

RAPPORTO 2009

SULLA FORMAZIONE CONTINUA

SINTESI

Capitolo 1 - Analisi della domanda e dell'offerta di Formazione Continua

1.1 Le indagini sulla formazione continua

Le imprese formatrici nel 2008: l'indagine Excelsior

L'indagine Excelsior di Unioncamere ha stimato in circa 376 mila le imprese che nel 2008 hanno effettuato corsi di formazione per i propri dipendenti. Si tratta del 25,7% del totale delle unità locali provinciali di imprese con almeno un dipendente in organico, operanti nei settori dell'industria e dei servizi. In termini evolutivi, tra il 2000 e il 2008, si è registrato un incremento complessivo del 7%: la crescita maggiore si è concentrata soprattutto nelle grandi imprese e nelle PMI, mentre micro e piccole, pur con andamenti diversi, stentano a ricorrere agli investimenti in formazione.

Entrando nello specifico della propensione alla formazione in relazione ai settori economici, emerge come le imprese del terziario, segnatamente trainate dal comparto assicurativo e bancario, rispetto a quelle dell'industria in senso stretto investano maggiormente in formazione. Per quanto riguarda il settore delle costruzioni l'attività formativa, pur presente in misura maggiore rispetto ad altri contesti, è prevalentemente finalizzata a migliorare i livelli di sicurezza sul lavoro.

Rispetto ai comparti territoriali il Mezzogiorno continua ad essere l'area più penalizzata dagli investimenti in formazione, nonostante i significativi incrementi di imprese formative consolidate, soprattutto nell'ultimo biennio (+2,5 nel 2007 e +4,4 nel 2008).

La quota di dipendenti coinvolti nelle imprese formatrici in attività formative raggiunge il 25,9%, con un'elevata variabilità legata ai settori e soprattutto alle dimensioni d'impresa: per chi lavora in un'impresa con più di 500 dipendenti, la probabilità di ricevere formazione è circa tre volte quella che ha un lavoratore della piccola impresa (17% di dipendenti coinvolti nelle piccole imprese rispetto al 47,1% nelle grandi). In tutti i settori di attività è evidente, inoltre, la forte correlazione tra partecipazione e dimensione aziendale.

Il confronto con l'Europa e le ragioni del gap

Come noto i risultati dell'ultima indagine comparata a livello europeo sulla formazione nelle imprese (CVTS3 – *Continuing Vocational Training Survey*) mostrano che l'Italia occupa una delle ultime posizioni nella graduatoria europea se si considera il semplice dato delle imprese che hanno realizzato formazione (32%), rispetto alla media europea del 60%. Tuttavia le informazioni relative ad altri indicatori armonizzati a livello europeo (sempre relative alla medesima indagine CVTS3) sembrano avvicinare maggiormente le imprese italiane ai valori medi europei, se si considera:

- il 29% dei dipendenti (2,5 milioni) che ha partecipato a corsi di formazione interni o esterni, contro la media europea del 33%;
- che, in media, i corsi sono durati 26 ore contro 27 ore in Europa;
- che il costo per partecipante è stato pari a 1.492 PPS (*Power Purchasing Parities*) e il costo per ora di formazione a 58 PPS contro, rispettivamente, 1.413 e 52 PPS in Europa.

Tuttavia le imprese italiane sono ancora molto lontane dai valori *benchmark* rispetto ai paesi *competitor* (Francia, Germania e Regno Unito). Il principale motivo di tale ritardo viene, in genere, ricondotto sia alle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano (prevalente dimensione ridotta dell'organico aziendale), sia alla composizione qualitativa della forza lavoro, in particolare alla non sufficiente preparazione culturale-professionale, evidenziata dai bassi livelli di scolarità dei lavoratori italiani. A questo si aggiunge come spesso nelle piccole imprese artigianali la conoscenza tende ad essere prevalentemente tacita e informale, e, per sua natura, difficile da misurare attraverso gli indicatori statistici comparati, molto spesso ancora legati ad una divisione del lavoro basata su logiche tayloriste o sulla gerarchia di mestiere.

Vi sono naturalmente diversi altri fattori che possono spiegare la bassa propensione delle imprese italiane a investire in formazione: in particolare, nonostante la forte riduzione dei costi unitari (nel 1999 l'Italia era il paese europeo con i costi unitari più alti per la formazione), tale fattore costituisce ancora una delle principali cause del ritardo. A tal fine sono venute in soccorso una serie di riforme istituzionali, che sono il risultato di numerosi interventi realizzati negli ultimi dieci anni, che hanno contribuito a razionalizzare e a semplificare l'offerta e il mercato della formazione, consentendo di migliorare il rapporto fra imprese e fornitori e aumentare l'efficienza del sistema.

Gli investimenti in R&S e in innovazione

La spesa per **R&S (Ricerca & Sviluppo)** *intra-muros* sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni non profit e università ammonta – secondo una recente indagine Istat - nel 2006¹ complessivamente a 16.835 milioni di euro, con un aumento, rispetto al 2005, del 7,9% in termini nominali e del 6,1% in termini reali. Cresce anche l'incidenza percentuale sul Prodotto interno lordo, che si attesta sull'1,14%. Le sole imprese hanno investito poco meno della metà dell'ammontare complessivo (8.210 milioni di euro).

Complessivamente la spesa privata per R&S rimane sensibilmente al di sotto del 66% raccomandato dalla Commissione europea. I dati di previsione per il 2007 e il 2008 indicavano ulteriori aspettative di crescita per le spese di R&S *intra-muros* (+5,4% nel 2007 e +6,3% nel 2008).

La spesa per R&S *intra-muros* del settore delle imprese è caratterizzata da una forte concentrazione nelle unità produttive di maggiore dimensione: nel 2006 le imprese con almeno 500 addetti hanno investito in R&S una quota pari al 70,7% della spesa complessiva del settore.

La consistenza del personale impegnato in attività di R&S (espressa in unità equivalenti a tempo pieno) è pari a 192.002 unità, di cui 80.181 nelle imprese, con un incremento, rispetto al 2005, del 9,6% (superiore, quindi, al 7,9% realizzato in termini di spesa).

La distribuzione regionale della spesa per R&S *intra-muros* conferma, per il 2006, il ruolo trainante del Nord-ovest, da cui proviene il 37,4 per cento della spesa, seguito dal Centro (25,1%), dal Nord-est (19%) e dal Mezzogiorno (18,5%). In realtà la spesa totale per R&S rimane fortemente concentrata in tre regioni – Piemonte, Lombardia e Lazio – che coprono il 59,1% della spesa per R&S delle imprese.

Per quanto riguarda la spesa complessiva sostenuta dalle imprese italiane per l'**innovazione** ammonta nel 2006 a 28.936 milioni di euro, di cui oltre il 60% concentrato nell'industria in senso stretto.

¹ Ultimo dato disponibile.

Nel complesso sebbene prevalga un orientamento verso l'innovazione di processo, le scelte e i comportamenti innovativi restano fortemente legati alle caratteristiche strutturali delle imprese. Difatti, nelle imprese di piccole dimensioni e in quelle operanti nei settori delle costruzioni e dei servizi, l'attenzione è rivolta principalmente all'innovazione di processo disgiunta dall'innovazione di prodotto, mentre nelle grandi imprese e nei settori industriali l'innovazione tecnologica continua a configurarsi prevalentemente come un'attività di intervento svolta congiuntamente sui prodotti e sui processi di produzione.

L'analisi dei bisogni formativi e di apprendimento dei lavoratori e la domanda potenziale di formazione delle imprese

Secondo l'indagine Isfol-Indaco-Lavoratori (Indagine sulla conoscenza) circa il 60% dei lavoratori intervistati riconosce la necessità, per poter svolgere efficacemente il proprio lavoro, di dover aggiornare o acquisire nuove competenze. Tale percezione sale significativamente per i lavoratori del pubblico impiego (79,7%) rispetto ai dipendenti privati o ai lavoratori autonomi (circa il 55%). La consapevolezza della necessità di fare aggiornamento varia anche rispetto all'età e alla condizione professionale: è maggiormente sentita per le classi di età più giovani e cresce all'"aumentare" della condizione professionale. I dati, nel loro complesso, riflettono l'andamento generale della partecipazione dei lavoratori alle attività di formazione continua, che si caratterizza per essere fortemente correlata alla categoria di appartenenza del lavoratore: come è noto sono in particolare i dipendenti pubblici a partecipare a iniziative di formazione, meno i segmenti deboli del mercato del lavoro come lavoratori con bassi titoli di studio e lavoratori maturi.

Emerge inoltre come i lavoratori in proprio e i titolari di impresa riconoscono in misura minore "utile e necessario" migliorare le proprie competenze per svolgere al meglio il proprio lavoro rispetto ad altre categorie professionali: si tratta di una percezione che andrebbe valutata in relazione ad altri fattori, come il forte assorbimento nelle attività lavorative, il peso delle occasioni di apprendimento tacito e informale, la presenza di queste figure soprattutto nelle micro e piccole realtà.

Per quanto riguarda più specificamente l'utilità della formazione, emerge come la quasi totalità dei lavoratori intervistati (91,6%) riconosce che la formazione è utile per migliorare le competenze professionali. Tale giudizio non varia al variare di genere, età, collocazione geografica dei lavoratori, mentre risulta in parte influenzato dal titolo di studio posseduto dal lavoratore e dall'inquadramento professionale.

L'utilità della formazione è poi declinata rispetto alla sua capacità di favorire in generale un miglioramento della posizione professionale. A questo proposito il giudizio dei lavoratori, seppur con alcuni distinguo, è nel complesso molto positivo. In concreto, tale percezione sembra fortemente ancorata alle prospettive percepite in termini di vantaggi per la mobilità professionale, sia a livello di beneficio atteso dal lavoratore che a livello di beneficio effettivo. I dati, infatti, evidenziano come la quasi totalità dei lavoratori riconosca l'utilità della formazione per lo sviluppo di competenze, per il miglioramento della posizione professionale, per la mobilità professionale.

In questo quadro percettivo si evidenzia, tuttavia, un forte divario tra aspettative e benefici effettivi della formazione, aprendo, di fatto, interrogativi sulle modalità di raccordo tra contenuti e metodi di formazione e le effettive esigenze del mondo del lavoro. In particolare ciò riguarda aspetti come la valorizzazione e il riconoscimento delle competenze acquisite, le modalità di carriera e la capacità del sistema produttivo di assorbire l'innalzamento di capitale umano.

Analisi settoriale e territoriale della domanda potenziale di formazione continua nel 2008

La domanda potenziale di formazione presente nelle imprese italiane scaturisce anche dal rapporto che si determina fra l'azione delle politiche formative e la capacità di investimento privato. Tale analisi consente di valutare la capacità di stimolo della domanda da parte degli strumenti di sostegno alla formazione, disponibili per le imprese. In particolare, è stata esplorata la relazione esistente tra l'adesione ai Fondi Interprofessionali da parte delle imprese e la propensione di queste ultime a svolgere attività di formazione continua. In sostanza, la domanda potenziale è definita come lo scostamento tra l'indicatore della copertura dei Fondi (percentuale di imprese che hanno aderito ai Fondi, in base ai dati INPS) e l'indicatore della domanda esplicita di formazione continua espressa dalle imprese (incidenza percentuale delle imprese formatrici, dati Excelsior 2008).

Il margine fra la domanda espressa di formazione e la quota di adesione ai Fondi rimane consistente, a conferma del peso che hanno i fattori strutturali del mondo produttivo italiano nello spiegare la difficoltà di stabilizzare le prassi formative e di organizzare una risposta adeguata alle esigenze di apprendimento permanente dei lavoratori.

Le analisi effettuate confermano l'ipotesi, già verificata negli anni precedenti, per cui l'adesione delle imprese ai Fondi potrebbe ancora svolgere un ruolo di "traino" per la crescita della domanda effettiva di formazione delle imprese.

La partecipazione della popolazione adulta alla formazione

In Italia, sono più di sei milioni gli individui con un'età compresa fra i 15 e i 64 anni che nel 2008 hanno frequentato corsi di studio o di formazione. Dalla rilevazione Istat sulle forze di lavoro emerge una moderata tendenza alla crescita della partecipazione della popolazione adulta alle attività formative. In particolare, la partecipazione della popolazione dei 25-64enni a corsi di studio o di formazione - indicatore utilizzato nella comparazione europea per misurare la partecipazione nei vari paesi degli adulti ad attività di *Life Long Learning* - raggiunge nel 2008 il 6,3%. Vi è stato, dunque, un lieve incremento (era pari al 6,1% nel 2006 e al 6,2% nel 2007), ma il gap rimane ancora considerevole rispetto al valore di *benchmark* del 12,5%, obiettivo che era previsto entro il 2010.

Il 74,2% dei corsi di formazione professionale frequentati dagli occupati sono stati prevalentemente organizzati in ambito aziendale mentre per il 10,6% si è trattato di formazione professionale di tipo regionale. In generale, non si evidenziano significativi divari di tipo territoriale o di genere.

La partecipazione dei lavoratori

L'indagine Isfol INDACO-Lavoratori evidenzia come la formazione continua, finalizzata all'aggiornamento professionale o all'acquisizione di nuove competenze, coinvolge una quota crescente di lavoratori: gli occupati che nell'arco di un anno hanno avuto l'opportunità di partecipare ad almeno un'attività di formazione collegata al proprio lavoro sono stati, nel 2008, il 42,8% del totale, rispetto al 32,7% nel 2004. Tale crescita attenua solo in parte le differenze, ancora molto accentuate, esistenti fra dipendenti pubblici, dipendenti privati e lavoratori autonomi: 58,3% per i dipendenti pubblici, 39,5% per i dipendenti di imprese private, 36,3% per i lavoratori autonomi.

Occupati che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati, per condizione occupazionale, sesso, classe di età, livello di istruzione, area geografica e settore di attività. Anno 2008 (incidenza %)

	Occupati			Media
	Dipendenti privati	Autonomi	Dipendenti pubblici	
Sesso				
Maschi	45,1	37,9	54,9	44,3
Femmine	30,8	32,3	60,8	40,5
Classi di età				
Fino a 34 anni	41,3	45,2	48,8	43,0
35-44 anni	39,0	36,5	61,3	43,2
45-54 anni	38,1	31,8	62,0	43,4
55 anni e oltre	36,2	31,4	55,4	39,7
Livello di Istruzione				
Alto	70,0	62,8	74,1	69,8
Medio	41,7	37,1	54,7	43,7
Basso	28,8	24,5	39,2	28,6
Area Geografica				
Nord Ovest	41,6	36,4	61,5	43,7
Nord Est	44,3	26,8	64,0	43,6
Centro	33,3	38,3	59,0	40,2
Sud e isole	37,3	41,7	53,2	43,1
Settore di Attività				
Industria estrattiva e manifatturiera	28,8	28,5	-	28,7
Costruzioni	44,2	36,2	-	40,8
Commercio	38,1	26,9	-	32,8
Altri servizi privati	47,2	45,0	-	46,5
Media	39,5	36,3	58,3	42,8

Fonte: ISFOL INDACO - Lavoratori, 2009

Nella capacità di intercettare le opportunità formative offerte dall'azienda, o quelle presenti sul mercato o messe a disposizione dalle politiche pubbliche, assumono grande rilievo le caratteristiche individuali del lavoratore (genere, età, livello di istruzione). In particolare si registra un significativo divario di genere, prevalentemente imputabile alla più bassa partecipazione di donne tra i dipendenti privati. Per quanto riguarda la partecipazione per età si conferma la tendenza a concentrare la formazione sulle fasce giovani. Inoltre è forte la correlazione positiva tra livello di istruzione e la proporzione dei formati: a percentuali molto basse di partecipazione fra i lavoratori in possesso di scuola dell'obbligo si contrappongono tassi molto elevati in corrispondenza dei laureati.

