

## Introduzione

Anche quest'anno, così come previsto dall'art. 66 della legge 144/99, il Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali presenta al Parlamento il Rapporto annuale sulla Formazione Continua.

Il Rapporto fornisce, come di consueto, una ricostruzione articolata ed esaustiva di una parte fondamentale del sistema formativo nazionale: quello dedicato esclusivamente ai lavoratori. Le iniziative formative dirette agli occupati rappresentano, infatti, una parte di estremo rilevo nel più ampio ambito di ciò che definiamo ormai comunemente *sistema di lifelong learning*, costituendone ancora, almeno nel nostro Paese, la parte finanziariamente più importante e la componente più stabile e strutturata.

In particolare, nell'ultimo decennio (e ancor più, in termini concretamente operativi, nell'ultimo quinquennio) i temi e i problemi della Formazione Continua sono stati al centro del dibattito sviluppatosi tra gli operatori, tra le istituzioni nazionali e locali, tra le organizzazioni di rappresentanza sociale.

I frutti di ciò sono noti: un'ampia azione di riforma, che ha posto in primo piano l'attività delle Parti Sociali nelle loro espressione bilaterale con l'attivazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali; un'attenzione maggiore da parte della contrattazione collettiva agli aspetti legati alla formazione dei lavoratori; una moltiplicazione delle sedi di confronto interistituzionale; una disponibilità crescente di risorse finanziarie al servizio degli strumenti di sostegno alle iniziative; un maggiore impegno da parte delle istituzioni e degli enti incaricati dello studio, del monitoraggio e della valutazione dei relativi fenomeni.

Una delle più significative testimonianze di questo maggiore impegno conoscitivo e di indagine è costituita appunto dal presente Rapporto che, nel corso del tempo, è divenuto un appuntamento essenziale, non solo per gli operatori ma per chiunque sia, a diverso titolo, interessato alle tematiche in esso trattate.

Nel corso degli ultimi nove anni (siamo giunti, infatti, alla nona edizione) il Rapporto ha maturato lentamente una sua struttura caratteristica che i lettori hanno ormai imparato a conoscere ed apprezzare.

Come di consueto il testo si apre con un ampio approfondimento sui "Fenomeni" della Formazione Continua. Attraverso la restituzione puntuale dei risultati delle principali indagini condotte a livello internazionale e nazionale è stato possibile, di anno in anno, ricostruire un quadro esauriente degli atteggiamenti delle imprese e dei lavoratori nei confronti della formazione. In questa edizione, particolare risalto è stato dato ai risultati della terza indagine quinquennale CVTS (Continuing Vocational Training Survey) promossa dall'Eurostat e realizzata in Italia da una partnership scientifica tra Istat e Isfol. Quest'importante integrazione (a livello sia nazionale che comunitario) ha consentito una partecipazione effettiva e reale alla produzione dei dati ma è, soprattutto, alla base di un reale mutamento del livello di qualità delle statistiche sulla formazione in direzione di una loro piena comparabilità a livello europeo.

Anche la parte dedicata alle "Politiche di sostegno" è più ricca rispetto agli anni precedenti. In questo caso vengono riportati per la prima volta i risultati del primo test di elaborazione realizzato sui dati provenienti dal nuovo "Sistema permanente di monitoraggio delle attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali". Il Sistema, che entrerà a regime nel Gennaio 2009, è stato finanziato dal Ministero del Lavoro e realizzato da un gruppo tecnico congiunto

formato da esperti e ricercatori di Isfol e Italia Lavoro S.p.A. con la condivisione e la collaborazione strettissima degli stessi Fondi Paritetici. Come nel caso precedente anche qui si tratta dunque di un frutto positivo di un percorso di integrazione tra diversi soggetti (Fondi, Ministero, Parti Sociali, Agenzie tecniche).

Accanto ad una ricostruzione esaustiva delle attività condotte dai Fondi Paritetici, vengono riportati i risultati delle politiche di sostegno gestite dalle Regioni e dalle Province con il concorso delle risorse del Fondo Sociale Europeo e delle leggi 236/93 e 53/00. Permangono, sul fronte regionale (ed in particolare per quanto riguarda le Regioni del Mezzogiorno) alcune difficoltà legate alla disponibilità di dati sufficientemente aggiornati. Quest'anno è stato possibile, comunque, mettere a frutto alcune attività condotte dall'Isfol (sulla scorta di quanto realizzato presso i Fondi Paritetici) in particolare in Puglia, dove è in corso di implementazione un sistema sperimentale di monitoraggio relativo, in particolare, ai Piani formativi finanziati ai sensi della legge 236/93.

