

Capitolo 1

Gli scenari della formazione continua

Se qualcosa è cambiato, i nostri sensori non lo hanno rilevato.

Almeno quelli che registrano i comportamenti delle imprese e i comportamenti dei lavoratori. Diversamente dai comportamenti dei singoli operatori economici novità interessanti si segnalano per quanto riguarda gli attori collettivi, siano essi istituzioni pubbliche o Parti sociali che hanno provato, nel corso dell'ultimo anno a definire di comune accordo regole per una maggiore integrazione nella programmazione e gestione delle risorse.

In attesa delle risultanze della indagine europea CVTS 3 che tardano a comparire e che dovranno permettere di realizzare il *benchmark* con gli altri paesi dell'Europa a 25 si segnala, sulla base dei dati della indagine Excelsior del Ministero del Lavoro-Centro Studi Unioncamere che le Unità locali produttive che dichiarano di aver realizzato (o favorito la) formazione per i propri dipendenti sono cresciute di un punto percentuale avvicinandosi così alla soglia del 20%. Siamo sempre di 4 punti percentuali sotto il valore del 24% dell'anno 2002, a dimostrazione, probabilmente, del permanere del ciclo negativo dell'economia complessiva, o, almeno dell'assenza di attività formative a carattere anticiclico e anticipatrici del cambiamento.

Sul fronte delle risorse finanziarie messe in campo, dato che incide non poco, abbiamo visto sui comportamenti delle imprese, soprattutto di quelle di minore dimensione, più che dei singoli lavoratori, si assiste, come descritto nelle pagine del presente Rapporto, al sostanziale pareggio nelle "dotazioni" delle Regioni e di quelle dei Fondi paritetici Interprofessionali creati e gestiti dalle Parti sociali. Un volume di risorse non indifferente che si aggira sui 700 milioni di euro all'anno ai quali si debbono aggiungere le quote di compartecipazione privata in misura variabile tra un quarto e la metà della quota pubblica o dei Fondi. Una stima prudente dice che da almeno due anni a questa parte sono mediamente presenti nel nostro Paese per finanziare piani formativi (ai sensi delle legge 236/3, della legge 53/00, della legge quadro sulla formazione e dei Regolamenti del FSE, nonché ai sensi della legge istitutiva dei Fondi Paritetici) almeno 1.000 milioni di Euro.

Un miliardo di Euro all'anno per favorire Adattabilità dei lavoratori e delle imprese, Occupabilità, Anticipazione del cambiamento, Innovazione tecnologica e Organizzativa, Competitività, la promozione dell'Economia della Conoscenza, allungamento della vita lavorativa, qualità del lavoro.

La percezione del sostegno pubblico alla formazione da parte delle imprese non sembra però coerente con la massa delle risorse finanziarie disponibili, dai dati Excelsior risulta che Unità produttive locali con finanziamenti pubblici per la formazione continua hanno coperto solo il 6% dei costi sostenuti. Dall'esame dei dati rilevati sui volumi complessivi di attività dichiarata e dalla conoscenza dei dati relativi alle risorse pubbliche impegnate e, si ritiene quindi, disponibili, si

ricava la convinzione che siamo in presenza della non conoscenza delle fonti di copertura delle spese sostenute, problema questo che accomuna lavoratori e imprese che continuano a non avere presente il quadro complessivo delle opportunità.

Ci siamo soffermati nel rapporto dello scorso anno nella disanima delle caratteristiche dei soggetti adulti occupati che hanno partecipato ad attività formative, sia a quelle strutturate che a quelle di natura non formale e informale. Ricordiamo la stima che indicava in circa 6 milioni il numero degli occupati che partecipano ogni anno a esperienze formative. Un numero che rappresenta circa un quarto di coloro che hanno almeno una occasione di lavoro nel corso dell'anno. Forte era la distinzione tra soggetti pubblici (53%) e soggetti privati (27,6% per gli autonomi e 26,7% per i dipendenti) quale percentuale di partecipazione, tasso che noi consideriamo indicativo della domanda di conoscenze e di competenze presente nella platea degli occupati e nello stesso tempo indicazione previsionale di opportunità di accesso.