La partecipazione delle donne

Il problema del *gender gap*, non solo limitato alla partecipazione alla formazione, rappresenta ancora un fattore su cui i sistemi internazionali sono chiamati a impegnarsi, soprattutto in virtù del ruolo centrale che le donne svolgono per la crescita economica, sociale e democratica di un paese. Tale convergenza di intenti si manifesta nelle priorità di azione indicate dalle politiche europee, ma anche nazionali, soprattutto in materia di mercato del lavoro. In particolare le priorità individuate dalla *Road Map* sulle pari opportunità di genere elaborata in sede comunitaria, fanno riferimento alla necessità di presidiare l'accesso alla formazione, il rafforzamento dei percorsi di carriera, il superamento dei divari retributivi, la lotta agli stereotipi, il sostegno alle politiche di conciliazione e all'imprenditoria femminile. Il più recente Rapporto sulla parità tra uomini e donne del 2009²,

² Report on Equality between Women and Men 2009, European Commission - Directorate-General for Employment, Social affairs and Equal Opportunity

conferma questa impostazione e mette in guardia relativamente alla crisi economica ed ai suoi effetti, che possono diminuire la soglia di attenzione in questi ambiti di azione.

L'indagine INDACO-lavoratori, per quanto riguarda la partecipazione femminile alle attività di formazione continua, tra il 2004 e il 2008 ha visto aumentare la distanza tra i livelli di partecipazione maschili e femminile. Di particolare interesse risulta essere l'evoluzione in senso temporale dei fenomeni. Se, infatti, nel 2004 le donne facevano complessivamente più formazione degli uomini (+2%), nel 2008 il dato medio generale presenta un gap nella partecipazione femminile pari a -3,8%.

Percentuale di lavoratori formati per genere, tipologia di lavoratore e per genere (confronto anni 2004 e 2008)

Genere	Dipendenti privati	Dipendenti pubblici	Autonomi	Totale
	2004			
Maschile	28,7	49,2	29,0	31,9
Femminile	23,3	56,2	24,3	33,9
Totale	26,7	53,1	27,6	32,7
2008				
Maschile	45,1	54,9	37,9	44,3
Femminile	30,8	60,8	32,3	40,5
Totale	39,5	58,3	36,3	42,8

Fonte: ISFOL INDACO- Lavoratori 2009

Questa differenza va certamente letta anche in relazione ad altri elementi legati al tipo di lavoro (se pubblico, privato o autonomo), l'istruzione, l'età e alla condizione professionale. Alcuni di questi elementi sembrano accentuare il divario, come, ad esempio, l'appartenenza al settore privato, il basso livello di istruzione o l'inquadramento professionale più basso. In generale, tutti quei fattori che "normalmente" già si accompagnano a una minore opportunità di accesso alla formazione sembrano ampliare i loro effetti sulla differenza di genere.

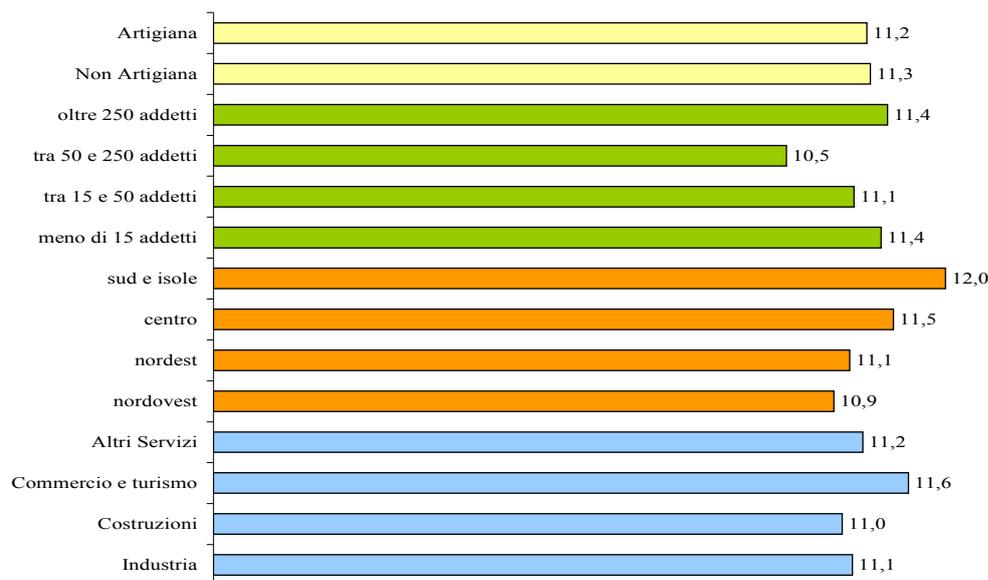
1.2 Il Mutamento delle prassi formative delle imprese nel contesto della crisi. I risultati di un'indagine Isfol

L'Isfol, in accordo con il Ministero del Lavoro, ha realizzato un'indagine campionaria finalizzata alla rilevazione di eventuali mutamenti delle prassi formative delle imprese indotti dalla crisi economica in atto. Le interviste sono state somministrate nella seconda parte del mese di settembre 2009.

Emerge come la crisi sia avvertita trasversalmente sia rispetto ai settori che alla dimensione aziendale. Circa il 79% delle imprese intervistate dichiara di subirne gli effetti: la grande industria è quella che riscontra una quota superiore di imprese che si percepiscono in crisi (oltre il 91%).

Gli effetti della crisi non sembrano strettamente correlati con il settore economico o con la dimensione, l'area territoriale e la natura artigiana o meno delle imprese stesse. A riprova di ciò può essere considerato un indicatore ad hoc che stima la durata media della percezione degli effetti della crisi in mesi.

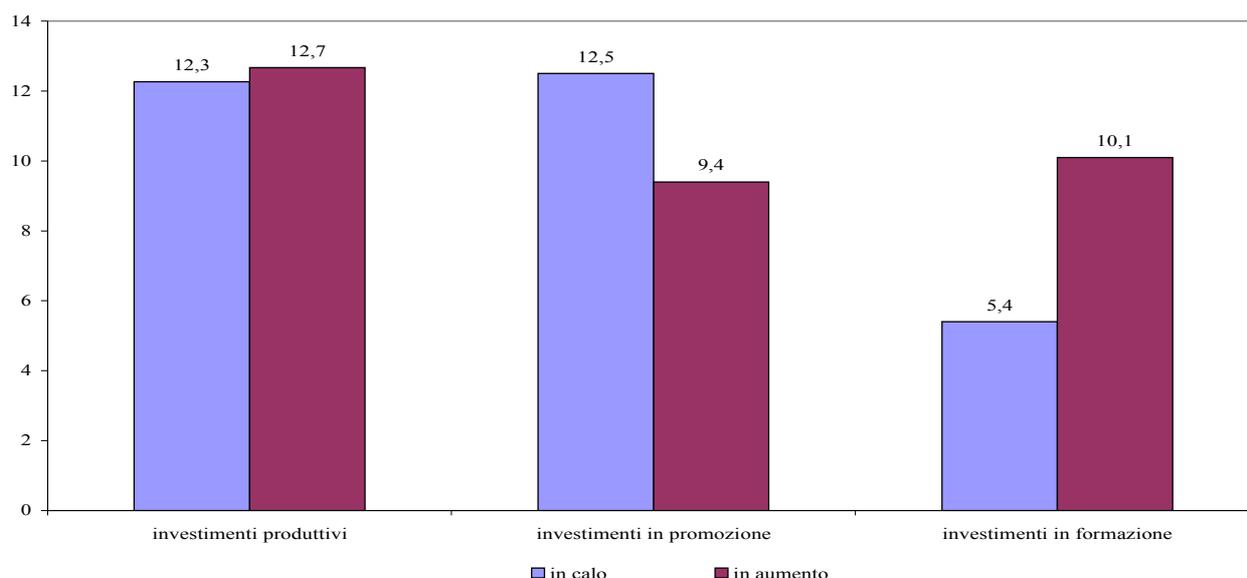
Da quanto tempo viene avvertita la crisi (per comparto, territorio e dimensione di impresa³)



Fonte: Elaborazioni Isfol – Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua e Servizio Statistico e di coordinamento delle banche dati- Rilevazione dei mutamenti delle prassi formative delle imprese a fronte della crisi economica. (Ottobre 2009)

Per quanto riguarda le ripercussioni percepite, il calo del fatturato è indubbiamente l'indicatore maggiormente rilevato delle imprese del campione (70,5%), a cui spesso si accompagna, quello degli ordinativi (60,9%). Minore peso ha assunto la diminuzione degli addetti (registrato nel 23,7% dei casi) ed anche di alcune tipologie di investimenti (strettamente produttivi, ma anche in promozione e in formazione) che, al contrario, sembrano in controtendenza: soprattutto per quanto concerne la formazione.

Andamento di alcune voci di investimento nel periodo di crisi (valori %)



Fonte: Elaborazioni Isfol – Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua e Servizio Statistico e di coordinamento delle banche dati- Rilevazione dei mutamenti delle prassi formative delle imprese a fronte della crisi economica. (Ottobre 2009)

³ Solo imprese che hanno dichiarato di subire gli effetti della crisi

Anche in prospettiva gli investimenti produttivi e in formazione non vengono previsti in calo dalla maggioranza del campione. In generale il futuro viene visto in modo meno critico, a conferma anche di quanto segnalato dai diversi Osservatori nazionali e internazionali. La percezione positiva relativamente al superamento della crisi viene confermata anche da altri indicatori legati a dimensioni prettamente economico-finanziarie: le imprese intervistate che prevedono un aumento di indebitamento anche in futuro sono pari al 34% circa (contro il 42% che avverte il fenomeno nel momento presente). Un approfondimento sulle prospettive future consente di evidenziare come l'uscita dalla crisi proceda con velocità diverse in relazione ai settori: quelli direttamente legati alle motivazioni e all'atto d'acquisto dei consumatori sembrano ritenere di uscirne più rapidamente. La conferma di un tale andamento nel tempo contribuirà a migliorare anche la situazione degli altri macro-settori, in particolare dell'industria manifatturiera.

La crisi e i suoi effetti sulle prassi formative

Emerge una sostanziale tenuta degli investimenti in formazione: il 34% delle imprese del campione ha realizzato attività di formazione, al di là degli obblighi di legge. Tale situazione non presenta particolari scostamenti a livello territoriale; sono invece sensibili, come ovvio, le differenze nei comportamenti rispetto alle dimensioni d'impresa.

Da una prima analisi sulle motivazioni della formazione in periodo di crisi emergono complessivamente comportamenti non difensivi denotanti la maturazione di una strategia di prevenzione e rilancio da parete delle imprese: sembra residuale infatti la formazione, di impronta tipicamente "difensiva", realizzata al fine di ricollocare il personale e di mantenere i livelli occupazionali.

I temi della formazione in tempo di crisi (esclusa quella per obbligo di legge)

	% su tutte le imprese intervistate	% sul totale delle imprese coinvolte in formazione esclusi gli obblighi di legge
Competitività	7,8	22,7
Tecnologie	3,4	10,0
Occupazione	0,5	1,5
Aggiornamento	25,0	73,0
ricollocazione personale	1,4	4,0
Riorganizzazione	0,3	0,8

Fonte: Elaborazioni Isfol – Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua e Servizio Statistico e di coordinamento delle banche dati- Rilevazione dei mutamenti delle prassi formative delle imprese a fronte dalla crisi economica. (Ottobre 2009)

La maggior parte delle imprese intervistate, inoltre, dichiarano l'intenzione di realizzare iniziative di formazione in futuro, attraverso investimenti diretti (oltre il 60% del campione) prevalentemente su tematiche legate alla "manutenzione" e al rilancio del know-how conoscitivo e professionale dell'impresa, riconoscendo come prioritaria la necessità di rispondere alle esigenze di mercato, sia attraverso l'aggiornamento delle competenze del personale (43,5%), sia attraverso il rafforzamento della competitività d'impresa (oltre 13%).

Per quanto riguarda la formazione effettivamente svolta, è stata realizzata con il supporto di risorse finanziarie esterne all'impresa per non oltre il 20% dei casi: percentuale variabile soprattutto in relazione alla dimensione aziendale, con una maggiore capacità da parte delle grandi imprese di

utilizzare le fonti di finanziamenti esterne all'impresa. Il finanziatore più rilevante è ancora il settore pubblico (ciò riguarda il 61% delle imprese del campione che hanno ricevuto finanziamenti). Il ruolo dei Fondi Paritetici Interprofessionali è minoritario ma significativo (oltre il 30%).

Il ruolo dei Fondi Paritetici Interprofessionali nel periodo di crisi

La conoscenza dei Fondi Paritetici da parte delle imprese è ancora scarsa e spesso gli intervistati non sono al corrente dell'adesione. Infatti, poco meno del 12% del campione dichiara di aver aderito ad un Fondo Interprofessionale: dato fortemente discostante dalla realtà, se si considera che già a novembre 2008 il tasso di adesione era pari a circa il 42%⁴. La consapevolezza dell'adesione ai Fondi scende ulteriormente presso le piccole e medie imprese del campione. Su questo andamento influiscono chiaramente diversi fattori, spesso riconducibili non unicamente agli sforzi profusi dai Fondi, ma soprattutto alla qualità del circuito relazionale che l'impresa attiva con il territorio, nonché allo stesso sistema di comunicazione interno aziendale.

Per quanto riguarda l'analisi delle aspettative verso il ruolo dei Fondi Interprofessionali emerge un certo disorientamento: oltre la metà delle imprese che aderiscono ai Fondi non esprime alcuna aspettativa. Ciò può essere interpretato anche come una sorta di "silenzio-assenso" rispetto alle iniziative dei Fondi, ma si potrebbe ricondurre anche ad una debolezza informativa da parte dei Fondi stessi sul dettaglio delle attività svolte.