Il percorso verso un “sistema nazionale di formazione continua” auspicato e promosso dall’Accordo Tripartito (tra il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Parti Sociali), dell’aprile 2007, viene illustrato attraverso una breve analisi degli Accordi di livello locale fino ad ora siglati e ad esso direttamente ispirati.

Il Capitolo dedicato all’evoluzione della Contrattazione Collettiva in materia di Formazione continua aggiorna, come sempre, lo stato dell’arte, collocandosi, in quest’occasione, nel contesto più vasto dei percorsi di riforma del sistema contrattuale e del rafforzamento della bilateralità.

Tra i “Segmenti specifici” della formazione continua (di anno in anno sono stati esposti ed illustrati alcuni sistemi propri di specifiche categorie o ambiti professionali) trovano spazio approfondimenti relativi ai lavoratori interinali, ai lavoratori del pubblico impiego (grazie alla collaborazione ormai consolidata con la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione che ogni anno contribuisce con un suo elaborato), ai lavoratori agricoli (in concomitanza con l’avvio operativo del Fondo Paritetico ad essi dedicato) ed all’esperienza acquisita nell’ambito delle iniziative formative che hanno coinvolto i lavoratori italiani residenti all’estero, finanziate con risorse ad hoc del Ministero del Lavoro. In questo caso, le elaborazioni presentate sono il frutto del lavoro di monitoraggio condotto dall’Isfol che ha seguito le iniziative fin dal loro avvio.

Non manca, infine, uno sguardo alla esperienze estere. Quest’anno si è scelto di approfondire il caso francese nel quale si sviluppa, attualmente, un importantissimo ripensamento dei cardini portanti del sistema di sostegno alla Formazione Continua. Si riportano, in sintesi, alcune delle conclusioni a cui sono giunti, fino ad ora, gli organismi incaricati di elaborare proposte per il miglioramento degli assetti. Data la vicinanza che il sistema francese ha con il nostro e considerando la lunga esperienza da esso maturata, alcuni degli aspetti illustrati potranno essere senz’altro utili come spunto per interessanti e proficue riflessioni.

Un’Appendice statistico – cartografica chiude il lavoro. Si tratta di un approfondimento, con dettaglio a livello provinciale, delle adesioni delle imprese (e dei lavoratori in forza presso di esse) ai Fondi Paritetici Interprofessionali. Una ricostruzione di questo tipo è stata pensata per rendere un servizio concreto a quanti, sul territorio, sono impegnati nella programmazione e nella progettazione degli interventi formativi ed è diretta in particolare alle amministrazioni regionali e provinciali.

## Capitolo 1

### I fenomeni

#### ***1.1 Introduzione***

Il tema del capitale umano è ormai entrato stabilmente nel dibattito politico europeo e internazionale come uno dei principali fattori di sviluppo economico e sociale. In tale quadro, la formazione sul posto di lavoro è diventata una priorità politica dell'Unione europea, in quanto rappresenta una delle dimensioni fondamentali della formazione nell'arco della vita. L'apprendimento permanente viene, infatti, definito, negli orientamenti comunitari, quale elemento chiave per lo sviluppo e la promozione di una manodopera qualificata, formata ed adattabile. Per incrementare i livelli di partecipazione al *lifelong learning* è, però, necessario un forte impegno da parte delle organizzazioni produttive nel soddisfare la crescente domanda di conoscenza proveniente dai lavoratori. Diventa, quindi, fondamentale riservare un'attenzione particolare alla formazione continua, come aspetto decisivo dell'apprendimento permanente, rilevando in modo sistematico informazioni statistiche comparabili, non solo a livello nazionale ma anche a livello comunitario e internazionale.

In questo capitolo, si illustrano i risultati dell'analisi condotta sulle principali fonti statistiche che rilevano dati sugli investimenti in formazione realizzati dalle imprese e sui comportamenti formativi dei lavoratori. A tal fine, nel paragrafo 1.2 ricostruiamo il quadro della diffusione delle attività di formazione fra le imprese in Italia e in Europa, e della partecipazione a tali attività che sono rese disponibili, direttamente o indirettamente, dalle imprese ai propri dipendenti. L'obiettivo è di ricostruire lo scenario europeo, verificando, da una parte come si distribuisce il fenomeno fra i vari paesi, dall'altra come si posiziona l'Italia rispetto ai valori medi e ai *benchmark* europei, mettendo in evidenza i relativi *gap*. In tal modo, è possibile identificare le aree critiche, in cui il paese presenta maggiori ritardi, e quali sono le principali caratteristiche assunte dal fenomeno, nella loro distribuzione per settori di attività economica e per dimensione d'impresa, che possono contribuire a spiegare tali ritardi.

