

Capitolo 2.3 - I segmenti specifici di offerta di formazione continua

2.3.1 - La formazione continua per il lavoro interinale: modalità di intervento e primi risultati

Come noto, il lavoro interinale è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge n.196 del 1997. L'articolo 5 prevedeva la costituzione di un Fondo dedicato al finanziamento delle iniziative formative rivolte ai lavoratori temporanei. Dopo un processo preliminare a tratti difficoltoso, data la sostanziale novità della materia, e dedicato in gran parte alla definizione degli accordi tra le organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali, nasce Forma Temp (Fondo per la formazione professionale dei lavoratori temporanei), sotto forma di libera associazione senza fini di lucro tra le Associazioni di Rappresentanza delle Imprese di fornitura di lavoro temporaneo (Confinterim e Ailt), le organizzazioni sindacali dei lavoratori temporanei (Alai- CISL, Nidil- CGIL, Cpo- UIL), e le tre Confederazioni sindacali CGIL - CISL - UIL³⁷.

Il Fondo è finanziato da un contributo pari al 4% delle retribuzioni lorde corrisposte ai lavoratori temporanei ed ha come finalità:

1. la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione, anche in funzione di continuità di occasioni di impiego,
2. la previsione di specifiche misure di carattere previdenziale a favore dei lavoratori temporanei;
3. lo sviluppo di iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo del lavoro temporaneo e la sua efficacia anche in termini di promozione dell'emersione del lavoro non regolare.

Al Fondo devono registrarsi obbligatoriamente le Imprese Fornitrici di Lavoro Temporaneo autorizzate ad operare sul territorio nazionale e che sono tenute, semestralmente, al versamento del contributo che viene calcolato sulla base dell'imponibile previdenziale.

Con l'Accordo Quadro del 1999 le Parti Sociali hanno individuato quattro tipologie formative dedicate ai lavoratori interinali:

- **formazione di base:** azioni finalizzate al rafforzamento dell'occupabilità attraverso la trasmissione di conoscenze generali collegate al mondo del lavoro. Tali azioni sono destinate prevalentemente ai lavoratori candidati ad una 'missione' o tra un incarico a l'altro;
- **formazione professionale:** (specialistica-qualificante): interventi di prequalificazione, qualificazione, riqualificazione, specializzazione e aggiornamento. Anche questa tipologia di azione è destinata in prevalenza a lavoratori candidati a 'missioni' e alla categorie svantaggiate (disoccupati di lunga durata, lavoratori in lista di mobilità, disabili, immigrati)
- **formazione on the job:** (in affiancamento sul posto di lavoro): si tratta della formazione mirata a raccordare la professionalità del lavoratore alle esigenze delle imprese in cui il lavoratore viene temporaneamente inserito. Naturalmente, in questo caso i destinatari sono i lavoratori in 'missione'.
- **formazione continua:** in questo caso le iniziative dovranno essere finalizzate all'adeguamento delle qualificazioni rispetto all'evoluzione delle professioni e dei contenuti

³⁷Il Fondo è stato autorizzato all'esercizio delle attività con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che esercita le funzioni di vigilanza e controllo. Il suo funzionamento è disciplinato dal regolamento ispirato all'Accordo Quadro sulle politiche formative per l'interinale del 27 aprile 1999, ingratato poi dall'Accordo del 18 aprile 2000 e dal Protocollo integrativo del 1 agosto 2000 nonché dagli analoghi accordi in materia di formazione raggiunti il 26 settembre dello stesso anno.

delle mansioni e al miglioramento delle competenze possedute. I destinatari sono individuati nei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato dalle stesse imprese fornitrici di lavoro temporaneo oppure a lavoratori temporanei con contratto di prestazione in corso o che hanno un'anzianità di lavoro temporaneo non inferiore a quattro mesi. Le modalità di fruizione della 'formazione continua' sono due: il catalogo dell'offerta e i voucher individuali di formazione. Il catalogo dell'offerta viene elaborato sulla base delle proposte formative fornite direttamente dalle organizzazioni sindacali e dalle singole imprese fornitrici. Il voucher (che può essere impiegato anche per interventi di bilancio di competenze) viene erogato all'impresa fornitrice da cui dipende il lavoratore che sceglie il percorso all'interno di un catalogo messo a punto dalle imprese fornitrici stesse ed ha un importo massimo di 1.000 euro.

L'operatività del Fondo può essere distinta in due fasi: una di avvio, compresa tra il gennaio 2001 e il marzo 2002, e una seconda che i gestori del Fondo definiscono 'a regime', a partire dall'aprile 2002³⁸.

- per quanto riguarda i risultati conseguiti nella fase di avvio, l'attività di Forma Temp si è concentrata essenzialmente sugli interventi definiti 'formazione di base' e 'formazione professionale'. In particolare, sono stati finanziati 11.363 progetti formativi (di cui 4.023 di formazione di base e 7.163 di formazione professionale); sono stati coinvolti 105.106 lavoratori, con un spesa di oltre 52 milioni di euro. Oltre i due terzi delle attività sono state realizzate al Nord e hanno coinvolto in prevalenza lavoratori in possesso di titoli di studio elevati (il 58% con Diploma di scuola superiore e oltre il 14% in possesso di Laurea).
- la fase 'a regime' si caratterizza per il primo avvio delle altre due tipologie di attività ('la formazione on the job' e la 'formazione continua') anche se la divisione delle disponibilità finanziarie privilegia ancora le prime due (alla formazione on the job e continua è stata destinata una quota variabile tra il 10 e il 20% circa delle risorse). Per la formazione on the job (nel periodo compreso tra l'aprile 2002 e il dicembre dello stesso anno) sono stati finanziati 8.288 progetti con il coinvolgimento di 11.156 lavoratori e i corsi si sono svolti quasi sempre in affiancamento individuale. Per la formazione continua sono stati finanziati 32 progetti (di cui due terzi in forma di voucher individuale) che hanno interessato 536 partecipanti.