Le sollecitazioni da un punto di vista di indirizzo strategico si concentrano su una richiesta di diversificazione e di potenziamento degli interventi in relazione alle caratteristiche delle imprese e dei lavoratori (6,9%) e su una maggiore attenzione verso le esigenze e gli obiettivi aziendali di sviluppo e competitività (5,2%). Questi ultimi elementi rivestono una funzione rilevante soprattutto in periodo di crisi.

A conferma degli ostacoli che ancora permangono nelle relazioni dirette tra imprese e Fondi si segnala, infine, come quasi la metà delle imprese intervistate che dichiarano di essere aderenti, non abbia mai avuto contatti con i Fondi.

1.3 La formazione continua nel Mezzogiorno

Crisi economica, mercato del lavoro e scelte formative

La crisi economica ha colto l'Italia in una fase di sostanziale equilibrio macroeconomico, rispetto ad altri contesti caratterizzati da maggiori e più aspre criticità. A conferma di ciò il 2009 si conclude con una lieve ripresa evidenziando, dunque, un sostanziale arresto della fase recessiva, così come confermato dal recupero del PIL⁵ europeo che, dopo il crollo del primo trimestre dell'anno (-2,4%), viene stimato in crescita dello 0,4% nell'area Euro e dello 0,2% nell'UE a 27, rispetto al trimestre precedente.

Entrando nello specifico della dinamica del mercato del lavoro nazionale, nel secondo trimestre 2009, si registra un tasso di attività pari al 62,6%, affiancato da un tasso di occupazione che sfiora il 58% ed un livello generale del tasso di disoccupazione pari al 7,4%. Lo spaccato territoriale mette immediatamente in luce le criticità emerse nel Mezzogiorno dove ben il 12% della popolazione attiva resta forzatamente esclusa dal mercato del lavoro, superando la media nazionale ed i valori delle restanti macro ripartizioni (6,7% nel Centro e 5% nel Nord). Raggiunge il 49%,

⁴ Fonte, Rapporto sulla Formazione Continua 2008. Elaborazione Isfol su dati INPS.

⁵ Eurostat, "News release euro indicators", 161/2009, 13 novembre 2009.

invece, il tasso di inattività nel Mezzogiorno, crescendo di ben 2 punti percentuali, rispetto al secondo trimestre 2008, e evidenziando un sostanziale effetto scoraggiamento nei confronti della ricerca del lavoro.

Tasso di disoccupazione e tasso di inattività in Italia e nelle macro ripartizioni, valore e variazione tendenziale. Secondo trimestre 2009

	Tasso di disoccupazione		Tasso di inattività	
	Valore %	var. % tendenziale	Valore %	var. % tendenziale
Nord	5,0	+1,2	30,3	+0,2
Centro	6,7	+0,3	33,0	+0,2
Mezzogiorno	12,0	+0,1	48,8	+2,2
ITALIA	7,4	+0,7	37,4	+0,9

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat, Rilevazione trimestrale Forze Lavoro, 2009

La dinamica occupazionale evidenzia in tutte le Regioni Obiettivo Convergenza valori significativamente negativi, soprattutto in Campania e in Puglia dove, tra il II trimestre 2008 e il II trimestre 2009, gli occupati sono diminuiti rispettivamente di 108.013 e 78.486 unità. Anche il tasso di attività, che presenta una flessione in tutta l'area considerata, decresce maggiormente in Campania (-3,8 punti percentuali) e in Puglia (-2,7 punti percentuali).

A livello complessivo, tra i fattori di tenuta rispetto al mantenimento e al contrasto nella difesa del posto di lavoro, vi è il possesso di un elevato titolo di studio. Fa eccezione proprio il Mezzogiorno dove le difficoltà del ciclo economico ha attraversato trasversalmente tutte le componenti relative ai livelli di istruzione, seppure con una intensità diversa a seconda dei titoli di studio.

Focalizzando il campo ai processi formativi aziendali, l'importanza dei processi di acquisizione di conoscenze e competenze sembra essere stata in parte recepita anche nelle imprese, soprattutto come misura di difesa rispetto alla congiuntura: i dati Excelsior, nell'intervallo di tempo 2005-2008, registrano un incremento complessivo delle imprese che organizzano formazione, soprattutto nel Mezzogiorno (+68,4%), andamento che sembra accentuarsi proprio nell'ultimo anno (+27,9% la variazione annuale al 2008). Nonostante ciò, la spesa sostenuta per la formazione nell'anno 2008 si attesta al 18,6% di quella complessiva, rispetto al 59,4% del Nord e al 22% del Centro. Sempre nel Mezzogiorno la spesa si concentra per il 47% presso le imprese con oltre 500 dipendenti. Ciò vale in tutte le Regioni dell'area, ma il dato si accentua particolarmente in Sicilia (50,8%), in Calabria (49,5%) e seppur più lievemente in Campania. Il segmento delle micro imprese, nel complesso assorbe una parte significativa della spesa per formazione, attestandosi mediamente nell'area al 24,6%.

In questo contesto sembra affermarsi progressivamente, su tutto il territorio nazionale, la convinzione che la ripresa economica possa passare anche per un sostanziale potenziamento delle competenze individuali e di "sistema" in grado di accrescere la produttività nel lungo periodo, e di rafforzare quelle professionalità richieste dai mutamenti in atto nel mercato del lavoro.

L'analisi di trend, periodo 2006-2008, delle imprese "formatrici" relativa alle micro e piccole aziende (con meno di 50 dipendenti), che rappresentano il tessuto portante dell'economia del

Mezzogiorno, denota una costante e significativa crescita. Si guardi, in particolare alla Sicilia che registra un incremento di circa il 9%, alla Basilicata (+7,7%) e alla Calabria (+7,6%), tutte regioni che riscontrano andamenti di crescita superiori alla media nazionale.

Infine, per quanto concerne i dipendenti che partecipano alle iniziative di formazione delle MPI, si rilevano livelli di coinvolgimento relativamente eterogenei nei territori: si va da un minimo della Campania (14% dei dipendenti coinvolti) al massimo della Calabria e della Puglia (entrambe 19%).

Capitolo 2 -Le politiche di sostegno alla Formazione continua

2.1 - I Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua

Il nuovo assetto normativo

Il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2), nell'ambito delle misure urgenti adottate per ridisegnare, in funzione anti-crisi, il quadro strategico nazionale, all'articolo 19 comma 7 ha previsto che *“i Fondi possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per l'anno 2009⁶, volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008”*.

La stessa legge n. 2/2009 all'articolo 19, comma 7-bis - e, più di recente, l'art. 7-ter, c. 10, della legge 9 aprile 2009, n. 33 – ha apportato ulteriori modifiche al funzionamento dei Fondi interprofessionali.

Gli effetti economici decorrono dal periodo di paga – mese di competenza del DM/10 - nel quale l'adesione è stata proposta e non più dal 1° gennaio dell'anno successivo all'adesione espressa. Le nuove modalità operative sono inserite nella circolare Inps del 1 ottobre 2009, n. 107.

La novità principale disposta dalla norma riguarda la c.d. mobilità tra Fondi ovvero la possibilità per l'azienda di trasferire al nuovo Fondo il 70% del totale delle somme confluite nel triennio antecedente al Fondo in precedenza scelto, al netto dell'ammontare di quanto eventualmente già utilizzato per il finanziamento dei propri piani formativi.

Si ricorda, infine, l'ulteriore modifica che ha inciso sulla normativa dei Fondi interprofessionali apportata dal Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito in Legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'articolo 20 commi 4, 5 e 6 ha abrogato le disposizioni di cui all'art. 40, n. 2 del RDL n. 1827/35 e modificato l'art. 36 del DPR n. 818/57 estendendo l'obbligo assicurativo contro la disoccupazione involontaria. La nuova disposizione è stata prodromica alla costituzione del Fondo Formazione Servizi Pubblici da ultimo autorizzato con Decreto dal Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali n. 225/V/09 del 15 luglio 2009.

Andamento e caratteristiche settoriali e territoriali delle adesioni delle imprese

Anche nel corso dell'ultimo anno le adesioni ai Fondi Paritetici hanno registrato nel complesso una crescita (circa 42mila imprese e 623mila lavoratori).

L'incremento è attribuibile non solo all'avvio dei Fondi entrati nel computo INPS nel 2008-2009 (FormAzienda) e all'incremento sensibile di Fon.Ar.Com (entrato nel computo INPS nel 2007), ma anche all'ulteriore sviluppo di quelli “storici”.

⁶ Si sta valutando l'opportunità di prorogare la disposizione all'anno 2010

Adesioni espresse e lavoratori in forza presso le imprese aderenti al netto delle cessazioni (Valori assoluti al netto delle revoche - Luglio 2008-Luglio 2009)⁷

FONDI	2008		2009		variazione	
	adesioni	dipendenti	adesioni	dipendenti	adesioni	dipendenti
Fon.Ar.Com	18.262	87.583	31.609	165.330	+13.347	+77.747
Fon.Coop	11.420	415.594	13.475	487.489	+2.055	+71.895
Fon.Ter	47.154	366.904	48.257	412.092	+1.103	+45.188
Fond.E.R.	7.842	100.650	8.115	93.993	+273	-6.657
Fondazienda	1.091	4.437	2.046	9.120	+955	+4.683
Fondimpresa	48.518	2.456.146	57.320	2.823.395	+8.802	+367.249
For.Agri (*)	1.349	10.048	1.800	12.461	+451	+2.413
Fondo Artigianato Formazione	168.773	668.035	172.297	685.197	+3.524	+17.162
Fondo Banche Assicurazioni	-	-	899	405.422	+899	+405.422
Fondo Formazione PMI	38.300	442.469	40.483	454.905	+2.183	+12.436
Fondo Professioni	31.374	125.625	34.259	131.092	+2.885	+5.467
FormAzienda	-	-	2.073	12.204	+2.073	+12.204
For.Te	92.739	1.429.385	95.560	1.037.494	+2.821	-391.891
Totale Fondi dipendenti	466.822	6.106.876	508.193	6.730.194	+41.371	+623.318
Fondir	3.322		3.513		+191	
Fondirigenti	11.017		11.839		+822	
Fondo Dirigenti PMI	538		540		+2	
Totale Fondi dirigenti	14.877		15.892		+1.015	
Totale	481.699	6.106.876	524.085	6.730.194	+42.386	+623.318

(*) I dati di For.Agri riportati in Tabella fanno riferimento alle informazioni desumibili dai Modelli DM10 e sono quindi relativi solo al numero di impiegati e di dirigenti e, quindi, al numero di adesioni effettuate per tali tipologie di dipendenti. A ciò vanno aggiunte anche delle adesioni al Fondo effettuate con i Modelli DMAG, utilizzati per gli operai agricoli (secondo procedure di gestione diverse dal DM10). Al primo trimestre del 2009 erano state espresse, attraverso il DMAG, 18.900 adesioni per 71.800 operai agricoli.

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati MLPS/INPS

In estrema sintesi, **circa il 42% delle imprese private italiane e il 59% dei lavoratori aderisce attualmente ad un Fondo Paritetico Interprofessionale.**

Per quanto riguarda la *dimensione media delle imprese aderenti*, si conferma ancora in molti Fondi una decisa polarizzazione verso la piccola dimensione produttiva. In altri casi, in particolare Fon.Coop e Fondimpresa, ma anche Fond.E.R. la preponderanza delle piccole è temperata in vario modo dalla forte presenza di realtà imprenditoriali medie e grandi, che differenziano questi Fondi dagli altri, inquadrandone il target di riferimento su livelli leggermente più elevati dal punto di vista dimensionale.

Anche i *tassi settoriali di incidenza* non presentano significative differenze con quanto rilevato l'anno passato: si conferma un tasso di penetrazione maggiore dei Fondi nel settore industriale in senso stretto (al suo interno aumenta la presenza di imprese del settore energia, acqua, gas e diminuisce leggermente il tasso del comparto manifatturiero) e negli "altri servizi" dove si trovano la sanità, i servizi alla persona e le strutture private di istruzione e formazione, pur se anche questo settore risulta in leggero calo rispetto all'anno precedente.

⁷ Il numero di adesioni espresse non coincide con il numero delle imprese aderenti: una stessa impresa può avere infatti più posizioni INPS espresse in differenti matricole presso l'Istituto di Previdenza e conteggiate come adesioni unitarie. Nel trattamento delle informazioni contenute nella banca dati dell'INPS è stato considerato il numero di lavoratori registrato nel campo "dipendenti ultimo DM", ad eccezione dei Fondi per Dirigenti. FormAzienda e Fondo Banche Assicurazioni vengono considerati nel sistema INPS a partire dal 2009, non sono presenti pertanto dati per l'anno 2008.

Cominciano quindi ad emergere e a rafforzarsi le specializzazioni settoriali. E' principalmente il caso di Fondo Banche Assicurazioni, al momento il Fondo maggiormente connotato a livello settoriale (il 90% delle proprie imprese provenire dal mondo finanziario). Ma è il caso anche di Fond.E.R. che risulta concentrato su imprese del settore sanitario e degli altri servizi sociali alle persone, di For.Agrì in agricoltura, di Fondo Professioni nei servizi alle imprese, di Fon.Ter. e For.Te nel commercio, di Fondimpresa nel manifatturiero.

Dall'analisi territoriale emerge la coerenza di fondo tra le vocazioni settoriali di alcuni organismi e la loro maggiore penetrazione in alcune specifiche aree del Paese. Ad esempio la presenza di FormAzienda nel Nord-Ovest, Fondo Artigianato Formazione nel Nord-Est, For.Agrì al Centro e di Fon.Ar.Com nel Mezzogiorno.

Adesioni ai Fondi Paritetici: Ripartizione % per Area Geografica dei Fondi, esclusi quelli per soli dirigenti (Luglio 2009)

Fondi	Nord - Ovest	Nord - Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Fon.Ar.Com	18,9	2,6	8,7	40,6	29,3	100,0
Fon.Coop	24,4	29,0	20,9	13,5	12,1	100,0
Fon.Ter	18,1	31,4	20,0	17,3	13,2	100,0
Fond.E.R.	34,2	28,7	16,5	12,4	8,3	100,0
Fondazienda	39,8	22,4	12,5	10,7	14,6	100,0
Fondimpresa	33,9	26,7	15,1	15,1	9,2	100,0
For.Agrì	23,3	40,1	24,7	8,7	3,3	100,0
Fondo Artigianato Formazione	31,2	42,0	15,5	6,4	4,8	100,0
Fondo Banche Assicurazioni	46,8	22,5	23,7	5,5	1,6	100,0
Fondo Formazione PMI	38,1	13,5	11,7	28,3	8,3	100,0
Fondo Professioni	30,3	35,4	12,9	11,4	9,9	100,0
FormAzienda	55,7	18,4	4,9	17,9	3,1	100,0
For.Te	33,1	40,8	12,7	7,5	5,8	100,0

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati MLPS/INPS e ISTAT

Per quanto riguarda la distribuzione dei lavoratori conferma la prevalenza assoluta delle Regioni del Nord con il 63 % delle adesioni e il 67% dei lavoratori, pur se leggermente inferiore all'anno precedente quando erano rispettivamente il 66% e il 69%. Nonostante il lieve incremento la penetrazione al Sud appare ancora insufficiente.

