



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

XVI Rapporto

sulla Formazione Continua

Annualità 2014 - 2015

Volume I

Le politiche a supporto della Formazione continua

Dicembre 2015

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il Rapporto è stato elaborato dall'Isfol (Struttura Sistemi e Servizi Formativi - Responsabile: Paolo Severati) per conto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione

Coordinamento del rapporto: Roberto Angotti, Davide Premutico

Cura del Volume I: Davide Premutico

Coordinamento editoriale: Monica Benincampi, Alessandra Calpini, Tiziana Cardinale, Chiara Loasses, Camilla Micheletta

Contributi Isfol: Luisa Daniele (par. 4.1), Claudio Franzosi (par. 1.1), Vanessa Lombardi (par. 2.5), Paola Stocco (par. 3.2), Francesco Manente (app. III), Maria Teresa Penta (par. 3.1), Davide Premutico (Introduzione, Note conclusive, par. 1.3, 2.2, 2.4), Annamaria Sergi (Introduzione, par. 1.2, 2.3, app. I, II), Benedetta Torchia (par. 2.1)

Contributo Regione Lombardia: Massimo Vasarotti - Dirigente Struttura Occupazione e Occupabilità presso la D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro (par. 3.3, app. IV)

Elaborazioni statistiche Isfol: Sergio Ferri (par. 2.1, app. III), Vanessa Lupo (par. 3.2), Marco Patriarca (par. 1.1), Davide Premutico (par. 1.3, 2.2, 2.4)

Elaborazioni G.I.S.: Francesco Manente (app. III)

Editing: Alessandra Calpini

Introduzione al Volume I

Il Rapporto annuale sulla Formazione continua, giunto nel 2015 alla sua sedicesima edizione, costituisce da sempre un'occasione per cogliere l'evoluzione delle politiche a supporto della formazione dei lavoratori e delle imprese, con particolare riguardo a quella parte di esclusiva competenza dello Stato, la cui gestione è stata delegata negli anni '90 alle regioni e in una certa dimensione al sistema dell'istruzione e, nello scorso decennio, in gran parte a organismi privati promossi dalle parti sociali. Il Rapporto ha dunque come campo di osservazione il sistema in cui operano tutti i soggetti pubblici e privati che intercettano e intermediano le risorse messe a disposizione dal sistema pubblico per la crescita delle competenze per il lavoro degli adulti e la competitività delle imprese.

Una prima considerazione parte dal dibattito ancora aperto sul rapporto esistente tra formazione permanente e formazione continua, che attiene soprattutto alla loro definizione, prima ancora che alle policy ed ai contesti di azione a cui si riferiscono (target, strutture coinvolte, tipologie formative da considerare). L'impostazione comunitaria enfatizza da sempre l'ottica dell'intenzionalità dell'azione formativa, dando centralità al concetto di *lifelong learning*, ossia a quei percorsi di diritto/dovere che ciascun cittadino compie nel corso di tutta la sua vita, o dovrebbe compiere se posto nelle condizioni di farlo, finalizzati ad acquisire strumenti conoscitivi di base, trasversali e specialistici, tenuto conto dei contesti, dello status e delle fasi del suo ciclo vitale. La formazione continua è un segmento nell'ambito di tali contesti, status e fasi, che più direttamente o indirettamente, inerisce al mondo del lavoro.

Tale "confinamento" non risolve certamente alcuni aspetti legati a ciò che si possa effettivamente considerare ascrivibile al campo del lavoro. È nota d'altra parte l'importanza che le occasioni c.d. *borderline*, spesso non intenzionali e non riconducibili ai soggetti accreditati o istituzionali, assumono nei contesti di apprendimento per il lavoro, un'evidenza condivisa anche nel dibattito sui processi di apprendimento informale e non formale.

Per questa ragione il Rapporto sulla formazione continua non può non tenere conto di realtà che, a prima vista, appaiono non essere attinenti alla sua nozione in senso stretto, vista la forte incidenza sulla vita professionale dei lavoratori, nonché sulla capacità di creare nuovi ambiti di sviluppo per le imprese (si pensi alla realtà di *coworking*, ai *Fab Lab*, alle comunità di pratica, alle reti formali e informali tra imprese e/o singoli, ai contesti di istruzione informale come biblioteche, attività no-profit, sportive e altro). Non a caso, uno dei parametri adottato a livello europeo per misurare lo stato di avanzamento verso la costruzione di una società basata sull'economia della conoscenza, è il benchmark relativo alla popolazione adulta (25-64 anni) che partecipa a iniziative di formazione e/o istruzione finalizzate o meno al lavoro.