2.3.2 - La formazione continua per la sicurezza e la qualità del lavoro

Il tema della sicurezza sul lavoro ha subito significative evoluzioni nell'ultimo decennio, riconducibili principalmente ad un crescente rafforzamento dell'attenzione sul tema da parte delle politiche messe in atto sia a livello centrale, sia locale.

In questo periodo si evidenzia, nel nostro Paese, una tendenza crescente nel trasferire il tema della sicurezza da un piano prettamente formale-legislativo a un approccio organico, caratterizzato da una maggiore attenzione agli aspetti organizzativi e di qualità del lavoro.

All'interno di questo processo decennale, è possibile individuare due fasi contraddistinte sia da un diverso orientamento delle policy, sia da un differente andamento, non casuale, dell'incidenza degli infortuni sul lavoro: la prima comprende il periodo 1994-1997, caratterizzato, come accennato, da un'attenzione prevalente all'applicazione formale dei dispositivi di legge, la seconda, dal 1997 ad oggi, in cui si è passati a un approccio sistematico e organico al problema.

³⁸ I dati di realizzazione sono tratti dal "primo rapporti di attività" di Forma Temp. Presentato nel giugno 2003.

A partire, infatti, dal 1997, ma con maggiore evidenza fattuale dal 1999 ad oggi, l'impegno delle istituzioni nazionali, locali e delle parti sociali si fa indubbiamente più intenso. Gli elementi che caratterizzano questa seconda e decisiva fase possono essere suddivisi tra:

1. **Innovazioni ed integrazioni normative;** tra queste assumono particolare rilevanza:
 - la subordinazione, nella concessione di incentivi alle imprese, al rispetto della normativa sulla sicurezza (indipendentemente dalla natura e dallo scopo dell'incentivo);
 - l'introduzione del principio della 'sanzione positiva' (accanto alle ipotesi sanzionatorie classiche), sotto forma di misure premiali e di sostegno in favore dell'impegno delle imprese per la sicurezza, soprattutto delle piccole e delle artigiane;
 - l'emanazione di specifiche norme di settore che hanno integrato e arricchito l'originaria normativa di riferimento (legge 626/94).
2. **Maggiore impegno delle istituzioni sul tema, attraverso:**
 - i provvedimenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul fronte dell'emersione del lavoro nero, fenomeno rilevante soprattutto sotto il profilo della sicurezza sul lavoro.
 - il forte coinvolgimento sul tema da parte del Coordinamento delle Regioni, con la decisione di procedere ad un monitoraggio approfondito dello stato di attuazione, nei rispettivi territori, della normativa nazionale e delle sue integrazioni settoriali.
3. **Avvio di percorsi di integrazione e dialogo tra gli attori del sistema;** si evidenzia in tal senso:
 - il rinnovato attivismo da parte dell'INAIL che, da un lato, ha privilegiato le sue funzioni 'previdenziali' rispetto a quelle meramente assicurative e di riparazione del danno, dall'altro, ha varato una politica efficace di dialogo con l'esterno che si è concretizzata tra l'altro, nel Protocollo di Intesa con l'Organismo Bilaterale Nazionale (CGIL, CISL, UIL e Confindustria). Tra le finalità più rilevanti di tale Intesa è da ricordare, in questa sede, la predisposizione di programmi comuni di prevenzione, la creazione di un Centro operativo nazionale e di Centri periferici, le campagne informative e soprattutto la progettazione comune di iniziative formative.
4. **Riconoscimento del ruolo centrale svolto dalla formazione per la sicurezza, ed aumento dei relativi investimenti;** si segnala in particolare:
 - l'accordo tra gli Enti gestori delle attività formative e le organizzazioni sindacali di categoria, per una più frequente introduzione di moduli dedicati alla sicurezza all'interno delle iniziative corsali, a prescindere dalle caratteristiche dei destinatari;
 - l'inserimento obbligatorio della formazione per la sicurezza nella formazione in apprendistato;
 - l'inserimento obbligatorio negli altri due canali di assolvimento dell'obbligo formativo (quindi anche nel canale scolastico);
 - l'impiego ingente delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla legge 236 per la formazione continua. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha individuato la priorità della formazione per la sicurezza nel finanziamento dei Piani formativi aziendali;
 - la crescita quantitativa delle iniziative dedicate alla sicurezza, all'organizzazione del lavoro e alla qualità del lavoro nell'ambito delle azioni finanziate dal FSE;
 - il coinvolgimento ad alto livello qualitativo dei Programmi Equal e Adapt.

Tali nuovi indirizzi non hanno tardato a produrre i primi risultati in termini di riduzione dell'indice di frequenza degli infortuni (attestatosi a livello della media europea), come indicato del resto dalle relazioni annuali dell'INAIL relative al periodo 1999 - 2002. L'andamento positivo si conferma anche per il primo trimestre del 2003.

Tuttavia, come riaffermato più volte dalla Commissione Lavoro del Senato, i risultati conseguiti in questo campo non possono certo condurre a facili soddisfazioni o peggio ancora ad inerzia operativa. I valori assoluti degli infortuni mortali rimangono comunque socialmente e umanamente inaccettabili. Con l'introduzione progressiva delle nuove tecnologie emergono, inoltre, tutta una serie di nuove e sconosciute 'tecnopatie' che andranno fronteggiate con un approccio più ampio e flessibile.