I finanziamenti

Al fine di ricostruire il volume dei trasferimenti di risorse finanziarie che l'INPS ha realizzato in favore di Fondi Paritetici Interprofessionali vengono riportati nella tabella seguente gli importi relativi ai contributi accertati, per periodo di ripartizione, fino al settembre 2009, così come presentati dall'INPS nella propria base dati. Si ricorda che l'anno 2009 è, ovviamente ancora incompleto; solo nel Febbraio del 2010, con la quantificazione del periodo suppletivo 2008 si potrà registrare la situazione completa dell'anno.

Ricostruzione delle risorse finanziarie trasferite dall'INPS ai Fondi paritetici interprofessionali (valori assoluti in euro al lordo delle trattenute INPS per la prestazione del servizio di gestione)

Fondi	Risorse 2004 – 2009 (fino al settembre 2009)	Risorse 2008	Risorse 2009 (fino al settembre 2009)
Fon.Ar.Com	9.012.751,98	3.296.560,55	3.454.951,34
Fon.Coop	74.955.971,83	18.467.986,59	12.307.310,22
Fondazienda	381.000,08	161.848,82	219.151,26
Fonder	11.501.234,18	3.947.853,89	2.642.862,81
Fondimpresa	862.193.967,20	191.490.994,45	132.686.963,37
Fondir	35.443.910,01	8.198.402,78	5.335.886,06
Fondirigenti	102.813.468,85	22.610.912,64	15.928.028,41
Fondo Artigianato	133.698.902,05	31.808.983,30	18.868.285,83
Fondo Banche e Assicurazioni	18.873.673,83	0,00	18.873.673,83
Fondo Dirigenti PMI	1.208.812,52	282.812,38	165.145,31
Fondo Formazione PMI	107.957.180,64	26.444.349,62	15.099.122,65
Fondoprofessioni	20.471.893,31	6.325.395,07	3.968.958,17
Fonter	69.115.503,59	17.439.463,15	11.786.050,13
For.Agri	1.140.237,70	615.554,31	524.683,39
Formazienda	268.277,71	0,00	268.277,71
Forte	405.532.124,89	99.992.896,11	44.934.471,49
Totale	1.854.568.910,37	431.084.013,66	287.063.821,98

Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati INPS/Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali. Contributi accertati per periodo di ripartizione al settembre 2009.

Ai circa 1.854 milioni di euro che l'INPS ha trasferito ai Fondi dal gennaio 2004 al settembre 2009 vanno aggiunte le risorse che il Ministero del Lavoro ha conferito a titolo di *start - up* nel corso del primo triennio di attività, per un importo pari a circa 192 milioni di euro.

Gli stanziamenti effettuati dai Fondi in favore delle imprese aderenti attraverso il sistema degli Avvisi pubblici, supera abbondantemente il miliardo di euro; ciò al netto di quanto distribuito attraverso il cosiddetto "conto aziendale".

Rispetto allo scorso anno c'è stato da parte dei Fondi paritetici un incremento considerevole (quasi il doppio) delle risorse stanziare negli Avvisi. Ciò è dovuto sia alle strategie di fronteggiamento dell'attuale crisi economica sia alle connesse novità normative introdotte dall'art.19 della legge 2/2009.

I risultati del monitoraggio – I Fondi Paritetici Interprofessionali

Così come previsto dal sistema permanente di monitoraggio, a partire dal gennaio 2008, i Fondi Paritetici Interprofessionali inviano al Ministero del Lavoro, con cadenza semestrale, i dati di dettaglio sulle attività di formazione da essi finanziate. Ad oggi sono stati inviati 3 flussi semestrali (i due semestri del 2008 e il primo del 2009). I Fondi stanno ulteriormente perfezionando la qualità, già buona, dei flussi informativi inviati. Anche il processo di consolidamento, verifica della qualità delle informazioni e messa a punto delle elaborazioni (a cura di Italia Lavoro) è in fase di definitivo perfezionamento: le stesse elaborazioni presentate di seguito (a cura dell'Isfol) hanno, dunque, un carattere sperimentale rispetto alle compiute potenzialità del sistema.

I dati elaborati sono relativi all'intero 2008 e consentono di comporre un primo quadro informativo sul complesso dell'attività formativa finanziata dai 14 Fondi attualmente operativi⁸.

⁸ La scelta di elaborare i piani relativi ai due flussi del 2008, ha escluso nelle analisi il Fondo For.Agri, che ha iniziato a inviare i flussi sulle attività formative a partire dal primo semestre 2009, coerentemente con l'approvazione dei primi piani finanziati. Inoltre per alcune variabili, soprattutto relative ai piani conclusi, non si dispone del set completo di

Il set informativo elaborato si riferisce sia ai piani approvati sia a quelli conclusi nel 2008, per questi ultimi relativamente a piani avviati sempre nello stesso anno. Nello specifico i dati sono relativi ai quattro livelli informativi considerati nel monitoraggio: il piano formativo, i progetti costituenti i piani, le imprese e i lavoratori coinvolti.

Nel 2008 i Fondi Paritetici hanno approvato oltre 4.900 piani formativi a loro volta articolati in circa 41 mila progetti. Si è dunque di fronte ad un rapporto di circa 8 progetti per piano, che evidenzia una relativa complessità di costruzione dell'architettura degli interventi formativi. Sono state complessivamente erogate oltre 37 milioni di ore di formazione destinate a oltre 628.000 partecipanti di 24.400 imprese. Il maggior coinvolgimento di lavoratori viene riscontrato tra i piani aziendali, che aggregano oltre i 2/3 delle partecipazioni.

Principali caratteristiche dei Piani formativi approvati per tipologia

Tipologia dei Piani	Piani	Progetti	Monte ore	Imprese	Partecipazioni di lavoratori
Aziendali	2.720	19.751	28.705.742,50	8.289	490.392
Individuali	546	894	145.462,50	874	2.078
Settoriali	657	5.783	4.125.819,00	9.182	71.367
Territoriali	556	4.107	2.709.363,00	4.666	49.060
n.d.	440	10.198	1.735.127,00	1.425	15.527
Totale	4.919	40.733	37.421.514,00	24.436	628.424

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)

I piani *conclusi* che hanno avuto inizio nello stesso anno sono circa il 13% di quelli approvati e si caratterizzano per una minore articolazione in progetti rispetto a quelli approvati (vi è un rapporto di 1 a 7). La tipologia di piano non sembra influire sulla loro durata: evidentemente su questa incidono altri fattori, soprattutto legati alla numerosità di imprese coinvolte e soprattutto all'articolazione degli interventi formativi realizzati.

Le risorse finanziarie, che complessivamente ammontano ad oltre 440 milioni di euro, si polarizzano naturalmente sui piani aziendali, il cui costo totale (oltre 254 milioni di euro) rappresenta circa il 60% del totale dei piani approvati.

Parametri finanziari dei piani approvati (val. in euro)

Tipologia dei Piani	Costo totale	Contributo Fondi	Contributo imprese	Quota % contr. Imprese
Aziendali	254.495.220,51	142.342.693,34	112.152.527,17	44,1
Individuali	5.910.090,83	3.559.453,66	2.350.637,17	39,8
Settoriali	69.301.821,97	47.482.049,18	21.819.772,79	31,5
Territoriali	54.517.559,00	41.397.728,87	13.119.830,13	24,1
n.d.	58.313.547,78	38.609.210,65	19.704.337,13	33,8
Totale	442.538.240,09	273.391.135,70	169.147.104,39	38,2

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)

Rilevante è il contributo privato delle imprese che raggiunge complessivamente oltre il 38% del costo totale, incidenza che sale al 44% per i piani aziendali.

informazioni per tutti i 13 Fondi che hanno inviato i flussi per il 2008. Tuttavia, in generale, per ciascuna delle variabili analizzate sono state elaborate informazioni provenienti da un minimo di 10 Fondi a un massimo di 13.

Anche per quanto concerne i costi relativi ai piani *conclusi*, si confermano proporzionalmente i valori in precedenza evidenziati, confermando la preponderanza dei piani aziendali e la quota significativa di contributo privato delle imprese (37% circa). Evidentemente i piani che hanno avuto uno svolgimento più rapido non presentano una connotazione particolare rispetto alla dimensione finanziaria.

L'ambito entro cui si svolge la **mediazione tra le Parti sociali** che condividono i Piani formativi approvati permette la definizione di una prima mappatura delle relazioni tra le organizzazioni. Per ciò che riguarda la componente imprenditoriale si osserva una parziale polarizzazione dei soggetti firmatari a livello settoriale. In generale si osserva una mediazione sovra-aziendale: poco più di ¼ dei costi dei piani viene mediata a livello aziendale. Per la componente Sindacale il livello aziendale (RSU e RSA) prevale, mentre minor peso assume quello nazionale e soprattutto territoriale e settoriale.

Per molti aspetti quanto osservato per i piani approvati si accentua per i *conclusi*: ulteriore polarizzazione della componente datoriale per quanto riguarda il livello settoriale e maggiore peso delle rappresentanze aziendali (RSU e RSA) per la parte sindacale.

L'analisi delle **finalità** dei Piani permette di focalizzare l'attenzione sui contenuti e sugli obiettivi dell'azione formativa. Nell'interpretazione della tabella seguente si deve tener conto che ogni singolo Piano formativo può avere più finalità (si tratta quindi di una variabile multipla, come alcune altre che seguiranno più oltre). La finalità relativa al *Mantenimento/aggiornamento delle competenze* al pari della *Competitività di impresa/Innovazione* assume il rilievo maggiore. Si tratta di due finalità che rispondono a strategie di sviluppo diverse: se nel caso del mantenimento si individua la necessità di aggiornare il patrimonio conoscitivo dell'impresa seguendo un ciclo di sviluppo più ordinario, nel caso della competitività e dell'innovazione si intravede una strategia potenzialmente pro-attiva rispetto all'evoluzione del mercato.

Distribuzione delle finalità dei Piani approvati rispetto a numero di piani, imprese coinvolte e lavoratori coinvolti (val %)

Finalità	Piani approvati	Imprese coinvolte	Partecipazioni di lavoratori
Competitività d'impresa / Innovazione	44,1	46,2	55,1
Competitività settoriale	17,3	15,5	30,0
Delocalizzazione/Internazionalizzazione	5,6	5,2	3,4
Formazione ex-lege (obbligatoria)	5,0	5,8	20,4
Formazione in ingresso	2,1	3,2	10,5
Mantenimento occupazione	4,7	5,3	8,6
Mantenimento/aggiornamento delle competenze	47,2	54,0	53,7
Mobilità esterna, outplacement, ricollocazione	0,7	0,9	2,0
Sviluppo locale	8,5	8,4	5,3
n.d	36,3	19,6	23,7

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)

Secondo una prassi consolidata nella formazione continua, in genere le imprese in grado di realizzare in proprio le iniziative di formazione sono relativamente poche e comunque identificabili quasi sempre con le grandi realtà produttive. Nel caso specifico si nota invece come in oltre il 42% dei progetti costituenti i Piani le imprese beneficiarie siano tra gli organismi attuatori. Si tratta di

una quota considerevole che va ben al di là del numero delle grandi e grandissime imprese aderenti ai Fondi. Resta comunque importante il ruolo degli organismi esterni, segnatamente degli enti di formazione e delle imprese e società di consulenza, che nel loro insieme sono presenti in quasi il 75% dei progetti.

Per quanto riguarda le **tematiche formative** si registra una relativa varietà tra i diversi Progetti. La più frequente riguarda la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, che ha riguardato oltre il 30% delle partecipazioni dei lavoratori. Altre tematiche rilevanti sono di natura trasversale e riguardano lo sviluppo delle attività personali, le lingue e l'informatica (complessivamente hanno riguardato il 34% circa delle partecipazioni). Minore peso assumono tematiche specialistiche, legate ai processi produttivi nei diversi settori.

La relativa "generalità" delle tematiche formative trova per molti aspetti riscontro anche per quanto concerne le **metodologie**. L'aula rappresenta ancora di gran lunga il contesto di apprendimento più utilizzato (4 partecipazioni su 5 avvengono in aula).

Anche se un ruolo rilevante sembra cominciare ad avere anche il training on the job e la rotazione programmata nelle mansioni lavorative. Entrambi i metodi si svolgono all'interno dell'impresa che diviene il set ideale di apprendimento, soprattutto per particolari settori produttivi che impiegano tecnologie e macchinari il cui uso è condizionato dalla pratica effettiva.

Non particolarmente incoraggiante è il dato sulla **certificazione dei percorsi**. Di fatto la maggior parte delle iniziative progettuali si conclude senza alcuna certificazione (oltre il 70% dei progetti e quasi 1/3 delle partecipazioni), o al massimo viene rilasciato un dispositivo direttamente dall'organismo o dal Fondo.

I dati sulle **caratteristiche dei partecipanti e delle imprese** si riferiscono ai soli piani conclusi nel 2008 e avviati nel corso dello stesso anno.

Per quanto riguarda il **genere** dei beneficiari in cui traspare una forte componente di partecipazione da parte di lavoratori maschi (quasi il 73%), che va ben al di là della loro presenza nel comparto produttivo privato (60% circa, secondo le stime Istat-Forze Lavoro 2008). Un ulteriore squilibrio si evidenzia anche rispetto all'**età** dei partecipanti. In particolare spicca il basso coinvolgimento dei lavoratori over 55 anni, e al contrario, una forte presenza di lavoratori appartenenti alla classe centrale 35-44 anni, che, generalmente ricoprono funzioni, sia operative che strategiche, vitali per l'impresa.

Significativo anche il dato sul **titolo di studio** in cui si evidenzia una forte componente di lavoratori con elevati titoli di studio (diplomati e laureati sono oltre il 56% di beneficiari).

Altra dimensione che viene considerata significativa nell'analisi dei gap tra i target della formazione continua riguarda l'**inquadramento professionale**. Anche dai primi dati di monitoraggio si conferma quanto già noto sul maggiore coinvolgimento delle figure con inquadramento più elevato: quadri e dirigenti rappresentano oltre il 30% dei beneficiari, rispetto, ad esempio, al 13% di operai. Rispetto all'anzianità di servizio dei lavoratori coinvolti, si osserva come la formazione sembra rivolgersi soprattutto verso quei soggetti che sono da meno tempo in impresa (il 32% circa ha meno di 5 anni di anzianità di servizio).

Rispetto alla dimensione d'impresa, si nota un relativo equilibrio di partecipazioni tra piccole e micro imprese (superano insieme il 37%), medie imprese (oltre il 27%) e grandi e grandissime imprese (35% circa).

