

# **PARTE I**

# **IL CONTESTO**

PAGINA BIANCA

## 1 L'ENFASI SUL CAPITALE UMANO NEL CONTESTO EUROPEO

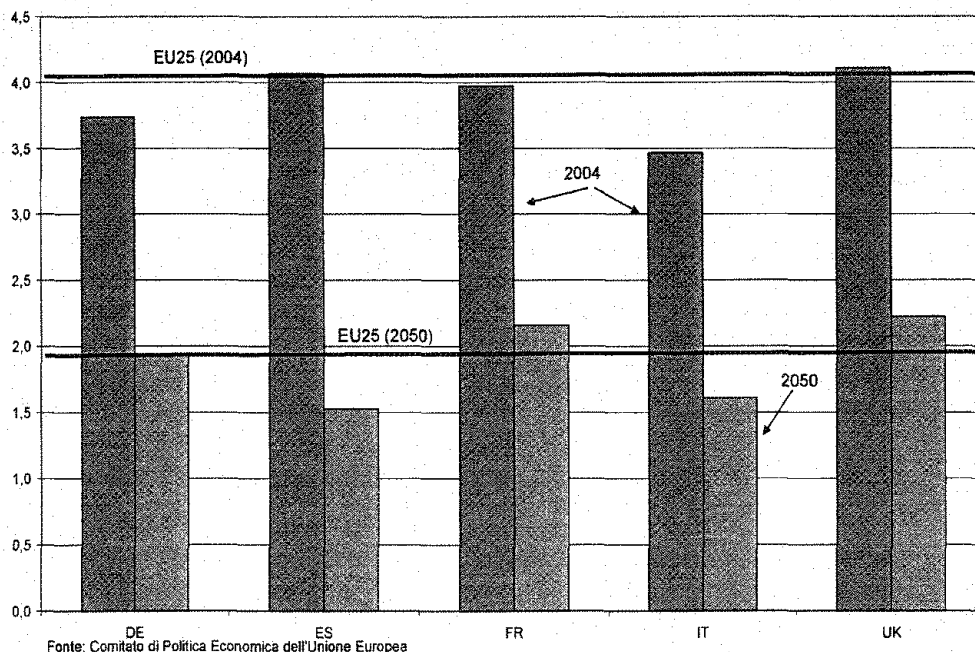
### 1.1 L'investimento in capitale umano come priorità politica

Il Consiglio Europeo di Marzo 2005 ha rilanciato la strategia di Lisbona chiarendone le priorità politiche e precisandone gli strumenti di *governance*. Tra le priorità politiche, il Consiglio ha affermato che il capitale umano "è la risorsa più importante per l'Europa"<sup>10</sup>. Tale affermazione è dettata dalla consapevolezza che un capitale umano adeguatamente formato è componente essenziale di una politica di rilancio della competitività.

L'Europa in generale - e l'Italia in particolare - soffrono di una perdita di competitività rispetto sia alle altri grandi economie industrializzate (Stati Uniti in primo luogo), sia alle economie emergenti (Cina, India). Se si prende come indicatore sintetico l'andamento della produttività del lavoro nel settore privato, nel periodo 1996-2003 il tasso di crescita medio annuo della produttività nell'Unione Europea è stato la metà di quello degli Stati Uniti (1,2% invece di 2,4%) e in Italia è stato la metà rispetto all'Unione Europea (0,6%), cioè ¼ degli Stati Uniti. A fronte di andamenti non univoci, l'investimento in capitale umano viene individuato come una componente senz'altro importante al fine di migliorare la performance delle economie europee.

Altro fattore da considerare per valutare la necessità di un impegno rafforzato da parte dei governi europei per aumentare la quantità e la qualità degli investimenti in capitale umano è la dinamica demografica. La figura 1 mostra per l'Italia e per gli altri principali paesi dell'Unione Europea il tasso di dipendenza degli anziani nel 2004 e quello stimato per il 2050. Il tasso di dipendenza è calcolato come rapporto tra la popolazione in età da lavoro (15-64 anni) e quella con 65 anni e più. Come si osserva, ad oggi vi sono in Italia circa 3,5 persone in età da lavoro per ogni anziano ma da qui a 45 anni l'invecchiamento della popolazione sarà tale da avere soltanto 1,6 persone in età da lavoro per ogni anziano. Considerando anche i giovani in età scolare, ci si rende conto che sono necessari forti incrementi della partecipazione sul mercato del lavoro, in particolare delle classi più anziane, per fronteggiare tali squilibri demografici.

