INTRODUZIONE

L'anno trascorso ha rappresentato una tappa importante per la costruzione sempre più articolata del sistema di Formazione Continua nel nostro paese.

Importanti provvedimenti sono stati adottati dal Parlamento, dal Governo e dalle Regioni per promuovere l'accesso alla Formazione dei lavoratori, a vantaggio dell'innalzamento generale delle competenze professionali nonché della competitività delle imprese.

Nel presente Rapporto si illustra l'evoluzione dell'insieme delle dimensioni sistemiche afferenti sia all'intervento pubblico di sostegno, presente nelle politiche pubbliche, sia alle dinamiche attivate da imprese e lavoratori che hanno dato vita ad un trend positivo negli "investimenti immateriali".

Fra gli obiettivi del Rapporto vi è quello di fornire una prima risposta all'esigenza di conoscere l'effettiva dimensione che assume il sostegno pubblico alla formazione dei lavoratori e, inoltre, di comprendere come tale sostegno si inquadra nel più vasto impegno per le politiche formative.

Il bilancio generale dello Stato per l'Istruzione e la formazione per il 2000 è di circa 100.000 MD di lire e comprende, al proprio interno, le azioni cofinanziate dai Fondi Strutturali della UE, in particolare il FSE. Le spese per la formazione ammontano a circa 6.000 MD di lire, di cui più dell'80% sono cofinanziate dal FSE.

Gli interventi in favore dei soggetti adulti in materia di Istruzione, ivi compresa l'educazione permanente degli adulti (come le 150 ore, i corsi di alfabetizzazione informatica e linguistica, etc.) e gli interventi per la formazione professionale degli occupati (come i corsi di riqualificazione e i seminari di aggiornamento) nel loro complesso, si possono stimare nell'ordine dei 2000 MD, ovvero pari al 2% della spesa pubblica per la formazione.

Il 98% delle risorse sono, quindi, destinate ai 10 milioni di utenti giovani e disoccupati (dalle scuole materne ai corsi post universitari) e il 2% è destinato a coprire le necessità di 21 milioni di occupati, di 3 milioni di sottooccupati e di circa 30 milioni di adulti non attivi (quindi oggigiorno non disponibili per un posto di lavoro) o non più attivi perché al di là dell'età pensionabile.

Per un paese che aderisce alla UE e che condivide l'impegno in favore del diritto dei cittadini alla formazione e alla educazione lungo tutto l'arco della vita, come afferma l'incipit dell'articolo 6 della legge 53/2000 sui congedi parentali e formativi, il bilancio degli interventi pubblici per la formazione degli adulti non può certo considerarsi positivo.

Va anche posta all'attenzione degli studiosi e dei policy makers la natura delle risorse pubbliche messe a disposizione per questa formazione.

Mentre le risorse per le politiche dell'Istruzione (obbligatoria, secondaria e universitaria) provengono dalla fiscalità generale e rientrano a pieno titolo nei contributi degli operatori economici e delle famiglie, le linee d'azione pubbliche in favore della formazione continua sono finanziate quasi interamente dalle imprese private. Infatti, dal 1978, con l'entrata in vigore della legge quadro sulla formazione professionale (FP) numero 845, una quota pari allo 0,30% di quanto versato dalle imprese all'INPS per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (in genere pari al 1,61% del salario) viene destinata a creare il fondo unico per la formazione, che provvede a cofinanziare il Fondo di rotazione per l'accesso ai fondi strutturali della UE (di cui alla legge 183/87), nonché altri interventi previsti in vari commi dell'articolo 9 della legge 236 del luglio 1993.

Le imprese private che versano lo 0,30% all'INPS hanno assunto, sulla base di un accordo esplicito, ma non formalizzato, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, l'onere di sostenere le politiche generali della FP che, per decenni, hanno privilegiato la formazione

di giovani disoccupati trascurando l'aggiornamento e la ulteriore qualificazione di soggetti adulti.

