

sia un investimento persino superiore, come discusso da Brunello e De Paola e da Bassanini, Booth, Brunello, De Paola e Leuven<sup>88</sup>.

In sostanza, quando la formazione tende a ridurre il turnover, gli equilibri di mercato potrebbero determinare livelli di investimento in formazione non necessariamente inferiori al livello socialmente ottimo: Anzi, può essere persino superiore<sup>89</sup>. Se questo è vero, ed il decisore pubblico non è mosso da finalità anche di tipo equitativo, non esiste quindi un argomento univoco che individui i fallimenti del mercato e che, dunque, richieda una correzione da parte della politica pubblica (per argomenti di tipo equitativo che giustificano, anche in caso di distribuzioni efficienti, l'intervento pubblico si veda il capitolo 2 dell'allegato).

L'ambiguità del ragionamento teorico suggerisce la necessità di integrare tale ragionamento con l'evidenza empirica. A questo aspetto è dedicato il prossimo paragrafo.

### 1.3 L'evidenza empirica

Mentre la teoria economica evidenzia in modo chiaro le ragioni a favore e contro un possibile sotto-investimento in formazione, la valutazione empirica è complicata dal fatto che i costi e i benefici della formazione sono spesso difficili da misurare con accuratezza. Da una parte, le misure della produttività individuale sono rare e la retribuzione, che spesso è presa come indicatore sostitutivo, dipende da molti altri fattori. D'altra parte, chi risponde alle indagini statistiche spesso non ha un'idea chiara del costo opportunità della formazione. Quando è l'impresa a finanziare la formazione e a rispondere sono i lavoratori, anche i costi monetari della formazione sono difficili da accertare. Da non sottovalutare poi l'importanza dei benefici sociali, o delle esternalità positive. Al momento sappiamo qualcosa sulle esternalità indotte dalla scolarità, ma pressoché nulla su quelle indotte dalla formazione.

Lasciando da parte questi problemi, alcuni autori hanno cercato di valutare il grado di sotto-investimento usando informazioni sul rendimento della formazione. L'idea è che tale sotto-investimento trovi riscontro nella combinazione di elevati rendimenti e bassi livelli di investimento: se alcuni lavoratori potessero solo investire, lo farebbero, visti i rendimenti, ma ne sono impediti a causa di vincoli vari, come ad esempio i vincoli di liquidità.

Studi di Booth and Bryan, Frazis and Loewenstein, Mincer e Blanchflower and Lynch<sup>90</sup>, suggeriscono che i rendimenti privati della formazione sono molto più elevati del tasso di rendimento reale dei titoli – 4 per cento – e dell'istruzione scolastica – circa 5-10 per cento per anno di scuola<sup>91</sup>. Tuttavia, ci sono dubbi sulla correttezza di queste stime, e studi recenti basati su un disegno più accurato della ricerca empirica, che distingue in modo più credibile tra lavoratori

<sup>88</sup> Cfr. Brunello, G. and De Paola, M. (2004), *Training and the density of economic activity: evidence from Italy*, IZA working papers n. 1173. Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. and Leuven, E., (2005), *Workplace Training in Europe, A Report to Fondazione Debenedetti*, mimeo, IZA Discussion Paper 1640.

<sup>89</sup> Cfr. Brunello e De Paola, 2004, *op. cit.*

<sup>90</sup> Cfr. Booth, A. and Bryan M. (2002), *Who Pays for General Training? New evidence for British Men and Women*, IZA Discussion Paper No. 486, April. Frazis, H., and Loewenstein M. A. (1999), *Reexamining the Returns to Training: Functional Form, Magnitude, and Interpretation*, United States Bureau of Labor Statistics, Office of Employment Research and Program Development, Working paper 325. Blanchflower, D. and Lynch, L. (1994), *Training at Work: A Comparison of U.S. and British Youths*, in Lynch, L. (ed.), *Training and the private sector: International comparisons*, National Bureau of Economic Research, Comparative Labor Markets Series, Chicago and London: University of Chicago Press, 233-60.