Quanto avvenuto a partire dal 1999 configura comunque un diverso modo di affrontare il problema; le iniziative ora descritte, a vario livello, hanno contribuito alla formazione di una diversa cultura della sicurezza sul lavoro che scaturisce, quindi, come la naturale conseguenza di un nuovo assetto dell'impresa in grado di ottimizzare i processi produttivi, con particolare attenzione al tema della qualità del lavoro e dell'impatto ambientale, e diminuire significativamente le condizioni di stress psico-fisico del lavoratore connesse agli infortuni.

L'analisi dei dati quantitativi (vedi il box seguente) evidenzia senz'altro sia un aumento delle ore di formazione dedicate alla sicurezza, sia una crescita del numero dei destinatari e delle imprese coinvolte. Inoltre emerge una crescente articolazione dei piani di formazione aziendali che integrano i moduli della sicurezza con la qualità e la ristrutturazione organizzativa. In particolare, nei contesti più evoluti (grandi imprese con forte internazionalizzazione, aree produttive e distrettuali che riscontrano forti livelli di crescita) il tema della sicurezza si è trasformato da mero filone formativo imposto dalle normative a fattore necessario allo sviluppo degli elementi di competitività.

Nel confronto tra le serie storiche disponibili³⁹ (1993 e 1999) il numero delle ore dedicato alla formazione per la sicurezza è triplicato: ciò è senza dubbio da attribuire, in parte, all'attuazione della legge 626/94 che ha introdotto obblighi precisi per le imprese in tal senso, ma anche ad un aumento della sensibilità generale al problema, grazie soprattutto all'azione svolta dalle istituzioni nazionali e regionali e delle parti sociali.

³⁹ Ci si riferisce all'indagine Istat-Eurostat Continuing Vocational Training Survey (CVTS svolta nel 1993 e nel 1999).

Box 2 - Alcuni dati sulla formazione in tema di sicurezza

Nel 1999, il 13% delle imprese italiane con 10 e più addetti hanno realizzato interventi formativi in cui sono stati trattati i temi della sicurezza sul lavoro e hanno destinato a tal fine oltre sei milioni di ore di formazione (pari al 9,6% delle ore totali di formazione, rispetto al 3,3% registrate nel 1993).

I risultati della rilevazione europea mostrano, nello stesso periodo, una crescita della media comunitaria dal 7,5% nel 1993 (Ue-12), al 9% nel 1999 (Ue-15).

Hanno svolto formazione sul tema della sicurezza il 15,4% delle imprese delle costruzioni, il 13,5% delle imprese attive nell'industria in senso stretto, il 12,5% delle imprese dei servizi e il 10,6% delle imprese del commercio.

Nei settori dell'industria e delle costruzioni è emersa un'attenzione maggiore, rispetto agli altri settori: le imprese edili destinano il 20% circa delle ore di formazione a questo tema, quelle industriali il 14,4% mentre le imprese dei servizi il 5,6%.

L'analisi per dimensione aziendale mostra che la percentuale di imprese che hanno realizzato attività formative sul tema è pari all'8,4% nella classe 10-19 addetti, passa al 16,5% in quella 20-49 addetti, raggiunge il 27% nel segmento dimensionale 50-249 ed il 59% in quello superiore a 250. Fra le piccole imprese sono presenti livelli più alti di formazione nel settore delle costruzioni, fra le grandi imprese nei settori manifatturieri.

Tale andamento è confermato dai risultati di un'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol⁴⁰, da cui risulta che la formazione per la sicurezza sul luogo di lavoro è nel 2001 l'area tematica comune a più imprese. Inoltre, la formazione sulla sicurezza rappresenta, per la metà delle grandi imprese, una delle aree dove le risorse investite in formazione sono stati maggiori.

Inoltre, si riscontrano livelli più alti fra le grandi imprese attive nei settori manifatturieri rispetto a quelle dei servizi, in tutte le sotto classi dimensionali. Il confronto per settore e area geografica mostra la prevalenza delle imprese industriali rispetto a quelle dei servizi. Quest'ultimo dato è più accentuato nelle ragioni del Centro e meno in quelle del Nord Ovest.

Altre indagini empiriche⁴¹ confermano gli andamenti sopra evidenziati e mostrano un discreto interesse verso il tema della sicurezza sia fra le Pmi che nelle micro-imprese. In tutte le regioni il tema rappresenta il principale argomento trattato nei corsi di formazione aziendale, soprattutto nelle Pmi del settore edile.

I dipendenti di imprese che hanno realizzato interventi formativi sui temi della sicurezza sono stati nel 1999 circa 1.540 mila, di cui il 73% uomini e il 27% donne. Si tratta di circa il 22% del totale dei lavoratori dipendenti delle imprese italiane con 10 e più addetti e di buona parte (il 79%) dei lavoratori che nel 1999 hanno usufruito di attività di formazione continua da parte delle imprese.

Hanno maggiormente usufruito di tale opportunità formativa sono per lo più dipendenti di imprese industriali.

I risultati dell'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol sulla domanda di formazione continua dei lavoratori italiani⁴² consentono di aggiungere alcune informazioni per ricostruire il profilo dei lavoratori che hanno partecipato ai corsi sulla sicurezza, attraverso l'utilizzo di alcune variabili quali la classe di età, il livello di istruzione e l'inquadramento professionale.

I corsi riguardano in prevalenza i lavoratori con età al di sotto dei 26 anni e tra i 46 e i 65, con livelli percentuali che si attestano fra il 20 e il 22%, mentre le classi centrali hanno un minor grado di partecipazione.

Questa formazione sembra essere indirizzata, in prevalenza, alle categorie di lavoratori inquadrati ai livelli inferiori. A conferma di ciò si evidenzia una netta prevalenza per dei titoli di studio inferiori: i corsi raggiungono oltre il 50% di chi in possesso del solo titolo dell'obbligo.

