

PARTE II
LE POLITICHE DI
FORMAZIONE PER
I LAVORATORI

PAGINA BIANCA

istituzioni sociali o sul posto di lavoro, ovvero sulla base di un'offerta familiare o sociale, oppure per scelta personale.

Per quanto riguarda le fonti, la crescente necessità di statistiche sui livelli di istruzione e formazione, nonché sulle attività di formazione sia degli adulti occupati, che di quelli disoccupati o in pensione, ha portato allo sviluppo di un quadro di fonti informative - sia statistiche, che amministrative - comune a livello europeo.

Dal punto di vista statistico si possono distinguere tali fonti a seconda che il soggetto a cui vengono richieste le informazioni sia il fornitore o il fruitore dei servizi di istruzione o formazione. Nel primo caso ricadono sia le attività di raccolta dei dati amministrativi sull'istruzione pubblica e privata (numero di iscritti e di promossi o diplomati per i diversi livelli di istruzione, loro distribuzione per età e sesso, nonché per tipologia di scuola o di università), sia le rilevazioni sulla formazione iniziale e continua nelle imprese.

Nel secondo caso sono comprese le rilevazioni multiscopo che contengono moduli su istruzione e formazione (come i censimenti della popolazione o la rilevazione trimestrale delle forze di lavoro), oppure rilevazioni specialistiche, come la rilevazione sull'educazione degli adulti attualmente in corso di sperimentazione.

Riguardo alle classificazioni, queste fonti utilizzano di regola quelle definite a livello internazionale sui livelli di istruzione (ISCED, International Standard Classification of Education, Unesco 1997) e sulle attività lavorative (ISCO, International Standard Classification of Occupation, International Labour Office 1988). Una specifica classificazione sui campi di formazione è stata, invece, sviluppata dal Cedefop, l'Istituto della Commissione europea per lo sviluppo della formazione (Classification of fields training, 1998). L'Eurostat, in collaborazione con Statistics Sweden, ha poi realizzato nel 1999 una classificazione dei campi formativi armonizzata con la ISCED (Classification of fields of education and training, 1999).

Ulteriori convenzioni metodologiche e definizioni sono, invece, stabilite a livello europeo, nel quadro dei gruppi di lavoro in cui sono articolate le attività dell'Eurostat (Classification of training provisions, Commissione europea/DG Education 1999; Classification for Learning Activities, Eurostat 2005).

1. LE POLITICHE PER LA FORMAZIONE: UNO SGUARDO D'INSIEME

Le politiche per la formazione dei lavoratori hanno avuto uno sviluppo notevole nel corso degli ultimi 10 anni con l'attivazione, a partire dal 1996, della legge 236/93. Nel 1999, la legge 144/99 ha destinato risorse specifiche alle finalità della formazione dei lavoratori, mettendo a disposizione in modo permanente 100 milioni di euro aggiuntivi oltre a quelli già derivanti dal gettito dello 0,3% delle retribuzioni dei lavoratori (circa 600 milioni di euro). Nel 2000 è intervenuta la legge 53/2000 sui congedi formativi, dove si è ribadito il diritto alla formazione da parte dei lavoratori e sono state stanziare risorse aggiuntive ad hoc (15 milioni di euro). Con la finanziaria per il 2001 infine sono stati istituiti i Fondi interprofessionali per la formazione continua, operativi di fatto soltanto dalla seconda metà del 2004.

Questo insieme di interventi normativi ha richiesto – e richiede tuttora – uno sforzo di *governance* del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori in quanto i diversi meccanismi coinvolgono Stato, Regioni e autonomie locali, parti sociali – sia a livello nazionale che settoriale e territoriale. Richiede poi un ruolo attivo da parte della singola impresa e dei suoi lavoratori per elaborare dei piani formativi concordati. Stimola infine i singoli individui ad attivarsi direttamente per accedere ai finanziamenti per la formazione a domanda individuale (i *vouchers*).

