

L'integrazione tra diversi fondi finalizzati alla crescita del capitale umano nella Pubblica Amministrazione diventa dunque un tema rilevante, poiché consente di realizzare obiettivi più ambiziosi rispetto ad interventi formativi slegati o emergenziali.

Rispetto alla misura D1 si può affermare che il Fse ha contribuito al rafforzamento dell'intervento pubblico in materia di formazione dei dipendenti del settore privato in continuità con quanto avviato in materia dall'Ob. 4 1994-99. I dati di avanzamento dimostrano che le Amministrazioni regionali e provinciali sanno governare tale politica al pari delle altre cofinanziate e che le caratteristiche della programmazione regionale trovano un riscontro positivo presso le imprese del territorio. Lo strumento del voucher, se pur presente, sembra configurarsi più come dispositivo di politica aziendale che come risultato di una scelta individuale del lavoratore di formarsi.

Più difficoltoso risulta, invece, il perseguimento dell'obiettivo di fare della formazione continua uno strumento di garanzia dei lavoratori più deboli. I dati relativi all'utenza coinvolta nelle azioni della misura segnalano che le scelte formative delle aziende si sono concentrate su lavoratori relativamente forti (almeno rispetto al titolo di studio ed all'età).

Capitolo 2.2 - Gli strumenti delle politiche nazionali

2.2.1 - La legge 236/1993 tra Progetti aziendali e Piani formativi

L'introduzione dei Piani Formativi, intesi come diversa e peculiare modalità di programmazione e organizzazione della formazione continua e posti alla base delle future attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali, risale al 1998, quando il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, utilizzando le risorse e gli strumenti di intervento già predisposti dalla legge 236/93 (per innovarne l'approccio sulla base delle previsioni della legge 196/97) finanziò azioni di sistema relative alla "Promozione e sperimentazione di piani formativi annuali, sia a livello aziendale che territoriale", rivolte ai soggetti che avrebbero partecipato alla definizione concertata dei piani formativi stessi (rappresentanti aziendali, dirigenti di impresa, responsabili delle associazioni datoriali e sindacali). Nel 1999 si è passati invece al finanziamento di veri e propri piani formativi diretti ai lavoratori, con la realizzazione di una sperimentazione nazionale attraverso le risorse stanziare con la Circolare 65/99. Il piano formativo è definito come un "programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali o territoriali". Sulla base delle indicazioni del Comitato di Indirizzo degli interventi di formazione continua finanziati *ex lege* 236/93, alle due tipologie di piano formativo già citate dalla legge 196/97 (aziendale e territoriale) ne viene aggiunta una terza, quella settoriale. Il piano formativo settoriale e territoriale si presta a sfruttare il valore aggiunto di economie di scala consentite dall'impostazione di interventi in ambiti territoriali o settoriali omogenei (la risposta alla sola Circolare 65/99 è stata consistente: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha ricevuto 568 proposte di piani formativi, finanziandone 70).

Alla fase della sperimentazione nazionale è seguita una "regionalizzazione" del finanziamento pubblico dei piani formativi con l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di due successivi provvedimenti di attuazione della legge 236/93 (nel 2000, con la Circolare n. 92 e, nel 2001, con il D.D. 511), che hanno destinato alle Regioni e Province autonome circa 173 milioni di euro.

La tabella seguente riporta il quadro dei finanziamenti distribuiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alle Regioni nel corso del triennio 2000 - 2002 che comprende anche l'ultimo provvedimento di attuazione (Circolare 30/2000) che ha finanziato i tradizionali progetti aziendali o interaziendali prima dell'introduzione dei piani formativi.

Tab. 11 – Le risorse finanziarie della legge 236/93 nel triennio 2000 – 2002.

Provvedimento di attuazione della legge 236/93	Progetti aziendali e interaziendali	Piani formativi	Totale
Circ.30/00 (2000)	77.468.534,86		77.468.534,86
Circ.92/00 (2000)	73.336.879,67	80.050.819,36	153.387.699,03
DD 511/01 (2001)		92.962.241,84	92.962.241,84
Totale	150.805.414,53	173.013.061,2	323.818.475,73

L'analisi specifica degli esiti delle iniziative di formazione può essere sintetizzata considerando alcuni indicatori che offrono una dimensione fisica, distinguendo tra progetti di formazione aziendale e

piani formativi, considerandoli separatamente. Come si può osservare nello schema seguente sono stati accorpati il numero di progetti finanziati, i lavoratori formati e le imprese coinvolte per ciascuna delle due tipologie, per offrime una dimensione di specie, svincolata, quindi, delle singole fonti di finanziamento.

Tab.12 – Risultati attuativi dei provvedimenti ex legge 236/93 nel triennio 2000 - 2002

Provvedimenti Attuativi	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
Circ. 30/00 (prog.aziendali)	7.033	111.344	9.170
Circ. 92/00 (prog.aziendali)			
Circ. 92/00 (piani formativi)	3.859	158.367	9.129
D.D. 511/01 (piani formativi)			
TOTALE	10.892	269.711 (*)	18.299

(*)il dato non tiene conto di una parte degli interventi finanziati dalle Regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli V.G., Lazio, Marche, Sicilia, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta.