Sono stati, a tal fine, utilizzati i dati CVTS3 di Eurostat, che consentono di avere una panoramica completa a livello europeo (28 paesi) dei sistemi di intervento messi in atto dalle imprese, unitamente a fonti di tipo nazionale (fra cui l'indagine Isfol-INDACO e Unioncamere-Excelsior). Tali sistemi comprendono anche i finanziamenti pubblici ricevuti dalle imprese che - a differenza di quanto avviene per la formazione iniziale - contribuiscono in misura ridotta all'investimento complessivo in formazione continua, che quindi è prevalentemente a carico delle imprese. E' quindi importante osservare il ruolo che le politiche pubbliche hanno nel sostenere lo sforzo delle imprese nei vari paesi europei, per valutare quanto sia effettivamente utile e incisivo.

Dall’analisi emerge come in Europa l’impegno delle imprese in formazione continua è molto variabile, su base territoriale (con livelli elevati nel Nord e Centro Europa e bassi nell’Europa del Sud e nell’area balcanica) ma anche di tipo settoriale e, soprattutto, dimensionale. Dal confronto emerge, inoltre, la grande difficoltà che il fenomeno assume in Italia - con ritardi e gap molto ampi rispetto ai valori medi e ai *benchmark* europei – imputabili soprattutto al comportamento delle piccole e medie imprese, verso le quali occorrerebbe orientare la massima attenzione delle politiche pubbliche.

Nel successivo paragrafo 1.3 si presentano le principali evidenze empiriche provenienti dai dati più aggiornati resi disponibili da Eurostat e Istat sul tema della partecipazione formativa dei lavoratori e dei comportamenti formativi degli individui. Anche in tal caso, è stato possibile ricostruire a grandi linee il contesto europeo e le specificità italiane verificando sia la distribuzione della partecipazione formativa e dell’accesso alla formazione da parte degli individui fra i vari paesi sia lo specifico posizionamento dell’Italia rispetto ai valori medi e ai *benchmark* europei, anche in tal caso mettendo in evidenza i relativi *gap*.

Nel paragrafo 1.4 si analizza, come di consueto, il rapporto che si determina fra l’azione del sostegno alle politiche formative delle imprese e la capacità di investimento privato, la quale stimola un’analisi della domanda potenziale di formazione presente nelle imprese italiane.

I dati empirici, riferiti al nostro paese, anche quest’anno sembrano mostrare il permanere di una situazione di ‘sottoinvestimento strutturale’, non solo (o non tanto) da parte delle istituzioni e del sistema pubblico ma anche (e soprattutto) da parte delle imprese stesse. E’, quindi, fondamentale rafforzare il ruolo dell’investimento pubblico, in quanto il settore privato rischia di produrre un livello di formazione inferiore al livello socialmente efficiente, perché non è in grado, se lasciato a sé stesso, di garantire il livello ottimale di formazione<sup>1</sup>.

Il ‘nanismo’ delle imprese e la frammentazione del sistema produttivo, il dualismo del mercato del lavoro, la crisi dei distretti industriali rappresentano vecchi e nuovi elementi che frenano lo sviluppo, mentre la competizione cresce sempre più rapidamente e le graduatorie internazionali<sup>2</sup> restituiscono un’immagine del Paese molto debole e contraddittoria. Appare, pertanto, evidente come occorra concentrare l’attenzione sempre di più sui comportamenti formativi delle Piccole e medie imprese italiane, che vengono analizzati nel paragrafo 1.5 alla luce delle variabili chiave dell’attuale contesto competitivo e sulla base di un’elaborazione approfondita dei dati dell’indagine INDACO-Imprese..