In base al decreto legislativo 112/98 sulla ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni, le competenze sulla formazione continua sono rimaste all'amministrazione centrale. Lo Stato però ha cercato un raccordo con le amministrazioni decentrate in modo da permettere di individuare in maniera più puntuale le esigenze dei mercati del lavoro locale. Sempre in quest'ottica, ha delegato alle parti sociali il compito della gestione di una parte cospicua delle risorse finanziarie a disposizione dei lavoratori e delle imprese. Da un centralismo dell'organizzazione e gestione delle attività di formazione dei lavoratori, si è gradualmente passati ad un modello decentrato, dove sono gli attori diversi dallo Stato centrale che gestiscono le politiche pubbliche per la formazione dei lavoratori.

Tale modello è ancora in via di sperimentazione, proprio perché sono recenti le esperienze di più spinta decentralizzazione: solo a partire dalla fine del 2003, i decreti attuativi della legge 236/93 hanno eliminato ogni ruolo preventivo dello Stato nella gestione delle risorse finanziarie, ed è solo dalla fine del 2004 che i Fondi interprofessionali hanno cominciato a impegnare le risorse per la formazione.

1.1 Le spese per la formazione dei lavoratori

Le politiche pubbliche per la formazione dei lavoratori sono in massima parte, se non esclusivamente, basate su strumenti di erogazione finanziaria. Non vi sono strumenti basati su sgravi contributivi, o crediti di imposta, o ancora deduzioni/detractions fiscali. Un'analisi di queste politiche equivale dunque ad una analisi della spesa pubblica per la formazione dei lavoratori. Tale spesa si realizza attraverso 4 strumenti: i Fondi interprofessionali; le due leggi di finanziamento nazionale della formazione continua, la legge 236/93 e la legge 53/00; il Fondo Sociale Europeo. La pluralità di soggetti coinvolti – e la mancanza di un forte coordinamento centrale nella raccolta delle informazioni – fa sì che, pur in un quadro strumentale relativamente semplice (basato su erogazioni finanziarie) anche la ricostruzione di puri flussi finanziari sia difficoltosa.

Ai fini di questo Rapporto, sono state ricostruite le erogazioni, suddivise per anno solare, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alle singole Regioni e Province Autonome a

partire dal 2000²¹. A questo si aggiunge una ricostruzione delle risorse impegnate per la formazione continua a valere sul Fondo Sociale Europeo (per il periodo 2000-2004) e delle erogazioni del Ministero del Lavoro e dell'INPS ai Fondi interprofessionali.

Nel complesso del periodo 2000-2004, sono state erogate per tutte le tipologie di formazione – sia continua che non – circa 11,6 miliardi di euro, con una marcata accelerazione tra il 2000 ed il 2003²². Tale accelerazione – e il successivo rallentamento del 2004 – sono dovuti agli andamenti degli impegni delle regioni a valere sul FSE, che tendono ad avere un picco allo scadere della prima parte del sessennio di programmazione per evitare disimpegni.

Per la formazione dei lavoratori, le risorse erogate sono state pari a 2,2 miliardi di euro, cioè il 19% del totale delle risorse per formazione (450 milioni di euro annui nella media del periodo 2000-2004). Va tenuto conto che nel caso della formazione dei lavoratori non si osserva un rallentamento della spesa in quanto ad un calo di risorse impegnate sul FSE sono intervenuti i versamenti ai Fondi interprofessionali. Se si osservano anche i dati disponibili per il 2005 relativi alle sole leggi di finanziamento nazionale e ai Fondi interprofessionali, si evince che le erogazioni per formazione dei lavoratori continuano ad essere sostenute.