<sup>91</sup> Cfr. Bishop, J. (1994), *The Impact of Previous Training on Productivity and Wages*, in L. Lynch (ed.), *Training and the Private Sector: International Comparisons*, Chicago: University of Chicago Press, 1994).

trattati e non, mostrano che i rendimenti privati della formazione possono essere considerevolmente inferiori<sup>92</sup>.

Anche se ammettiamo che i rendimenti privati della formazione siano elevati, l'assenza di informazione sui costi – e sui rendimenti sociali – implica che non possiamo ragionevolmente trarre conclusioni definitive sulla presenza e l'entità dei fallimenti del mercato.

Una linea di ragionamento alternativo è che la carenza di investimenti in formazione sia più probabile quando questa ha carattere generale e i mercati del lavoro sono imperfetti, a causa delle possibili esternalità negative. Ci sono due principali obiezioni a questa ipotesi. Primo, il fatto che le imprese finanzino la formazione non vuol dire che i lavoratori non sostengano almeno una parte del costo in termini di retribuzioni più basse. Secondo, un livello efficiente di formazione non si può escludere anche in mercati imperfetti se la formazione stessa riduce sufficientemente il turnover.

Nonostante l'importanza dell'argomento ai fini della presente discussione, l'impatto della formazione sul turnover ha ricevuto scarsa attenzione nella letteratura empirica. Ciò è sorprendente alla luce di quanto sottolineato nelle pagine precedenti. Gli scarsi lavori sull'argomento utilizzano principalmente dati americani ed ottengono, nel complesso, un risultato ambiguo. Lynch<sup>93</sup> (1991) trova che mentre la formazione fatta sul posto di lavoro reduce la probabilità di dimissioni volontarie, la formazione in aula e in centri esterni favorisce il turnover. Veum<sup>94</sup> (1997) usa gli stessi dati e conclude che i lavoratori formati hanno la stessa probabilità di lasciare l'impresa dei lavoratori non formati. Risultati simili sono stati ottenuti da Krueger and Rouse<sup>95</sup> (1998), che hanno utilizzato i dati di personale di due grandi imprese americane. In contrasto, Parent<sup>96</sup> (1999), mostra che la formazione sul posto di lavoro reduce sensibilmente la probabilità di dimissioni volontarie. Brunello e De Paola<sup>97</sup>, infine, usano dati per i principali paesi europei e trovano che la formazione fornita dal datore di lavoro non ha un effetto significativo sulla probabilità che i lavoratori formati lascino l'impresa in periodi successivi.

In conclusione, l'evidenza empirica sul sotto-investimento in formazione non consente di arrivare a delle conclusioni precise. Da un lato ci sono risultati contrastanti e controversi, dall'altro esistono dei seri problemi di misurazione delle variabili cruciali. Si tratta di un quadro non del tutto soddisfacente, anche alla luce delle implicazioni di politica economica.

#### 1.4 Conclusioni

La formazione ha un ruolo importante nella strategia europea per una maggiore occupazione e competitività, come documentato in una serie di risoluzioni della Comunità Europea. Un'assunzione implicita alla base di questa strategia è che il settore privato – se lasciato a sé stesso – non sia in grado di garantire il livello ottimale di formazione, tale da eguagliare i costi ai benefici privati e sociali. Come abbiamo visto in questo breve capitolo, tuttavia, l'evidenza empirica a sostegno della presenza di sotto-investimento è del tutto scarsa e poco convincente.

<sup>92</sup> Cfr. Bassanini, Booth, Brunello, De Paola e Leuven, E., *op. cit.*

<sup>93</sup> Lynch, L. M. (1991), The Role of Off-the Job vs. On-the-Job Training for the Mobility of Young Women Workers, *American Economic Review* 81, pp.151-156.