I risultati del monitoraggio - I Fondi per i Dirigenti

I Dirigenti rappresentano, in ragione della loro funzione primaria di elaborazione delle strategie di impresa, le figure attraverso le quali si definiscono le politiche per la competitività e l'internazionalizzazione aziendale, per l'innovazione organizzativa e tecnologica, per uno sviluppo delle competenze dei lavoratori coerente con i nuovi bisogni.

Per tale motivo si è inteso fornire una rappresentazione, attraverso alcune sintetiche elaborazioni dei dati di monitoraggio relativi all'intera annualità 2008, dell'operato dei Fondi Paritetici Interprofessionali rivolti specificamente alle figure dirigenziali, ovvero: Fondirigenti, Fondir e Fondo Dirigenti PMI. Come per il paragrafo precedente, il set informativo elaborato si riferisce sia ai piani approvati che conclusi nel 2008, per questi ultimi relativamente a piani avviati sempre nello stesso anno.

Nel 2008 i tre Fondi Interprofessionali considerati hanno approvato 433 piani, per un totale di 1.214 progetti. L'articolazione maggiore è contenuta nei piani settoriali e territoriali (circa 7-8 progetti per piano), che hanno previsto un'elevata integrazione di imprese e destinatari. Complessivamente i piani approvati hanno previsto il coinvolgimento di 2.510 imprese, per un totale di 10.552 partecipazioni di Dirigenti.

Il massimo coinvolgimento di Dirigenti è riscontrato nei piani formativi aziendali: poco più della metà dei destinatari complessivi è infatti coinvolta nei 294 piani, che a loro volta costituiscono il 68% circa dei piani formativi approvati. Va rilevata inoltre una relativamente elevata consistenza – rispetto al dato complessivo di tutti i Fondi – dei piani individuali.

Principali caratteristiche dei Piani formativi approvati per tipologia

Tipologia dei Piani	Piani	Progetti	Monte ore	Imprese	Partecipazioni di Dirigenti
Aziendali	294	540	298.570	362	5.314
Individuali	57	92	19.918	58	569
Settoriali	10	77	28.781	319	1.120
Territoriali	72	505	138.365	1.771	3.549
Totale	433	1.214	485.634	2.510	10.552

Fonte: Elaborazioni ISFOL - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema Nexus)

I piani *conclusi* che hanno avuto inizio nello stesso anno sono circa il 18% di quelli approvati e anche in questo caso, come per l'analisi sulla generalità dei Fondi di cui al paragrafo precedente, si caratterizzano per una minore articolazione in progetti rispetto a quelli approvati. In coerenza con i dati sulla numerosità dei piani approvati e della loro articolazione, i piani aziendali e quelli territoriali assorbono la maggior parte delle risorse: si tratta dell'84% del contributo dei Fondi, a fronte di un 81% del costo totale delle azioni per le medesime tipologie di piano.

Non distinguendo per tipologia di piano formativo, il costo unitario complessivo risulta essere di circa 59.000 euro, con una partecipazione finanziaria dei Fondi pari a circa 49.000 euro superiore a quella per i piani di tutti i Fondi.

Prendendo in considerazione i piani *conclusi*, i costi unitari – per piano, per impresa e per partecipante - si riducono, anche notevolmente; in misura corrispondente ciò avviene anche per la

contribuzione dei Fondi. Ciò è spiegabile dal fatto che i progetti portati a conclusione nell'anno sono quelli con minore complessità ed articolazione, di più immediata organizzazione e fruizione.

Sul versante dell'**accordo tra le parti sociali**, le organizzazioni datoriali di settore risultano "mediare" la quota più consistente dei piani approvati, in termini di percentuale sul costo totale dei piani. Si tratta del 78,5% delle risorse complessivamente previste per la loro realizzazione, comprensive quindi del contributo dei Fondi e delle imprese. Per quanto attiene alle organizzazioni sindacali dei lavoratori, risulta esservi una maggiore consistenza della parte aziendale, ovvero dalle Rappresentanze Unitarie, che veicolano il 60% delle risorse, e dalle Rappresentanze Aziendali per il 26,2%. Tale coinvolgimento è spiegabile dalla maggiore presenza di Dirigenti destinatari della formazione nelle imprese di più grandi dimensioni.

I piani approvati risultano rispondere prevalentemente a tre principali **finalità**: il *mantenimento/aggiornamento delle competenze* (47,3%), la *competitività d'impresa e l'innovazione* (40,6%) e la *delocalizzazione/internazionalizzazione* (35,1%)⁹.

Le azioni contenute nei Progetti sono realizzate prevalentemente da agenzie formative specializzate.

Per quanto attiene le **tematiche** affrontate nei progetti, risulta essere prioritaria quella dello *sviluppo delle abilità personali* (40% delle imprese e dei partecipanti), che vanno dallo sviluppo della leadership a quelle competenze comportamentali e relazionali utili ad esercitare una efficace funzione di guida delle risorse.

In coerenza con il ruolo delle figure dirigenziali, risultano particolarmente frequenti anche le tematiche correlate alla *gestione ed amministrazione dell'impresa*. Di minore rilevanza sono i temi legati all'apprendimento delle *lingue straniere* (12,3% di imprese per un 5,4% di partecipazioni) e della *vendita e del marketing* (6,4% delle imprese per un 7,7% di partecipazioni).

La specificità della formazione dei dirigenti si evidenzia anche per quanto attiene le **metodologie** adottate. La quota percentuale di utilizzo della tradizionale aula didattica nei progetti rivolti a dirigenti è "quasi la metà" di quella relativa ai progetti di tutti i Fondi (46,5% rispetto all'80,7% complessivo).

Risultano essere più frequentemente adottate metodologie di "training on the job" (ovvero tutte quelle attività volte all'acquisizione di competenze operative sul luogo di lavoro quali *laboratori, project work, analisi di casi ecc.*).

Prevalgono i **progetti di durata breve**, in particolare quelli compresi tra le 2 e le 4 giornate (quasi il 46% dei progetti). Sono molto frequenti anche gli interventi di una sola giornata o di durata inferiore alle 8 ore.

Relativamente alle modalità di **certificazione dei percorsi formativi**, il raffronto dei dati ottenuti per i Fondi rivolti ai Dirigenti con l'analogo dato relativo a tutti i Fondi permette di evidenziare una maggiore frequenza dei dispositivi di certificazione rilasciati dall'organismo realizzatore o dal Fondo stesso.

Un primo dato, relativo alla classificazione delle partecipazioni per **genere**, evidenzia appieno la nota problematica della disparità di accesso ai più elevati livelli dell'impresa, prima ancora che di accesso alla formazione. La partecipazione femminile si confina ad un 8,3% del totale delle partecipazioni, di gran lunga inferiore ai dati medi dell'intera popolazione lavorativa.

⁹ Si ricorda che i piani possono rispondere a più finalità, tra esse concorrenti; con tale presupposto vanno letti i dati della tabella relativa e di quella seguente sui piani conclusi.

Anche nel caso della variabile **età** si evidenzia il più ampio dato della struttura dell'occupazione: le partecipazioni si concentrano, per un 80% circa del totale, nell'arco di età compreso tra i 35 e i 54 anni, per decrescere quindi al 18,4% per i 54enni e oltre.

I dati relativi al **titolo di studio** posseduto forniscono un'ulteriore conferma di un'informazione già acquisita da tempo, ovvero l'elevata scolarizzazione delle figure dirigenziali: 1 dirigente su 4 è in possesso di un diploma di istruzione superiore o di un post-diploma non universitario, e 3 su 4 possiedono un diploma di laurea ed eventuali specializzazioni successive.

Per quanto attiene all'**anzianità di servizio**, è possibile ravvisare una discreta distribuzione tra le classi considerate, con l'eccezione della sola classe "oltre 30 anni" che raccoglie una quota residuale dei destinatari della formazione dei Piani conclusi.

Data la preponderanza di Piani finanziati da Fondirigenti, il settore economico prevalente delle imprese coinvolte è quello manifatturiero, di poco superiore ai $\frac{3}{4}$ del totale.

Osservando il dato sulla dimensione di impresa, stimato in termini di numero di dipendenti, è accertabile la propensione dei Fondi per i Dirigenti a catalizzare la domanda delle imprese di minori dimensioni. Di particolare interesse è il dato sulle imprese con meno di 10 dipendenti, che rappresentano il 36,8% del totale delle imprese coinvolte nei piani conclusi nel 2008 (si rammenta che la maggioranza dei Piani approvati sono di natura aziendale e interaziendale).

Anche il dato sulle imprese con 10–49 dipendenti, pari al 45,8% del totale, rappresenta una quota pressoché doppia se comparata con l'analogo dato per tutti i Fondi.

2.2 Gli interventi finanziati dalla legge 236/93

Il nuovo riparto delle risorse e lo stato dell'arte dei provvedimenti precedenti

Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha emanato, nel novembre del 2009, un nuovo decreto di ripartizione delle risorse della Legge 236 del 1993 (Decreto Direttoriale n. 320/V/2009). Allo scopo di sostenere iniziative di formazione a favore dei lavoratori e delle imprese e per svilupparne la competitività sono ripartiti, tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, 150 milioni di euro (annualità 2008 e 2009).

Nel dettaglio, le risorse, con priorità per i lavoratori delle piccole e medie imprese, saranno destinate al finanziamento di:

- Piani formativi aziendali, territoriali, settoriali;
- Piani straordinari di intervento ai sensi della Legge n.2/2009;
- Voucher individuali con priorità per:
 - lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore ai 45 anni;
 - lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria;
 - giovani disoccupati con contratto di lavoro non rinnovato alla data del 31/12/2008 per il reinserimento in azienda e per il sostegno del reddito.

Per quanto riguarda i decreti precedenti, ad oggi risulta erogato dal Ministero del Lavoro alle Regioni circa il 70% delle risorse disponibili sul D.D. 107/06 (€ 100.398.502,32) e il 60% sul D.D 40/07 (€ 122.948.442,28).

In generale, nell'ultimo anno si è assistito a una accelerazione nell'impegno delle risorse da parte delle Amministrazioni, senz'altro in relazione con la crisi economica che ha colpito i territori. La disponibilità di risorse per la formazione è fondamentale per attivare interventi di politica attiva

finalizzati ad innalzare le competenze dei lavoratori e la competitività dell'impresa. Rispetto allo scorso anno, ad esempio, aumentano gli interventi a favore dei lavoratori in cassa integrazione guadagni (ordinaria, straordinaria e in deroga) e, nello stesso tempo, vengono inclusi anche i lavoratori a progetto, i lavoratori con i contratti di inserimento e gli apprendisti.

I risultati del monitoraggio. Una stima dell'impatto della legge 236/93 sul quinquennio 2004 – 2009

Nel 2003, con la trasmissione alle Regioni delle Linee Guida per il monitoraggio degli interventi della Legge 236/93 e della Legge 53/00, si tentò di avviare un processo virtuoso che permettesse di analizzare le esperienze in atto e di poter disporre di un sistema di indicatori e variabili, comuni anche con il sistema di monitoraggio in uso per gli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo. Dopo cinque anni dall'emanazione delle Linee Guida non è possibile ricostruire in termini esaustivi il quadro complessivo degli interventi finanziati a livello regionale. L'invio dei Rapporti di monitoraggio previsti dalle Linee Guida è stato ed è molto diversificato a livello nazionale: la maggior parte delle Regioni del Centro-Sud non ha mai inviato rapporti, mentre alcune Regioni, soprattutto del Nord, lo fanno abbastanza regolarmente, fornendo un set informazioni esaustivo.

Quest'anno viene presentata una stima attendibile relativa al periodo compreso tra il 2004 e il 2009. A tal fine sono stati utilizzati tutti i dati e le informazioni a disposizione: l'archivio degli Avvisi regionali, i dati finanziari relativi alle risorse impegnate e ed erogate, i rapporti regionali di monitoraggio.

Tra il 2004 e il 2009¹⁰ il Ministero del Lavoro, attraverso quattro decreti, ha ripartito tra le Regioni e le Province Autonome circa 464 milioni di euro. Le amministrazioni regionali, a loro volta, hanno emanato i relativi Avvisi pubblici per la raccolta delle proposte formative da finanziare, per un ammontare di circa 385 milioni (pari all'82,9% del totale) cui vanno aggiunti circa 100 milioni di euro relativi ai residui di precedenti decreti di riparto.

Di questi, circa 380 milioni (pari al 79% delle risorse messe a bando) sono stati utilizzati per finanziare Piani formativi (aziendali, settoriali e territoriali), i restanti 103 hanno contribuito al finanziamento di Piani formativi a domanda individuale (attraverso lo strumento del voucher). La tabella seguente mostra anche una sintesi delle scelte regionali tra le due modalità di finanziamento. Il numero stimato di lavoratori¹¹ coinvolti è pari a circa 800 mila, di cui 725 mila in azioni formative sviluppate nei piani concordati e oltre 90 mila in voucher formativi individuali. Più della metà dei beneficiari di piani formativi appartiene alle regioni del Nord-Ovest mentre quasi la metà dei beneficiari di voucher individuali alle regioni del Nord-Est.

¹⁰ I dati sono aggiornati al 31 agosto 2009

¹¹

Risorse e beneficiari dei Piani formativi concordati e i Piani individuali finanziati attraverso la Legge 236/93 dal 2004 al 2009

AREA GEOGRAFICA	Piani formativi concordati				Piani formativi individuali			
	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %
NORD-OVEST	139.525.065	36,8	472.130	65,0	28.533.800	27,6	24.064	26,2
NORD-EST	53.094.884	14,0	62.765	8,6	51.290.583	49,5	42.209	45,9
CENTRO	88.933.424	23,5	96.744	13,4	15.017.530	14,5	18.725	20,4
SUD E ISOLE	97.531.775	25,7	94.276	13,0	8.680.080	8,4	6.900	7,5
ITALIA	379.085.148	100,0	725.915	100,0	103.521.993	100,0	91.897	100,0

Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati regionali

2.3 Il punto sulla legge 53/00

Il Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia ha emanato, nel 2007, i due decreti di ripartizione delle risorse per le annualità 2005 e 2006, in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 Comma 4 della Legge 53 del 2000.

Le risorse sono destinate alle Regioni e alle Province Autonome per il finanziamento di progetti di formazione destinati ai lavoratori occupati.

Dalla loro emanazione, il Ministero del Lavoro ha erogato alle Regioni e alle Province Autonome solo una parte ridotta dei finanziamenti (per il D.I. 62/V/07, il 38% del totale e, per il D.I. 110/V/07, il 21%). A distanza di due anni le amministrazioni dimostrano quindi difficoltà crescenti ad impegnare queste risorse.

Nell'ultimo anno comunque la situazione sembra essere in movimento. Non è infrequente la scelta di emanare un singolo provvedimento che accorpa le risorse dei due decreti (è il caso della Provincia Autonoma di Trento, del Veneto, della Liguria, e del Molise).

