

INDICE

—

INTRODUZIONE	Pag. 5
PARTE PRIMA. IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE PER LA FORMAZIONE CONTINUA	» 7
CAPITOLO 1 — ANALISI DEL CONTESTO ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA	» 9
1.1 La formazione continua nelle imprese italiane	» 9
1.2 Primi risultati della ricostruzione della spesa pubblica per il <i>lifelong learning</i>	» 14
CAPITOLO 2 — LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL QUADRO NORMATIVO E DI POLICY	» 16
2.1 I nuovi provvedimenti di attuazione degli strumenti di sostegno nazionale alla formazione continua	» 16
2.2 Il « Libretto formativo del cittadino »	» 18
2.3 Il riordino dei sistemi formativi regionali	» 20
2.4 La formazione continua nei contratti collettivi di lavoro e nei recenti accordi tra le parti sociali	» 22
CAPITOLO 3 — MONITORAGGIO DELLE POLITICHE COMUNITARIE E NAZIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA	» 26
3.1 Il Fondo Sociale Europeo	» 26
3.2 I piani formativi finanziati della legge 236/93	» 29
3.3 Le iniziative promosse dalla legge 53/00	» 32
3.4 I Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua nella fase di <i>start-up</i>	» 34
3.5 La formazione continua per i lavoratori interinali nel 2003	» 45
3.6 I tirocini formativi nelle imprese italiane	» 47
3.7 La formazione degli adulti	» 50
3.8 La formazione continua nella Pubblica Amministrazione	» 51
3.9 Il programma nazionale di Educazione Continua in Medicina (ECM)	» 53
PARTE SECONDA. APPROFONDIMENTI	» 55
CAPITOLO 1 — LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE CONTINUA A DOMANDA INDIVIDUALE (FCI)	» 57
CAPITOLO 2 — LA FORMAZIONE CONTINUA SETTORIALE STRUTTURATA	» 61
2.1 La formazione del settore edilizio	» 61
2.2 La formazione continua negli Ordini professionali	» 62
CAPITOLO 3 — FORMAZIONE PER L'OCCUPABILITÀ: IL CASO DEL PROGETTO FIAT AUTO	» 64
CAPITOLO 4 — L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DELLA FORMAZIONE CONTINUA	» 67
4.1 La costruzione di un sistema nazionale di monitoraggio	» 67
4.2 La valutazione dell'efficacia della formazione continua	» 70
PARTE TERZA. ANALISI DELLA DOMANDA DI FORMAZIONE CONTINUA. SINTESI DI ALCUNE RICERCHE CONDOTTE DALL'ISFOL PER CONTO DEL MLPS	» 73

PAGINA BIANCA

Introduzione

La formazione continua costituisce uno degli ambiti di intervento in cui più intensa è stata l'azione del Governo negli ultimi anni. Gli obiettivi di un progressivo riassetto del sistema, in primo luogo orientati a una maggiore efficienza ed efficacia dell'incontro tra domanda e offerta, hanno registrato nel 2004 un significativo avanzamento: anche attraverso l'introduzione di importanti innovazioni nei dispositivi di intervento, sono ormai state poste le basi per un decisivo contributo al rafforzamento della competitività del sistema produttivo nazionale nella nuova Europa dell'integrazione e dell'allargamento.

Rispetto al quadro offerto negli anni passati, il Rapporto sulla formazione continua per il 2004 registra infatti la prosecuzione di un cammino, reso sempre più strategico e articolato attraverso l'apporto di tutti i soggetti interessati (istituzionali e non), che vede l'ulteriore affinamento dei dispositivi nazionali "tradizionali" e al tempo stesso l'avvio della piena operatività dei nuovi Fondi paritetici Interprofessionali, offrendo risposte concrete alle esigenze da tempo espresse dalle imprese e dai lavoratori. Elementi di innovazione, quindi, che hanno richiesto tuttavia anche una rinnovata attenzione al sistema più ampio e consolidato di strumenti di *policies*, rappresentati in particolare al Fondo Sociale Europeo e dai principali strumenti nazionali che trovano origine nella legge 236/93 e nella legge 53/00.

