

considerando anche la volontà di proseguire nel processo di formazione, costoro sembrano quasi tracciare una possibile strategia più generale di promozione della formazione continua, e non solo, nel nostro paese: ossia la sua incentivazione presso i segmenti più deboli della popolazione lavorativa sembra passare inevitabilmente per un potenziamento delle conoscenze di base, legate, ma non esclusivamente, al circuito primario dell'istruzione. Questo approccio, infatti, sembra poter riequilibrare anche il rapporto, spesso distorto, con l'apprendimento strutturato che è in molti casi alla base del rifiuto volontario di partecipare alle iniziative di formazione.

3.3 *La formazione continua nel settore edile*

Il sistema bilaterale della formazione del settore delle costruzioni ha un ruolo determinante anche nella individuazione e nell'erogazione dell'offerta formativa a favore delle imprese e dei propri lavoratori.

Si tratta di un'offerta aggregata di sistema, che più che rispondere alle singole necessità di una singola azienda, soddisfa le esigenze del contesto imprenditoriale territoriale. Questo perché nel settore delle costruzioni circa l'80% delle imprese è di piccola dimensione. Con il progetto promosso dal Formedil in Ats con quaranta scuole edili, realizzato nell'ambito del bando Piste 2 di Fondimpresa, e recentemente conclusosi, si conferma che la dimensione prevalente delle imprese nel settore edile è quella della piccola dimensione, infatti su 932 imprese partecipanti 827 appartenevano alle classi dimensionali 1-9 e 1-49.

Ad esclusione del progetto Fondimpresa che ha visto coinvolti 2631 lavoratori per 254 azioni formative sul tema dell'ambiente e della sicurezza, da un'indagine recentemente svolta dal Formedil nell'ambito delle scuole edili (hanno risposto 91 scuole su 98) risulta che le attività di formazione continua realizzate nell'anno in corso e precisamente da gennaio a novembre 2006 sono state 827 ed hanno coinvolto 13.294 lavoratori.

Circa cento corsi sono stati dedicati all'ambiente (gestione dei rifiuti e bonifica dell'amianto) e alla sicurezza, il resto ha riguardato l'approfondimento di tecniche professionali o l'acquisizione di nuove competenze in particolare per quelle figure quali conduttori di macchine da cantiere, gruisti, pontisti e figure nell'area della finitura, decorazione, della installazione di impianti termoidraulici per quanto concerne le figure operaie, e nella conduzione di cantiere, nella progettazione autoassistita, nelle tecniche di recupero e consolidamento strutturale, nella contabilità, nel marketing e nella pianificazione e gestione dell'impresa, nell'area della gestione della qualità, per quanto concerne le figure tecniche intermedie.

Quasi tutte le attività sono state finanziate con fondi pubblici (Fondo Sociale Europeo e legge n.236 /93), mentre solo 7 scuole hanno promosso e realizzato le attività con fondi propri. Risulta poco utilizzato lo strumento del voucher individuale.

Più del 50% delle scuole intervistate ritiene che le risorse dedicate sono insufficienti a soddisfare la domanda e a coprire le spese e comunque le procedure di accesso sono complesse e contrastano con la realtà aziendale. Per esempio la lunghezza dei tempi tra l'adesione delle aziende e l'assegnazione del finanziamento con la conseguenza di una mortalità delle iscrizioni e forti ritardi nell'erogazione dei finanziamenti.

L'impresa edile si differenzia dagli altri settori perché il cantiere, luogo della produzione, non è permanente. L'attività dell'impresa viene esercitata all'interno di unità produttive mobili, cantieri che nascono e si chiudono ad opera ultimata. La mobilità delle imprese e dei lavoratori caratterizza quindi l'attività nel settore delle costruzioni. Ovviamente questo particolare sistema produttivo si riverbera sulle necessità di formazione dei lavoratori. È un settore che deve fare anche i conti con variabili molto accentuate tra cui per esempio quelle climatiche, ha necessità di trovare supporti formativi plasmati proprio su queste specifiche peculiarità e le regole che stanno alla base dei finanziamenti pubblici certo non aiutano ed incentivano le imprese.

La parti sociali di settore hanno dimostrato il cresciuto interesse verso la formazione continua considerandola uno tra gli interventi prioritari di sistema e lo dimostra il protocollo di intesa sulla pianificazione delle linee politiche del sistema formativo edile dell'ultimo CCNL di settore siglato nel maggio 2004. Inoltre il Formedil da circa due anni ha istituito un gruppo nazionale per la

formazione continua come momento di confronto, di valutazione, di riflessione, di proposte progettuali e metodologiche sul tema in questione.

Nell'ambito dei programmi di formazione continua, un ruolo sempre più significativo lo sta acquistando la Formazione a Distanza (Fad), ovverosia l'uso degli strumenti telematici (internet prevalentemente), per un accesso ai contenuti formativi non vincolato al luogo od al tempo di fruizione.

E' in questa ottica che il Formedil, assieme alla CNCPT (Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali), hanno organizzato una piattaforma Fad per l'aggiornamento professionale obbligatorio previsto dal D.Lgs 195/2003 per le figure dei Responsabili (RSPP) e degli Addetti (ASPP) dei servizi di prevenzione e protezione delle aziende edili.

Il corso di aggiornamento, proprio grazie all'uso della tecnologia di e-learning, permette di poter fruire dei moduli formativi senza incidere sulle esigenze di produzione aziendale, poiché può essere seguito sia negli uffici dell'impresa che in quelli del cantiere. È questo un elemento di particolare rilevanza all'interno del sistema edile, caratterizzato proprio dall'impossibilità strutturale di poter avere un luogo unico (fisso) di lavoro, ma dipendendo dalla collocazione geografica dove deve essere realizzata l'opera.

Nella tabella successiva sono riportati i dati delle iscrizioni al corso dopo il primo mese di entrata in funzione. Tenendo conto che l'obbligo ha una valenza quinquennale, il numero di partecipanti, anche se limitato per ora in valore assoluto, assume una valenza significativa invece in termini di interesse, visto che l'adesione si è realizzata nei primi trenta giorni di vita della piattaforma.