Tabella 7 – Le erogazioni di risorse finanziarie per la formazione (2000-2005, in milioni di euro)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Formazione per i lavoratori		229,0	442,2	519,7	513,2	541,3	
<i>Risorse nazionali</i>		104,6	211,8	100,6	84,7	43,7	83,2
- 236/93		104,6	190,4	83,2	64,3	33,9	57,9
- 53/00		0,0	12,2	4,2	6,7	1,3	22,3
- Altro*		0,0	9,2	13,2	13,7	8,5	3,0
<i>Fondi interprofessionali</i>	<i>MLPS</i>	0,0	0,0	0,0	16,9	63,8	35,0
	<i>INPS</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	160,0	281,3
<i>Fondo Sociale Europeo</i>		124,4	230,4	419,1	411,6	273,8	n.d.
Altra formazione		904,1	1725,1	2582,0	2490,4	1551,3	
<i>Obbligo formativo</i>		422	346	353	651	326	227
<i>Il livello e alta formazione</i>		258	843	1152	727	498	
<i>Azioni di supporto**</i>		141	375	651	709	515	
<i>Altro</i>		84	161	426	403	212	
Totale per la formazione		1138	2186	3146	3070	2093	

* finanziamenti ex art. 18 e 26 legge 845/78; programma straordinario contro la disoccupazione intellettuale; progetto Fiat

** include politiche di orientamento, azioni di sistema e azioni di accompagnamento

Fonte: elaborazioni Ministero del Lavoro su dati MLPS, IGRUE, INPS.

1.2 Il contributo dello 0,30% della retribuzione a favore della formazione: l'evoluzione normativa

Il principale contributo finanziario alle politiche pubbliche di formazione continua deriva dalla quota di contributo obbligatorio versato dalle imprese. Nel 1978 la legge quadro n. 845/78 in materia di formazione professionale ha aumentato – sulla base dell'articolo 25 - l'aliquota contro la disoccupazione involontaria in misura pari allo 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo, stabilendo che i 2/3 delle maggiori entrate costituite dall'aumento contributivo

²¹ I dati sono aggiornati al 30 novembre 2005. Va tenuto conto che le erogazioni non rappresentano necessariamente impegni giuridicamente vincolanti da parte delle amministrazioni decentrate a spendere le risorse; d'altro canto, è possibile che in alcune realtà locali le risorse siano state impegnate ma non richieste al Ministero, e dunque non erogate.

²² Per ciò che riguarda il FSE, si tratta delle risorse impegnate dalle Regioni, per le risorse nazionali e i Fondi interprofessionali, delle risorse erogate dal Ministero rispettivamente alle regioni e ai Fondi (per questi ultimi anche delle risorse erogate dall'INPS).

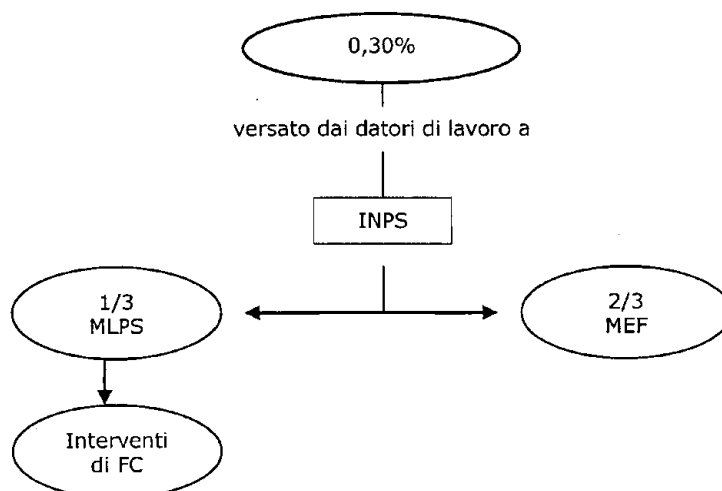
affluissero al fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo istituito presso il Ministero del lavoro. Da allora, tali risorse hanno rappresentato il principale canale di finanziamento degli interventi nazionali (e al cofinanziamento delle politiche comunitarie) della formazione dei lavoratori.

Questo contributo, avendo natura obbligatoria e gravando in maniera pressoché universalistica sul costo del lavoro, è equiparabile ad una tassa proporzionale sul costo del lavoro. Rispetto al prelievo fiscale (ad esempio via IRAP), si differenzia per la sua destinazione predefinita dal legislatore, a favore della formazione.