La durata degli interventi formativi è molto breve. E questo lo ricaviamo sia dalle indagini sul campo che dalla lettura dei dati amministrativi forniti dalle Regioni o ricavabili dagli Avvisi di Amministrazioni pubbliche o dai Fondi Paritetici Interprofessionali. Una conferma indiretta della breve durata (da poche ore a non più di 20-40 ore per intervento formativo strutturato) l'abbiamo dall'esame dei dati delle Rilevazioni Continue delle Forze di Lavoro dell'Istat che permettono di costruire il valore *benchmark* di Lisbona 2000-2010 del 12,5 degli adulti coinvolti in attività di Lifelong Learning. L'Italia permane, per quel che riguarda gli occupati, di sopra al 6% perché questo è il valore percentuale medio dei lavoratori che dichiarano di aver partecipato ad iniziative di formazione/educazione degli adulti nelle quattro settimane precedenti alla rilevazione statistica. Se ne intercettano pochi perché la "diluizione nel tempo delle lezioni" è limitata data la durata ridotta del percorso seguito. Va in ogni caso segnalato che nei paesi europei dove i valori percentuali sono più alti, questo avviene non perché la durata della formazione sia maggiore, che questi valori sono simili ai nostri, ma perché sono effettivamente di più i lavoratori e gli adulti che si formano e sono ancor più le imprese che organizzano attività per i propri dipendenti.

Per quel che riguarda i costi unitari della formazione, se sono validi i dati aggregati a livello nazionale, oggi disponibili sulle attività regionali cofinanziate dal FSE, i dati relativi agli interventi sostenuti dai Fondi Paritetici Interprofessionali e i dati regionali sulle azioni *ex-lege* 236, si può affermare che si è arrestata la tendenza ad un incremento continuo dei "prezzi dei servizi". Un corso, un intervento, costa in media circa 1.000€ o per ciascun lavoratore. Certo è che ci sono voucher per l'accesso ai corsi a catalogo anche di circa 500€ (per una durata di 40-50 ore) e seminari di una giornata del costo di più di 1.000€. Il tema del costo delle singole iniziative ha assunto un valore maggiore da quando sono divenuti operativi i FPI e il sistema di FC si confronta con l'esiguità del contributo pubblico obbligatorio dello 0,30% del monte salari che "produce" ogni anno un "gettito" elevato nella massa complessiva ma estremamente modesto nella sua dimensione "pro capite" non superando in media i 55€. Sulla base di questo contributo i Fondi costruiscono le proprie scelte, le proprie strategie e creano aspettative da parte delle imprese aderenti. E' quindi essenziale, per la tenuta stessa dei Fondi e del proprio rapporto con la base associativa poter contribuire alla costruzione di un sistema di offerta formativa che sia alla stessa stregua di qualità e di costo contenuto. Sotto questo aspetto il panorama non è sostanzialmente mutato nell'anno trascorso, anche se si sono moltiplicati gli appelli a migliorare e a mutare le procedure dell'accreditamento degli organismi formativi (si stanno ora elaborando nuove regole in via di condivisione e sperimentazione per un segmento dell'offerta) e sono aumentate le Regioni che costruiscono i cataloghi di formazione continua (si ritiene in genere che la comparazione tra le