Nei prossimi rapporti potremo dare i risultati completi del primo anno di attività del corso FAD.

Tab. 3.1 – Numero delle iscrizioni al corso dopo il primo mese di entrata in funzione

Area	Profilo		Tutor	Totale complessivo
	Partecipante	Referente		
Centro	25		24	49
Nazionale		9	2	11
Nord	6		21	27
Sud e Isole	37		18	55
Totale complessivo	68	9	65	142

3.4 La formazione dei lavoratori interinali

3.4.1 La nuova programmazione avviata nel 2005

Il Fondo per la Formazione dei Lavoratori Temporanei ha iniziato la propria attività di valutazione e finanziamento di programmi formativi destinati ai lavoratori assunti dalle Imprese fornitrici di lavoratori temporanei, oggi chiamate Agenzie per il Lavoro, nel gennaio 2001, a distanza di poco più di un anno dalla sua costituzione formale.

Fino al 2004 sono state finanziate complessivamente 106.362 iniziative di formazione, dapprima durante la fase transitoria riguardante il periodo che va da gennaio 2001 a marzo 2002, quando era consentita la realizzazione dei soli corsi di “base” e dei corsi di formazione “professionale”, poi, con una nuova regolamentazione formalizzata nel primo Vademecum, integrando le precedenti tipologie formative con i corsi “on the job” ed i programmi di formazione “continua”.

Con il 2005 inizia la terza fase di finanziamento delle attività formative, programmate ed organizzate in attuazione degli indirizzi strategici concertati dalle Parti sociali impegnate nel governo bilaterale del Fondo. Le nuove linee di regolamentazione, inserite in un Vademecum, tuttora in vigore, sono state approvate dal Consiglio di Amministrazione del Fondo alla fine del 2004.

I principali elementi di novità introdotti dal nuovo Vademecum, entrato in vigore a gennaio 2005, sono costituiti da cinque grandi scelte strategiche.

- La destinazione del 2% delle risorse versate dalle Agenzie per il Lavoro al finanziamento di Azioni di sistema, la cui programmazione è stata avviata ad ottobre 2006 su sei assi di priorità che riguardano:
 - animazione territoriale e sperimentazione di azioni decentrate;
 - interventi mirati all'emersione del lavoro irregolare;
 - certificazione dei percorsi formativi finanziati dal Fondo;
 - promozione dei servizi attivati dalla bilateralità;
 - iniziative mirate alle fasce deboli ed alle aree in ritardo di sviluppo;
 - formazione dei formatori di sistema.
- Il finanziamento di azioni di formazione a distanza per le tipologie cursuali di base, professionale e continua (poche le attività promosse dalle Agenzie per il Lavoro nei primi diciotto mesi di esperienza: 143 allievi coinvolti, tra gennaio 2005 e giugno 2006, con un impegno finanziario complessivo di soli 17.642 euro).
- Il rafforzamento della bilateralità, mediante l'impegno di esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori per lo svolgimento di docenze sul modulo obbligatorio relativo ai diritti e doveri dei lavoratori temporanei; le “docenze sindacali” hanno interessato, tra gennaio 2005 e giugno 2006, 1.993 corsi finanziati da Forma.Temp.
- La realizzazione sistematica, da parte del Fondo, di azioni di vigilanza mediante il monitoraggio *in itinere* dei corsi in fase di svolgimento ed il controllo *ex post* delle attività formative già concluse e rendicontate da almeno sei mesi. Tra gennaio 2005 e giugno 2006 sono stati svolti 2.242 monitoraggi in itinere, il 14,8% dei quali hanno fatto emergere gestioni cursuali non conformi alle regole previste dal Fondo determinando conseguenze sanzionatorie (da multe del 10% del valore progettuale, fino alla revoca dei finanziamenti). Nello stesso periodo sono stati effettuati 419 controlli *ex post* dai quali sono scaturite sanzioni che hanno interessato il 20,8%

dei programmi verificati (tre quarti delle quali hanno riguardano una sola Agenzia per il Lavoro, sottoposta a controlli speciali deliberati dal Consiglio di Amministrazione, di concerto con il Ministero del lavoro).

- L'impegno a definire entro aprile 2006 un sistema per l'accreditamento degli organismi di formazione autorizzati allo svolgimento dei corsi di formazione finanziati da Forma.Temp. La regolamentazione è stata definita ed approvata la scorsa primavera ed ha consentito, fino al 31 ottobre 2006, di accreditare al Fondo 433 sedi operative di 201 organismi diversi, di cui 92 già accreditati da almeno un Assessorato Regionale, 80 in possesso di certificazione di qualità e 29 accreditati direttamente da Forma.Temp.

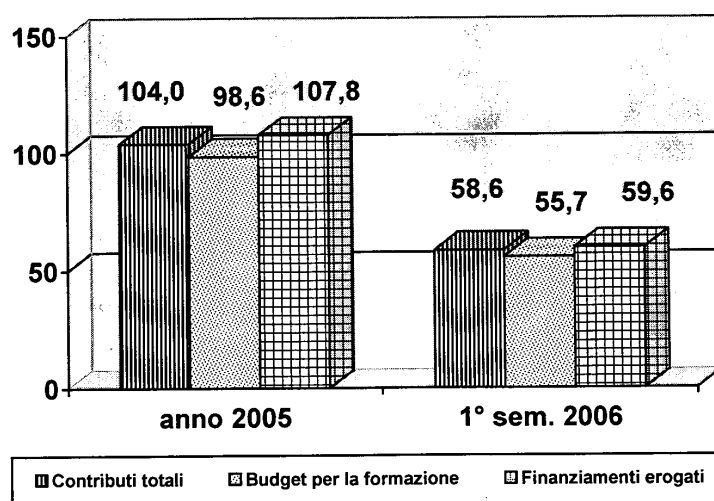
3.4.2 Le risorse destinate alla formazione

Nel 2005 le Agenzie per il Lavoro hanno versato a Forma.Temp contributi per un totale di 104 milioni di euro, corrispondenti al 4% delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori temporanei nel corso della stessa annualità. Come previsto dalle regole del Fondo, al netto delle risorse finalizzate alla copertura dei *costi di gestione*, delle *azioni di sistema* e delle *misure previdenziali per i lavoratori*, l'ammontare dei fondi destinati al finanziamento dei programmi formativi per l'anno 2005 è stato pari a 98,6 milioni di euro.