L'obiettivo principale del Rapporto è, in ogni caso, quello di individuare le evoluzioni in atto del sistema pubblico, o da esso delegato e/o accreditato, a sostegno della formazione dei lavoratori e delle imprese, nel quadro di una regolamentazione che, di fatto, vede una frammentazione di norme stratificatesi nei diversi periodi, spesso frutto di dibattiti sui modelli di intervento che non hanno mai realmente strutturato un sistema organico. L'insieme delle norme che concorrono a disciplinare la materia, tutt'ora vigenti, sono state ratificate a partire dal 1993, anche se affondano alcuni

principi nella L. n. 845 del 1978 (Legge quadro in materia di formazione professionale). In ordine puramente cronologico si richiamano, di seguito, i provvedimenti di maggior rilievo:

- Legge n. 845/1978 (articolo 25), ha introdotto l'aumento pari allo 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo ordinario, dovuto dai datori di lavoro all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ed ha destinato le maggiori entrate da esso derivanti al finanziamento della formazione continua;
- Legge n. 236/1993, legge nazionale sulla formazione continua, ha attribuito alle regioni e province autonome la responsabilità di programmare e definire le priorità di intervento degli interventi formativi a sostegno delle imprese e dei lavoratori del settore privato. Nel corso degli anni, l'articolo 9, comma 5 che assegnava le risorse derivanti dallo 0,30% per intero al Fondo di Rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo, ha costantemente subito delle deroghe allo scopo di spostare la destinazione di quote dell'ammontare contributivo;
- Legge n. 196/1997 (articolo 17), cosiddetto "pacchetto Treu", ha definito i principi ed i criteri generali destinati al riordino della formazione professionale. Ha stabilito la destinazione progressiva delle risorse di cui alla L. n. 236/93 (comma 5, articolo 9) "agli interventi di formazione dei lavoratori nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali, con specifico riferimento alla formazione di lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, di lavoratori collocati in mobilità, di lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione" e che confluissero "in uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle parti sociali";
- la Legge n. 388/2000 (articolo 118) e successive modificazioni, in attuazione della sopracitata Legge n. 196/1997, ha previsto l'istituzione dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, ossia di organismi bilaterali di natura associativa, costituiti sulla base di accordi tra organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentativi sul piano nazionale, per i principali settori di attività economica. Essi gestiscono le risorse dello 0,30% provenienti dai datori di lavoro che al momento del versamento scelgono di aderire ad un Fondo. Vista la progressiva e sempre più alta adesione delle imprese, i Fondi interprofessionali sono divenuti in brevissimo tempo, a partire dal 2004, il maggiore strumento di finanziamento a sostegno della formazione delle imprese e dei lavoratori;
- Legge n. 53/2000, dispositivo normativo per molti aspetti innovativo poiché ha riconosciuto il diritto del lavoratore alla formazione "permanente" durante tutto l'arco della vita e la possibilità di fruire di congedi per la formazione. L'articolo 6, comma 4 riservava risorse pari a circa 15 milioni di euro annui da ripartire alle regioni, che con modalità differenziate hanno finanziato sia progetti formativi elaborati da imprese che prevedessero quote di riduzione dell'orario di lavoro sulla base di accordi contrattuali, sia proposte di singoli lavoratori che richiedessero l'assegnazione di voucher a domanda individuale. Tale dispositivo di finanziamento, come si vedrà, è stato abrogato dal decreto attuativo del "Jobs Act", D. Lgs. n. 150/2015;
- Piani operativi regionali relativi al FSE, finanziano sulla base di linee strategiche approvate dalla Commissione Europea, azioni di formazione indirizzate alla platea più ampia degli occupati (dipendenti e indipendenti), disoccupati e inattivi, nonché alle imprese. È l'adattabilità che, con una disponibilità media annua complessiva per tutto il territorio

nazionale di poco inferiore ai 180 milioni di euro, finanzia il target della formazione continua. Durante il periodo di crisi, una parte consistente di queste risorse sono state utilizzate per le indennità di reddito dei lavoratori non garantiti da strumenti ordinari;

Ulteriori strumenti normativi (nazionali e territoriali) prevedono linee di finanziamento per iniziative di formazione, ma sono da considerarsi di rilievo minore e più settoriali (si pensi ad esempio, ad alcuni settori specifici come l'agricoltura o a sperimentazioni per implementare particolari innovazioni tecnologiche). D'altro canto, vi è una oggettiva difficoltà a quantificarli e monitorarli in modo specifico.

