

Capitolo 1

Domanda e offerta di competenze per il superamento della crisi e il rilancio della competitività

1.1 L'offerta di competenze

1.1.1 L'uso della formazione nel ciclo di vita lavorativo (25-64 anni): un confronto tra Paesi.

Il sistema di formazione continua in Italia, nelle sue dimensioni quantitative, va interpretato alla luce di un quadro articolato, in cui occorre considerare aspetti di carenza ormai “strutturali” e che finiscono per posizionare il Paese nel gruppo dei meno performanti rispetto agli investimenti formativi. Tali aspetti affondano le radici sia nella composizione del mercato del lavoro, ove si manifesta ancora una forte richiesta di lavori con bassa specializzazione, sia nelle caratteristiche della struttura della forza lavoro connotata da una minore presenza di titoli di studio elevati (paragonabile a realtà quali Turchia, Portogallo e Repubblica Slovacca) che hanno un diretto riflesso anche nella qualità e nella specializzazione dell’offerta di formazione. A ciò si accompagna anche un sistema di sostegno e stimolo alla formazione eccessivamente frammentato, sia negli strumenti di intervento che nelle fonti di finanziamento: non a caso una delle sfide più rilevanti che il sistema di formazione continua si sta ponendo negli ultimi anni riguarda proprio la capacità di integrare e concentrare le risorse disponibili che complessivamente ammontano a circa 1 miliardo di euro l’anno, considerando il Fondo Sociale Europeo (nello specifico l’asse Adattabilità), le leggi nazionali (236/93 e 53/00) e i Fondi paritetici interprofessionali. Si tratta di un ammontare certamente significativo ma comunque inferiore rispetto a realtà produttive meno estese come quella spagnola (con oltre 1,1 miliardi di euro gestiti dalla sola *Fundación Tripartita* per la formazione continua) o simili come la Francia (circa 2,3 miliardi gestiti dai soli OPCA e OPACIF). Considerando anche il complesso delle risorse private, l’investimento in formazione da parte delle imprese in Italia è stimabile a poco più di 5 miliardi di euro l’anno¹, pertanto il contributo da parte dei diversi gestori di risorse per lo sviluppo della formazione continua pesa per circa il 20%, una percentuale che è significativamente cresciuta nell’ultimo quinquennio in virtù dell’incidenza assunta dai Fondi paritetici sul sistema. Anche in questo caso l’investimento in formazione rimane complessivamente basso, se raffrontato alla realtà francese, dove le sole imprese private investono oltre il 3% del proprio fatturato per la formazione.

Alla luce di tale realtà è evidente come l’attitudine stessa verso la formazione, sia da parte delle imprese che dei lavoratori, risenta in generale di una cultura che tende a sottostimare la centralità delle iniziative di aggiornamento e apprendimento, pur essendo presenti realtà territoriali e settoriali, soprattutto legate a cluster di imprese, che esprimono un livello di offerta e di domanda di formazione del tutto confrontabile con quelle più avanzate del Nord e del Centro Europa. Lo stesso andamento che si registra negli anni, sia per quanto riguarda la partecipazione delle popolazione adulta alla formazione che delle imprese, non lascia intravedere a breve e medio termine significativi recuperi rispetto alle realtà considerate più competitive, nonostante il Paese sia chiamato a rispettare i benchmark sulla formazione² e a promuovere azioni che incoraggino il ricorso alla formazione continua, valorizzando anche i processi di formazione non formale e quelli centrati su attività di tipo esperienziale.

¹ La stima è stata condotta dall’Isfol sulla base dell’indagine Continuing Vocational Training Survey Training (CVTS) di Eurostat e all’indagine periodica Indaco imprese di Isfol.

² Entro il 2020, una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare a iniziative di formazione.

