

## INTRODUZIONE E SINTESI<sup>1</sup>

Negli ultimi 10 anni, il tasso di crescita medio annuo dell'economia italiana è stato pari al 1,7%, rispetto al 2,2% dell'area dell'euro e al 3,4% degli Stati Uniti. Tale dinamica è dovuta a diversi fattori, di tipo strutturale e non sempre connessi all'andamento dell'occupazione - per la quale del resto si sono registrati andamenti più che lusinghieri - e alla qualità della forza lavoro. E' certo però che la qualità del fattore lavoro è una componente importante dell'andamento dell'economia nel lungo periodo in quanto favorisce l'introduzione di innovazioni, aumenta il tasso di partecipazione, allunga la vita lavorativa, consente dinamiche retributive sostenute e favorisce la domanda aggregata. Da questo punto di vista, l'Italia lamenta un gap nei livelli e negli stessi processi di crescita del capitale umano: inferiore alla media degli altri paesi avanzati (l'area OCSE) è il livello medio di scolarità, anche nelle classi di età più giovani, e deludente, e profondamente differenziata all'interno del paese, è la performance qualitativa degli studenti italiani per come evidenziato da recenti indagini internazionali.

Anche con specifico riferimento alle attività formative in senso stretto, diversi sono i segnali di ritardo evidenziati dagli indicatori comparativi abitualmente considerati: solo un quinto dei lavoratori italiani partecipa ad attività formative rispetto ad una media europea del 40%; solo un quarto delle imprese realizza attività di formazione, rispetto ad una media europea del 60%. In parte ciò dipende dalle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano e dalla composizione della forza lavoro per titoli di studio: piccole imprese, che operano su mercati locali e producono beni a bassa intensità di innovazione hanno "strutturalmente" una bassa propensione all'investimento formativo; al contempo, una forza lavoro con una prevalenza di titoli di studio medio-bassi riduce le convenienze - sia per l'impresa che per il lavoratore - ad investire in formazione. Il rischio è però che il paese rimanga intrappolato in un circolo vizioso, in cui la bassa dotazione di capitale umano induca assetti produttivi poco innovativi, che poi a loro volta distolgono dall'investimento in capitale umano, col risultato finale di rimanere vincolati ad attività obsolete e poco competitive.

Tutto ciò costituisce la principale ratio di un intervento pubblico che, sostenendo il sistema della formazione, cerchi di eliminare tali rischi. Anche se la filiera formativa non può risollevarsi se non in congiunzione ad un più complessivo rafforzamento dei processi di investimento in capitale umano, vi è infatti spazio per interventi che tengano conto del fatto che le caratteristiche intrinseche di intangibilità e non verificabilità dell'investimento formativo (è difficile misurare in termini incontrovertibili la quantità e soprattutto la qualità della formazione) rendono difficile identificare chi, tra impresa e lavoratore, possa maggiormente trarne profitto, ed avere quindi un incentivo a finanziarla. L'intervento pubblico, nel creare un *frame* generale che faciliti la verificabilità degli investimenti formativi e nel sollecitare e incentivare questi ultimi, può portare ad un aumento dell'efficienza muovendo il sistema nella direzione dell'ottimo sociale.

In un sistema in cui la formazione dipende in misura prevalente dal finanziamento e dalle scelte private, soprattutto delle imprese, la distribuzione delle opportunità di formazione tra i diversi gruppi di lavoratori si presenta inoltre assai ineguale. In questo contesto, le politiche pubbliche a favore della formazione dei lavoratori hanno un'ulteriore motivazione, di tipo equitativo. L'intervento pubblico può in particolare sostenere la formazione di gruppi di lavoratori 'deboli' allo scopo di ridurre le disuguaglianze di reddito e di prospettive professionali. Nel caso più favorevole la formazione di soggetti 'deboli' consente una riduzione delle disuguaglianze e, al tempo stesso, un miglioramento dell'efficienza. Ad esempio la formazione destinata a lavoratori