diverse offerte possa produrre, nel medio termine, maggiore qualità). I Fondi, in questi primi anni di vita, hanno fatto ricorso all'offerta degli organismi accreditati presso le Regioni ed alcuni hanno proceduto ad ulteriori autonome azioni di accreditamento di organismi presso lo specifico Fondo. Nel concreto hanno poi privilegiato, quali partner tecnici nella realizzazione di progetti formativi inseriti nei piani concordati, le strutture formative espressione delle organizzazioni di rappresentanza che hanno dato vita ai Fondi stessi; ritenendo necessario mettere alla prova delle opportunità offerte, strutture sulle quali le stesse organizzazioni avevano investito per anni inserendone anche nel novero delle agenzie formative accreditate dai pubblici poteri. Nel breve periodo si è quindi assistito ad una restringimento del *range* del numero delle agenzie coinvolte nella realizzazione dei piani in attesa di allargare ad altri interlocutori e partner, come sta già avvenendo in risposta all'aumento della massa di risorse disponibili. Un segnale positivo che va nel senso dell'arricchimento del fronte dell'offerta di formazione continua viene dal mondo universitario dove si cominciano a creare e a rendere operativi i "centri per l'apprendimento permanente" voluti dal Ministero per l'Università e Ricerca quale contributo all'innalzamento del livello di conoscenza della popolazione adulta (non solo quindi degli occupati) attraverso servizi formativi e altre iniziative, coerenti con il profilo delle università come luogo di produzione e di diffusione del sapere, atte a favorire l'accesso anche a coloro che nel loro percorso di vita non hanno considerato utile o necessario (o non hanno potuto) partecipare alle attività universitarie per cercare di ottenere un diploma di laurea prima di accedere al lavoro. Attraverso i Centri per l'Apprendimento Permanente (CAP) sarà possibile anche per coloro che hanno interrotto il percorso universitario senza ottenere il titolo (come sappiamo in Italia sono svariati milioni di individui) accedere a servizi utili per aggiornare e proprie conoscenze, o meglio, ancora, per coprire i *lack* di conoscenze di base, un tempo non centrali ma ora da considerarsi indispensabili per poter mantenere la propria posizione nell'organizzazione del lavoro. Come abbiamo segnalato nel 2006 sono in corso esperienze interessanti in diversi Atenei, l'atto di indirizzo del Ministero dell'Università aiuterà a rendere le Facoltà più accessibili a tutti i cittadini che vogliono crescere anche professionalmente, senza necessariamente partecipare ad un percorso di studio accademico. Aumenta il numero degli occupati con un titolo di studio di scuola secondaria superiore o con la laurea, sono ora abbondantemente sopra il 50% ma sono diversamente distribuiti, come sappiamo, tra impiego pubblico e privato, forte è il divario in termini di titoli formali tra gli impiegati delle pubbliche amministrazioni e i titolari di impresa con dipendenti. Questi ultimi sono equamente divisi (almeno in base ai dati dell'ultimo censimento della popolazione) tra coloro che non hanno titolo o posseggono solo quello dell'obbligo e coloro che hanno un titolo superiore, esattamente come la media degli occupati del settore privato. Esiste quindi una necessità di mobilitare gli organismi di alta formazione per formare manager e quadri, di formare tecnici superiori ma anche per formare i 650.000 imprenditori titolari del milione di imprese con dipendenti del nostro paese. Un problema che il pubblico fa fatica ad affrontare perché si pensa, in genere, che sia argomento e problema di pertinenza delle associazioni imprenditoriali che invece rappresenta, per un paese come l'Italia, un nodo da sciogliere di valenza generale che travalica i confini dell'appartenenza a questa o a quella organizzazione, almeno se si vuole affrontare con vigore e con efficacia il tema dell'innovazione dell'economia e l'obiettivo di costruire l'economia della conoscenza.

Il contributo della formazione continua allo sviluppo del paese e alla sua competitività nel panorama mondiale passa attraverso le scelte che operano le Parti sociali. Anche nel caso delle politiche pubbliche, non vi è provvedimento che viene adottato a livello nazionale, regionale o provinciale che non sia frutto di concertazione ad ampio spettro. Questo vale per gli interventi *ex lege* 236/93, dove corre l'obbligo di definire regionalmente su base concertativa gli obiettivi (anche

quantificandoli) e le priorità e questo vale e varrà per la programmazione 2007-2013 delle azioni cofinanziate dal FSE laddove si dice che sono da valorizzare anche forme di integrazione tra risorse provenienti dalla bilateralità e risorse del cofinanziamento comunitario.

