

Introduzione

Mai come in questo momento si riafferma l'attenzione al tema della formazione e del ruolo che questa riveste per lo sviluppo del Paese. Le autorità di Governo non mancano di ricordare, in appuntamenti pubblici importanti che la sfida della competitività si vince solo investendo in conoscenza e in maggiori e migliori competenze.

In questo appello orientato a ristabilire valore allo studio e alla cultura sono presenti sia la considerazione della necessità di rafforzare la formazione iniziale che l'urgenza di costruire percorsi e opportunità di crescita fruibili lungo tutto l'arco della vita. Anche se è nella formazione iniziale che il Paese ha recuperato buona parte del gap che sussisteva nei confronti dei paesi OCSE e dei partner comunitari, i richiami a migliorare le performances hanno riguardato però soprattutto la formazione iniziale stessa, in particolare quella secondaria superiore e quella universitaria e molto meno l'ambito della formazione permanente e della formazione continua dei lavoratori.

Questo atteggiamento, se da un lato esprime una giusta preoccupazione legata all'esigenza di garantire qualità e valore alla formazione iniziale, fondamentale anche per assicurare l'ulteriore formazione dei cittadini adulti (data la correlazione positiva tra i livelli di istruzione e formazione già posseduti e la partecipazione in età adulta ad iniziative formative), non può non far riflettere sulla scarsa considerazione che viene attribuita, dalla classe dirigente, dalla politica, dall'economia, dal mondo della cultura e della comunicazione, all'apprendimento di nuove conoscenze (e all'aggiornamento delle proprie competenze) una volta usciti dalla scuola o dall'Università.

I ritardi dell'Italia in materia di formazione continua e aggiornamento dei lavoratori sono noti attraverso le comparazioni internazionali realizzate nelle indagini dell'Eurostat (Continuous Vocational Training Survey – CVTS 1993 e 1999). Queste indagini (così come quelle realizzate dall'Isfol e dal Centro Studi Unioncamere per conto del Ministero del Lavoro negli ultimi dieci anni) riportano le percentuali relative alle imprese, o alle Unità Produttive Locali, che investono proprie risorse in formazione o che favoriscono, o permettono, la formazione dei propri dipendenti. Colpisce il fatto che le percentuali di risposte positive mutano significativamente al variare della forma data ai quesiti sottoposti alle imprese, al variare del soggetto intervistato (il responsabile dell'impresa, il responsabile dell'Unità Locale, il responsabile del personale, ecc.) e al variare della finalità del quesito posto (a seconda, quindi, se si voglia capire se l'impresa "è formativa", in senso pieno, o se semplicemente accetta che un proprio dipendente partecipi ad un seminario o ad una iniziativa formativa occasionale).

Quello che si nota meno nel panorama che abbiamo di fronte è che, si tratti del 20% o del 25% delle imprese che contribuiscono alla formazione dei propri lavoratori, in ogni caso siamo in presenza di milioni di lavoratori che ogni anno accedono a corsi ed a opportunità di ulteriore professionalizzazione fuori del contesto lavorativo. Se passiamo dall'orizzonte, importante ma parziale, del lavoro dipendente privato e spostiamo l'attenzione all'intero universo dei cittadini occupati, si stima che circa 6 milioni di lavoratori si formino ogni anno. Quasi sempre con percorsi molto brevi ma pur sempre riconducibili nell'ambito della formazione professionale strutturata e con un'estrema variabilità di comportamenti legati alla natura pubblica (53% di formati) o privata (circa il 26% di formati) del datore di lavoro.

Per questi cittadini in formazione sono disponibili servizi formativi che sono offerti essenzialmente da enti e organismi di formazione professionale operanti nella sfera dei sistemi

regionali e da società di consulenza e formazione quasi sempre di piccola dimensione. Scarsa al momento è la presenza delle Università e delle scuole secondarie nell'offerta di formazione continua.