Nel corso dello stesso anno vengono finanziati alle Agenzie per il Lavoro 30.389 corsi di formazione corrispondenti ad una spesa complessiva di 107,8 milioni di euro. La maggiore spesa sostenuta da Forma.Temp, rispetto ai contributi versati dalle Agenzie, deriva dal recupero dei fondi pregressi non utilizzati pienamente nelle annualità precedenti.

Il primo semestre 2006 si è concluso con i seguenti dati finanziari: contributi delle Agenzie pari a 58,6 milioni di euro, di cui 55,7 destinati alla formazione; 16.976 corsi di formazione approvati per una spesa totale di milioni di 59,6 milioni di euro (anche in questo caso il surplus di spesa deriva dai fondi non spesi gli anni precedenti).

Figura 3.2 - Risorse finanziarie per la formazione anno 2005 – I° semestre 2006



Tab. 3.2 - Articolazione delle risorse erogate da Forma.Temp

TIPOLOGIA FORMATIVA	Finanziamenti		Percentuale sul totale	
	anno 2005	1° sem. 2006	anno 2005	1° sem. 2006
Base	12.536.915	6.252.327	11,6%	10,5%
Orientamento	497.490	608.600	0,5%	1,0%
Professionale	77.443.523	42.709.526	71,9%	71,7%
On the job	9.740.604	5.994.249	9,0%	10,1%
Continua	7.538.762	3.992.779	7,0%	6,7%

3.4.3 Caratteristiche dei corsi finanziati

I 30.389 corsi realizzati con il contributo di Forma.Temp nel 2005 hanno interessato un totale di 186.701 allievi (una media di 6,1 allievi per corso, derivante da tipologie formative molto diverse, come rappresentato nella tabella seguente) ed un impegno complessivo di 1.115.842 ore di formazione.

Nei primi sei mesi del 2006 sono stati finanziati dal Fondo 16.976 corsi, che hanno visto la partecipazione di 110.326 allievi (in media 6,5 per corso) ed una durata totale di 608.670 ore.

Tab. 3.3 – Articolazione dei corsi, allievi e ore

TIPOLOGIA FORMATIVA	CORSI		ALLIEVI		ORE	
	anno 2005	1° sem. 2006	anno 2005	1° sem. 2006	anno 2005	1° sem. 2006
Base	5.913	2.566	63.212	29.609	114.926	55.144
Orientamento	838	1.015	20.644	22.698	2.758	2.963
Professionale	6.303	3.609	74.327	42.564	438.791	240.434
On the job	15.041	9.284	19.157	11.343	451.876	283.338
Continua (voucher)	1.420	62	1.420	62	63.071	2.681
Continua (catalogo)	874	440	7.941	4.050	44.420	24.110

La durata media di tutti i corsi di formazione finanziati da Forma.Temp nel 2005, escludendo le brevissime (circa 3 ore) ma sempre più numerose **azioni di orientamento**, è stata pari a 37,7 ore, leggermente inferiore alle 37,9 ore dei programmi approvati durante i primi sei mesi del 2006. A determinare questo dato così basso intervengono i valori:

- delle **attività di base**, caratterizzate da corsi molto brevi (19,4 ore nel 2005 – 21,5 nel 2006) finalizzati a rafforzare le competenze trasversali degli allievi e, spesso, centrati esclusivamente sui moduli obbligatori della “sicurezza nei luoghi di lavoro” e dei “diritti e doveri dei lavoratori”,

- ❑ dei **programmi on the job**, aventi durata media di 30 ore (stabile nei due periodi di riferimento), rispetto al tetto massimo previsto dal Vademecum in 40 ore, da svolgersi esclusivamente all'inizio di una missione di lavoro in somministrazione.

Relativamente alle altre tipologie formative, prioritariamente mirate a favorire l'inserimento lavorativo in contesti per i quali risulta necessario adeguare/rafforzare le competenze professionali dei lavoratori, le durate medie dei corsi svolti nel 2005 si confermano limitate, con oscillazioni che vanno

- ❑ dalle 44,4 ore dei **voucher individuali della formazione continua** (43,2 ore nel primo semestre 2006);
- ❑ alle 50,8 ore dei corsi di **formazione continua a catalogo** (durata cresciuta nel 2006 fino a 54,8 ore);
- ❑ al massimo di 70 ore dei corsi di **formazione professionale** (scesi nel 2006 ad una media di 66,6 ore per corso).

I valori già indicati relativamente alla presenza media di allievi iscritti ai corsi di formazione, non riescono a rappresentare la realtà e la complessità dei corsi finanziati da Forma.Temp, in considerazione della estrema diversificazione tipologica prevista dagli accordi tra le Parti Sociali e regolamentata dal Vademecum interno.

Escludendo i **voucher individuali**, previsti nella tipologia della formazione continua, ed i corsi on the job per i quali è fissato il numero massimo in 3 lavoratori per ciascuna iniziativa (il dato effettivo oscilla tra 1,2 e 1,3 allievi per corso), i valori della partecipazione media di allievi ai programmi formativi autorizzati dal Fondo risultano così articolati:

- ❑ la **formazione di base** si realizza con una composizione media di aule costituite da 10,7 allievi nel 2005 e 11,5 nel 2006;
- ❑ le iniziative di **orientamento** coinvolgono mediamente 24,6 allievi nel 2005 e 22,4 allievi nel 2006;
- ❑ ogni percorso di formazione **professionale** interessa una media (stabile nel biennio) di 11,8 allievi;
- ❑ i programmi di formazione **continua a catalogo** vengono svolti con una presenza media di 9,1 allievi nel 2005 e 9,2 nel 2006.