In un contesto così movimentato della disciplina di riferimento, in questa edizione del Rapporto (Volume I - Le politiche a supporto della Formazione continua) si intende fornire un quadro dell'impatto sulla evoluzione delle policy.

Nello specifico, nel primo capitolo del volume si osservano i dati sulla fruizione della formazione degli adulti e dei lavoratori (fonte dati Eurostat), le ultime novità normative e l'andamento dei flussi finanziari derivanti dal gettito dello 0,30%. Nel secondo capitolo sono analizzate le caratteristiche delle iniziative promosse dai Fondi interprofessionali, il livello delle adesioni e le attività realizzate sulla base delle informazioni fornite dal sistema di monitoraggio (sistema Nexus). Segue un breve resoconto delle iniziative e dei servizi erogati da Forma.temp, l'organismo bilaterale preposto alla formazione dei lavoratori con contratti di somministrazione.

Il terzo capitolo è dedicato agli interventi gestiti dalle regioni, finanziati con risorse nazionali (*ex lege* 236/93 e L. n. 53/00) e con il Fondo Sociale Europeo. Un approfondimento è dedicato alla Regione Lombardia che ha supportato, con iniziative di formazione ad hoc, l'evento Expo 2015.

Il volume si chiude con un approfondimento sul sistema tedesco, particolarmente ricco di spunti per le caratteristiche che lo rendono distante da quello italiano. Da un lato, esso si connota per una forte relazione, quasi indifferenziazione, tra i vari ambiti delle politiche attive per il lavoro in un'ottica reale di formazione permanente; dall'altro, per una integrazione reale tra sistema dell'istruzione e mondo del lavoro, come dimostra il sistema duale. Si tratta di due caratteristiche verso cui anche il nostro Paese sembra mirare con le recenti riforme nel sistema dell'istruzione e del mercato del lavoro.

Capitolo 1 L'evoluzione del contesto

1.1 Il confronto internazionale e il posizionamento dell'Italia in Europa

Incentivare nelle persone la propensione a curare e rinnovare con costanza il proprio patrimonio di competenze e saperi è considerato un fattore determinante per la costruzione di una Europa in grado di essere al tempo stesso inclusiva socialmente e competitiva economicamente; è una linea strategica di azione in linea con l'obiettivo di rendere l'Unione Europea la più grande e competitiva economia al mondo basata sulla conoscenza, in grado di offrire ai propri cittadini sistemi equi e inclusivi.

La partecipazione degli adulti ad attività educative e formative, anche prescindendo da immediate esigenze professionalizzanti, è dunque da almeno un quindicennio un aspetto posto al centro delle politiche che cercano di innalzare i complessivi livelli di qualificazione della popolazione e delle forze di lavoro, poiché è solo attraverso un attivo circuito di trasmissione delle conoscenze che si possono formare lavoratori costantemente aggiornati e cittadini in grado di operare scelte consapevoli.

A partire dal 2020, mediamente ogni anno si dovrà riuscire a coinvolgere in attività educative e formative almeno il 15% della popolazione adulta in età lavorativa¹. In altri termini, se questo risultato fosse centrato, nel 2020 almeno 41 milioni di cittadini europei (su un totale di 273,7 milioni in una fascia di età compresa tra 25 e 64 anni) saranno inseriti in un processo *lifelong learning* nell'arco di dodici mesi².

Nel corso del 2014 il tasso di partecipazione della popolazione adulta così inteso è stato mediamente pari al 10,7% e ha riguardato oltre 29,5 milioni di persone, su un totale di oltre 276,4 milioni di cittadini europei potenzialmente interessati; come si può osservare, l'andamento dell'ultimo triennio non fa registrare particolari variazioni e prosegue un trend di lungo periodo in cui i progressi da un anno all'altro non sono mai particolarmente incisivi.

Infatti, quello dell'incremento della partecipazione della popolazione adulta è storicamente uno dei versanti di intervento in cui si procede con maggiore lentezza e con differenze significative fra differenti gruppi di Paesi. Nel suo complesso, l'Europa non ha ancora raggiunto l'obiettivo del 12,5% annuo fissato per il 2010 con la Strategia di Lisbona e molto impegno deve essere profuso per arrivare al già citato 15% entro il 2020.

