

UNO SGUARDO DI SINTESI SUGLI ANDAMENTI DELLA FORMAZIONE CONTINUA NELLE IMPRESE PRIVATE E SULLA GESTIONE DEGLI STRUMENTI DI SOSTEGNO

di Franco Frigo e Davide Premutico

Due sono gli aspetti, di segno opposto, su cui ad oggi occorre soffermare l'analisi sullo stato della formazione continua italiana rivolta ai lavoratori delle imprese private:

- il perdurante stato di ritardo del Paese rispetto alla partecipazione alla formazione da parte di imprese e lavoratori;
- l'inizio di una nuova strategia di ricomposizione del sistema delle politiche a supporto della formazione delle imprese e dei lavoratori.

I RITARDI DEL SISTEMA

Per quanto riguarda il primo punto giungono continuamente conferme da numerose indagini nazionali e internazionali di come il ritardo italiano, rispetto ad altri sistemi competitivi, si stia accentuando. A conferma si consideri l'indagine forze lavoro ISTAT (figura 1): nel triennio 2004-2006 si assiste ad un complessivo decremento di occupati coinvolti in attività di formazione e istruzione. Le differenze tra i territori sono rilevanti, nelle maggiori Regioni del sud il ritardo si muove di pari passo al tasso di sviluppo. Diversamente le aree territoriali in cui in questo periodo si è registrato il maggior incremento di ricchezza e produttività (nord est e centro), sono quelle in cui vi è stata una maggiore partecipazione ai processi formativi (segnatamente nelle Province autonome di Trento e Bolzano, e nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Toscana e Umbria).

Il quadro può essere ulteriormente arricchito da quanto emerge anche dall'indagine Excelsior. Si evidenzia (dall'ultimo Rapporto sulla formazione continua 2007) che la quota delle imprese formatrici, dopo una crescita nel 2002, si è ridotta di un quinto e che tale andamento negativo non accenna a diminuire anche nel 2006, nonostante un

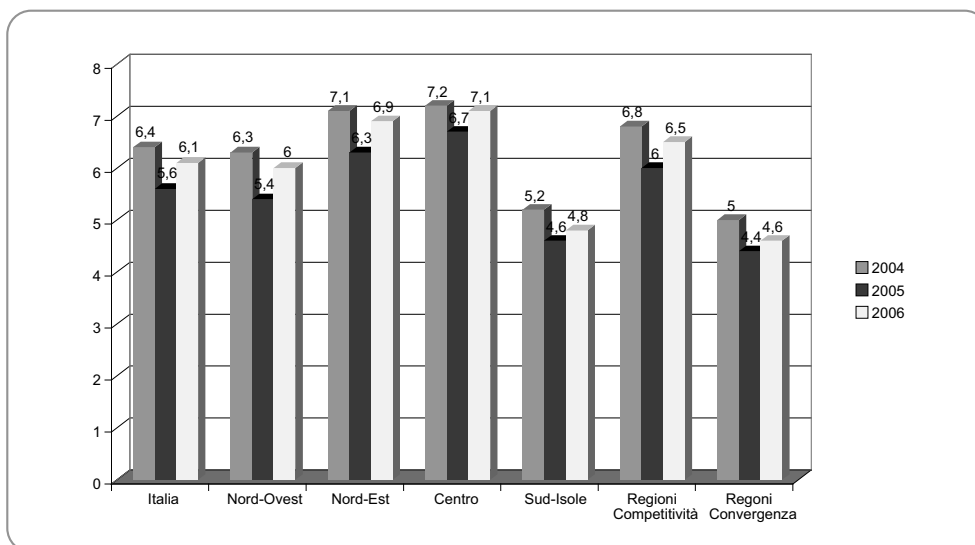
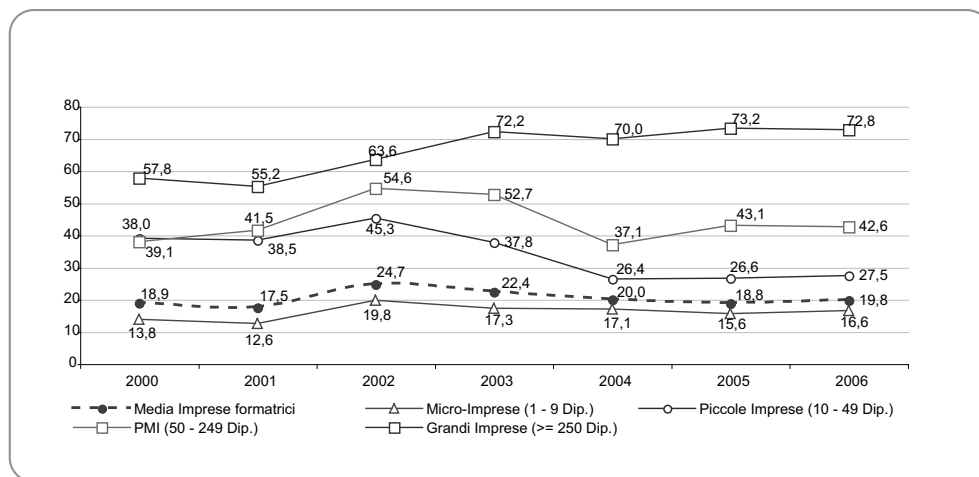