La limitata composizione numerica delle aule, soprattutto per le tipologie professionale e continua, deriva in parte dai vincoli posti alle Agenzie promotrici dagli obiettivi di inserimento lavorativo correlati alla formazione (normalmente, nella prospettiva di impegnare 6 lavoratori, si programma un corso per 10 allievi), ma anche per le scelte sui criteri di rendicontazione, formulate sin dall'origine del Fondo e tendenti a disincentivare finanziariamente l'organizzazione di gruppi-classe troppo numerosi.

3.5 La formazione nella Pubblica Amministrazione e l'Osservatorio sui bisogni formativi

3.5.1 L'universo dell'indagine ed il 9° Rapporto

L'indagine per la realizzazione del 9° Rapporto - realizzata dall'Osservatorio sui fabbisogni formativi presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) - ha elaborato dati forniti da **602 Amministrazioni**, un maggior numero di adesioni rispetto allo scorso anno, quando erano 590. L'insieme raggiunto dall'indagine conta complessivamente poco più di **918.000 dipendenti**.

Anche l'universo di riferimento delle Amministrazioni centrali è lievemente cresciuto. Le Amministrazioni centrali censite sono 39; come sempre, tutte le Regioni e le Province Autonome hanno messo a disposizione i propri dati. Le Province che hanno risposto sono 87 mentre i Comuni sono 291. Per le Università il campione è di 63 Atenei, mentre i dati delle Camere di Commercio si riferiscono ad un universo di 103 unità⁶⁵.

Il Rapporto viene realizzato coordinando i contributi per tutti i livelli di Governo del Paese, con l'apporto del Dipartimento della Funzione Pubblica.

La parte di confronti tra tutte le Amministrazioni e quella sulle Amministrazioni centrali vengono curate direttamente dalla SSPA⁶⁶, che ha realizzato anche una banca dati interattiva consultabile *on-line*, con schede di tutti i corsi degli ultimi 5 anni realizzati dalle Amministrazioni centrali dello Stato (oltre 25.000 in totale)⁶⁷. Per le Regioni, le analisi pervengono dal Gruppo Tecnico delle Regioni, Province e Comuni dal Fornez, gli Atenei dalla CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) e le Camere di commercio vengono rilevate dall'Istituto *Guglielmo Tagliacarne*.

Il rapporto di quest'anno mostra una contrazione dei numeri che fa intravedere i tagli di risorse che hanno influito anche sulla formazione: cala sensibilmente l'investimento negli Organi dello Stato, nelle Università, e in Regioni, Province e Comuni. Gli altri comparti si mantengono sui livelli del 2004, anche se con difficoltà.

⁶⁵ Sul piano metodologico va sottolineato che alcuni degli approfondimenti settoriali si pongono l'obiettivo di fornire un quadro, per quanto possibile completo, delle attività formative svolte nel comparto, raccogliendo le informazioni dell'universo delle Amministrazioni del comparto (è il caso delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, delle Province Autonome e delle Camere di commercio), pervenendo peraltro a livelli di copertura diversi comparto per comparto. L'approfondimento relativo ai Comuni, alle Province e alle Università, costituisce invece un'indagine campionaria, che tuttavia, basandosi sulla disponibilità a fornire i dati da parte delle Amministrazioni interpellate, tende a privilegiare sostanzialmente le Amministrazioni di maggiore dimensione.

⁶⁶ Dal punto di vista tecnologico, l'acquisizione vera e propria dei dati per le Amministrazioni centrali è stata effettuata totalmente *on line*, tramite il sito web della SSPA. Questo meccanismo conferisce al Rapporto notevoli vantaggi non solo operativi, ma soprattutto scientifici. Infatti, disporre di una banca dati strutturata consente di progettare e realizzare le elaborazioni dei dati controllando immediatamente e contestualmente la qualità sia dei dati che dei risultati. Inoltre, l'informazione diventa palese e disponibile nello stesso momento in cui viene immessa: i risultati delle elaborazioni, a valle della compilazione, si aggiornano automaticamente man mano che i dati vengono immessi, senza dover cambiare i meccanismi di interrogazione.

⁶⁷ La SSPA dispone dal 2001 di una banca dati che riporta le caratteristiche di tutte le Amministrazioni centrali (strutture dedicate alla formazione, investimento in formazione, ecc. e dei relativi corsi indicati in occasione della redazione del Rapporto annuale. Si tratta di circa 5.000 corsi l'anno, ciascuno con informazioni su strutture dedicate alla formazione, aree tematiche, partecipazioni per fasce e genere e modalità di erogazione. Questa banca dati è stata utilizzata anche per le analisi del 9° Rapporto annuale sulla formazione nella PA, consentendo l'impiego di nuovi criteri di analisi anche su dati di anni precedenti.

D'altro canto invece, i medesimi numeri indicano anche quanto la formazione costituisca ormai un aspetto strutturale della Pubblica Amministrazione: l'attività è comunque continua e diffusa, e i tagli non mortificano la partecipazione.

3.5.2 I numeri fondamentali

La spesa in formazione nel 2005 raggiunge in molti comparti, e in alcune Amministrazioni anche supera, la soglia dell'1% della massa salariale (individuata dalla Direttiva 14 del 24 aprile 1995 del Ministro per la Funzione Pubblica rivolta alle Amministrazioni pubbliche e recepita dai CCNL 1998-2001).

Le partecipazioni ad attività formative censite nel corso del 2005 sono state quasi 580.000 in circa 47.000 edizioni di attività formative, per un totale di circa **1.300.000 ore** di formazione erogata e **17.000.000 di ore** di formazione fruite.