L'aumento delle adesioni, sia in numero di imprese che di lavoratori dipendenti, ai Fondi Paritetici Interprofessionali che viene evidenziato tra il 2006 e il 2007 dai dati recentemente riclassificati dall'INPS, ci dice che, potenzialmente, 6 milioni di lavoratori ogni anno si aspettano di poter partecipare a Piani formativi concordati tra le parti. La Contrattazione collettiva sta completando, tornata dopo tornata, il "riconoscimento" dei FPI ora costituiti così come sta ribadendo le scelte relative alla bilateralità contrattuale che però fa fatica ad integrarsi con la novità dei Fondi. L'integrazione esiste come fattore di sostegno organizzativo, non decolla invece l'integrazione delle risorse provenienti da diverse fonti. Crescendo l'ammontare delle risorse messe a bando dai Fondi cresce anche il numero dei Piani concordati, non cresce, a detta dei risultati delle indagini, la contrattazione di secondo livello che rimane di misura modesta e che solo raramente tocca i temi della formazione. I Fondi italiani sono Fondi confederali e il ruolo della contrattazione categoriale viene giocato essenziale nella fase della definizione dei Piani, soprattutto di quelli settoriali e Territoriali, lì si ravvisano limiti che tutti intravedono e che si pensa di dover superare con strategie più articolate di quelle messe sinora in gioco. Esistono anche limiti oggettivi e soggettivi nelle esperienze dei Piani Aziendali per la limitata esperienza di pianificazione dello sviluppo delle risorse umane delle nostre imprese di minori dimensioni nonché della mancanza di competenza specifica presente nelle rappresentanze sindacali a livello di impresa dal momento che le RSU vengono selezionate ed elette sulla base di criteri che in genere non includono la capacità di essere "facilitatori" o "delegati della formazione". In controtendenza sembra essere il mondo dell'Artigianato che, dovendo rispondere a una domanda di formazione che le singole micro-imprese intendono specifica per ciascuna azienda, ha proceduto ad un Accordo che favorisce la concertazione dei piani aziendali con la presenza del delegato di bacino. Questa figura sindacale è quella che dovrebbe favorire la saldatura tra le linee generali di indirizzo dell'organizzazione di appartenenza con quanto emerge dallo specifico contesto aziendale e dovrebbe in tal modo garantire quella presenza capillare, impresa per impresa nel momento di elaborazione della proposta di piano aziendale, che l'assenza di RSU non può in altro modo assicurare.

Si sono susseguite le azioni di formazione dei quadri delle varie organizzazioni di rappresentanza e questo dovrebbe garantire a medio termine una maggiore competenza e capacità operativa, limitando quella, che ora sembra prevalere, della delega ampia agli organismi di formazione nella definizione degli obiettivi, dei contenuti nonché delle modalità di articolazione del percorso di apprendimento. Va segnalato che alcuni Fondi hanno scelto di procedere alla formazione dei quadri delle Parti sociali in modo separato, organizzazione per organizzazione, con un arretramento di quelle posizioni che sembravano acquisite nelle esperienze degli anni precedenti che partivano dal riconoscimento di bisogni comuni e dalla necessità di costruire una cultura comune e condivisa.

L'anno 2007 verrà ricordato per l'Accordo siglato il 17 aprile presso il Ministero del Lavoro dal Ministro Damiano, dal rappresentante delle Regioni e dai rappresentanti delle Parti sociali. Una cerimonia sobria che ha inteso, per un verso, dimostrare l'interesse a la disponibilità delle diverse componenti pubbliche e private del sistema di *governance* delle politiche formative, ad operare per obiettivi comuni, ma che è stata anche l'occasione per rimarcare visioni diverse sul ruolo che i Fondi possono giocare nel panorama complessivo. L'atto esprime la volontà di operare attorno ad un comune tavolo di confronto, di rafforzare l'operatività dell'Osservatorio nazionale che si

riunisce presso il Ministero del Lavoro, di procedere assieme per migliorare l'offerta formativa e di costruire gli strumenti per una programmazione che eviti sprechi, sovrapposizioni e disallineamenti. Quest'ultimo obiettivo si intende raggiungerlo rafforzando l'apparato informativo e lo scambio dei dati tra i diversi sottosistemi, a partire dai risultati del Monitoraggio dei Fondi e di quanto realizzato sotto la responsabilità delle Regioni. Sul primo punto si sono fatti sostanziali passi avanti verso un sistema coerente ed interfacciabile che fornisca al sistema, già dal 2008, dati frutto di elaborazioni che si fondano su schede analitiche e su micro-dati; sul versante regionale sono invece ancora parecchie le amministrazioni che presentano ritardi nel monitoraggio dei dati sulle attività di FC finanziate.

Per attuare l'Accordo e per rilanciarlo, nonché per adattarlo ai diversi contesti regionali, si segnalano gli Accordi firmati in Campania, in Toscana, in Veneto (la firma è prevista per il prossimo 4 dicembre) e già pronti alla stipula in Emilia Romagna. È di questi giorni la notizia degli esiti del Bando della Regione Toscana che, in attuazione dell'accordo siglato all'inizio dell'anno, ha inteso integrare, con risorse del piano regionale cofinanziato dal FSE, i Piani formativi approvati da Fondi Paritetici Interprofessionali. Il risultato è interessante, anche se sono stati soprattutto gli artigiani che hanno colto l'opportunità di permettere in tal modo l'accesso alla formazione finanziata da parte dei titolari di impresa - gli artigiani, appunto- che sono, allo stato attuale delle norme, esclusi dalle azioni finanziate dai Fondi Paritetici.