Fonte: elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Sia i piani che i progetti aziendali finanziati nel triennio hanno raggiunto un numero consistente di destinatari, e tutte le iniziative nel loro complesso hanno coinvolto quasi 270.000 lavoratori e oltre 18.000 imprese. Il dato riportato deve essere considerato parziale: per alcune Regioni non sono disponibili dati fisici di attuazione, soprattutto per quanto riguarda il D.D 511/01 (per una considerazione complessiva degli ulteriori limiti di attendibilità delle informazioni attualmente disponibili, vedi più oltre).

Si propone comunque un ulteriore approfondimento che riguarda alcuni indicatori di sintesi calcolati sulle risorse finanziarie e sui progetti e piani, relativamente a quelle realtà regionali per le quali si dispone del dato 'ex ante' già completo e consolidato (in particolare si tratta di 14 amministrazioni su 21, considerando anche le due Province Autonome di Trento e Bolzano).

Tab.13 - Indici fisico-finanziari relativi ai Progetti aziendali e pluriaziendali

Indici finanziari	Valori in euro	Indici fisici	
Costo pubblico medio per progetto	20.721,26		
Costo pubblico medio per lavoratore	1.316,34	Numero medio di lavoratori per progetto	15,74
Costo pubblico medio per impresa	15.850,89	Numero medio di imprese per progetto	1,31

Fonte: elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Tab.14 - Indici fisico-finanziari relativi ai Piani formativi

Indici finanziari	Valori in euro	Indici fisici	
Costo pubblico medio per progetto	40.971,68		
Costo pubblico medio per lavoratore	993,70	Numero medio di lavoratori per progetto	41,23
Costo pubblico medio per impresa	17.430,37	Numero medio di imprese per progetto	2,35

Fonte: elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

I piani formativi hanno in genere una dimensione maggiore dei tradizionali progetti aziendali o pluriaziendali, ciò risulta con evidenza dalle differenze relative ai costi medi e al numero di imprese e di lavoratori coinvolti per singola iniziativa (poco più di 15 lavoratori per i progetti aziendali contro i circa 40 dei Piani formativi). Particolarmente interessante è il dato relativo al costo medio per lavoratore avviato in formazione, significativamente più basso nei piani formativi; probabilmente ciò è dovuto, tra l'altro, alla maggiore attenzione che una iniziativa complessa in genere richiede nella fase di progettazione.

La ricostruzione per Regione degli interventi finanziati con i fondi della legge 236/93 nel Triennio 2000 – 2002, illustrata nel dettaglio all'interno dello schema riportato nelle pagine seguenti, rappresenta già un buon livello di informazione per la definizione di un quadro complessivo dell'attuazione, è però carente in più punti (carenze che andranno colmate anche in collaborazione con le Regioni, responsabili della pianificazione e della gestione concreta degli interventi):

- in primo luogo, tutti i dati riportati fanno riferimento ad una situazione *ex ante*, cioè alla situazione al momento dell'assegnazione del finanziamento alle iniziative e non tengono conto quindi delle rinunce alla realizzazione del progetto intervenute successivamente all'approvazione, della riduzione del numero dei lavoratori coinvolti che si verifica fisiologicamente nel corso delle attività formative, delle revisioni progettuali che non di rado intervengono in corso di attuazione, ecc. Tutti elementi questi che spesso possono essere valutati nella loro reale portata solo in sede di rendicontazione delle iniziative e quindi a distanza di molti mesi dalla conclusione;
- inoltre, mancano dati completi per tutte le amministrazioni relativamente alle realizzazioni finanziate con l'ultimo D.D. 511 del 2001 (il primo provvedimento dedicato esclusivamente al sostegno dei piani formativi). In questo caso va segnalato che alcune Regioni (in particolare nel Mezzogiorno) non hanno ancora attivato le procedure per la realizzazione concreta degli interventi;
- in alcuni casi, il dato sui lavoratori e sulle imprese coinvolte non è completo e attendibile e ciò dipende spesso dai meccanismi scelti dalle Regioni per la raccolta e l'analisi delle proposte progettuali che non permettono sempre, almeno nella fase *ex ante*, di quantificare definitivamente tali variabili;
- anche nell'attribuzione degli esiti al singolo provvedimento di attuazione, si riscontrano difficoltà, non sempre facilmente sormontabili a causa di meccanismi amministrativi, peraltro perfettamente comprensibili e giustificati: in alcuni casi, infatti, le proposte progettuali non vengono finanziate con il provvedimento in corso di attuazione ma con i residui del precedente e ciò complica notevolmente i tentativi di ricostruzione.

Tutto ciò non fa che confermare quanto detto in precedenza (par. 1.6) circa la necessità di implementare, in sinergia con gli strumenti esistenti, un processo di dimensione nazionale per il monitoraggio periodico di tutte le attività di formazione continua cofinanziate con fondi pubblici.