Figura 1 - Numero di persone in età da lavoro (15-64 anni) per ogni anziano (65+)



Le conseguenze degli andamenti demografici descritti sarà una riduzione in valore assoluto della forza lavoro (in età tra 15 e 64 anni). L'Unione Europea stima per l'Italia una perdita netta di circa 3,4 milioni di persone, pur a fronte di una immigrazione netta positiva e di un aumento del tasso di partecipazione. Una strategia orientata alla formazione permanente permetterebbe ai lavoratori di aggiornare le competenze e dunque di prolungare il periodo di lavoro, contribuendo così a compensare almeno parzialmente gli effetti demografici sulla forza lavoro.

## 1.2 Gli obiettivi dell'Unione Europea ed il sistema di *governance*

A partire dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997, i capi di stato e di governo hanno più volte ribadito nei loro summit l'importanza di una strategia che favorisse l'investimento in capitale umano nei rispettivi paesi. Il Consiglio dei Ministri dell'educazione (maggio 2003) ha invitato la Commissione ad individuare degli obiettivi quantitativi comuni da raggiungere entro il 2010 su cui i paesi potessero confrontarsi. In particolare, per ciò che riguarda la formazione degli adulti, si è stabilito un tasso di partecipazione pari al 12,5% della popolazione con età tra i 25 e i 64 anni.

Va tenuto conto che il raggiungimento di questo obiettivo non è vincolante per gli stati membri, ma rientra nella strategia di "pressione tra pari" (*peer pressure*) che gli altri stati possono esercitare nell'ambito del cosiddetto "metodo di coordinamento aperto". In breve, questo metodo è stato introdotto dal Consiglio di Lussemburgo come mezzo per scambiare informazioni sulle "buone pratiche" e raggiungere una maggiore convergenza verso obiettivi comuni. Il metodo è basato su:

- linee guida per l'insieme dell'Unione combinate con specifici *timetables* per raggiungere gli obiettivi fissati nel breve, medio e lungo periodo;
- indicatori quantitativi e qualitativi per comparare gli Stati tra loro e rispetto a *best performers*;
- una traduzione delle linee guida e degli obiettivi in specifiche politiche nazionali e regionali;
- un periodico monitoraggio degli andamenti nei singoli paesi ed una valutazione basata sulla *peer review*.

Il metodo di coordinamento aperto è utilizzato per tutta una serie di politiche (pensioni, inclusione, educazione) sulle quali il Trattato istitutivo delle Comunità Europee non dà mandato alle istituzioni sovranazionali di esercitare un'azione vincolante, ma su cui gli stati membri hanno deciso di coordinarsi ed assumere un impegno politico nei confronti degli altri partner. Tale azione coordinata può avere effetti positivi sulle politiche nazionali – e sulle dinamiche complessive del continente europeo – se la pressione di tipo politico esercitata dai diversi governi risulta incisiva. Va infatti tenuto conto che non esistono strumenti vincolanti di incentivi e punizioni, come in altri ambiti della politica economica.

I pilastri principali che sorreggono la strategia europea a favore degli investimenti in capitale umano sono la rinnovata strategia di Lisbona ed il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Per ciò che riguarda quest'ultimo, nel corso del 2005 è stato modificato per tenere conto della necessità di integrare maggiormente politiche macroeconomiche di stabilizzazione con politiche – spesso microeconomiche – a favore della crescita economica nel lungo periodo. Fatto salvo l'obiettivo principale di garantire stabilità macroeconomica fissando dei vincoli quantitativi ai deficit annuali, la riforma del Patto di Stabilità permette agli stati membri di superare tali vincoli senza

incorrere nelle procedure previste se lo sfondamento è dovuto all'implementazione di politiche nel contesto dell'agenda di Lisbona<sup>11</sup>.