Alcuni elementi, sia di natura strategica che operativa, consentono di comprendere la rilevanza dei processi in corso.

- In linea con quanto avviene nel panorama europeo, nella visione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la formazione continua costituisce una componente fondamentale delle politiche di *lifelong learning*, che guardano al tema dell'apprendimento come strategia per lo sviluppo di un'economia competitiva basata sulla conoscenza, ponendo al centro le persone sia come cittadini che come lavoratori. Si moltiplicano in quest'ottica gli sforzi per assumere in modo organico la formazione (sia essa iniziale, continua o afferente l'educazione degli adulti) nell'ottica della formazione lungo tutto l'arco della vita, cercando di tradurre l'enunciazione degli obiettivi di Lisbona e gli indirizzi contenuti nella nuova Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), in scelte di policy e interventi concreti.
- Guardando alle imprese ed ai lavoratori occupati, tale obiettivo è oggi in gran parte affidato ai Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua, una scelta strategica anche considerate le peculiarità del sistema produttivo italiano. Oltre che nei confronti di alcuni settori a maggiore contenuto innovativo, particolare attenzione deve essere posta nel nostro Paese verso le piccole e piccolissime imprese, dove i costi elevati, la minore capacità organizzativa e logistica e soprattutto la maggiore incertezza circa i ritorni della formazione, tendono a scoraggiare strutturalmente l'investimento in capitale umano. All'interno dei Fondi le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, peraltro direttamente coinvolte nella programmazione e gestione delle risorse, contribuiscono ad orientare le risorse verso iniziative prevedibilmente più coerenti con le reali necessità delle imprese e dei lavoratori interessati.
- Nella stessa direzione, ma in un'ottica complementare, sono da considerare le scelte operate nell'ambito degli strumenti nazionali attraverso la revisione dei criteri per l'utilizzo delle risorse finanziarie. In particolare con i nuovi decreti attuativi della 236/93 viene rafforzato il sostegno verso quelle fasce di potenziali destinatari generalmente sfavorite dalle iniziative di formazione continua, che tendono spesso a privilegiare i target di lavoratori più giovani, già adeguatamente scolarizzati e in posizioni professionali 'forti'. Più in generale viene sostenuta un'ottica di complementarità, introducendo un principio secondo il quale le Regioni, nell'ambito delle loro scelte operative, dovranno tendere a "favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il Fse e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi Interprofessionali".

- Altrettanto significativo è d'altro canto l'impegno realizzato negli ultimi anni per migliorare e rendere più efficienti i sistemi di istruzione e formazione anche nell'ottica della formazione permanente: dall'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; al miglioramento dei sistemi di formazione professionalizzante e dell'apprendistato; allo sviluppo di nuove tipologie di offerta formativa per gli adulti sia nel campo "formale" che "non formale" e "informale"; e così via. Un disegno strategico che deve tuttavia coinvolgere ancora di più alcuni target di popolazione strutturalmente meno in grado di cogliere le opportunità offerte. Ci si riferisce in particolare: ai giovani poco qualificati (ovvero con bassa scolarità non occupati o occupati in attività a basso valore aggiunto); ai gruppi socialmente svantaggiati (principalmente adulti a bassa scolarità disoccupati o senza un lavoro regolare); ai lavoratori a rischio (principalmente lavoratori adulti a bassa scolarità a forte rischio di obsolescenza professionale).
- Infine, gli adulti che rappresentano un target che richiede politiche innovative in grado di promuovere la riqualificazione e l'apprendimento continuo come condizione necessaria per migliorare la capacità di adattamento alle mutate caratteristiche del mercato del lavoro e della società della conoscenza. Se nel caso degli occupati la maggiore attenzione verso la formazione a domanda individuale (voucher formativo), nonché verso la domanda formativa proveniente da specifici settori o segmenti (come il lavoro interinale, la Pubblica Amministrazione, la sicurezza e la sanità), può offrire un importante contributo in questa direzione, sono in questo caso gli outsider del mercato del lavoro a risentire della scarsa disponibilità di strumenti attivabili "dal lato della domanda" e quindi più adeguati alle necessità ed aspirazioni individuali. Sembra quindi necessario arricchire, da un lato, la gamma delle misure di promozione e rafforzamento delle politiche di lifelong learning, anche immaginando l'introduzione di nuovi strumenti generalizzati di sostegno agli investimenti in capitale umano delle persone; dall'altro, potenziare e dare adeguato rilievo al ruolo dei soggetti e delle strutture pubbliche e private che svolgono funzioni di orientamento, così da ampliare il campo di applicazione di queste politiche.