Capitolo 2

I fenomeni

2.1 Il trend delle imprese che hanno offerto opportunità di formazione al proprio personale nel periodo 2000-2006

L'analisi dei dati statistici disponibili attraverso le consuete rilevazioni¹ mostra un quadro complessivo molto variegato e di difficile lettura. Un primo sguardo ai dati di sintesi della formazione nelle imprese italiane, così come l'analisi del trend degli ultimi anni, porterebbero a concludere che il ruolo della formazione in tali imprese non sembra occupare uno spazio rilevante. L'analisi dell'andamento mostra infatti variazioni poco significative nel periodo 2000-2006 nei comportamenti formativi delle aziende. D'altra parte, si tratta di un quadro coerente con quanto emerge dai confronti internazionali, in cui l'Italia si posiziona agli ultimi posti in Europa nelle graduatorie sulla formazione continua offerta dalle imprese.

Tuttavia una lettura più approfondita di questi dati, realizzata attraverso l'indagine INDACO di Isfol, fa emergere una realtà in parte differente; questa indagine, realizzata nei tre diversi segmenti di impresa (grandi imprese, PMI e micro-imprese, vedi par. 2.2), prende in considerazione anche gli aspetti informali presenti nei processi formativi, in particolare quelli realizzati dalle piccole imprese. In tal modo, l'indagine INDACO consente di cogliere anche quei 'segnali deboli' che non vengono facilmente rilevati attraverso le indagini 'multiscopo', nelle quali il tema della formazione e dell'apprendimento gioca un ruolo secondario (come è il caso dell'indagine Istat sulle forze di lavoro o dell'indagine Excelsior di Unioncamere).

Per quanto riguarda l'analisi dell'andamento complessivo della propensione formativa delle unità locali provinciali di impresa, si evidenzia² una crescita nel 2002 e una caduta molto accentuata che ha caratterizzato il biennio successivo, durante il quale si è ridotta di un quinto la quota delle imprese formatrici. Nel 2006 l'andamento negativo non sembra essersi ancora arrestato, nonostante si sia verificato un leggero miglioramento (dell'ordine di un punto percentuale: dal 18,8% al 19,8% - fig. 1). Sembrerebbe trattarsi di un assestamento del dato (che presenta un andamento di natura

¹ Le principali fonti sulla formazione continua realizzata nelle imprese sono rappresentate dall'indagine Eurostat CVTS, dall'indagine Isfol INDACO-Imprese e dal sistema informativo Excelsior. La prima è la rilevazione di riferimento in quanto fornisce i dati sul posizionamento dell'Italia nel confronto europeo, sulla base di indicatori standardizzati, ma si realizza con cadenza quinquennale. Nel periodo non coperto dalla CVTS, l'Isfol realizza l'indagine INDACO-Imprese, che fornisce il quadro a livello nazionale e per area geografica relativamente ai tre segmenti dimensionali d'impresa (le grandi imprese, le PMI e le micro-imprese) rilevanti ai fini della corretta rilevazione del fenomeno, in quanto l'approccio alla formazione è profondamente diverso nelle tre categorie di impresa. Una particolare attenzione è dedicata inoltre al tema della diffusione della conoscenza all'interno dell'impresa. Queste due indagini condividono l'impostazione metodologica e l'universo di riferimento (Archivio ASIA di Istat e variabili e indicatori Eurostat). Un'altra fonte disponibile è ricavata all'interno della rilevazione Excelsior di Unioncamere sui fabbisogni professionali, i cui dati però non possono essere direttamente confrontati con quelli prodotti dalle altre fonti a causa della diversa impostazione metodologica adottata. L'unità di rilevazione di tale indagine è infatti l'unità locale d'impresa, riaggregata su base provinciale, anziché l'impresa. Fornendo solo informazioni quantitative, si rischia però di sottodimensionare il fenomeno della formazione nelle piccole imprese. L'universo statistico di riferimento è costituito dal registro delle imprese delle CCIAA.

² Tale propensione fa riferimento all'aver offerto corsi di formazione interni o esterni ai propri dipendenti nell'anno precedente l'intervista. Tali imprese vengono, in questa sede, definite 'formatrici'.