<sup>1</sup> Di Andrea Montanino e Paolo Sestito

occupati a tempo determinato, magari giovani (e quindi con un ritorno potenziale elevato degli investimenti formativi) ma con scarse risorse finanziarie e difficoltà ad investire in prima persona, ai quali le imprese hanno poca convenienza a offrire formazione a causa del loro elevato turnover. Un *trade-off* tra efficienza ed equità può invece sorgere quando la riduzione delle disuguaglianze richiede che si spinga la quantità di formazione al di là del livello ottimale, investendo anche su soggetti che, magari perché anziani e con scarsa scolarità, abbiano un ridotto ritorno diretto dall'investimento in formazione.

Alla luce di queste considerazioni che segnalano la centralità, e le molte diverse sfaccettature, delle tematiche formative nel contesto italiano, il Rapporto rendiconta lo stato delle politiche pubbliche per la formazione continua.

All'interno del termine stesso di formazione continua ricadono una molteplicità di definizioni e di prassi che si sono andate via via strutturando nel corso degli anni. Una generica definizione individua la formazione continua come "la formazione ulteriore intrapresa da coloro che hanno già completato la formazione iniziale al fine di acquisire competenze e conoscenze ulteriori"<sup>2</sup>. Nello specifico del caso italiano, si tende a definire però formazione continua un sottoinsieme di questi interventi, ed in particolare quelli "in cui le competenze tecnico-professionali e quelle trasversali vengono acquisite sul posto di lavoro"<sup>3</sup>. Tuttavia, negli interventi di politica pubblica genericamente definiti di formazione continua rientrano anche soggetti che, al momento dell'attività formativa, potrebbero aver perso una precedente occupazione (è il caso di alcuni interventi della legge 236/93). Al contempo, nel disegno delle politiche non è rara l'individuazione tra i gruppi target di soggetti che non hanno completato la scuola dell'obbligo. Nel complesso, per l'accezione data alle politiche di formazione continua in Italia, questa si può perciò definire come l'attività formativa rivolta all'individuo appartenente alla forza lavoro e genericamente definito come lavoratore (sia occupato che non occupato), mirante a far acquisire competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro, oltre che nell'impresa in cui eventualmente già opera.

Anche alla luce di queste precisazioni, il Rapporto ha concretamente analizzato le politiche di formazione per i lavoratori, che agiscono attraverso tre principali linee di intervento: il Fondo Sociale Europeo attraverso le risorse delle misure D1 e D2, le leggi nazionali per la formazione continua (236/93 e 53/2000) ed i Fondi interprofessionali costituiti dalle parti sociali al fine di governare, come previsto dal legislatore, il contributo obbligatorio dello 0,3% sulla massa retributiva che la singola impresa abbia a tal fine destinato.

Nel complesso del periodo 2001-2004, per le politiche in questione sono state erogate risorse di natura pubblica per un ammontare di 2,2 miliardi di euro, il 19% del totale delle risorse pubbliche per la formazione. Tali spese rappresentano solo una frazione delle politiche attive del lavoro: pur se con una certa cautela per via delle differenti definizioni contabili adoperate, si può stimare che le risorse per la formazione dei lavoratori ora dette rappresentino circa un ventesimo dell'intera spesa in politiche attive, che, come noto<sup>4</sup>, è in prevalenza assorbita da incentivi all'occupazione sotto forma di decontribuzioni (ivi incluse quelle connesse al contratto di apprendistato).

Il Fondo Sociale Europeo, includendo nel computo gli importi relativi al cofinanziamento nazionale, contribuisce alle politiche di formazione per lavoratori per circa il 60% nella media

<sup>2</sup> ILO, *Vocational Training. Glossary of selected terms*.

<sup>3</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali/Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, *Follow up della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea sul Lifelong learning*, Giugno 2003.