Il dato aggregato in media europea, tuttavia, nasconde una situazione di grande variabilità, con estremi tra loro assai distanti. In Danimarca, per esempio, si assiste a un dato di partecipazione stabilmente oltre il 30% a fronte delle percentuali della Romania costantemente sotto il 2%.

Sulla base di quanto sino a oggi realizzato e dei risultati ottenuti nell'ultimo quindicennio in materia di *adult education*, in linea complessiva, si può affermare che:

¹ In base a quanto definito dallo *Standing Group on Indicators and Benchmarks* si tratta della popolazione in età compresa tra 25 e 64 anni, residente e a prescindere dalla condizione occupazionale; inoltre viene considerato valido ai fini del coinvolgimento in qualsiasi tipo di attività formativa, ivi inclusa la formazione non formale purché frutto di un processo intenzionale di apprendimento.

² Cifre desunte dalle proiezioni demografiche su base intermedia a cura di Eurostat.

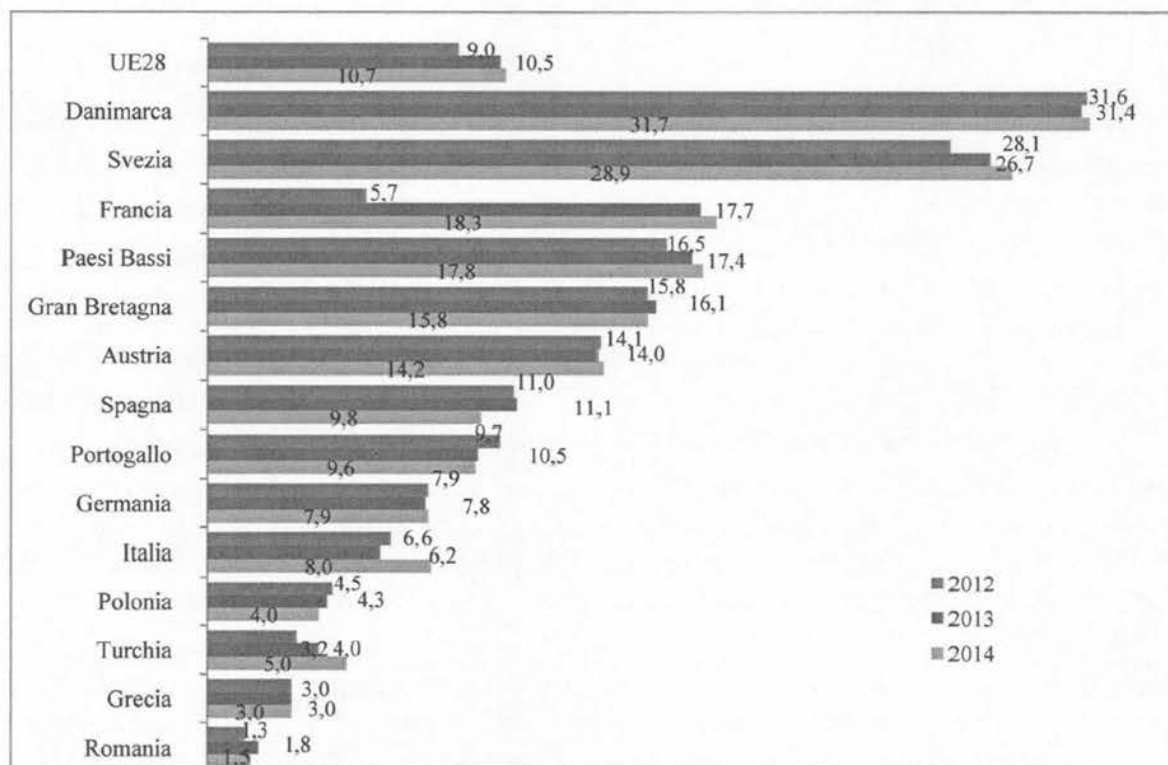
Cfr <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-/database>

- i risultati più significativi sono ottenuti stabilmente da Stati con consolidate tradizioni nel campo del *lifelong learning*;
- non ci sono casi di Paesi che, partendo da posizioni più arretrate, hanno colmato il gap con quelli maggiormente vocati nel campo del *lifelong learning*³.

Come noto, sono i Paesi del Nord Europa (e segnatamente quelli scandinavi) a far registrare i tassi di partecipazione più consistenti, al di là di possibili e fisiologiche oscillazioni tra un anno e il successivo.

