sull'incentivo a fare formazione sono condizionati da fattori istituzionali, che incidono sui mercati del lavoro e del prodotto. Ad esempio, mercati del lavoro con elevata disoccupazione riducono la pressione salariale, e quindi possono stimolare l'attività di investimento in formazione da parte delle imprese. Come sottolineano Bassanini, Booth, Brunello, De Paola e Leuven⁸⁵, la concorrenza nel mercato del prodotto influenza la formazione attraverso i seguenti canali: a) la deregolamentazione riduce le rendite ed i profitti, e quindi la formazione; b) più concorrenza può nel contempo indurre le imprese a fare più formazione al fine di competere meglio; c) la presenza di mercati maggiormente contestabili può indurre i lavoratori a moderare le richieste retributive, a causa del maggior rischio di perdere il lavoro, con effetti positivi sull'attività formativa.

La letteratura economica ha messo in luce il ruolo di altri fattori istituzionali, che condizionano le decisioni di fare o meno formazione, come ad esempio l'azione del sindacato e le dinamiche retributive derivanti da vincoli normativi. Il sindacato ha un effetto positivo sulla quantità di formazione quando contribuisce alla riduzione dell'asimmetria informativa e del turnover, e al possibile ridimensionamento del problema dell'ostaggio⁸⁶. D'altra parte, quando si persegue un interesse di natura egualitario, vi può essere un disincentivo per l'impresa a formare. La selezione di chi viene formato, dopotutto, non è una decisione indifferente.

La presenza di salari minimi può avere un ruolo positivo per la formazione: poiché le imprese debbono pagare la retribuzione minima anche ai lavoratori non specializzati, la cui produttività è relativamente bassa, esse possono trovare conveniente investire in modo da accrescerne la produttività⁸⁷.

Finora abbiamo argomentato che il turnover è uno dei fattori che possono ridurre la formazione al di sotto del livello socialmente efficiente. Ma tale argomentazione prende l'avvio dall'assunzione – peraltro discutibile – che la decisione di turnover sia indipendente dall'attività di formazione. Una possibile obiezione a questa impostazione è che una delle ragioni per cui si investe in formazione è per accrescere la fidelizzazione del lavoratore e ridurre la propensione a dimettersi per cercare un'altra posizione lavorativa. Abbiamo detto sopra che il turnover danneggia l'incentivo a formare. Ma se la formazione stessa riduce sufficientemente il turnover, non possiamo escludere che il livello di investimento sviluppato dalle imprese sia sufficientemente vicino a quello socialmente ottimo. Anzi, si potrebbe dire di più, non possiamo escludere che vi

⁸⁵ Cfr. Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. and Leuven, *op. cit.*

⁸⁶ Cfr. Ryan, P. (1994), Training quality and trainee exploitation, in R. Layard, K. Mayhew and G. Owen (eds), *Britain's Training Deficit*, Aldershot: Avebury. Booth, A., Francesconi, M., and Zoega G. (1999), Training, Rent-sharing and Unions, *CEPR Discussion Paper Series*, No. 2200.

⁸⁷ Cfr. Acemoglu and Pischke, 1999a, *op. cit.*

sia un investimento persino superiore, come discusso da Brunello e De Paola e da Bassanini, Booth, Brunello, De Paola e Leuven⁸⁸.

In sostanza, quando la formazione tende a ridurre il turnover, gli equilibri di mercato potrebbero determinare livelli di investimento in formazione non necessariamente inferiori al livello socialmente ottimo: Anzi, può essere persino superiore⁸⁹. Se questo è vero, ed il decisore pubblico non è mosso da finalità anche di tipo equitativo, non esiste quindi un argomento univoco che individui i fallimenti del mercato e che, dunque, richieda una correzione da parte della politica pubblica (per argomenti di tipo equitativo che giustificano, anche in caso di distribuzioni efficienti, l'intervento pubblico si veda il capitolo 2 dell'allegato).

L'ambiguità del ragionamento teorico suggerisce la necessità di integrare tale ragionamento con l'evidenza empirica. A questo aspetto è dedicato il prossimo paragrafo.

1.3 L'evidenza empirica

Mentre la teoria economica evidenzia in modo chiaro le ragioni a favore e contro un possibile sotto-investimento in formazione, la valutazione empirica è complicata dal fatto che i costi e i benefici della formazione sono spesso difficili da misurare con accuratezza. Da una parte, le misure della produttività individuale sono rare e la retribuzione, che spesso è presa come indicatore sostitutivo, dipende da molti altri fattori. D'altra parte, chi risponde alle indagini statistiche spesso non ha un'idea chiara del costo opportunità della formazione. Quando è l'impresa a finanziare la formazione e a rispondere sono i lavoratori, anche i costi monetari della formazione sono difficili da accertare. Da non sottovalutare poi l'importanza dei benefici sociali, o delle esternalità positive. Al momento sappiamo qualcosa sulle esternalità indotte dalla scolarità, ma pressoché nulla su quelle indotte dalla formazione.

Lasciando da parte questi problemi, alcuni autori hanno cercato di valutare il grado di sotto-investimento usando informazioni sul rendimento della formazione. L'idea è che tale sotto-investimento trovi riscontro nella combinazione di elevati rendimenti e bassi livelli di investimento: se alcuni lavoratori potessero solo investire, lo farebbero, visti i rendimenti, ma ne sono impediti a causa di vincoli vari, come ad esempio i vincoli di liquidità.

Studi di Booth and Bryan, Frazis and Loewenstein, Mincer e Blanchflower and Lynch⁹⁰, suggeriscono che i rendimenti privati della formazione sono molto più elevati del tasso di rendimento reale dei titoli - 4 per cento - e dell'istruzione scolastica - circa 5-10 per cento per anno di scuola⁹¹. Tuttavia, ci sono dubbi sulla correttezza di queste stime, e studi recenti basati su un disegno più accurato della ricerca empirica, che distingue in modo più credibile tra lavoratori

⁸⁸ Cfr. Brunello, G. and De Paola, M. (2004), *Training and the density of economic activity: evidence from Italy*, *IZA working papers n. 1173*. Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. and Leuven, E., (2005), *Workplace Training in Europe, A Report to Fondazione DeBenedetti*, mimeo, *IZA Discussion Paper 1640*.

⁸⁹ Cfr. Brunello e De Paola, 2004, *op. cit.*

⁹⁰ Cfr. Booth, A. and Bryan M. (2002), *Who Pays for General Training? New evidence for British Men and Women*, *IZA Discussion Paper No. 486*, April. Frazis, H., and Loewenstein M. A. (1999), *Reexamining the Returns to Training: Functional Form, Magnitude, and Interpretation*, United States Bureau of Labor Statistics, Office of Employment Research and Program Development, Working paper 325. Blanchflower, D. and Lynch, L. (1994), *Training at Work: A Comparison of U.S. and British Youths*, in Lynch, L. (ed.), *Training and the private sector: International comparisons*, National Bureau of Economic Research, Comparative Labor Markets Series, Chicago and London: University of Chicago Press, 233-60.

⁹¹ Cfr. Bishop, J. (1994), *The Impact of Previous Training on Productivity and Wages*, in L. Lynch (ed.), *Training and the Private Sector: International Comparisons*, Chicago: University of Chicago Press, 1994).

trattati e non, mostrano che i rendimenti privati della formazione possono essere considerevolmente inferiori⁹².

Anche se ammettiamo che i rendimenti privati della formazione siano elevati, l'assenza di informazione sui costi – e sui rendimenti sociali – implica che non possiamo ragionevolmente trarre conclusioni definitive sulla presenza e l'entità dei fallimenti del mercato.

Una linea di ragionamento alternativo è che la carenza di investimenti in formazione sia più probabile quando questa ha carattere generale e i mercati del lavoro sono imperfetti, a causa delle possibili esternalità negative. Ci sono due principali obiezioni a questa ipotesi. Primo, il fatto che le imprese finanzino la formazione non vuol dire che i lavoratori non sostengano almeno una parte del costo in termini di retribuzioni più basse. Secondo, un livello efficiente di formazione non si può escludere anche in mercati imperfetti se la formazione stessa riduce sufficientemente il turnover.

Nonostante l'importanza dell'argomento ai fini della presente discussione, l'impatto della formazione sul turnover ha ricevuto scarsa attenzione nella letteratura empirica. Ciò è sorprendente alla luce di quanto sottolineato nelle pagine precedenti. Gli scarsi lavori sull'argomento utilizzano principalmente dati americani ed ottengono, nel complesso, un risultato ambiguo. Lynch⁹³ (1991) trova che mentre la formazione fatta sul posto di lavoro reduce la probabilità di dimissioni volontarie, la formazione in aula e in centri esterni favorisce il turnover. Veum⁹⁴ (1997) usa gli stessi dati e conclude che i lavoratori formati hanno la stessa probabilità di lasciare l'impresa dei lavoratori non formati. Risultati simili sono stati ottenuti da Krueger and Rouse⁹⁵ (1998), che hanno utilizzato i dati di personale di due grandi imprese americane. In contrasto, Parent⁹⁶ (1999), mostra che la formazione sul posto di lavoro reduce sensibilmente la probabilità di dimissioni volontarie. Brunello e De Paola⁹⁷, infine, usano dati per i principali paesi europei e trovano che la formazione fornita dal datore di lavoro non ha un effetto significativo sulla probabilità che i lavoratori formati lascino l'impresa in periodi successivi.

In conclusione, l'evidenza empirica sul sotto-investimento in formazione non consente di arrivare a delle conclusioni precise. Da un lato ci sono risultati contrastanti e controversi, dall'altro esistono dei seri problemi di misurazione delle variabili cruciali. Si tratta di un quadro non del tutto soddisfacente, anche alla luce delle implicazioni di politica economica.

1.4 Conclusioni

La formazione ha un ruolo importante nella strategia europea per una maggiore occupazione e competitività, come documentato in una serie di risoluzioni della Comunità Europea. Un'assunzione implicita alla base di questa strategia è che il settore privato – se lasciato a sé stesso – non sia in grado di garantire il livello ottimale di formazione, tale da eguagliare i costi ai benefici privati e sociali. Come abbiamo visto in questo breve capitolo, tuttavia, l'evidenza empirica a sostegno della presenza di sotto-investimento è del tutto scarsa e poco convincente.

⁹² Cfr. Bassanini, Booth, Brunello, De Paola e Leuven, E., *op. cit.*

⁹³ Lynch, L. M. (1991), The Role of Off-the Job vs. On-the-Job Training for the Mobility of Young Women Workers, *American Economic Review* 81, pp.151-156.

⁹⁴ Cfr. Veum, J. (1997), Training and Job Mobility among Young Workers in the United States, *Journal of Population Economics* 10,2, pp. 219-233.

⁹⁵ Krueger, A. e Cecilia Rouse, (1998). "The Effect of Workplace Education on Earnings, Turnover, and Job Performance," *Journal of Labor Economics*

⁹⁶ Cfr. Parent, Daniel (1999), Wages and Mobility: The Impact of Employer-Provided Training, *Journal of Labor Economics*, 17, 298-317.

⁹⁷ Cfr. Brunello, G., De Paola, *op. cit.*

Nonostante la scarsa evidenza, le politiche formative sono molto frequenti e dirette sia all'offerta che alla domanda. Esempi di politiche mirate all'offerta sono le clausole di restituzione (payback clauses) – in base alle quali i lavoratori che si dimettono dopo la formazione debbono ripagare una parte dei costi formativi sostenuti dall'impresa - i contratti di apprendistato, e le misure che utilizzano la leva fiscale – deduzioni, sussidi, tasse per le imprese che non formano. Le politiche mirate alla domanda sono dirette invece agli individui ed includono sussidi, prestiti e vouchers formativi.

In assenza di convincenti elementi basati sull'inefficienza dell'azione del mercato, tutte queste politiche possono essere motivate da ragioni di equità. Poiché il capitale umano è una fonte importante di reddito e soddisfazione, un'allocazione equa richiede una qualche forma di redistribuzione in favore di quei gruppi di individui che hanno meno probabilità di essere formati. Come discusso in dettaglio da Bassanini e coautori⁹⁸, la domanda principale in questo caso è se la politica economica debba correggere i risultati – le differenze individuali nel livello di formazione – o modificare le condizioni iniziali – ad esempio quelle legate a differenze nel livello di istruzione, anche alla luce del fatto che la formazione non è necessariamente un buon strumento redistributivo, visto che i rendimenti dell'investimento sono particolarmente bassi tra i lavoratori svantaggiati.

⁹⁸Cfr. Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. and Leuven, E., *op. cit.*

2. SELEZIONE DEI LAVORATORI NEI PROCESSI FORMATIVI E RUOLO DELLE POLITICHE PUBBLICHE⁹⁹

2.1 Introduzione

I benefici che i lavoratori possono trarre dalla partecipazione ad attività formative sono molteplici. Quello su cui più frequentemente si concentra l'analisi economica è l'effetto positivo della formazione sulla produttività e, quindi, sul livello del salario e sulla sua crescita nel tempo. Ma anche a parità di salario, la formazione può favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e ridurre il rischio di perdita del posto di lavoro o aumentare la capacità di cambiare occupazione. Inoltre, può contribuire a migliorare la soddisfazione dei singoli all'interno di un'organizzazione produttiva, consentire il loro coinvolgimento attivo nella soluzione dei problemi e facilitare l'interazione tra di essi e verso l'esterno.

Tuttavia, in un sistema in cui la formazione dipende in misura prevalente dal finanziamento e dalle scelte private, soprattutto delle imprese, la distribuzione delle opportunità di formazione tra i diversi gruppi di lavoratori si presenta assai ineguale. È possibile, perciò, che essa faccia aumentare le disuguaglianze e la segmentazione nel mercato del lavoro. In questo contesto le politiche pubbliche di formazione continua devono assecondare la distribuzione 'spontanea' risultante dalle scelte delle imprese o prefiggersi di correggerla? In tal caso, secondo quali criteri, con quali strumenti? Quali sono le implicazioni per il sistema di formazione continua in Italia?

Nella sezione successiva si richiamano sinteticamente alcune evidenze empiriche sui partecipanti alle attività di formazione continua mentre nella terza sezione si considerano le motivazioni e i limiti di un intervento pubblico in base ai criteri di efficienza e di equità. Nella quarta sezione, si analizza la congruenza del sistema italiano di formazione continua rispetto all'obiettivo migliorare la sua distribuzione tra gruppi di lavoratori oltre che di aumentare il volume complessivo di opportunità formative. In conclusione si indicano delle possibili ipotesi di evoluzione del sistema utili a questo scopo.

2.2 La distribuzione della formazione tra i lavoratori: elementi di evidenza empirica

L'evidenza empirica mostra che in pressoché tutti i paesi le attività di formazione non si distribuiscono uniformemente tra i diversi gruppi di lavoratori. Alcuni di essi hanno frequenti opportunità di formazione mentre altri vi partecipano assai più raramente. In base ai dati dell'indagine IALS (*International Adult Literacy Survey*) estesa a un gruppo di 16 paesi relativamente agli anni '90, si riscontra che le ore di formazione destinate alle donne sono il 17% in meno di quelle degli uomini. Il tasso di partecipazione alla formazione dei lavoratori con più di 55 anni di età è pari a $\frac{3}{4}$ di quello dei lavoratori in età centrale. Anche l'intensità della formazione, misurata in numero di ore di formazione per occupato, risulta fortemente declinante rispetto all'età. Il tasso di partecipazione nelle occupazioni a bassa qualifica è solo $\frac{1}{3}$ di quello che si registra nelle professioni qualificate, mentre la probabilità di formazione di chi ha un titolo di studio inferiore al livello secondario superiore è pari a meno della metà di quella di chi è in possesso di un'istruzione terziaria. Il gap sofferto dai lavoratori meno qualificati e meno istruiti è particolarmente ampio in alcuni paesi tra cui l'Italia. Gli immigrati generalmente ricevono meno formazione. Gli occupati nelle piccole imprese ricevono assai meno formazione rispetto ai loro colleghi delle grandi imprese¹⁰⁰.

⁹⁹ Di Giuseppe Croce e Andrea Montanino

¹⁰⁰ Cfr. OECD, *Employment Outlook*, 2003.

Sulla base di dati relativi agli Stati Uniti¹⁰¹ risulta inoltre che nelle imprese dove è più alto il turn over è più scarsa l'attività formativa. Inoltre, le piccole imprese offrono meno opportunità formative delle grandi e anche tra settori si riscontrano variazioni significative. Si deve anche notare che la percentuale di lavoratori che partecipano alla formazione è correlata positivamente all'intensità di capitale e all'incidenza delle spese in R&D.

Stime recenti per l'insieme dei paesi europei mostrano che la probabilità di ricevere formazione è associata positivamente al livello di istruzione dei lavoratori e al contenuto di competenze delle diverse professioni¹⁰². Viceversa, essa declina con l'età ed è minore per i lavoratori part-time, per quelli temporanei e per coloro che sono occupati nelle piccole imprese. Anche le donne hanno una minore probabilità di ricevere formazione dal datore di lavoro. Questi effetti delle caratteristiche individuali dei lavoratori sulla probabilità di partecipare ad attività formative costituiscono dei risultati ormai piuttosto consolidati, anche se permangono differenze – anche marcate – tra paesi. Risultati simili sulle diverse probabilità di ottenere formazione si osservano anche nel caso dell'Italia, anche se non è disponibile un'ampia letteratura empirica¹⁰³.

2.3 Efficienza ed equità della distribuzione della formazione

Le politiche formative, oltre che promuovere un adeguato volume complessivo di formazione, possono incidere anche sulla distribuzione della stessa tra i diversi gruppi di lavoratori. In base a un criterio di efficienza, la distribuzione socialmente ottimale è data dalla situazione in cui ogni lavoratore riceve la quantità di formazione in corrispondenza della quale è massimo il surplus sociale. Tale surplus è pari alla differenza tra il prodotto conseguibile con l'impiego di lavoro formato e i costi complessivi sostenuti per la formazione.

L'analisi economica dimostra che le scelte private (dei lavoratori e delle imprese) possono risultare in una quantità di formazione inferiore rispetto a quella 'efficiente'¹⁰⁴. Le cause di tale sottoinvestimento possono scaturire dal funzionamento dei mercati del lavoro o avere origine al suo esterno.

In particolare, uno dei motivi che rende arduo il raggiungimento del livello ottimale di formazione è il fatto che sia il lavoratore sia l'impresa, in generale, traggono beneficio dalla formazione e, di conseguenza, è necessario il contributo di entrambi affinché si abbia un investimento socialmente efficiente. Ma allo stesso tempo le caratteristiche intrinseche di intangibilità e non verificabilità dell'investimento formativo (è difficile misurare in termini incontrovertibili la quantità e soprattutto la qualità della formazione) rendono difficile il finanziamento congiunto da parte di impresa e lavoratore. Se quest'ultimo non è in grado di controllare ed esigere dall'impresa la formazione stabilita, viene meno la possibilità di un accordo sulla copertura dei costi. Pertanto ogni parte deciderà unilateralmente e il risultato sarà inefficiente dal punto di vista collettivo. Più precisamente, è probabile che l'investimento venga effettuato dalla parte per la quale risulta maggiore il rendimento privato conseguibile (e che, al tempo stesso, non sia soggetta a vincoli che ne impediscano l'investimento)¹⁰⁵.

¹⁰¹ Cfr. Lynch L.M. e Black S.E. (1998), *Beyond the incidence of employer-provided training*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol.52, no.1.

¹⁰² Cfr. Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., Leuven E. (2005), *Workplace training in Europe, A Report to Fondazione Debenedetti*, mimeo.

¹⁰³ Cfr. Montanino A., 2001, *Formazione aziendale, struttura dell'occupazione e dimensione dell'impresa*, in *Rivista di Politica Economica*, (Luglio-Agosto 2001).

¹⁰⁴ Sul piano teorico è ugualmente possibile che l'inefficienza delle scelte private consista in un eccesso di formazione.

¹⁰⁵ Cfr. Acemoglu D. e Pischke J. (1999), *Beyond Becker: Training in imperfect labour markets*, in *Economic Journal*, 109 (February).

In linea con questa previsione della teoria, dall'evidenza empirica disponibile risulta che nella gran parte dei casi la formazione è fornita dalle imprese pur non essendo di tipo strettamente specifico. Piuttosto, la formazione può essere caratterizzata prevalentemente come trasferibile (vale a dire che fornisce competenze e conoscenze impiegabili anche in qualche altra impresa oltre quella presso cui il lavoratore le ha acquisite). Nei paesi europei una media compresa tra il 70 e l'80% (a seconda delle fonti statistiche) dei corsi è fornita – e nella maggior parte dei casi anche pagata – dalle imprese. Comunque in nessun paese questa percentuale scende al di sotto del 50%. Anche tenendo conto della minore durata dei corsi forniti dalle imprese rispetto a quelli indipendenti da esse, resta comunque vero che in media i 2/3 della formazione ricevuta dai lavoratori dipende dalle imprese¹⁰⁶. Se si considera che, al contrario, sia pure sulla base della poca evidenza empirica disponibile al riguardo, non sembra che i lavoratori occupati contribuiscano, direttamente o indirettamente, in misura altrettanto ampia al finanziamento della formazione, si può concludere che le imprese svolgono un ruolo preminente nella scelta dei percorsi formativi, nel finanziamento e nella fornitura della formazione ai lavoratori occupati.

Da ciò deriva anche che quasi sempre esse assumono un ruolo primario nella programmazione e nella gestione delle attività formative e, quindi, nella selezione dei destinatari¹⁰⁷.

In tali circostanze è evidente che gli investimenti formativi rifletteranno l'obiettivo della massimizzazione del rendimento privato dell'impresa, piuttosto che del surplus sociale, e saranno condizionati ai vincoli informativi, organizzativi e finanziari ai quali è soggetta l'impresa. I risultati, pertanto, possono divergere in misura più o meno rilevante dal criterio di efficienza. Ma soprattutto, le scelte delle imprese tenderanno a penalizzare in misura più pesante i gruppi 'deboli' di lavoratori, ai quali più raramente saranno offerte opportunità di formazione. Possiamo attenderci, infatti, che siano i lavoratori 'forti' sul mercato del lavoro (i più istruiti, quelli meglio inseriti nelle strutture aziendali, o con disponibilità di tempo e risorse) ad avere anche le maggiori chances di formazione. Al contrario, la formazione offerta alle componenti 'deboli' di forza lavoro rimarrà scarsa poiché presenta rendimenti *lordi* modesti e costi elevati.

È quindi possibile immaginare un intervento pubblico espressamente finalizzato a sostenere la formazione dei gruppi 'deboli' allo scopo di ridurre le disuguaglianze di reddito e di prospettive professionali tra lavoratori.

Un intervento di questo tipo, avente un obiettivo di equità, può dar luogo, a seconda dei casi, a due diversi risultati. Nel caso più favorevole la formazione di soggetti 'deboli' consente una riduzione delle disuguaglianze e, al tempo stesso, un miglioramento dell'efficienza. Un esempio è rappresentato dalla formazione destinata a lavoratori occupati a tempo determinato, presumibilmente giovani ma senza risorse finanziarie, ai quali le imprese hanno poca convenienza a offrire formazione a causa del loro elevato turnover e che, d'altro canto, non possono provvedervi individualmente per la mancanza di risorse proprie e per la mancanza di credito per la spesa in formazione. Un intervento a loro favore ridurrebbe il gap formativo di cui soffrono migliorando, al tempo stesso, l'efficienza.

Nel caso opposto può emergere, invece, un *trade-off* tra efficienza ed equità. La riduzione delle disuguaglianze, infatti, può richiedere che si spinga la formazione al di là del livello ottimale, con un peggioramento dell'efficienza. In tal caso, dal punto di vista aggregato i costi della formazione aggiuntiva (sostenuti dall'impresa e/o dallo Stato) superano i benefici (l'aumento di produttività), tuttavia può essere giustificata in quanto risulta vantaggiosa per il lavoratore e desiderabile dal punto di vista della società nel suo complesso se questa persegue un obiettivo di equità. Naturalmente, la formazione aggiuntiva non deve comunque superare il limite oltre il

¹⁰⁶ Cfr. Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., Leuven E. (2005), *op. cit.*

¹⁰⁷ Anche nell'esperienza italiana che, dall'introduzione della L.236 del 1993, si basa sullo strumento dei piani formativi, sono le imprese i principali 'decisori' per ciò che riguarda la formazione degli occupati.

quale non determini alcun beneficio (neanche al lordo dei costi) per i destinatari. In queste circostanze, infatti, alla politica formativa si dovrebbero preferire altre misure, come ad es. politiche attive del lavoro o trasferimenti monetari.

Un esempio di situazione in cui potrebbe emergere un *trade-off*, è quello relativo ai lavoratori con un basso livello di istruzione, per i quali gli effetti della formazione in termini di apprendimento e produttività possono risultare modesti. Anche in questo caso le imprese sono relativamente poco inclini a offrire formazione. Un intervento pubblico che offra loro maggiori opportunità di acquisizione di capitale umano può avere un effetto benefico rispetto alla loro condizione di svantaggio nel mercato del lavoro ma implica un costo in termini di efficienza.

Peraltro, proprio la presenza di tale costo pone l'interrogativo, su un piano più generale, se non siano da ritenersi prioritarie le politiche scolastiche per i giovani rispetto a successivi interventi compensativi su adulti con scarso livello di istruzione, che rappresentano spesso un rimedio di limitata efficacia. È evidente, a questo riguardo, l'opportunità di inserire le politiche formative per gli occupati nel quadro generale delle politiche per il capitale umano, entro il quale andrebbero opportunamente valorizzati i legami di complementarità tra gli investimenti in capitale umano riguardanti diverse fasi della vita.