Il grafico 1.1 distingue i valori medi di partecipazione da parte degli adulti (25-64 anni) tra attività di formazione *formale e non formale*³ per alcuni Paesi europei. La distribuzione dei Paesi nei quattro quadranti generati a partire dal valore medio europeo sembra coerente con la presenza di modelli di intervento a supporto della formazione continua, la cui caratterizzazione può dipendere:

- da un livello massimo o minimo di supporto pubblico con forme di finanziamento diretto e/o tramite servizi;
- dalla possibilità di intervento delle Parti sociali nella gestione delle risorse;
- dalla presenza/assenza di un sistema di distribuzione e gestione delle risorse su base territoriale (regionale o provinciale);
- dalla presenza/assenza di un sistema integrato che coinvolge i livelli di qualificazione dei processi formativi, a partire dal riconoscimento delle competenze acquisite e dalla qualità dell'offerta formativa ad esso legata.

Il mix di questi elementi può spiegare in parte il posizionamento assunto dai singoli Paesi.

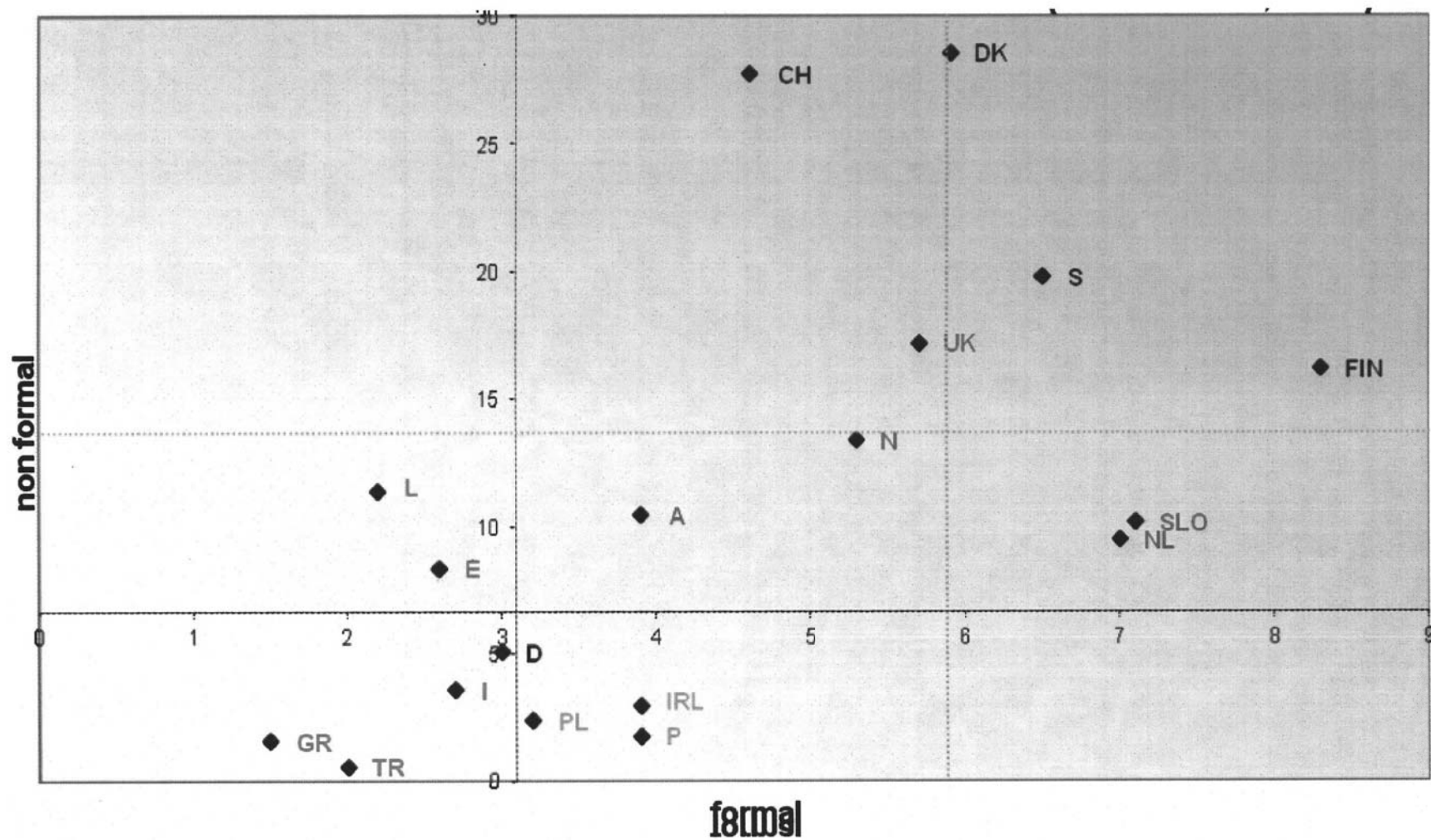
Un primo gruppo, nel riquadro in basso a sinistra, comprende alcuni Paesi *mediterranei* con valori al di sotto della media UE sia per la partecipazione ad attività *formali* che *non formali*: tra questi troviamo l'Italia, la Grecia e la Turchia. Assimilabile a questo gruppo è anche la Germania, che si presenta però con valori molto più prossimi alla media UE.