## 1.2 *La formazione continua nelle imprese: il contesto europeo, i ritardi e le specificità italiane*

Il rapporto fra i diversi sistemi di Welfare e le molteplici tipologie di offerta formativa esistenti nei paesi europei è alla base del prodursi di modelli molto differenti di formazione continua in Europa. Le variabili che entrano in gioco sono numerose ma possono essere raggruppate in tre ambiti principali: i) i sistemi di regolazione; ii) la contrattazione tra le parti economiche e sociali; iii) i comportamenti dei lavoratori e dalle scelte effettuate dalle imprese. Tali comportamenti possono essere adeguatamente analizzati solo a partire dai dati statistici rilevati

<sup>1</sup> Cfr. MLPS-ISFOL (2006), a cura di A. Montanino, *Temi e strumenti per la formazione continua*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro)

<sup>2</sup> E’ di questi giorni la pubblicazione, sull’*Economist*, della graduatoria internazionale sulla competitività, che relega l’Italia al 40° posto, dopo Lettonia e Thailandia.

attraverso le indagini campionarie, in quanto si tratta di comportamenti solo in minima parte indotti o influenzati dalle scelte politiche<sup>3</sup>.

Per valutare la sistematicità dell'utilizzo dello strumento formativo da parte delle imprese, è necessario analizzare la dimensione quantitativa e le modalità attraverso le quali esso avviene, per comprendere in quale misura l'impresa ritenga più utile e conveniente adattare lo stock di capitale umano già disponibile all'interno o, piuttosto, acquisire nuove competenze sul mercato. Necessitano, a tal proposito, informazioni statistiche comparabili a livello comunitario - con un'attenzione specifica alla formazione erogata dalle imprese -, essenziali per lo sviluppo di strategie di apprendimento permanente e per il monitoraggio dei progressi realizzati ai fini della loro attuazione.

Le statistiche comparabili sulla formazione continua nelle imprese consentono di valutare gli esiti delle politiche di sviluppo della formazione e dei progressi compiuti, dai diversi paesi, in materia. I dati utilizzati in questo paragrafo per l'analisi del contesto europeo e del posizionamento delle imprese italiane nei confronti dell'Europa sono il risultato dell'indagine CVTS3<sup>4</sup> (*Continuing Vocational Training Survey*) coordinata da Eurostat, l'Ufficio statistico della Comunità Europea, e realizzata nei 27 Stati membri della Unione Europea (UE), più la Norvegia<sup>5</sup>. La rilevazione fornisce il quadro delle attività di formazione del personale delle imprese operanti nei settori dell'industria e dei servizi (esclusi la sanità, l'istruzione e l'agricoltura), con almeno 10 addetti, attraverso la somministrazione di un questionario europeo identico per tutti i paesi. L'attività di formazione presa in considerazione è quella finanziata in tutto o in parte dall'impresa, inclusa l'attività realizzata con il sostegno delle politiche pubbliche o dei fondi settoriali.

Questo dispositivo fornisce indicatori rispetto alla politica di formazione delle imprese, l'accesso e la partecipazione dei lavoratori, la durata e i costi della formazione. Nella formazione continua, si distingue tra corsi e altri tipi di formazione, attività programmata in anticipo e finalizzata all'acquisizione di nuove competenze lavorative o allo sviluppo e al miglioramento delle competenze esistenti. Le attività di formazione considerate sono i corsi di formazione interni ed esterni, il *training on the job*, la rotazione delle mansioni, i circoli di qualità o gruppi di autoformazione, le attività di *e-learning*, i *workshop*, i convegni e i seminari. Al questionario CVTS3 hanno risposto circa centomila imprese nei diversi paesi Europei. Esse sono state suddivise a seconda della loro dimensione: piccola (da 10 a 49 addetti), media (da 50 a 249 addetti), grande (con più di 250 addetti).

Sul piano nazionale, integriamo le informazioni utilizzando i dati dell'indagine Isfol INDACO-Imprese (vedi Box 1,1), condotta a livello nazionale utilizzando la metodologia CVTS, che rileva informazioni anche di tipo qualitativo, aggiuntive rispetto all'indagine europea.

<sup>3</sup> Le indagini statistiche mostrano chiaramente come la quota percentuale di attività di formazione continua finanziata attraverso il sostegno pubblico, in Italia, è poco rilevante (cfr. MLPS, ISFOL, *Rapporto 2007 sulla formazione continua*). E' questa un'evidenza empirica che dovrebbe spingere i decisori a pianificare interventi di *policy*, per quanto possibile, di tipo selettivo e mirati verso alcuni *target* ben definiti di imprese e lavoratori, nei confronti dei quali il sostegno pubblico, se ben calibrato, può ottenere risultati anche molto importanti.