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 15 - Ricostruzione regionale degli interventi finanziati dalla legge 236/93 nel triennio 2000 – 2002 in base alle informazioni attualmente disponibili
(risorse stanziare, iniziative finanziate, lavoratori e imprese coinvolte)

Abruzzo	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.313.304,80			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.254.148,92	153	1.087	167
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.881.223,38	38	908	124
	D.D. 511/01 (L.388/00)(p. form)	1.794.171,27			
Abruzzo totale	TOTALE	6.242.848,37	191	1.995	291
Basilicata	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.577.181,95			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	160.266,86	101	956	156
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.859.244,84			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	1.450.210,97	138	1.322	180
Basilicata totale	TOTALE	5.046.904,62	239	2.278	336
Bolzano	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	244.180,09			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	266.445,39	51	525	42
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.509.857,20	16	574	61
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	1.217.805,37			
Bolzano totale	TOTALE	4.238.288,05	67	1.099	103
Calabria	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.172.743,49			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.654.043,69	41	594	59
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.102.695,79	37	401	49
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	1.580.358,11			
Calabria totale	TOTALE	5.509.841,08	78	995	108
Campania	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	5.815.215,11			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.620.320,87	328	454	47
	Circ. 92/00 (piani formativi)	6.481.283,48	140	1.094	456
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	5.596.326,96			
Campania totale	TOTALE	19.513.146,42	468	1.548	503
Emilia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	9.852.460,62			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	6.094.191,41	697	1.724	1.804
	Circ. 92/00 (piani formativi)	8.497.599,03	328	14.144	1.441
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	9.835.405,19	416	18.738	732
Emilia totale	TOTALE	34.279.656,25	1.441	34.606	3.977

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Friuli	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.735.167,41	581	4.432	744
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)				
	Circ. 92/00 (piani formativi)	3.760.212,88	520		
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	2.612.239,00	300		
Friuli totale	TOTALE	9.107.619,29	1.401	4.432	744
Lazio	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	6.126.054,48			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	4.131.655,19	284	3.717	412
	Circ. 92/00 (piani formativi)	7.313.114,64	51	4.530	328
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	7.074.426,60			
Lazio totale	TOTALE	24.645.250,91	335	8.247	740
Liguria	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.266.981,96			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.842.348,52	237	3.974	340
	Circ. 92/00 (piani formativi)	2.595.369,80	11	3.715	38
	D.D. 511/01 (L.388/00) (p. form)	2.695.905,01	16	2.031	88
Liguria totale	TOTALE	9.400.605,29	264	9.720	466
Lombardia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	12.306.978,32			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	19.028.719,27	1.255	49.342	1.775
	Circ. 92/00 (piani formativi)	12.685.812,84	231	20.365	372
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	17.737.195,74	309	41.784	530
Lombardia Totale	Totale	61.758.706,17	1.795	111.491	2.677
Marche	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.217.992,14			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	2.894.589,61	214	2.155	255
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.929.726,40			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	2.835.348,38			
Marche totale	TOTALE	9.877.656,53	214	2.155	255
Molise	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	749.175,82			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	584.885,38	53	462	59
	Circ. 92/00 (piani formativi)	389.923,58	20	121	38
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	697.216,81	22	238	44
Molise totale	TOTALE	2.421.201,59	95	821	141

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
Piemonte	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	7.219.226,50			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	8.268.110,84	851	15.705	798
	Circ. 92/00 (piani formativi)	5.512.073,90	54	2.133	84
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	8.459.564,01	806	17.916	758
Piemonte totale	TOTALE	29.458.975,25	1711	35.754	1640
Puglia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	3.756.885,94			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.348.934,24	397	3.449	531
	Circ. 92/00 (piani formativi)	5.395.736,94	66	4.073	429
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	4.229.782,00				
Puglia totale	TOTALE	14.731.339,12	463	7.522	960
Sardegna	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	2.631.560,99			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	2.031.874,91	250	2.671	460
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.354.583,28			
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	2.417.018,29	109	2.855	470	
Sardegna totale	TOTALE	8.435.037,47	359	5.526	930
Sicilia	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.653.792,46			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	3.371.789,90	51	654	80
	Circ. 92/00 (piani formativi)	3.371.789,90			
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	3.383.825,60				
Sicilia totale	TOTALE	11.781.197,86	51	654	80
Toscana	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	3.084.702,27			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	7.046.021,91	455	5.697	388
	Circ. 92/00 (piani formativi)	4.697.347,94	73	14.757	2.510
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	5.322.088,01	75	2.491	195	
Toscana totale	TOTALE	20.150.160,13	603	22.945	3.099
Trento	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.521.415,69	142	2.510	162
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)				
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.952.722,73	89	2.319	140
D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	1.394.433,63	49	1.858	5	
Trento totale	TOTALE	4.868.572,05	280	6.687	359

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Fonti di finanziamento	Risorse in Euro	Progetti finanziati	Lavoratori formati	Imprese coinvolte
Umbria					
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	1.589.033,97	217	1.386	193
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	1.382.408,14			
	Circ. 92/00 (piani formativi)	932.321,31			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	1.571.061,89			
Umbria totale	TOTALE	5.474.825,31	217	1.386	193
Valle D'Aosta					
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	513.904,99	30	935	57
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)				
	Circ. 92/00 (piani formativi)	1.025.084,92			
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	622.847,02			
Valle D'Aosta totale	TOTALE	2.161.836,93	30	935	57
Veneto					
	Circ. 30/00 (prog.aziendali)	7.092.341,79			
	Circ. 92/00 (prog.aziendali)	9.695.531,52	746	9.871	796
	Circ. 92/00 (piani formativi)	6.463.687,68	286		
	D.D. 511/01 (L.388/00) (piani formativi)	9.370.593,98	479		
Veneto totale	TOTALE	32.622.154,97	1.511	9.871	796

2.2.2 - Gli orientamenti regionali per l'attuazione della legge 53/2000

La legge 53/00 “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città” riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita offrendo la possibilità di utilizzare congedi per la formazione continua (articoli 5 e 6).