Box 17 - Contributo obbligatorio dello 0,30% e selezione dei destinatari della formazione

Il finanziamento della formazione continua attraverso i Fondi interprofessionali si basa sul prelievo di un contributo obbligatorio proporzionale alla massa salariale pagato dalle imprese. L'obbligatorietà del contributo è adeguata a risolvere i problemi di *free-riding* nel finanziamento della formazione in mancanza di un coordinamento volontario tra gli agenti; prelevando risorse su tutta l'occupazione privata ciò consente inoltre di spalmarne gli oneri mantenendo il prelievo procapite entro limiti contenuti.

Il disegno del contributo, a carico dell'impresa ma proporzionale al salario, implica di fatto una distribuzione dei costi della formazione tra imprese e lavoratori in quanto l'introduzione del contributo comporta – per valori normali delle elasticità di domanda e offerta di lavoro – una riduzione del surplus sia delle une che degli altri. Il finanziamento della formazione viene quindi alimentato da risorse di imprese e lavoratori. Tale *cofinanziamento* giustifica dal punto di vista economico la natura paritetica dei Fondi, nei quali le parti sociali gestiscono congiuntamente le politiche formative.

Il prelievo obbligatorio non riguarda solo le componenti *skilled* (o chi ha beneficiato in passato della formazione), come pure la teoria suggerirebbe nel caso in cui si individuasse la causa del sottoinvestimento nelle imperfezioni del mercato del credito, ma tutti i lavoratori dipendenti, indipendentemente da qualsiasi distinzione tra *skilled* e *unskilled*. Attraverso un'aliquota uniforme, l'imposta incide in ugual misura, in termini relativi, sui salari di tutti i lavoratori.

Il gettito complessivo che affluisce ai Fondi viene gestito da questi con ampi margini di discrezionalità secondo i criteri dettati dagli Statuti e dai Regolamenti che essi stessi si sono autonomamente dati, e secondo le previsioni dei Piani operativi di attività di ciascun Fondo (si veda il parte III. Cap. 4 di questo Rapporto). Le risorse sono destinate in larghissima parte a piani formativi territoriali, settoriali e aziendali. L'accesso del lavoratore alla formazione, in definitiva, dipende da decisioni dell'impresa a cui contribuiscono in modo più o meno incisivo e in fasi diverse, i rappresentanti dei lavoratori.

Qui si coglie un aspetto estremamente delicato del funzionamento dei Fondi. Esso consiste nella ricerca di un equilibrio tra la discrezionalità dell'impresa nella predisposizione dei propri piani formativi, complementari ai suoi programmi di innovazione e sviluppo tecnologico, alle strategie di mercato e di gestione delle risorse umane, e l'opportunità di garantire un accesso alla formazione a tutti i lavoratori, che pure contribuiscono sia pure indirettamente al suo finanziamento.

Il disegno istituzionale dei Fondi (obbligatorietà dell'imposta applicata in misura proporzionale su tutti i salari), che determina una compartecipazione di fatto dei lavoratori al finanziamento della formazione sembra implicare una politica che favorisca le possibilità di accesso di *tutti* i lavoratori alla formazione (sulla base dell'assunzione implicita che per *tutti* essa sia potenzialmente benefica in termini di reddito e di sviluppo professionale).

Il timore del persistere di una selezione dei beneficiari avversa ai segmenti deboli ha spinto da subito il Ministero del lavoro a destinare risorse a vantaggio di una formazione ad essi destinata utilizzando il canale del finanziamento della legge 236/93. Tuttavia questo si configura come un canale parallelo, marginale rispetto alle strategie delle imprese. Di conseguenza si può dubitare che esso possa effettivamente favorire i segmenti deboli di forza lavoro e

risolvere l'incoerenza nella selezione dei destinatari degli interventi formativi che fanno capo ai Fondi interprofessionali.

2.4 La formazione dei gruppi 'deboli' di lavoratori: ipotesi di evoluzione del sistema della formazione continua in Italia.

2.4.1. Le politiche formative: l'approccio dal lato della domanda

Negli ultimi anni è sensibilmente cresciuta l'attenzione dei governi dei paesi avanzati nei confronti della formazione continua. In questo nuovo contesto si è reso necessario ridefinire la logica e le modalità dell'intervento pubblico rispetto al passato. L'orientamento che possiamo ritenere oggi prevalente, desumibile anche dalle indicazioni degli organismi internazionali, ritiene che le politiche formative debbano agire prevalentemente dal lato della domanda di formazione espressa dai lavoratori e dalle imprese, mediante misure e incentivi idonei a favorire quanto più possibile il finanziamento diretto e coordinato da parte degli stessi¹⁰⁸. Questo approccio dal lato della domanda e facente leva sul cofinanziamento ribalta l'impostazione più tradizionale prevalentemente basata sull'offerta di formazione – mediante finanziamento o erogazione diretta – da parte degli organi pubblici. Esso viene giustificato in base alle seguenti assunzioni:

- una larga parte dei rendimenti della formazione va a beneficio delle imprese e dei lavoratori che vi partecipano ed è quindi naturale che essi ne sostengano i costi
- i vincoli che gravano sulla spesa pubblica limitano le risorse disponibili per interventi finanziari a sostegno della formazione
- è opportuno attivare i meccanismi di mercato da cui scaturiscono le scelte di investimento dei soggetti interessati (meccanismi che invece sono trascurati nell'approccio dal lato dell'offerta).

Un sistema basato sulla domanda si ritiene che sia preferibile per responsabilizzare i soggetti interessati, assicurare la necessaria flessibilità operativa ed evitare incongruenze tra la formazione fornita e i fabbisogni formativi dell'economia¹⁰⁹. Un tale orientamento è già presente, sia pure in forme e gradi assai diversi, nei principali modelli nazionali di formazione continua esistenti nei paesi europei. Al loro interno, infatti, più che nei sistemi di formazione iniziale, risulta preponderante il ruolo di decisori e finanziatori ricoperto dai soggetti privati (lavoratori e imprese) rispetto all'intervento pubblico¹¹⁰. Esso non appare in contraddizione neanche con le caratteristiche del sistema istituzionale che si è andato definendo in Italia, prima timidamente e poi con sempre maggiore chiarezza, a partire dagli anni novanta. Si deve però rilevare che nel caso italiano le politiche per la formazione continua sono state collocate in larga parte nell'ambito della c.d. bilateralità, vale a dire della cooperazione tra le parti sociali¹¹¹ piuttosto che in quello dei rapporti diretti tra lavoratore e impresa.

Tuttavia, neanche l'approccio incentrato sul cofinanziamento di imprese e lavoratori è privo di limiti. La capacità delle scelte private di assicurare un flusso soddisfacente di investimenti nella formazione appare tutt'altro che scontata. Nella realtà, come si è visto, proprio il coordinamento

¹⁰⁸ Vedi ad es. Wurzburg G. (1998), *Issues in financing vocational education and training in the EU*, "European Journal of Vocational Training", 13, CEDEFOP; Gasskov V. (2001), *Government interventions in private financing of training*, ILO; Bassanini A. (2004), *Improving skills for more and better jobs? The quest for efficient policies to promote adult education and training*, OECD.

¹⁰⁹ Cfr. Finegold D. (1996), *Market failure and government failure in skills investment*, in Booth e Snower (eds.)

¹¹⁰ Cfr. Croce G. (2005), *Limiti e prospettive della formazione continua in Italia*, in *Economia & Lavoro*, n.2.

¹¹¹ Cfr. Paparella D. (2001), in G.P.Cella e G. Provasi (a cura di), *Lavoro sindacato partecipazione*, F. Angeli, Milano.

degli investimenti formativi di lavoratori e imprese risulta particolarmente problematico. Di conseguenza è probabile che si affermi un *regime di scelte unilaterali*, con le inefficienze che ne possono derivare, piuttosto che un *regime di cofinanziamento*. Se sono le imprese, in particolare, a finanziare la formazione, le loro scelte tenderanno a massimizzare il proprio rendimento privato senza considerare adeguatamente quello dei lavoratori. Le risorse disponibili saranno destinate alla formazione dei gruppi di lavoratori con i rendimenti per esse più alti. Inoltre, per ciò che qui più interessa, l'approccio basato sul cofinanziamento può aspirare a realizzare una distribuzione quanto più possibile vicina a quella 'efficiente' ma non considera esplicitamente la possibilità che questa non sia soddisfacente rispetto a valutazioni di equità.

Pertanto, se da un lato la politica pubblica deve essere attenta ad evitare effetti di spiazzamento dell'investimento privato e, anzi, a incentivarlo, d'altro lato, deve anche essere in grado di intervenire ove il livello complessivo e la distribuzione degli investimenti formativi si discostino dagli obiettivi di efficienza e/o di equità.

2.4.2. Politiche formative su base collettiva e a domanda individuale

Le politiche italiane per la formazione continua hanno assunto la forma attuale soltanto nel corso degli anni novanta e sono tuttora in evoluzione. In modo schematico, possiamo distinguere al loro interno due diversi tipi di intervento a seconda del soggetto che esprime la *domanda* di formazione. Nel primo caso è l'impresa che chiede un finanziamento attraverso un 'piano' formativo che la normativa prevede sia definito d'intesa con i sindacati. Nel secondo, invece, è il singolo lavoratore che può fare richiesta di un contributo per la copertura delle spese per la propria formazione. Le domande, a loro volta, possono essere rivolte a due diversi soggetti, i Fondi interprofessionali o la pubblica amministrazione (Regioni e Province). Entrambi questi soggetti, oltre che ricevere le richieste di contributi espresse dalle imprese e dai lavoratori, stabiliscono i criteri di selezione delle richieste, definiscono gli obiettivi e i destinatari degli interventi, ripartiscono le risorse¹¹².

I Fondi interprofessionali, costituiti e gestiti autonomamente dalle parti sociali, sono pienamente operativi dal 2004 ed erogano contributi alle imprese (il peso degli interventi a favore dei singoli lavoratori è al presente del tutto marginale). L'intervento di Regioni e Province a favore delle imprese si avvale anche delle risorse della legge 236/93 che, con l'ultimo provvedimento di attuazione, adottato dopo l'istituzione dei Fondi, sono state vincolate in larga parte alla formazione di soggetti 'deboli' attribuendo a questo intervento una funzione di tipo compensativo. È a Regioni e Province, inoltre, che fanno capo anche le misure a favore dei singoli lavoratori mediante l'erogazione di voucher.

Ciò che è rilevante evidenziare in questa sede è il diverso significato che assumono gli interventi a seconda che vengano attivati dalla domanda espressa dalle imprese o dalla domanda individuale lavoratori.

I primi possono essere caratterizzati come *politiche su base collettiva*, in quanto prevedono una co-programmazione, e spesso la co-gestione, degli interventi formativi da parte delle parti sociali. Esse, infatti, hanno come strumento il "piano formativo" (sia esso territoriale, settoriale o aziendale), cioè un documento di programmazione congiunta da parte di imprese e sindacati. Il ruolo delle parti sociali è esaltato dall'azione che esse esercitano attraverso i Fondi interprofessionali.

¹¹² Prescindiamo qui dalla considerazione dei diversi canali di finanziamento che alimentano gli interventi della pubblica amministrazione e dei Fondi interprofessionali.

I secondi rappresentano, invece, *politiche a domanda individuale*. In questo caso, è il singolo lavoratore, che è anche beneficiario finale dell'intervento, a esprimere la domanda di formazione. E' importante osservare che questi due tipi di politiche si presentano come complementari. Essi infatti risultano funzionali a soddisfare esigenze formative distinte. La formazione a domanda individuale non si sovrappone a quella organizzata tramite 'piani' formativi, in quanto intercetta e soddisfa una domanda che con difficoltà può essere esplicitata in piani decisi dall'impresa.

La complementarietà tra le due politiche può essere evidenziata in breve nel seguente modo. Nel caso in cui la formazione sia predisposta attraverso 'piani' formativi, che riflettono prevalentemente le esigenze delle imprese (sia nel caso della gestione pubblica che nella gestione assegnata alle parti sociali), questa si adatta a situazioni di *mercato interno del lavoro*, nel quale l'impresa si fa carico della formazione in un contesto di relazioni occupazionali tendenzialmente stabili e di scambio mutuamente vantaggiose tra lavoratori e impresa. La via individuale alla formazione invece, che prevede che il lavoratore scelga autonomamente il proprio percorso formativo, potrebbe meglio rispondere alle esigenze dei lavoratori non integrati in un mercato interno del lavoro e che pertanto si trovano in condizioni di *mercato secondario* o operano in *mercati professionali*¹¹³. In altri termini, i suoi destinatari sono i lavoratori che per diversi motivi devono personalmente farsi carico della propria formazione (se non dal punto di vista economico, almeno da quello organizzativo) in quanto presentano legami deboli con l'impresa.

In termini generali, l'efficacia delle politiche formative su base collettiva dipende dalla capacità dei Fondi interprofessionali e delle amministrazioni pubbliche di soddisfare tre condizioni, per far fronte alle imperfezioni del mercato del lavoro, del mercato del credito e del "mercato" della formazione. In particolare:

- ridurre i problemi di *free-riding* tra imprese (questa esigenza può giustificare, ad esempio, l'imposizione di un contributo obbligatorio a carico delle imprese, quale è il prelievo dello 0,30%);
- rimuovere effettivamente i vincoli che limitano l'attività formativa di imprese e lavoratori, tenendo conto che tali vincoli possono avere natura finanziaria, ma anche organizzativa o temporale;
- favorire il coordinamento tra imprese e lavoratori, riducendo i problemi di asimmetria informativa e di mancanza di fiducia che possono impedire un'effettiva codecisione della formazione.

Per quanto riguarda invece, le politiche di formazione a domanda individuale, la loro efficacia dipende:

- dalla capacità di rimozione dei vincoli che impediscono ai lavoratori di provvedere alla propria formazione, ed in particolare vincoli di liquidità;
- da misure in grado di favorire la diffusione delle informazioni e di garantire la qualità della formazione al fine di allargare la platea dei potenziali beneficiari di questi strumenti;
- dalla capacità di selezionare come propri destinatari gli individui che operano sui mercati del lavoro esterni o sui mercati professionali.

¹¹³ Per ciò che qui interessa, il *mercato interno del lavoro* corrisponde alle imprese che fanno formazione al proprio interno, il *mercato secondario* corrisponde alle imprese e ai posti di lavoro di qualità inferiore rispetto ai quali non sussiste un interesse delle imprese a investire in formazione e, per finire, il *mercato professionale del lavoro* è composto dai lavoratori con qualifiche professionali elevate e riconosciute, perciò dotati da un elevato potere di contrattazione e propensi a sostenere i costi della propria formazione.

2.5 Conclusioni. Alcune riflessioni sugli strumenti di policy

Un sistema di formazione continua articolato in politiche su base collettiva e a domanda individuale sembra potenzialmente in grado di soddisfare le esigenze formative di lavoratori con caratteristiche personali o di mercato del lavoro assai diverse. Tuttavia, alla prova dei fatti, l'obiettivo di ridurre il deficit di formazione di cui soffrono i gruppi 'deboli' sembra ancora ampiamente insoddisfatto.

I primi dati relativi alle attività finanziate dai Fondi interprofessionali (vedi parte II Cap. 2 di questo rapporto) confermano che alcuni gruppi di lavoratori continuano ad avere meno probabilità di partecipare ad attività formative. D'altro canto, l'esperienza dei *vouchers* ha messo in evidenza che i beneficiari di queste misure sono prevalentemente individui che si attendono elevati benefici dalla formazione, che sono informati delle opportunità esistenti e culturalmente in grado di attivare tali strumenti. Di fatto, anche in un sistema articolato su base collettiva e individuale, appare probabile che vi siano gruppi di lavoratori che rimangono scarsamente coinvolti nella formazione.

È necessario, pertanto, chiedersi in quali modi le politiche di formazione continua oggi operanti in Italia possano evolvere al fine di conseguire, insieme a un aumento del volume della formazione realizzata, un miglioramento della sua distribuzione.

Con riferimento all'ambito della *formazione continua su base collettiva* un obiettivo certamente prioritario è quello di aumentare la percentuale delle imprese che fanno formazione. Questo implica un intervento mirato, in primo luogo, alle imprese di minori dimensioni che, per risultare efficace, non può essere di natura esclusivamente finanziaria. Piuttosto sono da ritenersi necessari meccanismi di finanziamento snelli e procedure amministrative semplificate per piccoli progetti. È ugualmente necessario sperimentare efficaci modalità di coinvolgimento delle piccole imprese, ad esempio promovendo piani formativi in cui un'impresa-capofila, presumibilmente di dimensioni medio-grandi, possa formare gli addetti di piccole imprese ad essa legate da relazioni di fornitura, distribuzione, esternalizzazione ecc..

In secondo luogo, possono essere adottate misure mirate quali crediti di imposta e contributi aggiuntivi per la formazione di lavoratori appartenenti a gruppi 'deboli'. Tali misure potrebbero essere in parte concordate a livello regionale sulla base di accordi tra Regioni e Fondi interprofessionali relativi all'utilizzo delle risorse attualmente canalizzate nella L.236/93 (e gestite dalle Regioni) con riferimento proprio alle categorie deboli. Inoltre, se a fronte della verifica prevista dalla legge a tre anni dalla costituzione dei Fondi, questi ultimi dimostrassero una buona capacità gestionale, tali risorse potrebbero essere dirottate a favore dei Fondi interprofessionali con una destinazione vincolata alla formazione di lavoratori 'deboli', comprese quelle non rientranti nel campo di applicazione del contributo dello 0,30%.

In tal modo i Fondi potrebbero prevedere forme di finanziamento privilegiate per piani formativi che includano lavoratori rientranti in specifiche categorie. Essi assumerebbero una responsabilità diretta per ciò che riguarda la formazione anche delle categorie deboli e si limiterebbe il rischio di creare un canale secondario di formazione riservato ai target marginali e gestito (dalle Regioni) in modo sostanzialmente separato dal resto della formazione. Al contrario, si faciliterebbe un'integrazione della formazione delle categorie 'deboli' all'interno dei piani formativi aventi natura strategica per le imprese.

Inoltre, in un sistema che punta al coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e al cofinanziamento della formazione, il sindacato può svolgere un ruolo rilevante sotto diversi profili. Esso può incidere sugli incentivi ad investire in formazione di imprese e lavoratori attraverso la contrattazione collettiva, nella fase di predisposizione dei 'piani' o attraverso i Fondi interprofessionali. In particolare, tralasciando aspetti di portata più ampia come la

determinazione del grado di compressione della struttura salariale, può contrattare le modalità di ricorso al tempo di lavoro o al tempo libero per lo svolgimento della formazione, può preoccuparsi che siano garantiti gli standard formativi e la corrispondenza dell'impiego del personale ai livelli formativi, può favorire l'adozione di un sistema di certificazione delle competenze. Si tratta di interventi in grado di favorire il co-finanziamento della formazione da parte dell'impresa e dei lavoratori. Allo stesso tempo, il sindacato può contrattare dei livelli minimi di formazione per i gruppi 'deboli' di lavoratori, al fine di migliorarne le prospettive di reddito e di occupabilità.

Per quanto riguarda la *formazione a base individuale* il sistema dei *vouchers* andrebbe potenziato, prevedendo condizioni di accesso e finanziamento relativamente più vantaggiose per targets individuati come destinatari privilegiati, a seconda dei contesti territoriali e/o settoriali-professionali. Inoltre, si potrebbe immaginare che il lavoratore acquisisca un diritto individuale alla formazione calcolato in ore di lavoro. Previo accordo con l'azienda, potrebbe utilizzare il monte ore accumulato per svolgere attività formativa, anche autofinanziata o supportata da *voucher*, durante l'orario di lavoro. Per evitare accumuli eccessivi e per incentivare il lavoratore ad utilizzare effettivamente il credito orario maturato, il monte-ore dovrebbe azzerarsi periodicamente, ad es. ogni 3 anni.

Su un piano più generale di sviluppo del sistema istituzionale della formazione continua, si dovrebbero rafforzare gli elementi di concorrenza tra i diversi Fondi interprofessionali. A questo scopo le imprese dovrebbero poter scegliere a quale Fondo aderire sulla base di un *benchmarking* delle attività realizzate e dei servizi offerti. Il rinnovo dell'adesione a ciascun Fondo non dovrebbe essere tacito ma rinnovato annualmente in modo da far fare all'impresa ogni volta una scelta consapevole e stimolare il Fondo a migliorare i propri servizi per acquisire nuove adesioni. Sarebbe anche auspicabile un'estensione del contributo obbligatorio dello 0,30% alle categorie di parasubordinati e autonomi finora escluse, allo scopo di finanziare le misure di formazione continua ad essi destinati, attraverso i Fondi o la formazione a domanda individuale.

È necessario anche evidenziare che l'efficacia di politiche volte a promuovere e incentivare la *domanda* di formazione, quali quelle oggi adottate in Italia – in linea con l'orientamento prevalente anche a livello internazionale – fa necessariamente affidamento anche su un'*offerta* di formazione sufficientemente elastica ed efficiente. Si deve ricordare, a questo proposito, che le pur non ingenti risorse pubbliche disponibili per la formazione tendono a rimanere in parte inutilizzate, malgrado l'attività di formazione delle imprese finanziata in maniera totalmente privata sia di gran lunga superiore all'attività cofinanziata (si veda il capitolo II.2 di questo Rapporto). Ciò potrebbe segnalare sia delle strozzature nei meccanismi istituzionali di accesso alle risorse sia un'insufficiente rispondenza dell'offerta di formazione alla domanda. In tal caso, la spinta impressa dal lato della domanda, rischia di rimanere senza efficacia o di determinare, al più, un rigonfiamento dei costi e la creazione di rendite sostenute dall'intervento pubblico, anziché una più capillare diffusione della formazione nel sistema economico. Il perfezionamento dei sistemi di incentivo e promozione della domanda deve essere accompagnato, quindi, da un'azione mirata a promuovere lo sviluppo quantitativo e qualitativo dell'offerta di servizi formativi.

Il sistema italiano si presenta oggi più articolato di quanto non fosse ancora pochi anni or sono. Tuttavia è possibile indicare alcune strade da percorrere per un suo ulteriore sviluppo. In sintesi, al ruolo prevalente assegnato alla formazione su base collettiva dovrebbe ora seguire lo sviluppo della formazione su base individuale che tenga conto dei target di lavoratori che operano su mercati del lavoro esterni o professionali. Inoltre è auspicabile una razionalizzazione del sistema che affianchi agli incentivi finanziari i servizi necessari a sostenere la domanda di formazione di imprese e lavoratori e, d'altro lato, assicuri una maggiore rispondenza dell'offerta alla domanda.

3 I SISTEMI DI FINANZIAMENTO DELLA FORMAZIONE CONTINUA IN OTTO PAESI COMUNITARI – UN BREVE CONFRONTO¹¹⁴

L'iniziativa regolatrice assunta dai governi nazionali o regionali incide sul grado di prossimità dei sistemi nazionali di formazione continua rispetto alle esigenze dei sistemi produttivi. Il ruolo delle politiche pubbliche dovrebbe aumentare quando si riduca (o sia tradizionalmente bassa) la propensione delle imprese ad investire autonomamente risorse proprie per la formazione dei lavoratori.

L'intervento regolatore delle amministrazioni pubbliche può tradursi in interventi di riforma complessi e profondi, che interessano gli interi apparati educativi e formativi nazionali (si pensi alle recenti riforme dei sistemi di formazione in Spagna e Francia), oppure, in interventi specifici, centrati sul solo segmento della formazione continua strettamente intesa.

In tutti i casi si agisce comunque sulla modulazione e sulla combinazione delle due componenti essenziali del processo: la componente finanziaria e quella istituzionale e organizzativa. Sulla prima, si può operare con riferimento alle modalità di reperimento e di utilizzo delle risorse; sulla seconda, con riferimento alla distribuzione dei ruoli e delle responsabilità degli attori coinvolti.

Per quanto riguarda la componente finanziaria delle politiche di stimolo e sostegno alle iniziative formative delle imprese¹¹⁵ è possibile distinguere (almeno in linea teorica) due modelli di finanziamento: uno caratterizzato da forme di investimento e contribuzione volontaria (ad iniziativa autonoma delle imprese), l'altro, dall'obbligatorietà dell'investimento o del contributo. Il primo meccanismo può essere variamente incentivato e sostenuto (ad esempio, attraverso la deducibilità fiscale delle spese in formazione); il secondo si caratterizza di solito per l'istituzione di un prelievo a carico delle imprese (e in parte, dei lavoratori) di livello nazionale o settoriale, nella forma di un'imposta o di un contributo obbligatorio a destinazione specifica.

Nella realtà, i sistemi esistenti evidenziano spesso la compresenza di entrambi i meccanismi di finanziamento, che garantiscono, in tal modo, un equilibrio, spesso di tipo adattivo, a esigenze differenziate e via via più complesse poste dalle imprese e dagli altri stakeholders inseriti nel sistema.

Allo scopo di illustrare le diverse modalità di finanziamento esistenti nel panorama comunitario, sono stati presi in considerazione otto diversi sistemi nazionali (tab. 43) individuando in ciascuno di essi gli elementi caratterizzanti le forme di contribuzione obbligatoria e volontaria. La breve analisi che segue si basa, inoltre, sulle schede sintetiche, relative a ciascuno dei Paesi selezionati, contenute nel successivo Box.

E' possibile evidenziare come i sistemi a prevalente contribuzione obbligatoria (Belgio, Danimarca, Francia, Grecia e Spagna) si caratterizzino sostanzialmente per:

- la presenza di un esercizio di regolazione e di controllo da parte dell'amministrazione pubblica rispetto alle scelte delle imprese (che rientra spesso nella tradizione politico – amministrativa dei Paesi in questione);

¹¹⁴ Di Fabio Grelli

¹¹⁵ Con esclusione quindi delle misure di sostegno diretto alle iniziative individuali, che rientrano in quadro generalmente riferibile all'educazione degli adulti largamente intesa e alla costruzione dei sistemi nazionali di Lifelong Learning.