<sup>94</sup> Cfr. Veum, J. (1997), Training and Job Mobility among Young Workers in the United States, *Journal of Population Economics* 10,2, pp. 219-233.

<sup>95</sup> Krueger, A. e Cecilia Rouse, (1998). "The Effect of Workplace Education on Earnings, Turnover, and Job Performance," *Journal of Labor Economics*

<sup>96</sup> Cfr. Parent, Daniel (1999), Wages and Mobility: The Impact of Employer-Provided Training, *Journal of Labor Economics*, 17, 298-317.

<sup>97</sup> Cfr. Brunello, G., De Paola, *op. cit.*

Nonostante la scarsa evidenza, le politiche formative sono molto frequenti e dirette sia all'offerta che alla domanda. Esempi di politiche mirate all'offerta sono le clausole di restituzione (payback clauses) – in base alle quali i lavoratori che si dimettono dopo la formazione debbono ripagare una parte dei costi formativi sostenuti dall'impresa - i contratti di apprendistato, e le misure che utilizzano la leva fiscale – deduzioni, sussidi, tasse per le imprese che non formano. Le politiche mirate alla domanda sono dirette invece agli individui ed includono sussidi, prestiti e vouchers formativi.

In assenza di convincenti elementi basati sull'inefficienza dell'azione del mercato, tutte queste politiche possono essere motivate da ragioni di equità. Poiché il capitale umano è una fonte importante di reddito e soddisfazione, un'allocazione equa richiede una qualche forma di redistribuzione in favore di quei gruppi di individui che hanno meno probabilità di essere formati. Come discusso in dettaglio da Bassanini e coautori<sup>98</sup>, la domanda principale in questo caso è se la politica economica debba correggere i risultati – le differenze individuali nel livello di formazione – o modificare le condizioni iniziali – ad esempio quelle legate a differenze nel livello di istruzione, anche alla luce del fatto che la formazione non è necessariamente un buon strumento redistributivo, visto che i rendimenti dell'investimento sono particolarmente bassi tra i lavoratori svantaggiati.

---

<sup>98</sup>Cfr. Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M. and Leuven, E., *op. cit.*

## 2. SELEZIONE DEI LAVORATORI NEI PROCESSI FORMATIVI E RUOLO DELLE POLITICHE PUBBLICHE<sup>99</sup>

### 2.1 Introduzione

I benefici che i lavoratori possono trarre dalla partecipazione ad attività formative sono molteplici. Quello su cui più frequentemente si concentra l'analisi economica è l'effetto positivo della formazione sulla produttività e, quindi, sul livello del salario e sulla sua crescita nel tempo. Ma anche a parità di salario, la formazione può favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e ridurre il rischio di perdita del posto di lavoro o aumentare la capacità di cambiare occupazione. Inoltre, può contribuire a migliorare la soddisfazione dei singoli all'interno di un'organizzazione produttiva, consentire il loro coinvolgimento attivo nella soluzione dei problemi e facilitare l'interazione tra di essi e verso l'esterno.

Tuttavia, 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 assai ineguale. È possibile, perciò, che essa faccia aumentare le disuguaglianze e la segmentazione nel mercato del lavoro. In questo contesto le politiche pubbliche di formazione continua devono assecondare la distribuzione 'spontanea' risultante dalle scelte delle imprese o prefiggersi di correggerla? In tal caso, secondo quali criteri, con quali strumenti? Quali sono le implicazioni per il sistema di formazione continua in Italia?

Nella sezione successiva si richiamano sinteticamente alcune evidenze empiriche sui partecipanti alle attività di formazione continua mentre nella terza sezione si considerano le motivazioni e i limiti di un intervento pubblico in base ai criteri di efficienza e di equità. Nella quarta sezione, si analizza la congruenza del sistema italiano di formazione continua rispetto all'obiettivo migliorare la sua distribuzione tra gruppi di lavoratori oltre che di aumentare il volume complessivo di opportunità formative. In conclusione si indicano delle possibili ipotesi di evoluzione del sistema utili a questo scopo.