Tab. 3.4 - Corsi e ore di formazione erogate e fruite

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite
PCM e Ministeri	2.181	8.541	302.062	180.893	6.429.308
Sicurezza	150	1.395	107.620	26.463	2.609.467
Organi dello Stato	59	139	4.164	2.045	52.959
Autorità	170	313	7.677	2.056	43.213
Enti pubblici	3.725	9.034	171.398	86.626	1.545.003
Università	3.482	4.764	116.381	42.888	869.486
Camere di commercio	2.600	(non disponibile)	39.792	14.683	711.628
Regioni	1.904	3.695	120.666	77.490	1.777.013
Province	(non disponibile)	4872	121.962	31.156	778.900
Comuni	(non disponibile)	14.320	298.836	112.702	2.366.742
Totali	14.271	47.073	1.290.558	577.002	17.183.719

Si sono complessivamente registrate più di 60 partecipazioni per ogni 100 dipendenti. Questi dati indicano che le Amministrazioni pubbliche, anche nel 2005, si situano ben al di sopra dell'auspicio del 12,5% dei lavoratori in formazione ogni anno espresso dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000.

Tutte le Amministrazioni che hanno partecipato all'indagine realizzano attività di formazione, compresi anche, al contrario degli scorsi anni, i Comuni più piccoli, spesso in forma associata.

Le tendenze più evidenti e diffuse all'insieme della Pubblica Amministrazione, tracciano un quadro caratterizzato da molte luci ed alcune ombre, del quale non è agevole trarre un bilancio univoco.

I più evidenti **elementi positivi**, sono i seguenti.

- La **tenuta dei volumi di formazione** – con 1.290.000 ore erogate, a fronte del 1.313.000 del 2004 – ed il conseguente **consolidamento dell'investimento in formazione**.

In particolare sono la **componente femminile** – da un lato – ed i **dirigenti e funzionari** – dall'altro – ad aver **aumentato i tassi di partecipazione** abbastanza diffusamente.

Il rapporto tra spesa in formazione e massa salariale, nonostante le diffuse difficoltà finanziarie con cui si è dovuta confrontare la spesa della Pubblica Amministrazione nel corso del 2005, si consolida sui livelli registrati nel 2004, attestandosi su una percentuale complessiva, per l'insieme delle Amministrazioni censite, dello 0,84% (era dello 0,86% nel 2004). Molti sono in ogni caso i comparti che hanno raggiunto e superato l'obiettivo dell'1% di spesa in formazione.

Inoltre, dato forse anche più significativo, è **aumentato l'investimento per singolo dipendente**, passando dai 296 euro procapite del 2004 ai 313 euro procapite del 2005.

Tab. 3.5 - Investimento in formazione (valori in Euro)

Comparto	Tot. dipendenti	Massa salariale	Investimento in formazione	% Investimento su massa salariale	Investimento pro capite
PCM e Ministeri	276.206	9.974.248.164	102.438.141	1,03	370,88
Sicurezza	169.160	7.676.931.708	43.266.947	0,56	255,78
Organi dello Stato	4.711	177.291.018	1.258.172	0,71	267,07
Autorità	1.287	102.140.519	1.362.785	1,33	1.058,89
Enti pubblici	68.511	3.410.459.286	43.380.212	1,27	633,19
Università	69.847	2.316.961.904	12.439.065	0,54	178,09
Camere di commercio	8.252	313.444.715	6.212.827	1,98	752,92
Regioni	86.960	3.955.503.148	35.556.000	0,90	408,88
Province	42.780	1.069.026.000	8.498.000	0,79	198,64
Comuni	139.609	3.601.046.000	17.876.000	0,50	128,04

Nota: Elaborazioni su 76 Province, 244 Comuni e 63 Atenei

- b) La progressiva **estensione** delle attività formative **a tutti i livelli istituzionali ed in tutte le aree del Paese**, e la crescita delle forme di gestione associata per i Comuni, che ha riguardato grosso modo il 30% dei Comuni con punte soprattutto al centro-nord, e per le Province, laddove ha interessato circa un quinto delle Province.
- c) Il **consolidamento delle strutture e delle risorse** dedicate alla formazione – strutture formative interne, personale dedicato alla formazione, docenti interni, dotazioni informatiche.

È un rafforzamento strutturale che consente di ritenere ormai consolidati i volumi di formazione erogati, e con ulteriori potenzialità di sviluppo.

L'**investimento in strutture organizzative** nel 2005 è stato di notevole rilievo. Aumenta la percentuale di Enti della Pubblica Amministrazione centrale dotati di Scuole interne, aumenta la dotazione di Uffici formazione in quasi tutti i comparti, ed in particolare nei Comuni, ivi compresi i Comuni di minori dimensioni.

Si rafforzano inoltre gli organici dedicati alla progettazione, programmazione ed erogazione di attività formative, e si amplia il numero di Enti che hanno adottato lo strumento del Piano di formazione – oramai presente in oltre il 50% delle Amministrazioni censite – e che utilizzano metodologie strutturate di valutazione sistematica della formazione.

- d) Lo sviluppo di **approcci innovativi** – in primo luogo la diffusione dell'*e-Learning* – e il consolidarsi della formazione a supporto del cambiamento organizzativo e gestionale. Sono

circa **43.723 le partecipazioni** ad attività formative che hanno previsto l'utilizzo di **modalità formative e-Learning**. E' inoltre fortemente cresciuta la dotazione di laboratori informatici.

Sotto il profilo dei contenuti, si sono ampliate le attività formative nelle aree linguistica, informatica e telematica, organizzazione e personale, e tecnico-specialistica, così come si registra una maggiore finalizzazione della formazione al sostegno ed accompagnamento ai processi di cambiamento ed innovazione istituzionale ed organizzativa.

- e) Un certo **dinamismo delle strutture formative pubbliche**, che sempre più operano anche al di fuori della Amministrazione di appartenenza o di riferimento.

Tra gli **elementi maggiormente problematici**, possiamo richiamare i due seguenti.