Un quadro articolato, dunque, in cui non può mancare un ultimo riferimento al ruolo del FSE, anche tenuto conto della prospettiva aperta con il dibattito sulla nuova programmazione 2007-2013. In tal senso, nell'ottica dei traguardi del sistema nazionale di formazione continua, assumono rilievo i contenuti della bozza di regolamento comunitario che anticipa il futuro assetto delle risorse destinate al FSE per il prossimo periodo di programmazione - sia nell'ambito dell'Obiettivo di "Convergenza" sia in quello di "Competitività regionale e occupazione". In entrambi i casi il FSE fornirà il suo sostegno proprio al fine di anticipare e gestire il cambiamento economico e sociale, con particolare riferimento all'"adattabilità dei lavoratori e delle imprese". In questo caso, infatti, forte priorità è assegnata alla promozione e allo sviluppo di sistemi e strategie di formazione lungo tutto l'arco della vita attraverso maggiori investimenti nelle risorse umane per le imprese e in special modo per le PMI.

Sempre più evidente è dunque la necessità di un costante impegno di razionalizzazione e integrazione delle politiche che consenta di evitare effetti di spiazzamento e sovrapposizioni tra le diverse politiche. Un compito che vede nel monitoraggio una risorsa strategica che sarà in futuro ulteriormente rafforzata anche grazie alla progressiva adozione dei nuovi sistemi di monitoraggio che stanno interessando tutti i diversi strumenti nazionali per la formazione continua.

**PARTE PRIMA. Il monitoraggio delle politiche per la formazione
continua**

PAGINA BIANCA

Capitolo 1 - Analisi del contesto ed evoluzione del sistema

1.1. La formazione continua nelle imprese italiane

In attesa dei nuovi dati della rilevazione Istat sulle forze di lavoro, il Sistema Informativo Excelsior – promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio – costituisce la fonte più completa ed aggiornata sull'offerta di formazione continua da parte delle imprese. Avviata per la prima volta nel 2000, l'indagine consente oggi di ricostruire l'evoluzione dell'offerta di formazione nei quattro anni coperti dall'indagine (2000-2003) offrendo numerose informazioni: sul numero di imprese che svolgono attività di formazione per i propri dipendenti; sulla tipologia delle iniziative di formazione offerte; sul numero e la tipologia di dipendenti raggiunti, e la composizione degli stessi per genere; sulla finalità principale della formazione; sul costo delle attività di formazione e le relative modalità di finanziamento (pubblico/privato).

Le "imprese formative"

In primo luogo, la percentuale di imprese formative sul totale (tab.1) è cresciuta dal 18,9% del 2000 (primo anno rilevato) al 22,4% del 2003, dopo aver toccato nel 2002 un picco del 24,7%. In generale, l'incidenza risulta crescente al crescere della dimensione delle imprese, con un divario che raggiunge nel 2003 i 54,9 punti percentuali (dal 17,3% delle piccolissime imprese al 72,2% delle imprese di maggiori dimensioni). L'andamento complessivamente crescente viene confermato anche intermini di investimenti realizzati, passanti da 895,9 milioni di euro nel 2000 a 1.657,7 milioni di euro nel 2003. Una crescita consistente, pari a circa l'85% nei quattro anni, ancor più significativa se si considera come il peso dei fondi pubblici oscilla da un massimo del 12,9% nel 2000 a un minimo dell'8,4% nel 2003.