Le posizioni intermedie sono rappresentate dai quadranti in basso a destra e in alto a sinistra, ove troviamo due gruppi di Paesi: la Polonia, l'Irlanda e il Portogallo connotati da uno scarso ricorso ad attività *non formali* e da una quota di partecipazione ad attività *formali* superiore alla media; il Lussemburgo e la Spagna, con un livello basso di attività *formali* e oltre la media per quelle *non formali*. Entrambi i gruppi, ad eccezione del Lussemburgo, presentano alcune caratteristiche di base molto simili rispetto alla bassa qualificazione della popolazione e una relativamente bassa competitività del sistema produttivo. Le soluzioni per ovviare a tali gap negli ultimi anni sono state molto differenziate e se qualche Paese ha puntato sulla centralità delle attività formali, come il Portogallo e l'Irlanda, gli altri cercano di valorizzare maggiormente i processi non formali, come è il caso della Spagna.

L'ultimo quadrante raccoglie i Paesi con livelli di partecipazione sopra la media UE sia per le attività formative *formali* che *non formali*. Austria, Norvegia, Regno Unito e Svezia presentano livelli di partecipazione proporzionale tra attività formative *formal* e *non formal*, mentre Slovenia e Olanda si caratterizzano per un investimento maggiore per le attività formali, esattamente l'opposto di quanto riscontrabile per Danimarca e Svizzera.

³ Per la definizione di formazione formale e non formale si fa riferimento alla Classification Learning Activity (CLA) delle indagini Eurostat. Nel suo complesso la CLA distingue tre macro tipologie di apprendimento: 1) *istruzione formale*, che comprende attività di formazione istituzionalizzate che conducono al conseguimento di certificazioni riconosciute formalmente all'interno del National Framework of Qualifications; 2) *istruzione non formale*, che riguarda le attività istituzionalizzate di apprendimento che non rientrano nel National Framework of Qualifications; 3) *apprendimento informale*, che comprende tutte le attività non istituzionalizzate e che possono essere realizzate in qualsiasi luogo (in contesti lavorativi come familiari). All'interno di queste tre macro tipologie, la formazione continua riguarda essenzialmente sia le metodologie comprese nell'istruzione formale (che include le tecniche di apprendimento essenzialmente più tradizionali) sia quelle comprese nell'istruzione non formale (che comprende anche tecniche cosiddette innovative).