⁴⁰ L'indagine è stata realizzata nel 2002, con riferimento all'anno 2001, con la collaborazione del Politecnico di Torino, su un campione di 370 grandi imprese classificate secondo la normativa europea.

⁴¹ Le indagini Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol sulla formazione continua nelle Pmi sono state realizzate nel 2002-2003, con la collaborazione della Fondazione CUOA e dell'Università della Calabria, su un campione di PMI, classificate secondo la normativa europea, operanti in Veneto, Toscana, Marche, Puglia, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. L'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Isfol sulla formazione continua nelle micro-imprese ha riguardato un campione di 1200 imprese con un organico compreso tra 1 e 9 dipendenti nelle province di Treviso e Firenze.

⁴² Questa indagine è stata realizzata, con la collaborazione di Abacus, con riferimento agli anni 2000 e 2001 e riguarda un campione rappresentativo dei dipendenti di imprese del settore privato. Le interviste sono state realizzate direttamente ai singoli lavoratori con tecnica CATI, mentre le precedenti indagini citate sono rivolte a datori di lavoro o loro rappresentanti.

Anche l'impegno dei soggetti realizzatori sugli aspetti **qualitativi** degli interventi messi in campo negli ultimi anni è indubbio. Le azioni formative appaiono sempre più integrate con gli aspetti relativi ai temi dell'organizzazione del lavoro e della prevenzione delle situazioni di disadattamento e si estendono a monte, fino a coprire destinatari in età scolare. Già dal varo delle sperimentazioni per la formazione in apprendistato, i moduli relativi alla sicurezza sono stati introdotti come obbligatori, rendendo tale obbligo, pertanto, esteso a tutti i tre canali di assolvimento dell'obbligo formativo, compresa la scuola.

Il quadro descritto, tuttavia, deve tener conto di alcune importanti carenze nel rapporto tra formazione e sicurezza, sintetizzabili nelle seguenti evidenze:

- una minore sensibilizzazione al tema da parte delle PMI che dedicano meno ore e non attivano, in modo adeguato, una integrazione con altre tematiche formative;
- una distribuzione disomogenea sul territorio, a detrimento delle aree meridionali, delle iniziative di formazione sulla sicurezza;
- un disequilibrio di genere nella partecipazione ai corsi;
- una minore attenzione verso i lavoratori appartenenti alle classi centrali di età (conseguenza dei percorsi privilegiati per giovani e anziani).

L'attuale evoluzione, sintetizzata dagli obiettivi del SEO (Strategia Europea dell'Occupazione), porta a considerare il problema in un'ottica di macro-sistema, inquadrando il tema nella capacità di affrontare obiettivi strategici come la piena occupazione, la qualità e la produttività sui luoghi di lavoro, con maggiori capacità di integrazione. Il perseguimento di tali obiettivi potrebbe creare le condizioni per affrontare in modo più specifico ed efficace il problema della sicurezza, permettendo una maggiore concentrazione da parte degli attori del sistema e in particolare delle Parti Sociali su aspetti quali:

- le azioni di sensibilizzazione verso i lavoratori e le imprese maggiormente 'resistenti';
- il consolidamento del sistema premiale per le imprese che applicano le normative;
- il rafforzamento della relazione tra 'sistema d'impresa competitivo' e impegno per la sicurezza e la qualità del lavoro.

Questi temi saranno al centro dell'attenzione dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua. E' molto probabile, infatti, che le istanze della 'bilateralità' espresse dai Fondi nella loro attività, consentiranno un approccio integrato e sistematico al problema della sicurezza nei termini suaccennati.

2.3.3 - La formazione continua per la Pubblica Amministrazione. Problemi e linee di sviluppo

Trattare alcuni temi di approfondimento sulla formazione nella PA in una sezione a parte di questo Rapporto continua ad avere una giustificazione nelle numerose differenze che la caratterizzano e la distinguono da quella rivolta ai lavoratori del settore privato; il processo di avvicinamento contrattuale tra i due comparti è in corso, ma si presenta più lento e diversificato al suo interno di quanto si potesse immaginare qualche anno fa.

Il primo elemento distintivo tra la formazione nel pubblico e nel privato riguarda le risorse economiche contrattuali attribuite alla formazione. Mentre le imprese private versano lo 0,30% all'INPS, le pubbliche amministrazioni hanno recepito nei contratti collettivi nazionali stipulati nel

periodo 1998-2001 l'impegno di destinare l'1% della massa salariale alla formazione dei dipendenti e tra i criteri previsti per misurare la progressione economica e di inquadramento, che è demandata alla contrattazione a livello di singola amministrazione, compare sempre più il riconoscimento delle attività formative.

Il secondo aspetto che va preso in esame riguarda il rapporto tra la domanda e l'offerta di formazione. Dal confronto tra la formazione per i dipendenti pubblici e quella per i dipendenti delle imprese private, emergono due aspetti comuni:

- la formazione delle grandi organizzazioni (imprese e enti pubblici) è decisamente superiore rispetto alle piccole organizzazioni (imprese sotto i 50 addetti e Comuni più piccoli);
- la formazione delle organizzazioni collocate al centro nord d'Italia è sensibilmente maggiore, sia in termini di rapporto ore/dipendente che di rapporto euro/dipendente, di quelle collocate nel sud d'Italia.

Il terzo aspetto che merita un accenno riguarda l'utilizzo del FSE per la formazione continua sia nel privato che nel pubblico. A valere sulle misure D1 e D2 dell'Ob3 e 3.9 e 3.10 dell'Ob1 sono previste rispettivamente le attività formative per il settore privato e per quello pubblico.