Il voucher formativo individuale risulta come sempre la modalità preferita (perché meglio gestibile, maggiormente gradita all'utenza, facilmente spendibile perché in collegamento con i cataloghi dell'offerta diffusa ormai nella maggioranza delle regioni).

2.4 Il contributo del Fondo Sociale Europeo

Tra le politiche pubbliche di finanziamento della formazione continua, il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha rappresentato, e rappresenta tutt'oggi, uno strumento importante per l'Italia, sia in termini finanziari che strategici.

La programmazione del FSE 2000-2006 ha dedicato una specifica linea di intervento alla formazione continua. In particolare, i finanziamenti per la formazione dei lavoratori del settore privato sono quelli della specifica misura dei programmi regionali e nazionali, mentre un'altra misura ad hoc è stata destinata alla formazione continua rivolta ai dipendenti della Pubblica Amministrazione (P.A.).

Con i dati attualmente disponibili¹², è possibile proporre un bilancio pressoché definito delle politiche per l'adattabilità cofinanziate nel periodo 2000-2008.

Dal punto di vista dell'investimento finanziario, tra il 2000 e il 2008 complessivamente in Italia sono stati spesi 2.171 milioni di euro per la formazione continua. Di questi il 74,4% ha riguardato la formazione continua in senso stretto ossia quella rivolta agli occupati del settore privato e pubblico e la restante quota è stata spesa per la formazione nell'ambito delle azioni di sistema come sopra descritto.

*Spesa per la formazione continua per tipologia di azione e area geografica, anni 2000-2008 (v.a. in migliaia di euro)**

Tipologia di azione	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Totale
Formazione per occupati	1.091.974	523.511	1.615.485
Formazione in azioni di sistema	349.621	206.534	556.155
Totale	1.441.595	730.046	2.171.641

* gli importi sono considerati al netto di disimpegni e revoche

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Il costo medio ora/allievo della formazione continua si aggira intorno ai 15 euro, valore che si colloca al di sopra del dato medio della formazione che è pari a 8 euro¹³.

Va evidenziato come nelle Regioni del Centro-nord la formazione per occupati ha riguardato in misura decisamente maggiore i lavoratori del settore privato (l'86,6% delle risorse erogate) rispetto a quelli della pubblica amministrazione (9,1%).

In termini di beneficiari, complessivamente tra il 2000 e il 2008 in Italia sono stati coinvolti in formazione oltre 1,7 milioni di occupati, circa 1,4 milioni nel Centro-nord e 325.000 nel Mezzogiorno.

Va precisato che i dati non consentono di distinguere tra lavoratori delle imprese e quelli della P.A., nonché gli operatori della formazione continua, per cui le caratteristiche si riferiscono al complesso degli occupati che a vario titolo è stato coinvolto in attività formative.

Il dettaglio di genere mostra come vi sia una prevalenza, anche se non netta, di uomini coinvolti in formazione rispetto alle donne (54,2% rispetto al 45,8%), differenza che però si annulla se si considera il solo Mezzogiorno.

Va evidenziato come il dettaglio territoriale fornisca elementi di particolare interesse: in primo luogo, il peso dei laureati è decisamente maggiore nel Mezzogiorno (31,9%), così come le donne occupate del Sud più frequentemente accedono alle possibilità di formazione rispetto alle lavoratrici del Centro-nord (50% rispetto al 44,7%).

Infine, in termini di classi di età, la concentrazione maggiore di lavoratori formati si osserva nella classe 35-44 anni. Tuttavia guardando al gruppo degli over45, che rappresenta uno dei target prioritari in ambito europeo, la partecipazione alla formazione continua riguarda solo il 29,4% a fronte del 65,3% degli occupati con un'età compresa tra i 25 e i 44 anni.

¹² I dati presenti nel sistema Monitweb dell'Igrue-RGS sono aggiornati al 31/12/2008.

¹³ Il dato è stato calcolato solo sui dati riferiti ai Programmi Operativi delle Regioni/Province autonome. Cfr. Isfol, *Il monitoraggio dei costi delle attività formative (cofinanziate FSE, L.236/93, L.53/00, Fondi Paritetici Interprofessionali)*. Nota tecnica, 23 luglio 2009

2.5 La formazione degli italiani all'estero

I progetti per la formazione degli italiani all'estero finanziati nel 2009

Il Ministero del Lavoro¹⁴, di concerto con il Ministero dell'Economia, ha sbloccato i finanziamenti ai progetti di formazione degli italiani all'estero che erano stati presentati a seguito dell'emanazione dell'Avviso 1/2007. L'Avviso ha messo a disposizione 30 milioni di euro per finanziare interventi di formazione professionale rivolti agli italiani residenti all'estero, in attuazione dell'art. 142 del D.lgs 112/98.

Dei 30 milioni di euro - messi a disposizione per finanziare esclusivamente gli interventi formativi per la qualificazione, la riqualificazione e l'aggiornamento professionale di italiani occupati, disoccupati, o in cerca di prima occupazione, di età compresa tra i 18 e i 64 anni – il decreto ne ha assegnati poco meno di 28, rispetto ad una richiesta di finanziamento superiore ai 125 milioni di euro, con un rapporto tra richieste e disponibilità di circa 4/1.

Le risorse residue ammontano complessivamente a euro 2.224.959. Gli scarti maggiori si riscontrano in tre Paesi: le Filippine, Marocco e il Sud Africa.

Le risorse sono state ripartite tra 64 progetti, che rappresentano il 20,4% dei progetti presentati (complessivamente 313) alla data di scadenza fissata (3 ottobre 2007) e il 22,7% dei progetti ammessi a valutazione (282).

I progetti saranno realizzati in 14 Paesi extra Ue e all'interno di questi in 28 Circoscrizioni territoriali; finanzieranno per il 70% del loro budget complessivo la realizzazione di attività formative, il restante 30% sarà utilizzato per attività di: analisi dei fabbisogni e progettazione di dettaglio, informazione e sensibilizzazione, selezione dei partecipanti, inserimento lavorativo e diffusione dei risultati.

Il maggior numero di progetti ammessi a finanziamento si concentra in Argentina e in particolare nella Circoscrizione territoriale di Buenos Aires, seguita dalla Svizzera, con 13 progetti e dal Brasile; complessivamente i progetti presentati in questi territori rappresentano circa il 61% del numero totale di progetti ammessi a finanziamento. In questi tre paesi si concentrano anche i maggiori finanziamenti, che rappresentano il 44,3% dell'ammontare totale di risorse assegnate.

Le caratteristiche dei progetti finanziati con l'Avviso 1/2004

Le attività previste dai progetti finanziati con l'avviso 1/2004, sono state avviate verso la fine del 2006 e, per la quasi totalità, sono giunte a conclusione entro l'estate del 2009.

L'articolazione dell'Avviso prevedeva due misure di intervento: A e B. La misura A ha inteso favorire interventi per lo sviluppo locale (azione A1) e promuovere lo sviluppo delle collettività italiane (azione A2). La misura B è stata finalizzata a sviluppare interventi di alta formazione o di specializzazione. L'ammontare complessivo dei finanziamenti è stato pari a circa 26 milioni di euro. La misura A ha promosso la realizzazione di 22 progetti, la misura B di 18 progetti.

La quantità maggiore di iniziative si è concentrata nei Paesi del Sud America, per un numero complessivo di 31 interventi. A seguire, l'altra area maggiormente interessata è risultata essere l'America del Nord, con 5 iniziative attuate (3 in Canada e 2 negli Stati Uniti).

¹⁴ Con Decreto Interministeriale n. 7 del 26 giugno 2009, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 agosto scorso.

La maggior incidenza sui costi totali, sia per le spese previste (42,22%) che per quelle sostenute (40,92%), è imputabile alle attività formative, che pur essendo specifiche delle azioni previste nell'ambito della Misura B, sono state rilevanti anche all'interno della Misura A.

Si evidenzia, inoltre il dato inerente le spese per le attività di retizzazione che, pur essendo previste solo all'interno della Misura A, sono le seconde per incidenza percentuale (9,41% del totale delle spese previste e 9,99% del totale delle spese sostenute).

I principali risultati delle attività formative finanziate con l'Avviso 1/2004

Le attività formative previste dai 40 progetti finanziati dall'avviso 1/2004 si sono concluse entro il primo semestre del 2009. Complessivamente sono stati avviati e conclusi 149 percorsi formativi, per una erogazione complessiva di 100.706 ore di formazione.

Il 65% delle ore formative è stato erogato nella sola Argentina, seguita dall'Uruguay con il 14,3% e dal Brasile con il 12,4%. Ciò è coerente con il fatto che i tre Paesi del Mercosur hanno avuto finanziati, insieme, oltre la metà di tutti i progetti approvati.

Il numero totale degli allievi frequentanti i corsi è stato pari a 1.486 persone, principalmente residenti in Argentina (47,2% del totale) ed in Brasile (32,5%).

Considerate le caratteristiche delle azioni formative previste dalle due Misure, la maggior parte dei partecipanti (1.297) è stata coinvolta nei percorsi previsti nella Misura A, mentre il maggior numero di ore di formazione (56.199) è stato erogato per interventi di alta formazione, che hanno rappresentato l'elemento caratterizzante della Misura B.

Il 70% delle ore di formazione ha interessato attività di aula e di stage, seguite dalle attività di project work (pari a circa il 18%).

Data la specifica vocazione formativa, nelle azioni previste nella Misura B, l'ammontare delle ore di stage erogate (20.528) è pari a quasi il doppio di quelle della Misura A (11.405). Gli stage nell'ambito della Misura A, coerentemente con le finalità di sviluppo locale previste, si sono svolti per la maggior parte all'estero (61 su 74 totali); al contrario, quelli della Misura B sono stati realizzati prevalentemente in Italia (44 su 55), per supportare l'obiettivo previsto di rafforzamento delle competenze individuali attraverso scambi esperenziali. Per quanto riguarda il numero dei partecipanti agli stage si rileva una maggiore concentrazione per la Misura A (729 partecipanti su un totale di 999).

I partecipanti alle azioni formative promosse si concentrano, in prevalenza, nella classe d'età compresa tra i 25 ed i 34 anni (585) e nella classe 35-44 (342), sia per la Misura A che per la Misura B. Per quanto riguarda la Misura A, inoltre, si evidenzia l'alta concentrazione di persone con un'età uguale o superiore ai 55 anni (145 su 150 in totale).

Ad eccezione di 70 partecipanti alle azioni della Misura A, in possesso di licenza media, i rimanenti 1.505 vantano un titolo di studio superiore o universitario (649 diplomati e 856 laureati). In riferimento alla condizione occupazionale, in entrambe le Misure di intervento, i partecipanti si distribuiscono quasi equamente tra occupati (836) e non occupati (739 tra disoccupati ed in cerca di occupazione).

Capitolo 3 -La promozione della bilateralità e delle politiche per il lavoro nel quadro della riforma degli assetti contrattuali

3.1 - L'evoluzione del quadro di riferimento

Il confronto tra le Parti sociali per la riforma degli assetti contrattuali, avviato nel 2008, ha prodotto nel 2009 un Accordo quadro¹⁵, sottoscritto dalle parti sociali, ad eccezione di alcune sigle sindacali, al fine di realizzare, con carattere sperimentale e per la durata di 4 anni, un accordo sulle regole e sulle procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva, in sostituzione del regime definito dal protocollo del 23 luglio 1993.

Negli Accordi interconfederali che hanno definito le modalità, i criteri, i tempi e le condizioni di attuazione dell'Accordo quadro, le Parti hanno previsto, tra l'altro, l'istituzione di ulteriori forme di bilateralità per il funzionamento di servizi integrativi di welfare e, nei settori/comparti in cui la bilateralità è presente, un adeguamento della missione, delle strutture e delle regole di funzionamento degli Enti bilaterali per garantire una maggiore rispondenza del loro operato alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Gli elementi di novità contenuti in alcuni Accordi di rinnovo riguardano il rafforzamento del ruolo delle rappresentanze sindacali aziendali, cui vengono affidati compiti in materia di analisi dei fabbisogni formativi e di acquisizione e analisi delle informazioni che le aziende sono tenute a fornire sui programmi di formazione professionale. L'Accordo che prevede alcune novità in questa direzione è quello del CCNL per l'industria metalmeccanica, che introduce nelle aziende con più di 300 dipendenti la figura del delegato alla formazione, con potere di firma dei piani di formazione condivisi con l'azienda.

In definitiva l'analisi dei contenuti della contrattazione nel biennio 2008-2009 conferma la tendenza – già rilevata nel precedente Rapporto – ad una progressiva espansione del ricorso agli organismi bilaterali.

3.2 Le novità dei rinnovi contrattuali

Gli aspetti esaminati sia negli Accordi di rinnovo, sia nelle piattaforme presentate sono essenzialmente due: il primo riguarda la costituzione o il rafforzamento di Organismi bilaterali con compiti in materia di formazione dei lavoratori e di gestione di servizi integrativi di welfare, con particolare attenzione al sostegno al reddito dei lavoratori; il secondo attiene la conferma e/o il potenziamento degli istituti che riguardano il diritto dei lavoratori allo studio e alla formazione continua.

Sistema di relazioni industriali

Nel 2008 le Organizzazioni sindacali di categoria, Fiom, Fim e Uilm, hanno sottoscritto un contratto nazionale per l'industria metalmeccanica, la cui durata per la parte normativa era prevista sino alla fine del 2010. Dopo la sottoscrizione dell'Accordo separato per il rinnovo degli assetti

¹⁵ Accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009.

contrattuali del 15 aprile 2009, nel successivo mese di ottobre si è arrivati ad una ipotesi di accordo di rinnovo sottoscritto da Federmeccanica, Assital, Fim e Uilm, ma non dalla Fiom.

L'Ipotesi di accordo prevede diverse novità anche in materia di bilateralità, con l'impegno a costituire rapidamente un Organismo Bilaterale Nazionale (Obn) di settore e ad istituire un Fondo di sostegno al reddito per i lavoratori che vi aderiranno volontariamente.

Esiti diversi ha avuto la trattativa per il rinnovo del CCNL dell'industria alimentare. Nel precedente Accordo, le Parti avevano sottolineato l'importanza dell'industria alimentare quale settore qualificato e rappresentativo del *made in Italy* sui mercati internazionali e per realizzare gli obiettivi indicati comparivano l'Osservatorio nazionale e l'Organismo Bilaterale Nazionale per la Formazione nell'Industria Alimentare (Oba). Con l'Accordo di rinnovo sottoscritto nel 2009 le associazioni sindacali firmatarie hanno stabilito di istituire un Ente Bilaterale di Settore (Ebs) in sostituzione del precedente Oba, cui affidare le funzioni attribuite dall'Accordo del 2007 all'Osservatorio nazionale, insieme ad altri nuovi compiti.