- la particolare natura della contribuzione, in genere rappresentata da una quota variabile del salario lordo dei lavoratori, modulata, prevalentemente, in funzione della dimensione aziendale;
- la fissazione di livelli minimi di contribuzione, lasciando alla contrattazione tra le parti sociali eventuali possibilità di incremento (come in Belgio ed in Francia);
- la raccolta del contributo affidata prevalentemente agli Istituti previdenziali nazionali in virtù di norme legislative (ciò ha, per altro, un importante valore simbolico che, idealmente, conferisce all'impiego delle risorse finanziarie un carattere essenziale di mutualità);
- lo sviluppo e la diffusione di organismi intermedi (in genere, di diretta emanazione delle parti sociali con l'eventuale partecipazione delle amministrazioni pubbliche), che gestiscono le risorse (o parte di esse) e che agiscono all'interno di una cornice normativa che ha una funzione di controllo ma, in alcuni casi, anche di stretta regolazione (in Francia, Belgio e Danimarca);

Tabella 44 - Forme tipiche del finanziamento della formazione continua in otto Paesi europei

Paesi	Contribuzione obbligatoria	Contribuzione volontaria
Belgio	Contributo obbligatorio a carico delle imprese, pari allo 0,10% della massa salariale, destinato ai gruppi a rischio.	Attraverso accordi di livello settoriale le parti sociali possono aumentare il prelievo obbligatorio e destinare le risorse ai Fondi paritetici settoriali che provvedono al sostegno delle iniziative formative.
Danimarca	Contributo obbligatorio pari all'8% della massa salariale destinato ad alimentare il Fondo per la formazione (AUF) gestito dal Governo e dalle parti sociali	Contributo stabilito dalle parti sociali nei singoli settori e gestito da Fondi settoriali per la formazione, costituiti e regolati dagli accordi collettivi settoriali.
Francia	Per le imprese con almeno 10 dipendenti, vige l'obbligo di finalizzare l'1,6% della massa salariale lorda alla formazione continua. Per le imprese con meno di 10 dipendenti la quota è pari allo 0,55%. Le imprese della prima categoria possono scegliere se finanziare autonomamente un proprio piano di formazione o versare le somme ad un Fondo settoriale (OPCA), o, ancora, versare la quota all'istituto di previdenza pubblico.	Possibilità a livello settoriale, attraverso gli accordi collettivi, di aumentare la quota della massa salariale destinata alla formazione continua
Germania	-	Le attività di formazione continua si basano sostanzialmente sull'iniziativa autonoma delle imprese, tuttavia un forte stimolo è esercitato dagli esiti del dialogo sociale
Grecia	Contributo obbligatorio pari allo 0,45% della massa salariale lorda gestito da un unico Fondo paritetico (LAEK) controllato dall'amministrazione pubblica	-
Olanda	-	Contributo volontario, pari allo 0,7% della massa salariale, stabilito settorialmente attraverso i contratti collettivi di lavoro e destinato ad alimentare i Fondi settoriali per la formazione continua e per il sostegno sociale ai lavoratori
Regno Unito	-	Le attività di formazione continua si basano sull'iniziativa autonoma delle imprese
Spagna	Contributo dello 0,70% della massa salariale lorda	-

- la tendenza, in un quadro comunque vincolante, a conferire un margine di autonomia decisionale alle imprese, nei casi in cui l'amministrazione richieda solo la dimostrazione di aver impiegato un determinato importo annuo per il finanziamento di iniziative formative autonomamente programmate e realizzate dalle imprese stesse (in Francia e Spagna);
- la costruzione di legami e di forme di complementarietà con altre politiche di sostegno pubblico di tipo settoriale e territoriale, nel caso in cui le risorse non utilizzate direttamente dalle imprese vengano impiegate per il finanziamento di programmi formativi sotto la regia delle amministrazioni centrali o locali (in Danimarca, Francia e Spagna).

Nei sistemi a prevalente contribuzione volontaria (Germania, Regno Unito e Olanda) emerge invece:

- l'esistenza di una tradizione politico – amministrativa di minima regolazione e influenza da parte dell'amministrazione pubblica rispetto alle scelte delle imprese (essenzialmente nel Regno Unito) e di un ruolo prevalente della contrattazione tra le parti sociali rispetto alla regolazione autoritativa (in Olanda);
- l'esistenza oggettiva di una leadership (su scala europea o mondiale) di interi settori economici o di singoli grandi gruppi produttivi che induce a strategie imprenditoriali centrate sulla ricerca della competitività, anche attraverso l'approfondimento delle pratiche formative, e che, comunque, contribuisce alla diffusione di una maggiore attenzione e sensibilità rispetto all'investimento in formazione;
- il sostegno o, comunque, la regolazione pubblica maggiormente orientata alla formazione iniziale rispetto a quella continua (come in Germania) o più attenta all'educazione degli adulti generalmente intesa (come nel Regno Unito);
- l'enfasi prevalente sulla responsabilizzazione dell'individuo rispetto alle sue scelte formative (ancora nel Regno Unito ed anche in Olanda) e sul sostegno alle iniziative dei singoli (in Germania).

Il nostro Paese si pone, attualmente, tra i sistemi a contribuzione obbligatoria considerando la natura del prelievo dello 0,3% e la possibilità di un utilizzo diretto da parte dell'amministrazione pubblica dei contributi comunque versati all'INPS dalle imprese non aderenti ai Fondi Paritetici Interprofessionali (ad esempio, per il finanziamento degli interventi *ex lege* 236/93).

Tuttavia, l'introduzione dei Fondi ha favorito e stimolato l'acquisizione di un nuovo ruolo per le parti sociali nella loro espressione bilaterale, conferendo alla contrattazione interconfederale e di settore ampie possibilità di sviluppo autonomo. In questo senso, dovrebbero essere prese in considerazione strategie di intensificazione e differenziazione dell'impegno finanziario da attuare attraverso la contrattazione tra le parti, introducendo nel sistema motivi tipici della contribuzione volontaria (già sperimentati, ad esempio, in Olanda, in Belgio e in Francia).

Ciò potrebbe consentire di risolvere almeno in parte e indipendentemente da un intervento del legislatore, una serie di questioni tuttora aperte, stabilendo ad esempio:

- eventuali maggiorazioni del contributo da conferire ai Fondi Paritetici Interprofessionali (permettendo, tra l'altro, di incrementare il volume di risorse investite per la formazione continua, ancora molto inferiore rispetto ai partner comunitari, e di ampliare la gamma dei servizi resi dai Fondi stessi alle imprese aderenti);
- forme e livelli di una nuova contribuzione specifica e differenziata per altre categorie di lavoratori (titolari di impresa, 'atipici', liberi professionisti, ecc.), attualmente non assoggettati al contributo dello 0,3% e per ciò esclusi dal raggio di azione dei Fondi Paritetici.

Box 18 – I meccanismi di finanziamento della formazione continua in otto Paesi europei – Schede di sintesi**Belgio**

Nel 1989, in virtù di un Accordo interprofessionale stipulato tra le parti sociali, che ha coinvolto l'intero settore privato e che viene riveduto e modificato ogni due anni, sono stati costituiti i Fondi settoriali per la formazione continua di natura paritetica a cui deve essere versato (attraverso l'istituto pubblico di previdenza) una quota pari allo 0,18% della massa salariale da utilizzare per l'attivazione di iniziative in favore dell'occupazione e della formazione dei cosiddetti "gruppi a rischio". Gli accordi di natura settoriale, nei quali viene declinato l'accordo quadro biennale, possono prevedere (e di fatto prevedono) una maggiorazione del contributo per il finanziamento delle iniziative di formazione continua destinate a tutti i lavoratori al di fuori delle categorie a rischio. Nel corso degli anni infatti (ed in particolare con l'Accordo Interprofessionale per il biennio 2003-04) si è stabilito di raggiungere, in un arco temporale di sei anni, una percentuale della massa salariale compresa tra l'1,2% e l'1,9%, in linea con la media raggiunta dai tre paesi confinanti (Francia, Olanda, Germania).

La normativa prevede, inoltre, che, nel caso in cui le parti sociali richiedano che un accordo settoriale sia reso obbligatorio per tutti i datori di lavoro e lavoratori del settore, che siano o no membri delle organizzazioni firmatarie, il Governo adotti i termini dell'accordo stesso con un Regio Decreto (annualmente ciò riguarda il 97% circa degli accordi settoriali). L'intervento normativo si limita comunque a vincolare le imprese al versamento del contributo finalizzato ai lavoratori a rischio e ai disoccupati (attualmente tale percentuale è pari allo 0,10% e non più allo 0,18%), mentre ciascun settore stabilisce liberamente la quota aggiuntiva.

Danimarca

Circa quattro anni fa il sistema di formazione continua è stato oggetto di una profonda riforma finalizzata ad un migliore utilizzo delle risorse finanziarie. Il nuovo meccanismo di finanziamento, (basato su un prelievo pari all'8% della massa salariale), distribuisce tra lo Stato e le parti sociali la responsabilità dell'utilizzo dei fondi. Il finanziamento delle attività formative è gestito infatti da un organismo trilaterale: il Fondo per la formazione nel mercato del lavoro (AUF – *Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering*) che finanzia la formazione sia dei lavoratori dipendenti che dei disoccupati.

Nonostante lo Stato e le parti sociali cooperino strettamente nella gestione dell'AUF, dalla metà degli anni '70, le parti sociali hanno iniziato autonomamente a costituire Fondi settoriali di formazione (*Uddannelsesfonden*), con l'obiettivo di aumentare il supporto allo sviluppo delle attività di formazione continua non coperte dal sistema pubblico. La creazione di questi Fondi si è estesa a partire dal 1991 quando, nell'ambito dei contratti collettivi, sono state inserite clausole relative al diritto del lavoratore a partecipare ad attività di formazione continua.

La contribuzione ai Fondi è volontaria, nel senso che sindacati e organizzazioni imprenditoriali sono liberi nello stabilire il livello di contribuzione a loro destinato. I datori di lavoro partecipano con un contributo stabilito in sede di contrattazione e che varia da settore a settore, da un minimo di 0,03 a 0,14 corone danesi (0,02 €) per ciascuna ora di lavoro. I principali 15 Fondi settoriali costituiti attraverso contratti collettivi di lavoro interessano circa un milione dei 2,9 milioni di lavoratori danesi.

Francia

I principi fondamentali del sistema si basano tuttora sulla "legge Delors" del 1971 che, recependo un accordo interprofessionale del 1970, istituisce la "formazione continua" come *obbligo giuridico*, imponendo a tutte le imprese di destinare annualmente, alla formazione dei lavoratori, un contributo minimo calcolato sulla massa salariale.

In base alla recente riforma del 2004, la percentuale minima della partecipazione delle imprese con più di 9 dipendenti viene fissata all'1,6% della massa salariale. Questa quota viene suddivisa in più parti:

- lo 0,20% versato obbligatoriamente ad un OPCA (Organisme Paritaire Collecteur Agréé) per il finanziamento dei Congedi individuali di formazione (CIF);
- lo 0,50%, (sempre obbligatoriamente ad un OPCA), per il finanziamento dei Dispositivi di professionalizzazione e per l'esercizio del Diritto individuale di formazione (DIF).
- la quota residua (che sarà pari allo 0,90% o all'1%, a seconda che siano obbligati o meno al versamento della tassa d'apprendistato) potrà essere utilizzata dall'impresa: finanziando e organizzando direttamente Piani di formazione, dimostrando comunque all'amministrazione che le risorse vengano effettivamente impiegate a tale scopo; effettuando un versamento ad un OPCA; versandola allo Stato.

I limiti contributivi posti dalla legge non incidono comunque sulle pratiche correnti delle imprese francesi, tenuto conto che la maggior parte di esse destina annualmente alle attività formative circa il 3,02% della massa salariale (secondo i dati 2003).

Mentre le imprese con più di 9 dipendenti possono adempiere al loro obbligo giuridico finanziando direttamente Piani di formazione, quelle con meno di dieci lavoratori non possono utilizzare direttamente i loro contributi, ma devono effettuare obbligatoriamente il versamento presso un organismo collettore (OPCA).

Si stabilisce, per queste ultime, che il contributo dello 0,55%, si distribuisca tra:

- un 0,15% ad un OPCA per il finanziamento dei contratti e periodi di professionalizzazione, e del DIF;
- un versamento complementare, a concorrenza dell'obbligo totale, sempre ad un OPCA per il finanziamento dei Piani di formazione.

E' previsto, inoltre, un contributo aggiuntivo dell'1% del salario corrisposto ai lavoratori a tempo determinato per il finanziamento della loro formazione. I lavoratori autonomi, infine, versano uno 0,15% calcolato sulla base di un particolare procedimento.

Senza entrare nei dettagli relativi ai nuovi meccanismi di finanziamento e ai dispositivi di accesso alla formazione è interessante volgere un sguardo alla natura e alla funzione degli OPCA, organismi bilaterali di natura settoriale e intersettoriale, creati per la raccolta dei contributi delle imprese e per la prestazione di servizi di assistenza e sostegno alle iniziative formative.

Gli OPCA sono costituiti attraverso accordi tra le parti sociali. Ogni accordo definisce il campo di azione (geografico, professionale o interprofessionale) dell'organismo, la composizione paritetica del consiglio d'amministrazione e le norme di funzionamento. Ciascun settore di attività al quale fa riferimento un OPCA può innalzare i contributi previsti dalla legge attraverso delle obbligazioni pattizie, definite cioè in accordi collettivi approvati dalla *Commission Paritaire Nationale Emploi Formation Professionnelle*, che debbono menzionare sia la destinazione di tale contributo supplementare sia l'Organismo collettore beneficiario.

Dalla metà degli anni '90 la rete degli OPCA è stata riformata attraverso la razionalizzazione del sistema di raccolta dei fondi, il rafforzamento della loro rappresentatività a livello nazionale e la definizione di accurate regole di gestione delle attività.

Operano attualmente due filiere di OPCA (per un totale di circa 100 differenti organismi):

- la filiera principale, quella degli OPCA di settore, previsti e regolamentati nei contratti collettivi di settore;
- la filiera sussidiaria, composta dagli OPCAREG (di tipo interprofessionale su base regionale), dalla rete AGEFOS-PME (di tipo interprofessionale, riservata alle piccole e medie imprese) e l'OPACIF, fondo nazionale cui è riservata la gestione di quella parte dei versamenti obbligatori delle imprese che vanno a finanziare il Congedo Individuale di Formazione.

Nel tempo si è decisamente consolidata la tendenza delle imprese a privilegiare il versamento agli OPCA come mezzo per adempiere all'obbligo di finanziamento della formazione continua: la loro raccolta globale ha superato infatti i 4,1 miliardi di euro nel 2003.

Germania

Il finanziamento della formazione continua è sostanzialmente a carico delle imprese e sono assenti disposizioni normative che prevedano forme di contribuzione obbligatoria.

Nel sistema duale tedesco, anche il finanziamento della formazione iniziale è in gran parte a carico delle imprese (anche se ciò avviene all'interno di un quadro fortemente regolamentato), a differenza degli altri paesi dove è invece prevalentemente pubblico.

Tuttavia, un tessuto di imprese di grandi dimensioni e una pratica concertativa su base aziendale (*mitbestimmung*) evidentemente sviluppata, hanno garantito nel tempo un investimento notevole e costante, sia nella formazione iniziale che nella formazione continua a carattere ricorrente (circa 30 miliardi di euro l'anno). Il forte investimento privato, sollecitato dalla dialettica tra le parti sociali, non ha indotto l'amministrazione pubblica alla formulazione di regole che rendessero obbligatorio un prelievo forzoso nell'ambito della fiscalità generale o nell'ambito di specifiche leggi di settore.

D'altro canto, la maggior parte dei contratti collettivi tedeschi contengono comunque clausole sulla formazione, ma queste riguardano unicamente disposizioni relative alla gestione di congedi individuali; la sola forma di contributo pubblico si rivolge quindi (oltre che ad iniziative di finanziamento di istituzioni formative e di centri locali di educazione degli adulti) alla partecipazione alle spese individuali per la formazione continua.

Grecia

Oltre al sostegno del FSE (che incide massicciamente su tutto il territorio nazionale), nel 1996 è stato attivato un dispositivo specifico che prevede la costituzione di un Fondo per la formazione e l'occupazione (LAEK - Logariasmou Epangelmatikes Katartises kai Ekpaideuses) alimentato da un contributo obbligatorio, raccolto attraverso l'Istituto di previdenza sociale (IKA), pari allo 0,45% della massa salariale lorda. Il Fondo è gestito in modo paritetico dalle parti sociali con il supporto tecnico dell'OAED (Organismò Apaskoleses Ergatikou Dynamikou, ente governativo responsabile dell'amministrazione delle politiche attive per il lavoro). Il meccanismo di finanziamento prevede il rimborso delle spese sostenute dalle imprese fino ad un massimo dell'80% del costo totale e comunque entro il tetto del contributo versato al LAEK nel corso dell'anno precedente.

Olanda

A partire dall'inizio degli anni 80 i contratti collettivi di lavoro (CAO: *Collectieve Arbeidsovereenkomst*) hanno promosso, a livello settoriale, numerosi Fondi paritetici (gli O&O: *Opleidings en Ontwikkelingsfondsen*) che operano per il sostegno e il finanziamento della formazione continua. La contribuzione delle imprese ad essi destinata varia a seconda del settore e si attesta mediamente intorno allo 0,7% della massa salariale. Ad oggi i Fondi settoriali attivi sono oltre 110 e la loro attività riguarda 2,5 milioni di lavoratori (su un totale di circa 6,6 milioni). Circa il 40% delle imprese olandesi è associata ad un Fondo e tra le imprese che maggiormente beneficiano dei contributi emergono quelle appartenenti ai settori agricolo, manifatturiero e ai servizi di ristorazione. Annualmente i Fondi gestiscono circa 600 milioni di euro di cui circa l'80% vengono destinati alla formazione continua e l'apprendistato e il restante 20% ad altre forme di sostegno sociale rivolte ai lavoratori e alle parti sociali.

Regno Unito

L'approccio dominante, recentemente ribadito dal Governo nel Libro Bianco "*21st Century Skills. Realising Our Potential. Government, Employers, Individuals*", attribuisce un ruolo centrale all'iniziativa dei singoli lavoratori e delle imprese, che non sono soggette a nessun tipo di obbligo contributivo da destinare al finanziamento della formazione. Un'unica eccezione, in questo senso, sopravvive nel settore delle costruzioni dove, in base ad una legge del 1964 ("*The 1964 industrial training act*") è tuttora mantenuto un obbligo contributivo stabilito di concerto tra le parti sociali (variabile tra lo 0,8% e l'1,5% del monte salari, in funzione della dimensione aziendale) attraverso il quale finanziare attività formative mirate a favorire la competitività del settore. Ultimamente, anche l'industria cartografica sta valutando la possibilità di adottare questo meccanismo.

In questo contesto il ruolo principale dello Stato è essenzialmente quello di promuovere l'offerta di formazione attraverso l'attività di alcuni organismi (*Learning Skills Council* e *Sector Skills Council* che agiscono sotto il controllo del DfES - *Department for Education and Skills*) responsabili della pianificazione e del finanziamento dell'educazione di tutti i cittadini con più di 16 anni di età, mentre per quanto riguarda la formazione continua in senso stretto si limita a finanziare programmi di scala ridotta di tipo sperimentale.

Spagna

Le imprese ed i lavoratori sono tenuti a finanziare il sistema formativo nazionale (complessivamente inteso) attraverso una quota pari allo 0,70% della massa salariale (per il 90% a carico dei datori di lavoro e per il restante 10% a carico dei lavoratori). I contributi vengono raccolti ordinariamente dall'Istituto per la Previdenza Sociale (ISS) e ripartiti annualmente tra i due principali canali formativi (formazione iniziale e formazione continua).

Con la recente riforma, il meccanismo di finanziamento si basa su un sistema progressivo di sgravi contributivi (*bonificaciones*). Si prevede, infatti, che tutte le imprese tenute al versamento contributivo, dispongano annualmente di un credito per la formazione continua pari ad una quota variabile (secondo la dimensione di impresa e annualmente stabilita dalla legge finanziaria) dello 0,70% della massa salariale (per le imprese che contano da uno a cinque lavoratori, viene previsto un credito di importo determinato). In sostanza, le imprese possono impiegare autonomamente l'importo del credito o versare all'Istituto di Previdenza quanto non utilizzato nell'anno di riferimento. E' prevista anche una quota obbligatoria di cofinanziamento privato (anch'essa variabile annualmente e modulata secondo la dimensione d'impresa), all'interno della quale può essere compreso il costo dei lavoratori in formazione. Con le risorse raccolte dall'ISS e non impiegate direttamente dalle imprese, possono essere finanziate (sotto il controllo dell'INEM - Istituto nazionale per l'occupazione) azioni complementari e di accompagnamento alla formazione e programmi quadro relativi ad azioni formative di interesse generale a livello settoriale o territoriale.

4 LO SVILUPPO DEGLI ELEMENTI DI CONCORRENZIALITA' TRA I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI¹¹⁶

I Fondi Paritetici Interprofessionali agiscono nell'ambito di una cornice comune che si declina fondamentalmente nelle *funzioni di vigilanza e monitoraggio* esercitate dal Ministero del Lavoro e nelle *linee guida* espresse dall'Osservatorio nazionale per la formazione continua, introdotto nell'ordinamento in stretta connessione con i Fondi e con il loro concreto operare. In tal senso, l'intervento del Ministero, direttamente ed attraverso l'Osservatorio (e indipendentemente dalla risoluzione della *querelle* circa la natura pubblica e privata delle risorse trasferite ai Fondi dall'INPS), trova la sua legittimazione, oltre che nella previsione contenuta nelle norme istitutive, anche nella rilevanza che assumono per la collettività gli interventi diretti alla riqualificazione e all'aggiornamento della forza lavoro del Paese¹¹⁷ e dalla netta preponderanza dell'attività dei Fondi Paritetici in tale ambito.

All'interno della cornice comune e in linea con le intenzioni del legislatore, la definizione delle strategie, dei comportamenti e delle scelte operative è comunque prerogativa delle parti sociali promotrici e si svilupperà attraverso la dialettica interna ai Fondi. Ciò assumerà una rilevanza decisiva dopo la conclusione della fase di start – up, che coincide anche con l'esaurimento delle risorse assegnate direttamente dal Ministero del Lavoro. Da quel momento in poi gli organismi paritetici entreranno nella fase "a regime", secondo la terminologia in uso nel dibattito tecnico corrente.

In tale fase le strategie saranno condizionate essenzialmente da un elemento di fondamentale importanza: la concorrenza tra i Fondi. Il legislatore, infatti, non ha posto vincoli alle adesioni delle imprese che, indipendentemente dalla loro appartenenza a specifiche organizzazioni datoriali, possono scegliere di versare il loro contributo ad un Fondo qualsiasi tra quelli operanti. Di fatto l'appartenenza agli organismi di rappresentanza ha avuto, almeno fino ad ora, una certa influenza ed inoltre l'andamento delle adesioni (come già accennato in altra parte del presente Rapporto) non ha dato fino ad ora segni significativi di dinamicità (cioè di movimenti da un Fondo all'altro). Tuttavia, è anche vero che le imprese non hanno ancora avuto a disposizione elementi sufficienti per valutare obiettivamente la bontà della scelta originaria.

E' comunque evidente che lo sviluppo e il mantenimento delle condizioni concorrenziali rappresenta un punto di estrema importanza, su cui i Fondi hanno già posto notevole attenzione caratterizzando in modo distintivo la loro azione nei confronti delle imprese. La peculiarità dei comportamenti si è manifestata su vari fronti: in primo luogo sulle strategie di raccolta della domanda formativa, ma anche sulle modalità e sulle caratteristiche delle campagne informative già varate e in corso di realizzazione, sulle scelte relative alla selezione dell'offerta formativa, sull'organizzazione stessa degli organi operativi interni (in particolare nella loro articolazione territoriale o settoriale).

¹¹⁶ Di Domenico Nobili.

¹¹⁷ Ciò è tra l'altro desumibile dalla sostanza stessa del dibattito comunitario in materia di formazione, sviluppatosi da Lisbona in avanti, in cui al Paese nel suo complesso è attribuita la responsabilità del conseguimento degli obiettivi (anche quantitativi) fissati per il 2010.

4.1 La costruzione delle modalità di rapporto con la domanda e con l'offerta di formazione

Come noto, secondo la previsione normativa, i Fondi possono finanziare Piani formativi aziendali, territoriali, settoriali e individuali. La gamma prevista dal legislatore comprende, in sostanza, l'intero ambito del "possibile" relativamente alle modalità con cui può essere espressa ed organizzata la domanda formativa, non privilegiando in nessun modo una di esse in particolare.

In linea teorica si poteva presumere che i primi Avvisi dei Fondi fossero utilizzati come ideali banchi di prova su cui testare scelte strategiche fondamentali finalizzate alla definizione di connotati caratteristici, peculiari, stabiliti in funzione "distintiva" e quindi concorrenziale, in funzione delle caratteristiche prevalenti dell'utenza di ciascun Fondo. In altre parole, che anticipassero in una certa misura la 'cifra' che i Fondi stessi intendessero assumere anche in seguito, nella fase "a regime".