Per quanto riguarda l'Italia, nel corso del 2014 si è assistito a un certo incremento nei livelli di partecipazione, portando il Paese all'8%: sono oltre 2,6 milioni di persone su oltre 33,2 milioni di potenziali interessati. È un dato che va seguito nel tempo e solo in futuro potremo stabilire se si è trattato di una annualità anomala o se, invece, sta in effetti aumentando la propensione degli adulti in età lavorativa a fruire di opportunità formative.

Figura 1.1 - Popolazione 25-64enne che ha partecipato a iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista (raffronto triennio 2012-2014: alcune nazioni europee e media UE28; dati medi annui, val. %)



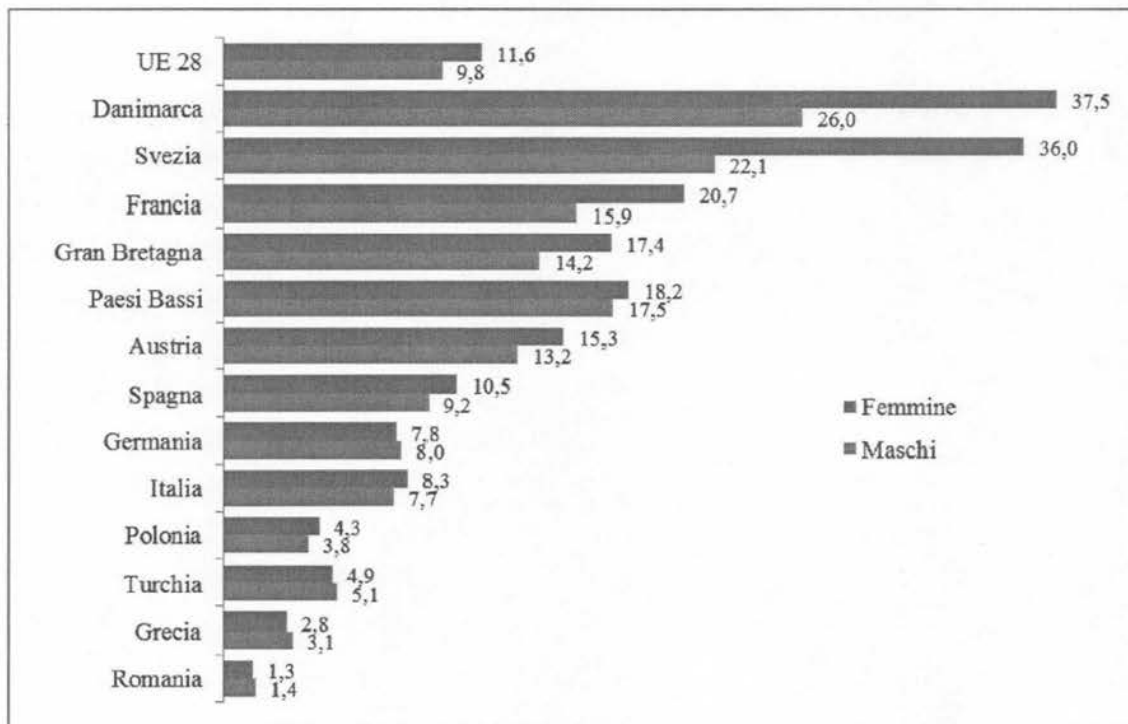
Fonte: Elaborazione Isfol su dati LFS Eurostat

Come avviene diffusamente in differenti ambiti e livelli inerenti educazione e formazione, le donne tendono a partecipare maggiormente dei coetanei uomini. A livello medio europeo, per esempio, il tasso di partecipazione femminile è stato dell'11,6% a fronte del 9,8% maschile. Le

³ Il caso della Francia non deve trarre in inganno: dal 2012 sono cambiati i criteri di definizione del fenomeno e quindi di rilevazione dei dati, che in precedenza erano più restrittivi per l'Insee (l'Istituto di Statistica francese) rispetto a quelli adottati da Eurostat.

differenze si fanno palesi in molti contesti con solide tradizioni nel campo della formazione lungo l'arco della vita: nei Paesi scandinavi il grado di partecipazione femminile è più alto di oltre dieci punti percentuali rispetto a quello maschile. Anche se meno consistenti, divari di una certa ampiezza sono riscontrabili anche in Francia e in Gran Bretagna, mentre altrove i valori sono più ravvicinati. Non è infrequente, infine, che in Paesi con bassissimi livelli di partecipazione e con economie meno solide siano gli uomini quelli maggiormente coinvolti dai sistemi educativi e formativi, anche a causa della struttura di alcuni mercati del lavoro che tendono a escludere le donne in misura consistente, spesso di fatto spingendole in condizioni di complessiva inattività.