Anche l'ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL telecomunicazioni, scaduto il 31 dicembre 2008, è stata sottoscritta unitariamente dalle organizzazioni sindacali di categoria il 23 ottobre 2009. Nell'Accordo le Parti prevedono l'istituzione, dal 1° giugno 2010, dell'Agenzia Bilaterale per la Formazione di Settore (Abf) in sostituzione della Commissione Paritetica Nazionale per la formazione professionale, presente nel precedente CCNL

Diritto allo studio e alla formazione

In materia di diritto allo studio e alla formazione si registra la tendenza delle Parti a ribadire l'importanza della formazione, quale strumento fondamentale per la valorizzazione professionale delle risorse umane e per l'incremento della competitività internazionale delle imprese, ma senza introdurre sostanziali elementi di novità rispetto al monte ore di permessi retribuiti previsti per la partecipazione alle attività di apprendimento e ai relativi criteri e modalità di fruizione.

Particolare enfasi è riservata alla sicurezza e alla salute nei luoghi di lavoro, per la tutela delle quali la formazione dei lavoratori risulta uno strumento fondamentale.

Gli elementi di novità contenuti nelle Ipotesi di accordo sottoscritte nel 2009 riguardano, invece, il rafforzamento del ruolo delle rappresentanze sindacali aziendali in materia di formazione continua. In particolare si attribuiscono alle RSU/RSA compiti in materia di analisi dei fabbisogni formativi e di acquisizione e analisi delle informazioni sui programmi di formazione professionale che le aziende sono tenute a fornire. L'Accordo che si spinge più avanti in questa direzione è quello per il rinnovo del CCNL per l'industria metalmeccanica, che introduce nelle aziende con più di 300 dipendenti la figura del delegato alla formazione, scelto all'interno della rappresentanza sindacale aziendale allo scopo di rendere più efficace il confronto tra azienda ed RSU sulla definizione dei piani di formazione.

Il rafforzamento del ruolo delle rappresentanze sindacali è proposto anche nella maggior parte delle piattaforme esaminate. Sono previsti, in particolare, incontri con cadenza trimestrale tra l'azienda e la RSU per concordare i programmi formativi rivolti ai lavoratori. Inoltre, per sostenere l'occupabilità dei lavoratori e favorire la competitività e lo sviluppo delle imprese in un periodo in cui le aziende stanno andando incontro a profonde ristrutturazioni, in molte piattaforme si propone di implementare la formazione continua adeguandola all'attuale situazione di crisi economico/finanziaria.

3.3 Il ruolo della bilateralità nello sviluppo delle politiche per il lavoro in alcuni comparti/settori

Artigianato

Il 3 luglio 2008 Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai e Cgil, Cisl e Uil hanno formalmente dato avvio alla trattativa per la riforma del modello contrattuale e del sistema di bilateralità nell'artigianato. Tale processo di riforma si è concluso con l'Accordo Interconfederale del 21 novembre 2008. Con tale Accordo si stabilisce di semplificare gradualmente il numero di CCNL presenti nel comparto, riconducendoli a nove macro aree e stabilendo parallelamente le procedure di rinnovo. Allo stesso tempo si afferma la necessità di rilanciare l'esperienza della bilateralità nata con gli Accordi interconfederali degli anni '80 e si prevede l'erogazione di misure di sostegno in caso di sospensione di attività o di riduzione dell'orario di lavoro per crisi congiunturali, nonché in caso di calamità naturali.

Dal punto di vista organizzativo la bilateralità nel comparto artigiano si è sempre configurata soprattutto a livello regionale (Enti bilaterali regionali). Per incentivare, coordinare e sviluppare il sistema degli Enti bilaterali, le Parti nazionali fanno perno sull'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (Ebna), le cui finalità sono state riformulate nell'Accordo del 21 novembre 2008.

All'Ebna sono affidati compiti di coordinamento generale e di supporto alle diverse attività assegnate alla bilateralità. In ogni regione e provincia autonoma si è costituito l'Ente bilaterale di riferimento che ha una sua autonomia statutaria e gestisce il sistema di rappresentanza e i Fondi di sostegno al reddito a livello regionale.

Gli interventi in materia di formazione continua sono attualmente disciplinati dall'Accordo interconfederale sottoscritto il 18 aprile 2007 da Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai e Cgil, Cisl e Uil. L'Accordo contiene un capitolo dedicato specificatamente alle modalità di sottoscrizione e di presentazione dei piani e dei progetti formativi, nel quale si afferma la necessità che le Parti sociali attivino un percorso di condivisione finalizzato a garantire la coerenza delle iniziative di formazione continua ai piani formativi. A questo scopo le Parti sociali sottoscrivono un "verbale di accompagnamento" dei singoli progetti.

Edilizia

L'edilizia è uno dei settori in cui la bilateralità può vantare una delle più lunghe e positive tradizioni. Nel 1980 le Parti firmatarie del CCNL delle imprese edili hanno costituito il Formedil, un organismo centrale bilaterale articolato in Formedil regionali e Scuole edili che operano in ambito provinciale.

Il Formedil nazionale ha il compito di promuovere, coordinare e attuare le iniziative di formazione intraprese dalle Scuole edili. Queste ultime, nate nel secondo dopoguerra, traggono origine dagli accordi delle Associazioni territoriali di categoria e sono dotate di autonomia finanziaria e organizzativa. Destinatari degli interventi formativi organizzati dalle Scuole edili sono: i giovani e gli immigrati che intendono inserirsi nel settore; i lavoratori disoccupati che devono riqualificarsi; i lavoratori delle imprese di costruzione che devono aggiornare le proprie competenze; le figure tecniche e i quadri aziendali che devono perfezionare le proprie competenze. I Formedil regionali hanno il compito di partecipare alla programmazione e all'orientamento dell'attività formativa in ambito regionale.

Il settore ha subito nel corso degli anni una progressiva frammentazione: passando da 61.000 imprese con una media di 13 addetti per un totale di circa 700.000 impiegati nel 1951 ad oggi dove si registrano 775.000 imprese e circa 2 milioni di addetti, con una media di 2,6 addetti per impresa.

In controtendenza rispetto alle novità appena descritte si assiste ad un cambiamento rilevante nella composizione professionale dei lavoratori del settore: negli ultimi 10 anni si è registrato un progressivo aumento degli operai comuni, che oggi rappresentano il 51%, ed una netta diminuzione degli operai specializzati.

Il sistema Formedil ha avviato, a partire dal 2008, una fase di valutazione del proprio ruolo rispetto alle nuove esigenze del settore, che ha portato alla decisione di avviare un progetto complessivo di riconversione. A questo scopo si è ritenuto necessario riconoscere al Formedil e alle Scuole edili un ruolo attivo nella gestione e implementazione del sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché assegnare alle Scuole edili nuovi compiti in materia di programmazione ed erogazione di attività di formazione, soprattutto in materia di sicurezza e di aggiornamento, rivolte sia ai dipendenti, sia agli imprenditori.

Tra le innovazioni contrattuali attivate, risultati positivi ha avuto la formazione di 16 ore rivolta ai lavoratori al primo ingresso nel settore, programmata dalle Scuole edili con un taglio pratico per insegnare a svolgere bene e in sicurezza le mansioni che vengono assegnate ai neo assunti.

A supporto di questo processo innovativo, il sistema che fa capo al Formedil si sta dotando di strumenti in grado di assicurare il percorso formativo per l'intera durata della vita professionale di ogni lavoratore che entri nel sistema bilaterale. Tra questi il "Libretto personale di formazione professionale", che, rilasciato al lavoratore in occasione del primo corso frequentato, lo accompagnerà in tutta la sua vita professionale permettendogli di dimostrare, anche in caso di trasferimenti d'impresa o territoriali, le proprie acquisizioni formative. In tal modo si crea una banca dati anagrafica nazionale di sistema che fa riferimento ad un unico quadro di competenze professionali, registrando tutti gli *step* dello sviluppo professionale.

Altri due strumenti previsti negli Accordi di rinnovo dei CCNL del 2008 e attualmente in fase di costruzione sono il Progetto di Sviluppo Professionale (Psp), che prevede un minimo di 48 ore annuali di formazione da svolgere al di fuori dell'orario di lavoro e la Borsa lavoro nazionale di settore, finalizzata alla creazione di un servizio di collegamento domanda-offerta di lavoro gestito territorialmente dalle Scuole edili.

Studi professionali

Il comparto degli studi professionali ha un rilevante peso economico e sociale: produce infatti oltre il 12% del Pil nazionale e occupa circa un milione di lavoratori, di cui la maggior parte è rappresentata da giovani e da donne con elevata scolarità. Il 55% degli addetti presenta un'età inferiore ai 35 anni e la componente femminile si attesta intorno all'89%.

La costituzione dell'Ente bilaterale era stata prevista già nell'Accordo di rinnovo del CCNL degli studi professionali sottoscritto il 3 maggio 2006.

Con l'Accordo di rinnovo del CCNL del 2008 le parti, al fine di assicurare operatività all'Ente bilaterale nazionale e agli eventuali Enti bilaterali regionali, hanno fissato la quota contrattuale di servizio per il finanziamento degli Enti nella misura globale di 4 euro mensili per 12 mensilità, di cui 2 euro a carico dei datori di lavoro e 2 euro a carico dei lavoratori. Il versamento è dovuto per

tutte le tipologie di lavoratori subordinati ed ha decorrenza dal mese di gennaio 2009. Il 20% del gettito globale è destinato direttamente al finanziamento dell'Ente bilaterale nazionale, il restante 80% è invece ripartito, in ragione della provenienza del gettito, tra gli Enti bilaterali regionali, quando costituiti (art. 7).

E' affidato all'Ente bilaterale il compito di collaborare con le istituzioni regionali che prevedono interventi e benefici economici per il sostegno all'innovazione tecnologica ed alla certificazione di qualità negli Studi, nonché per predisporre, ove autorizzato, le attività relative al servizio di registrazione, nel modello di Libretto formativo del cittadino (di cui al Decreto del Ministero del lavoro del 10 ottobre 2005), delle competenze acquisite dai lavoratori del settore attraverso la formazione.

All'Ente bilaterale è affidato inoltre il sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori nei casi di ristrutturazione e/o riorganizzazione aziendale che comportino la cessazione e/o la sospensione dei rapporti di lavoro, ovvero la promozione di corsi di riqualificazione per il personale interessato a tali provvedimenti.

Formazione professionale

Il 25 gennaio 2008 le Organizzazioni sindacali di categoria Flc Cgil, Cisl Scuola, Uil Scuola e Snals Confasal e le Associazioni datoriali Forma e Cenfop hanno sottoscritto l'Accordo di rinnovo del CCNL per la formazione professionale 2007-2010. L'Accordo riprende le considerazioni inserite nel Protocollo d'intesa per il rinnovo del CCNL del 6 giugno 2006, che contengono due importanti elementi di preoccupazione: il primo riguarda la crisi che interessa il settore della formazione professionale in Italia, che è crisi di identità e di missione prima ancora che finanziaria e occupazionale; il secondo è relativo al ruolo professionale del personale che opera negli Enti di formazione che rischia di perdere valore e dignità.

Le parti individuano la risposta a queste preoccupazioni nell'attivazione di un diffuso processo di innovazione, qualificazione e ristrutturazione del sistema di formazione professionale. A tal fine ritengono indispensabile l'avvio di un processo di qualificazione e di aggiornamento del personale operante nel sistema di FP di competenza regionale e il consolidamento del ruolo della formazione professionale come luogo di formazione lungo tutto l'arco della vita, le cui professionalità e percorsi possono interagire con altri sistemi nella piena autonomia dei soggetti coinvolti.

Uno degli strumenti principali individuato dalle Parti sociali per conseguire questi obiettivi è la bilateralità che deve divenire fattore strategico delle relazioni sindacali, nel rispetto delle reciproche autonomie. A questo scopo l'Accordo di rinnovo del CCNL per la formazione professionale ha previsto la costituzione di un Ente bilaterale nazionale e di un Ente bilaterale in ogni regione, quali strumenti per rispondere alle esigenze dei lavoratori e degli organismi formativi e per supportare i necessari processi di cambiamento.

Per garantire l'operatività del sistema bilaterale si stabilisce un meccanismo di finanziamento degli Enti bilaterali in base al quale il datore di lavoro che applica il CCNL della formazione professionale è tenuto a versare mensilmente all'Ente bilaterale della regione di competenza lo 0,5% del monte salari, di cui il 30% a carico dei lavoratori e il 70% a carico del datore di lavoro. La quota percentuale è calcolata sull'imponibile previdenziale complessivo dei lavoratori, assunti con contratto di lavoro subordinato, ancorché a tempo determinato o a tempo indeterminato ed è utilizzata per alimentare due Fondi di intervento:

- il Fondo per la formazione e gli interventi straordinari destinato ai lavoratori, in presenza di crisi aziendali;
- il Fondo per la realizzazione di progetti di innovazione tecnologica e metodologica presentati dai datori di lavoro.

Al primo Fondo sarà attribuita una quota pari al 70% del ricavato, il restante 30% sarà destinato al secondo Fondo. La ripartizione sul secondo Fondo potrà essere soggetta ad una revisione periodica.

Entro un anno dalla sua costituzione ogni Ente bilaterale regionale deve affiliarsi all'Ente nazionale, versando una quota annuale pari a 0,50 euro per dipendente.

La mancata costituzione degli Enti bilaterali regionali non esime i datori di lavoro dal versamento dei contributi previsti, che confluiranno in un fondo istituito ad hoc dell'Ente bilaterale nazionale e saranno a disposizione degli Enti bilaterali regionali al momento della loro costituzione.

Mentre lo Statuto dell'Ente bilaterale nazionale degli enti di formazione era stato inserito nell'Accordo di rinnovo del CCNL del 2008, il Regolamento dell'Ente è stato approvato nel novembre del 2008 per disciplinare le modalità di gestione dell'Ente nazionale e delle risorse finanziarie.

Capitolo 4 -Uno sguardo all'Europa

4.1 - *Il riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro: il sistema spagnolo*

Il modello di formazione continua spagnolo presenta alcune similarità rilevanti con il nostro: è fondato sulla condivisione tra le parti sociali e con le amministrazioni centrali e regionali, prevede l'accordo tra l'impresa e le rappresentanze dei lavoratori per la realizzazione di piani formativi per i lavoratori, condivide le stesse preoccupazioni per lo sviluppo della formazione nelle PMI e per la valutazione dell'impatto della formazione.

Le emanazioni in sede normativa e la forte tensione alla soluzione dei problemi che caratterizza i diversi attori istituzionali e sociali in Spagna, soprattutto in quest'ultimo periodo, consentono di guardare a questa esperienza come un possibile riferimento per l'elaborazione di politiche nazionali più rispondenti ai nuovi bisogni di promozione della competitività, della salvaguardia dei livelli occupazionali e dell'occupabilità dei lavoratori.

Sintetica descrizione del sistema e delle tipologie di azioni – La Formazione continua (*Formación Profesional para el Empleo*) è, in Spagna, un sottosistema della Formazione professionale. E' regolata dal Real Decreto 395 del 23 marzo 2007¹⁶ e ha per oggetto sia la formazione dei lavoratori occupati che dei disoccupati.