Grafico 1.1 – Popolazione UE di 25-64 anni che partecipa ad attività di istruzione/formazione formali e non formali (val. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat 2010

Nel complesso si tratta di realtà territoriali con una tradizione di investimenti consistenti nelle politiche attive del lavoro, caratterizzati spesso da un approccio di tipo universalistico nell'erogazione dei servizi formativi: ciò viene attuato, tuttavia, anche attraverso politiche estremamente differenti, laddove si riscontrano livelli di intervento diretto del sistema pubblico estremamente massiccio, come nel caso dei paesi scandinavi, o ridotto come nel caso della Gran Bretagna e in diversa misura dell'Olanda, dove i diversi soggetti e *stakeholders* sono invitati ad autoregolarsi e gestire il sistema di formazione all'interno di un contesto culturale di riconoscimento dell'importanza degli investimenti in formazione sia da parte delle imprese che dei lavoratori.

Gli impatti che ciascuna politica attiva di stimolo alla formazione continua hanno sul sistema e sui singoli lavoratori possono essere misurati sulla base di alcuni significativi indicatori forniti in particolare dall'OCSE⁴. Nello specifico l'Istituto calcola, sulla popolazione di 25-64 anni, le ore attese di istruzione e formazione non formale per tutta la durata del ciclo lavorativo. Queste sono determinate dalla somma di tutte le ore trascorse in formazione non formale dagli individui della stessa età al momento della rilevazione⁵. I dati riguardano il 2007, ma fanno riferimento a fenomeni, quali le ore lavorate e quelle di formazione, che nel tempo subiscono lenti cambiamenti anche alla luce di riforme avviate negli anni successivi: in tal senso quanto emerge può essere considerato un punto di partenza valido per approfondire il rapporto tra ore di lavoro, ore di formazione, competitività delle imprese e rafforzamento delle competenze della popolazione adulta in età lavorativa.

L'indicatore utilizzato dall'OCSE, che distingue tra istruzione e formazione non formale legata a motivazioni personali e professionali, viene necessariamente rapportato al numero di ore mediamente lavorate in un anno. Rispetto a queste emerge come il valore medio dei Paesi europei, comprensivo di entrambe le motivazioni, sia di 1.690 ore, inferiore alla media OCSE di 1.710 ore, dato quest'ultimo che risente del valore estremamente elevato riscontrato per la Corea del Sud (2.243 ore). Al di sopra della media europea vi sono proprio quei Paesi che paradossalmente sono anche identificati con minori livelli di competitività come la Grecia (2.119 ore medie annue), la Polonia (1.996 ore), la Turchia (1.918 ore) e l'Italia (con 1.773 ore di lavoro). Mentre in coda troviamo le realtà con maggiore competitività, quali la Francia (1.611 ore), la Danimarca (1.558 ore), la Norvegia (1.408 ore) e la Germania (1.390 ore). È noto, del resto, come una elevata produttività del lavoro non sia legata alla durata del tempo di lavoro, quanto alla possibilità di disporre di organizzazioni aziendali efficaci, di una forza lavoro formata adeguatamente e di un sistema di servizi alle imprese efficiente, tutti elementi che premiano proprio quei Paesi che hanno una minore durata media di ore di lavoro.

Per quanto riguarda il numero totale di ore in educazione non formale attese nel corso della vita lavorativa, si palesano significative differenze tra Paesi il cui andamento, non a caso, è inversamente proporzionale proprio al numero di ore medie lavorate: nell'area OCSE un individuo

⁴ Cfr. l'indicatore C5.1a in OCSE, *Education at a glance*, OCSE, Paris, 2011. In particolare i calcoli che l'OCSE propone per i Paesi dello spazio europeo provengono da una indagine pilota dell'UE (Adult Education Survey – AES). Questa indagine è stata condotta da 29 Paesi tra il 2005 e il 2008 nei Paesi della UE, in quelli candidati ad entrare e tra i Paesi EFTA (*European Free Trade Association*).