Solo a partire dal 1996 è stata intrapresa quella che abbiamo chiamato "la via italiana alla formazione continua", attraverso la sperimentazione di modalità di intervento, a favore di imprese e di lavoratori, prevista dalle circolari e dagli avvisi definiti dal MLPS con l'accordo delle regioni e dei rappresentanti delle parti sociali.

Sino al 1996 le decisioni adottate a Bruxelles, nell'ambito dell'UE, hanno permesso all'Italia di aiutare le imprese formatrici e gli organismi di formazione (in particolare quelli che sono emanazione delle associazioni delle PMI), ad affrontare temi quali l'obsolescenza delle competenze possedute dalla proprie maestranze, i ritardi sui temi della qualità e degli standard comuni, il corretto utilizzo delle nuove tecnologie di produzione, la logistica, la sicurezza sul lavoro e il miglioramento del contesto organizzativo.

Se sommiamo le disponibilità dei piani cofinanziati dal FSE con le risorse della legge 236/93 e le ulteriori disponibilità dell'unica legge di spesa che ha esplicitamente introdotto risorse aggiuntive per sostenere la FC (ovvero la legge 144 del 1999), così come definita dall'articolo 17 della legge 196/97, negli ultimi 5 anni l'Italia ha potuto mettere in campo circa 3000 MD di lire, destinati soprattutto alla formazione dei lavoratori dipendenti dalle PMI.

Un calcolo più preciso può essere fatto per la formazione continua, mentre maggiori difficoltà si incontrano per gli interventi pubblici a sostegno della educazione degli adulti, a causa della mancanza di un esame puntuale dei costi sostenuti dalla Pubblica Istruzione per i servizi svolti dai circa 500 Centri territoriali per l'educazione permanente (troppi sono i costi di gestione, interni e non esposti).

A partire dal 2000, la quota a sostegno della FC, nell'ambito della formazione professionale (regionale e nazionale per la parte di competenza residua prevista dalle

norme vigenti), è di circa 600 MD nelle regioni del Centro Nord e di 300 MD circa nel Mezzogiorno.

Il Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali mette in gioco, ogni anno, circa 200 MD di lire per le azioni di FC previste dalla legge 236/93, cui si aggiungono, dall'anno 2000, 30 miliardi per i congedi formativi previsti dalla legge 53/2000 sui congedi parentali e formativi, all'articolo 6. Ulteriori 250 MD di lire sono destinati a sostenere lo sviluppo del sistema di FC a carico della Iniziativa Comunitaria Equal, delle Azioni di sistema del FSE a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Programma Leonardo.

L'impatto delle politiche formative sulla platea degli occupati

Per quanto riguarda il numero dei lavoratori che sono coinvolti in attività di FC, possiamo contare sulle informazioni che derivano dal Monitoraggio di due distinte linee di azione connesse alle due prevalenti fonti di finanziamento: i piani regionali di formazione previsti dalla legge 845/78 e cofinanziati, in via generale, dal FSE e gli interventi extra piano finanziati con le risorse della legge 236/93, articolo 9 comma 3.

Nel caso del FSE, gli studi effettuati in occasione della valutazione finale del DOCUP dell'Obiettivo 4, 1994-1999, hanno stimato in circa 3 milioni di lire il costo medio pro capite della formazione degli occupati. Se questo valore venisse confermato anche per i nuovi Quadri Comunitari di Sostegno 2000-2006 significherebbe che, ogni anno, con 1000 MD, a disposizione per le attività cofinanziate dal FSE e finalizzate all'adeguamento e all'adattamento delle competenze degli occupati, si possono mettere in formazione (breve) circa 300.000 partecipanti, tra lavoratori dipendenti (in grande maggioranza), autonomi e titolari di PMI. Questa stima, che dovrebbe essere abbastanza attendibile in relazione alla analisi di quanto le Regioni hanno inserito nei propri bandi per le azioni di cui all'Asse D del QCS dell'Obiettivo 3, presenta uno specifico elemento di difficoltà che va segnalato: le