Le innovazioni normative che si sono succedute negli ultimi 10-15 anni hanno in parte modificato la destinazione originaria delle risorse. La legge 236/93, all'articolo 9, ha disposto che lo 0,30% affluisse non più per i 2/3, ma per intero al Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo. E' stata quindi definita la destinazione delle quote delle disponibilità annuali del fondo, e cioè che i 2/3 cofinanziassero gli interventi formativi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, il restante 1/3 fosse messo a disposizione dei lavoratori del settore privato delle imprese tenute al versamento all'INPS del contributo integrativo dello 0,30%, per il finanziamento di interventi di formazione continua secondo un programma definito dal Ministero del lavoro d'intesa con le Regioni e le Province Autonome.

La Legge finanziaria per il 1996 ha apportato un'ulteriore modifica, stabilendo che i 2/3 delle maggiori entrate derivanti dall'aumento contributivo fossero versati dall'INPS al Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, istituito presso il Ministero del Tesoro, fondo nel quale affluiscono le risorse comunitarie relative ai Fondi Strutturali (FESR, FSE, SFOP, FEOGA) destinate all'Italia e le risorse nazionali ad esse collegate. Di fatto, è stato semplificato il passaggio delle risorse per il cofinanziamento del FSE, che non transitavano più per il Ministero del Lavoro ma andavano direttamente al Ministero del Tesoro (fig. 3).

Figura 3 – La distribuzione del contributo dello 0,3% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori nel periodo 1996-2000