In riferimento alla necessità di promuovere la sperimentazione di percorsi di formazione continua in un contesto di riduzione contrattata dell'orario di lavoro, il comma 4 dell'articolo 6 prevede a partire dal 2000 uno stanziamento annuale pari a circa 15 milioni di euro.

Con il decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali ha reso disponibili, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le risorse per le annualità 2000 e 2001.

Lo stanziamento, pari a 30.987.414,00 euro poteva essere destinato a finanziare:

- a) progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedessero quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- b) progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori.

Il decreto non richiedeva alle amministrazioni di rispettare quote finanziarie a favore dell'uno o dell'altro tipo di intervento né di finanziare entrambe le tipologie.

Considerate le diverse strategie poste in atto dalle Regioni per la ricostruzione del quadro di attuazione della normativa sarà opportuno partire da una sintetica rassegna dei diversi orientamenti regionali in materia.

Dodici delle ventuno amministrazioni hanno adottato il relativo bando per la raccolta delle proposte da finanziare. Cinque di queste hanno previsto il finanziamento di entrambe le tipologie d'intervento previste (Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia). Sei amministrazioni (Piemonte, Abruzzo, Molise, Sardegna, Marche) finanziano esclusivamente progetti formativi presentati dai singoli lavoratori. La Provincia autonoma di Trento, e la Liguria finanziano progetti elaborati sulla base di accordi contrattuali con quote di riduzione dell'orario di lavoro.

La Regione Lombardia ha previsto di realizzare un bando unico per il finanziamento della formazione individuale entro la fine dell'anno. Nel frattempo ha deciso di finanziare azioni di assistenza tecnica preliminari agli interventi formativi al fine di ottimizzare il sistema (adeguamento della rete informatica, implementazione del catalogo dell'offerta, ecc.).

In merito al decentramento delle competenze alle amministrazioni provinciali, le Regioni hanno adottato soluzioni differenti:

- Veneto, Abruzzo, Molise, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Marche hanno programmato e gestito gli interventi a livello regionale;
- Piemonte e Toscana hanno affidato alle province la sola gestione;
- l'Umbria ha adottato direttive regionali che affidano alle province la programmazione di dettaglio e la gestione degli interventi;
- l'Emilia-Romagna programma e gestisce a livello regionale i progetti aziendali, affidando alle province la programmazione di dettaglio e la gestione dei progetti presentati direttamente dai lavoratori.

Attuazione della tipologia a)

Questa linea di azione è tra le due quella che ha incontrato inizialmente le maggiori difficoltà di attuazione, in parte imputabili allo sfasamento temporale tra l'entrata in vigore della legge e il rinnovo dei contratti collettivi nazionali, in parte alla carenza di informazioni presso i lavoratori e le

imprese; a tale proposito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha introdotto, nel nuovo decreto di riparto, una quota di risorse destinata al finanziamento di iniziative di pubblicizzazione (vedi cap. 1 par. 1.3).

Complessivamente, sono stati finanziati 247 progetti che hanno visto il coinvolgimento di 4.677 lavoratori in maggior parte concentrati in Emilia-Romagna (3.050).

In particolare, quest'ultima Regione ha ammesso a finanziamento 58 progetti impiegando tutte le risorse a sua disposizione. In questo caso risulta, quindi, una risposta positiva degli operatori che hanno palesato un'ulteriore aspettativa di rifinanziamento degli interventi.

Il Veneto ha approvato 101 progetti con il coinvolgimento di 1023 lavoratori, seguono nell'ordine la Liguria (con 352 lavoratori), la Toscana (130), il Friuli Venezia Giulia (67 lavoratori) e la P.A. di Trento (55). La significativa variabilità nel numero di lavoratori coinvolti per Regione non dipende unicamente dalle risorse disponibili, ma anche dalle diverse strategie adottate.

Attuazione della tipologia b)

Le migliori performance sono state ottenute nei contesti già "allenati" dalla sperimentazione della formazione individuale finanziata dalla legge 236/93. Molte amministrazioni, pur rispettando la peculiarità della legge 53/2000, hanno fatto riferimento infatti alle procedure e agli strumenti già predisposti. Non a caso sono stati complessivamente coinvolti per ora 9.857 lavoratori (al netto dei dati di Umbria, Sardegna e Toscana, non ancora disponibili).

L'Emilia-Romagna ha ripartito tra le Province le risorse su entrambe le disposizioni per il finanziamento di 1.270 voucher che possono essere utilizzati nell'ambito del 'catalogo elettronico' dell'offerta formativa costituito in Regione. Le Province, sulla base delle indicazioni regionali hanno individuato, nei bandi da esse adottati, aree tematiche specifiche di intervento (contabilità e gestione di impresa, informatica, qualità, customer satisfaction; comportamenti organizzativi; competenze linguistiche; sicurezza e ambiente; processi aziendali).