Tab. 1 - Percentuale di ULP che fanno formazione negli anni 2000-2003, per settore di attività, classe dimensionale e ripartizione geografica

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	18,9	17,5	24,7	22,4
Industrie estrattive, dei metalli, chimiche e produzione energia	22,7	21,8	26,8	24,9
Industrie alimentari	17,6	16,0	21,1	18,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	11,1	11,0	14,9	12,0
Industrie del legno, della carta e altre manifatturiere	15,4	14,0	17,3	16,0
Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto	31,7	31,0	40,2	34,9
Costruzioni	14,6	13,6	19,6	15,6
Commercio	18,9	17,3	23,8	21,1
Turismo e trasporti	12,6	11,3	15,4	13,6
Servizi alle imprese	21,6	19,2	30,6	29,3
Servizi alle persone	27,8	28,0	41,5	40,4
1 - 9 Dipendenti	13,8	12,6	19,8	17,3
10 - 49 Dipendenti	39,1	38,5	45,3	37,8
50 - 249 Dipendenti	38,0	41,5	54,6	52,7
>= 250 Dipendenti	57,8	55,2	63,6	72,2
Nord-Ovest	19,3	18,2	24,8	23,0
Nord-Est	21,5	21,0	28,1	25,6
Centro	17,7	15,4	24,2	21,6
Sud e Isole	16,5	15,0	22,0	19,6

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Dal punto di vista settoriale, la tab.1 mostra come il settore che conta la maggior quota di imprese formative è quello della meccanica, elettronica e mezzi di trasporto, superato negli ultimi due anni solo dai servizi alle persone. Dal punto di vista delle risorse investite (tab. 6), gli investimenti più cospicui vengono però dal settore dei servizi alle imprese, seguito in misura abbastanza vicina dalle industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto, e dal commercio. Dal punto di vista territoriale (tab.1), anche in conseguenza della diversa incidenza che la dimensione d'impresa e i diversi settori assumono tra le regioni, si evidenziano significativi squilibri: la maggiore offerta di formazione si registra in particolare nel Nord Est, dove la percentuale di imprese formative varia tra il 21,0% del 2001 e il 28,1% del 2002, mentre sono le regioni del Sud a presentare i valori più contenuti, con un minimo del 15% e un massimo di 22%.

I tassi di partecipazione dei lavoratori

Un secondo elemento è rappresentato dal grado di coinvolgimento in attività formative tra i dipendenti delle imprese formative (tab. 2). Le imprese che offrono formazione tendono nel quadriennio a coprire una parte via via crescente dei propri dipendenti (dal 13,9% del 2000 al 19% del 2003), anche in questo caso con valori più contenuti nelle imprese di minori dimensioni (circa il 10% nel 2003 rispetto al 38% delle imprese più grandi), con un divario che dopo il picco raggiunto nel 2001 (22,2) tende a stabilizzarsi intorno ai 18 punti percentuali.

Tab. 2 - Percentuale di dipendenti che hanno avuto formazione negli anni 2000-2003 per settore di attività, classe dimensionale e ripartizione geografica

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	13,9	13,8	17,3	19,0
Industrie estrattive, dei metalli, chimiche e produzione energia	14,0	16,4	16,4	19,8
Industrie alimentari	14,5	12,4	15,8	16,1
Industrie tessili, dell'abbigliamento e delle calzature	4,9	4,5	5,6	5,5
Industrie del legno, della carta e altre manifatturiere	7,7	6,8	10,1	8,9
Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto	15,9	16,2	20,2	24,3
Costruzioni	9,5	8,2	12,7	10,9
Commercio	11,2	11,1	14,5	14,5
Turismo e trasporti	10,4	10,6	12,7	12,5
Servizi alle imprese	24,8	22,6	28,9	34,7
Servizi alle persone	15,6	16,5	23,3	24,5
1 - 9 Dipendenti	7,9	6,5	11,0	9,7
10 - 49 Dipendenti	10,3	9,0	12,9	11,3
50 - 249 Dipendenti	10,6	10,5	17,1	18,0
>= 250 Dipendenti	25,9	28,7	28,8	37,6
Nord-Ovest	15,2	15,1	18,7	20,5
Nord-Est	14,6	14,9	17,4	18,9
Centro	12,8	12,5	17,3	19,0
Sud e Isole	11,6	11,4	14,8	16,7

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Le probabilità di formazione

Incrociando le informazioni disponibili sulla partecipazione delle imprese e dei lavoratori è possibile ottenere un indicatore relativo alla probabilità dei lavoratori di fruire di un'iniziativa formativa per ripartizione geografica e dimensioni delle imprese (tab. 3a e 3b).