⁵ Il metodo assume che il comportamento delle persone rimanga costante nel tempo: in questo senso le ore spese in formazione da parte della popolazione più anziana al momento della rilevazione corrisponderebbero alle ore future di formazione a cui parteciperanno gli attuali giovani. Per ulteriori dettagli confrontare la metodologia esposta in OCSE, 2011, p. 371.

può aspettarsi di ricevere 988 ore di istruzione/formazione in educazione non formale durante la sua vita lavorativa, di cui 715 ore di formazione non formale legate al lavoro (formazione continua). Il valore è sensibilmente più elevato in tutti i paesi scandinavi dove si superano le 1.500 ore, mentre è significativamente meno elevato in Grecia, Ungheria, Italia e Turchia. In particolare, in Italia, il valore è estremamente basso e non supera le 353 ore, di cui 288 legate alla formazione per motivi professionali. Nel caso del primo gruppo di Paesi pare evidente come l'attività formativa sia considerata, sia dai lavoratori che dalle imprese, come un periodo di investimento direttamente legato all'innalzamento della competitività.

Rispetto alla partizione tra formazione dedicata a interessi personali e quella più direttamente legata al lavoro, quest'ultima è la quota prevalente in quasi tutti i Paesi, con valori medi del 76% (per i Paesi UE) e del 72% (per l'area OCSE nel suo complesso): l'Italia non si discosta significativamente rispetto a quest'ultimo valore. Al contrario in Corea del Sud, Spagna, Turchia e Stati Uniti, assume un valore elevato la formazione non formale fruita per motivi personali.

Tabella 1.1 - Partecipazione degli adulti alla formazione non formale e ore attese in tutte le attività formative non-formali e legate al lavoro. Ore annue effettivamente lavorate, numero di ore per partecipante (OCSE, 2007)⁶.

Alcuni Paesi OCSE	Istruzione e formazione non formale		Istruzione e formazione non formale legata al lavoro		Media ore annue lavorate per lavoratore (2009)
	n. ore per partecipante	Ore attese ciclo di vita lavorativo	n. ore per partecipante	Ore attese ciclo di vita lavorativo	
Danimarca	121	1.794	105	1542	1.544
Finlandia	95	1.947	74	1517	1.672
Francia	35	n.d.	35	n.d.	1.558
Germania	76	1.288	61	1017	1.390
Grecia	86	389	64	288	2.119
Italia	48	353	33	244	1.773
Korea	132	1.329	119	459	2.243
Norvegia	78	1.564	69	1369	1.408
Polonia	82	579	62	441	1.966
Spagna	112	1.039	68	616	1.648
Svezia	73	2.012	55	1527	1.611
Turchia	91	404	43	176	1.918
Regno Unito	48	659	39	529	1.646
Stati Uniti	56	1.015	42	551	1.681
<i>OCSE media</i>	<i>76</i>	<i>988</i>	<i>58</i>	<i>715</i>	<i>1.710</i>
<i>EU21 media</i>	<i>77</i>	<i>988</i>	<i>58</i>	<i>751</i>	<i>1690</i>