<sup>4</sup> Cfr. in proposito il recente quadro di aggiornamento predisposto dal Ministero del Lavoro:

<http://www.welfare.gov.it/NR/rdonlyres/erk25emc5uu2m33ruygzibm3birclvqmjtjvkun5rnhv4kuki7d4blv2crzzdzfqi3pkdlsq2w2dntwvsuopg3dmds7h/Monitoraggiolavoro200511.pdf>

del quadriennio, anche se vi è una tendenza ad accrescere il ruolo delle politiche nazionali rispetto al FSE. Nel 2004, con l'inizio delle erogazioni finanziarie ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, il peso del FSE è calato al 50%, ed è destinato a diminuire nei prossimi anni, sia come effetto del funzionamento ordinario dei Fondi interprofessionali, sia per la probabile riduzione degli apporti comunitari.

Nel complesso della programmazione 2000-2006, il FSE ha messo a disposizione circa 2 miliardi di euro (sia per dipendenti pubblici che privati); di questi, risultano impegnati al primo semestre del 2005 il 45,8% degli stanziamenti (50,9% nelle regioni obiettivo 3 e 24,9% nelle regioni obiettivo1).

Tramite la legge 236/93 - su cui peraltro permangono forti carenze informative circa l'utilizzo dei fondi - si è continuato a finanziare le attività di formazione continua gestite dalle Regioni e dalle autonomie locali, accentuando in questi ultimi anni l'attenzione su gruppi target specifici (in alcuni casi identificabili come soggetti deboli nel senso prima ricordato) e sviluppando un canale di finanziamento per la formazione a domanda individuale. Nel complesso del periodo 2001-2004, sono state trasferiti alle Regioni 370 milioni di euro, a cui si aggiungono i quasi 60 milioni di euro del 2005. Ancor più specificamente indirizzati alla formazione a domanda individuale sono i fondi di cui alla legge 53/2000, per la quale nel periodo 2001-2004 sono stati erogati circa 25 milioni di euro, a cui si aggiungono i 20 milioni di euro erogati alle Regioni nel 2005. Ciò sta contribuendo a ri-bilanciare il sistema verso interventi a domanda individuale, nella prospettiva di una definizione di veri e propri diritti individuali alla formazione. Resta peraltro da vedere se ciò abbia consentito di coprire soggetti che altrimenti non sarebbero stati coinvolti in iniziative formative (lavoratori con carriere non lineari, soggetti a basso titolo di studio o bassa qualifica), o, se invece, le risorse siano state utilizzate da soggetti che avrebbero in ogni caso autofinanziato la loro formazione.

I Fondi interprofessionali rappresentano però la principale novità del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori ed è quella che, progressivamente, appare destinata ad assorbire la quota più ampia di risorse. Queste derivano dal versamento, da parte delle imprese, di un contributo obbligatorio per la formazione dei lavoratori, pari allo 0,3% delle retribuzioni lorde dei propri dipendenti. Tanto per la crescita delle retribuzioni unitarie che per quella dell'occupazione, il volume di risorse fornito da tale contribuzione è cresciuto dai 320 milioni di euro del 1990 ai circa 610 milioni di euro previsti per il 2005. La presenza di tale contributo obbligatorio non comporta, in capo alla singola impresa o addirittura al singolo lavoratore sulla cui retribuzione lorda il contributo è computato, una sorta di diritto al finanziamento di interventi formativi di una data entità (più o meno strettamente correlata al contributo), ché le risorse così definite sono poi governate in una logica mutualistica. La singola impresa, comunque soggetta al contributo obbligatorio, può però oggi (a seguito della legge 388/2000) deciderne la destinazione, potendo in particolare lasciarlo nella diretta disponibilità pubblica (il che significa destinarlo a contribuire al cofinanziamento nazionale degli interventi del FSE, della legge 236/93 o di altri interventi di formazione) oppure indirizzarlo verso uno degli 11 Fondi interprofessionali costituiti bilateralmente dalle parti sociali e attualmente autorizzati ad operare. Peculiarità di ciascuno dei Fondi interprofessionali è quella di programmare e gestire - su precisa delega del legislatore e pertanto entro determinati paletti - tali risorse, che possono quindi essere utilizzate a beneficio degli interventi formativi delle imprese che abbiano aderito allo stesso Fondo.