Il Consiglio Europeo di marzo 2005 ha poi focalizzato il processo di Lisbona sulla crescita e l'occupazione, definendo dieci aree di azioni, tra cui una (la nona) specifica per le politiche dell'educazione e della formazione. Il processo di scambio di informazioni tra paesi membri al fine di esercitare *peer pressure* è stato razionalizzato, integrando gli orientamenti per l'occupazione (di cui almeno due riguardano direttamente le politiche della formazione)<sup>12</sup> con i Grandi Orientamenti di Politica Economica, per cui gli stati membri devono preparare un unico "Piano Nazionale per le Riforme" che consideri in maniera coerente con il quadro macroeconomico tutte le riforme necessarie per realizzare l'agenda di Lisbona. L'assunto è che un'analisi di equilibrio parziale non è significativa per comprendere i progressi dei singoli paesi e che sia invece necessario un approccio più integrato e di equilibrio generale che evidenzia sia le priorità di ciascun paese, sia eventuali effetti di *spillover* tra le riforme nei diversi mercati.

Più in concreto, nel campo della formazione, il Consiglio Europeo di Barcellona (marzo 2002) ha approvato un programma di lavoro denominato "Educazione e Formazione 2010", che ha lo scopo di implementare in concreto l'agenda di Lisbona sui temi del capitale umano. A fronte della razionalizzazione della strategia di Lisbona, anche questo programma di lavoro è stato maggiormente focalizzato, prevedendo, in particolare, un gruppo di lavoro di coordinamento a livello europeo denominato ETCG (*Education and Training Coordination Group*) e diversi gruppi tematici.

<sup>11</sup> Si veda il testo del Regolamento del Consiglio n. 1056/2005 che ha modificato il Patto di Stabilità e Crescita ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l\\_174/l\\_17420050707en00050009.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_174/l_17420050707en00050009.pdf)).

<sup>12</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/oj/2005/l\\_205/l\\_20520050806it00210027.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/oj/2005/l_205/l_20520050806it00210027.pdf)

## 2 I RITARDI DELL'ITALIA

E' noto che l'Italia presenta un ritardo per ciò che riguarda il livello di competenze degli adulti spendibili sul mercato del lavoro. L'indagine ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey)<sup>13</sup> condotta dall'OCSE e dall'Istituto di Statistica canadese ha misurato il livello di abilità degli adulti sotto 4 diversi punti di vista: la capacità di comprendere testi, documenti, le capacità matematiche e di *problem solving* (quest'ultima parte non è stata condotta in Italia). Sia per quanto riguarda la comprensione dei testi e dei documenti che in relazione alle capacità matematiche, oltre l'80% del campione di cittadini italiani è stata giudicata al di sotto del livello minimo indispensabile per operare nei contesti produttivi moderni e informatizzati.

L'indagine PISA<sup>14</sup>, condotta nel 2003 in 41 paesi per valutare il livello di conoscenze raggiunto dagli studenti (quindicenni), ha mostrato nello stesso tempo un ritardo da parte degli studenti italiani: solo il 20% degli studenti raggiunge un livello di conoscenze sufficienti (a fronte di una media OCSE del 30%).

L'Italia sconta un ritardo anche nella formazione degli individui adulti: nel 2004 solo il 6,8% degli individui tra i 25 ed i 64 anni hanno partecipato a corsi di istruzione o formazione (a fronte del 10,6% dell'Europa a 15 e del 9,9 dell'Europa a 25); il ritardo rispetto ai partner europei è ancora più profondo se ci si riferisce ai soli occupati: in questo caso la percentuale di coloro che frequentano corsi di formazione o istruzione sale al 7,2%, ma a fronte di una media del 11,6% per l'Europa a 15 e dell'11,0% per i 25 Stati Membri.

I dati prodotti dall'Indagine Eurostat nel 1999 (CVTS2), mostrano in maggior dettaglio i ritardi dell'Italia in confronto con le altre principali economie dell'Unione Europea per ciò che riguarda gli investimenti in capitale umano al di fuori dei percorsi di istruzione formale. Circa ¼ delle imprese svolge attività di formazione, rispetto a più del 60% nella media europea, coinvolgendo un numero di lavoratori ben inferiore alla media europea (26% rispetto al 40% del totale dei lavoratori) (tab. 1).

La carenza di competenze di base ha una ripercussione diretta sul sistema produttivo in quanto un capitale umano non adeguato ai processi produttivi determina una produttività del lavoro ridotta: in Italia infatti, la produttività del lavoro oraria è pari all'88% della media europea (EU-15).