### 2.2 La distribuzione della formazione tra i lavoratori: elementi di evidenza empirica

L'evidenza empirica mostra che in pressoché tutti i paesi le attività di formazione non si distribuiscono uniformemente tra i diversi gruppi di lavoratori. Alcuni di essi hanno frequenti opportunità di formazione mentre altri vi partecipano assai più raramente. In base ai dati dell'indagine IALS (*International Adult Literacy Survey*) estesa a un gruppo di 16 paesi relativamente agli anni '90, si riscontra che le ore di formazione destinate alle donne sono il 17% in meno di quelle degli uomini. Il tasso di partecipazione alla formazione dei lavoratori con più di 55 anni di età è pari a  $\frac{3}{4}$  di quello dei lavoratori in età centrale. Anche l'intensità della formazione, misurata in numero di ore di formazione per occupato, risulta fortemente declinante rispetto all'età. Il tasso di partecipazione nelle occupazioni a bassa qualifica è solo  $\frac{1}{3}$  di quello che si registra nelle professioni qualificate, mentre la probabilità di formazione di chi ha un titolo di studio inferiore al livello secondario superiore è pari a meno della metà di quella di chi è in possesso di un'istruzione terziaria. Il gap sofferto dai lavoratori meno qualificati e meno istruiti è particolarmente ampio in alcuni paesi tra cui l'Italia. Gli immigrati generalmente ricevono meno formazione. Gli occupati nelle piccole imprese ricevono assai meno formazione rispetto ai loro colleghi delle grandi imprese<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Di Giuseppe Croce e Andrea Montanino

<sup>100</sup> Cfr. OECD, *Employment Outlook*, 2003.

Sulla base di dati relativi agli Stati Uniti<sup>101</sup> risulta inoltre che nelle imprese dove è più alto il turn over è più scarsa l'attività formativa. Inoltre, le piccole imprese offrono meno opportunità formative delle grandi e anche tra settori si riscontrano variazioni significative. Si deve anche notare che la percentuale di lavoratori che partecipano alla formazione è correlata positivamente all'intensità di capitale e all'incidenza delle spese in R&D.

Stime recenti per l'insieme dei paesi europei mostrano che la probabilità di ricevere formazione è associata positivamente al livello di istruzione dei lavoratori e al contenuto di competenze delle diverse professioni<sup>102</sup>. Viceversa, essa declina con l'età ed è minore per i lavoratori part-time, per quelli temporanei e per coloro che sono occupati nelle piccole imprese. Anche le donne hanno una minore probabilità di ricevere formazione dal datore di lavoro. Questi effetti delle caratteristiche individuali dei lavoratori sulla probabilità di partecipare ad attività formative costituiscono dei risultati ormai piuttosto consolidati, anche se permangono differenze – anche marcate – tra paesi. Risultati simili sulle diverse probabilità di ottenere formazione si osservano anche nel caso dell'Italia, anche se non è disponibile un'ampia letteratura empirica<sup>103</sup>.

### 2.3 Efficienza ed equità della distribuzione della formazione

Le politiche formative, oltre che promuovere un adeguato volume complessivo di formazione, possono incidere anche sulla distribuzione della stessa tra i diversi gruppi di lavoratori. In base a un criterio di efficienza, la distribuzione socialmente ottimale è data dalla situazione in cui ogni lavoratore riceve la quantità di formazione in corrispondenza della quale è massimo il surplus sociale. Tale surplus è pari alla differenza tra il prodotto conseguibile con l'impiego di lavoro formato e i costi complessivi sostenuti per la formazione.

L'analisi economica dimostra che le scelte private (dei lavoratori e delle imprese) possono risultare in una quantità di formazione inferiore rispetto a quella 'efficiente'<sup>104</sup>. Le cause di tale sottoinvestimento possono scaturire dal funzionamento dei mercati del lavoro o avere origine al suo esterno.