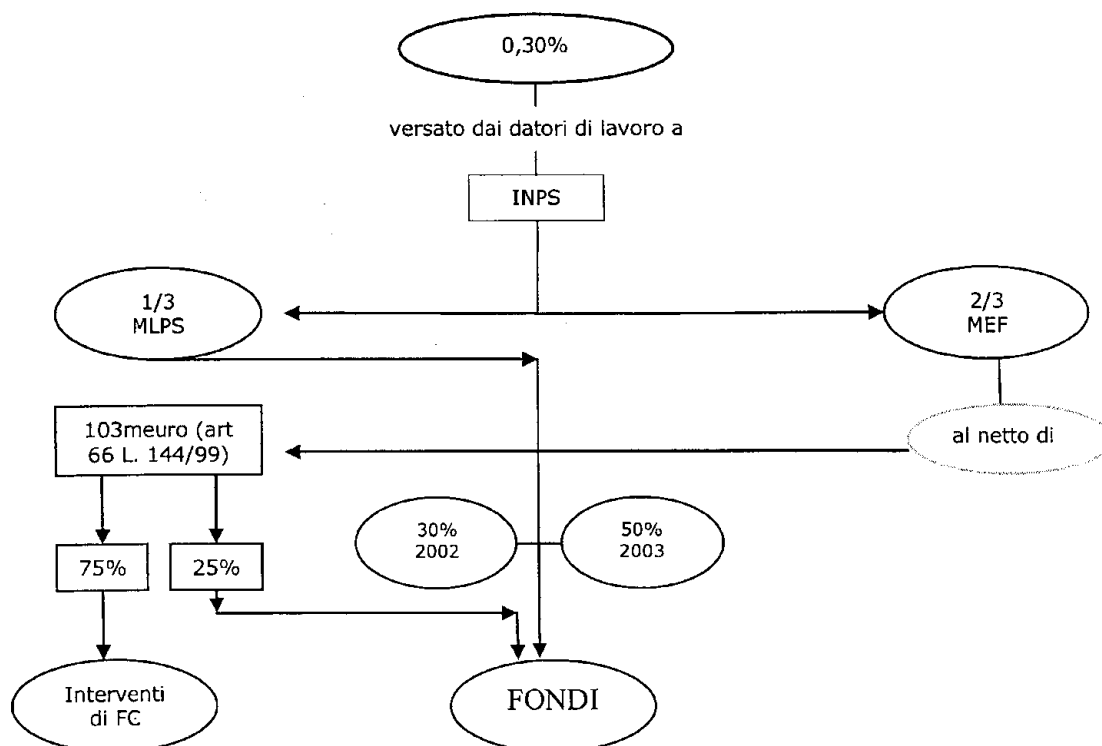


Fonte: MLPS

Con la Legge finanziaria per il 2001 vengono istituiti i Fondi interprofessionali per la formazione continua e viene stabilito un regime transitorio per gli anni 2001-2003: il contributo integrativo dello 0,30% viene attribuito con percentuali crescenti a valere sull'1/3 ai Fondi Interprofessionali per supportarli nella fase di avvio. Il contributo dello 0,30% viene così ad essere ripartito tra il Ministero dell'Economia per cofinanziare gli interventi del Fondo Sociale Europeo, il Ministero del Lavoro per i progetti a valere su leggi nazionali, e i

Fondi interprofessionali. In questa fase, ai Fondi autorizzati dal Ministero del lavoro sono state attribuite per legge risorse nella misura del 20% per il 2001 (distribuito invece alle Regioni poiché i Fondi non erano ancora stati istituiti), del 30% per il 2002 e del 50% per il 2003 a valere sull'1/3 del contributo integrativo dello 0,30% nonché quelle previste dall'articolo 66 della legge 144/1999, che stanziava, per il 1999 ed il 2000, 103 milioni di euro per dare attuazione a quanto previsto dalla legge 196/97, il c.d. "pacchetto Treu", che aveva posto le basi per la nascita dei Fondi Interprofessionali (fig. 4)²³.

Figura 4 - La distribuzione del contributo dello 0,30% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori nel periodo 2002-2003



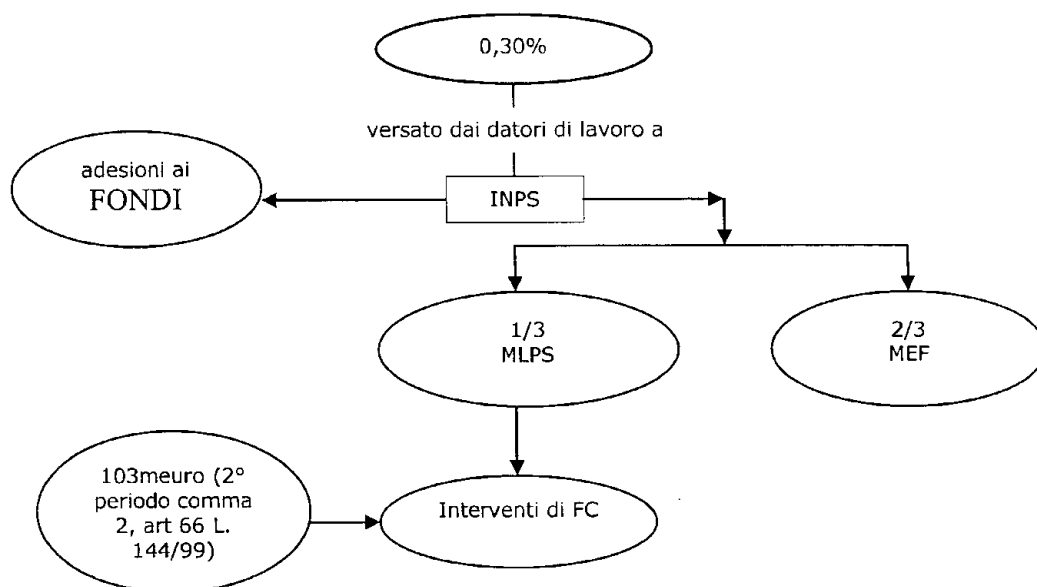
Fonte: MLPS

Nel 2004 i Fondi sono stati finanziati con l'1/3 del gettito contributivo loro destinato dalle aziende che facoltativamente vi hanno aderito e con le risorse previste dall'articolo 66 della legge 144/1999 fino a 103 milioni di euro a valere sui 2/3 dello stesso gettito. Il gettito proveniente dal contributo versato all'INPS dai datori di lavoro che non hanno optato per l'adesione ad un Fondo interprofessionale è stato sempre ripartito per 1/3 al MLPS e per i 2/3 al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