Ad esempio, secondo uno schema logico abbastanza diffuso risulta ovvia, per i Fondi caratterizzati dalla presenza prevalente di piccole e piccolissime imprese, l'adozione di strategie di forte aggregazione della domanda (in senso territoriale o settoriale), parallelamente, nei Fondi dove si riscontri una quota maggioritaria di aderenti di medio - grande dimensione, dovrebbero prevalere strategie puntate sul finanziamento di piani formativi di tipo aziendale. Accanto ad una sostanziale coerenza con il suddetto schema emergono elementi in parte contraddittori. Da un lato si registra infatti la forte attenzione alla dimensione territoriale e settoriale da parte dei Fondi vocati alla piccola dimensione aziendale (in alcuni casi si prevedono ulteriori specificazioni aggregative; ci si riferisce ai Piani formativi distrettuali o di filiera introdotti nell'ultimo Avviso), dall'altro, emerge anche il finanziamento prevalente di Piani formativi aziendali (o al più interaziendali) di piccola dimensione da parte di realtà di uguale vocazione. In coerenza con lo schema teorico emerge, ancora, la preferenza per i Piani formativi individuali, caratteristica dei Fondi per i Dirigenti (preferenza che sembra crescere di pari passo al maturare dell'esperienza attuativa).

Altri Fondi che, inizialmente, hanno scelto di finanziare Programmi molto vasti di dimensione settoriale e territoriale (tentando di aggregare piccole realtà produttive con altre di grande dimensione), in coerenza con la composizione della propria utenza, hanno improntato, parallelamente, le proprie strategie comunicative e promozionali conferendo molta enfasi al concetto del "conto aziendale" che l'impresa aderente aprirebbe idealmente presso il Fondo attraverso il versamento del contributo. L'idea del "conto aziendale" è certamente efficace dal punto di vista promozionale (e in senso lato, competitivo) ma pone alcuni interrogativi rispetto al venir meno del carattere mutualistico dei Fondi Paritetici, presente invece nelle esperienze già condotte all'estero e, in una certa misura, indispensabile per il soddisfacimento della domanda delle piccole e piccolissime imprese, il cui contributo annuo non permetterebbe certamente di costituire un "conto aziendale" di dimensioni tali da essere concretamente spendibile in attività formative. L'idea di "conto" potrebbe essere più coerentemente promossa per quei Fondi, ad esempio per Dirigenti, in cui la maggiore disponibilità di risorse per singolo lavoratore può, in un contesto di diffusione dei piani individuali finanziati attraverso il voucher, dar luogo a una sorta di "conto individuale". Da evidenziare ancora l'emergere, in un caso, di strategie di premialità che prevedono un contributo maggiore per i Piani formativi Innovativi (distinguendoli da quelli definiti Standard), fissandone alcune caratteristiche peculiari.

Accanto all'organizzazione della domanda, va considerato anche il *supporto* fornito ad essa, sia in termini di ausilio all'emersione dei bisogni latenti, sia in termini di puntuale individuazione delle sue caratteristiche specifiche. Il "sostegno" in senso ampio e, ancor più, la fornitura di veri

e propri servizi formativi alle imprese aderenti rappresenta il connotato fondamentale che distingue i Fondi settoriali per la formazione continua dalle strutture meramente erogatrici di contributi ed è, soprattutto, una delle più importanti leve concorrenziali.

In quest'ambito la normativa prevede che i Fondi possano dedicare una parte delle risorse a loro disposizione per il finanziamento di iniziative "propedeutiche alla realizzazione dei Piani formativi". Tra queste spese propedeutiche rientra senz'altro l'assistenza tecnica ai soggetti coinvolti nei Piani (e quindi alle imprese e agli Enti attuatori), accanto alle iniziative per l'analisi dei fabbisogni. Non sono ancora disponibili elementi sufficienti per avanzare considerazioni attendibili su quanto realizzato in questo senso dai Fondi. Si dispone comunque delle previsioni che i Fondi stessi hanno avanzato in sede di elaborazione dei propri Piani Operativi di Attività (POA). Tutti gli organismi hanno sfruttato le possibilità offerte dalla normativa e dal Ministero del Lavoro con la Circolare 36/2003, ed hanno previsto l'impiego di una percentuale variabile (in genere il 10% - 15%) del budget (nei POA si trattava di un budget biennale) per la realizzazione delle attività propedeutiche.

In questo senso, quasi tutti hanno proceduto al finanziamento di attività formative dirette ai propri operatori e spesso si è trattato del personale delle articolazioni territoriali delle organizzazioni promotrici e degli Enti bilaterali che si trovano a più stretto contatto con le imprese proponenti. Inoltre, tutti i Fondi hanno previsto di realizzare attività di ricerca e di analisi dei fabbisogni a beneficio delle imprese loro aderenti.

Recentemente le strategie orientate alla fornitura di "servizi alle imprese" hanno registrato un approfondimento, in particolare attraverso l'emanazione di Avvisi ad hoc per reperire sul mercato metodologie didattiche adatte all'utenza adulta e occupata, modelli per la valutazione, fornitura di servizi formativi dedicati agli operatori interni agli organismi. Si tratta senza dubbio di iniziative importanti che potrebbero caratterizzare in modo significativo il comportamento dei Fondi in senso concorrenziale.

Di estremo interesse sono poi tutte quelle azioni con le quali i Fondi intendono selezionare l'offerta formativa. Delle caratteristiche delle attività di valutazione condotte dai Fondi sulle proposte formative presentate dalle imprese a fronte degli Avvisi già emanati parleremo successivamente, ora è necessario concentrare l'attenzione su un fenomeno particolare, emerso fin dalle prime fasi organizzative e cioè dell'accreditamento delle strutture dell'offerta formativa presso gli stessi Fondi Paritetici.

Tra l'ultimo quadrimestre del 2003 e il primo del 2004, nella fase di elaborazione dei POA, alcuni Fondi espressero l'esigenza di prevedere forme di accreditamento proprie, indipendenti da quelle condotte ordinariamente dalle Regioni. Occorreva, infatti, che i Fondi precisassero nei POA la natura dei soggetti abilitati alla realizzazione delle attività formative da essi finanziate. In tal modo, accanto agli enti accreditati dalle regioni alcuni Fondi introdussero anche gli enti/agenzie che il Fondo, attraverso proprie procedure avrebbe autonomamente accreditato.

Di fatto alcuni Fondi hanno già messo a punto le procedure necessarie ed hanno già realizzato l'accreditamento di un certo numero di enti/agenzie. Sulla falsariga regionale, i Fondi prevedono in genere la compilazione di una modulistica (variamente approfondita e dettagliata), una valutazione dei requisiti e l'introduzione dell'ente/agenzia in un elenco di soggetti, appunto, accreditati, nel caso in cui la valutazione abbia dato esito positivo. Come ovvio l'accreditamento ai Fondi Paritetici ha un mero valore interno ai rapporti tra il Fondo interessato e l'ente/agenzia in questione, e non assume nessun tipo di rilievo esterno o nei confronti di soggetti terzi.

Il senso generale di una scelta di questo tipo può essere molteplice: favorire alcuni enti/agenzie rispetto ad altri in ragione della loro specializzazione già acquisita nel tempo; selezionare un'offerta "abituale" che progressivamente potrà specializzarsi nella fornitura di servizi

formativi peculiari; porre requisiti qualitativi più stringenti o comunque diversi da quanto fatto dalle regioni nel corso degli anni appena trascorsi.

Nella misura in cui l'accreditamento venga finalizzato alla selezione dell'offerta formativa più adatta e di migliore qualità (ma mancano ancora elementi sufficienti per una valutazione di questo tipo), assumerebbe senza dubbio la veste di una misura tipicamente concorrenziale finalizzata anche alla fidelizzazione delle imprese aderenti. Diversa sarebbe la valutazione (e l'effetto) nel caso in cui tale misura dovesse condurre alla creazione di "mercati" formativi sostanzialmente protetti.

Box 19 - Le azioni informative e di promozione

Tra le attività "propedeutiche alla realizzazione dei Piani formativi" sono comprese anche tutte quelle iniziative di promozione e di informazione che i Fondi hanno condotto e stanno conducendo sul territorio allo scopo di sollecitare le adesioni delle imprese.

Esse hanno assunto le forme più varie:

- inserzioni sulla stampa specializzata (i bollettini ed i periodici delle organizzazioni promotrici) o generalista (i quotidiani nazionali o locali);
- diffusione di opuscoli o altro materiale informativo attraverso stampa specializzata o presso la rete associativa;
- iniziative ed eventi seminariali su base settoriale o territoriale;
- azioni informative promosse dalle organizzazioni promotrici e rivolte ai titolari di impresa;
- costruzione dei siti Internet.

Al di là dei media utilizzati è interessante analizzare la natura e le caratteristiche dei messaggi veicolati in alcune comunicazioni di carattere prettamente "divulgativo" (quale, ad esempio, il caso di opuscoli o spazi pubblicitari su stampa). E' possibile distinguere almeno due macro-tipologie rapportabili alla configurazione/percezione che i Fondi hanno del target di riferimento:

- messaggi specificatamente rivolti alle imprese (e in alcuni casi una parte d'esse) di riferimento del Fondo;
- messaggi rivolti ad una platea "indifferenziata" di imprese, quindi anche oltre i potenziali aderenti al Fondo.

Nel primo caso la comunicazione si caratterizza per la presenza di codici espressivi strettamente connessi al linguaggio e al vissuto del target potenziale dei singoli Fondi. Ad esempio, il messaggio basato sul "conto aziendale" veicola l'idea di "possesso" e "controllo" del proprio 0,3, con evidenti conseguenze sul piano operativo e strategico nell'impiego delle risorse: questo tipo di informazione, come già evidenziato, sembra prevalentemente adatta alle imprese di grandi dimensioni, e risulta meno seducente per le altre. Ancora più significativa è la comunicazione centrata sul richiamo di comportamenti e consuetudini di finanziamento mutuati in altri contesti e già familiari per il target potenziale. In un caso specifico si parla di contributo del "3 per mille", con chiara evocazione del più noto "8 per mille", comunicazione che si accompagna ad un esempio di DM/10 già pre-compilato. L'immediatezza di tale messaggio pone l'adesione al Fondo su un piano di "naturalità" e, quindi, "inevitabilità" per il target già educato a quel registro comunicativo.

In generale questo primo tipo di comunicazione, orientata sul target specifico, è prevalente ed è finalizzata a consolidare il patrimonio potenziale di adesioni legato al mondo associativo di riferimento dei Fondi.

Nella seconda tipologia, il messaggio veicolato fa leva su alcuni punti generalmente considerati premianti per una cultura "imprenditoriale" o manageriale in genere: è, ad esempio, il caso della comunicazione che punta sulla connessione tra adesione al fondo e sostegno della competitività. In questo caso si fa leva su una presupposta, ma non comune, "maturità" dell'impresa che sarebbe in grado di rilevare una diretta connessione tra formazione e maggiore competitività. Questo tipo di messaggi potrebbero risultare più efficaci in un'ottica di "competizione" tra Fondi, eventualmente rafforzati dall'informazione su ulteriori servizi erogati.

Prescindendo da queste due tipologie vengono spesso veicolate altre informazioni più tecniche circa i meccanismi di adesione e le possibilità offerte dal Fondo. Ciò viene realizzato con un linguaggio semplificato, senza con ciò rinunciare a passaggi tecnici dove si cita, quasi sempre, in modo chiaro il Modello DM10/2.

Come ovvio, rilevanza particolare assumono anche le iniziative condotte sul WEB. Tutti i Fondi fino ad ora costituiti hanno un proprio sito dove, oltre a diffondere notizie circa la propria esistenza, hanno convogliato tutta una serie di funzioni operative. Attraverso i siti dei Fondi è spesso possibile:

- presentare i Piani formativi;
- reperire la modulistica necessaria e le guide procedurali fondamentali per i soggetti attuatori;
- reperire informazioni sulle iniziative promosse dai Fondi stessi;
- accedere ad aree riservate dove i soggetti attuatori dei Piani formativi possono ricevere informazioni utili e dialogare con le sedi operative del Fondo di appartenenza;

- partecipare ad iniziative conoscitive e di ricerca.
- In alcuni casi vengono anche forniti strumenti di autovalutazione finalizzati all'analisi individuale dei propri fabbisogni formativi.

In occasione dell'emanazione degli Avvisi, spesso è stato utilizzato anche il canale della Gazzetta Ufficiale. Benché questo tipo di pubblicazione non rappresentasse affatto un vincolo, la giustificazione del suo utilizzo può essere ricondotta all'esigenza (sentita in primo luogo dai Fondi stessi) di adempiere pienamente alle regole previste dalle procedure di evidenza pubblica. Con l'esaurimento delle risorse dello start-up (quelle trasferite ai Fondi Paritetici direttamente dal Ministero del Lavoro) tale canale verrà probabilmente abbandonato.

In ogni caso l'emanazione dei primi Avvisi è stata sentita e realizzata come un'occasione promozionale (e concorrenziale) di prim'ordine. Con l'emanazione degli Avvisi i Fondi hanno infatti pubblicizzato in forma concreta la loro offerta di contributo e sostegno, acquisendo spazi sulla stampa di livello nazionale ed enfatizzando le peculiarità strategiche adottate.

4.2 La qualità degli interventi formativi - I criteri di valutazione, selezione e finanziamento dei progetti

Una prima analisi sulle caratteristiche delle attività di valutazione condotte dai Fondi riguardo le proposte formative presentate dalle imprese a fronte degli Avvisi già emanati, consente di evidenziare la presenza di criteri di qualità tesi a selezionare, nel tempo, piani formativi sempre più efficaci per i fabbisogni aziendali, e in linea con le strategie di intervento tracciate dai Fondi sulla base degli accordi tra le parti sociali.

In linea generale, la scelta dei criteri di valutazione, e soprattutto lo loro classificazione in termini di importanza, è evidentemente anche il frutto di una mediazione tra le componenti paritetiche presenti nei Fondi, laddove in alcuni casi viene premiata la capacità del Piano di coprire soggetti o ambiti territoriali "a rischio", e in altri casi si enfatizza la coerenza del Piano con la strategia di intervento stabilita dal Fondo, centrata più spesso sull'efficacia di risposta ai bisogni aziendali.

La prassi di valutazione all'interno degli stessi Fondi si è rivelata alquanto flessibile nel tempo. Quei Fondi che hanno emanato tra il 2004 e il 2005 più avvisi hanno, in alcuni casi, cambiato i criteri adottati secondo una logica di semplificazione (gli ultimi avvisi dettano regole e criteri più semplici, soprattutto nella scelta degli items di valutazione) o di differenziazione in relazione alle aree tematiche, alla tipologia dei Piani (ad esempio tra innovativi e standard) e ai settori. In quest'ultimo caso si declinano i criteri in relazione a peculiarità che danno luogo a graduatorie differenziate connesse a budget dedicati. L'individuazione di criteri di premialità, sempre più specifici, potrebbero favorire, nel tempo, la selezione di proposte formative di qualità caratterizzate da un livello crescente di specializzazione anche dell'offerta formativa.

Complessivamente è possibile enucleare alcune caratteristiche comuni a tutti i sistemi di valutazione:

- la presenza di commissioni di valutazione create ad hoc, in alcuni casi articolate su base settoriale, tematica e soprattutto territoriale, composte da esperti spesso esterni al sistema dei Fondi. A supporto delle commissioni di valutazione in alcuni casi sono state elaborate guide dettagliate, veri e propri manuali di valutazione al fine di rendere al massimo trasparenti e "ripercorribili" le scelte operate;
- la presenza equilibrata di aree di valutazione di natura "endogena" al Piano (ossia che riguardano la qualità degli obiettivi, delle metodologie e la cantierabilità anche rispetto all'economia complessiva) ed "esogena" al Piano, che tendono a valutare la coerenza tra Piano e indicazioni presenti nell'Avviso o in alcuni casi nel POA;

- l'utilizzo di scale numeriche discrete declinate per i singoli item di valutazione, che aiutano la costruzione di indici sintetici e la composizione delle graduatorie finali (gli item vengono spesso raggruppati in punteggi di sintesi rappresentativi di aree di valutazione specifiche);
- la presenza di una soglia minima di punteggio che definisce la finanziabilità di un progetto.

Chiaramente tutti Fondi hanno fatto precedere l'attività di valutazione da quella di istruttoria per l'ammissibilità dei Piani, selezionando, in tal modo, solo quelle proposte che rispondevano a pre-requisiti tecnici definiti in tutti gli avvisi, che riguardavano in particolare i termini di scadenza per l'invio delle proposte, la presenza di documentazione specifica e altre caratteristiche legate a parametri economico/finanziari, come ad esempio, il rispetto del limite obbligatorio per il contributo privato.

Un'analisi specifica sulle aree e gli item di valutazione evidenzia, da parte di alcuni Fondi, l'importante peso assunto dai criteri di premialità legati all'adesione al Fondo da parte delle imprese coinvolte nei Piani (con punteggi via via più elevati in relazione all'anzianità di adesione): si tratta di un elemento che da una parte tende a fidelizzare le imprese che hanno aderito, dall'altra svolge una funzione di stimolo verso quelle realtà che non hanno ancora aderito. Altro criterio premiale, utilizzato da alcuni Fondi, riguarda il livello di contribuzione privata, oltre quello obbligatorio, che indubbiamente può contribuire a incrementare l'effetto moltiplicatore delle risorse messe in campo dal sistema dei Fondi, consentendo, ad un tempo, di ripartire su un numero maggiore di imprese le risorse disponibili.

Altri criteri di valutazione, utilizzati trasversalmente dai Fondi, riguardano la "cantierabilità" del Piano presentato, analizzata ponendo sotto osservazione alcuni equilibri tra gli aspetti economico/finanziari, il volume di attività prevista nel Piano e gli obiettivi formativi. Legato a questo elemento vi è anche l'attenzione e la valutazione delle caratteristiche di affidabilità del soggetto attuatore che, in alcuni casi, viene invitato a riportare nel Piano la propria esperienza specifica nel campo in cui prevede di intervenire.

Un primo bilancio dell'attività di valutazione non può non considerare un raffronto tra l'esperienza dei Fondi e quella delle Regioni e degli altri enti pubblici locali. I criteri utilizzati in entrambe le esperienze sembrano fin qui vicine, soprattutto per quanto concerne le aree di valutazione di caratteristiche "endogene" ai Piani, come ad esempio, la qualità delle metodologie, la chiarezza degli obiettivi e gli altri aspetti legati alla modalità di erogazione della formazione. Gli stessi criteri di attribuzione dei punteggi per singolo item (scale di valutazione discrete in genere espresse in centesimi) e di formazione delle graduatorie sono abbastanza simili, laddove, in entrambe le esperienze, vengono stabiliti limiti di punteggio minimi di accessibilità al finanziamento. A fronte di tale vicinanza, emergono indubbiamente anche elementi di differenziazione, legati allo sforzo operato dai Fondi di contestualizzare alcuni criteri di valutazione alle specifiche esigenze di intervento formativo, legate ai territori, alle tematiche e ai settori. Una simile operazione nasce essenzialmente dall'esigenza di tenere in considerazione la natura spesso complessa e articolata di molti Fondi, che esprimono esperienze ed esigenze molto differenti, soprattutto rispetto ai settori economici e alle dimensioni delle imprese aderenti. Allo stesso tempo non è da trascurare anche il tentativo, attraverso criteri stringenti di valutazione, di creare e selezionare un'offerta specializzata e allenata a rispondere a specifiche esigenze da parte delle imprese.

5 IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER LA FORMAZIONE: PROSPETTIVE¹¹⁸

5.1 Il problema definitorio e il disegno delle politiche

Negli ultimi dieci anni la formazione continua a finanziamento pubblico ha acquistato un rilievo sempre maggiore nel panorama delle politiche di investimento in capitale umano. I diversi strumenti messi in campo pongono sfide importanti per i policy makers, non solo in termini di programmazione e di disegno della politica, ma anche in termini di conoscenza del contesto e di monitoraggio e valutazione, che della governance delle politiche sono strumenti privilegiati.

Nel caso della formazione continua, data la particolare natura degli interventi, le azioni conoscitive si trovano a dover rispondere a bisogni molteplici e a finalità valutative complesse, che rimandano al concetto stesso di formazione continua e quindi all'oggetto di analisi e agli obiettivi che essa persegue. Primo fra tutti si pone il problema di definizione dell'investimento promosso attraverso le politiche pubbliche.

All'interno del termine stesso di formazione continua ricadono una molteplicità di definizioni e di prassi che si sono andate via via strutturando nel corso degli anni. Una generica definizione individua la formazione continua come "la formazione ulteriore intrapresa da coloro che hanno già completato la formazione iniziale al fine di acquisire competenze e conoscenze ulteriori"¹¹⁹. Essa appare sufficientemente ampia da ricomprendere 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.

Tuttavia il target rappresentato genericamente dalla popolazione adulta non accede alla formazione in maniera indifferenziata, ma tende a distribuirsi in due grossi filoni: quello della "formazione continua, in cui le competenze tecnico-professionali e quelle trasversali vengono acquisite sul posto di lavoro", e quello dell'"educazione o apprendimento degli adulti, in cui le competenze di base e quelle che, genericamente, afferiscono alla cittadinanza attiva, vengono acquisite in situazioni non lavorative o di tipo formale (Centri territoriali permanenti e corsi serali presso gli istituti scolastici di II grado) o di tipo non formale (ad esempio le università popolari e della terza età)"¹²⁰.

Se si accoglie tale distinzione, la formazione continua si connota per le caratteristiche individuali rispetto al mercato del lavoro, ed in particolare la sussistenza della doppia condizione di soggetto appartenente alla forza lavoro ed occupato. Le caratteristiche anagrafiche richiamate nella definizione precedente decadono, mentre sembrerebbero sussistere quelle relative alla pregressa storia educativa, per cui formazione continua riguarderebbe soltanto gli individui occupati che già hanno acquisito le competenze di base (prevalentemente nei percorsi educativi formali).

A ben vedere, anche questa definizione presenta delle ambiguità. Negli interventi genericamente definiti di formazione continua rientrano anche soggetti che, al momento dell'attività formativa, potrebbero aver perso una precedente occupazione. Al contempo, nel disegno delle politiche non è raro l'individuazione di gruppi target relativi a soggetti che non hanno completato la scuola dell'obbligo. Nel complesso, per l'accezione data alle politiche di formazione continua in Italia, questa si può definire come l'attività formativa rivolta all'individuo appartenente alla forza lavoro e genericamente definito come lavoratore (sia occupato che non occupato), mirante a far

¹¹⁸ Di Alessandra De Lellis e Cristina Lion

¹¹⁹ ILO, *Vocational Training. Glossary of selected terms.*

¹²⁰ Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, *Follow up della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sul Lifelong learning*, Giugno 2003.

acquisire competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro, sia esso interno o esterno.

Secondo questa logica, sembra più corretto parlare di formazione dei lavoratori, che si differenzia a seconda del tipo di soggetto che prende la decisione di effettuare l'investimento in formazione, sia essa l'impresa o il lavoratore, o entrambi. La discussione su tale punto è strettamente connessa al disegno della politica di incentivazione della formazione continua, oltre che, evidentemente agli obiettivi della politica stessa: incentivo all'impresa affinché attraverso le risorse umane utilizzate essa possa intraprendere processi di miglioramento della produzione offerta sul mercato (come compensazione al deficit di formazione derivante dai limiti all'appropriabilità dei rendimenti derivanti dalla mobilità dei lavoratori) oppure incentivo alle persone affinché le competenze possedute siano utilizzabili anche in presenza di mutamenti delle condizioni tecnologiche e di mercato indipendentemente dalle scelte aziendali, rendendo gli individui responsabili e finanziatori dell'investimento sulle proprie competenze.

Nella prassi delle politiche di formazione dei lavoratori risulta prevalente la scelta della formazione aziendale quale strumento di sviluppo delle imprese e veicolo per l'adattabilità dei lavoratori, ma sono presenti anche interventi a favore della formazione individuale, tanto nella programmazione comunitaria Fse, quanto nella l. 236/1993 e nella l. 53/2000.

Tale diversità di approccio nel disegno dell'incentivazione ha posto una sfida importante al disegno delle attività conoscitive, in particolare a quelle di monitoraggio e valutazione, che finora solo parzialmente l'hanno raccolta.

5.2 Il monitoraggio e la valutazione della formazione per i lavoratori: un confronto tra le diverse esperienze realizzate

Alla luce delle riflessioni sopra esposte, il monitoraggio e la valutazione devono confrontarsi con un panorama non necessariamente condiviso di definizioni e di prassi che ne delimitino univocamente l'oggetto e gli obiettivi. Di conseguenza anche la natura e gli strumenti messi in campo per il monitoraggio e al valutazione appaiono diversificati.

Le esperienze mettono in luce come il monitoraggio della formazione dei lavoratori sia rappresentato dalla raccolta di informazioni, spesso non omogenee nel tempo, nello spazio e tra tipologie di intervento pubblico. Attività finalizzate alla verifica degli obiettivi dell'intervento/politica/programma in termini di efficacia sono invece più rare¹²¹. La visione del ruolo strategico di un'attività di monitoraggio da cui poi può derivare la valutazione dell'intervento non è né universalmente condivisa, né, tanto meno, universalmente praticata. Più spesso, infatti al monitoraggio viene assegnata la funzione di "accertamento di uno stato di fatto"¹²² utile al più a verificare ex-post il rispetto di adempimenti amministrativi, piuttosto che di uno strumento permanente di raccolta di informazioni per valutare e correggere l'intervento al fine di aumentarne l'efficacia.

La mancanza di un quadro organico e omogeneo di monitoraggio delle diverse politiche rende poi di fatto impossibile valutare non solo l'efficacia *della singola* politica, ma anche l'efficacia *tra diverse* politiche: il tipo di informazioni, la periodicità della raccolta e le modalità di

¹²¹ Un esempio rilevante di valutazione sistematica è l'attività svolta dalla Struttura nazionale di valutazione del FSE presso l'ISFOL.