La Regione Piemonte (5.223 voucher assegnati) si è mossa sulla linea di un coordinamento e integrazione degli strumenti finanziari rivolti al finanziamento della formazione continua individuale, adottando una direttiva unica a valere sui fondi ex lege 236/93, 53/00 e FSE. Il Piemonte finanzia l'80% del corso a catalogo, il restante 20% è a carico del lavoratore. Seguono nell'ordine Veneto (con 2698 voucher individuali), Molise (227), Abruzzo (197), Friuli Venezia Giulia (162), Marche (80).

La Sardegna, che finora non aveva partecipato ad iniziative di formazione continua a domanda individuale, ha scelto in questo caso di assegnare voucher. I percorsi formativi sono vincolati all'adeguamento delle competenze per la informatizzazione dei processi produttivi. La partecipazione del lavoratore deve essere autorizzata dall'azienda di appartenenza e motivata con riferimento all'applicazione in ambito lavorativo delle competenze da acquisire.

Lo schema seguente riporta (ove disponibili) i risultati in termini di lavoratori coinvolti e di progetti approvati, limitatamente alle amministrazioni che hanno già adottato provvedimenti di attuazione.

Tab. 16 - Decreto Interministeriale n. 167 del 6 giugno 2001 - Attuazione della legge 53/2000 art. 6 comma 4. Congedi per la formazione continua Primi esiti attuativi nelle amministrazioni che hanno già emanato bandi per l'utilizzo delle risorse					
Regioni e P. A.	Tipologia A			Tipologia B	
	Numero progetti	Imprese coinvolte	Lavoratori coinvolti	Limite dell'importo pro capite (euro)	Numero voucher assegnati/lavoratori coinvolti
Piemonte				1.000,00	5223
P.A. Trento	4	4	55		
Veneto	101	n.d.	1023	1.200,00	2.698
Friuli V. G.	67	n.d.	67	5.000,00	162
Liguria	16	16	352		
Emilia-Romagna	58	49	3.050	1.291,14	1.270
Toscana	1	3	130	E' in corso la valutazione delle proposte progettuali	
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.	2.532,00	n.d.
Marche				1291,14	80
Abruzzo				4.648,11 per i dirigenti e 3.615,19 per le altre tipologie	197
Molise				n.d.	227
Sardegna				1.032,91	n.d.
Totale	247	72	4.677		9.857

Fonte: Elaborazioni Isfol - Progetto Formazione Continua

Emerge nel complesso uno stato di avanzamento molto differenziato che premia, come spesso accade, le amministrazioni più 'esperte' e meglio attrezzate: quelle cioè, dove l'esperienza della legge 236/93 ha consentito di sperimentare diverse modalità progettuali e operative e dove la partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali alle scelte dell'amministrazione ha un radicamento ed una tradizione più forte.

2.2.3 La formazione continua a domanda individuale

L'analisi dell'ampiezza e delle caratteristiche della domanda di formazione individuale si basa su fonti regionali e provinciali, laddove è stato possibile raccogliere informazioni direttamente dalle Regioni e Province, o - in rari casi - attraverso l'analisi di studi ad hoc condotti a livello regionale. Un altro canale di informazione si riferisce all'analisi di tipo qualitativo che il Progetto Formazione Continua dell'Isfol ha svolto e continua a svolgere in collaborazione con alcune significative realtà regionali e provinciali: focus group con lavoratori, colloqui in profondità con operatori del settore (in particolare amministratori a responsabili di centri di formazione che erogano iniziative di formazione continua a domanda individuale). Altre fonti, attualmente, non forniscono informazioni specifiche su questa modalità formativa, che per sua natura sfugge a un rilevamento condotto attraverso variabili e indicatori tradizionali, generalmente validi per le esperienze di formazione aziendale o per i piani di formazione in generale³⁵, ma poco pertinenti nel caso dell'individuale.

Di seguito, si presenta un tentativo di ricostruzione dei voucher erogati attraverso gli strumenti di finanziamento nazionale (236/93 e 53/2000 tipologia B). Nel caso del FSE, la formazione a domanda individuale è spesso rintracciabile in diverse Misure, a volte configurandosi come una tipologia formativa di tipo "iniziale" (si pensi agli apprendisti che in alcuni casi possono usufruirne), altre come permanente o continua.

Tab. 17 – La formazione continua a domanda individuale nei due strumenti di finanziamento nazionale.