La percentuale delle risorse finanziarie previste per la formazione nella PA è pari al 12% sulla media nazionale, ma scende al 10% nelle Regioni dell'Ob.3 e sale al 16% nelle Regioni dell'Ob.1. Peraltro, anche all'interno dello stesso Ob. 1 e Ob.3, la percentuale della Misura relativa alla formazione nella PA è particolarmente variabile: le Regioni che hanno stanziato più del 30% dell'intero Asse sono la Sardegna e il Molise, oltre che la Provincia di Trento.

Si può stimare che questa attività possa coinvolgere quasi 110.000 individui nell'attuale periodo di programmazione, che corrisponde a circa il 14% del totale dei dipendenti degli Enti locali e delle Regioni. L'interesse che la Misura D2 ha suscitato tra i beneficiari risulta superiore a quella suscitata dalla Misura D1, anche se è necessario sottolineare che la Misura D2 rappresenta solo il 10 % dell'intero Asse D e il 16% per il corrispondente Asse 3 nell'Ob.1, mentre la Misura D1 rappresenta il 57% dell'intero Asse D e analogamente il 57% per il corrispondente Asse 3 nell'Ob.1.

Il numero dei progetti presentati e ritenuti eleggibili risulta essere in genere di 3-4 volte superiore a quanto può essere ammesso a finanziamento in base alle disponibilità finanziarie programmate; questo anche perché Regioni e le Province Autonome non pongono particolari vincoli o limitazioni alla partecipazione alle attività formative cofinanziate con il FSE, né relativamente a livelli di inquadramento né alle figure professionali. La tendenza è quella di includere piuttosto che di escludere anche per la difficoltà di porre limiti quando i beneficiari sono Province e Comuni che hanno piena autonomia nel definire i propri fabbisogni formativi. Diversa si presenta la situazione quando il beneficiario è la stessa Regione: in questo caso è frequente trovare programmi di formazione (vedi quelli del Piemonte, dell'Emilia-Romagna, della Toscana, della Campania e della Basilicata) che discendono da un piano di sviluppo delle risorse umane o quantomeno da una analisi dei fabbisogni formativi.

Le analisi disponibili sulla formazione nelle Pubbliche Amministrazioni mettono in evidenza fenomeni interessanti che possono essere così sintetizzati:

- in questi ultimi anni, la formazione è cresciuta in maniera sensibile sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, raggiungendo oggi livelli abbastanza vicini dell'1% del monte salari complessivo, considerato come obiettivo strategico dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- non risulta evidente se l'utilizzo del FSE nella formazione per i dipendenti pubblici rappresenti un incremento netto rispetto all'utilizzo di risorse proprie o se vada, in tutto od in parte, a compensare una diminuzione di queste ultime;
- la formazione sta diventando uno strumento di sviluppo delle risorse umane all'interno delle politiche del personale nelle Amministrazioni, come indicato dalla Direttiva sulla Formazione del Personale delle Pubbliche Amministrazioni, tuttavia, tale processo incontra difficoltà di metodi e strumenti e, nella gran parte dei Comuni che sono di piccole dimensioni, la mancanza di risorse umane dedicate;

- la formazione nelle Pubbliche Amministrazioni richiede una offerta su contenuti peculiari: infatti, oltre all'acquisizione di competenze presenti in qualsiasi organizzazione, è necessario acquisirne altre che attengono alla *governance* dei sistemi sociali nell'ambito di specifiche policy; sui primi si è concentrata l'offerta formativa di questi ultimi anni, accompagnando la tradizionale attività di aggiornamento sugli aspetti normativi.

Questo fenomeno, che presenta una peculiarità riconducibile alla storia della Pubblica Amministrazione italiana, è peraltro accompagnato da una scarsità di ricerche approfondite sulle strutture delle Pubbliche Amministrazioni e sul loro funzionamento, così che è impossibile, allo stato attuale, avere un quadro completo ed organico dei fabbisogni formativi.

Peraltro, data la eterogeneità del settore pubblico, potrebbe essere impraticabile un'analisi sull'universo delle Pubbliche Amministrazioni e ci si dovrebbe comunque attestare su contesti più circoscritti ed omogenei, nonché fortemente orientati da comuni missioni e strategie.

La inadeguatezza dell'offerta di formazione rispetto alla domanda è la conclusione principale che emerge nel 6° Rapporto sulla Formazione nella P.A. (curata dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione) e trova conferma in una indagine realizzata dall'ANCI sulla funzione di direzione del personale nei Comuni. Questa inadeguatezza riguarda sia l'insieme di competenze da trasferire che le modalità di erogazione: sulle prime, le difficoltà consistono nella scarsità di un "sapere accumulato" sui problemi di *governance* che costituisca la fonte da cui attingere per la formazione; sulle seconde, si tratta di trovare delle modalità che permettano anche alle piccole organizzazioni, dove la specializzazione è molto bassa, di trovare una proposta formativa adeguata.

Se la formazione ha una rilevanza strategica, su questi due aspetti si gioca in gran parte la possibilità di sviluppo delle risorse umane nella PA nei prossimi anni.

Parte terza

Le policy per la formazione degli adulti in un approccio di Lifelong Learning

PAGINA BIANCA

Capitolo 3.1 - La strategia comunitaria e nazionale per l'apprendimento permanente

Gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona in materia di “lifelong learning” stabiliscono, fra l'altro, che entro il 2010 i sistemi di istruzione e formazione dovranno garantire una media di partecipazione alle attività di formazione permanente degli adulti tra i 25 e i 64 anni pari al 12,5%; e che, nella stessa fascia d'età, l'85% dei cittadini dovrà raggiungere un diploma secondario superiore.