Alle risorse "ordinarie" provenienti dalle decisioni di adesione delle singole imprese, si sono assommate risorse "straordinarie", messe a disposizione dal Ministero del Lavoro per facilitare lo start-up dei nuovi organismi. Computando le une e le altre, i Fondi hanno così ad oggi ricevuto complessivamente quasi 560 milioni di euro, di cui 115 milioni come quota del finanziamento

iniziale da parte del Ministero del Lavoro e 442 come contributo ordinario derivante dallo 0,3% delle retribuzioni versato dalle imprese aderenti e relativo al biennio 2004-2005. Sulla base delle adesioni manifestate, il flusso annuo di risorse ordinarie a beneficio dei Fondi è stimabile in circa 300 milioni di euro.

Circa 1/5 delle risorse complessivamente sinora affluite ai Fondi è stato effettivamente impegnato, tra iniziative formative, attività propedeutiche e per sostenere spese gestionali. In effetti, gli impegni da parte dei Fondi hanno tuttora un ritmo più lento rispetto all'afflusso di risorse dall'INPS, e l'accumulo di risorse presso i Fondi sembra evidenziare come non sia tanto la carenza di risorse il problema che il sistema debba fronteggiare. Le priorità e le problematiche sembrano piuttosto, riguardare la celerità e l'adeguatezza, quantitativa e qualitativa, del flusso di risorse poi effettivamente adoperate dalle imprese, su di cui potrebbe ancora incidere il tuttora non chiarissimo quadro regolamentare di riferimento.

Dai primi dati disponibili sulle attività di formazione cofinanziate attraverso i Fondi interprofessionali risulta che, per ogni euro concesso dal Fondo, le imprese hanno aggiunto, mediamente, circa 65 centesimi a titolo di cofinanziamento dei Piani formativi. Pur dovendosi rimandare al futuro una valutazione più esaustiva, sulla base di una serie storica estesa su più anni, di dati completi relativi a tutti i Fondi e di analisi più approfondite sulla natura del cofinanziamento da parte delle imprese, sembrerebbe però evidenziarsi un certo effetto moltiplicativo dell'intervento dei Fondi sulle attività formative delle imprese.

Risulta poi che le imprese che hanno aderito ai Fondi sono mediamente più grandi rispetto all'universo delle imprese italiane – e ancor più grandi tendono ad essere quelle che poi hanno sinora avuto accesso ai finanziamenti. Il dato è in linea con la tradizionale diversa propensione all'investimento formativo delle imprese piccole e grandi, dovendosi rimandare ad analisi più approfondite e basate su più anni il quesito su quanto i Fondi interprofessionali stiano contribuendo a ridurre il gap di formazione tra piccole e grandi imprese.

Alquanto differenziata è infine la quota di adesioni sul territorio. A fronte di un dato medio di circa il 50% di lavoratori occupati in imprese che aderiscono ai Fondi interprofessionali, la copertura è inferiore al 20% in diverse regioni del Mezzogiorno, mentre i livelli più alti sono raggiunti in Emilia Romagna, Veneto e Lombardia (rispettivamente il 60,6%, il 55,3% ed il 54,6%). Difficile è giudicare quanto il dato rifletta il diverso radicamento nel territorio delle organizzazioni che hanno dato vita ai Fondi e quanto una diversa sensibilità ad interventi formativi.

Come detto, la carenza di risorse non pare al momento l'elemento che limiti l'operatività dei Fondi. Considerazioni simili, possono peraltro farsi anche con riferimento alle politiche nazionali di cui alla legge 53/2000 e 236/1993, nel cui caso anche si evidenzia in diversi casi uno scarto temporale tra messa a disposizione delle risorse da parte del Ministero del Lavoro, trasferimento delle stesse alle autonomie locali e successiva spesa effettiva.