Tab. 3 a) *Probabilità di ricevere formazione, per ripartizione territoriale*

zona	2000	2001	2002	2003
Nord-Ovest	2,9	2,7	4,6	4,7
Nord-Est	3,2	3,1	4,9	4,8
Centro	2,3	1,9	4,2	4,1
Sud e Isole	1,9	1,7	3,3	3,3

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Tale indicatore mostra come le probabilità di formazione siano abbastanza simili nel Nord Ovest, Nord est e Centro, peraltro in crescita nel corso degli anni, mentre siano più ridotte nel Sud, dove tuttavia si registra la crescita proporzionalmente maggiore nel corso dei quattro anni considerati. Nel 2003 si passa in ogni caso da una probabilità poco inferiore al 5% nelle regioni del Nord al 4% del Centro ed al 3,3% del Sud. Una variabilità che appare ancora più accentuata se si spinge l'analisi a livello regionale: per citare il dato relativo all'ultimo anno, la regione con i valori più elevati è il Friuli Venezia Giulia (29,1% delle imprese e 20,3% degli addetti), dove la probabilità di ricevere formazione raggiunge per i lavoratori il 5,9%; un valore doppio rispetto a quello della Puglia, che presenta una probabilità solo del 2,9%.

Tab. 3 b) *Probabilità di ricevere formazione, per dimensione delle imprese*

Dimensione	2000	2001	2002	2003
1 - 9 Dipendenti	1,1	0,8	2,2	1,7
10 - 49 Dipendenti	4,0	3,5	5,9	4,3
50 - 249 Dipendenti	4,0	4,3	9,3	9,5
>= 250 Dipendenti	14,9	15,8	18,3	27,1

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Maggiori differenziazioni si riscontrano guardando al fenomeno dal punto di vista della dimensione delle imprese. Lavorare in una piccola impresa comporta probabilità di ricevere formazione inferiore di 16 volte rispetto alle imprese più grandi nel 2003, con un divario peraltro più elevato rispetto al 13,5 registrato nel 2000.

Guardando alla posizione nella professione (tab.4), si osserva inoltre come la partecipazione dei lavoratori cresce soprattutto nel caso degli impiegati (dal 19,3 del 2000 al 28,5% del 2003), che si conferma essere la tipologia su cui si investe di più in formazione (in particolare nei servizi alle imprese dove la quota di formati raggiunge nel 2003 il 43,4%). Se sembra essersi in buona parte colmato il divario esistente nel 2000 tra dipendenti e dirigenti, tende viceversa ad accrescersi ulteriormente la distanza tra impiegati e operai che vede quest'ultimi nel 2003 registrare oltre 15 punti di distacco.

Tab. 4 - *Quota di lavoratori formati, per posizione nella professione*

Anno	dipendenti	dirigenti	impiegati	Operai
2000	13.9	17.7	19.3	10.7
2001	13.8	16.0	20.2	10.1
2002	17.3	22.5	24.9	13.0
2003	19.0	20.5	28.5	13.0

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

La quota di donne costituisce circa un terzo del personale formato, con poche oscillazioni legate alla dimensioni o alla localizzazione geografica, mentre più rilevanti sono le differenze legate al settore di attività considerata ma maggiore presenza femminile nei servizi piuttosto che nell'industria (tab.5).

Tab. 5 - Offerta di formazione per le donne, per ripartizione territoriale e classe dimensionale (valori percentuali sul totale di formati, dati 2003)

	1-9	10-49	50-249	250-499	>500	TOTALE
Nord ovest	33.9	30.0	32.5	29.3	33.2	32.4
Nord est	35.6	29.1	33.0	32.7	34.9	33.4
Centro	35.1	24.5	31.1	29.6	31.5	31.0
Sud	24.9	18.1	30.1	27.0	27.3	25.6
TOTALE	32.3	26.2	32.1	30.0	32.1	31.1

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

La spesa per la formazione

Come anticipato, la spesa per formazione da parte delle imprese è aumentata costantemente fino a raggiungere l'importo di 1.657,7 milioni di Euro nel 2003 (tav.6a e 6b), mentre nello stesso periodo l'incidenza del finanziamento pubblico tendeva progressivamente a scendere fino a raggiungere una percentuale dell'8,4% senza particolari differenziazioni tra le diverse classi dimensionali.