Periodo 2000 - 2003

Regioni	Esperienza 236/93	53/00 (tipologia B)
Lavoratori coinvolti		
Piemonte	7286	5223
P. A. di Bolzano	1048	n.f.
Veneto	611	2698
Friuli Venezia Giulia	-	162
Emilia-Romagna	7758	1.270
Toscana*	3000	In corso di valutazione
Umbria	374	n.d.
Lazio	2541	n.f.
Liguria	431	n.f.
Marche	-	80
Abruzzo	-	197
Molise	-	227
Basilicata**	249	-
TOTALE	23.298	9.857

n.f.: non finanziata * stima regionale ** dato aggiornato a fine 2001

Fonte: Elaborazioni Isfol – Progetto Formazione Continua

Come si può osservare, i lavoratori complessivamente coinvolti con fondi nazionali sono quasi 24.000 per la 236/93 e circa 10.000 per la 53/00, in quest'ultimo caso, in alcune realtà le attività formative sono ancora in corso. In particolare, colpisce la concentrazione dell'esperienza in alcune realtà regionali come il Piemonte e l'Emilia-Romagna che nel loro complesso hanno erogato oltre il 60% dei voucher. Si è spesso constatato come l'individuazione di un modello di gestione agile e gradito alla domanda, a partire dall'esperienza della 236/93, abbia poi facilitato l'introduzione di questa tipologia di strumento negli altri contesti normativi, ad iniziare dal FSE e dalla legge 53/00, fino a contaminare altre esperienze

³⁵ In particolare per l'FSE ci si riferisce sia ai rapporti di esecuzione annuale che ai rapporti di valutazione intermedia, che non riportano dati né di natura finanziaria, né fisica, su questa modalità formativa.

finanziate con fondi regionali generalmente a favore di categorie di lavoratori esclusi da altre normative, come i lavoratori autonomi.

Una possibile chiave di lettura dell'utilizzo dei voucher individuali nelle Regioni

La Circolare 139/98 che di fatto, nell'ambito della 236/93, sancì la nascita dell'esperienza della formazione a domanda individuale auspicava la diffusione di un approccio definito "concordato" tra il lavoratore e l'impresa. In questo caso il ruolo del sindacato poteva essere di supporto nel mediare le esigenze del lavoratore con quelle dell'azienda di appartenenza. L'oggetto della mediazione poteva infatti prevedere la collocazione del periodo di formazione durante l'orario di lavoro (intero o in parte) e il riconoscimento (i cui termini rientravano nell'oggetto di trattativa) dell'esperienza formativa realizzata e scelta dal lavoratore. Un simile modello si basava sull'idea che tale esperienza formativa poteva venire a vantaggio di entrambe le parti.

La realtà dei fatti, fin dall'inizio della sperimentazione della 236/93, ha nella sostanza, disatteso questo modello. Alla base di ciò, possono essere considerati almeno tre elementi:

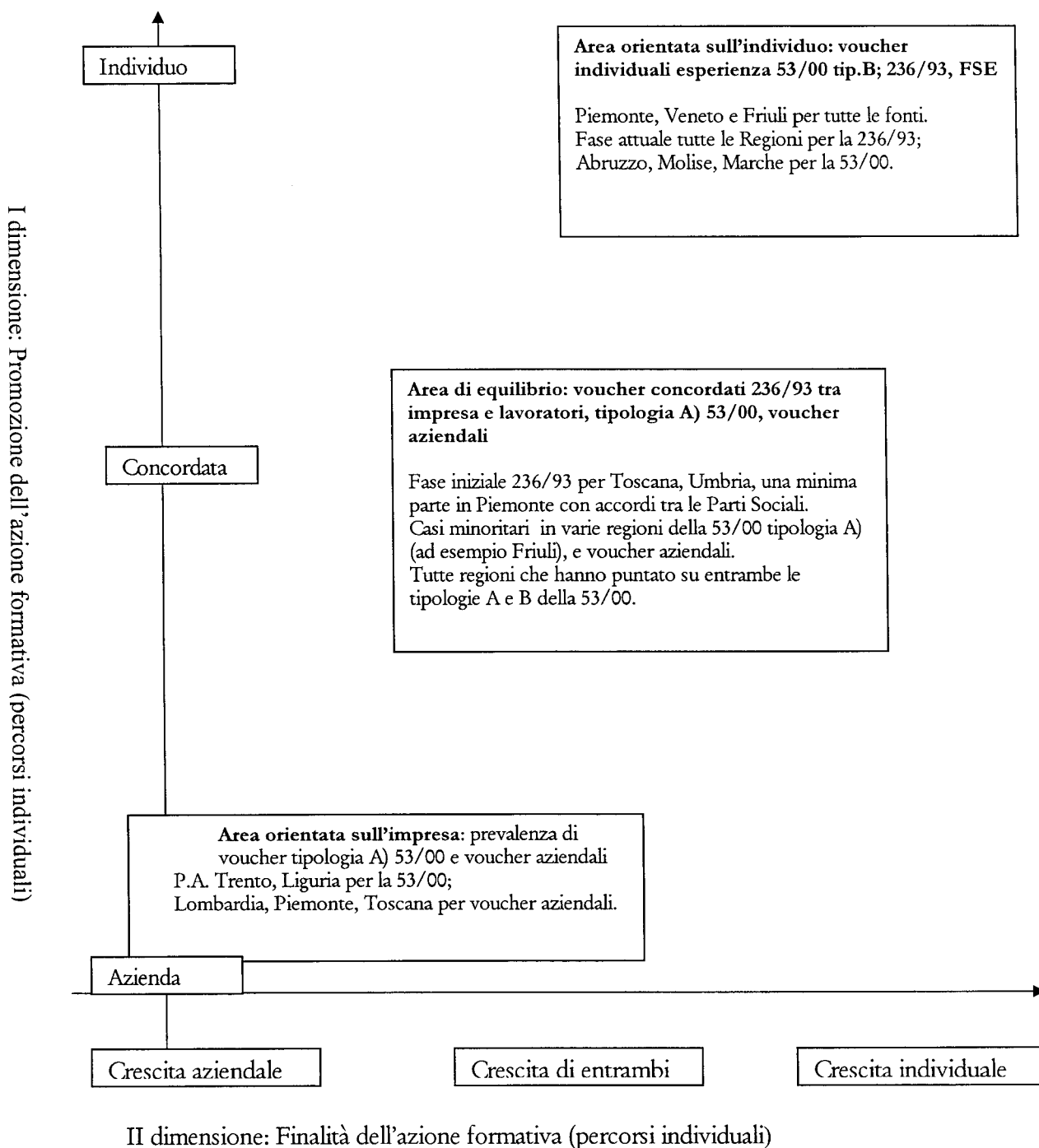
- la percezione da parte del lavoratore, che ha immediatamente identificato lo strumento come un metodo per l'autodefinizione di un processo formativo finalizzato alla propria crescita professionale (questa decodifica è stata fatta propria dai soggetti forti);
- la diffidenza dell'impresa (soprattutto piccola e media), che vedeva lo strumento cagione di una possibile fuoriuscita da parte del lavoratore (anche dove vi sono stati accordi, si è trattato di formalizzazioni, di fatto non concretamente concertate, rese obbligatorie da alcuni bandi regionali);
- la diffidenza da parte sindacale, che vedeva approfondire un impegno su un modello di mediazione e rappresentanza di tipo individuale.