In particolare, uno dei motivi che rende arduo il raggiungimento del livello ottimale di formazione è il fatto che sia il lavoratore sia l'impresa, in generale, traggono beneficio dalla formazione e, di conseguenza, è necessario il contributo di entrambi affinché si abbia un investimento socialmente efficiente. Ma allo stesso tempo 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 il finanziamento congiunto da parte di impresa e lavoratore. Se quest'ultimo non è in grado di controllare ed esigere dall'impresa la formazione stabilita, viene meno la possibilità di un accordo sulla copertura dei costi. Pertanto ogni parte deciderà unilateralmente e il risultato sarà inefficiente dal punto di vista collettivo. Più precisamente, è probabile che l'investimento venga effettuato dalla parte per la quale risulta maggiore il rendimento privato conseguibile (e che, al tempo stesso, non sia soggetta a vincoli che ne impediscano l'investimento)<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Cfr. Lynch L.M. e Black S.E. (1998), *Beyond the incidence of employer-provided training*, in *Industrial and Labor Relations Review*, vol.52, no.1.

<sup>102</sup> Cfr. Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., Leuven E. (2005), *Workplace training in Europe, A Report to Fondazione Debenedetti*, mimeo.

<sup>103</sup> Cfr. Montanino A., 2001, *Formazione aziendale, struttura dell'occupazione e dimensione dell'impresa*, in *Rivista di Politica Economica*, (Luglio-Agosto 2001).

<sup>104</sup> Sul piano teorico è ugualmente possibile che l'inefficienza delle scelte private consista in un eccesso di formazione.

<sup>105</sup> Cfr. Acemoglu D. e Pischke J. (1999), *Beyond Becker: Training in imperfect labour markets*, in *Economic Journal*, 109 (February).

In linea con questa previsione della teoria, dall'evidenza empirica disponibile risulta che nella gran parte dei casi la formazione è fornita dalle imprese pur non essendo di tipo strettamente specifico. Piuttosto, la formazione può essere caratterizzata prevalentemente come trasferibile (vale a dire che fornisce competenze e conoscenze impiegabili anche in qualche altra impresa oltre quella presso cui il lavoratore le ha acquisite). Nei paesi europei una media compresa tra il 70 e l'80% (a seconda delle fonti statistiche) dei corsi è fornita – e nella maggior parte dei casi anche pagata – dalle imprese. Comunque in nessun paese questa percentuale scende al di sotto del 50%. Anche tenendo conto della minore durata dei corsi forniti dalle imprese rispetto a quelli indipendenti da esse, resta comunque vero che in media i 2/3 della formazione ricevuta dai lavoratori dipende dalle imprese<sup>106</sup>. Se si considera che, al contrario, sia pure sulla base della poca evidenza empirica disponibile al riguardo, non sembra che i lavoratori occupati contribuiscano, direttamente o indirettamente, in misura altrettanto ampia al finanziamento della formazione, si può concludere che le imprese svolgono un ruolo preminente nella scelta dei percorsi formativi, nel finanziamento e nella fornitura della formazione ai lavoratori occupati.

Da ciò deriva anche che quasi sempre esse assumono un ruolo primario nella programmazione e nella gestione delle attività formative e, quindi, nella selezione dei destinatari<sup>107</sup>.