La finanziaria per il 2005 ha ulteriormente modificato la modalità di finanziamento dei Fondi Interprofessionali nella fase a regime. Ha stabilito che l'INPS trasferisce per intero il gettito del contributo integrativo versato dai datori di lavoro ai Fondi prescelti. La quota del gettito derivante dal contributo versato all'INPS dai datori di lavoro che non hanno optato per l'adesione ad un Fondo interprofessionale viene sempre ripartito per 1/3 al MLPS e per i 2/3 al MEF.

²³ Per il 2001 le risorse previste per i Fondi sono state distribuite alle Regioni.

Figura 5 - La distribuzione del contributo dello 0,30% delle retribuzioni per la formazione dei lavoratori dal 2005



Fonte: MLPS

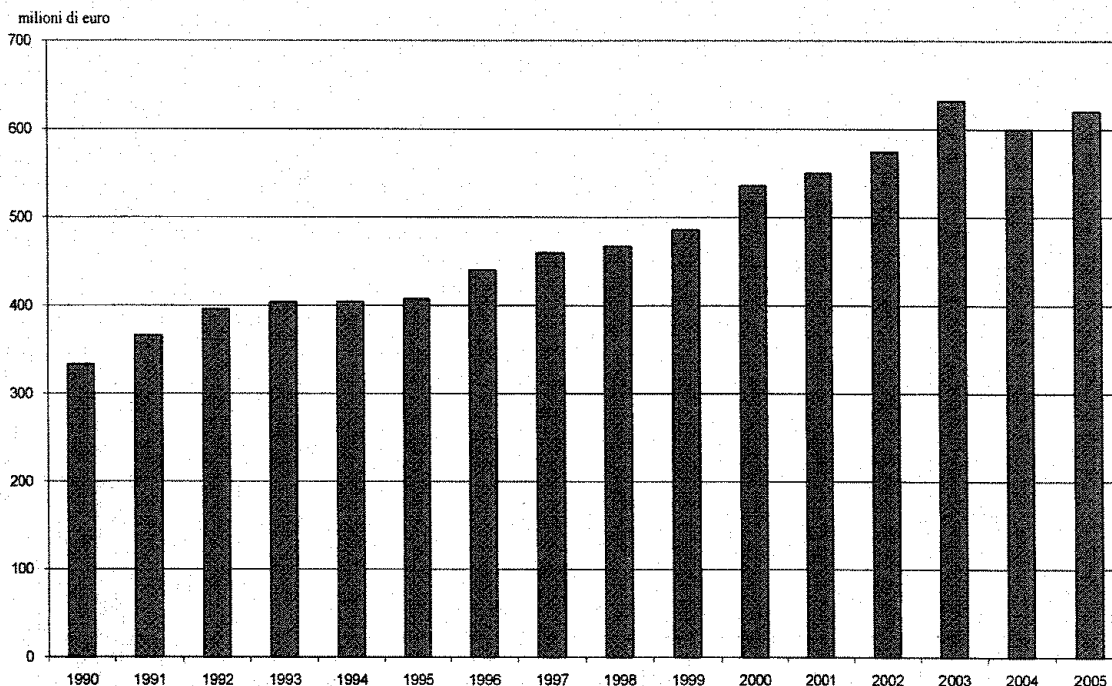
Nel complesso, il sistema attualmente vigente attribuisce un ruolo principale ai Fondi per l'utilizzo dei contributi provenienti dalle retribuzioni dei lavoratori e versati dalle aziende, nell'ottica di (ri)attribuire le risorse a chi le ha generate. I progetti a valere sulle leggi di finanziamento nazionale (236/93 e 53/00) vengono finanziati residualmente dallo 0,30% anche se va tenuto conto che permane un flusso costante annuo di 103 milioni di euro a valere sulla legge 144/99 che permette di continuare a finanziare la formazione dei lavoratori anche con progetti di tipo regionale (figura 5). Rimane l'incognita della quota di cofinanziamento nazionale per il FSE, che potrebbe assottigliarsi considerevolmente a meno di interventi correttivi.