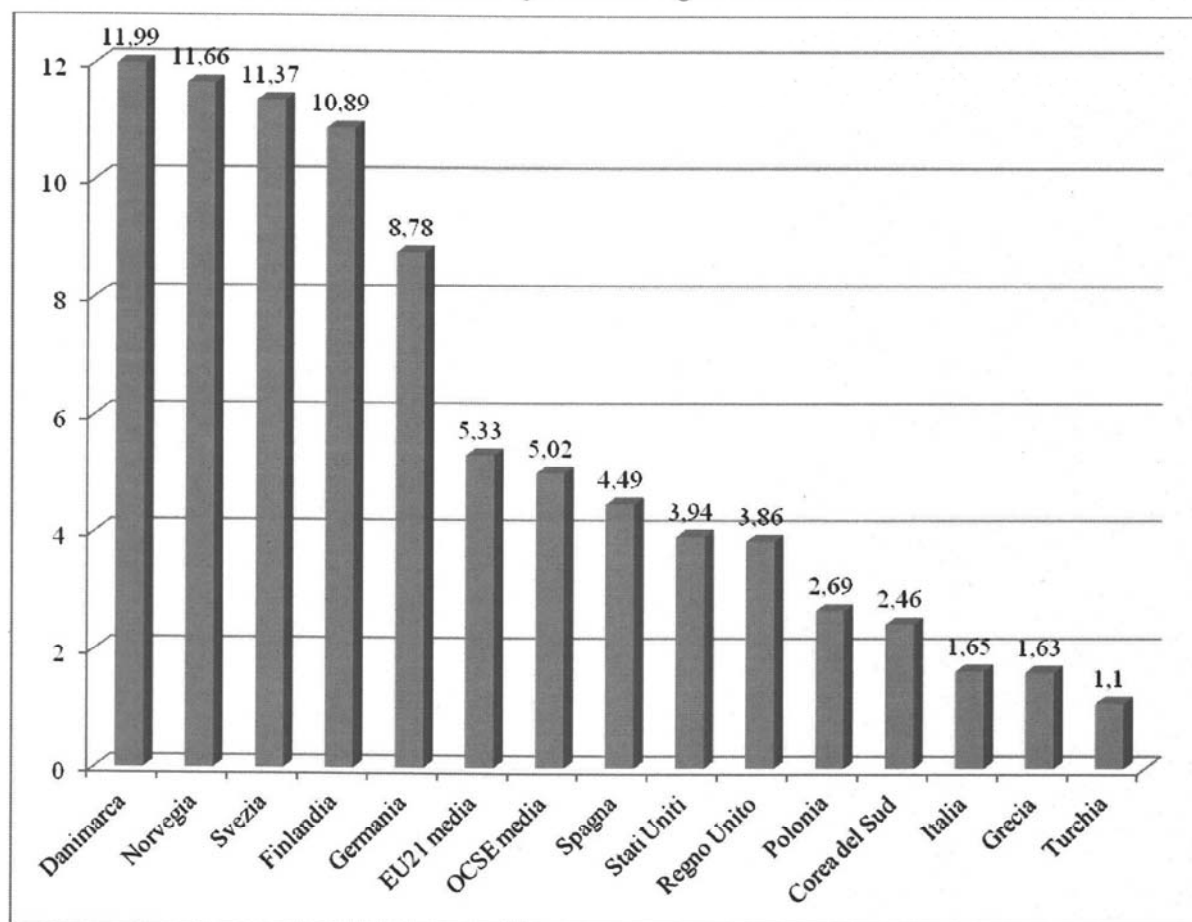
Fonte: elaborazione Isfol su dati OCSE

⁶ La tabella è stata elaborata sulla base dell'indicatore C5.1a., per il quale si rimanda alla lista degli indicatori sull'education redatta dall'OCSE e in particolare agli indicatori C5 relativi alla partecipazione degli adulti alle attività di istruzione e apprendimento (http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_2649_39263238_48634114_1_1_1_1,00.html).

Il numero di mesi impegnati in attività formativa durante tutto l'arco della vita lavorativa conferma quanto analizzato per gruppi di paesi:

- in Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia un lavoratore nel suo ciclo di vita lavorativo arriva a dedicare quasi un anno intero ad attività formative, mentre la Germania si avvicina ai nove mesi;
- dedicano quattro mesi alla formazione i lavoratori statunitensi e inglesi e poco meno i polacchi e i coreani;
- i lavoratori italiani, greci e turchi superano di poco un mese di formazione per l'intero ciclo di vita lavorativo.

Grafico 1.2 - Numero di mesi in istruzione e formazione legate al lavoro nel ciclo di vita lavorativo



Nota: Il calcolo è effettuato rapportando il numero di ore attese in istruzione e formazione non formale legate al lavoro, come se fossero realizzate solo in orario di lavoro, con la distribuzione media in ciascun mese dell'anno delle ore annuali lavorate.

