



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI**
Dipartimento per le politiche del lavoro
e dell'occupazione e tutela dei lavoratori

UFFICIO CENTRALE OFPL

LA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA

RAPPORTO 2002

VOLUME I

Introduzione

Il presente rapporto descrive i risultati raggiunti dal nostro paese nel campo della formazione continua all'inizio del nuovo millennio.

Gli sforzi compiuti per aumentare la dotazione di risorse finanziarie provenienti dal bilancio nazionale hanno contribuito a creare una maggiore propensione ad investimenti privati da parte delle imprese e dei lavoratori avvicinando, anche se in misura ancora parziale, le performance del sistema Italia a quelle dei paesi europei e dell'area Ocse.

Il sostegno dei Fondi Strutturali, ed in particolar modo del Fondo Sociale Europeo, ha offerto una cornice efficace per la programmazione degli interventi e per la valorizzazione delle buone pratiche orientate alla costruzione di nuovi bacini di competenze a livello aziendale, settoriale e territoriale.

Nel corso degli ultimi due anni si è proceduto alla ulteriore riarticolazione delle politiche formative con nuove forme di integrazione tra formazione iniziale e formazione continua, come nel caso degli IFTS aperti ai soggetti adulti portatori di esperienza, e con l'attribuzione di responsabilità sempre maggiori alle Parti sociali. Quest'ultime identificate ormai non solo come istituzioni impegnate nella definizione dei fabbisogni di formazione ma anche come attuatori responsabili degli interventi di interesse pubblico e collettivo.

Ministero del Lavoro, Regioni ed Enti territoriali stanno sperimentando, anche sul terreno della formazione continua, le nuove competenze assegnate a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione. Si cercano nuove centralità nei ruoli assegnati alle istituzioni pubbliche, alle parti sociali e alle imprese dovendo rispondere alle necessità di un'organizzazione del lavoro e di modelli di relazioni industriali, fortemente segnati dalle variabili settoriali e dai contesti territoriali.

Il nostro sistema di formazione, che sino all'inizio degli anni 90 aveva sostanzialmente negato la centralità al problema della formazione dei lavoratori, avendo assunto a target di riferimento quasi esclusivamente il giovane in cerca di prima occupazione, ha gradualmente

scoperto la rilevanza della creazione e della “manutenzione” delle competenze sia in coincidenza di processi di sviluppo locale che in presenza di crisi aziendali. Testimonianza della cresciuta attenzione intorno ai temi della formazione continua sono i provvedimenti varati dalle amministrazioni pubbliche responsabili delle politiche dell’impiego e delle vertenze di lavoro nonché le amministrazioni centrali che sono impegnate a rilanciare l’integrazione tra le politiche dell’istruzione, dell’università e delle ricerca.

Sono i primi risultati dell’attività di ricerca che ci permettono, per la prima volta nella ancora recente storia della formazione continua, di mettere in relazione, comparandoli, i dati provenienti da indagini campionarie che si stanno conducendo, con l’utilizzo, noi riteniamo in modo utile, di spazi offerti dalle azioni di sistema previste nell’ambito delle azioni cofinanziate dal FSE.

L’attività di osservazione ricorrente, che sarà impegno permanente almeno sino al 2006, permette di porre in relazione le dinamiche spontanee delle imprese e dei lavoratori, la loro propensione ad investire (tempo e risorse economiche) in formazione, con i più generali processi di cambiamento e di investimento nelle innovazioni tecnologiche e organizzative, nelle ricerche per nuovi prodotti e per nuovi mercati. Anche gli interventi pubblici sono aumentati di volume, di intensità e sono mutati nelle forme.

Per quanto attiene alle imprese, le ricerche confermano a grandi linee la diversa distribuzione dell’interesse rivolto alla formazione in base alla dimensione e in base alla variabile settoriale. Va rimarcato che vi sono ancora molte grandi imprese che non hanno un vero e proprio piano organico di formazione e che sono poche quelle che ritengono utile negoziare con le rappresentanze dei lavoratori gli obiettivi e le modalità del fare formazione. Dall’indagine pilota sulle microimprese di Firenze e Treviso (vedi cap.2) emerge il dato interessante di una correlazione molto positiva tra appartenenza alle associazioni di rappresentanza e partecipazione ad attività di formazione, sia per il titolare che per i propri dipendenti, nonché una ricerca di contenuti formativi e di modalità di accesso più consone alle intrinseche esigenze delle imprese minori.

Sul fronte dei lavoratori, al di là del dato positivo della partecipazione dei lavoratori dipendenti ad azioni formative, si delinea un risultato interessante anche dalla indagine sui lavoratori indipendenti e sui titolari di PMI che sono, in base a tutte le analisi, da considerare quali figure chiave nel nostro panorama economico.

L'esame dei risultati della programmazione degli interventi pubblici più recenti presenta, come di consueto, luci ed ombre.

La scelta, operata di comune accordo tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti sociali di "forzare" in direzione della piena attuazione dei principi della legge 196/97 e del dispositivo previsto dall'articolo 118 della legge 388 del 2000 non ha portato ancora i risultati sperati.

Positivo è senza dubbio il risultato, descritto nelle monografie regionali (vedi cap.4), della sperimentazione dei piani formativi aziendali, territoriali e settoriali. Un giudizio che premia gli sforzi di tutti coloro che hanno investito per dare risposte comuni al problema condiviso di costruire nuovi contesti di competitività per le imprese (e per i loro distretti) promuovendo nel contempo la crescita dei singoli lavoratori coinvolti nei processi. I piani formativi possono rappresentare l'antidoto alla progressiva marginalizzazione dei lavoratori meno istruiti, meno professionalizzati e meno dotati di conoscenze-competenze di valore strategico in vista dei processi di mobilità e cambiamento.