In tali circostanze è evidente che gli investimenti formativi rifletteranno l'obiettivo della massimizzazione del rendimento privato dell'impresa, piuttosto che del surplus sociale, e saranno condizionati ai vincoli informativi, organizzativi e finanziari ai quali è soggetta l'impresa. I risultati, pertanto, possono divergere in misura più o meno rilevante dal criterio di efficienza. Ma soprattutto, le scelte delle imprese tenderanno a penalizzare in misura più pesante i gruppi 'deboli' di lavoratori, ai quali più raramente saranno offerte opportunità di formazione. Possiamo attenderci, infatti, che siano i lavoratori 'forti' sul mercato del lavoro (i più istruiti, quelli meglio inseriti nelle strutture aziendali, o con disponibilità di tempo e risorse) ad avere anche le maggiori chances di formazione. Al contrario, la formazione offerta alle componenti 'deboli' di forza lavoro rimarrà scarsa poiché presenta rendimenti *lordi* modesti e costi elevati.

È quindi possibile immaginare un intervento pubblico espressamente finalizzato a sostenere la formazione dei gruppi 'deboli' allo scopo di ridurre le disuguaglianze di reddito e di prospettive professionali tra lavoratori.

Un intervento di questo tipo, avente un obiettivo di equità, può dar luogo, a seconda dei casi, a due diversi risultati. Nel caso più favorevole la formazione di soggetti 'deboli' consente una riduzione delle disuguaglianze e, al tempo stesso, un miglioramento dell'efficienza. Un esempio è rappresentato dalla formazione destinata a lavoratori occupati a tempo determinato, presumibilmente giovani ma senza risorse finanziarie, ai quali le imprese hanno poca convenienza a offrire formazione a causa del loro elevato turnover e che, d'altro canto, non possono provvedervi individualmente per la mancanza di risorse proprie e per la mancanza di credito per la spesa in formazione. Un intervento a loro favore ridurrebbe il gap formativo di cui soffrono migliorando, al tempo stesso, l'efficienza.

Nel caso opposto può emergere, invece, un *trade-off* tra efficienza ed equità. La riduzione delle disuguaglianze, infatti, può richiedere che si spinga la formazione al di là del livello ottimale, con un peggioramento dell'efficienza. In tal caso, dal punto di vista aggregato i costi della formazione aggiuntiva (sostenuti dall'impresa e/o dallo Stato) superano i benefici (l'aumento di produttività), tuttavia può essere giustificata in quanto risulta vantaggiosa per il lavoratore e desiderabile dal punto di vista della società nel suo complesso se questa persegue un obiettivo di equità. Naturalmente, la formazione aggiuntiva non deve comunque superare il limite oltre il

<sup>106</sup> Cfr. Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., Leuven E. (2005), *op. cit.*

<sup>107</sup> Anche nell'esperienza italiana che, dall'introduzione della L.236 del 1993, si basa sullo strumento dei piani formativi, sono le imprese i principali 'decisori' per ciò che riguarda la formazione degli occupati.

quale non determini alcun beneficio (neanche al lordo dei costi) per i destinatari. In queste circostanze, infatti, alla politica formativa si dovrebbero preferire altre misure, come ad es. politiche attive del lavoro o trasferimenti monetari.

Un esempio di situazione in cui potrebbe emergere un *trade-off*, è quello relativo ai lavoratori con un basso livello di istruzione, per i quali gli effetti della formazione in termini di apprendimento e produttività possono risultare modesti. Anche in questo caso le imprese sono relativamente poco inclini a offrire formazione. Un intervento pubblico che offra loro maggiori opportunità di acquisizione di capitale umano può avere un effetto benefico rispetto alla loro condizione di svantaggio nel mercato del lavoro ma implica un costo in termini di efficienza.

Peraltro, proprio la presenza di tale costo pone l'interrogativo, su un piano più generale, se non siano da ritenersi prioritarie le politiche scolastiche per i giovani rispetto a successivi interventi compensativi su adulti con scarso livello di istruzione, che rappresentano spesso un rimedio di limitata efficacia. È evidente, a questo riguardo, l'opportunità di inserire le politiche formative per gli occupati nel quadro generale delle politiche per il capitale umano, entro il quale andrebbero opportunamente valorizzati i legami di complementarità tra gli investimenti in capitale umano riguardanti diverse fasi della vita.