Tab. 6a) Spesa complessiva sostenuta per la formazione negli anni 2000-2003 (in migliaia di euro), percentuale di fondi pubblici, per classe dimensionale

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	895.964,4	917.982,5	1.307.398,8	1.657.768,2
1 - 9 Dipendenti	238.219,9	187.959,8	311.341,4	163.703,8
10 - 49 Dipendenti	200.652,8	159.974,6	227.453,3	118.415,3
50 - 249 Dipendenti	116.589,6	124.795,6	243.490,8	217.202,1
>= 250 Dipendenti	340.502,1	445.252,5	525.113,2	1.158.447,1
<i>di cui % fondi pubblici:</i>				
TOTALE	12,9	9,7	12,5	8,4
1 - 9 Dipendenti	10,0	6,2	4,7	7,3
10 - 49 Dipendenti	17,2	13,8	9,1	8,8
50 - 249 Dipendenti	16,4	13,7	14,0	6,6
>= 250 Dipendenti	11,1	8,6	17,9	8,8

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Dal punto di vista territoriale, a fronte di un aumento medio di circa l'85%, valori superiori alla media si riscontrano nel Nord Ovest (85%) e Nord Est (128%), mentre valori più contenuti di registrano nel Centro (62%) e soprattutto nel Sud (57%).

Tab. 6b) Spesa complessiva per la formazione negli anni 2000-2003 (in migliaia di euro), % di fondi pubblici, per ripartizione territoriale

	2000	2001	2002	2003
TOTALE	895.964,4	917.982,5	1.307.398,8	1.657.768,2
Nord-Ovest	335.023,5	354.769,7	526.527,3	619.947,7
Nord-Est	221.626,1	226.946,7	300.884,7	497.666,1
Centro	188.731,4	167.036,6	262.502,6	304.178,0
Sud e Isole	150.583,3	169.229,5	217.484,1	235.976,4
<i>di cui % fondi pubblici:</i>				
Nord-Ovest	11,0	7,3	12,0	10,8
Nord-Est	14,3	12,1	12,4	7,6
Centro	10,9	8,8	12,4	5,5
Sud e Isole	17,2	12,4	13,6	7,6

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2001-2004.

Fa riflettere da questo punto di vista il fatto che siano state proprio le regioni del Mezzogiorno ad essere più penalizzate dal calo dei contributi pubblici: nel 2003 solo nelle regioni del Centro si riscontra infatti una minore incidenza di fondi pubblici rispetto a quello riscontrata nelle regioni del Sud.

Obiettivi della formazione

Un ultimo dato considerato si riferisce alle finalità della formazione (tab.7): oltre la metà (58,8%) è destinato all'aggiornamento del personale per mansioni già svolte, il 35,5% è destinato a formare il personale per nuove mansioni e solo il 5,9% è destinato specificamene alla formazione dei nuovi assunti (benché le imprese affermino che quasi la metà dei nuovi assunti abbia bisogno di ulteriore formazione).

Tab. 7 - Unità provinciali delle imprese che nel 2003 hanno effettuato attività di formazione per tipo/destinazione prevalente, per regione

	Formazione neo-assunti	Aggiornamento personale per mansioni già svolte	Formazione personale per nuove mansioni
PIEMONTE	8,0	44,6	47,4
LOMBARDIA	5,3	63,3	31,3
LIGURIA	5,4	65,3	29,3
TRENTINO ALTO ADIGE	4,7	62,9	32,4
VENETO	7,7	56,4	35,9
FRIULI VENEZIA GIULIA	8,3	51,9	39,8
EMILIA ROMAGNA	6,4	56,8	36,8
TOSCANA	6,0	53,6	40,5
UMBRIA	4,3	59,8	35,9
MARCHE	6,5	52,1	41,4
LAZIO	4,3	63,8	31,9
ABRUZZO	4,2	50,6	45,2
MOLISE	3,5	45,7	50,7
CAMPANIA	3,7	58,1	38,2
PUGLIA	4,3	61,5	34,2
BASILICATA	5,6	53,5	40,9
CALABRIA	4,5	61,4	34,1
SICILIA	5,4	57,8	36,7
SARDEGNA	5,1	59,7	35,2
TOTALE ITALIA	5,9	58,8	35,3

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004.