La necessità di forti investimenti in capitale umano è dunque evidente, e dovrebbe essere una priorità del sistema delle imprese, che potrebbero beneficiare dei guadagni di produttività derivanti da un capitale umano più e meglio formato, degli individui, per i legami esistenti tra livello di istruzione/formazione e reddito vitale, ed infine del decisore pubblico, per le esternalità positive derivanti dai processi formativi.

<sup>13</sup> OECD and Statistics Canada, *Learning a Living, first results of the Adult Literacy and Skills Survey*, Ottawa and Paris, 2005, ove si presentano I risultati dell'indagine condotta nel corso del 2003 in 7 paesi: Italia, Stati Uniti d'America, Canada, Norvegia, Svizzera, Bermuda e lo stato messicano di Nuovo Leon.

<sup>14</sup> OECD, *Learning for tomorrow's world – First results from PISA 2003*, Paris, 2004.

**Tabella 1 - Formazione continua: imprese con attività di formazione, partecipanti a corsi di formazione e ore di corso medie. anno 1999**

	% imprese con attività di formazione	% lavoratori dipendenti che partecipano in corsi di formazione continua	ore in corsi di formazione continua per occupato dipendente
Unione Europea (25 paesi)	61	39	11
Unione Europea (15 paesi)	62	40	12
Belgio	70	41	13
Repubblica Ceca	69	42	10
Danimarca	96	53	22
Germania	75	32	9
Estonia	63	19	6
Grecia	18	15	6
Spagna	36	25	11
Francia	76	46	17
Irlanda	79	41	17
<b>Italia</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>8</b>
Lettonia	53	12	4
Lituania	43	10	4
Lussemburgo	71	36	14
Ungheria	37	12	5
Paesi Bassi	88	41	15
Austria	72	31	9
Polonia	39	16	4
Portogallo	22	17	7
Slovenia	48	32	8
Finlandia	82	50	18
Svezia	91	61	18
Regno Unito	87	49	13
Bulgaria	28	13	4
Romania	11	8	3
Norvegia	86	48	16

Fonte: Eurostat, CVTS2, banca dati New Cronos

## 2.1 Gli investimenti in formazione da parte delle imprese italiane

L'andamento degli investimenti in formazione da parte delle imprese è complessivamente crescente in termini nominali, passando da 900 milioni di euro nel 2000 a 1.600 milioni di euro nel 2004. Le grandi imprese in particolare hanno più che raddoppiato i loro investimenti, ed ormai oltre il 55% della spesa totale in formazione si realizza nelle imprese con più di 250 addetti. Di converso, rimane pressoché stabile il livello di investimento delle imprese di minori dimensioni (tab. 2).

Dal punto di vista territoriale, non stupisce che la gran parte degli investimenti siano effettuati da imprese situate nelle regioni del nord, dove maggiore è la concentrazione di grandi imprese e di attività produttive in genere. Va però rilevato un certo dinamismo anche da parte delle imprese delle regioni meridionali, dove l'investimento è raddoppiato nel corso del quadriennio 2000-2004 (tab. 2).

**Tabella 2 - Spesa complessiva sostenuta per la formazione negli anni 2000-2004 (in milioni di euro), percentuale di fondi pubblici, per classe dimensionale**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Totale</b>	<b>896</b>	<b>918</b>	<b>1307</b>	<b>1658</b>	<b>1603</b>
1 - 9 Dip.	238	188	311	164	270
10 - 49 Dip.	201	160	227	118	217
50 - 249 Dip.	117	125	243	217	222
>= 250 Dip.	341	445	525	1158	895
Nord-Ovest	335	355	527	620	605
Nord-Est	222	227	301	498	346
Centro	189	167	263	304	354
Sud e Isole	151	169	217	236	299