La diffusione delle pratiche formative incontra ostacoli sia di carattere oggettivo, legati ai vincoli economici del sistema produttivo, sia di carattere soggettivo, legati alle condizioni culturali (ed anche economiche) degli individui. Da un lato, le crisi striscianti degli ultimi anni hanno lasciato una scia di piccoli disastri: le vicende giudiziarie di alcuni grandi gruppi, la cattiva tenuta delle società che operano sul mercato dei servizi a tariffazione, la perdita di competitività di alcuni settori sottoposti più di altri alla concorrenza internazionale di Cina e India, il timore di dover essere soggetti fiscali dopo anni di pratiche elusive, hanno creato nelle imprese del paese, soprattutto nelle più piccole e in quelle manifatturiere, un atteggiamento orientato al taglio delle spese in formazione. Resistono buone performances solo nelle grandi imprese e nelle imprese innovative. Nulla di nuovo sotto il sole, ma la perdita di percentuali significative di imprese orientate alla formazione renderà ancora più difficile il recupero di competitività nel medio e lungo periodo. Anche tenuto conto che per le piccole imprese non è poi così percorribile la strada del ricambio generazionale degli addetti attuali con giovani adulti altamente scolarizzati. D'altro canto, per quanto attiene ai soggetti, ai lavoratori, si assiste (in base alle risultanze delle ricerche effettuate dall'Isfol su campioni rappresentativi degli adulti occupati) alla ripresa di interesse alla pratica formativa e questi comportamenti almeno in parte compensano la riduzione di attenzione e di disponibilità ad investire da parte delle imprese.

Se i dati sulle imprese dovessero essere confermati a breve dalla nuova indagine europea CVTS III attualmente in corso di realizzazione, si potrebbe dire che in questi ultimi anni, e in particolar modo anche nell'ultimo anno, parte dell'onere della formazione collegata al lavoro è passato dalle imprese ai lavoratori. E questo anche in base alle stime che vengono effettuate sulla percentuale di copertura da parte delle politiche governative delle spese effettuate dalle imprese in materia di aggiornamento e qualificazione della manodopera. Un segmento significativo dell'offerta pubblica, costituito dai Voucher per la formazione a domanda individuale, salta l'intermediazione dei bisogni e la funzione di filtro realizzata dalle singole imprese anche per evitare che si frappongano ostacoli da parte di quel segmento, per fortuna minoritario, dei titolari delle imprese che non sempre accolgono positivamente la partecipazione dei lavoratori alle occasioni di studio e formazione.

In questo quadro carico di aspetti contraddittori e preoccupanti va segnalato, nel panorama delle informazioni relative al "pianeta della formazione continua", il superamento, da parte dei Fondi Paritetici Interprofessionali operanti in Italia, della soglia del 50% delle adesioni, almeno in termini di numerosità dei lavoratori dipendenti delle imprese private. Più di 420.000 imprese hanno aderito ai Fondi e in queste imprese sono impiegati più di 6 milioni di lavoratori.

Le imprese investono poco ma aderiscono in massa ai Fondi Paritetici creati sulla base degli accordi siglati dalle principali organizzazioni di rappresentanza delle imprese e dei lavoratori, questo può significare che la percezione del bisogno di conoscenza e competenza c'è ma che al momento non si ritiene che vi siano le risorse per rispondere "in proprio" a quelle esigenze. Se gli organismi intermediari e collettivi si attivano organizzando iniziative già pagate dai contributi fiscali o previdenziali, sembrano dire le imprese, noi siamo disposti a mettere in gioco il costo del lavoro dei nostri dipendenti quale contributo, ma non più.

Con queste premesse si può comprendere come il processo di rafforzamento del sistema di formazione continua che si basa sulla creazione dei FPI e sulla ricerca di specializzazione flessibile

tra gli altri strumenti pubblici a disposizione delle amministrazioni centrali e regionali (Programmi regionali cofinanziati dal FSE, interventi ex lege 236/93, azioni per promuovere i congedi formativi come previsto dalla legge 53/2000 all'articolo 6) si sia, almeno in parte, rallentato.

Chi si aspettava, nel 2006, il superamento di alcuni degli ostacoli che si frappongono alla maggiore e migliore offerta di opportunità attraverso la coniugazione di nuove regole dovrà attendere il risultato della elaborazione da parte del nuovo Governo di proposte di legge in materia di Apprendimento continuo (e di Lifelong Learning) così come nuove regole specifiche e condivise sugli aspetti operativi, e non solo, del segmento del sistema di Formazione Continua affidato alla responsabilità delle Parti sociali.