Il sistema prevede tre tipologie di azioni:

1. *Formación de demanda*, ovvero Piani formativi realizzati dalle imprese e Permessi individuali di formazione (PIF) e finanziati con il credito derivante dai versamenti obbligatori allo Stato;
2. *Formación de oferta*, ovvero piani di formazione prioritariamente rivolti a lavoratori occupati e disoccupati, realizzati da organismi / enti di formazione e attuati a livello statale tramite accordi tra il SPEE e le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori;
3. azioni di sostegno e accompagnamento alla formazione.

Le funzioni di programmazione, gestione e controllo della formazione continua finanziata dallo Stato è di competenza del *Servicio Público de Empleo Estatal* (SPEE) per la *formación de demanda*, unitamente alle *Comunidad Autonomas* per la *formación de oferta*, in collaborazione con la *Fundación Tripartita para la Formación en Empleo*.

La connotazione bilaterale e trilaterale del sistema spagnolo – Oltre all'amministrazione centrale già nominata, il SPEE del Ministerio de Trabajo e Inmigración, e quelle regionali, le *Comunidad Autonomas*, il sistema spagnolo di formazione continua vede la presenza di diversi organismi espressione del dialogo sociale.

Il principale organismo di consultazione e partecipazione tripartita è il *Consejo General del Sistema Nacional de Empleo*, che ha il compito di garantire l'efficacia degli obiettivi generali del sistema, attraverso la *Comisión Estatal de Formación para el Empleo*, costituita in seno allo stesso Consejo, che ne mantiene il carattere paritario e tripartito sia nella composizione che nelle regole di funzionamento. Ulteriori strumenti di partecipazione al sistema della formazione continua sono le *Comisiones Paritarias*, costituite dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro

¹⁶ La cui attuazione è garantita dai successivi Orden TAS/2307/2007 per la *formación de demanda* e Orden TAS/718/2008 per la *formación de oferta*.

più rappresentative, che possono essere *settoriali* (nazionali) o *territoriali* (regionali). Infine, un ruolo rilevante è assolto dalla *Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo* (FTFE), costituita dall'Amministrazione pubblica e dalle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative¹⁷.

Il quadro normativo – I dispositivi legislativi fondamentali che configurano l'attuale sistema per il riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro sono: 1) Legge quadro (*Ley Organica*) 5/2002 del 19 giugno; 2) Real Decreto 1506/2003 del 28 novembre; 3) Real Decreto 1538/2006 del 15 dicembre; 4) Real Decreto 34/2008 del 18 gennaio; 5) Real Decreto 1224/2009 del 17 luglio¹⁸.

Con la Legge quadro 5/2002 viene istituito il Sistema Nazionale delle Qualifiche e della Formazione Professionale, composto dagli strumenti e dalle azioni necessarie per l'integrazione tra le offerte di formazione professionale, nonché la valutazione e l'accreditamento delle corrispondenti competenze. Viene introdotto, il Catalogo Nazionale delle Qualifiche Professionali (*CNCP*) quale strumento di riferimento dell'intero sistema. L'*Instituto Nacional de las Cualificaciones* (*INCUAL*) definisce, elabora e aggiorna il *Catálogo* e il corrispondente *Catálogo Modular de Formación Profesional* (*CMFP*), che definisce le attività formative necessarie per il conseguimento di specifiche competenze.

La Legge quadro è stata integrata nel 2003 mediante il Real Decreto 1506/2003, dove sono state definite le linee guida per i "Certificati di Professionalità", che si ottengono con modalità non formali di apprendimento. Allo sviluppo di questa modalità di accreditamento contribuiscono i *Centros integrados de formación profesional*, che rispondono alla finalità di garantire un'offerta formativa idonea.

Con il Real Decreto 1538/2006, relativo all'ordinamento generale della formazione professionale e del sistema educativo spagnolo, e con il Real Decreto 34/2008 con il quale vengono regolati i Certificati di Professionalità, si definiscono i requisiti e le procedure per la valutazione e l'accreditamento delle competenze acquisite nel corso dell'esperienza di lavoro e/o attraverso canali non formali di formazione. Infine, con il Real Decreto 1224/2009 viene definito il procedimento unico per la valutazione e l'accreditamento delle competenze acquisite.

Il modello di riferimento – Come previsto già dalla Legge quadro del 2002, il punto di riferimento della procedura è il Catalogo delle qualifiche, organizzato per *Famiglie Professionali* (ossia ambiti di professionalità identificati in base a criteri di affinità delle competenze) e per *Livelli di qualificazione*, che tengono conto dei differenziali di conoscenza, di iniziativa, autonomia, responsabilità e complessità nella realizzazione di un'attività. Ogni qualifica è descritta in termini di Unità di Competenza (UC), definibile come l'insieme minimo di competenze professionali suscettibile di riconoscimento, valutazione e accreditamento. Ogni UC è correlata ad un *Modulo formativo* (contenuto nel *Catálogo Modular de Formación Profesional*), che descrive l'apprendimento necessario all'acquisizione dell'unità di competenza. Le iniziative formative correlate al Catalogo sono comprese dalle tipologie della *formación de oferta* e della formazione in alternanza.

¹⁷ La Fundación è costituita, in particolare dal Servicio Público de Empleo Estatal, dalle organizzazioni dei datori di lavoro CEOE (*Confederación Española de Organizaciones Empresariales*) e CEPYME (*Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa*), dai sindacati dei lavoratori CCOO (*Comisiones Obreras*), UGT (*Unión General de Trabajadores*) e CIG (*Confederación Intersindical Galega*)

¹⁸ I testi delle Leggi indicate sono interamente consultabili nel sito dell'INCUAL all'indirizzo http://www.educacion.es/educa/incual/ice_legislacion_ing.html

La procedura prevista dal Real Decreto 1224/2009 – Le amministrazioni competenti, attraverso avvisi pubblici, attivano le procedure di valutazione e accreditamento.

La procedura vera e propria di valutazione e accreditamento, per i candidati ammessi, consiste di tre fasi:

- 1) consulenza: a carattere individuale o collettivo e può avvenire nell'ambito di incontri o per via telematica, all'esito il richiedente può decidere se accedere alla fase successiva;
- 2) valutazione della competenza professionale: valutazione delle competenze necessarie all'ottenimento di una qualifica, attraverso l'osservazione del comportamento del candidato/a nel luogo di lavoro, simulazioni, prove standardizzate o intervista professionale;
- 3) accreditamento e registrazione della competenza professionale: i risultati della precedente fase sono trasferiti dall'amministrazione competente ad un Registro, di carattere nazionale, di responsabilità del SPEE .

4.2 - La riforma del sistema francese di formazione continua a seguito dell'approvazione della Legge relativa all'orientamento e alla formazione professionale lungo tutto l'arco della vita

Il sistema della formazione continua francese è stato, soprattutto recentemente, oggetto di attenzione delle politiche nazionali per la similarità che da esso presenta con la situazione italiana. La riforma francese si è avviata con la pubblicazione, il 25 novembre, della *Legge sull'orientamento e la formazione professionale lungo tutto l'arco della vita* che orienta la formazione continua ai nuovi bisogni di tutele e di stabilità e in tal senso costituisce una prassi di interesse in relazione al dibattito sulla rivisitazione del nostro sistema. Tale rimodulazione si è resa necessaria a fronte di numerose critiche sull'effettivo funzionamento del sistema caratterizzato soprattutto dallo scollegamento tra le varie strutture e dalla complessità dei dispositivi che divengono poco accessibili.

Una sintetica introduzione al sistema francese di formazione continua

Il sistema della formazione continua in Francia trae origine dal primo accordo interprofessionale del 1970 e dalla legge di recepimento del 1971 su “*la formazione professionale continua nel quadro dell'educazione permanente*” (detta “*Legge Delors*”). Con essi furono introdotti l'obbligo per le imprese di versare una contribuzione finalizzata alla formazione continua, il diritto dei lavoratori ad usufruire di attività formative attraverso il *Congedo Individuale di Formazione* (CIF) e l'istituzione degli OPCA, incaricati della raccolta delle risorse provenienti dai contributi delle imprese e del finanziamento di piani formativi concordati tra le parti¹⁹.

Gli OPCA assolvono ad una funzione rilevante nel sistema della formazione continua, unitamente a:

- lo *Stato*, che tramite il Ministero del lavoro promuove azioni formative per i soggetti deboli e azioni di sistema;
- le *Regioni*, che hanno ampie competenze in materia di formazione continua;
- le *imprese*, che realizzano le iniziative di formazione continua.

I dispositivi attualmente disponibili per l'accesso alla formazione dei lavoratori sono:

- *Piano di formazione*, su iniziativa del datore di lavoro,
- *Congedo di Formazione* (CIF), su richiesta del lavoratore,

¹⁹ Gli OPCA hanno sostituito i preesistenti FAF (Fondi d'Assicurazione Formazione), nati con la legge del 31 dicembre 1968 e costituiti pariteticamente, che avevano il compito di raccogliere i fondi versati dalle imprese, gestire i dispositivi di accesso alla formazione e sostenere le imprese nella programmazione e realizzazione di iniziative formative.

- *Diritto Individuale di Formazione (DIF)*, che consiste nel diritto del lavoratore di disporre di venti ore l'anno per la propria professionalizzazione,
- *Dispositivi di professionalizzazione*, consistenti in *Periodi o Contratti di professionalizzazione*,

In base al Codice del lavoro, qualsiasi impresa, deve contribuire allo sviluppo della formazione continua partecipando ogni anno al finanziamento di interventi formativi diretti ai lavoratori. In relazione alla destinazione specifica, l'obbligo di versamenti dei datori di lavoro di imprese con più di 9 dipendenti viene così ripartito:

- sono destinati ad un OPCA lo 0,20% del monte salari per il finanziamento dei CIF e lo 0,50% per i Dispositivi di professionalizzazione e per i DIF;
- il residuo può essere utilizzato per il finanziamento di Piani di formazione o come ulteriore versamento ad un OPCA o allo Stato

Le imprese con 9 dipendenti o meno non possono utilizzare direttamente i loro contributi, ma devono effettuare obbligatoriamente il versamento, presso un OPCA, di un contributo pari allo 0,55% del monte salari.

Le principali modifiche ed innovazioni introdotte dalla Legge n°2009-1437

La principale innovazione riguarda la creazione di un fondo, *Fond Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP)*, che finanzierà azioni di qualificazione e riqualificazione per i lavoratori occupati più vulnerabili e per quelli in cerca di occupazione. Esso andrà a sostituire l'attuale *Fonds unique de péréquation (FUP)* e disporrà di nuove risorse, a valere dei contributi obbligatori delle imprese. Potrà finanziare azioni di formazione rientranti nel nuovo dispositivo *Préparation opérationnelle à l'emploi* che consente ai disoccupati di acquisire competenze utili prima dell'assunzione in un'impresa. Per promuovere ulteriormente la formazione per le PMI prevede che gli OPCA isolino i contributi delle imprese con 10-49 dipendenti in una sezione contabile specifica, in maniera da poter prevedere diverse forme di programmazione degli interventi rispetto a quelle di maggiori dimensioni. Restano ancora aperti il problema delle priorità delle azioni e quello delle modalità di rimborso per le imprese che beneficeranno di tale assistenza attraverso l'OPCA cui aderiscono. Inoltre, risulta ancora poco chiara l'attività dello Stato, in particolare per la formazione dei disoccupati, e manca il coinvolgimento delle Regioni nella governance del sistema.

La Legge, inoltre, introduce alcune innovazioni nei dispositivi esistenti per la formazione dei lavoratori, tra cui:

- *La portabilità del DIF*: esso può essere trasferito tra due contratti di lavoro. In tal modo un lavoratore che ha acquisito il diritto in una azienda può utilizzare – su richiesta – le restanti ore nel nuovo posto di lavoro o durante il periodo di disoccupazione per fruire di attività formative, di bilancio delle competenze o di VAE.
- *L'estensione del CIF alla formazione al di fuori dell'orario di lavoro*:- possibilità di finanziare progetti di formazione nell'ambito del CIF.
- *La semplificazione dei Piani di formazione*: vengono ridotti da tre a due categorie: misure di adattamento al posto di lavoro e corsi per lo sviluppo delle competenze.
- *L'intervista professionale per i lavoratori over 45*: creata da un precedente accordo²⁰, diventa obbligatoria nelle aziende con più di cinquanta dipendenti over 45.

²⁰ L'Accordo Nazionale Interprofessionale del 20 settembre 2003 ha introdotto l'intervista annuale di valutazione delle prospettive a medio termine (2-3 anni) del dipendente che, a tale scopo, può fare richiesta di un bilancio di competenze, di una VAE, di un'opportunità di professionalizzazione, dell'utilizzo del proprio DIF.

- *L'ampliamento del Contratto di professionalizzazione* - Questo dispositivo viene esteso ad altre tipologie di destinatari, compresi i beneficiari di RSA (*Revenu de Solidarité Active*). La legge mira a inoltre a facilitare l'accesso ai giovani senza qualifiche.

I nuovi dispositivi introdotti dalla Legge - Essa ha recepito alcune fondamentali indicazioni formulate nell'ANI del 7 gennaio, come lo strumento della *préparation opérationnelle à l'emploi*, il "passaporto orientamento e formazione" e il *bilan d'étape professionnel*.

Cambiamenti indotti dalla nuova Legge sull'operato degli OPCA - Oltre alla creazione del nuovo Fondo FPSPP, la Legge annuncia la riforma degli OPCA voluta dal Governo, operando una riduzione degli organismi attraverso l'istituzione di una "soglia minima" di raccolta che ammonti a 100 milioni di euro; valutazione delle "performance gestionali", della coerenza del campo di intervento e della natura dei servizi resi agli aderenti. Inoltre, si incoraggiano gli OPCA a potenziare il proprio ruolo consulenziale, i "servizi di prossimità" nei confronti delle aziende²¹. Infine, ogni OPCA sarà tenuto a definire un accordo triennale, tra le parti costituenti, con obiettivi, modalità di finanziamento e di realizzazione delle attività.

²¹ Con il termine "servizi di prossimità" viene intesa l'articolazione della presenza degli organismi sul territorio, finalizzata a determinare un'informazione capillare sul territorio, una più ampia conoscenza tra le imprese (soprattutto le PMI e le microimprese) degli strumenti di finanziamento della formazione continua, maggiori possibilità di accesso, un migliore e più efficace monitoraggio degli andamenti sui singoli territori. Va sottolineata una generale tendenza degli OPCA ad assicurare tali servizi, pur in misura ancora non sufficiente, come dimostrato in De Saintignon P., Vilchien D., Dole P., Guedj J., *Evalutaion du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF)*. *Rapport de synthèse*, Inspection Générale des Affaires Sociales, Mars 2008.