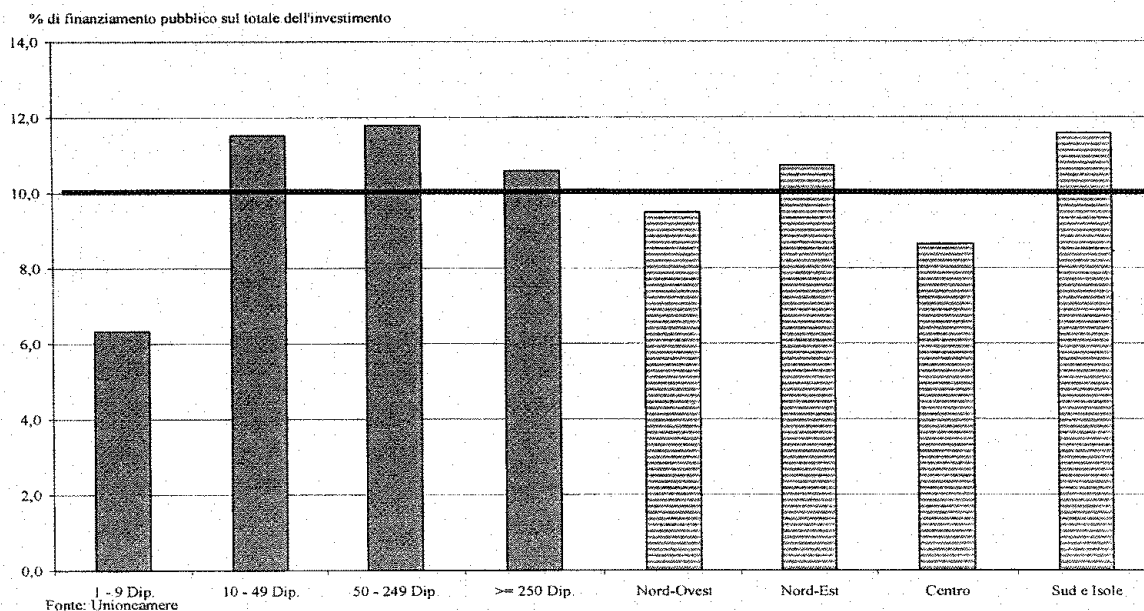
F\* 250-499 dip. = 6,9%; 500 dip. e oltre = 6,4%.

Fonte: Unioncamere-Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Pur se le risorse finanziarie pubbliche a disposizione della formazione continua sono rilevanti grazie sia al canale del FSE che delle leggi di finanziamento nazionale (236/93 e 53/2000), a cui si aggiungono recentemente i Fondi interprofessionali per la formazione continua, l'incidenza del finanziamento pubblico sulla spesa per la formazione continua è mediamente contenuta (fig. 2). Va infatti tenuto conto che raramente si registra una carenza di fondi pubblici per la formazione continua, sia per quanto riguarda il FSE (si veda la parte II, Cap. 3 di questo Rapporto), sia per le leggi di finanziamento nazionale (si veda la parte II, Cap. 4 di questo Rapporto). Nella media del quadriennio, il contributo pubblico è pari al 10%, anche se si registra una significativa diminuzione della quota di finanziamento pubblico tra il 2000 ed il 2004, che passa da quasi il 13% al 6,5%. Differenze si registrano in base alla dimensione d'impresa e all'ubicazione dell'impresa sul territorio. Le piccole imprese tendono a finanziare maggiormente con risorse proprie la formazione, con un contributo pubblico che si attesta in media al 6% dell'investimento. Tale dato potrebbe segnalare una difficoltà di tipo organizzativa da parte della piccola impresa di adempiere alle procedure amministrative necessarie per accedere ai finanziamenti pubblici per cui, a fronte di iniziative formative limitate, si tende a preferire l'autofinanziamento piuttosto che sostenere i costi amministrativi per la partecipazione a bandi pubblici.

Dal punto di vista territoriale invece, la quota di finanziamento pubblico è maggiore nelle regioni del sud. Questo può essere in parte spiegato dai minori vincoli dal punto di vista del regime degli aiuti di stato, per cui viene reso ammissibile una quota di finanziamento maggiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del centro-nord.

**Figura 2 - Quota di finanziamento pubblico sul totale dell'investimento in formazione delle imprese (media del periodo 2000-2004)**



#### Box 1 - La misurazione delle competenze degli adulti: un nuovo progetto OCSE

Il capitale umano è sempre più ritenuto essere un fattore fondamentale della crescita economica, tanto per i paesi che abbiano da acquisire e introdurre le tecnologie più avanzate, quanto per l'avanzamento della stessa frontiera tecnologica. Numerose evidenze si accumulano anche sulle implicazioni sociali più complessive dell'accumulazione di capitale umano, ad esempio nei termini del legame tra livelli di scolarità e comportamenti sociali e stili di vita in grado di prolungare l'attesa di vita, innalzandone la qualità media. Eppure, a questa crescente consapevolezza fa