amministrazioni pubbliche continuano a massimizzare il proprio impegno nel finanziare soprattutto "corsi di formazione" strutturati come corsi taylor made, basati sull'unità costituita da un gruppo omogeneo di lavoratori che hanno le stesse caratteristiche, gli stessi bisogni di competenze, sono disponibili a partecipare allo stesso gruppo di apprendimento con gli stessi ritmi, etc. I valori relativi ai costi sostenuti per la loro formazione sono aggregati e solo in parte attribuibili alla numerosità e alle caratteristiche dei componenti del gruppo-classe. Nessuna iniziativa formativa di FC è, di regola, progettata e approvata ponendo in evidenza e attribuendo valore al costo pro-capite e quindi all'investimento per ciascun lavoratore; il valore della stima riferita più sopra è il risultato di una semplice operazione aritmetica.

Il costo pro-capite degli interventi ex lege 236/93, che è nettamente diverso da quelli sopra riportati, è aumentato nel corso degli ultimi tre anni, passando da un valore di poco superiore al milione di lire sino alla cifra di 1,5 milioni per le azioni più recenti. Questo valore viene confermato anche nel caso dell'utilizzo dei voucher per la formazione a domanda individuale.

L'impatto della legge 236/93 è quindi pari a circa 200.000 partecipanti per anno, a fronte di una disponibilità media di risorse per anno che si è aggirata recentemente sui 300 MD/anno (di cui 300 MD, in due anni, a carico della legge 144/99).

La recente esperienza dei voucher a domanda individuale, che prevede la definizione da parte delle Amministrazioni pubbliche del valore del buono assegnato a ciascun lavoratore per l'iscrizione a seminari di formazione, ha permesso un esame più preciso, sia dei contributi pro capite, sia del rapporto tra partecipanti e numero complessivo di lavoratori coinvolti (in termini di "teste"). Dall'analisi delle prime esperienze di formazione a domanda individuale è emerso che un numero consistente di lavoratori chiede di partecipare a più occasioni formative nell'arco di uno stesso esercizio annuale. In occasione

degli interventi finanziati con i voucher si è definito un tetto al contributo massimo (pari a 2,5 milioni di lire), ma nel caso delle azioni FSE le regole regionali non prevedono ostacoli alla partecipazione a più iniziative da parte dello stesso individuo.

Se consideriamo valide le indicazioni provenienti dai risultati della recente indagine Isfol-Abacus sui comportamenti ed atteggiamenti dei lavoratori italiani verso la formazione, cui accenniamo più avanti, si può ipotizzare una riduzione del numero dei lavoratori complessivamente coinvolti nella FC in un anno, dal valore teorico di 500.000 partecipanti a 400.000 lavoratori.

L'impatto già scarso delle politiche pubbliche sul numero totale dei lavoratori occupati nel nostro paese, si riduce quindi ulteriormente.

Pur considerando quale platea dei potenziali destinatari delle azioni di FC soltanto i 10 milioni di lavoratori dipendenti delle imprese private, con l'aggiunta di una quota di circa 2 milioni di lavoratori autonomi e di titolari delle Pmi, la percentuale dei soggetti coinvolti non supera il 3,3%.

Se invece si prende in esame il numero totale degli occupati dipendenti delle Pmi (circa 7,5 milioni) e una quota dei lavoratori della P.A. e delle aziende dei servizi di pubblica utilità (circa 500.000), circa 1,3 milioni di artigiani, coadiutori e familiari, circa 1,2 milioni di titolari di Pmi e di lavoratori autonomi (non professionisti iscritti agli albi) e consideriamo che a loro è destinata la quota maggioritaria (o esclusiva) delle risorse FSE e della legge 236/93, con 1100 MD di lire per anno (abbiamo detratto una quota che verosimilmente verrà messa a disposizione solo per i dipendenti delle imprese di maggiore dimensione), si arriva alla conclusione che, anche nei prossimi anni, non sarà possibile coinvolgere nelle azioni pubbliche più del 3,8% circa di questo universo. Sul totale di 21 milioni di occupati, la percentuale scende all'1,9%.