1.2. Primi risultati della ricostruzione della spesa pubblica per il lifelong learning

Nel 2003/2004 l'Isfol ha condotto un tentativo di ricostruzione della spesa complessiva per la formazione professionale sostenuta nel Paese, prendendo in considerazione non soltanto quella veicolata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle regioni, ma anche da altre entità, sia pubbliche che private.

L'analisi compiuta evidenzia, nel 2002, un investimento complessivo per la formazione professionale di circa 15 miliardi di euro (pari all'1,2% del PIL) con una crescita del 23,7% tra il 2000 ed il 2002. Il 63,9% del totale proviene da fonti pubbliche e una quota consistente di queste ultime è di fonte Comunitaria: prendendo in esame i soli costi diretti pubblici e privati (preponderanti rispetto a quelli indiretti), il contributo comunitario (e le politiche da esso determinate) rappresenta il 16,2% della spesa del 2002 (29,3% includendo anche la quota nazionale di cofinanziamento). Se si considera la spesa per la formazione professionale in senso stretto (che fa capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed alle Regioni) il peso dei finanziamenti europei (FSE) sale ancora portandosi al 45,4%, ed all'86,8% comprendendo anche le quote di cofinanziamento statale e regionale (stima 2002).

Tab.8. - La spesa italiana per la formazione professionale nel quinquennio 1998-2002. Milioni di Euro (*)

	1998	1999	2000	2001	2002
	(a)	(a)			
Formazione iniziale	3.911	4.537	4.416	5.297	4.999
Apprendistato (decontribuzione)	1.009	1.418	1.567	1.636	1.769
Formazione per disoccupati	607	668	374	616	812
Formazione continua	4.456	5.260	5.408	5.929	6.532
Spese non attribuibili (b)			8,6	63,6	65,7
Totale (c)	9.983	11.883	11.774	13.542	14.178
var. %				15,0	4,7
Totale compresi Pon (d)			11.818	13.800	14.616

(a) il dato del 1998 e del 1999 non comprende il Pon scuola 94-99; il dato del 1998 non comprende le spese della PA

(b) impegni del Pon "azioni di sistema" obiettivo 3 non ripartibili

(c) totale compreso Pon "la scuola dello sviluppo"

(d) Pon "Sicurezza", sviluppo imprenditoriale "Ricerca e sviluppo": nel complesso di tratta di 44 mln di euro per il 2000, 258 mln di euro per il 2001 e 438 mln di euro per il 2002.

Fonte: elaborazione e stime Isfol su fonti varie

Esaminando in dettaglio la spesa per la formazione continua dei lavoratori e per le attività di formazione permanente della popolazione, emerge che essa ha attivato più di 6.500 milioni di euro, con il concorso finanziario di una pluralità di soggetti. In particolare il sistema delle imprese, considerando costi diretti ed indiretti (ed al netto dei sussidi pubblici), ha sostenuto impegni stimabili in circa 5.300 milioni per la formazione dei propri dipendenti, di cui oltre 1.800 relativi ai costi indiretti. La spesa pubblica per le iniziative di formazione continua diretta alle diverse categorie di lavoratori (pubblici e privati, dipendenti e non) e per le attività di formazione permanente è pari a 575 milioni di euro (prevalentemente veicolati dalle regioni). Su livelli decisamente inferiori è la spesa sostenuta dalle Amministrazioni per la formazione dei dipendenti pubblici che si attesta nello stesso anno a circa 472 milioni.

Una stima realizzata sulla base dei dati Istat relativi ai consumi delle famiglie e su recenti indagini dell'Isfol in materia di domanda e offerta di formazione, consente di attribuire al complesso dei singoli cittadini un impegno finanziario crescente per l'accesso ad attività di educazione e formazione permanente; nel 2002 può essere stimata una spesa di circa 190 milioni di euro.