¹²² Masoni V., *M&V. Monitoraggio e valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*, Franco Angeli, 1997.

organizzazione delle informazioni si sono realizzate in maniera diversa in maniera funzionale ai momenti di feed-back predisposti nella gestione dell'intervento.

Le esperienze implementate e brevemente descritte nei paragrafi successivi hanno portato a risultati molto diversi tra loro, sia in termini conoscitivi del fenomeno, che in termini di utilizzo dell'informazione. La diversificazione degli strumenti e dei canali di finanziamento pongono inoltre, in maniera sempre più urgente, la necessità di ragionare in termini di sistema, ossia di implementare modalità di rilevazione e raccolta delle informazioni che garantisca la comparabilità dei risultati delle diverse politiche per un loro migliore coordinamento.

5.3 Il monitoraggio della L. 236/93 e della L. 53/00

Per quanto riguarda la l. 236, una prima esperienza di monitoraggio è stata avviata contestualmente all'attuazione della legge (circolari n. 174/96, n. 37/98, n. 139/98, n. 51/99). Si è trattato di un'esperienza-pilota destinata a fornire informazioni circa le caratteristiche delle azioni formative sulla base di due strumenti: i formulari di presentazione dei progetti e una scheda informativa autocompilata dalle aziende beneficiarie per la raccolta di informazioni circa le loro caratteristiche (struttura dell'azienda) e quelle dell'intervento formativo.

Negli anni più recenti, il Ministero del lavoro ha tentato di realizzare un sistema informativo permanente e non più basato su una raccolta di informazioni ex-post. Ciò ha conciso con l'assegnazione delle risorse finanziarie alle regioni. Il sistema si basa sulla raccolta di informazioni contenute nei Rapporti regionali di monitoraggio degli interventi che le regioni e le province autonome devono inviare periodicamente al Ministero del lavoro. A sua volta, è previsto che il Ministero provveda a redigere un rapporto annuale di monitoraggio e valutazione. I rapporti regionali devono essere redatti secondo delle Linee guida predisposte dal Ministero che prevedono variabili sia di natura qualitativa che quantitativa¹²³ riferite ai lavoratori, alle imprese ed agli interventi formativi.

Analogamente alla l. 236 per quanto riguarda la l. 53/00 le Regioni e le Province Autonome sono tenute a produrre un Rapporto regionale di monitoraggio da presentare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Così come già per la legge 236, le 'Linee Guida per l'elaborazione dei Rapporti regionali di monitoraggio degli interventi *ex lege* 53/00'¹²⁴ individuano le variabili relative alle caratteristiche delle iniziative finanziate, dei lavoratori coinvolti e delle imprese di appartenenza dei destinatari degli interventi. In questo caso il sistema prevede informazioni distinte sulle due tipologie di azioni finanziabili, rendendo apprezzabile la differenza fra le due possibili opzioni (individuale e aziendale) disegnate dalla legge (si veda la parte II cap. 4 di questo Rapporto per ciò che concerne la legge 53/00).

A quanto previsto dalle circolari ministeriali, non fa riscontro l'effettiva disponibilità di dati per il monitoraggio. La mancanza di informazioni adeguate e omogenee tra le diverse regioni pone diversi problemi. In primo luogo, rende impossibile l'applicazione del principio della revoca e successiva redistribuzione delle risorse finanziarie assegnate alle singole regioni; in secondo luogo, non permette di monitorare la copertura dei gruppi target individuati come strategici e valutare se l'approccio di favorire specifici gruppi di lavoratori ha avuto successo, nonché quali eventuali difficoltà sono state riscontrate per la sua applicazione; in terzo luogo, non permette di monitorare i progressi richiesti in termini di politiche per il *lifelong learning* nel contesto della strategia di Lisbona, ed individuare eventuali correttivi (si veda la parte I cap. 1 di questo Rapporto).

¹²³ Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto 2004 sulla formazione continua in Italia*.

¹²⁴ Le linee guida sono state prodotte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'Isof.

Dall'esperienza passata è necessario chiedersi cosa sia mancato affinché si realizzasse un sistema di monitoraggio efficiente delle politiche della formazione continua a finanziamento nazionale. Senza essere esaustivi, è possibile che il sistema degli indicatori risulti non adeguato all'attuale stato degli archivi regionali, dove alcune delle informazioni richieste non vengono raccolte. Si tratterebbe allora di semplificare gli strumenti per il monitoraggio, agendo al contempo per una ricognizione dei sistemi di raccolta delle informazioni al livello regionale, in modo che questi possano gradualmente adeguarsi alle esigenze informative. In altri casi, è invece probabile che ciò sia dovuto ad un mancato raccordo tra periferia e centro sulle modalità di trasmissione e di successiva elaborazione dei dati, pur esistenti negli archivi amministrativi.

5.4 Il monitoraggio e la valutazione nel Fse

Nell'ambito dei Fondi strutturali, al monitoraggio ed alla valutazione è assegnato il compito di fornire le informazioni necessarie al riorientamento dei programmi, oltre che quello di rendere visibile e accessibile l'informazione sull'utilizzo dei finanziamenti. Per rispondere a tali finalità il monitoraggio e la valutazione dei Fondi strutturali sono disegnati come due attività, di cui la prima è funzionale alla gestione ed anche alla valutazione.

Il sistema nazionale di monitoraggio dei fondi strutturali 2000-2006 Monitweb, istituito presso il Ministero dell'economia-Ragioneria generale dello stato (Igrue), viene alimentato dal flusso di informazioni derivanti dai sistemi di ciascun titolare di programma (Regioni, Province autonome, Ministeri), attraverso l'invio informatizzato di dati finanziari, fisici e procedurali, secondo scadenze prestabilite e secondo un tracciato record concordato.

Nell'ambito del Fse, e con riferimento alla formazione rivolta ai lavoratori, l'impostazione del monitoraggio ha adottato la distinzione fra la formazione permanente, intesa come formazione connotata dalla scelta individuale (e comprendente la formazione dei lavoratori autonomi) e quella definita come continua, individuata dalla scelta aziendale. In queste due tipologie di progetto è possibile riclassificare i progetti indipendentemente dalle misure finanziarie di programmazione¹²⁵.

Il monitoraggio si basa su un set informativo riguardante:

- i lavoratori (di cui si considerano sesso, età, titolo di studio e condizione sul mercato del lavoro che espliciti la modalità contrattuale lavorativa),
- le imprese (di cui si considerano natura giuridica, classe dimensionale dei dipendenti, natura pubblica o privata e settore economico),
- i progetti (con alcune informazioni di base riguardanti il costo, le ore di formazione, il soggetto erogatore e la localizzazione).

Rispetto al disegno iniziale del sistema, il monitoraggio della formazione rivolta agli occupati ha registrato un miglioramento importante nel corso degli ultimi anni, grazie alla disponibilità dei dati individuali dei lavoratori provenienti dalle schede anagrafiche previste dal sistema informativo. Tali schede transitano dagli archivi degli allievi dei soggetti che erogano la formazione (imprese o enti di formazione) direttamente su Monitweb. Ciò consente, in aggiunta agli indicatori di realizzazione fisica previsti dai documenti di programmazione, di effettuare delle elaborazioni più dettagliate e articolate sugli occupati coinvolti dal Fse secondo le principali variabili (sesso, classe di età, titolo di studio etc.).

¹²⁵ Tanto nelle regioni dell'ob.3 quanto in quelle dell'ob.1 la programmazione ha previsto una misura di formazione permanente (C4) ed una per lo sviluppo della formazione continua (D1 e D2) che, oltre ad interventi formativi prevedono anche azioni di sistema.

L'attuale stato di implementazione del sistema di monitoraggio può dunque considerarsi soddisfacente per le regioni del Centro-nord (ob.3), per le quali la disponibilità delle singole schede anagrafiche è verificata per oltre il 50% degli utenti occupati del Fse definiti dagli indicatori sullo status occupazionale di tutte le misure del programma.

E' da registrare, tuttavia, la mancata disponibilità di dati sulle imprese di appartenenza dei lavoratori formati, sia quando esse siano state dirette beneficiarie dei finanziamenti, sia quando la realizzazione degli interventi sia stata curata da organismi di formazione. Dati sulle imprese per classe dimensionale sono tuttavia disponibili presso tutte le Regioni, grazie ai vincoli sui regimi di aiuto che obbliga al monitoraggio delle imprese (per dimensione) che beneficiano del Fse. La ricognizione effettuata dalla Struttura per l'analisi delle imprese ha, tuttavia, evidenziato problemi di omogeneità dei dati raccolti dalle Amministrazioni, come ad esempio nella definizione delle classi dimensionali.

Per le regioni del Mezzogiorno la situazione appare ancora critica. Nonostante gli sforzi compiuti di recente, anche in virtù del meccanismo della "riserva di premialità"¹²⁶, le informazioni sul target dei lavoratori coinvolti nella formazione continua e sulle imprese risultano inadeguate. Complessivamente, le principali carenze emerse nel sistema sono da ricollegarsi principalmente a tre aspetti: i tempi di trasmissione delle informazioni (e la loro incompletezza) da parte dei beneficiari finali alle Regioni; i problemi di comunicazione connessi al trasferimento dei dati dai sistemi informativi delle Regioni al sistema centrale Monitweb; il processo di controllo sulla completezza e sull'attendibilità del dato.

5.5 La valutazione nel Fse: le esperienze regionali e l'utilizzo a livello nazionale

Gli effetti della formazione dei lavoratori costituiscono l'oggetto di una letteratura che si è sviluppata soprattutto nell'ultimo decennio, a parte alcune rare eccezioni. Essa si divide in due grandi gruppi: quella che analizza l'impatto per i lavoratori e quella che analizza l'impatto sulle imprese¹²⁷. L'esperienza della valutazione del Fse ha permesso, nel corso di circa un decennio, di sperimentare con diverse metodologie entrambi i versanti¹²⁸.

¹²⁶ La premialità, prevista dalla delibera CIPE n°20 del 29/09/04, è una riserva finanziaria, che premia le amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati sulla base del raggiungimento di cinque obiettivi. Il quarto obiettivo è stato definito 'Miglioramento dell'informazione sugli interventi cofinanziati dal FSE'. ed è stato quantificato attraverso l'indicatore "Rispetto degli standard informativi".

¹²⁷ Due i contributi di rassegna (oltre che di analisi) utilizzati come riferimento per questo paragrafo: Cedefop (2004) *Impact of education and training* (2004) e Bassanini et alii (2005) *Workplace training in Europe* (2005) commissionato dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti. Si rinvia ad essi per ogni approfondimento.

¹²⁸ Si vedano i rapporti di valutazione dell'ob. 4 1994-99, Giovine M., Lion C., Villante C., *Verso la formazione continua*, Francoangeli, Milano, 1997; Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse, *Valutazione finale dell'obiettivo 4 in Italia*, Francoangeli, Milano 1999.

Nel corso del 2004 e dei primi mesi del 2005 sono state realizzate le prime indagini regionali sulla condizione dei lavoratori a 12 mesi dalla frequentazione del corso, con il coordinamento della Struttura di valutazione del Fse dell'Isfol129.

La natura delle informazioni fornite da queste indagini non è sufficiente ad effettuare una valutazione di impatto netto secondo i criteri necessari (esistenza di un campione di controllo, conoscenza di informazioni sui destinatari in grado di fornire risultati al netto dell'endogeneità della decisione di formazione)¹³⁰ e tuttavia, oltre alla condizione a 12 mesi hanno reso possibile conoscere ulteriori caratteristiche degli utenti coinvolti, arricchendo il quadro fornito dal monitoraggio, e rilevare gli effetti percepiti dai lavoratori. Più specificatamente è stato possibile indagare:

- l'occupabilità in termini di:
 - ~ cambiamenti di lavoro (azienda e mansione e/o posizione) e di sola azienda
 - ~ stabilità del lavoro
- l'evoluzione della retribuzione
- gli effetti percepiti dai lavoratori rispetto a:
 - autonomia decisionale
 - miglioramento dell'operatività del proprio lavoro (mansione svolta)
 - miglioramento delle possibilità di carriera
 - miglioramento della stabilità del lavoro

Questo primo esercizio valutativo dimostra l'interesse delle Regioni ad estendere l'analisi di efficacia e di impatto, già in corso per gli interventi per l'occupabilità, anche alla formazione continua, la quale ha assunto particolare rilevanza nel corso dell'attuale programmazione di Fse. Nonostante le difficoltà metodologiche insite nelle valutazioni di impatto (costruzione del gruppo di controllo, etc..) l'analisi condotta costituisce un arricchimento informativo senza precedenti nel caso del Fse, che può essere oggetto di possibile miglioramento.

Inoltre è importante tenere in considerazione l'esperienza di valutazione del FSE fin qui maturata in modo da trasferire questi strumenti anche alle altre politiche di formazione a disposizione delle imprese e dei lavoratori, anche per poter confrontare non solo l'efficacia della singola politica, ma l'efficacia tra politiche diverse.

5.6 Il monitoraggio dei Fondi interprofessionali: l'esperienza in fieri

L'art. 118 della legge 388/2000, che ha dato avvio ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, ha attribuito espressamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di monitorare le attività finanziate e di effettuare la valutazione dei risultati conseguiti.

L'implementazione di un sistema di monitoraggio dei Fondi interprofessionali, è risultato dunque concomitante con l'avvio dei Fondi stessi, con l'obiettivo di assicurare un sistema trasparente di conoscenza e di raccolta delle informazioni su ciò che si sta realizzando, in un'ottica di fruibilità da parte di tutti gli attori coinvolti (dai Fondi al singolo lavoratore)¹³¹. L'impostazione del sistema di monitoraggio, così come delineato nella circolare 36/2003, mira inoltre a garantire un flusso di informazioni compatibile con le informazioni derivanti da altri

¹²⁹ Il coordinamento avviene nell'ambito del gruppo di lavoro Placement attivo dal 1996 presso la Struttura.

¹³⁰ I risultati delle indagini regionali disponibili relativi a P.A. Bolzano, P.A. Trento, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Marche ed Umbria, sono confluiti nell'aggiornamento del rapporto di valutazione intermedia del Qcs ob. 3 Fse 2000-2006 presentato al Comitato di sorveglianza ob. 3 del 4 ottobre 2005.

¹³¹ Si veda la circolare n. 36 del 18 novembre 2003 avente per oggetto: Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Criteri e modalità per la gestione delle risorse finanziarie di cui ai commi 10 e 12 della legge 23 dicembre 2003 n. 388 (legge finanziaria 2001) e successive modificazioni.

sistemi di monitoraggio che hanno per oggetto strumenti che insistono sulla stessa platea di destinatari, capitalizzando e implementando le esperienze già fatte nell'ambito dei Fondi strutturali, in particolare del Fse (come evidenziato nel paragrafo precedente).

Inoltre il sistema di monitoraggio dei Fondi si trova a dover rispondere a delle specificità che, nell'impostazione programmatoria data dalla legge, fanno capo da una parte, al sistema degli attori coinvolti, dall'altra alla natura delle azioni finanziabili.

Il sistema di monitoraggio prefigurato dovrebbe consentire in primo luogo di raccogliere in maniera ricorrente, sistematica e processuale le informazioni relative all'attuazione degli interventi per rispondere alle seguenti domande:

- Quante risorse vengono mobilitate per il finanziamento dei Piani formativi?
- Quali sono le attività realizzate attraverso i Piani formativi?
- Quali sono i destinatari diretti e indiretti della formazione (lavoratori e imprese)?

Con riferimento a questo ultimo aspetto il sistema di monitoraggio risponde alla logica di individuare e descrivere i beneficiari della formazione, consentendo di rilevare le informazioni relative ai target coinvolti negli interventi formativi, ossia ai lavoratori e alle loro caratteristiche anagrafico-professionali, nonché alle imprese in cui i lavoratori sono inseriti, in termini di elementi strutturali. Impresa e lavoratori sono dunque i due soggetti di analisi del sistema.

Più complesso appare l'obiettivo di indagare il fenomeno formazione continua dal punto di vista delle attività realizzate: la formazione è infatti il terzo oggetto del sistema di monitoraggio che, come già ricordato, tende a strutturarsi in maniera "formale" attraverso il progetto, ma è incardinato in un quadro di riferimento rappresentato dal Piano formativo da cui non può prescindere. Il sistema di monitoraggio prefigurato permette di registrare le informazioni sulla dimensione e sulle caratteristiche peculiari della formazione finanziata, contribuendo a definire il profilo della formazione continua.

Tuttavia il duplice livello piano/progetto ha comportato la necessità di fare in modo che il sistema di monitoraggio riuscisse a cogliere quella che è una specificità essenziale delle azioni finanziabili dai Fondi, ossia i Piani formativi. Se il Piano formativo può essere definito come "un programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali"¹³², appare estremamente rilevante cogliere le specificità dei Piani formativi che costituiscono i documenti di programmazione di riferimento delle attività di formazione.

¹³² Circolare MLPS n. 92 del 29 dicembre 2000 "Interventi di promozione di Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali e sviluppo della prassi della formazione continua".

5.7 Le prospettive: il sistema statistico nazionale della formazione professionale

In un contesto in cui la gestione delle politiche è affidata ad una molteplicità di attori, risulta evidente la necessità di ricondurre ad un sistema statistico comune i diversi interventi, al fine di costruire un sistema di monitoraggio con dati comparabili. Il Ministero del Lavoro ha costituito un gruppo di lavoro per la definizione di un sistema statistico nazionale della formazione professionale ed ha affidato all'ISFOL ingenti risorse finanziarie per realizzarlo. L'ambito di copertura è il complesso delle attività che in qualche modo abbiano goduto di un finanziamento a titolarità regionale, il sistema in questione dovendo in prospettiva contenere, e non essere contenuto, dal sistema attualmente in vigore per i fondi comunitari (Monitweb) e dialogare con il sistema di monitoraggio dei Fondi interprofessionali, inglobando infine il monitoraggio della legge 236/93 e della legge 53/2000.

L'obiettivo è quello di costruire un sistema onnicomprensivo – almeno con riferimento alle attività che impieghino risorse pubbliche, siano esse nazionali o comunitarie – e che rispetti determinati standard di univocità omogeneamente fissati per l'intero territorio nazionale e dunque consenta di identificare, anche al fine di predisporre opportune azioni di monitoraggio e valutative, *attuatori, natura e beneficiari* degli interventi formativi a finanziamento o cofinanziamento pubblico, permettendo altresì il collegamento, a fini statistici così come di indirizzo delle politiche educative, sociali e del lavoro, con altri archivi sì da ricostruire percorsi precedenti ed esiti successivi di chi abbia beneficiato di interventi formativi anche comparativamente con quanti non ne abbiano beneficiato.

Ferma restando l'autonomia gestionale delle diverse Regioni nel definire le caratteristiche dei propri sistemi informativi che sottostanno la gestione dei finanziamenti a propria titolarità, nonché il rispetto di quelle norme che comunque sono insite nella legislazione vigente, ivi inclusi i regolamenti comunitari, il sistema dovrà perciò essere imperniato sull'uso delle informazioni amministrativo-gestionali gestite a livello regionale e relative alle singole attività formative, ai singoli soggetti attuatori che siano responsabili del corso, da loro, direttamente o indirettamente, organizzato e posto in essere ed ai singoli individui che abbiano partecipato o anche solo richiesto di partecipare alle attività formative a finanziamento regionale.

5.8 Le informazioni e la conoscenza del fenomeno

Oltre alle azioni di monitoraggio di tipo permanente e standardizzato realizzate finora o in corso di realizzazione, dal 2000 ad oggi il panorama conoscitivo sulla formazione continua si è andato via via ampliando e arricchendo, grazie soprattutto al contributo offerto dal FSE nel finanziamento delle cosiddette "azioni di sistema".

In generale le ricerche realizzate sono state finalizzate ad indagare e a ricostruire il fenomeno formazione continua all'interno delle imprese italiane. Di recente (2005) è stata avviata dall'ISFOL su scala nazionale un'indagine sulla formazione continua nelle imprese, con riferimento alla classe dimensionale (grandi, Pmi e microimprese), a cui si aggiunge un'altra indagine sullo sviluppo delle competenze nelle imprese italiane, avviata nel 2004 sempre su scala nazionale.

Sono state inoltre realizzate delle indagini campionarie nazionali ricorrenti sugli atteggiamenti verso la formazione continua e sui comportamenti formativi che hanno riguardato sia le imprese che i lavoratori. Con riferimento alle imprese, l'attività di ricerca ha interessato la domanda e l'offerta di formazione continua nelle diverse classi dimensionali; per quanto riguarda i lavoratori le ricerche hanno invece esplorato gli atteggiamenti e i comportamenti delle diverse tipologie di occupati (lavoratori dipendenti, autonomi e dei cittadini adulti) nei confronti della formazione continua.

E' stato poi avviato un progetto finalizzato ad indagare il tema della personalizzazione dei percorsi formativi, ossia degli strumenti di offerta e di accesso alla formazione individuale a livello nazionale ed europeo. Una delle tipologie di voucher indagata è quella relativa alla formazione continua. L'obiettivo è quello di favorire la diffusione di prassi e modelli per la fruizione di percorsi formativi a domanda individuale.

Un altro filone di ricerca attivato dal Ministero riguarda l'analisi della formazione continua nella contrattazione collettiva, che viene sviluppata a tre livelli: quello della contrattazione collettiva nell'ambito dei CCNL, la concertazione della Formazione continua a livello regionale, provinciale e decentrato, infine l'organizzazione delle parti sociali.

Oltre alle attività di ricerca e analisi realizzate dal Ministero del lavoro nell'ambito delle "azioni di sistema", un'altra fonte informativa importante sulla formazione continua è rappresentata dall'indagine Excelsior-Unioncamere che annualmente informa sulle attività di formazione realizzata dalle imprese italiane.

A livello nazionale va ricordata inoltre l'indagine periodica (ogni 4 anni) sulla formazione continua nelle imprese realizzata da Istat.

Box 20 - Il *lifelong learning* nell'ambito della rilevazione sulle forze di lavoro

Per quanto riguarda il modulo di rilevazione sulle attività di formazione permanente (*lifelong learning* realizzato nel 2003) all'interno della rilevazione europea sulle forze di lavoro, è stato necessario adattare al contesto di una rilevazione mirata alla raccolta di informazioni sulla popolazione in età lavorativa, alcuni concetti più comunemente utilizzati nel quadro delle statistiche sull'istruzione che considerano prevalentemente la popolazione in età pre-lavorativa.

Le attività di istruzione formalizzata sono, quindi, caratterizzate da:

- finalità e organizzazione predeterminate;
- esistenza di un sistema organizzato di scuole, università e altre istituzioni scolastiche;
- frequente definizione di una progressione nei diversi livelli di istruzione;
- struttura basata su obiettivi dell'apprendimento, tempi di apprendimento e supporto all'apprendimento;
- certificazione del livello di istruzione acquisito da parte di un'autorità pubblica.

Nel modulo ad hoc del 2003 la rilevazione sulle forze di lavoro considera però anche le attività di apprendimento "non-formalizzato".

La rilevazione sulle forze di lavoro raccoglie, a regime, informazioni sulle attività di istruzione e formazione svolte dai rispondenti nell'arco delle ultime quattro settimane, ed con particolare riferimento a: a) iscrizione a corsi di istruzione b) partecipazione ad attività formative quali seminari, convegni, corsi c) tempo dedicato a tali attività d) motivazioni dei corsi e) frequenza dei corsi durante o fuori dall'orario di lavoro f) durata del corso. Per tutte le tipologie di corsi considerati si richiede anche l'argomento specifico del corso.

La rilevazione sulle forze di lavoro, essendo svolta su base trimestrale, è finalizzata a raccogliere informazioni sulle attività di istruzione e formazione svolte dai rispondenti nell'arco delle ultime quattro settimane; l'esistenza di panel di rispondenti a cui viene riproposto il quesito in diversi momenti dell'anno, consente di produrre - in linea con le raccomandazioni Eurostat - dei dati annuali sulla frequenza della popolazione adulta a scuole o corsi di formazione.

Box 21 - La rilevazione sulla formazione nelle imprese (Continuing Vocational Training Survey - CVTS)

È con la Decisione del Consiglio europeo che istituiva, nel maggio 1990, il Programma FORCE per la promozione della formazione continua nei Paesi dell'Unione europea che prende avvio il progetto di misurare la diffusione della formazione nelle imprese europee dell'industria e dei servizi.

Le relative attività statistiche sono state affidate sin dall'inizio all'Ufficio statistico della Commissione europea (Eurostat) che ha istituito nel 1991 un gruppo di lavoro internazionale per la progettazione della prima *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS 1). La CVTS1 venne svolta nel corso del 1994, con riferimento all'anno 1993, interessando circa 50.000 imprese con almeno 10 addetti in 12 Paesi Ue rappresentative di circa 900.000 imprese europee. Nel quadro di tale rilevazione vennero definiti i concetti chiave di formazione continua poi utilizzati anche nelle successive rilevazioni. In pratica si decise di escludere le attività di "formazione iniziale" (inserite, però, nel questionario italiano della CVTS1), di considerare le attività di formazione del personale pianificate e finanziate dall'impresa, nonché di focalizzare l'attenzione su tre principali modalità formative:

- la frequenza di corsi di formazione (interni o esterni),

- l'utilizzo di attività formative on the job,
- la partecipazione ad attività di formazione non formalizzate (frequenza a workshop, seminari e convegni; acquisizione di competenza tramite rotazione nelle funzioni, affiancamento, circoli di qualità, ecc., autoformazione e formazione a distanza).