I sistemi educativi e formativi sono, dunque, chiamati ad assicurare ai cittadini, di ogni età e situazione occupazionale, in un'ottica di pari opportunità, condizioni che facilitino l'apprendimento permanente, al fine di evitare i rischi di esclusione sociale e formativa. Rischi, com'è noto, più alti per le persone con bassi livelli di istruzione e di qualificazione professionale, e in particolare per le fasce di età più avanzate: le stesse di cui si auspica peraltro il cosiddetto “invecchiamento attivo”, per ragioni che riguardano gli effetti prodotti nel mercato del lavoro dalla progressiva riduzione delle leve più giovani e la tenuta dei sistemi previdenziali.

La crescita dei livelli culturali della popolazione è ritenuta, inoltre, un fattore di grandissima importanza, nelle società complesse, anche ai fini della partecipazione attiva alla cittadinanza, dell'integrazione e della coesione sociale ⁴³.

Si tratta, per il nostro paese, di traguardi molto impegnativi. Non solo perché il tasso di partecipazione degli adulti alle attività di formazione permanente risulta nel 2002 inferiore al 5% (mentre la media europea è dell'8,9%), ma perché sull'intera popolazione adulta pesano, sebbene in modo graduato secondo le diverse fasce d'età, i ritardi dei processi di scolarizzazione di massa e i limiti sia strutturali che di funzionamento dei nostri sistemi di istruzione e di formazione. Attualmente meno del 40% della popolazione adulta della fascia d'età considerata possiede titoli di istruzione secondaria e superiore; nella fascia d'età centrale (30-59 anni), il 53% delle forze di lavoro maschili e il 42% di quelle femminili non supera la licenza media e una persona su 10 ha solo la licenza elementare; nella fascia dei “giovani adulti” (18-29 anni), oltre il 30% si presenta sul mercato del lavoro senza diplomi e senza qualificazioni professionali; nel 2002 è ancora il 4,8% la quota dei ragazzi tra i 15 e i 19 anni priva di licenza media.

L'area di coloro che per difficoltà culturale non possono misurarsi senza grandi sforzi con la complessità sociale e con il lavoro moderno sia in senso tecnologico che organizzativo è, dunque, molto vasta, e non è pensabile che possa essere il sistema di formazione continua delle imprese a farsene carico.

Il nostro paese è certamente fra quelli cui si riferisce il Memorandum della Commissione Europea sull'istruzione e la formazione permanente quando sottolinea l'importanza, oltre che di sviluppare un'offerta formativa dedicata agli adulti, anche di migliorare la formazione iniziale e di contenere drasticamente i fenomeni di dispersione che interessano sia la scuola di base che l'istruzione/formazione secondaria.

Tutto ciò, fra l'altro, incide significativamente sulla propensione stessa della popolazione a rientrare, in età adulta, in formazione; ad assumere, come auspicano gli indirizzi europei, un atteggiamento responsabile ed attivo rispetto al miglioramento e all'aggiornamento del proprio “capitale umano”. E' un'evidenza empirica, ma confermata da tutte le indagini sulla domanda sociale di formazione

⁴³ V. Memorandum della Commissione Europea sull'istruzione e la formazione permanente, ottobre 2000

così come sugli utenti delle opportunità formative per gli adulti ⁴⁴, che la partecipazione degli adulti alla formazione è in strettissima correlazione, oltre che con altre variabili come l'età, la residenza, il genere e la collocazione professionale, anche e soprattutto con il livello dei titoli di studio posseduti. Vissuti negativi rispetto all'esperienza scolastica, sentimenti di inferiorità e di sfiducia in sé maturatisi nell'esperienza delle ripetenze e degli abbandoni dei circuiti formativi, insufficiente padronanza delle competenze di base costituiscono molto frequentemente motivi di esclusione e di autoesclusione, sia dalla formazione scelta per motivi personali che da quella per il lavoro.

Un quadro che consiglia, per raggiungere i traguardi definiti dell'UE, oltre a strategie di forte sviluppo di un'offerta dedicata per caratteristiche organizzative e didattiche ai pubblici adulti, anche l'attivazione di misure per lo sviluppo della domanda: nel campo dell'informazione e dell'orientamento, ma anche dell'utilizzo di tutte le opportunità formative, anche di tipo "non formale", capaci di ricostruire interesse, motivazione, familiarità con l'apprendimento, in particolare, per i pubblici più deprivati.

E', inoltre, all'ordine del giorno l'introduzione in ambito lavorativo di dispositivi che facilitino l'accesso alla formazione scelta e alla formazione continua, così come previsto dagli articoli 5 e 6 della legge 53/2000 che rinviano a questo scopo alla contrattazione collettiva.

Sono, tuttavia, evidenti gli sforzi compiuti negli ultimi anni per migliorare e rendere più efficienti, anche nell'ottica della formazione permanente, i sistemi di istruzione e di formazione. Sono, in particolare, di grande importanza, sul versante della formazione iniziale, il "diritto-dovere di istruzione e formazione per dodici anni, introdotto con la legge 53/2003 e finalizzato all'ottenimento da parte di tutti i giovani entro i 18 anni di un diploma o di una qualifica professionale; il miglioramento dei sistemi di formazione professionalizzante e del canale dell'apprendistato; i processi di diversificazione dell'offerta formativa secondo le caratteristiche e le propensioni della domanda; la costruzione di una nuova filiera di istruzione/formazione superiore non accademica. Sono state anche sviluppate nuove tipologie di offerta formativa per gli adulti, sia nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale, sia in quelli della promozione e dell'accrescimento culturale per iniziativa di soggetti pubblici, privati e del privato sociale: quindi nel campo del "formale" e del "non formale", mentre vengono moltiplicandosi anche le opportunità di apprendimento "informale"⁴⁵ nella vita quotidiana.

Strategie di potenziamento del "lifelong learning" sono perseguite anche dal Programma Operativo Nazionale della Programmazione del FSE 2000-2006, attraverso l'Azione di sistema dedicata e le specifiche misure individuate nei Programmi Operativi Regionali.