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab.9 - Spesa complessiva per la formazione continua e permanente, per fonte di finanziamento
(milioni di euro a prezzi correnti)

	1998	1999	2000	2001	2002
Imprese (a)	3.846	3.986	4.384	4.808	5.288
<i>Costi diretti</i>	2.504	2.595	2.854	3.130	3.442
Oneri indiretti	1.342	1.391	1.530	1.678	1.846
P.A. (b)	n.d.	540	454	463	472
Regioni	444	606	384	469	575
Spesa individuale (c)	166	173	179	185	190
Totale senza Pon "una scuola per lo sviluppo)	4.456	5.260	5.401	5.925	6.525
Pon "una scuola per lo sviluppo" (d)			7	4	7
Totale			5.408	5.929	6.532

a) gli oneri indiretti si riferiscono al peso del costo del lavoro sul totale delle spese sostenute dalle imprese

(b) il dato 2001 è stimato

(c) stime su dati Istat e Isfol

(d) istruzione permanente

Fonte: elaborazioni e stime Isfol su dati Eurostat, Cvts2, Ragioneria Generale dello Stato, Miur, Istat, Isfol

Capitolo 2 - Le principali novità del quadro normativo e di policy

2.1. I nuovi provvedimenti di attuazione degli strumenti di sostegno nazionale alla formazione continua

Anche in considerazione dell'avvio delle attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali (cfr. par. 3.4.), nel corso del 2004 i principali strumenti nazionali di finanziamento delle iniziative per la formazione continua, rappresentati dalla legge 236/93 e dalla legge 53/00, sono stati oggetto di una parziale ridefinizione dei target di intervento.

La legge 236/93

La legge 236, come noto, rappresenta da tempo uno dei due canali tradizionali (insieme al FSE) utilizzati dalle imprese di ogni settore e dimensione per il finanziamento delle iniziative di formazione continua. Il suo ruolo ha assunto negli anni grande importanza sia come banco di prova per la *bilateralità* (l'oggetto specifico del finanziamento è infatti il *Piano Formativo* concordato tra le parti sociali distinto nelle sue diverse forme: aziendale, settoriale, territoriale e, da ultimo, anche individuale), sia come ambito di sviluppo delle competenze e delle pratiche regionali in materia di organizzazione, di programmazione e di gestione della formazione continua.

L'avvio dei Fondi Interprofessionali (il cui ambito di azione è ancora una volta il Piano formativo concordato) ha posto un problema di complementarità tra i due canali di finanziamento. Se da un lato le imprese che non aderiranno ai Fondi avranno necessità di avvalersi ancora del sostegno della legge 236, dall'altro, considerazioni di carattere equitativo inducono alla ricerca di nuovi obiettivi privilegiati. Tali considerazioni sono alla base della svolta operata dal Ministero del Lavoro con i due recenti decreti direttoriali di attuazione della legge (emanati rispettivamente nel novembre 2003 e nel settembre 2004) che hanno distribuito tra le regioni circa 113 milioni di euro. Nei due provvedimenti si introduce, infatti, il principio in forza del quale le regioni dovranno, nell'ambito delle loro scelte operative, *“favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il Fse e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi interprofessionali”*. Nel primo decreto si dispone poi che il 70% delle risorse assegnate dovranno indirizzarsi a interventi dedicati a:

- lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali a orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n. 30 del 23 febbraio 2003;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni;
- lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Nel secondo decreto, che ha distribuito 62,8 milioni di euro (di cui, nella tabella 10, si riporta la ripartizione regionale), a queste categorie privilegiate viene aggiunta quella dei *lavoratori in stato di disoccupazione per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione* (così come disposto dall'articolo 17 comma 1 punto d) della legge 197/97.

In entrambi i decreti, il restante 30% verrà indirizzato a categorie di destinatari definiti da ciascuna Regione o Provincia Autonoma che, nell'attuazione degli interventi, dovranno tener conto sia delle scelte operate nei Programmi Operativi Regionali con il contributo del FSE, sia - come indicato - dell'avvio operativo dei Fondi.