Non sono invece ancora operativi i Fondi Interprofessionali per la formazione continua anche se è praticamente completata la fase della stipula degli accordi tra le confederazioni nazionali.

Le parti che hanno siglato gli accordi per i Fondi sono al momento impegnate nella definizione delle regole interne di funzionamento degli apparati e contemporaneamente sono presenti indirettamente nelle diverse sedi ove si definiscono, anche a livello decentrato, le esigenze e le strategie di risposta formativa.

I dati sull'utilizzo del FSE da parte delle regioni soffrono della naturale difficoltà tipica della fase di avvio di un nuovo periodo di programmazione. La definizione di nuove regole

di comportamento rende sempre difficile il raggiungimento di buoni risultati in termini di spesa. Le risorse permettono di rispondere alle necessità di centinaia di migliaia di lavoratori per anno, soprattutto se gli interventi sono di breve durata. Una quota significativa dovrebbe essere messa disposizione dei soggetti più deboli (lavoratori a professionalità bloccata o addetti o titolari di imprese minori), sono però poche le amministrazioni che hanno operato scelte mirate. Dalla lettura dei bandi e degli avvisi pubblici sembra che esista, anche per il periodo 2000-2006, il rischio di offrire opportunità di formazione agli occupati in genere, favorendo di fatto i soggetti più capaci a cogliere le opportunità e quindi i più preparati.

Si sta avvicinando la scadenza della verifica di medio termine degli interventi sostenuti dal FSE e anche per la formazione continua questo appuntamento può rappresentare una opportunità di confronto tra le dinamiche economiche e sociali ed il ruolo svolto dagli interventi pubblici.

La disponibilità di una maggior mole di dati provenienti da indagini mirate e il miglioramento delle basi informative di origine amministrativa possono permettere, già dai prossimi mesi, una ridefinizione più efficace delle diverse linee di politica pubblica.

1 Le politiche per la Formazione Continua in Italia

1.1 Lo sviluppo delle politiche per la Formazione Continua

Il sistema italiano di formazione continua ha una storia recente ma ha già vissuto, soprattutto negli ultimi 3-4 anni, un rapidissimo sviluppo dovuto alla recente introduzione di molteplici strumenti e dispositivi di attuazione, diversi nella loro natura e nella ratio sottostante, oltre che nelle procedure di implementazione. Un tale sistema, pertanto, si configura come un fenomeno complesso, la cui analisi in termini di *policy* richiede l'utilizzo di diverse chiavi di lettura, capaci di mettere a fuoco ogni parte del sistema nelle sue numerose componenti.

Il sistema di formazione continua nel nostro paese, alimentato da risorse pubbliche, si avvale oggi di cinque strumenti finanziari principali:

- il **Fondo Sociale Europeo**, che nella programmazione 2000-2006 prevede in tutte le regioni lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle PMI; sempre in ambito comunitario va citata l'Iniziativa **EQUAL**;
- la **legge 236/93**, che istituisce un fondo per la formazione professionale attraverso il quale sono stati finanziati, ad oggi, non solo interventi di formazione aziendale ma anche la sperimentazione di percorsi di formazione individuale e il finanziamento di piani formativi concordati dalle parti sociali a livello aziendale, settoriale e territoriale;
- la **legge 53/00**, che riconosce il diritto generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita e a tal fine finanzia congedi formativi legati alla rimodulazione degli orari di lavoro;

- la legge 388/00, art. 118 (Finanziaria 2001), che istituisce i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, gestiti dalle parti sociali e articolati regionalmente e territorialmente;
- la legge 383/01, art. 4 (Tremonti bis), che introduce agevolazioni alle aziende che investono in formazione per cui, attraverso la defiscalizzazione, l'amministrazione finanziaria dello Stato premia le imprese che investono nella formazione dei propri dipendenti

Box 1 – L'avvio di una politica di formazione continua negli anni Novanta

In Italia, fino agli anni Novanta, il peso dell'intervento pubblico nella formazione continua è stato poco consistente ed ha riguardato il finanziamento di piani formativi aziendali previsti nell'Obiettivo 1, 2 e 5b del Fondo Sociale Europeo. Su versante comunitario, il programma Force, concluso nel 1993 ed evoluto nell'iniziativa Adapt, si è concentrato prevalentemente sull'elaborazione di studi modelli di formazione continua.

A partire dal 1993, si è sviluppata un'importante iniziativa congiunta fra governo e parti sociali per la modernizzazione del sistema formativo in un'ottica europea. Tale azione si è sostanziata in tre accordi:

1. L'accordo tripartito del 23 luglio 1993 sul costo del lavoro che ha, fra l'altro, definito il nuovo assetto istituzionale del sistema formativo e ha posto le basi per il varo della legge 236/93.
2. L'accordo tripartito del 25 settembre 1996, sfociato nella legge 196/96 (cosiddetto "Pacchetto Treu"), che ha indicato gli obiettivi generali della riforma del sistema formativo.
3. L'accordo del 22 dicembre 1998, che ha specificato le caratteristiche del sistema.

Il primo massiccio intervento per lo sviluppo della Formazione Continua e per rafforzare le competenze dei lavoratori italiani si è avuto con l'attuazione del DOCUP dell'Ob. 4 degli anni 1994-99.

Dall'esame dei primi risultati dell'esperienza sostenuta con il Fse trae origine una sperimentazione, impostata nel 1996, della "via italiana alla Formazione Continua" con le risorse di cui all'articolo 9 (commi 3 e 3 bis) della Legge 236/93.