Nel dicembre 1999, l'Eurostat venne incaricato dalle Direzioni Generali per l'Istruzione e il Lavoro della Commissione europea di lanciare le attività di sviluppo della CVTS2 che si decise di svolgere nel biennio 2000-2001 con riferimento all'anno 1999. La rilevazione coinvolse, in questa seconda edizione, i quindici Paesi membri Ue, la Norvegia e nove Paesi Phare, interessando 76.000 imprese (si tratta sempre di imprese industriali e dei servizi con almeno 10 addetti). Il gruppo di lavoro Eurostat incaricato dello sviluppo della rilevazione confermò, in sostanza, le definizioni statistiche e l'impianto metodologico della CVTS1. Con il supporto del Cedefop e di un team di consulenti venne anche redatto un Manuale metodologico CVTS di supporto alle attività di rilevazione in tutti i Paesi interessati. I risultati della rilevazione sono stati pubblicati nel corso del 2002.

In parallelo al rilascio dei risultati della CVTS2, un Regolamento della Commissione europea (n.831/2002) ha incluso la CVTS tra quelle rilevazioni armonizzate a livello europeo per le quali Eurostat deve consentire l'accesso ai dati d'impresa, a fini di analisi, a ricercatori provenienti da università e istituzioni pubbliche di ricerca dei Paesi Ue, e la Decisione del Parlamento e del Consiglio europeo n.1552/2005 stabilisce adesso i principi armonizzati cui deve essere ispirata la produzione di statistiche sulla formazione nelle imprese a livello europeo. La Decisione prevede che le rilevazioni CVTS debbano essere svolte ogni cinque anni mediante indagini campionarie sulla popolazione di imprese industriali e dei servizi con almeno 10 addetti (ma suggerisce di estendere progressivamente la copertura della rilevazione anche ad imprese con meno di 10 addetti). I Paesi membri Ue sono, inoltre, tenuti a trasmettere obbligatoriamente ad Eurostat i dati a livello d'impresa al fine di migliorare la qualità delle analisi svolte da Eurostat e garantire l'accesso a fini di studio a tali dati elementari. I temi oggetto di rilevazione per tali indagini statistiche dovranno essere, secondo la Decisione 1552/2005:

- le politiche e le strategie di gestione della formazione da parte delle imprese europee;
- la gestione e l'organizzazione della formazione;
- il ruolo delle parti sociali nella definizione di tutti gli aspetti della formazione;
- l'accesso alla formazione, sua dimensione e contenuti;
- la formazione nel campo delle ICT;
- la formazione nelle piccole e medie imprese;
- gli effetti delle politiche pubbliche in materia di formazione;
- la pari opportunità nell'accesso alla formazione;
- la formazione per i soggetti svantaggiati sul mercato del lavoro;
- la formazione in relazione a diverse tipologie di contratto di lavoro;
- la spesa per formazione;
- la valutazione della formazione.

La CVTS3 sarà la prima rilevazione condotta in regime di obbligatorietà per i Paesi Ue, secondo quanto sancito dalla Decisione 1552/2005. Nel dicembre 2004, Eurostat ha lanciato - in collaborazione con i 25 Paesi Ue e i Paesi candidati - le operazioni di progettazione della nuova CVTS che sarà svolta nel biennio 2006-2007 con riferimento all'anno 2005. La principale novità della CVTS3 sarà l'inserimento nel questionario di una sezione sulla "formazione iniziale" che dovrebbe consentire alle imprese rispondenti di fornire un quadro complessivo delle proprie attività di formazione sia iniziale, che continua. Le linee guida della rilevazione - oltre che essere riportate in un nuovo Manuale metodologico - saranno anche sintetizzate in uno strumento legale. Un Regolamento della Commissione europea sarà infatti pubblicato entro i primi mesi del 2006 per fornire indicazioni puntuali sulle informazioni statistiche che dovranno essere prodotte e trasmesse ad Eurostat, sulle caratteristiche del processo di campionamento, sulle metodologie di correzione e trattamento dei dati, nonché sulla reportistica che ogni Paese dovrà produrre a fini di documentazione dell'attività statistica svolta.

5.9 Conclusioni

Diverse sono le esperienze di monitoraggio delle politiche per la formazione continua messe in atto nel corso degli ultimi dieci anni in relazione ai diversi strumenti finanziari. In questo panorama, il sistema implementato nell'ambito del Fse appare quello ad uno stadio di avanzamento più compiuto, sia perché presenta una struttura organica, sia perché registra un'implementazione effettiva (anche se con alcuni limiti). Esso, oltre ad aver già fornito degli input per il sistema dei Fondi interprofessionali, può rappresentare dunque una base di riferimento per sviluppi futuri.

Tuttavia, si pone sempre più la necessità di affrontare in un quadro organico la problematica del monitoraggio – e poi della valutazione - delle politiche pubbliche di formazione continua. Sembra dunque ormai maturata l'esigenza di costruire un sistema statistico nazionale che "mappi" l'intero set di interventi di finanziamento pubblico per la formazione continua, a prescindere dall'origine del finanziamento (sia esso nazionale, regionale o gestito dalle parti sociali).

Un sistema del genere richiede però una forte governance centrale, che non può non essere affidata al Ministero del Lavoro, e una condivisione degli obiettivi e degli strumenti da parte delle parti sociali e delle regioni.

Un sistema di monitoraggio così fatto permetterebbe di colmare le lacune conoscitive, e riportare ad un quadro organico ed omogeneo le diverse informazioni che, a vario titolo, vengono raccolte. Questo permetterebbe di conoscere in maniera aggregata l'intensità di attività di formazione per i lavoratori a cofinanziamento pubblico (qualunque sia la fonte del cofinanziamento), e di meglio razionalizzare i diversi strumenti che si sono sedimentati in questi anni. Permetterebbe poi di superare i rilievi della Corte Costituzionale in merito alla fattiva collaborazione tra regioni e Fondi interprofessionali in materia di formazione continua, proprio perché i dati di disponibili rappresenterebbero il set informativo a disposizione di tutti gli attori per programmare gli interventi e per indirizzarli dal punto di vista politico. La coesistenza di politiche nazionali e regionali con finalità in parte simili richiede d'altra parte di disporre di un monitoraggio delle politiche nazionali condotta su scala regionale.

Nonostante poi le diverse iniziative menzionate in questo capitolo, e la fiorente produzione recente di valutazioni dei rendimenti della formazione continua in termini salariali e di produttività delle imprese, la valutazione delle politiche di formazione continua in Italia resta un terreno ancora tutto da esplorare. In primò luogo perché essa si confronta con le finalità in parte estranee alla logica dell'investimento aziendale attribuite a tali politiche, come ad esempio il sostegno dei lavoratori più deboli, anche laddove l'investimento va oltre l'ottimo sociale (si veda la parte III, cap. 2 di questo Rapporto). In secondo luogo perché l'esiguità dei singoli progetti formativi lascia ben poco spazio all'ipotesi di effetti netti in qualche misura tangibili. Appare diversa, invece, la prospettiva della valutazione di efficacia di piani formativi o della ripetizione dell'evento formativo per il singolo individuo, o comunque basata su un set informativo ampio che solo un sistema permanente di monitoraggio può fornire.

Infine la valutazione dovrebbe poter fornire risposte su quali benefici derivano dalla formazione continua e quali sono i soggetti che se ne appropriano al fine di contribuire alle modifiche necessarie al sistema degli incentivi affinché si realizzi la strategia di *life long learning*.

6 LA CONTRATTAZIONE DELLA FORMAZIONE CONTINUA¹³³

6.1 Il ruolo delle parti sociali per la promozione della formazione continua

Il sistema di formazione continua si è sviluppato in Italia in modo discontinuo e per passi successivi, come risultato delle iniziative assunte, di volta in volta, dai soggetti coinvolti nella costruzione del sistema, tra cui le Parti sociali e, in particolare, le Associazioni di rappresentanza dei lavoratori.

Per ragioni storiche la sensibilità del Sindacato italiano verso la formazione si è sviluppata con un certo ritardo rispetto alle realtà dove il sindacalismo è più centrato sul mestiere e quindi rivolge un'attenzione maggiore ai contenuti professionali. Oltre alla prevalenza del sindacalismo industriale ha pesato, rispetto agli altri Paesi, anche il ritardo della legislazione italiana, che ha permesso al Sindacato di entrare in azienda soltanto con la legge 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori). In queste condizioni era difficile che maturasse un'attenzione puntuale sulle tematiche della formazione, tanto più che negli anni '70 la grande parte delle energie sindacali sono state utilizzate per sostenere l'attuazione di riforme di carattere generale. Sulla maturazione di un'attenzione puntuale ai temi della formazione ha influito inoltre la convinzione che il conseguimento della qualificazione professionale fosse interesse più delle imprese che dei lavoratori. All'inizio degli anni '90 il movimento sindacale ha abbandonato questa posizione e si è avvicinato all'idea della crescita professionale come interesse condiviso tra lavoratori e imprese.

Le Parti sociali hanno svolto un ruolo trainante e innovativo nella fase iniziale di sviluppo della formazione continua, sottoscrivendo degli importanti Accordi tra gennaio e luglio 1993 che sono stati alla base del Protocollo del luglio '93. Come è noto questo Accordo, nel paragrafo dedicato all'istruzione e alla formazione professionale, ha previsto l'avvio del sistema di formazione dei lavoratori, da finanziare con le risorse derivanti dal prelievo dello 0,30 a carico delle imprese.

La risposta del legislatore nazionale alle indicazioni previste nell'Accordo del 1993 è contenuta nella legge 236/93, il cui articolo 9, commi 3 e 3 bis, costituisce la base giuridica per l'avvio in Italia di interventi formativi rivolti a determinate categorie di lavoratori occupati, oltre che a specifiche fasce di popolazione.

Con il Patto per il lavoro del 1996, le Parti, di fronte al mancato avvio della formazione continua, hanno riaffermato la necessità di perseguire l'obiettivo indicato, anche attraverso il potenziamento delle pratiche concertative. Queste dovevano essere finalizzate sia alla promozione di piani di formazione contrattati tra le parti sociali - a livello d'impresa, di settore e di territorio - sia all'ampliamento dell'utilizzo dei congedi per la formazione.

La successiva legge 196/97 ha recepito le novità del Patto per il lavoro e ha introdotto il piano formativo quale principale strumento di promozione, di finanziamento e di realizzazione degli interventi formativi per occupati.

A questa fase propositiva delle Parti sociali è seguito un periodo che ha visto il legislatore nazionale maggiormente impegnato a definire nuove regole tendenti a potenziare il diritto del lavoratore all'apprendimento permanente. Il legislatore ha attribuito alla negoziazione tra le Parti e alla bilateralità il compito fondamentale di creare le condizioni di applicabilità dei diritti di formazione. Esempio di questa tendenza è l'articolo 6 della legge n. 53 del 2000, che prevede la possibilità per i lavoratori di usufruire di congedi per la formazione continua, attribuendo alla

¹³³ Di Claudio Pellegrini e Silvia Vaccaro

contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata, il compito di definire: il monte ore da destinare ai congedi formativi; i criteri per l'individuazione dei lavoratori e le modalità di orario e di retribuzione connesse alla partecipazione ai percorsi di formazione.

In questa nuova fase l'impegno delle Associazioni di rappresentanza si è concentrato sullo sviluppo del processo, avviato con la legge 196/97, che ha portato all'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali e all'attribuzione alle stesse Associazioni della responsabilità di gestire direttamente una parte delle risorse finanziarie provenienti dal contributo dello 0,30% versato dalle imprese.

Le Parti sociali si sono impegnate nell'avvio e nella gestione delle attività dei Fondi paritetici interprofessionali con l'obiettivo dichiarato di contribuire alla promozione di un sistema di formazione continua più efficiente e di qualità. Si tratta di un compito non facile in un Paese in cui la formazione continua è attivata da non più del 20% delle imprese (nel 2002 erano il 24,7%), soprattutto di grandi dimensioni, ha finalità prevalentemente addestrative e di aggiornamento delle competenze necessarie allo svolgimento di specifiche prestazioni e presenta un carattere fortemente selettivo, privilegiando i lavoratori giovani, di sesso maschile, italiani, con alti livelli di istruzione e con qualifiche professionali medio-alte.

In questo quadro un buon uso dei Fondi è una condizione utile, ma non sufficiente a garantire l'ampliamento della platea dei destinatari della formazione continua. Il conseguimento di questo obiettivo necessita dello sviluppo di pratiche negoziali delle Parti sociali finalizzate a promuovere la cultura della formazione continua e della contrattazione di strumenti e dispositivi per aumentare gli spazi di agibilità del diritto alla formazione dei lavoratori.

Un contributo importante in questa direzione è la scelta di individuare nel piano formativo lo strumento privilegiato di pianificazione della formazione continua e nell'accordo tra le Parti sociali che deve obbligatoriamente accompagnare il piano il fattore distintivo rispetto agli ordinari progetti formativi. Attraverso l'accordo le Parti sociali hanno la possibilità di definire una strategia condivisa che, partendo da un'analisi del contesto di riferimento: territoriale, settoriale o di filiera e della realtà aziendale, individui gli obiettivi di sviluppo da conseguire, i fabbisogni di competenza e le conseguenti finalità formative. Il processo negoziale che porta all'accordo consente quindi alle Parti sociali di utilizzare la propria conoscenza delle realtà aziendali e territoriali per: rappresentare adeguatamente e conciliare gli interessi dell'azienda con il diritto individuale del lavoratore alla formazione permanente; creare un effettivo raccordo tra sviluppo e formazione; sottrarre la pianificazione dei percorsi formativi alla scelta esclusiva o prevalente degli organismi di formazione.

Su questo fronte, tuttavia, pesa la mancanza di una posizione comune fra le Parti sociali sul significato e sulla funzione da attribuire all'accordo nell'ambito del piano formativo, che determina la prevalenza di meri pareri favorevoli o di accordi generici e privi degli elementi di analisi necessari a supportare le scelte formative. Questa tendenza è del resto confermata dai dati scaturiti dalle indagini sulla formazione continua nelle imprese¹³⁴, dai quali emerge che anche all'interno delle grandi imprese un considerevole numero di rappresentanze sindacali non svolge alcuna funzione di promozione della formazione (36,2%), ovvero viene semplicemente informato circa le attività formative pianificate dall'azienda (54,1%); mentre in una minoranza di casi le rappresentanze svolgono un ruolo, contribuendo alle decisioni relative al numero di persone da formare (2,5%), alla selezione dei dipendenti che partecipano alle attività formative (1%) e alla progettazione dei contenuti formativi (5,2%).

Un importante contributo all'ampliamento del numero dei destinatari della formazione continua può venire anche dalla contrattazione nazionale e decentrata. Attraverso la contrattazione infatti

¹³⁴ Isfol, Indagine censuaria sulla grandi imprese 2003.

le Parti possono determinare il rafforzamento degli strumenti di accesso alla formazione e l'introduzione di dispositivi di flessibilità dei tempi e dell'orario di lavoro che rendano meno gravosa la scelta dei lavoratori di partecipare ad interventi formativi. La contrattazione permette inoltre alle Parti di influire sulla motivazione dei lavoratori, mediante l'introduzione di criteri di riconoscimento dell'attività formativa in funzione di avanzamenti di carriera o di aumenti salariali, o l'adozione, in accordo con le Regioni, di meccanismi di certificazione delle competenze acquisite validi erga omnes.

6.2 Finalità e assetti della formazione contrattata

Gli obiettivi della formazione contrattata

L'analisi della contrattazione collettiva della formazione segnala, in modo inequivocabile, che a partire dagli anni '90, sulla scorta degli accordi di concertazione e sotto l'influenza del dibattito in ambito UE sulle politiche dell'occupazione, si è registrata una crescita della consapevolezza comune alle Parti sociali del valore in sé della formazione professionale e un conseguente rafforzamento del ruolo della formazione continua all'interno delle relazioni industriali. Grazie a questa svolta, la formazione è entrata a pieno titolo a far parte delle materie che i Contratti nazionali devono prevedere e alla quale attribuire una funzione importante per la crescita e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e della competitività delle imprese.

Nell'analizzare i Contratti collettivi nazionali è necessario considerare le loro caratteristiche comuni, ma anche tenere conto delle specificità di ogni categoria e comparto, determinate da una serie di fattori, tra i quali l'andamento dei rapporti tra le Parti sociali, le caratteristiche delle imprese del comparto e del mercato di riferimento, la presenza di situazioni di crisi o di sviluppo, ecc.

Le differenze nella storia delle relazioni industriali di ogni categoria e le sue specificità produttive, organizzative, tecnologiche, professionali influiscono sulla contrattazione della formazione, determinando delle differenze anche rilevanti sul modo in cui i Contratti definiscono e disciplinano la formazione per i lavoratori. Le differenze emergono sia rispetto alle finalità prevalenti attribuite alla formazione, sia in relazione ai diversi istituti che regolano contrattualmente la formazione. Le diversità sono determinate anche da altri importanti aspetti, tra i quali l'appartenenza dei Contratti al settore privato o a quello pubblico; quest'ultimo per le peculiarità che lo contraddistinguono merita una trattazione separata e dunque non sarà preso in considerazione in questa sede.

L'analisi delle finalità che le Parti sociali assegnano alla formazione nei Contratti collettivi è rilevante perché esplicita le concezioni di cui esse sono portatrici in relazione a questa materia e permette di comprendere meglio il contesto culturale che caratterizza le relazioni industriali in ciascun settore.

Le finalità assegnate alla formazione nei Contratti collettivi nazionali possono essere sintetizzate nelle seguenti formule: promozione della mobilità e valorizzazione professionale; gestione dell'innovazione nelle sue diverse accezioni; promozione della cultura d'impresa; miglioramento della qualità dei sistemi di relazione industriale; adattamento delle competenze dei lavoratori¹³⁵. Le prime quattro finalità sono presenti in un numero limitato di contratti e spesso sono definite in modo troppo generico per dare luogo a regole e dispositivi specifici. Generico, ad esempio, è spesso il riferimento alla mobilità professionale da ottenere mediante il ricorso alla formazione,

¹³⁵ Isfol, (a cura di F. Frigo; S. Vaccaro), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, I libri del Fondo Sociale Europeo, 2004.

poiché non risulta ancorato a precisi dispositivi che colleghino la partecipazione dei lavoratori ad attività formative con i meccanismi di progressione della carriera professionale. Anche il riferimento all'innovazione risulta generico, poiché non vengono definiti i nessi tra la formazione e i processi di innovazione, né si indicano quali innovazioni potrebbero essere promosse attraverso la leva formativa. La finalità presente in modo prevalente nei Contratti collettivi nazionali è quella che attribuisce alla formazione il compito di attenuare l'impatto dei processi di ristrutturazione e di riorganizzazione delle imprese, attraverso azioni di riqualificazione o di riconversione professionale dei lavoratori coinvolti. Ne discende che la cultura prevalente nelle Parti sociali è quella che attribuisce alla formazione un compito eminentemente adattivo e quindi tale da garantire lo sviluppo delle competenze dei lavoratori in linea con le esigenze contingenti delle imprese in cui questi sono occupati, mentre ancora poco diffuso è l'orientamento, sostenuto in sede comunitaria, che vede la formazione come importante leva di promozione dell'occupabilità, e quindi dello sviluppo delle competenze correlate con le caratteristiche della domanda di lavoro del suo mercato di riferimento.

La regolazione contrattuale della formazione

La regolazione contrattuale della formazione non è concentrata in uno o in pochi articoli, ma si presenta associata con una molteplicità di altri istituti contrattuali. Un quadro sistematico può essere ricostruito esaminando alcune delle principali aree contrattuali nelle quali la formazione è regolata: diritti di informazione; interventi sui mercati del lavoro (interno ed esterno); diritto allo studio e all'apprendimento; organismi della bilateralità; finanziamento della formazione continua.

Diritti di informazione

I CCNL hanno un approccio differenziato al tema dei diritti di informazione e di consultazione delle rappresentanze dei lavoratori in materia di formazione: si va dai Contratti che regolano in modo sistematico tutti gli aspetti relativi all'esercizio dei diritti in questione (destinatari, cadenze temporali e contenuti delle informazioni) a quelli che presentano soluzioni parziali e imprecise. Dalla regolazione di questo istituto dipende l'esistenza del prerequisito che rende possibile l'utilizzo da parte dei rappresentanti dei lavoratori della formazione. Il prerequisito è rappresentato da un'informazione adeguata e tempestiva sulle intenzioni dell'impresa relativamente all'attuazione di interventi formativi. Esso risulta completamente assente nei casi in cui le Parti decidono di non prevedere nei Contratti un diritto di informazione e di consultazione ex ante e quindi di lasciare che l'azienda decida in via unilaterale sull'utilizzo della formazione. La asimmetria di potere tra le Parti viene invece ridotta nei Contratti che affidano la gestione della formazione alle strutture bilaterali. Questa soluzione è adottata soprattutto in quei settori, come il turismo, il commercio, l'edilizia e l'agricoltura, in cui esiste una solida struttura bilaterale diffusa nel territorio e impegnata nella gestione diretta di iniziative formative. Le analisi sui testi contrattuali, compresi quelli dell'ultimo biennio¹³⁶ (tab. 45),

¹³⁶ I CCNL sottoscritti nel biennio 2004-2005 ed esaminati sono i seguenti: CCNL Industria chimica gomma e plastica; CCNL PMI della chimica, della concia e settori accorpati; CCNL Industria tessile; CCNL Industria calzaturiera; CCNL PMI alimentare; CCNL Terziario, distribuzione e servizi; CCNL Turismo/Federturismo; CCNL Imprese edili e affini dell'industria; CCNL Industria del cemento; CCNL Industria del legno; CCNL Autoferrotranviari; CCNL Società e Consorzi concessionari di autostrade e trafori; CCNL Porti e servizi portuali; CCNL per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali; CCNL Quadri e impiegati agricoli; CCNL Imprese che esercitano attività di contoterzismo in agricoltura.

mostrano che in alcuni settori il diritto di informazione e di consultazione in tema di formazione non è ancora compiutamente regolato.

Tabella 45 - Il diritto di informazione in materia di formazione

Contratti	Destinatari	Cadenze	Livello	Informazione ex ante	Informazione ex post
Industria chimica Gomma e Plastica	Organizzazioni territoriali	N.S (1)	Aziendale	N.S.	N.S.
Chimica PMI	RSU	Annuale	Aziendale	X	X
Tessile/ Calzaturiero	RSU	Annuale	Aziendale (2)	X	
Commercio	OO.SS	Annuale	Aziendale/ Territoriale	N.S.	N.S.
Turismo (3)	-	-	-	-	-
Credito	RSU	Annuale	Aziendale		X
Quadri e impiegati agricoli (3)	-	-	-	-	-
Contoterzismo in agricoltura	RSU/RSA	N.S.	Aziendale	X	
Alimentaristi PMI (4)	RSU/OO.SS	Annuale	Aziendale/ Territoriale	N.S.	N.S.
Edilizia	OO.SS	Semestrale	Nazionale/ Territoriale	N.S.	N.S.
Industria del cemento	OO.SS nazionali e RSU	Di regola annuali	Nazionale/ Aziendale	X	
Industria del legno	OO.SS Nazionali e territoriali	Annuale	Nazionale/ Territoriale	N.S.	N.S.
Autoferrotranvieri	OO.SS	N.S.	Aziendale	X	
Porti	OO.SS/ RSU/RSA	N.S.	Territoriale/ Aziendale	X	
Autostrade (3)	-	-	-	-	-

(1) N.S.: Non Specificato.

(2) A livello territoriale e di distretto industriale saranno attivati annualmente momenti di confronto congiunto sulle problematiche della formazione professionale e per favorire la formazione continua.

(3) Il confronto tra le Parti sulla formazione si svolge nell'ambito degli Organismi bilaterali previsti dal Contratto.

(4) A livello nazionale il sistema d'informazione sulle questioni della formazione viene sviluppato nell'ambito dell'Osservatorio di settore.

Interventi sui mercati del lavoro

Le parti sociali intervengono sul mercato del lavoro interno alle imprese, ossia sui lavoratori, con progetti specifici negoziati nei Contratti nazionali e finalizzati a formare: figure specialistiche di interesse aziendale; i lavoratori atipici o assunti con contratti a causa mista; figure deboli (portatori di handicap, immigrati, donne, ecc.), o a promuovere le pari opportunità. Le normative contrattuali prevedono anche interventi delle Parti sociali sul mercato del lavoro esterno, rivolti a persone non dipendenti e finalizzati a rispondere alle esigenze di professionalità espresse dai sistemi produttivi nei contesti locali. L'approvazione della legge 30 del 2003 e la nuova disciplina sull'apprendistato hanno spinto le Parti sociali ad intervenire per via contrattuale sul mercato del lavoro esterno ed interno alle imprese. Tuttavia la contrattazione collettiva è servita soprattutto a regolare le possibilità di utilizzo di queste nuove forme contrattuali e, in misura minore, a migliorare e sviluppare le competenze dei lavoratori. In generale si può affermare che la contrattazione collettiva non ha ancora pienamente svolto l'importante funzione di regolazione del mercato del lavoro esterno ed interno, che la legislazione vigente le ha attribuito. I principali punti di criticità riguardano la promozione delle pari opportunità, gli interventi a favore dei lavoratori anziani per contrastare l'obsolescenza professionale, le azioni formative per i lavoratori atipici e gli immigrati.

Diritto allo studio

Le Parti sociali hanno introdotto il diritto allo studio¹³⁷ nella contrattazione collettiva nella prima metà degli anni '70 per rispondere all'esigenza di innalzare il titolo di studio dei lavoratori e per conseguire l'obiettivo ambizioso di avvicinare a fare interagire mondo del lavoro e mondo della scuola/università.