#### **Box 17 - Contributo obbligatorio dello 0,30% e selezione dei destinatari della formazione**

Il finanziamento della formazione continua attraverso i Fondi interprofessionali si basa sul prelievo di un contributo obbligatorio proporzionale alla massa salariale pagato dalle imprese. L'obbligatorietà del contributo è adeguata a risolvere i problemi di *free-riding* nel finanziamento della formazione in mancanza di un coordinamento volontario tra gli agenti; prelevando risorse su tutta l'occupazione privata ciò consente inoltre di spalmarne gli oneri mantenendo il prelievo procapite entro limiti contenuti.

Il disegno del contributo, a carico dell'impresa ma proporzionale al salario, implica di fatto una distribuzione dei costi della formazione tra imprese e lavoratori in quanto l'introduzione del contributo comporta - per valori normali delle elasticità di domanda e offerta di lavoro - una riduzione del surplus sia delle une che degli altri. Il finanziamento della formazione viene quindi alimentato da risorse di imprese e lavoratori. Tale *cofinanziamento* giustifica dal punto di vista economico la natura paritetica dei Fondi, nei quali le parti sociali gestiscono congiuntamente le politiche formative.

Il prelievo obbligatorio non riguarda solo le componenti *skilled* (o chi ha beneficiato in passato della formazione), come pure la teoria suggerirebbe nel caso in cui si individuasse la causa del sottoinvestimento nelle imperfezioni del mercato del credito, ma tutti i lavoratori dipendenti, indipendentemente da qualsiasi distinzione tra *skilled* e *unskilled*. Attraverso un'aliquota uniforme, l'imposta incide in ugual misura, in termini relativi, sui salari di tutti i lavoratori.

Il gettito complessivo che affluisce ai Fondi viene gestito da questi con ampi margini di discrezionalità secondo i criteri dettati dagli Statuti e dai Regolamenti che essi stessi si sono autonomamente dati, e secondo le previsioni dei Piani operativi di attività di ciascun Fondo (si veda il parte III, Cap. 4 di questo Rapporto). Le risorse sono destinate in larghissima parte a piani formativi territoriali, settoriali e aziendali. L'accesso del lavoratore alla formazione, in definitiva, dipende da decisioni dell'impresa a cui contribuiscono in modo più o meno incisivo e in fasi diverse, i rappresentanti dei lavoratori.

Qui si coglie un aspetto estremamente delicato del funzionamento dei Fondi. Esso consiste nella ricerca di un equilibrio tra la discrezionalità dell'impresa nella predisposizione dei propri piani formativi, complementari ai suoi programmi di innovazione e sviluppo tecnologico, alle strategie di mercato e di gestione delle risorse umane, e l'opportunità di garantire un accesso alla formazione a tutti i lavoratori, che pure contribuiscono sia pure indirettamente al suo finanziamento.

Il disegno istituzionale dei Fondi (obbligatorietà dell'imposta applicata in misura proporzionale su tutti i salari), che determina una compartecipazione di fatto dei lavoratori al finanziamento della formazione sembra implicare una politica che favorisca le possibilità di accesso di *tutti* i lavoratori alla formazione (sulla base dell'assunzione implicita che per *tutti* essa sia potenzialmente benefica in termini di reddito e di sviluppo professionale).

Il timore del persistere di una selezione dei beneficiari avversa ai segmenti deboli ha spinto da subito il Ministero del lavoro a destinare risorse a vantaggio di una formazione ad essi destinata utilizzando il canale del finanziamento della legge 236/93. Tuttavia questo si configura come un canale parallelo, marginale rispetto alle strategie delle imprese. Di conseguenza si può dubitare che esso possa effettivamente favorire i segmenti deboli di forza lavoro e

risolvere l'incoerenza nella selezione dei destinatari degli interventi formativi che fanno capo ai Fondi interprofessionali.