1.3 Le risorse disponibili per la formazione dei lavoratori: una ricostruzione dei flussi dello 0,30% delle retribuzioni

La figura 6 mostra l'evoluzione delle entrate derivanti dal contributo obbligatorio dello 0,30% della retribuzione a partire dal 1990. Come si osserva, le risorse disponibili per politiche formative a favore dei lavoratori è costantemente aumentato nel tempo, passando da circa 330 milioni di euro nel 1990 a 600 milioni di euro nel 2004. Questo aumento è l'effetto combinato di due componenti, da una parte l'aumento delle retribuzioni lorde, come risultato sia degli aumenti reali che di quelli nominali, dall'altro l'andamento dell'occupazione dipendente assoggettata al prelievo dello 0,30%.²⁴

²⁴ Il calo registrato tra il 2003 ed il 2004 è dovuto a fattori tecnici relativi alle modalità di computo dell'INPS.

Figura 6 - Le risorse per la formazione dei lavoratori derivanti dal versamento dello 0,30% delle retribuzioni



Fonte: elaborazioni su dati INPS

Questo ingente flusso di risorse ha finanziato negli anni gli interventi della formazione a valere su leggi nazionali, nonché ha contribuito al cofinanziamento nazionale delle politiche comunitarie. La figura 6 mostra la ripartizione delle risorse effettuata dall'INPS²⁵: nei primi anni – fino al 1993 – l'INPS trasferiva le risorse per 2/3 al Fondo per la formazione professionale presso il Ministero del Lavoro e per circa 1/3 le risorse servivano a finanziare i progetti speciali per il riequilibrio della domanda e offerta di lavoro nelle regioni del mezzogiorno (art. 26 della legge 845/78). Nel biennio 1994-1995 l'intero 0,30% delle retribuzioni viene versato al Fondo del Ministero del Lavoro, che assorbe la gestione dei finanziamenti dei progetti speciali.

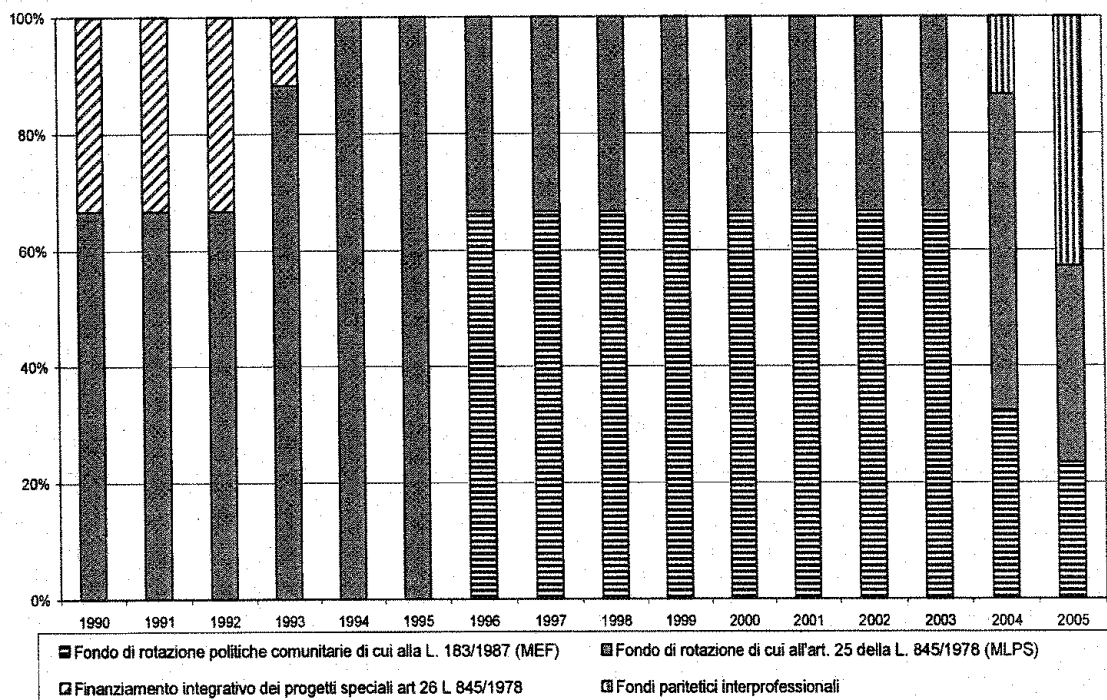
Come spiegato precedentemente, a partire dalla Finanziaria per il 1996, viene stabilito che i 2/3 del gettito vadano a concorrere al cofinanziamento delle politiche comunitarie. La quota spettante al Ministero del Lavoro si assottiglia, diventando in media per il periodo 1996-2003 di circa 170 milioni di euro/annui, a fronte di un gettito medio di 316 milioni di euro per il periodo 1990-1996. Dal 2004, con l'avvento dei Fondi interprofessionali, si è consistentemente ridotta la quota versata direttamente al Ministero dell'Economia, che è passata dal 66% a poco più del 20%.