- a) La **diminuzione dei tassi di partecipazione**: se i volumi di attività erogata rimangono stabili, si registra però una diminuzione del numero dei partecipanti alle singole attività formative. Il volume di ore di attività fruita – numero di partecipanti per ore erogate – diminuisce – passando da 19.000.000 di ore fruita nel 2004 a 17.100.000 ore fruita nel 2005 - e si inverte il *trend* di crescita degli anni precedenti.
- b) Il tendenziale **aumento del costo per ora formativa** erogata ed ancor più per ora fruita; questo fenomeno può essere messo in relazione con la diminuzione dei tassi di partecipazione, con la diminuzione del numero medio di edizioni per corso e con la crescita in alcuni comparti della modalità di erogazione attraverso attività di “aula”, nonché con il citato aumento degli investimenti “strutturali”.

3.5.3 L'Osservatorio sui bisogni formativi e gli strumenti per la gestione della formazione

L'osservatorio sui bisogni formativi nella Pubblica Amministrazione, istituito presso la SSPA, ha tra i suoi obiettivi, quello di supportare, ove richiesto, la gestione dell'attività formativa, delle Amministrazioni pubbliche, dall'analisi delle necessità formative alla pianificazione, all'erogazione e alla valutazione della formazione.

Negli anni dal 2001 a oggi, l'Osservatorio, ha potuto realizzare alcuni strumenti informatici per la gestione della formazione, con i quali sono stati attivati dei progetti pilota con varie amministrazioni. Il risultato è che oggi l'Osservatorio ha quattro procedure (riunite sotto la denominazione di progetto GES-FOR) per la produzione e la gestione dei dati, tramite le quali è possibile coprire tutte le fasi della gestione della formazione:

- rilevazione dei bisogni formativi;
- redazione del Piano formativo;
- erogazione della formazione;
- valutazione della formazione.

L'importanza della procedura generale è che i progetti relativi alle varie fasi utilizzano lo stesso tipo di dati, organizzati secondo strutture modulari, che quindi consentono di operare immettendo solo i dati relativi alla fase in corso e senza dover reimmettere tutti i dati ad ogni fase.

L'Osservatorio sui bisogni formativi, nelle sue azioni per il miglioramento della qualità della formazione, può mettere a disposizione delle Amministrazioni che ne facciano richiesta lo spazio server per l'utilizzo delle procedure informatizzate per la gestione della formazione oltre al relativo supporto tecnico di base.

La procedura informatica, realizzata dall'Osservatorio sui bisogni formativi presso la SSPA, si articola in moduli che dialogano tra di loro e funziona nel seguente modo:

Rilevazione dei bisogni formativi. La rilevazione avviene tramite il sistema GES-FOR realizzato dalla SSPA che prevede che siano gli stessi dirigenti dell'Ente a compilare delle schede per l'indicazione delle necessità formative dell'ufficio.

Redazione dei Piani formativi. Il complesso delle schede registrate costituisce la base su cui l'Ufficio formazione dell'Ente può, sempre tramite la procedura automatizzata, trasformare le richieste e i gruppi di richieste in schede di corsi che le possono soddisfare. Sarà poi responsabilità dell'Ufficio formazione definire il Piano formativo, sia secondo le priorità e i tempi, sia secondo le risorse disponibili. Il piano che ne deriva avrà un formato informatico che costituirà la base per la successiva gestione dell'erogazione della formazione, con schede aggiuntive per l'indicazione delle spese, dei fornitori, eccetera.

Erogazione della formazione. Il Piano per l'erogazione, utilizzato per la gestione del calendario formativo, consentirà di erogare la formazione creando tutti i dati necessari e che potranno essere poi suddivisi in due gruppi di dati:

- per la gestione dell'Ufficio formazione dell'Ente, da utilizzare internamente con tutti i dati necessari all'Ufficio;
- per la realizzazione del Rapporto annuale sulla formazione, da inviare alla SSPA e direttamente inseribile nella banca dati dei corsi realizzati dalle Amministrazioni centrali dello Stato.

Valutazione della formazione. La valutazione è articolata in due filoni principali:

- gradimento e funzionamento dell'erogazione della formazione;
- valutazione ex-post delle competenze.

Le medesime schede-corso a base del Piano per l'erogazione, vengono abbinate a schede per la valutazione di gradimento da parte dei discenti, che possono anche essere compilate direttamente on line. Per la valutazione ex-post vengono utilizzate le schede iniziali per l'indicazione delle necessità formative, in quanto il momento di verifica della formazione effettuata coincide con quello in cui viene valutato se la competenza ricercata è ancora necessaria.

3.6 *Lo sviluppo dei cataloghi locali dell'offerta formativa*

Nonostante le recenti riforme e i nuovi orientamenti strategici che hanno interessato gli assetti normativi e operativi della Formazione Continua del nostro Paese negli ultimi tre anni (a partire dall'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali), non si è ancora pervenuti alla costruzione di un sistema in grado di valorizzare le particolarità e le caratteristiche dei diversi filoni di intervento secondo una logica di integrazione.

In questa direzione sembra necessario:

- un passaggio reale dalla dimensione ancora eccessivamente concettuale del “*Lifelong Learning*”, ad una sua effettiva declinazione operativa;
- una revisione dei sistemi regionali di formazione (già in atto, anche se in modo difforme sul territorio), che tenda a favorire l'integrazione tra i diversi segmenti a livello territoriale;
- la costruzione di un sistema di osservazione e monitoraggio, anch'esso integrato, che possa consentire, tra l'altro, una misurazione reale degli obiettivi comunitari previsti nella Strategia Lisbona.