## 2.4 La formazione dei gruppi 'deboli' di lavoratori: ipotesi di evoluzione del sistema della formazione continua in Italia.

### 2.4.1. Le politiche formative: l'approccio dal lato della domanda

Negli ultimi anni è sensibilmente cresciuta l'attenzione dei governi dei paesi avanzati nei confronti della formazione continua. In questo nuovo contesto si è reso necessario ridefinire la logica e le modalità dell'intervento pubblico rispetto al passato. L'orientamento che possiamo ritenere oggi prevalente, desumibile anche dalle indicazioni degli organismi internazionali, ritiene che le politiche formative debbano agire prevalentemente dal lato della domanda di formazione espressa dai lavoratori e dalle imprese, mediante misure e incentivi idonei a favorire quanto più possibile il finanziamento diretto e coordinato da parte degli stessi<sup>108</sup>. Questo approccio dal lato della domanda e facente leva sul cofinanziamento ribalta l'impostazione più tradizionale prevalentemente basata sull'offerta di formazione – mediante finanziamento o erogazione diretta – da parte degli organi pubblici. Esso viene giustificato in base alle seguenti assunzioni:

- una larga parte dei rendimenti della formazione va a beneficio delle imprese e dei lavoratori che vi partecipano ed è quindi naturale che essi ne sostengano i costi
- i vincoli che gravano sulla spesa pubblica limitano le risorse disponibili per interventi finanziari a sostegno della formazione
- è opportuno attivare i meccanismi di mercato da cui scaturiscono le scelte di investimento dei soggetti interessati (meccanismi che invece sono trascurati nell'approccio dal lato dell'offerta).

Un sistema basato sulla domanda si ritiene che sia preferibile per responsabilizzare i soggetti interessati, assicurare la necessaria flessibilità operativa ed evitare incongruenze tra la formazione fornita e i fabbisogni formativi dell'economia<sup>109</sup>. Un tale orientamento è già presente, sia pure in forme e gradi assai diversi, nei principali modelli nazionali di formazione continua esistenti nei paesi europei. Al loro interno, infatti, più che nei sistemi di formazione iniziale, risulta preponderante il ruolo di decisori e finanziatori ricoperto dai soggetti privati (lavoratori e imprese) rispetto all'intervento pubblico<sup>110</sup>. Esso non appare in contraddizione neanche con le caratteristiche del sistema istituzionale che si è andato definendo in Italia, prima timidamente e poi con sempre maggiore chiarezza, a partire dagli anni novanta. Si deve però rilevare che nel caso italiano le politiche per la formazione continua sono state collocate in larga parte nell'ambito della c.d. bilateralità, vale a dire della cooperazione tra le parti sociali<sup>111</sup> piuttosto che in quello dei rapporti diretti tra lavoratore e impresa.

Tuttavia, neanche l'approccio incentrato sul cofinanziamento di imprese e lavoratori è privo di limiti. La capacità delle scelte private di assicurare un flusso soddisfacente di investimenti nella formazione appare tutt'altro che scontata. Nella realtà, come si è visto, proprio il coordinamento

<sup>108</sup> Vedi ad es. Wurzburg G. (1998), *Issues in financing vocational education and training in the EU*, "European Journal of Vocational Training", 13, CEDEFOP; Gasskov V. (2001), *Government interventions in private financing of training*, ILO; Bassanini A. (2004), *Improving skills for more and better jobs? The quest for efficient policies to promote adult education and training*, OECD.

<sup>109</sup> Cfr. Finegold D. (1996), *Market failure and government failure in skills investment*, in Booth e Snower (eds.)

<sup>110</sup> Cfr. Croce G. (2005), *Limiti e prospettive della formazione continua in Italia*, in *Economia & Lavoro*, n.2.

<sup>111</sup> Cfr. Paparella D. (2001), in G.P.Cella e G. Provasi (a cura di), *Lavoro sindacato partecipazione*, F. Angeli, Milano.