Da questi dati, si evidenzia come il flusso dello 0,30% delle retribuzioni dei lavoratori vada solo in parte alla formazione dei lavoratori, in quanto contribuisce anche al cofinanziamento nazionale di interventi di formazione per altre categorie di individui. Prima dell'avvento dei Fondi interprofessionali, le risorse disponibili per i lavoratori erano circa 320 milioni di euro annui le risorse disponibili per i lavoratori nel corso degli scorsi anni, a fronte di un flusso medio annuo di 580 milioni di euro nell'ultimo quinquennio. A questa stima si giunge

²⁵ Avendo natura di contributo sociale, le risorse finanziarie vengono versate dalle imprese all'INPS, che poi le distribuisce secondo le normative vigenti.

sommando l'un terzo versato al Ministero del lavoro (190 milioni di euro)²⁶ e la quota di cofinanziamento nazionale per il FSE (circa 130 milioni di euro annui, si veda oltre)²⁷. Di fatto, circa il 45% delle risorse generate attraverso le retribuzioni dei lavoratori sono utilizzate per altre finalità formative (fig. 7).

Figura 7 – La ripartizione delle risorse derivanti dal gettito dello 0,30% delle retribuzioni



Fonte: elaborazione MLPS su dati INPS

Con il funzionamento a regime dei Fondi interprofessionali, almeno 300 milioni di euro annui affluiranno annualmente a questi, e quindi saranno ad uso esclusivo della formazione dei lavoratori; i restanti 300-350 milioni di euro dovrebbero essere ripartiti tra il Fondo di rotazione per il cofinanziamento degli interventi FSE (circa 230 milioni di euro) e il Fondo per la formazione professionale del Ministero del Lavoro (circa 120 milioni di euro). A questi ultimi vanno aggiunti comunque i 103 milioni di euro annui della legge 144/99 e i 15 milioni di euro della legge 53/00, destinati entrambi ad interventi formativi sul mercato del lavoro.

Come si evince da questi dati, anche con un calo della quota comunitaria del FSE ipotizzabile per la programmazione 2007-2013, le risorse per la formazione dei lavoratori restano ingenti, rimanendo il contributo annuo della legge 144/99 e le entrate derivanti dallo 0,30% delle retribuzioni dei lavoratori. Anzi, destinando l'intero ammontare dello 0,3% versato dalle imprese aderenti ai Fondi a questi ultimi, le risorse "vincolate" esclusivamente alla formazione dei lavoratori nel complesso dovrebbero aumentare (non dovendo più contribuire a finanziare altri interventi formativi).

²⁶ In realtà, il Ministero del Lavoro utilizza tali risorse per altre finalità, che non coinvolgono sempre i lavoratori ma altre categorie di individui.

²⁷ Assumendo una quota di co-finanziamento FSE pari al 45%.