Questa situazione ha, di fatto, profondamente segnato l'esperienza della formazione a domanda individuale che da allora si è incanalata lungo i binari di una gestione quasi esclusivamente autonoma da parte del lavoratore, con le seguenti caratteristiche definitorie:

- esperienza fatta al di fuori dell'orario di lavoro;
- realizzata spesso senza avere informato l'impresa;
- indirizzata verso iniziative in molti casi poco coerenti con l'attuale attività lavorativa;
- rapporto domanda/offerta mediato dall'Ente pubblico locale attraverso la creazione di cataloghi dell'offerta formativa ad hoc.

Si propone di seguito un modello di lettura che prende spunto proprio da quanto descritto circa il rapporto che può crearsi tra lavoratore e impresa. All'interno di questo, sarà possibile collocare le policy delle Regioni che hanno utilizzato questa nuova tipologia di formazione. Si tratta chiaramente di una chiave di lettura che tiene conto degli orientamenti complessivi, rispetto a quanto osservato per le tre fonti di finanziamento considerate. Ciò non toglie che il comportamento di una singola Regione possa diversificarsi in alcuni casi in relazione alla fonte stessa di finanziamento.

• Una ipotesi di lettura dei percorsi individuali di formazione e le policy regionali



Il modello è frutto dell'incrocio di due dimensioni: una si riferisce alla *promozione dell'azione formativa* che considera chi abbia assunto la decisione di iniziare la singola azione; l'altra considera l'aspetto teleologico, ossia la *finalità dell'azione formativa*, definendo chi ne sia il beneficiario/i effettivo/i.

Per entrambe le dimensioni è possibile distinguere tre tipologie pure di riferimento.

a. Per la dimensione *promozione dell'azione formativa* troviamo:

- promozione esclusiva da parte dell'azienda;
- promozione concordata a metà tra azienda e singolo lavoratore;
- promozione esclusiva da parte del singolo lavoratore.

Chiaramente, quasi mai una singola azione formativa risponderà in modo puro alle tre tipologie, tuttavia, sarà possibile avvicinarla lungo uno dei tre punti del continuum che idealmente unisce la promozione totale da parte dell'azienda alla promozione totale da parte del singolo lavoratore.

b. Per la dimensione *finalità dell'azione formativa* troviamo anche qui tre tipologie pure che possono essere considerate come punti di riferimento:

- finalità dell'azione formativa per l'esclusiva crescita aziendale;
- finalità dell'azione formativa per una crescita equilibrata tra impresa e singolo lavoratore;
- finalità dell'azione formativa per l'esclusiva crescita del singolo lavoratore.

Anche in questo caso, come per la dimensione precedente, una singola azione formativa si avvicinerà ad una delle tre tipologie *pure* lungo il continuum che va dalla finalità esclusiva per l'impresa alla finalità esclusiva per il singolo lavoratore. L'incrocio tra le due dimensioni, consente di proiettare su un grafico bidimensionale le varie tipologie di percorsi formativi individuali e le policy delle Regioni.