I processi di moltiplicazione ed articolazione dell'offerta secondo i bisogni formativi plurimi della popolazione adulta hanno reso maturo il problema di una piena attuazione di quanto stabilito nel campo dell'educazione degli adulti e della formazione permanente dalla Conferenza Unificata (accordo del 2.3.2000) che, nel quadro dei processi di decentramento delle competenze dallo Stato a Regioni ed Autonomie Locali, confermati e ulteriormente sviluppati con la riforma del Titolo V della Costituzione, attribuisce importanti responsabilità in questo settore alle Regioni, alle Province, ai Comuni.

Si tratta, com'è noto, di dar luogo a sistemi locali di formazione permanente capaci di coordinare ed integrare le diverse risorse, coinvolgendo in un disegno organico e sistemico gli attori pubblici, privati e del privato sociale; di realizzare analisi dei fabbisogni formativi della popolazione adulta, anche in raccordo con i fabbisogni professionali del territorio, e di individuare le priorità; di mettere in campo adeguate misure di accompagnamento per la sollecitazione e l'orientamento della domanda sociale di formazione; di monitorare e verificare i risultati dei processi.

⁴⁴ vedi l'indagine Isfol- Doxa sulla domanda sociale e i percorsi di formazione permanente; e l'indagine Isfol-Censis sull'offerta formativa per gli adulti, entrambe del 2002. Inoltre l'indagine Isfol-Abacus sugli atteggiamenti dei lavoratori dipendenti del settore privato nei confronti della formazione (2001) e la ricerca Ial-Sials "La competenza alfabetica in Italia", Angeli 2000.

⁴⁵ Secondo la definizione adottata dal Memorandum, appartengono al primo campo i percorsi finalizzati all'acquisizione di titoli riconosciuti; al secondo campo i percorsi formativi che non rilasciano titoli; al terzo campo le opportunità di apprendimento quotidiano attraverso i media, le reti di promozione culturale (musei, mostre, biblioteche), le occasioni di contatto, confronto, crescita culturale (onvegni, vita associativa ecc.)

Una recente indagine sulle *policies* regionali nel campo della formazione permanente⁴⁶ che ha esaminato anche l'attuazione delle misure dei POR che vi si riferiscono, segnala un andamento assai variabile, nelle diverse Regioni, dei processi di attuazione dell'accordo del 2.3.2000, dovuto anche alle difficoltà e ai ritardi di maturazione, nel nostro paese, di una cultura istituzionale e politica coerente con la centralità delle strategie del "lifelong learning". Mentre sono proprio i risultati delle ricerche sull'offerta formativa per gli adulti, che mostrano la tendenza di tutte le tipologie – anche quelle che, come i Centri Territoriali Permanenti, hanno come *mission* principale il recupero da parte dei pubblici sfavoriti delle competenze di base - a curvare soprattutto sulla domanda formativa più "facile", cioè quella delle persone con titoli di studio medio-alti, che consigliano lo sviluppo di sistemi locali caratterizzati dalla capacità di rispondere all'intera gamma dei bisogni formativi della popolazione, senza omissioni o sottovalutazioni delle emergenze formative più acute.

Tra gli obiettivi a cui le diverse istituzioni competenti stanno lavorando per la realizzazione di un vero e proprio "sistema" di formazione permanente, ci sono tutti quelli relativi alla riconoscibilità, all'interno dei percorsi formativi di carattere "formale", delle competenze comunque e dovunque acquisite: nei percorsi di educazione degli adulti, nel lavoro, in altri contesti. Quindi, l'individuazione degli "standard" e dei criteri per la modularizzazione in "unità capitalizzabili" dei curricula. E' noto che la flessibilizzazione dei percorsi e la loro conciliabilità con gli stili di vita e gli obblighi della vita adulta sono condizioni indispensabili di fattibilità dei progetti individuali di formazione permanente; mentre la certificazione delle competenze, anche intermedie, è strumento essenziale sia di appetibilità del rientro in formazione sia di "navigabilità" attraverso l'istruzione, la formazione, il lavoro.

Altrettanta importanza hanno le azioni di sviluppo delle competenze professionali degli insegnanti e dei formatori che lavorano nel settore: la didattica per adulti costituisce, infatti, una branca specifica della professionalità docente.

⁴⁶ v. Le *policies* regionali nella formazione permanente, Isfol 2000

Capitolo 3.2 - L'offerta formativa

La prima mappatura⁴⁷ a livello nazionale dell'offerta di formazione permanente, complessivamente intesa, ha messo in luce un universo assai ampio e variegato di opportunità che coinvolge soggetti e strutture dell'ambito istituzionale, del privato e del privato sociale. In considerazione del forte livello di diversificazione dell'offerta di formazione permanente e della estrema molecolarizzazione di alcuni dei potenziali soggetti d'offerta, è stata adottata una metodologia complessa, basata su approssimazioni ed approfondimenti successivi.

Nell'indagine sono state individuate le seguenti tipologie di soggetti:

1. *organismi formativi/educativi pubblici e privati* (quest'area comprende i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti, gli istituti tecnici e professionali sedi dei corsi serali, i centri di formazione professionale e gli enti titolari dei progetti ammessi ai bandi regionali e provinciali relativi alla misura formazione permanente del Fondo Sociale Europeo, le strutture educative comunali);
2. *terzo settore* (a sua volta ripartito in cinque distinti sottogruppi: le università popolari, della terza età, del tempo libero, le associazioni di volontariato e quelle ricreativo-culturali, le cooperative sociali, le Organizzazioni Non Governative);
3. *infrastrutture culturali* (biblioteche, musei, teatri, ecc.);
4. *altre strutture delle Amministrazioni pubbliche* (a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale).