A partire dagli anni '80 il ricorso, da parte dei lavoratori, all'istituto del diritto allo studio è andato progressivamente riducendosi, sia per lo sviluppo dei processi di scolarizzazione di massa, che ha determinato un aumento del numero di lavoratori in possesso del titolo di scuola dell'obbligo, sia per una minore sensibilità politica del Sindacato alla promozione dell'utilizzo di questo diritto.

Il rinnovato interesse per il tema della formazione ha spinto le Parti sociali a tentare di rivitalizzare questo istituto attraverso un'estensione della sua applicazione alle attività formative. Le cosiddette 150 ore presentavano un'importante innovazione che era quella del coinvestimento in tempo da parte del dipendente, il quale per usufruire dei permessi retribuiti doveva investire un uguale numero di ore del proprio tempo.

In molti Contratti le Parti hanno quindi introdotto, con differenti previsioni circa le condizioni di accesso, la possibilità per i lavoratori di frequentare iniziative di formazione professionale, anche se queste non prevedono il rilascio di titoli di studio legalmente riconosciuti. Questa tendenza è confermata dall'esame dei Contratti stipulati nell'ultimo biennio (tab. 46), molti dei quali prevedono la possibilità di utilizzare permessi retribuiti per la frequenza di corsi professionali,

¹³⁷ L'ammontare dei permessi retribuiti per l'esercizio del diritto allo studio è di regola di 150 ore per dipendente sulla base di un monte ore complessivo per il quale ogni Contratto prevede un sistema di calcolo. Il diritto allo studio subisce generalmente diversi condizionamenti. Il primo vincolo riguarda la tipologia di corso di studio alla quale il lavoratore può accedere: si tratta di istituzioni scolastiche pubbliche o legalmente riconosciute o che siano comunque oggetto di scelta comune tra le Parti. Il secondo vincolo riguarda le finalità dei corsi di studio: viene accordata la preferenza per corsi regolari di studio che rilascino titoli a valore legale. L'ultimo vincolo riguarda il numero di lavoratori che può fruire contemporaneamente di questi benefici, che di regola oscilla tra il 2% e il 3%.

ivi compresa la formazione continua. Alcuni Contratti stabiliscono la coincidenza, totale o parziale, delle ore di permesso per attività formative con l'orario di lavoro. I permessi retribuiti per la partecipazione ad attività formative vengono generalmente riconosciuti ai lavoratori che frequentano corsi correlati all'attività dell'azienda, o che sono inviati dall'azienda a partecipare a corsi previsti da piani formativi.

Nell'ambito dell'affermazione del diritto all'apprendimento assume grande rilevanza il tema della certificazione delle competenze acquisite dai lavoratori, sia all'interno dell'azienda nella quale svolge la propria attività professionale che sul mercato del lavoro esterno. La certificazione delle competenze è infatti uno strumento essenziale per rafforzare la motivazione del lavoratore a partecipare ad iniziative formative, per facilitare, in caso di rilascio di crediti da parte di istituti scolastici o formativi, l'accesso a percorsi formativi di tipo formale e per valorizzare le competenze acquisite mediante il loro riconoscimento nei sistemi che regolano l'avanzamento delle carriere.

L'analisi dei Contratti stipulati nell'ultimo biennio mostra che le soluzioni adottate per il riconoscimento dei percorsi formativi svolti dai lavoratori (in modo che lo sviluppo di competenze e abilità possa avere riscontro nei percorsi di carriera e nei relativi livelli di inquadramento del personale) sono ancora parziali. Le principali carenze riguardano l'attribuzione del potere di certificare le competenze acquisite alle direzioni aziendali e non alle Parti sociali di comune accordo (soltanto in pochi casi il compito viene affidato agli Organismi bilaterali); l'individuazione dell'oggetto della certificazione, rappresentato esclusivamente dai percorsi di formazione di tipo formale, con esclusione della formazione informale e non formale; dalla mancata previsione da parte della maggioranza dei Contratti di collegamenti espliciti tra il percorso formativo seguito e l'inquadramento del lavoratore. Alla permanenza di queste carenze che segnano la contrattazione collettiva contribuiscono: la mancata previsione in molti sistemi di inquadramento professionale di una correlazione tra l'avanzamento di carriera e il miglioramento delle competenze mediante la partecipazione ad attività formative; l'obsolescenza dei sistemi di istruzione e di formazione che non consentono il riconoscimento di competenze sviluppate nell'ambito di percorsi di formazione non formale e infine la persistenza tra gli attori sindacali di una cultura che tende a privilegiare la dimensione collettiva. Questa visione contribuisce a mantenere debole la capacità del Sindacato di rappresentare i bisogni formativi dei lavoratori che non sono immediatamente orientati a soddisfare esigenze aziendali.

Tabella 46 – Diritto allo studio e alla formazione

Contratti	Permessi retribuiti per la formazione	Ore complessive di permesso retribuito	Coincidenza dei permessi con l'orario di lavoro	Riconoscimento delle attività formative
Industria chimica Gomma e Plastica	–	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	–	N.S. (1)
Chimica PMI	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che partecipano ad interventi di formazione e di riqualificazione	150 ore triennali (o annuali) pro capite. Il monte ore complessivo di permessi retribuiti sarà determinato	Gli interventi formativi verranno svolti per la metà della loro durata in orario di lavoro	N.S.

		all'inizio di ogni triennio moltiplicando ore 150 per un fattore pari al decimo del numero totale dei dipendenti occupati nell'unità produttiva a tale data. Massimo il 3% del totale dei lavoratori occupati in ciascun turno potrà assentarsi per partecipare ad attività formative.		
Tessile/ Calzaturiero	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che frequentano corsi di formazione correlati all'attività dell'azienda o previsti in piani formativi ai quali l'azienda partecipa. Il Contratto prevede che il lavoro straordinario possa essere utilizzato anche per sostituire lavoratori che frequentano corsi di formazione continua correlati all'attività dell'azienda. Inoltre, tra i motivi della trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale è inclusa la frequenza di corsi di formazione continua correlati all'attività dell'azienda.	150 ore triennali (o annuali) pro capite. Il monte ore aziendale per la formazione viene calcolato per le imprese con meno di 25 dipendenti su base biennale, moltiplicando 6 ore per 2 per il numero dei dipendenti. Il calcolo è annuale per il resto delle imprese e il monte ore si ottiene moltiplicando 6 ore per il numero dei dipendenti. Non possono assentarsi contemporaneamente più del 2% dei dipendenti.	Le ore di permesso sono coincidenti con l'orario di lavoro	N.S.
Commercio	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	-	N.S.
Turismo	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	-	N.S.
Credito	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che frequentano corsi di formazione o di riqualificazione del personale a	50 ore annuali pro capite, di cui 32 retribuite e 18 non retribuite (2)	32 ore di permesso durante l'orario di lavoro e 18 fuori orario	La formazione è uno degli strumenti di valutazione del personale

	tempo indeterminato			
Quadri e impiegati agricoli	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che frequentano corsi di aggiornamento professionale correlati all'attività aziendale	Permessi di 200 ore in tre anni o in uno solo. Per ogni azienda il numero di lavoratori che può beneficiare dei permessi non può superare, nello stesso momento, il numero di uno per quelle aziende che hanno sino a 10 impiegati ed il 10% per quelle aziende che hanno più di 10 Impiegati.	Corso effettuato anche fuori orario di lavoro. Il datore deve pagare questo corso che non dovrà superare le 40ore di stipendio mensile di un impiegato	
Contoterzismo in agricoltura	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che frequentano corsi di formazione professionale e continua	150 ore triennali (o annuali) pro capite	N.S.	Al personale che partecipa ai corsi di formazione professionale e che risulta idoneo verrà riconosciuto, compatibilmente con le condizioni organizzative aziendali, il corrispondente livello di inquadramento.
Alimentaristi PMI	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che partecipano ad interventi di formazione in ingresso; apprendimento permanente; aggiornamento; riqualificazione; formazione per la sicurezza	150 ore triennali (o annuali) pro capite. Il monte ore complessivo di permessi retribuiti, a carico dell'azienda sarà determinato all'inizio di ogni triennio moltiplicando ore 150 per un fattore pari al decimo del numero totale dei dipendenti occupati nell'unità produttiva a tale data. Non possono assentarsi contemporaneamente più del 2% dei dipendenti.	Se la formazione è effettuata fuori orario di lavoro le ore saranno retribuite a regime ordinario	N.S.

Edilizia	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	-	Libretto personale di formazione che riporta il percorso formativo seguito dal lavoratore e certificato dai relativi organismi competenti scuole edili e imprese.
Industria del cemento	I permessi retribuiti sono riconosciuti ai lavoratori che frequentano corsi di formazione professionale correlati alle mansioni svolte, frequentati da lavoratori non in prova	Permessi retribuiti commisurati ad un numero di ore pari alla metà delle ore di durata del corso e, in ogni caso, non superiori a 80 ore complessive; usufruibili anche in un solo anno e concessi per non più di una volta al singolo lavoratore	N.S.	N.S.
Industria del legno	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	N.S.	N.S.
Autoferrotranvieri	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	N.S.	N.S.
Porti	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	N.S.	N.S.
Autostrade	-	I permessi retribuiti sono riconosciuti per l'esercizio del diritto allo studio	N.S.	N.S.

(1) N.S.: Non Specificato.

(2) la formazione fuori orario di lavoro può essere retribuita, in tutto o in parte, se finanziata da fonti esterne, anche nell'ambito di iniziative dell'Ente bilaterale di settore (Enbicredito).

L'applicazione degli articoli 5 e 6 della legge 53/00

La contrattazione collettiva oltre al diritto alla studio, esteso successivamente alla formazione e ai permessi retribuiti per la partecipazione agli esami da parte dei lavoratori studenti, ha previsto

altri dispositivi di flessibilità o di accantonamento orario a fini formativi. Fra questi vi sono i congedi per la formazione introdotti dagli articoli 5 e 6 della legge 53/2000.

Come è noto, l'art. 5 ha introdotto la possibilità per il lavoratore di usufruire di congedi non retribuiti per la frequenza di iniziative formative che rispondono ad interessi professionali e culturali non immediatamente riconducibili al lavoro svolto in azienda. E' apparso chiaro sin dalla sua approvazione che questa norma, che, in linea con gli orientamenti europei, riconosce il diritto individuale del lavoratore all'apprendimento lungo tutto il corso della vita, avrebbe avuto una scarsa applicazione a causa delle limitazioni che essa pone al godimento del diritto riconosciuto¹³⁸. La contrattazione collettiva, alla quale l'articolo affida la determinazione delle condizioni di fruizione dei congedi potrebbe ampliare le possibilità di utilizzo di questo istituto, attraverso la regolazione delle condizioni previste dalla legge relativamente alla possibilità di diniego e di differimento del godimento del diritto da parte del datore di lavoro e, soprattutto, mediante l'introduzione di meccanismi di sostegno al reddito e ai contributi mancati. La maggioranza dei testi contrattuali ha effettuato la trasposizione dell'articolo, precisando i tempi di presentazione della domanda, il numero massimo di dipendenti che potrà fruire contemporaneamente dei permessi non retribuiti e i motivi per i quali l'impresa può negare o differire la richiesta di congedo. Soltanto in rari casi però i Contratti hanno inserito ulteriori integrazioni rispetto a quelle richieste dalla normativa, prevedendo, ad esempio, che il lavoratore possa chiedere di essere collocato a part time per potere frequentare iniziative formative, ovvero riconoscendo al lavoratore la possibilità di ottenere l'anticipazione del trattamento di fine rapporto anche per fruire del diritto al congedo formativo. In particolare il Contratto delle imprese contoterziste in agricoltura cerca di dare una risposta alle difficoltà di utilizzo dell'art. 5 legate alla prevista sospensione del diritto allo stipendio nel periodo di aspettativa. Nella sezione del Contratto che regolamenta l'anticipo del Trattamento di Fine Rapporto (TFR), si stabilisce infatti che i lavoratori, in caso di richiesta di congedo formativo, possono ottenere fino al 70% del valore del TFR.

La legge 53/2000 con l'articolo 6 ha riconosciuto il diritto dei lavoratori a fruire di congedi per la formazione continua, partecipando ad iniziative formative, concordate dalle Parti sociali e finalizzate a sviluppare le competenze dei lavoratori nella logica del potenziamento del capitale umano impegnato nell'impresa. Anche in questo caso la norma affida alla contrattazione collettiva nazionale la regolazione delle condizioni di fruizione dei congedi. Tuttavia, pochi sono i Contratti che hanno recepito l'art. 6 della legge 53/00 e ancora meno quelli che hanno accompagnato il richiamo all'articolo con l'indicazione del monte ore da destinare ai congedi e con la definizione dei criteri per la scelta dei lavoratori e delle modalità di orario. L'operazione di individuazione del monte ore poteva essere realizzata nei Contratti che prevedono permessi retribuiti per la formazione estendendo questi ultimi alle iniziative formative di cui all'art. 6. Tuttavia, come risulta anche dall'analisi dei rinnovi contrattuali dell'ultimo biennio, questa soluzione è stata adottata in un numero limitato di casi (tab. 47).

¹³⁸ La norma prevede che il congedo per la formazione, che non può superare gli 11 mesi per tutta la vita lavorativa, sia riservato ai soli lavoratori con anzianità di lavoro di almeno cinque anni nell'azienda. I datori di lavoro per comprovate esigenze organizzative possono negare e/o differire la fruizione del congedo; inoltre, pur comportando la conservazione del posto di lavoro, il congedo implica la cessazione della retribuzione e del versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi.

Tabella 47 - Recepimento e attuazione nei CCNL degli articoli 5 e 6 della legge 53/00

Contratti	Recepimento art. 5	Integrazioni all'art. 5	Recepimento art. 6	Integrazioni all'art. 6
Industria chimica Gomma e Plastica	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni se il congedo non supera i 5 giorni, altrimenti 60 giorni. Può fruire del congedo l'1% di dipendenti occupati nell'unità produttiva. Motivi di diniego o di differimento: tecnici-organizzativi; particolare intensità lavorativa; difficoltà a sostituire il lavoratore	SI	NO
Chimica PMI	NO	NO	NO	NO
Tessile/Calzaturiero	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni. Può fruire del congedo il 2% di dipendenti occupati, con un minimo di 1 unità. Motivi di diniego o di differimento: tecnici-organizzativi	SI	Per frequentare corsi di formazione continua correlate all'attività dell'azienda, anche di quelli previsti da piani formativi concordati tra le Parti, il lavoratore può chiedere permessi retribuiti per un massimo di 150 ore annue pro capite. Per la frequenza ai corsi non potranno assentarsi contemporaneamente più del 2% dei dipendenti. Le ore di permesso coincidono con l'orario di lavoro
Commercio	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni se il congedo non supera i 5 giorni, altrimenti 60 giorni. Può fruire del congedo l'1% di dipendenti occupati. Nelle aziende che occupano da 50 a 99 dipendenti potrà assentarsi un solo lavoratore. Motivi di diniego o di differimento: tecnici-organizzativi; particolare intensità lavorativa; difficoltà a sostituire il lavoratore	NO	NO

Turismo	NO	NO	NO	NO
Credito	NO	NO	NO	NO
Quadri e impiegati agricoli	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni se il congedo non supera i 10 giorni, altrimenti 60 giorni. Può fruire del congedo 1 lavoratore per quelle aziende che hanno sino a 10 impiegati ed il 10% per quelle aziende che hanno più di 10 impiegati. Motivi di diniego o di differimento: comprovate esigenze tecnico amministrative.	SI	Il lavoratore potrà fruire di permessi retribuiti sino a 200 ore. Può fruire del congedo 1 lavoratore per quelle aziende che hanno sino a 10 impiegati ed il 10% per quelle aziende che hanno più di 10 impiegati. Nell'ipotesi che il corso sia effettuato fuori orario di lavoro, il datore di lavoro è tenuto al pagamento del corso stesso, sino ad un ammontare massimo di 40 ore dello stipendio mensile dell'impiegato, dietro presentazione di regolare fattura
Contoterzismo in agricoltura	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 2 mesi per congedi inferiori a 5 mesi, altrimenti 3 mesi. Può fruire del congedo 1 unità nel caso di aziende con 4 lavoratori, e il 10% nelle altre. Il datore di lavoro deve rispondere, in tutti i casi (autorizzazione, differimento, diniego) entro 15 giorni.	SI	Il lavoratore potrà fruire di permessi retribuiti sino a 150 ore.
Alimentaristi PMI	SI	Il periodo di congedo non retribuito non può superare i 12 mesi e può essere utilizzato per il diritto allo studio e per partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro. Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni se il congedo non supera i 10 giorni, altrimenti 60 giorni.	NO	NO

		Motivi di diniego o di differimento: comprovate esigenze tecnico- organizzative. Può fruire del congedo l'1% del totale dei lavoratori		
Edilizia	NO	NO	NO	NO
Industria del cemento	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni se il congedo non supera i 10 giorni, altrimenti 60 giorni. Motivi di diniego o di differimento: comprovate esigenze tecnico- organizzative. Può fruire del congedo l'1% del totale dei lavoratori	NO	NO
Industria del legno	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni se il congedo non supera i 10 giorni, altrimenti 60 giorni. Motivi di diniego o di differimento: comprovate esigenze tecnico- organizzative. Può fruire del congedo l'1% del totale dei lavoratori	NO	NO
Autoferrotranvieri	NO	NO	NO	NO
Porti	SI	Preavviso per le richieste di congedo: 30 giorni. Può fruire del congedo l'1% del totale dei lavoratori.	SI	Fruiscono del congedo i lavoratori con almeno 5 anni di anzianità di servizio.
Autostrade	NO	NO	NO	NO

L'esperienza degli organismi bilaterali

Attraverso la contrattazione le Parti sociali hanno costituito differenti tipologie di Organismi bilaterali operanti a diversi livelli: gli Organismi bilaterali nazionali, istituiti dagli Accordi interconfederali, ai quali sono stati attribuiti prevalentemente funzioni di rilevazione dei fabbisogni professionali; gli Organismi bilaterali regionali, di cui alcune Strutture bilaterali nazionali si sono dotati, dando vita ad una rete per il presidio del territorio e di collegamento con le Istituzioni locali; gli Organismi bilaterali di settore, previsti dalla contrattazione nazionale, i

quali svolgono funzioni permanenti o specifici compiti definiti nei Contratti e assumono denominazioni differenti: Osservatori, Commissioni, Enti bilaterali.

Tra le principali finalità attribuite agli Organismi bilaterali di settore in materia di formazione rientrano: la definizione di politiche formative; la rilevazione dei fabbisogni formativi e professionali; il miglioramento dell'offerta formativa mediante la promozione di sinergie con il sistema educativo; il rapporto con le Istituzioni centrali e locali per lo sviluppo di specifiche politiche formative.

In una prima fase il processo di costituzione e di regolazione degli Organismi bilaterali settoriali è risultato parziale e carente, poiché, anche se previsti dai Contratti, gli Organismi paritetici sono spesso rimasti sulla carta, o, comunque, una volta costituiti hanno incontrato serie difficoltà a svolgere i compiti loro attribuiti. Alla incompiutezza del processo di diffusione degli Organismi bilaterali hanno contribuito le diverse visioni della bilateralità presenti nelle Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, così come nelle Associazioni imprenditoriali di settore.

Tuttavia, le ultime tornate di rinnovi contrattuali normativi stanno portando a compimento il processo di costituzione della rete degli Organismi bilaterali settoriali. A questa evoluzione ha contribuito l'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali. L'avvio dell'attività dei Fondi ha infatti spinto le categorie ad utilizzare gli Organismi bilaterali settoriali per dotarsi della capacità di iniziativa necessaria alla formulazione dei piani formativi finanziabili dai Fondi e per garantire efficaci forme di interazione tra gli stessi Fondi e le Organizzazioni imprenditoriali e sindacali di settore.

D'altra parte l'istituzione dei Fondi interprofessionali pur avendo rafforzato, direttamente e indirettamente, la gestione bilaterale della formazione ha, nel contempo, introdotto nuove contrapposizioni tra le Organizzazioni sindacali sulla bilateralità e riproposto la questione delle differenti visioni su questo tema tra Sindacati e Associazioni datoriali. In particolare, il riconoscimento alla bilateralità di prerogative gestionali ha suscitato preoccupazione in relazione al possibile conflitto di interessi che questa operazione potrebbe determinare in capo alle Organizzazioni sindacali che in materia di politiche formative finiscono per svolgere nello stesso tempo attività di indirizzo, di gestione e di controllo.

Nei più recenti Contratti stipulati nel periodo 2004-2005 è proseguita l'azione di promozione nei testi contrattuali della bilateralità, attraverso la costituzione di nuovi Organismi paritetici o il rafforzamento degli Enti esistenti. Il tentativo è quello di restituire efficacia agli Osservatori e alle Commissioni o Comitati paritetici che si occupano di politiche formative, di costituire nuovi Enti bilaterali nei settori in cui non erano stati previsti, nonché di ampliare le funzioni degli Organismi esistenti.

I CCNL che prevedono l'istituzione o il rafforzamento degli Osservatori nazionali, con possibili articolazioni territoriali e sezioni tematiche, attribuiscono a questi, tra gli altri, i seguenti compiti:

- informazione, monitoraggio e approfondimento congiunto in relazione ai progetti formativi;
- elaborazione di proposte da sottoporre alle Parti per la definizione di interventi di formazione continua;
- ricerca degli strumenti per accedere ai finanziamenti comunitari, nazionali, regionali e provinciali sulla formazione continua;
- valutazione e miglioramento della qualità dei sistemi formativi.

Agli Enti bilaterali nazionali di nuova costituzione i CCNL attribuiscono, tra gli altri, compiti relativi all'analisi dei fabbisogni professionali e formativi; all'elaborazione di progetti formativi; alla promozione di studi e ricerche e delle migliori pratiche in materia formativa. Il Contratto dell'Industria chimica, gomma e plastica assegna all'Organismo bilaterale nazionale compiti ulteriori relativi: alla definizione delle modalità di erogazione della formazione degli apprendisti

e dei piani individuali dei contratti d'inserimento; alle attività di formazione in materia di sicurezza e di salute e di riqualificazione di lavoratori interessati da processi di ristrutturazione e ammodernamento e di lavoratrici madri in fase di reinserimento.

Altri Contratti prevedono l'istituzione di Comitati paritetici, nazionali o territoriali, con compiti di confronto ed elaborazione di orientamenti sui temi della formazione, di monitoraggio della normativa e di promozione dell'offerta in materia di formazione.

Molti nuovi Contratti nazionali recepiscono la novità rappresentata dai Fondi paritetici interprofessionali e individuano lo specifico Fondo cui le imprese possono fare riferimento per il finanziamento di piani formativi. Alcuni CCNL, inoltre, definiscono le modalità di raccordo con questi nuovi Organismi, attribuendo agli Enti bilaterali o ai Comitati paritetici, già esistenti o di nuova costituzione, il compito di attivare e mantenere i rapporti con i Fondi interprofessionali e di elaborare direttamente o favorire la predisposizione di piani formativi da presentare agli stessi Fondi (tab. 48).

Tabella 48 - Gli Organismi Bilaterali (O.B.) previsti dai CCNL

Contratti	Istituzione nuovi O.B.	Potenziamento O.B. esistenti	O.B. territoriali/aziendali	Richiamo ai Fondi Interprofessionali	Raccordo tra O.B. e Fondi
Industria chimica	X		X	X	X
Chimica PMI		X	X	X	
Tessile/Calzaturiero	X	X		X	X
Commercio	X	X	X	X	X
Turismo	X	X	X	X	X
Credito		X	X		
Quadri e impiegati agricoli	X	X	X	X (1)	X
Contoterzismo in agricoltura	X		X	X (1)	
Alimentaristi PMI	X	X	X	X	
Edilizia		X	X	X	
Industria del cemento	X			X	X
Industria del legno	X			X	X
Autoferrotranvieri		X			
Porti	X			X(2)	
Autostrade	X		X	X	

(1) Il CCNL prevede un Fondo interprofessionale di settore che non è ancora stato costituito.

(2) Si fa riferimento alla Fondazione per la formazione continua di cui al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998.

Finanziamento della formazione continua

Al tema delle risorse finanziarie da destinare alla formazione dei lavoratori, che costituisce un elemento decisivo per promuovere e ampliare le attività di formazione continua, sono state date nell'ambito della contrattazione nazionale diverse soluzioni.

I principali orientamenti emersi fanno riferimento: all'utilizzo da parte dei lavoratori di un congedo retribuito per la partecipazione ad attività formative (si tratta dell'istituto delle 150 ore per il diritto allo studio esteso alla formazione o di sue riformulazioni); all'attribuzione, nei settori che li prevedono, agli Enti bilaterali del compito di finanziare le attività formative; al ricorso ai Fondi paritetici interprofessionali, che molti Contratti citano come fonte privilegiata di finanziamento della formazione; all'utilizzo di risorse finanziarie pubbliche, nazionali e comunitarie. Alcuni Contratti prevedono la partecipazione dei lavoratori alla copertura dei costi della formazione. Le modalità di investimento sono sostanzialmente due: l'utilizzo di quote

orarie di retribuzione cumulate a diverso titolo dal lavoratore; la collocazione di una parte dell'attività formativa fuori dall'orario di lavoro e, di conseguenza, non retribuito (tab. 49).