Figura 1.2 Popolazione 25-64enne che ha partecipato a iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista per sesso (anno 2014: alcune nazioni europee e media UE28; val. %)



Fonte: Elaborazione Isfol su dati LFS Eurostat

L'analisi della partecipazione ripartita nelle diverse fasce di età pone in evidenza che, in tutti i Paesi, questa è negativamente correlata all'invecchiamento, tendendo a ridursi con il crescere dell'età. Infatti, come noto è tra i più giovani (25-34 anni) che si riscontra il valore più elevato, che poi si contrae nelle classi di età successive: il dato medio europeo riferito alla fascia di età più giovane è al 17,0% e scende di otto punti percentuali in quella successiva (35-44 anni), per poi ridursi in forma più progressiva in quelle successive. Anche in questo caso è la Danimarca a presentare valori di partecipazione significativamente più elevati di quelli registrati negli altri Paesi, incluso il dato relativo alla popolazione più anziana, il cui valore di 23,8% di 55-64enni in formazione è di gran lunga il più elevato anche rispetto alla fascia più giovane di quasi tutti i Paesi esaminati (tab. 1.1).

Nel complesso si evidenzia come nella maggior parte della realtà nazionali le politiche di *active ageing*, spesso centrate anche su iniziative di formazione, non sembrano significativamente incidere sui comportamenti di persone e imprese. Le strategie di “trattenimento” operate nei luoghi di lavoro dei lavoratori più anziani nell’ambito delle riforme dei sistemi pensionistici, hanno in tal senso, posto un freno a qualsiasi politica di accompagnamento.

Per quanto riguarda l’Italia, si noterà come in ogni fascia di età presa in considerazione il grado di partecipazione è sistematicamente al di sotto della media dei Paesi UE e che il livello di partecipazione si riduca significativamente già a partire dalla classe 35-44 anni: questo dato aiuta a capire che anche nella classe di età precedente il grado di partecipazione sarebbe potenzialmente più contenuto, se non fosse per la presenza di significative quote di studenti universitari, sovente in ritardo rispetto al normale svolgimento del proprio percorso di studi; tale fenomeno è vero per tutti i Paesi, ma per l’Italia, in cui i tempi di permanenza all’università degli studenti sono mediamente più lunghi di quelli registrati all’estero, assume connotati di maggior peso.

Tabella 1.1 - Popolazione 25-64enne che ha partecipato a iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l’intervista per classi di età (anno 2014; val. %)

Paese	Classe di età			
	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-64 anni
Danimarca	43,3	32,1	28,8	23,8
Svezia	38,0	30,5	26,3	20,4
Germania	17,9	6,9	5,1	3,0
Grecia	7,6	2,6	1,2	0,5
Spagna	17,5	10,4	7,1	4,0
Francia	23,9	20,5	16,6	12,6
Italia	14,9	7,5	6,4	4,5
Paesi Bassi	27,3	17,6	16,1	11,1
Polonia	8,4	4,2	2,0	1,0
Romania	3,7	1,0	0,8	0,3
Gran Bretagna	19,8	17,2	15,2	10,4
UE28	17,0	10,9	9,0	5,9

Fonte: Elaborazione Isfol su dati LFS Eurostat

Passando a considerare il dato medio europeo ripartito per condizione rispetto al mercato del lavoro (tab. 1.2), si nota una leggera prevalenza degli occupati (11,6%) sui in cerca di occupazione (9,5%) e gli inattivi (8,0%). In un contesto generale così orientato spiccano i Paesi scandinavi, dove la popolazione disoccupata tende a frequentare percorsi formativi in misura uguale se non maggiore rispetto agli occupati e in cui anche gli inattivi sono fortemente coinvolti nel sistema educativo. Particolare è anche il caso della Spagna, in cui da tempo sono state massicciamente varate politiche educative e formative rivolte in modo specifico ai disoccupati, che anche in virtù di ciò, in quel Paese, tendono a frequentare corsi di formazione più degli occupati. In Italia e in Germania, invece, si realizza storicamente un differente fenomeno, per il quale la popolazione inattiva sul mercato del lavoro risulta essere in formazione più dei disoccupati: dietro a questo risultato solo in apparenza simile possono riscontrarsi differenti dinamiche sociali. In Germania, la più consistente presenza di