In questo quadro anche l'offerta rivolta alla formazione continua, nelle sue diverse declinazioni, può giocare un ruolo strategico proprio in vista dell'integrazione dei diversi percorsi di apprendimento, che possono essere costruiti attorno alle esigenze dei singoli cittadini (lavoratori in particolare) e delle imprese. Per tali motivi un'analisi dell'offerta di formazione continua estesa a tutti i segmenti del sistema (in particolare formale e non informale, quindi al di là dei tradizionali segmenti di osservazione, ossia la formazione aziendale co-finanziata attraverso risorse pubbliche), si pone come un necessario momento di ricognizione (e di ricapitolazione) di quanto attualmente presente nel Paese e come occasione per cogliere le nuove linee di tendenza e di evoluzione. Tali elementi conoscitivi potrebbero fornire le condizioni di contesto per la definizione di potenziali strategie di intervento pubblico.

In questa prospettiva l'offerta di formazione continua in Italia può essere allargata a diversi contesti, che seppure in alcuni casi non strutturano un'offerta appositamente dedicata ai lavoratori, realizzano formazione che vede una loro presenza significativa nelle diverse iniziative. Nello specifico si tratta di:

- Università ed Enti di ricerca;
- Scuole superiori e loro emanazioni operative (CTP e Centri EDA);
- Enti e Agenzie formative accreditate dalle amministrazioni regionali;
- Società di consulenza e formazione non accreditate;
- Imprese formatrici.

In questa sezione si porrà l'attenzione sui primi due segmenti richiamati, facendo riferimento ad alcune riflessioni che scaturiscono da un'analisi di scouting che ha riguardato soprattutto il grado di organizzazione e strutturazione delle iniziative di formazione che hanno coinvolto lavoratori.

Nonostante le recenti riforme e i nuovi orientamenti strategici che hanno interessato gli assetti normativi e operativi della Formazione Continua del nostro Paese negli ultimi tre anni (a partire dall'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali), non si è ancora pervenuti alla costruzione di un sistema in grado di valorizzare le particolarità e le caratteristiche dei diversi filoni di intervento secondo una logica di integrazione.

In questa direzione sembra necessario:

- un passaggio reale dalla dimensione ancora eccessivamente concettuale del “*Lifelong Learning*”, ad una sua effettiva declinazione operativa;
- una revisione dei sistemi regionali di formazione (già in atto, anche se in modo difforme sul territorio), che tenda a favorire l'integrazione tra i diversi segmenti a livello territoriale;
- la costruzione di un sistema di osservazione e monitoraggio, anch'esso integrato, che possa consentire, tra l'altro, una misurazione reale degli obiettivi comunitari previsti nella Strategia Lisbona.

In questo quadro anche l'offerta rivolta alla formazione continua, nelle sue diverse declinazioni, può giocare un ruolo strategico proprio in vista dell'integrazione dei diversi percorsi di apprendimento, che possono essere costruiti attorno alle esigenze dei singoli cittadini (lavoratori in particolare) e delle imprese. Per tali motivi un'analisi dell'offerta di formazione continua estesa a tutti i segmenti del sistema (in particolare formale e non informale, quindi al di là dei tradizionali segmenti di osservazione, ossia la formazione aziendale co-finanziata attraverso risorse pubbliche), si pone come un necessario momento di ricognizione (e di ricapitolazione) di quanto attualmente presente nel Paese e come occasione per cogliere le nuove linee di tendenza e di evoluzione. Tali elementi conoscitivi potrebbero fornire le condizioni di contesto per la definizione di potenziali strategie di intervento pubblico.

In questa prospettiva l'offerta di formazione continua in Italia può essere allargata a diversi contesti, che seppure in alcuni casi non strutturano un'offerta appositamente dedicata ai lavoratori, realizzano formazione che vede una loro presenza significativa nelle diverse iniziative. Nello specifico si tratta di:

- Università ed Enti di ricerca;
- Scuole superiori e loro emanazioni operative (CTP e Centri EDA);
- Enti e Agenzie formative accreditate dalle amministrazioni regionali;
- Società di consulenza e formazione non accreditate;
- Imprese formatrici.

In questa sezione si porrà l'attenzione sui primi due segmenti richiamati, facendo riferimento ad alcune riflessioni che scaturiscono da un'analisi di scouting che ha riguardato soprattutto il grado di organizzazione e strutturazione delle iniziative di formazione che hanno coinvolto lavoratori.

Il dibattito sulla qualità dell'offerta formativa, al di là di attenzioni specifiche da parte di addetti ai lavori, non ha mai avuto in Italia analoga intensità rispetto a quanto accade in altri contesti. La ragione risiede essenzialmente nel fatto che questa non rappresenta una priorità da parte di chi opera nel sistema della formazione, e non perché non ne riconosca l'importanza, ma perché è puntualmente sopravanzata da tematiche apparentemente più stringenti, quali lo stimolo della domanda, la costruzione di un sistema organico e integrato di formazione, la necessità di una crescita complessiva della cultura della formazione presso lavoratori e imprese e non ultimo l'individuazione di forme di finanziamento più consistenti a supporto delle politiche di formazione. Eppure, facendo propria una visione di tipo “sistemico”, non ci si allontana molto dal reale evidenziare come un innalzamento della qualità dell'offerta contribuirebbe in parte a risolvere il problema della capacità di attrazione della formazione da parte della domanda e allo stesso tempo migliorare la rappresentazione collettiva che si ha della formazione.

In questi anni si è assistito all'avvio di diversi processi di riforma o ridisegno dell'assetto del sistema formativo: tutti hanno avuto un'influenza, seppur spesso indiretta, sulla qualità dell'offerta.

Tra di essi una spinta rilevante è derivata dalla legge 166 del 2001 sull'accreditamento dell'offerta formativa che recepiva quanto già convenuto nell'Accordo Stato-Regioni del 18 febbraio 2000 in cui venivano definiti aspetti già specifici e peculiari condivisi tra il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e le Regioni.