Il tema del finanziamento della formazione è quindi collegato a quello della collocazione della formazione nel contesto dell'orario di lavoro. La questione del rapporto tra orario di lavoro e formazione continua, rilevante nel dibattito europeo, risulta tuttavia marginale e sottovalutata dalla contrattazione nazionale; infatti soltanto un numero esiguo di Contratti si preoccupa di prenderla in considerazione. Una conferma della difficoltà della contrattazione, non soltanto nazionale, ma anche decentrata, di occuparsi della relazione tra formazione e orario viene dalla difficile attuazione di quanto disposto dall'articolo 6 della legge 53/2000 in relazione al finanziamento, da parte delle Regioni, di piani di formazione continua accompagnati da accordi contrattuali che prevedano quote di riduzione/flessibilizzazione dell'orario di lavoro. Infatti, molte delle Regioni, che in un primo tempo avevano emanato bandi per finanziarie questa tipologia di piani, constatando la mancanza o la scarsità, sia a livello decentrato che nazionale degli accordi richiesti, hanno deciso di utilizzare le risorse finanziarie disponibili prevalentemente per il finanziamento di formazione continua a domanda individuale.

Tabella 49 - Fonti di finanziamento della formazione continua previste nei Contratti

Contratti	Permessi retribuiti	Enti Bilaterali	Fondi Interprofessionali	Risorse pubbliche	Coinvestimento dei lavoratori
Industria chimica Gomma e Plastica			X	X	
Chimica PMI	X		X	X	X(1)
Tessile/Calzaturiero	X		X	X	
Commercio		X	X	X	
Turismo		X	X	X	
Credito	X	X		X	X
Quadri e impiegati agricoli	X		X(2)		
Contoterzismo in agricoltura	X		X(2)		
Alimentaristi PMI	X		X	X	X
Edilizia		X	X		
Industria del cemento	X		X	X	X(1)
Industria del legno			X	X	
Autoferrotranvieri			X	X	
Porti			X(3)	X(4)	
Autostrade			X	X	

(1) La frequenza ai corsi deve avvenire anche fuori orario di lavoro e deve essere pari ad un numero di ore doppio di quello richiesto come permesso retribuito.

(2) Il CCNL prevede un Fondo interprofessionale di settore che non è ancora stato costituito.

(3) Si fa riferimento alla Fondazione per la formazione continua di cui al Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998.

(4) E' prevista la copertura con risorse pubbliche di almeno il 50% dei costi degli interventi formativi

6.3 Formazione continua e contrattazione della formazione a livello decentrato

L'analisi sin qui svolta sulla regolazione della formazione continua da parte della contrattazione nazionale del settore privato è ulteriormente arricchita dalle considerazioni sull'evoluzione della contrattazione decentrata. Il secondo livello di contrattazione non può infatti essere trascurato, poiché la formazione, in quanto direttamente collegata alle specificità organizzative e tecnologiche dei luoghi concreti della produzione e dei servizi, è una delle materie negoziali per le quali è previsto il rinvio a livello decentrato. E' quindi, di regola, l'accordo siglato dalle Parti sociali a livello aziendale, di gruppo o di territorio, a disciplinare nel dettaglio la risorsa formazione e a definirne le condizioni di agibilità da parte dei lavoratori.

La diffusione della contrattazione di secondo livello sul tema della formazione dipende da due elementi: l'estensione della formazione continua nelle imprese e la diffusione della contrattazione. E' infatti evidente che se le aziende non fanno formazione sarà difficile far entrare l'argomento nella contrattazione e d'altra parte se non c'e' contrattazione aziendale o territoriale non si può contrattare alcunché.

Su quest'ultimo aspetto, quello cioè della diffusione della contrattazione decentrata, le considerazioni da fare sono di due tipi: diffusione della contrattazione di secondo livello (aziendale e territoriale) e crescita delle tematiche legate alla formazione all'interno di questa contrattazione.

Sul tema della contrattazione decentrata le informazioni sono meno soddisfacenti di quanto si potrebbe sperare, considerando quanto sia acceso il dibattito sulle trasformazioni da realizzare nel campo della struttura contrattuale¹³⁹.

Contrattazione aziendale

Per la diffusione della contrattazione aziendale i dati Istat più recenti cui fare riferimento sono quelli relativi all'indagine sulle retribuzioni nel 2002¹⁴⁰. L'indagine ha il limite di prendere in considerazione soltanto le imprese al di sopra dei dieci dipendenti, ma contiene informazioni anche sugli individui (non include i settori agricoltura, sanità, istruzione).¹⁴¹

La contrattazione nazionale è quasi universale raggiungendo circa il 97%, ma al Sud è di circa 3 punti percentuali inferiore. La contrattazione aziendale interessa solo il 22.7% delle imprese. Una percentuale simile a quella rilevata dalla stessa fonte nel 1995. Come sempre la percentuale di contrattazione aziendale cresce con la dimensione ed arriva a circa l'80% nelle aziende con oltre 500 addetti, mentre nelle imprese con 10-19 addetti si ferma al 16.1%.

Per le aziende che hanno la contrattazione aziendale le materie contrattate¹⁴² sono in primo luogo quelle relative alle retribuzioni (61%), all'orario e all'organizzazione del lavoro (42%), alle relazioni sindacali (33.6%). La formazione rientra tra le materie contrattate per circa un quarto delle imprese (25.7%) che hanno un contratto aziendale. Questo dato scende al 5.8% se il calcolo viene effettuato sul totale delle imprese e non soltanto su quelle con contrattazione (cioè il 25.7% del 22.7% che ha contrattazione aziendale). Un dato che concorda con altre inchieste (ad esempio CVTS2). A livello di settore la percentuale più alta si trova nel credito la più bassa nel tessile. Relativamente alla dimensione si passa da una percentuale del 25.2 della classe 10-19 ad una del 41.8 di quella con oltre 500 addetti.

¹³⁹ Il problema principale è che le indagini più mirate a riguardo limitano il campione alle imprese con più di 10 dipendenti, non vengono considerate quindi gran parte delle imprese e circa un quarto dei lavoratori dipendenti. Non si intende qui fare una rassegna delle ricerche più recenti sulla contrattazione decentrata, ma soltanto indicare la necessità di avere su un tema di questa natura una fonte ufficiale che dia con regolarità e senza troppi vuoti temporali il quadro della situazione. Le Parti sociali avrebbero tutto l'interesse a migliorare i questionari e le rilevazioni Istat esistenti per poter avere dati affidabili su cui fondare analisi e terapie, anche divergenti, ma almeno sulla base di dati di buona qualità.

¹⁴⁰ Istat, Indagine sulle retribuzioni nel 2002, in corso di pubblicazione. Si ringrazia la Dott. Stefania Cardinaleschi dell'ISTAT che ha fornito i dati relativi a questa indagine che sono in fase di pubblicazione.

¹⁴¹ La domanda era la seguente: "Indicare se nell'impresa era applicata o meno una o più delle tipologie di contratto elencate. In caso affermativo, specificare anche l'anno di rinnovo/stipula e l'anno di scadenza dei contratti applicati". Le tipologie previste erano le seguenti: Contratto Collettivo Nazionale, Contratto Aziendale, Contratto Territoriale, Contratto di Stabilimento, Altro.

¹⁴² Istat, Indagine 2002, cit.

La percentuale di contrattazione aziendale rilevata dall'indagine Istat del 2002 (22.7%) e più bassa di quella calcolata da studi più recenti¹⁴³. Questi studi, che pongono la percentuale intorno ad un terzo, confermano comunque che la formazione e il diritto allo studio sono tra gli argomenti meno trattati: 23.8% come media nel periodo 1997-2003 nel settore metalmeccanico industria; 11.6% nell'industria chimica; 18.2% nel tessile; 22% nel credito; 17% nel commercio e turismo. Negli accordi stipulati a livello aziendale in genere si ribadisce la centralità della formazione e si rinvia ad incontri con RSU per l'esame di queste tematiche, si prevedono incontri annuali, si finalizzano gli interventi ai temi della sicurezza (anche in ottemperanza alla legislazione in materia). In altri casi si utilizza lo strumento delle 150 ore e si sottolinea l'importanza dell'affiancamento¹⁴⁴. Anche le più recenti indagini dell'Isfol¹⁴⁵ confermano la scarsa diffusione della contrattazione aziendale della formazione.

Nell'insieme quindi la contrattazione della formazione è ancora poco sviluppata e un notevole sforzo va fatto per sviluppare la capacità di contrattare su una tematica complessa come la formazione. A questo scopo è utile guardare alle importanti esperienze che sono state condotte in altri Paesi, che sebbene abbiano adottato sistemi di formazione continua a volte molto distanti dai nostri, possono ugualmente offrire importanti spunti per l'introduzione di modifiche e di integrazioni al sistema italiano¹⁴⁶.

Un altro importante strumento di informazione comparata relativamente alla contrattazione della formazione è fornito dalle indagini coordinate da EUROSTAT note come CVTS (Continuing vocational training survey). Le indagini sono state condotte avendo come anno di riferimento il 1993 (per 15 Paesi) ed il 1999-2000 (per 25 Paesi)¹⁴⁷. La prossima indagine è attualmente in fase di preparazione.

Nel questionario CVTS2 erano presenti due domande relative alla contrattazione della formazione.¹⁴⁸ È quindi possibile vedere in che misura il tema della formazione sia entrato a far parte della contrattazione.

In Italia soltanto il 6.7% delle aziende ha accordi con i dipendenti relativamente alla formazione continua. Tra le aziende che hanno accordi una piccola percentuale (circa il 3%) non ha realizzato ancora attività formative.

¹⁴³ CNEL, *La formazione professionale nel sistema italiano delle relazioni industriali. La contrattazione interconfederale e la legislazione. I contratti nazionali. La contrattazione decentrata*, Roma 24 maggio 2005. <http://www.portalecnel.it/portale/pubblicazioni.nsf>.

¹⁴⁴ Cnel, 2005, cit.

¹⁴⁵ Dall'indagine Isfol, relativa al 2003, per le piccole e medie imprese nel Centro-Nord, risulta che l'80.3% delle imprese ha fatto nel 2003 almeno un'attività di formazione, nel 23.9% delle imprese esiste una rappresentanza sindacale, ma solo nel 6.2% dei casi l'attività formativa è stata concordata con queste rappresentanze e solo nel 3.1% è stato fatto un accordo formale. Anche i dati già citati (pag.....) della partecipazione delle rappresentanze sindacali alla promozione della formazione continua nelle grandi imprese contribuiscono a definire un quadro deludente: Indagine Isfol (di prossima pubblicazione), *La formazione continua nelle piccole e medie imprese: atteggiamenti, comportamenti e ruolo del territorio*.

¹⁴⁶ In Inghilterra, ad esempio, sono stati creati dal sindacato rappresentanti specializzati nella contrattazione della formazione, (circa 12.000 union learning representatives). Per una analisi della contrattazione in Inghilterra si consulti <http://www.tuc.org.uk/skills/tuc-10198-f0.cfm>.

¹⁴⁷ Pellegrini C. (di prossima pubblicazione), *Formazione del personale nelle imprese nel 1999: analisi dell'indagine Continuing Vocational Training Survey (CVTS2)*. In corso di pubblicazione nel volume *Formazione continua: risultati delle indagini*, Franco Angeli.

¹⁴⁸ Il testo delle domande era il seguente: "L'impresa ha sottoscritto nel corso del 1999 accordi con i propri dipendenti o con i loro rappresentanti per realizzare interventi di formazione professionale per tutti o parte dei suoi dipendenti?"

In caso di risposta affermativa al quesito, indicare se tali accordi sono stati formalizzati con la partecipazione delle strutture territoriali delle organizzazioni dei lavoratori e/o dei datori di lavoro."

Tra le aziende che hanno fatto formazione invece la percentuale di quelle che hanno sottoscritto accordi sale al 18.6%. Anche per gli accordi, come per molti altri aspetti, il ruolo della dimensione è determinante. Infatti le percentuali di imprese che hanno fatto accordi aumentano sensibilmente con la dimensione passando dal 5.5 % della classe 10-19 addetti al 21.7 % di quella con oltre 250 addetti. A livello di macro-regioni invece non risultano differenze sostanziali (le frequenze sono le seguenti: Nord-Ovest 7.9%; Nord-Est 5.9%; Centro 5.0; Sud 7.5).

Per quanto riguarda i settori, quelli del credito e delle assicurazioni, delle estrazioni e della produzione dei mezzi trasporto sono sopra la media, anche in funzione della maggiore dimensione delle imprese (rispettivamente 11.2%, 18.9% e 15.5%). Se si considerano esclusivamente le imprese con più di 250 addetti, risulta che su 1335 aziende il 21.7% ha accordi; tuttavia mentre nel settore tessile la percentuale scende all'8%, nel settore carta e stampa si raggiunge il 46.8%.

Infine è utile analizzare l'evoluzione degli accordi tra le Parti sociali rispetto alla precedente indagine CVTS del 1993. Considerando esclusivamente le aziende formatrici, la percentuale di accordi è cresciuta dal 7.8% del 1993 al 18.6% del 1999, a testimonianza del maggiore impegno delle Parti sociali su questo terreno. Tuttavia, considerando che le aziende formatrici sono ancora poco numerose (23.9% nella media), è evidente che molto resta ancora da fare.

Contrattazione territoriale

L'indagine Istat relativa al 2002¹⁴⁹ mostra che la contrattazione territoriale si è leggermente estesa rispetto al 1995; tuttavia resta ancora fortemente minoritaria con un 5.2% di imprese interessate, solo al Nord-Est si arriva all'8.8%.

Questa rilevazione sottostima la diffusione della contrattazione territoriale poiché non comprende la contrattazione delle imprese con meno di 10 addetti. Non sono però disponibili valutazioni accurate sulla copertura di questa modalità contrattuale. C'è anche da tenere presente che a livello settoriale esistono diversità notevoli, e quindi le medie generali possono essere poco significative. In alcuni settori (ad esempio l'edilizia) la contrattazione territoriale (provinciale) è storicamente molto diffusa, anche se spesso tratta soprattutto gli aspetti retributivi. Lo stesso vale per il settore artigiano dove la contrattazione territoriale è maggiormente presente, con diverse articolazioni territoriali e più ampia varietà di contenuti. Nella recente indagine Cnel¹⁵⁰, che analizza i dati della contrattazione decentrata (571 accordi per 262 sedi territoriali), con prevalenza dei settori edilizia (38%), artigianato (18%), agricoltura (31%) e commercio (8%), la tematica formazione risulta presente nella media nel 50% dei casi, con scarsa variazione per aree geografiche e maggiore differenza per settori, con il commercio che arriva al 57%. Particolarmente significativa è la differenza tra situazione vigente prima e dopo il 1999. Il miglioramento è significativo ed il tema formazione ha spesso raddoppiato la propria presenza nei testi degli accordi. Non è possibile sapere se all'accordo ha fatto seguito l'iniziativa formativa e che ruolo abbia in esso giocato il sindacato.

Tenendo quindi presente la carenza di informazioni adeguate, si può tuttavia affermare che la contrattazione territoriale sta lentamente decollando negli accordi, anche se ancora non si riescono a registrare i risultati in termini di partecipazione alle attività. Per la crescita della formazione continua la dimensione territoriale è decisiva; infatti la formazione è un bene di natura in parte collettiva e la singola azienda di fronte al rischio di perdere l'investimento, per la

¹⁴⁹ Indagine Istat 2002, cit.

¹⁵⁰ Cnel, 2005, cit.

mobilità del lavoratore formato, tende a sottoinvestire in formazione¹⁵¹. Occorre quindi mettere in pratica iniziative che facciano contribuire tutte le aziende alla creazione di competenze diffuse nel territorio.

La creazione di fondi finanziati da tutte le aziende va giustamente nella direzione di incrementare le risorse disponibili e la contrattazione territoriale con l'appoggio degli enti bilaterali, deve accompagnare ed orientare le scelte formative disponibili per i dipendenti delle piccole aziende.

6.4 Conclusioni

Le analisi basate sulle prime indagini comparate svolte nel 1993¹⁵² evidenziavano un notevole ritardo dell'Italia nel campo della formazione continua e della contrattazione della formazione.

In questi ultimi anni sono stati fatti dei progressi, soprattutto nella messa a punto di un sistema che garantisce risorse e meccanismi di gestione congiunta di una parte significativa delle iniziative di formazione. In alcuni casi alle iniziative del legislatore (legge 53/00) non ha fatto seguito un corrispondente sviluppo contrattuale, mentre in altri casi la realizzazione dell'accordo tra le Parti (per i Fondi interprofessionali) ha richiesto tempi lunghi anche per i ritardi della messa a punto del quadro legislativo.

Permangono tuttavia diverse criticità e una situazione complessiva del sistema di formazione continua contrattata ancora ampiamente frammentata e carente.

In particolare si evidenzia un notevole scarto tra quanto affermato dalla contrattazione nazionale sull'importanza della formazione dei lavoratori e la declinazione di questi principi nell'ambito della contrattazione aziendale e territoriale insieme alla loro attuazione nelle realtà aziendali.

Si deve quindi in primo luogo auspicare un maggiore impegno delle Parti sociali nell'inserimento dei temi della formazione nella contrattazione decentrata e, in particolare in quella territoriale che permette di raggiungere le piccole aziende.

Inoltre, pur con andamenti differenziati tra le categorie, nel suo complesso la contrattazione non è ancora giunta a disciplinare in modo compiuto la formazione all'interno degli istituti in cui essa è prevista: a cominciare dall'orario di lavoro, la cui flessibilizzazione a fini formativi è scarsamente prevista, passando per i sistemi di inquadramento professionale che non prevedono una correlazione tra l'avanzamento di carriera e il miglioramento delle competenze mediante la partecipazione ad attività formative, per finire ai meccanismi di certificazione, che non essendo previsti non permettono il riconoscimento delle competenze acquisite sul mercato esterno all'impresa in cui il lavoratore svolge la propria attività.

Vi è poi da considerare la correlazione tra attività formative e livelli di istruzione: i lavoratori con i più elevati livelli di istruzione sono quelli che approfittano maggiormente delle opportunità formative loro offerte. Attualmente il 42%¹⁵³ circa del totale dei lavoratori ha un titolo di studio non superiore a quello della scuola dell'obbligo. La situazione non migliora quando si passa a considerare la percentuale di persone con un diploma di scuola media superiore. Infatti in Italia

¹⁵¹ Si veda la parte III, cap. 2 di questo Rapporto.

¹⁵² R. Blanpain, C. Engels, C. Pellegrini (a cura di), *Contractual Policies concerning Continued Vocational Training in the European Community*. Leuven: Peeters Press 1994, pp. 1-397

¹⁵³ Istat, *Forze di lavoro* 2003.

risulta in possesso di tale diploma soltanto il 60% dei giovani tra i 25 e i 34 anni, la media dei paesi OCSE¹⁵⁴ e del 75%.

Appare quindi necessario un impegno prioritario delle Parti sociali a favore dell'innalzamento dei livelli di istruzione, attraverso politiche contrattuali rivolte ad agevolare i lavoratori studenti. In base alle indagini delle Rilevazioni delle forze trimestrali nel 2004 ci sono circa 338mila lavoratori dipendenti iscritti a corsi scolastici o universitari. Per molti il rischio di abbandono è elevato se congiuntamente contrattazione e sistema di istruzione non mettono in campo iniziative adeguate.

Dal lato dell'impresa la disponibilità a far entrare in parte la formazione nell'area contrattuale e a limitare di conseguenza le prerogative manageriali può comportare benefici soprattutto se si accompagna allo sviluppo di risorse collettive da far affluire verso la formazione e alla crescita del coinvestimento in tempo da parte dei dipendenti.

Per aumentare le risorse disponibili per la formazione quello del coinvestimento in tempo è un aspetto essenziale. E' dunque importante che le Parti sociali da un lato intervengano sullo storico strumento delle 150 ore per rivitalizzarlo e garantirne la piena utilizzazione, dall'altro favoriscano l'utilizzo di quote orarie di retribuzione cumulate a diverso titolo dal lavoratore, attraverso la previsione di strumenti specifici, come la banca delle ore. Maggiore attenzione va anche rivolta alle iniziative realizzate nel contesto europeo, ben sapendo che le semplici trasposizioni non sono possibili, ma che si possono trarre utili indicazioni anche dagli errori¹⁵⁵.

Box 22 - Il finanziamento dei piani formativi previsti dall'art. 6 legge 53/00

Molte Regioni hanno deciso sin dalla fase iniziale di attuazione dell'art. 6 della legge 53/00 di emanare bandi che finanziassero esclusivamente formazione continua a domanda individuale (tipologia b). Meno della metà delle Regioni/Province Autonome hanno attribuito risorse anche a piani di formazione continua accompagnati da accordi contrattuali che prevedono quote di riduzione/flessibilizzazione dell'orario di lavoro (tipologia a). Peraltro, alcune Regioni, come l'Emilia Romagna, che con il primo bando avevano destinato le risorse disponibili anche ai piani formativi, hanno deciso per le annualità successive di concentrare i finanziamenti sulla formazione a domanda individuale.

Questa situazione è stata determinata anche dalle difficoltà che molte Regioni hanno incontrato nel dare attuazione alla tipologia d'intervento a). Si tratta di ostacoli che possono essere imputati, almeno in parte, alla scarsa presenza di accordi stipulati tra le Parti sociali che prevedono quote di riduzione/flessibilizzazione dell'orario di lavoro in funzione della partecipazione dei lavoratori ad interventi formativi.

Alcune Regioni per non rinunciare al finanziamento dei piani formativi nell'ambito dell'art. 6 hanno ritenuto opportuno adottare delle soluzioni, con il coinvolgimento delle Parti sociali, che permettessero di superare le difficoltà incontrate.

In particolare la Regione Veneto ha affidato alla Commissione regionale di concertazione tra le Parti sociali la definizione di un protocollo d'indirizzi per l'attuazione dell'art. 6 della legge 53/00. Sulla base del protocollo approvato dalla Commissione nel settembre del 2002 è stato possibile finanziare progetti presentati sulla base di accordi sindacali, di comparto o aziendali, di adesione allo stesso protocollo; nonché progetti pilota presentati sulla base di accordi sindacali di adesione al protocollo, sottoscritti dall'impresa interessata, dalla RSU ove esistente, da almeno una Organizzazione sindacale e da una Organizzazione datoriale, di livello regionale o provinciale.

Era stata prevista anche la possibilità di presentare progetti corredati da accordi contrattuali, di comparto o aziendali, o da CCNL che prevedessero forme di riduzione dell'orario di lavoro, ma nessun progetto rientrando in queste due ultime tipologie è stato presentato alla Regione.

Il protocollo ha individuato come criterio di ammissibilità dei progetti al finanziamento la durata dell'attività formativa non inferiore a 24 ore e ha stabilito che al massimo il 40% di queste ore potevano essere svolte oltre l'orario di lavoro. Per i progetti pilota invece si è prevista la possibilità di realizzare fuori dall'orario di lavoro sino

¹⁵⁴ Ocse, Education at glance, 2004,

http://www.oecd.org/document/11/0,2340,en_2825_495609_33712011_1_1_1_1,00.html

¹⁵⁵ Eiro (1998). Collective bargaining and continuing vocational training in Europe. <<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/04/study/tn9804201s.html>>.

al 60% dell'attività formativa. Infine, sono stati considerati prioritari i progetti che prevedono programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo parentale e i progetti che consentono la sostituzione di chi beneficia del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali con altro lavoratore.

In Toscana la tipologia di progetti formativi elaborati sulla base di accordi contrattuali per la riduzione dell'orario di lavoro, cui era stato destinato il 64% delle risorse, ha avuto scarsa rispondenza sul territorio (sono stati presentati soltanto due progetti, entrambi non finanziati). La Regione, per superare le difficoltà incontrate, ha deciso di emanare direttamente un bando per il finanziamento di progetti pilota che possano rappresentare il prototipo sul quale elaborare i prossimi progetti accompagnati da accordi contrattuali. Contestualmente la Regione ha chiesto alle Province di incrementare gli interventi di informazione e pubblicità a favore di tutti i potenziali beneficiari delle azioni finanziate dall'art. 6 della legge 53/00.

La Regione Friuli Venezia Giulia ha invece adottato una soluzione che in qualche modo combina le due tipologie di progetti finanziati dall'art. 6. Infatti le risorse sono state interamente assegnate a progetti di formazione a domanda individuale, i quali però, per ottenere il finanziamento, devono essere accompagnati da accordi. Questi ultimi sono di due tipi: accordi contrattuali che prevedono quote di riduzione dell'orario di lavoro e che stabiliscono il monte ore da destinare ai congedi, nonché le modalità di orario e di retribuzione connesse con la partecipazione ai percorsi di formazione (tipologia a); accordi diretti tra datore di lavoro e lavoratore, che possono rientrare anche nell'ambito della negoziazione aziendale (tipologia b).

Tutti i progetti che sono stati presentati nell'ambito della tipologia a) fanno riferimento al Contratto collettivo per gli Enti di formazione, il quale attribuisce alla contrattazione regionale il compito di fissare il numero di ore di formazione e/o di aggiornamento, a partire da un minimo di 100 ore annue. In particolare, il Contratto della FP per la regione Friuli Venezia Giulia ha previsto che l'aggiornamento individuale e collettivo dei dipendenti della formazione professionale non sia inferiore alle 120 ore annue per il I-II-III e IV livello, mentre per gli altri livelli non sia inferiore alle 150 ore annue. L'Ente, per consentire la partecipazione ad attività formative di maggiore durata, può programmare congedi formativi fino ad un massimo di 360/450 ore, ad assorbimento delle ore di aggiornamento di un triennio. Ogni singolo Ente ha l'obbligo di predisporre un Piano annuale (o pluriennale) di aggiornamento, che tenga conto delle esigenze di tutto il personale dipendente e che deve essere esaminato dalle Rappresentanze sindacali interne. Ad ogni singolo dipendente è riconosciuta la facoltà di presentare un piano di aggiornamento individuale, coerente con il proprio incarico, che, qualora approvato dalla Direzione del Centro, potrà integrare o sostituire, totalmente o in parte, il programma organizzato dall'Ente.