inattivi in formazione è dovuta a consistenti politiche di ri-attivazione di strati della popolazione per una loro immissione sul mercato del lavoro, mentre in Italia, ancora una volta, il dato risente dei lunghi tempi di permanenza dei giovani nel sistema universitario, fenomeno che contribuisce a determinare questa situazione in modo significativo⁴. Anche la lettura dei dati proposta in questa tabella conferma che i tassi di partecipazione più consistenti si realizzano soprattutto in quei Paesi che presentano una struttura di servizi per il lavoro che si incontrano con una radicata propensione della popolazione alla manutenzione delle proprie competenze, anche al di là della condizione occupazionale.

Tabella 1.2- Popolazione 25-64enne che ha partecipato a iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista per condizione occupazionale (anno 2014; val. %)

Paese	Condizione		
	Occupati	In cerca di occupazione	Inattivi
Danimarca	32,2	32,1	29,5
Svezia	28,3	42,9	27,7
Germania	7,7	6,0	9,2
Grecia	2,8	2,6	3,5
Spagna	10,0	11,6	7,7
Francia	20,4	14,4	12,9
Italia	8,7	5,3	7,3
Paesi Bassi	19,8	16,2	9,9
Polonia	4,6	3,7	2,3
Romania	1,2	1,9	2,0
Gran Bretagna	17,4	14,8	9,6
UE28	11,6	9,5	8,0

Fonte: Elaborazione Isfol su dati LFS Eurostat

La correlazione diretta tra propensione alla formazione e alti livelli di istruzione è nota; a ciò si aggiunge una tendenza delle organizzazioni di lavoro a coinvolgere maggiormente i propri dipendenti già più qualificati (tendenza spesso funzionale in relazione al ruolo da essi ricoperto), con il risultato che le probabilità maggiori di accedere ad opportunità formative le hanno lavoratori con maggiori attribuzioni e competenze, mentre rischiano di venirne esclusi coloro i quali avrebbero più bisogno di interventi di formazione. Quanto detto è chiaro anche dai dati riportati nella tabella 1.3, in cui tale tendenza accomuna tutti i Paesi presi in considerazione, a prescindere dai livelli di partecipazione dei singoli contesti.

A livello medio europeo, ad esempio, si osserva che partecipa a corsi di formazione il 18,8% di laureati a fronte del 4,4% di persone in possesso al massimo di una licenza di scuola secondaria di primo grado o di qualifiche che in ogni caso non consentono accessi all'università. Nei fatti, dunque, si assiste a una consistente divaricazione, con segmenti di popolazione che accedono in forme assai differenziate a strumenti e a opportunità, mentre gli altri tendono ad esserne esclusi; si

⁴ Secondo i dati del XVI Rapporto Almalaurea, l'età media dei laureati del ciclo triennale è 26 anni; tale età media sale a 27 anni per i laureati del ciclo unico e a 28 per quanti conseguono la specialistica/magistrale biennale.

perpetuano (e anzi si ampliano) in questo modo diseguaglianze sociali ed economiche in netto contrasto con l'idea di una società tanto prospera quanto solidale e inclusiva. In altri termini si può affermare che un segmento della popolazione europea è già nei margini previsti dagli obiettivi della strategia europea ET2020, mentre una quota più rilevante di essa ne è lontana e, stante l'attuale stato delle cose, con scarse probabilità di rientrarvi; gli effetti sotto il profilo dell'equità che sono facilmente intuibili, soprattutto in momenti in cui si impongono scelte volte a fronteggiare la crisi economica peggiore dal dopoguerra. Il fenomeno si presenta anche in Italia, al punto che i laureati che frequentano attività formative sono dieci volte di più dei possessori di titoli più bassi. Nel nostro Paese, considerando che il livello medio di istruzione della popolazione 25-64enne è tuttora piuttosto basso⁵, il problema è ancor più pressante che in altri Stati in cui, comunque, popolazione e forza lavoro hanno una qualificazione complessivamente più elevata. Le fratture, dunque, sono trasversali, dividendo un Paese dall'altro e, all'interno della stessa Nazione, generando disparità nelle condizioni di partenza fra cittadini (e lavoratori, se si parla di attività formative rivolte a occupati).