Nel frattempo è stato elaborato un importantissimo Accordo tra Ministero del Lavoro – Regioni - Parti Sociali relativo alla costruzione di un “*sistema nazionale di formazione continua progressivamente ordinato, non concorrenziale ma integrato*”. Ancora in attesa del varo definitivo, tra le altre previsioni contemplate, l'Accordo impegna i soggetti stipulanti a:

- “programmare in maniera coerente le iniziative di Formazione Continua allo scopo di rispondere su tutto il territorio nazionale alle esigenze formative dei lavoratori e delle imprese”;
- “rafforzare la dimensione tecnica e operativa dell'Osservatorio nazionale sulla FC”;
- “condividere le informazioni per la costruzione del sistema nazionale di FC”.

Si tratta dei cardini su cui dovrà poggiare la possibile e auspicabile coerenza tra l'azione dei Fondi Paritetici e quella delle Regioni.

L'Accordo costituisce, in sostanza, la più rilevante premessa alle pratiche concertative che dovranno accompagnare la costruzione delle nuove regole (o standard comuni di operatività) anche attraverso la valorizzazione delle analisi, degli studi, dei risultati del Monitoraggio, dell'attività dei tavoli tecnici previsto nell'Accordo stesso.

Per quanto riguarda in particolare l'Osservatorio, esso ha preso avvio presso il Ministero del Lavoro nel corso del 2006 ed è auspicabile che prosegua la sua attività operando anche attraverso sue emanazioni tecniche (in forma di Gruppi di lavoro) che possano seguire costantemente i processi in corso (in primo luogo la costruzione del sistema di monitoraggio delle attività dei Fondi Paritetici e le attività dedicate alla connessione di questo con i sistemi regionali).

L'Accordo siglato e l'avvio dell'Osservatorio sono due segnali di grande rilevanza e rappresentano le basi indispensabili ma probabilmente non del tutto sufficienti.

Il fatto che si parli per la prima volta “sistema nazionale di formazione continua” all'interno di un documento che impegna l'operatività di soggetti chiave come i Fondi e le Regioni deve avere il giusto risalto ma altrettanta importanza debbono avere, in vista delle attività concrete sui territori e all'interno delle organizzazioni pubbliche e private coinvolte, quegli elementi ancora non adeguatamente considerati. Come prospettato dall'Accordo un buon sistema di Formazione Continua deve essere *articolato* (rispettando le diverse specificità in esso agenti), *integrato* (soprattutto per quanto riguarda la conoscenza preventiva e reciproca delle strategie e degli approcci programmatici degli attori) e, nelle sue articolazioni, *specializzato* al fine di offrire servizi e opportunità a tutte le tipologie di utenza. Ma anche *dotato* (e ciò non è stato ancora sufficientemente approfondito) di servizi resi a costi accettabili anche per le piccole imprese e i lavoratori meno abbienti; di strumenti adeguati, non solo per individuare bisogni di competenze e conoscenze, ma

anche per riconoscere quanto comunque acquisito dai lavoratori nel corso del loro percorso professionale; di strumenti per la valutazione degli esiti, basati non solo sul grado di soddisfazione dei lavoratori coinvolti nelle iniziative, ma anche sulle performance individuali e aziendali.

Un sistema, inoltre, che *risponda sì alle esigenze dei lavoratori dipendenti ma anche dei titolari di impresa e dei lavoratori autonomi*, che presenti *meccanismi premiali* per individui e organizzazioni che investono proprie risorse in formazione, che preveda il coinvolgimento, nell'offerta dei servizi formativi, di soggetti portatori di patrimoni importanti ma fino ad ora poco considerati (come ad esempio gli Enti di ricerca, le Università, la Scuola Secondaria Superiore).

Il Rapporto di quest'anno si apre con una parte vasta e strutturata sui *fenomeni* della formazione continua dove si propone, in primo luogo, un approfondimento specifico sulla spesa sostenuta dalle imprese e sul ruolo e la dimensione del sostegno finanziario pubblico a cui segue la consueta ricostruzione del trend relativo alle *imprese formatrici*.