Paradossalmente, si evidenzia così la presenza di un sistema di imprese che, pur investendo poco in formazione per i lavoratori, tende ad utilizzare ancora meno le risorse pubbliche, lasciando così fondi spesso inutilizzati. Dai dati disponibili infatti risulta che le politiche pubbliche rappresentano solo circa il 10% degli investimenti che si può stimare vengano complessivamente posti in essere in tema di formazione continua. Questo scarso utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche pur disponibili plausibilmente segnala una certa discrasia tra esigenze da parte degli utilizzatori, in primis da parte delle imprese, e meccanismi connessi con l'intervento pubblico. Gli elementi rilevanti possono riguardare i tempi di erogazione che possono non corrispondere alle esigenze delle imprese, la scarsa informazione sulle effettive disponibilità di risorse e sulle procedure per ottenerle, finanche un certo scetticismo sull'effettivo rendimento della formazione quando questa passa per canali di tipo pubblico. Ciò segnala l'esigenza d'una attenta verifica

delle modalità di erogazione e gestione delle risorse pubbliche, mirando ad una maggiore velocità nei flussi verso l'utente finale e ad una semplificazione amministrativa nella gestione delle risorse, rendendo al contempo maggiormente responsabili le imprese e i lavoratori rispetto a degli obiettivi da raggiungere.

L'avvio, sia pur graduale, dei Fondi richiama poi ad una riflessione più complessiva sulle specificità dei diversi strumenti di intervento, al fine di individuare l'eventuale specializzazione dei singoli strumenti, sì da garantirne una complementarietà anche al fine di perseguire tanto l'obiettivo dell'efficienza quanto quello dell'equità. Una qualche divisione di compiti sembrerebbe già emergere nelle tendenze applicative delle due principali leggi nazionali prima richiamate. Più in generale, va evidenziato come, nella misura in cui i Fondi interprofessionali tenderanno a sostenere interventi formativi per lavoratori "forti" rispondendo alle esigenze delle imprese, potrebbe esser utile che le politiche direttamente gestite dal decisore pubblico si finalizzino maggiormente al sostegno di gruppi target di lavoratori cosiddetti "deboli" e sviluppino ulteriormente gli interventi formativi a domanda individuale. In proposito, va del resto sottolineato che, concentrandosi solo sulle leggi nazionali, è probabile che una volta che le adesioni ai Fondi si siano stabilizzate, rimarranno disponibili per interventi formativi gestiti dal decisore pubblico almeno 70 milioni di euro annui come quota di 0,3%<sup>5</sup>, a cui si aggiungono i 103 milioni di euro resi disponibili annualmente dalla legge 144/99. Nel complesso, un flusso annuo di risorse sufficienti ad attuare politiche mirate per la formazione dei lavoratori.

Anche al fine di consentire una governance complessiva ed integrata delle politiche formative, da parte degli attori interessati - Ministero del Lavoro, Regioni e autonomie locali, parti sociali - essenziale appare la definizione e la costruzione un sistema di monitoraggio di tutte le politiche di formazione per i lavoratori che garantisca, nel rispetto delle autonome e libere determinazioni dei diversi attori, la piena trasparenza e leggibilità delle azioni e dei risultati raggiunti.

---

<sup>5</sup> Nell'ipotesi che ai Fondi aderiscano imprese che occupano il 60% dei lavoratori, rispetto all'attuale 50% e tenendo conto che 2/3 delle risorse andranno a cofinanziare interventi del FSE.

<sup>10</sup> Si veda il testo completo delle conclusioni della Presidenza del 22-23 marzo 2005 disponibili sul sito [http://uc.eu.int/ucDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/84343.pdf](http://uc.eu.int/ucDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/84343.pdf)

PAGINA BIANCA