Fonte: elaborazione Isfol su dati OCSE

Rispetto al quadro definito, è evidente che soprattutto i Paesi del mediterraneo continueranno ad accusare forti ritardi: gli stessi benchmark europei, per quanto ridefiniti e declinati nella strategia di *Europa 2020*, saranno difficilmente raggiunti. Inoltre, la crisi economica e finanziaria dell'Europa, ancora palesatasi nel 2011, non faciliterà un incremento delle risorse a supporto della formazione continua proprio in quei Paesi che hanno sempre considerato marginali gli investimenti

in questo ambito, contrariamente ad altre realtà, come, ad esempio, Gran Bretagna e Germania, che reputano la formazione continua come una delle leve strategiche con funzione anticiclica per il superamento dei periodi di crisi.

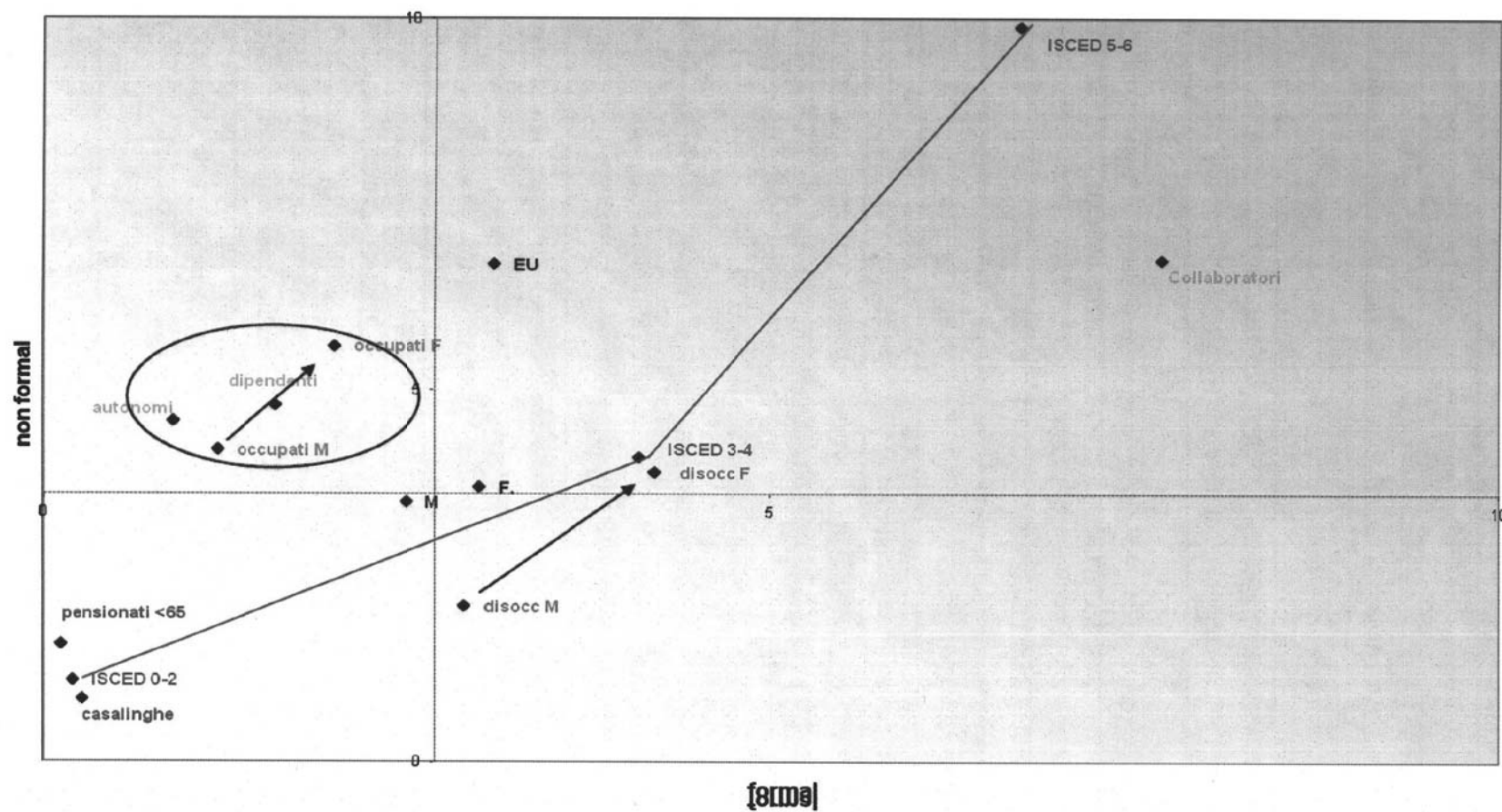
1.1.2 Il livello di partecipazione ad attività di formazione della popolazione adulta