<sup>4</sup> Sono state realizzate tre edizioni di questa indagine: CVTS1 con anno di riferimento 1993, CVTS2 riferita all'anno 1999 e la più recente CVTS3 con riferimento all'anno 2005

<sup>5</sup> Nei grafici e nelle tabelle presentate in questo capitolo non è riportato il dato dell'Irlanda, che non è stato ancora reso disponibile da Eurostat, seppure il dato irlandese concorre a determinare la media europea. Si ricorda che i dati Eurostat sono da considerarsi, al momento in cui si scrive, ancora provvisori.

**Box 1.1 – Le indagini sulla conoscenza nelle imprese e sulla formazione continua in Italia [Isfol INDACO-Lavoratori e Imprese]**

Le indagini Isfol INDACO coprono due aree informative: i comportamenti formativi dei lavoratori e gli investimenti in formazione delle imprese.

L'Indagine INDACO-Lavoratori [Comportamenti formativi dei Lavoratori, Psn Sistan ISF00020, vedi [www.sistan.it](http://www.sistan.it)] rileva la domanda di formazione continua espressa dagli adulti occupati, in relazione a:

- partecipazione ad attività formative da parte degli occupati
- caratteristiche dei formati
- caratteristiche dell'attività formativa formale, non formale e informale (durata, costo, contenuti, modalità di organizzazione, luogo di svolgimento, fonti di finanziamento, ecc.)
- atteggiamenti e comportamenti formativi
- obiettivi, motivazioni e benefici della formazione
- ruolo delle policy
- dimensione economica della formazione
- motivazioni della non formazione.

Il campo di osservazione comprende i dipendenti di imprese dei settori privati, i dipendenti pubblici e i lavoratori autonomi.

L'Indagine sulla Conoscenza nelle imprese [INDACO-Imprese], prevede tre specifiche rilevazioni, finalizzate ad analizzare i comportamenti e le politiche formative delle imprese, che variano sensibilmente in relazione alle caratteristiche dimensionali delle imprese: ogni segmento della popolazione delle imprese è, infatti, caratterizzato da una specifica domanda ed offerta, oltre che da una diversa distribuzione della conoscenza delle opportunità formative:

- le politiche e le strategie formative delle grandi imprese: INDACO-Grandi Imprese [Psn Sistan ISF-00021];
- la formazione continua nelle Piccole e Medie Imprese: INDACO-PMI [Psn Sistan ISF-00022];
- la formazione continua nelle micro-imprese: INDACO-Microimprese [Psn Sistan ISF-00034].

Le indagini rilevano:

- le attività di formazione continua nelle imprese italiane
- le caratteristiche delle imprese formatrici
- le caratteristiche degli addetti formati
- le caratteristiche dell'attività formativa formale, non formale e informale (durata, costo, contenuti, modalità di organizzazione, luogo di svolgimento, fonti di finanziamento, ecc.)
- le modalità di diffusione della conoscenza all'interno dell'impresa,
- le relazioni con il territorio
- gli effetti prodotti dalle innovazioni tecnologiche e organizzative
- i rapporti tra l'impresa e i Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

Queste rilevazioni condividono con l'indagine europea sulla formazione continua nelle imprese (CVTS – *Continuing Vocational Training Survey*) coordinata da Eurostat, la definizione di impresa e altre caratteristiche metodologiche. Queste indagini sono nate dall'esigenza di realizzare rilevazioni campionarie condotte in modo sistematico a livello nazionale, al fine di supportare il disegno delle politiche formative. Le indagini Isfol sono promosse dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, e sono finanziate attraverso le risorse del Fondo Sociale Europeo. Le indagini sono inoltre inserite nel Programma statistico nazionale del SISTAN, che raccoglie le principali rilevazioni statistiche di interesse pubblico.

Nei prossimi mesi saranno introdotte tre importanti innovazioni:

- INDACO-Territoriale: prevista all'interno dei PON del FSE "Convergenza" e "Competitività" del Ministero del Lavoro, consentirà di misurare i gap che dividono le regioni italiane dalle altre realtà nazionali ed europee, sulla base dell'analisi di determinati indicatori, rilevati attraverso fonti statistiche armonizzate (Eurostat AES e CVTS);
- CLA-FC (Classificazioni per la Formazione Continua): è uno studio progettuale (Sistan ISF-00043) che ha lo scopo di introdurre sistemi classificatori armonizzati a livello europeo, a supporto delle rilevazioni italiane sulla formazione;
- CVT-Price Survey: è la prima sperimentazione condotta in Italia di indagini sul prezzo dei corsi di formazione, rilevati dal lato dell'offerta.

(Per ulteriori informazioni: [www.ricercheformazione.it](http://www.ricercheformazione.it)).