Tra Welfare e mercato

Dall'insieme degli studi e delle indagini campionarie realizzate esce il profilo di un paese che presenta una percentuale interessante di imprese attente alla formazione dei propri dipendenti, ma assai lontana da quanto accade in Francia, in Gran Bretagna, in Danimarca, ma anche da quanto succede in Spagna.

Se si può discutere, entrando nel merito, delle azioni promosse dalle amministrazioni regionali e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della relativa copertura delle percentuali dei destinatari potenziali degli interventi di welfare (si ipotizzano i soggetti più deboli tra i lavoratori dipendenti, tra gli autonomi e tra i titolari delle Pmi) difficilmente può considerarsi quale base sufficiente per ulteriori postivi sviluppi la quota delle imprese formatrici e il numero globale dei soggetti messi in formazione in un anno.

Per quanto attiene agli interventi di FC, in Francia nel 1999 i lavoratori coinvolti nelle azioni previste dagli obblighi di legge (che rappresentano di fatto la conversione degli accordi interprofessionali) sono circa 10 milioni, in Gran Bretagna sono circa 500.000 gli utilizzatori dello strumento denominato Individual Learning Account (conto individuale di formazione) che è soltanto uno degli strumenti individuati per promuovere e favorire la FC dei lavoratori dipendenti, in Spagna la Fondazione per la formazione continua Forcem già tre anni fa, indicava che ogni anno circa 1,2 milioni di lavoratori e di apprendisti erano in formazione.

La maggior parte delle imprese ritiene che il mancato ricorso alla formazione sia dovuto al fatto che esistono già in azienda le competenze richieste, mentre meno sentito è il costo elevato degli interventi formativi. Questo farebbe pensare che persista ancora un ritardo culturale, una pregiudiziale negativa verso la formazione continua in una fase storica nella quale forti sono i segnali del cambiamento e dei processi di riorganizzazione e di mobilità.

Il dato di partenza sui costi sostenuti dalle amministrazioni e dalle imprese per aggiornare i cittadini-lavoratori e i propri dipendenti è solo in parte evidenziato dagli studi e dalle indagini citate. Buona parte della formazione poco strutturata, fatta sul posto di lavoro, in affiancamento o attraverso l'acquisizione di nuove tecnologie e di nuovi linguaggi operativi non viene identificata né dagli imprenditori né dai lavoratori come formazione.

La mancanza di strumenti utili a rilevare il costo della formazione, costruiti in base alle diverse caratteristiche delle imprese, ha sinora impedito una valutazione chiara del costo attribuibile al sistema delle imprese, al settore pubblico e ai lavoratori.

Esiste un costo "nascosto" della formazione, così come esiste un costo specifico e generale, per la collettività, della non formazione dei soggetti adulti in condizione lavorativa. I soggetti pubblici e quelli privati sembrerebbero avere uguali responsabilità nella mancata formulazione di ipotesi e di regole per la costruzione di un sistema di welfare più efficace.

Per quanto attiene alle regole del welfare è sicuramente matura la scelta di collocare le politiche in favore della formazione dei lavoratori a pieno titolo tra le priorità dell'intervento pubblico. Esistono varie modalità di relazione tra il pubblico e il privato, tra l'impiego delle risorse pubbliche e gli interessi collettivi e individuali espressi dalla formazione. Se per politiche di welfare intendiamo l'insieme degli interventi finanziati con risorse pubbliche che consentono ai cittadini un soddisfacente grado di partecipazione alla vita sociale, economica e collettiva, l'educazione e la formazione permanente e, nella fattispecie, la formazione continua per i soggetti occupati rientrano a pieno titolo tra le aree di intervento del welfare.

Ma la formazione continua nel momento in cui produce un rafforzamento delle competenze dei lavoratori, obiettivo di carattere sociale, crea differenziali di rendimento per le imprese che beneficiano della opportunità di operare in un contesto di risorse comparativamente più ricche.