Un approfondimento specifico merita la situazione italiana, sempre a partire dall'indagine Istat Forze Lavoro, media 2010. In particolare il livello di partecipazione alle iniziative di formazione formale e non formale assume una diversa connotazione se declinato rispetto ad alcune caratterizzazione della popolazione adulta, quali la condizione occupazionale, i titoli di studio e il genere.

Il grafico seguente offre una nitida fotografia di come le dimensioni considerate siano fortemente connesse. La suddivisione nei quattro quadranti, delimitati sulla base del valore medio italiano della formazione formale e non formale, così come definite in precedenza, individua altrettanti target di popolazione associati a comportamenti specifici nei riguardi della formazione.

In basso a sinistra vi è quella quota di popolazione, numericamente non trascurabile, che non partecipa a iniziative di formazione ed è anche esclusa, per scelta o per condizione socio-demografica, dal mercato del lavoro: persone con bassa scolarità, pensionati e casalinghe. Complessivamente sono oltre 7,5 milioni di persone, di cui 4,8 casalinghe. Soprattutto tra queste ultime, numericamente rilevanti nel Sud, è presente una parte consistente dei cosiddetti "scoraggiati", quasi esclusivamente donne, che non cercano lavoro e non si formano su tematiche inerenti il mondo professionale. Qualsiasi tipo di azione tesa a recuperare nel mercato del lavoro tale target necessiterebbe, in primo luogo, di interventi propedeutici di tipo orientativo e rimotivante. Significativo è il posizionamento (in basso a destra) del gruppo dei disoccupati, in particolare maschi, che presenta valori lievemente superiori alla media rispetto alla formazione formale, ma inferiori rispetto a quella non formale, che viene maggiormente fruita in contesti lavorativi: ciò vale meno per le donne disoccupate, che evidenziano una maggiore propensione a partecipare ad attività formative anche di tipo non formale. In generale, la distanza dai circuiti lavorativi rende evidentemente problematica anche la capacità di orientare la scelta dei processi formativi in funzione del lavoro, palesando ancora una relativa debolezza dei servizi di prossimità legati all'orientamento formativo. In posizione opposta rispetto ai disoccupati (quadrante in alto a destra) vi è l'insieme dei lavoratori occupati, specialmente autonomi e dipendenti, che sembrano essere coinvolti in misura maggiore in processi di formazione di tipo non formale, molto spesso legati alla tipica formazione organizzata o svolta in azienda: è indubbiamente il gruppo anche più consistente dal punto di vista quantitativo. Infine vi è la posizione dei "collaboratori" (per l'Istat una platea di circa 335.000 lavoratori) e soprattutto dei lavoratori con elevato titolo di studio. Entrambi i gruppi, in alcuni ambiti settoriali coincidenti, presentano tassi significativi di partecipazione in entrambe le tipologie formative. Nel caso dei collaboratori, in particolare, va sottolineato che la partecipazione alla formazione è legata ai processi di inserimento nelle imprese e riguarda spesso gli obblighi normativi. Ciò non toglie che alcuni di essi, soprattutto quelli più scolarizzati, dimostrino una propensione autonoma all'aggiornamento, anche in virtù di una propria capacità di auto-orientarsi rispetto alle potenziali richieste ed evoluzioni del mercato.

Grafico 1.3 - Italiani di 25-64 anni che partecipano ad attività di istruzione/formazione formali e non formali per condizione lavorativa, genere e scolarizzazione (val. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat 2010