Particolare interesse rivestono poi i risultati delle indagini campionarie condotte dall'Isfol, relative a tre segmenti specifici di ricerca: i processi di conoscenza nelle grandi imprese, i comportamenti formativi delle micro imprese e la domanda di formazione continua dei lavoratori (con approfondimenti particolari sui lavoratori autonomi, sugli over 45 e sui quadri intermedi). Più vasta e approfondita rispetto agli anni scorsi è anche la parte relativa all'evoluzione delle tematiche della formazione continua nella contrattazione collettiva, con una lettura comparata degli accordi e delle piattaforme contrattuali elaborate nel corso degli anni 2005 e 2006, corredata da un'analisi puntuale di singoli documenti contrattuali nonché del quadro della bilateralità contrattuale.

Il capitolo dedicato alle politiche e agli strumenti di sostegno della FC presenta, oltre ai dati disponibili sulle iniziative finanziate dal FSE, dalla legge 236/93 e dalla legge 53/00, anche i primi dati sintetici di monitoraggio delle attività sostenute dai Fondi Paritetici Interprofessionali e gli ultimi aggiornamenti sulle adesioni delle imprese. Chiude questa parte un paragrafo ad hoc sulle iniziative promosse dal Ministero del Lavoro per la formazione continua degli italiani residenti nei paesi extra-UE.

Il terzo capitolo raccoglie informazioni sull'arcipelago dei molteplici segmenti specifici dell'offerta di formazione continua, prendendo in considerazione: le iniziative promosse dall'Università, alcune esperienze attivate dalla Scuola Secondaria Superiore, le iniziative per i dipendenti della Pubblica Amministrazione, per i lavoratori interinali e un primo approfondimento sulle pratiche della formazione continua nelle professioni liberali (regolamentate e non). Di notevole interesse è il breve resoconto su uno dei fenomeni emergenti più importanti dal punto di vista *sistemico*: lo sviluppo dei cataloghi regionali e provinciali dell'offerta di FC.

Uno spazio particolare è dedicato anche alle iniziative di ricerca e sostegno al sistema di FC promosse direttamente dal Ministero del Lavoro. Si tratta, in primo luogo, delle indagini sui voucher formativi, sulla funzione formativa dell'impresa e sulla sperimentazione della carta di credito formativo, in secondo luogo del sostegno alla comunicazione pubblica in materia ed in particolare dello sviluppo del portale Web www.eformazionecontinua.it realizzato e gestito dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro.

Il Rapporto si chiude con la parte dedicata alla formazione continua nelle esperienze europee; quest'anno si propone un approfondimento sui sistemi di FC di tre Paesi da poco appartenenti all'Unione europea: Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca.

Capitolo 1:

I fenomeni

1.1 Gli investimenti delle imprese nella formazione del personale ed il contributo del finanziamento pubblico

1.1.1 L'andamento della spesa complessiva sostenuta dalle imprese per la formazione del personale nel periodo 2000-2005

Nel periodo che va dal 2000 al 2005, il trend della spesa in formazione continua sostenuta dalle imprese è, in termini nominali, complessivamente crescente: l'ammontare complessivo della spesa, al lordo del finanziamento pubblico, ha infatti superato i 1.500 milioni di euro nel 2005 mentre nel 2000 era pari a 895 milioni di euro.

Tale crescita interessa, tuttavia, una quota molto ristretta di imprese (le grandi aziende) e non coinvolge la gran parte del sistema produttivo italiano, prevalentemente costituito da piccole e piccolissime imprese. Infatti, mentre le grandi imprese hanno più che raddoppiato i loro investimenti, di converso rimane pressoché stabile il livello di investimento delle imprese di minore dimensione.

L'analisi del trend della spesa mostra un forte incremento verificatosi nel biennio 2002-2003 e una successiva stabilizzazione, caratterizzata da un costante decremento annuale. Il 2003 è l'anno chiave del periodo, in quanto preceduto da una fase di crescita e seguito da una riduzione progressiva e costante degli investimenti¹.