Complessivamente l'universo è costituito da 5.305 strutture di offerta di cui 1.295 sono state effettivamente coinvolte nell'indagine. Le iniziative corsali complessivamente attivate nel 2001-2002 sono state 17.168, con il coinvolgimento di 355 mila utenti.

Emerge innanzitutto che gli organismi formativi ed educativi rappresentano il 48,8% del campione, le strutture del terzo settore il 37,1%, le infrastrutture culturali e le altre strutture connesse alle Amministrazioni pubbliche il 13,6%, altre tipologie di organizzazione lo 0,5%.

Con riferimento alle tipologie di offerta prevalenti, nel versante "formale", si registra una forte presenza del settore scolastico, con i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti (22,6% del totale), seguiti dagli istituti tecnici (10,3%) e professionali (4,0%). Per quanto riguarda il terzo settore, prevalgono le associazioni di volontariato sociale (il 18,6%), seguite dalle Università popolari e della terza età (8,6%) e dalle associazioni ricreativo-culturali (6,0%).

La modalità di erogazione formativa prevalente è quella dei corsi di formazione in presenza (85,1% delle sedi operative), seguono gli "incontri con esperti" (33,2%), che rappresentano la modalità preferita dal mondo dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione, le "visite guidate" (23,8%), utilizzate soprattutto dalle "università popolari, università della terza età, del tempo libero", per chiudere con "altre iniziative" didattico-culturali come seminari (17,3%) e convegni (15,6%).

Rispetto alle caratteristiche delle tipologie corsali, si evidenzia che dei 17.168 corsi censiti, una quota preponderante, pari a circa 10.000, è incentrata sull'alfabetizzazione, con un peso rilevante attribuibile ai corsi per l'apprendimento e/o il rafforzamento delle competenze linguistiche ed ai corsi finalizzati all'alfabetizzazione informatica. Al riguardo si configura una sorta di complementarità dell'offerta tra "formale" e "non formale". In particolare l'offerta corsuale degli organismi educativi si concentra essenzialmente sulla alfabetizzazione informatica, mentre nelle infrastrutture culturali e nelle altre strutture delle amministrazioni pubbliche è forte l'impegno nelle azioni di alfabetizzazione della popolazione, con una predominanza dei corsi di lingue straniere, che raccolgono il 47,1% dell'utenza di queste strutture.

⁴⁷ Indagine Isfol-Censis 2002.

Sono oltre 2.000 i corsi per il conseguimento dei titoli di studio, circa 3.500 i corsi di educazione permanente di varia tipologia culturale e artistica e 1.200 i corsi pre-professionalizzanti.

Le strutture erogatrici risultano beneficiarie, in primo luogo, di finanziamenti statali, che assumono un peso medio pari al 37,5% del totale delle risorse finanziarie che hanno concorso al finanziamento delle azioni. La seconda fonte deriva dal contributo privato devoluto dai singoli utenti, a titolo di iscrizione alle attività frequentate e/o di quote associative (24,6%).

Accanto alle fonti di finanziamento statali, assumono un peso significativo i fondi provenienti dalle amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni), pari al 14%.

Ancora poco rilevante risulta l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo che in media incide sui budget delle strutture censite per il 10,2%.

In ogni caso i finanziamenti attualmente disponibili non sono sufficienti, soprattutto in un contesto che vede aumentare in maniera significativa la domanda individuale di formazione e, in generale, la sensibilità sociale verso i temi educativi in un'ottica di "lifelong learning".

La tabella seguente riporta le caratteristiche generali dell'utenza per ciascuna filiera di offerta.

Tab. 18 - Caratteristiche dell'utenza delle attività di educazione permanente, per filiere d'offerta (*) (val. %). Anno 2001-2002

Caratteristiche dell'utenza	Organismi educativi/formativi pubblici e privati			Terzo settore			Altre strutture delle P.P.A.A. e infrastrutture culturali		Distr. % popolazione italiana > 15
	Totale	di cui:		Totale	di cui:		Totale	Biblioteche comunali	
		CTP	Istituti scolastici		Università popolari, terza età	Associazioni di volontariato			
<i>Fasce d'età</i>									
16-25	27,1	24,6	49,1	12,5	3,0	31,1	24,4	24,6	14,0
26-40	44,1	44,5	37,4	19,6	8,0	40,1	28,8	25,3	28,2
41-50	21,2	22,8	10,9	18,4	19,0	14,4	33,2	37,3	15,9
51-65	6,2	6,7	2,3	28,1	37,7	9,6	11,2	10,7	21,7
oltre 65	1,3	1,4	0,3	21,4	32,3	4,8	2,3	2,1	20,2
<i>Cittadinanza</i>									
Italiani	80,9	78,7	91,9	90,7	95,1	82,2	93,9	n.s.	
Stranieri	19,1	21,3	8,1	9,3	4,9	17,8	6,1	n.s.	
<i>Titolo di studio</i>									
Nessuno o licenza elementare	16,2	18,8	2,5	8,8	9,9	6,5	2,2	n.s.	30,9
licenza media	36,4	30,8	75,6	29,3	35,2	23,2	21,5	n.s.	32,8
diploma di scuola superiore	39,4	41,8	18,9	49,6	44,9	55,0	58,7	n.s.	29,1
Laurea	8,0	8,6	3,0	12,2	9,9	15,3	17,6	n.s.	7,2
<i>Condizione lavorativa</i>									
Occupati	56,7	54,8	66,4	39,2	17,7	42,5	61,0	n.s.	
non occupati	43,3	45,2	33,6	60,8	82,3	57,5	39,0	n.s.	
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

(*) in grassetto è evidenziato il valore modale

n.s. = non significativo

Fonte: indagine Isfol - Censis, 2000