Tabella 1.3- Popolazione 25-64enne che ha partecipato a iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista per livello di istruzione (anno 2014; val. %)

Paese	Titolo di studio		
	Fino alla secondaria inferiore e titoli successivi non diploma	Secondaria superiore e post secondaria (non titoli universitari)	Primo e secondo livello istruzione terziaria (titoli universitari e oltre)
Danimarca	23,0	28,3	40,5
Svezia	19,6	24,2	38,4
Germania	3,3	7,0	12,0
Grecia	0,4	3,2	5,4
Spagna	3,8	9,6	17,5
Francia	7,9	15,4	29,6
Italia	2,2	9,4	18,7
Paesi Bassi	8,8	17,6	24,9
Polonia	0,7	2,0	9,7
Romania	0,3	1,6	3,0
Gran Bretagna	7,4	13,1	23,1
UE28	4,4	8,8	18,8

Fonte: Elaborazione Isfol su dati LFS Eurostat

Infine, per quanto riguarda il nostro Paese, in base ai dati Istat desumibili dalla Rilevazione sulle Forze di Lavoro, nel corso del 2014 il 66,4% dei 25-64enni che ha partecipato ad attività formative ha espresso motivazioni professionali a fronte del 33,6% che ha indicato invece motivazioni di tipo personale. Tuttavia le motivazioni che spingono a frequentare un corso di formazione sono profondamente influenzate dalla condizione professionale o, più in genere, dalla collocazione rispetto al mercato del lavoro; non sorprende quindi che tra gli occupati il 72,5% dei partecipanti dichiara motivi di natura professionale a fronte del restante 27,5% spinto a iscriversi da interessi personali. La quota di motivati da interessi di tipo professionalizzante scende al 56,8% tra

⁵ Nel 2014 in Italia la popolazione 25-64enne in possesso di almeno un titolo di scuola secondaria superiore di secondo grado era il 59,3% del totale contro il dato medio europeo al 75,9%.

quanti sono in cerca di occupazione e al 20,8% tra gli inattivi sul mercato del lavoro; tra questi ultimi, infatti, il 79,2% ha assertedo di partecipare a corsi di formazione professionale, o di altro tipo, per interessi personali percepiti come estranei a questioni professionali.

Tabella 1.4 - Popolazione 25-64enne che ha partecipato a iniziative di formazione (professionale o di altro tipo) per condizione occupazionale e tipo di motivazione alla partecipazione. Italia (anno 2014; val. %)

Motivo della partecipazione	Condizione occupazionale			Totale
	Occupati	In cerca di occupazione	Inattivi	
Professionale/ricerca di lavoro	72,5	56,8	20,8	66,4
Interesse personale	27,5	43,2	79,2	33,6
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat "Forze di lavoro" – Media 2014

1.2 Il nuovo quadro normativo e il ruolo della formazione continua

Il D.Lgs. n. 150 del 2015, la novità di maggior rilievo ed interesse dell'anno in corso, ha recepito la delega al Governo per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive del c.d. Jobs Act⁶, legge delega per la riforma del mercato del lavoro varata nel dicembre 2014.

A decorrere dal 2016, i Fondi interprofessionali per la formazione continua⁷ rientreranno tra i soggetti (di natura giuridica pubblica e privata) che saranno coinvolti nelle politiche attive, costituiranno la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (articolo 1, comma 1). Faranno parte della Rete le strutture regionali per le Politiche attive del Lavoro, l'Inps, l'Inail, le Agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, i Fondi bilaterali, l'Isfol e Italia Lavoro, il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado (articolo 1, comma 2), che avranno il compito di assicurare ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro (articolo 1, comma 3). Il MLPS, previa intesa con le regioni (in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) avrà il ruolo di indirizzo politico della Rete dei servizi, fisserà con decreto linee di indirizzo triennali e obiettivi annuali in materia di politiche attive (articolo 2, comma 1), laddove spetterà all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)⁸ il ruolo di coordinamento (articolo 1, comma 4).

Le nuove disposizioni in materia di politiche attive, le misure di finanza pubblica adottate annualmente dalle leggi di stabilità e quelle straordinarie di contrasto alla crisi degli scorsi anni

⁶ L. 10 dicembre 2014 n. 183, contenente *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro* (GU n. 290 del 15/12/2014).

⁷ Organismi di natura associativa promossi dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale (articolo 118, L. n. 388/2000 e successive modificazioni). Per l'elenco dei Fondi si rimanda all'appendice I.

⁸ L'ANPAL sarà un ente con propria personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio, posta sotto la vigilanza del MLPS (art. 4, comma 2)