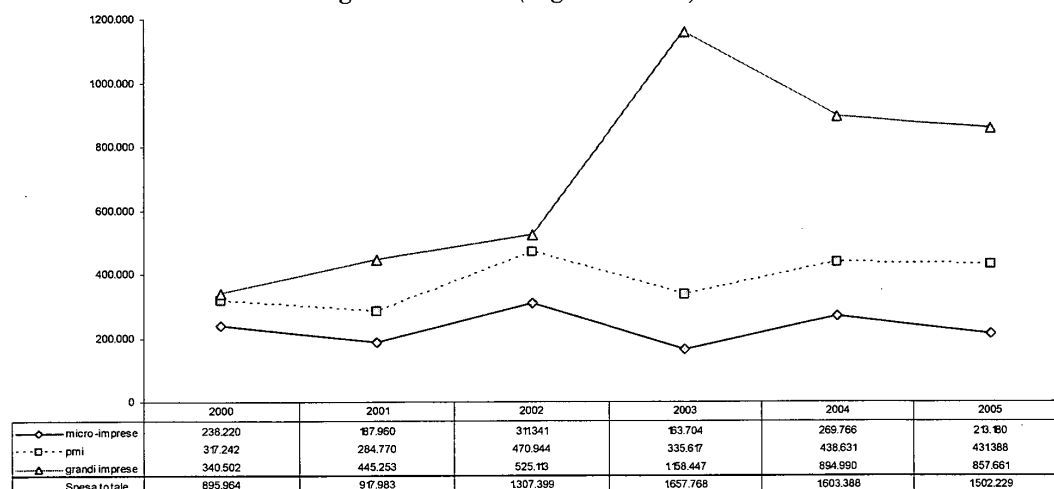
La conseguenza è che la crescita della spesa, essendo circoscritta al segmento delle grandi imprese, non produce effetti positivi sul sistema produttivo, che infatti rimane ancora caratterizzato da bassi tassi di investimento in formazione continua.

La Figura 1.1 evidenzia il ruolo di traino assunto dalle grandi imprese nella crescita della spesa: nel 2005 il 57% della spesa complessiva, sostenuta per la formazione dei dipendenti nelle imprese del settore privato in Italia, è costituito da risorse finanziarie investite dalle grandi imprese; mentre all'inizio del periodo il loro contributo era pari al 38% del totale. La spesa in formazione delle grandi imprese si è triplicata in 5 anni passando da 340 milioni di euro a 857 milioni di euro.

Speculare a tale andamento è quello che vede protagoniste le micro imprese e le Pmi: le prime investono annualmente un ammontare di poco superiore ai 200 milioni di euro ma in termini di spesa globale il loro contributo, nel periodo 2000-2005 cala dal 27% al 14%; le seconde mostrano un andamento che sembra ricalcare quello delle micro-imprese (1-9 dipendenti), con un ammontare della spesa che raggiunge i 431 milioni di euro nel 2005 con un peso pari al 29% sulla spesa complessiva, valore che sei anni prima era pari al 35%.

¹ La forte accelerazione della spesa registrata tra il 2002 ed il 2003 nel segmento delle grandi imprese può essere ricondotto all'effetto diretto della cosiddetta "Tremonti bis" (Legge 383/01), che detassava gli investimenti realizzati dalle imprese per la formazione e l'aggiornamento del personale. Cfr. MLPS – ISFOL (2006), a cura di A. Montanino, *Temi e strumenti per la formazione continua*, p. 27

Figura 1.1 - Spesa complessiva sostenuta per la formazione dalle imprese (ULP)² negli anni 2000-2005, per dimensione dell'organico aziendale (migliaia di Euro)



Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, S. I. Excelsior [elaborazione Unioncamere e ISFOL-Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua]

La crescita della spesa in formazione nel periodo 2000-2005 è quindi prevalentemente determinata dagli investimenti realizzati dalle grandi imprese, a fronte di una sostanziale stabilità che ha caratterizzato le Pmi e le micro-imprese.

A conferma del peso determinante della spesa sostenuta dalle grandi imprese, si guardi la figura 1.2, che mostra la variazione annua della spesa in formazione, segmentata per dimensione aziendale:

- fino all'anno 2003, la variazione annua della spesa complessiva ha registrato valori positivi; questo periodo è stato caratterizzato da incrementi annui della spesa delle grandi imprese;
- nel 2004, nonostante si registri un incremento della spesa in formazione da parte delle Pmi e delle micro-imprese, la caduta degli investimenti delle grandi imprese ha determinato una variazione negativa della spesa globale;
- nel 2005, infine, il lieve incremento degli investimenti delle grandi imprese, accompagnato però dalla performance negativa delle imprese di minore dimensione, non riesce a riportare a valori positivi la variazione della spesa complessiva.

² L'unità di rilevazione considerata è, in questo caso, l'Unità Locale Provinciale (ULP) dell'impresa.