Nello specifico, vengono a individuarsi tre aree comportamentali:

- nell'area centrale del grafico si collocano tutte quelle azioni formative promosse dalle Regioni che hanno visto il preventivo accordo tra impresa e lavoratore, e le cui ricadute o finalità sono distribuibili tra i due soggetti. Ad esempio, è stato il caso della 236/93 in fase iniziale; Regioni come Toscana e Umbria hanno, infatti, provato a vincolare³⁶ la richiesta di voucher a un accordo tra lavoratore e imprese. Analogamente altre Regioni finanziano contemporaneamente la 53/00 per entrambe le tipologie, la A) che tende a favorire le finalità aziendali, e la B) quelle del lavoratore;
- in basso a sinistra, si collocano quelle iniziative di formazione promosse sostanzialmente dalle imprese e finalizzate al loro arricchimento conoscitivo e solo in secondo piano a quello del lavoratore. All'interno di questa area sono presenti quelle policy regionali che su alcune linee di finanziamento spostano la scelta e la programmazione dell'attività formativa verso l'impresa (è il caso della P.A. di Trento, della Liguria per la 53/00; e della Lombardia, Piemonte, Toscana per i voucher aziendali);
- infine, in alto a destra, è presente l'area caratterizzata dalla piena autonomia da parte del lavoratore che può decidere lo strumento normativo di finanziamento della formazione (dalla 236 al FSE) che più si adatta al proprio profilo professionale. Le Regioni che hanno pienamente abbracciato questo indirizzo di policy sono state il Piemonte e, soprattutto, il Veneto e il Friuli Venezia Giulia.

³⁶ Nello specifico nei bandi si indicava un meccanismo premiale per quei progetti presentati con l'accordo tra lavoratore e impresa.

Box 1 - Le caratteristiche dei lavoratori assegnatari di voucher individuali

L'analisi dei provvedimenti regionali nel loro complesso evidenzia una diversificazione delle tipologie di destinatari a partire dalla 236/93 per espandersi in altri ambiti: ad esempio, in Toscana, i voucher sono erogati, oltre che ai lavoratori dipendenti del settore privato con contratto a tempo indeterminato, anche ai lavoratori con contratto a tempo determinato, part time e in mobilità. I lavoratori con contratto a causa mista sono tra i destinatari in Toscana, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Umbria. I lavoratori socialmente utili sono presenti solo in Emilia-Romagna mentre i lavoratori "atipici" sono stati inclusi in bandi successivi delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Veneto. Quest'ultima Regione ha esteso la sperimentazione anche ai lavoratori autonomi titolari di partita IVA o di contratti Co.Co.Co, utilizzando fondi regionali. La P.A. di Bolzano ha finanziato i voucher anche per i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

Anche l'analisi della domanda rileva dinamiche interessanti. Se infatti le prime edizioni di F.C.I. sembravano attrarre essenzialmente i lavoratori più "forti" (a scolarità elevata, con ruoli professionali medio-alti, prevalentemente tra i 25 e i 34 anni), i **correttivi introdotti da diverse Regioni, sia rispetto ai contorni dell'area dei potenziali destinatari sia nei dispositivi di comunicazione/orientamento, stanno determinando una maggiore risposta anche da parte dei lavoratori più "deboli", che spesso faticano a riconoscersi come soggetti a rischio di obsolescenza professionale o che hanno comunque più timori/diffidenze rispetto alla formazione.** Nella Provincia di Torino, per esempio, l'ultima edizione di F.C.I. vede una presenza di quasi il 20% di lavoratori con il solo titolo di scuola media: una percentuale inferiore di quasi la metà rispetto alla composizione effettiva per titoli di studio dei lavoratori dipendenti dell'area torinese, ma di gran lunga superiore a quelle che si riscontrano solitamente nella formazione continua di iniziativa aziendale che privilegia in genere le figure professionali di livello intermedio o alto, diplomate e laureate. In altre realtà tale riequilibrio nell'accesso al voucher continua a presentare difficoltà, come in Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, nonostante la promozione di specifiche strategie di comunicazione e di attivazione delle strutture sul territorio, come centri per l'impiego. La modalità di per sé privilegia ancora il lavoratore, attrezzato professionalmente e culturalmente, che sa meglio cogliere i propri bisogni formativi e sa autonomamente informarsi sulle opportunità disponibili.

Altri aspetti interessanti che emergono dall'osservazione dell'esperienza riguardano:

- il fenomeno della scelta plurima di corsi (si richiedono più "micro-voucher") che in alcune realtà riguarda anche il 15% dei richiedenti - Emilia-Romagna e provincia di Torino - per più di un corso in genere a tematica simile o di livello crescente;
- le aree tematiche fortemente sbilanciate a favore dell'informatica (su più livelli) e lingue (inglese prevalentemente). Questo tipo di offerta rappresenta oltre il 65% di quella richiesta dai lavoratori e riguarda soprattutto i profili economico-professionali medio-bassi;
- l'obbligo di cofinanziamento - per un minimo del 20% del costo dell'iniziativa - che alcune Regioni hanno posto, soprattutto per la 236/93, ha rappresentato un elemento di motivazione ulteriore a presentare progetti poiché va nel segno di un impegno diretto consapevole da parte del lavoratore a farsi carico della propria formazione professionale;
- la costruzione sempre più definita di una specifica offerta ad hoc per la domanda individuale, grazie all'impegno delle regioni e Province che hanno istituito appositi cataloghi, stabilendo criteri di accessibilità e accreditamento sempre più mirati. In particolare l'adeguamento riguarda la flessibilità nell'organizzazione dei corsi, l'adattamento della durata dei moduli e delle metodologie didattiche.