Il processo di accreditamento va considerato, nel suo complesso, come una delle leve che qualificano i nuovi modelli di welfare basati su una gestione non diretta da parte del sistema pubblico di servizi erogabili alla collettività con fini spesso mutualistici. In particolare l'accreditamento qualifica quegli stakeholders e/o fornitori, che possono partecipare all'erogazione di servizi per la collettività in cambio di finanziamenti pubblici a copertura, più spesso parziale, del costo sostenuto dai beneficiari finali. E' un modello che nella formazione continua ha condotto, in una delle sue manifestazioni più rilevanti, alla progressiva creazione di cataloghi di offerta formativa, in grado di promuovere la qualità e di porre al centro la singola iniziativa di formazione piuttosto che l'organismo erogatore.

I cataloghi, nati nell'ambito della sperimentazione di formazione individuale della legge 236/93, nella logica delle amministrazioni regionali e provinciali hanno consentito di sperimentare una forma mediata e regolata di incontro tra domanda e offerta, selezionando le singole iniziative di formazione, generalmente, in base ai seguenti parametri di "qualità":

- standard/parametri organizzativi e di struttura dell'organismo ed ente;
- parametri di costo unitario (costo ora/allievo);
- chiarezza rispetto agli obiettivi, metodologie e tematiche delle iniziative;
- richiesta di docenti con specifiche caratteristiche;
- richiesta di modularità/percorsi;
- richiesta di rilascio di attestati o qualifiche;
- garanzie sulle modalità di svolgimento.

Queste caratteristiche connotano in genere tutti i cataloghi della formazione continua anche se nel tempo si è assistito a modifiche che hanno via via raffinato la capacità di risposta ai bisogni specifici dei lavoratori e delle imprese (per queste ultime soprattutto per quanto concerne la formazione attraverso voucher aziendale). In particolare si è assistito ad un miglioramento dei cataloghi con una progressiva specializzazione/segmentazione e l'attivazione di percorsi formativi finalizzati all'acquisizione di qualifiche di tipo specialistico. In questa ottica è possibile ricostruire almeno tre fasi evolutive:

- fase iniziale dei *cataloghi generici*, in cui le Pubbliche Amministrazioni invitavano gli organismi ed enti di formazione a presentare diverse tipologie di offerta destinate esclusivamente a lavoratori. Il prodotto finale finiva spesso per riprodurre un catalogo dei singoli cataloghi, non semplice da consultare per i lavoratori e le imprese;
- in una seconda fase sono stati definiti *Cataloghi specifici per temi e segmenti di domanda*. In questo caso si è cominciato a richiedere agli organismi ed enti di confezionare specifiche iniziative solo in ambiti di intervento considerati strategici per i territori (ad esempio solo informatica specialistica, o catalogo dedicato a determinati tipi di utenza). In questa fase è rilevante osservare come le caratteristiche del catalogo sono spesso scaturite dai tavoli di concertazione territoriali;
- un'ultima fase si caratterizza per la determinazione di veri e propri *cataloghi integrati di lifelong learning* in grado di raccogliere e legare iniziative diversificate, non solo connesse alla formazione continua, ma più in generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Si

basano prevalentemente su percorsi e sono finalizzati a consentire l'acquisizione nel tempo (sia durante i periodi di lavoro che di non lavoro) di qualifiche specifiche. In questo caso è evidente come le iniziative proposte seguano un disegno strategico, che si suppone non molto lontano dalla promozione di una qualità più vicina ai bisogni professionali dei cittadini lavoratori. Si passa dunque da una proposta di iniziativa di formazione ad una proposta di percorso formativo qualificante.

In tutte le tre fasi rimane comunque centrale come forma di finanziamento, il voucher di tipo individuale, e in alcuni casi aziendale: effettivamente la formazione basata su piani aziendali, interaziendali, territoriali e settoriali presenta caratteristiche peculiari e livelli di complessità tali per cui difficilmente l'offerta può essere pre-costituita secondo criteri standard riportabili all'interno di cataloghi.

La convinzione del legame stretto tra promozione della qualità e costruzione di cataloghi per l'offerta si sta dunque diffondendo e dalle sperimentazioni regionali per la formazione continua si è assistito ad una sua diffusione anche in altri segmenti della formazione. Analogamente è interessante notare come gli stessi Fondi Parititici Interprofessionali abbiano iniziato a prendere in considerazione l'ipotesi di crearne anche in virtù delle proprie specificità di intervento — a iniziare soprattutto dai Fondi dedicati ai dirigenti: indubbiamente anche per questi organismi un'offerta selezionata e calibrata in relazione alle caratteristiche di settore e professionali rende più agevole l'individuazione delle risposte ai fabbisogni posti dalle imprese e dai lavoratori.

Nello schema successivo si considerano alcune caratteristiche generali di cataloghi attualmente utilizzati per la formazione a domanda individuale. In alcuni casi si tratta di cataloghi di tipo integrato, estesi al *lifelong learning*, che comprendono, come specifico segmento, anche la formazione continua, che può essere finanziata, in alcuni casi, anche solo con risorse FSE (è il caso della misura D1 e in alcuni casi E1).

Come si può osservare alla caratteristica comune del voucher come forma di finanziamento si accompagna una diversificazione per quanto riguarda i destinatari che possono direttamente usufruire del voucher (prevalentemente lavoratori e in misura minore imprese) e soprattutto il livello territoriale in cui sono "collocati" i cataloghi. In alcuni casi le Regioni hanno scelto che siano le stesse Province a determinare le regole di creazione e gestione dei cataloghi. Il vantaggio di una simile scelta è nella capacità di catturare una potenziale offerta diffusa attraverso azioni mirate di comunicazione che possono essere maggiormente efficaci a livello micro-territoriale, laddove in genere si è consolidata una relazione continuativa e selettiva tra gestore dell'offerta (la Provincia) e il sistema degli erogatori (gli enti). Allo stesso tempo una simile soluzione può prestarsi ad una eccessiva frammentazione e dispersione sul territorio; situazione che potrebbe rendere meno agevole la scelta per lo stesso beneficiario finale, soprattutto qualora intenda valutare la possibilità di frequentare iniziative dislocate anche al di là della provincia di residenza.