Grafico 1
PERCENTUALE DI OCCUPATI (25-64 ANNI) CHE HANNO PARTECIPATO AD ATTIVITÀ FORMATIVE E DI ISTRUZIONE NEL TRIENNIO 2004-2006

Fonte: forze lavoro-Istat (2007)

leggero miglioramento rispetto al 2005 (passando dal 18,8%, al 19,8% - figura 2). In questo ambito continuano peraltro a permanere alcuni differenziali: oltre che tra i territori, anche considerando la dimensione di impresa (il 73% delle grandi contro circa il 17% delle piccole), nonché tra i settori (con il terziario in genere più attento ai processi di aggiornamento).

Grafico 2
UNITÀ LOCALI PROVINCIALI
CHE HANNO REALIZZATO
ATTIVITÀ DI FORMAZIONE
ATTRAVERSO CORSI
NEGLI ANNI 2000-2006,
PER DIMENSIONE
DELL'ORGANICO AZIENDALE
(%)



Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro, S. I. Excelsior

Sempre secondo l'indagine Excelsior gli investimenti formativi sostenuti dalle imprese, in crescita negli anni considerati (in termini nominali: 1.576 milioni di euro nel 2006, contro gli 895 milioni di euro nel 2000), interessa tuttavia le sole grandi aziende. Il finanziamento pubblico, dal canto suo, sembra incidere in misura ridotta, con una quota sul totale della spesa pari al 6,1% nel 2006; si tratta del valore più basso registrato negli ultimi anni. Le cause possono essere ascrivibili ad un insufficiente livello di informazione sulle opportunità di finanziamento disponibili, congiunta alla difficoltà dei gestori delle politiche e degli interventi di formazione continua ad interpretare, con tempestività e puntualità, le esigenze formative provenienti dai diversi sistemi territoriali, settoriali, aziendali.

UNA NUOVA STRATEGIA DI GESTIONE DELLE RISORSE: VERSO L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

Come è noto il sostegno pubblico alla formazione continua in Italia ha visto, nell'ultimo decennio, un processo di delega e decentramento, a diverso titolo e intensità, verso le Regioni, le Province ed altri organismi privati in veste di gestori delle risorse pubbliche; un arricchimento, quindi, degli strumenti disponibili, in particolare con l'introduzione dei Fondi paritetici interprofessionali. Tutto ciò ha posto, di conseguenza la necessità di avviare processi di integrazione tra le politiche e gli strumenti di sostegno a diversi livelli (sia locale che nazionale).

Proprio questo ultimo aspetto può essere considerato il nuovo punto di partenza per la costruzione di una diversa strategia. Il tutto ha inizio formale il 17 aprile del 2007 in occasione della firma dell'accordo tripartito tra Ministero del lavoro, Regioni e Parti socia-

li esplicitamente indirizzato alla promozione di un “*sistema nazionale di formazione continua, progressivamente ordinato, non concorrenziale ma integrato*”, che ha il suo centro nella definizione di precise modalità di coordinamento tra la programmazione regionale e quella dei Fondi paritetici interprofessionali.

A seguito di quel accordo alcune Amministrazioni regionali hanno già proceduto alla stipula di intese con le Parti sociali promotrici dei Fondi o, quanto meno, hanno dato avvio ai negoziati preparatori. Quelli già stipulati riguardano il Veneto, l'Emilia Romagna, la Toscana e la Campania. L'obiettivo prioritario degli accordi locali riguarda l'armonizzazione delle programmazioni. In alcuni casi si prevede la costituzione di sedi specifiche (e permanenti) di confronto con la previsione di “tavoli” finalizzati all'elaborazione strategica e programmatica, al coordinamento dei sistemi di monitoraggio, alle intese in materia di certificazione dei percorsi formativi e di accreditamento delle strutture dell'offerta. Nel caso del Veneto, inoltre, l'accordo pone grande importanza nella capacità di promuovere azioni integrate a partire dalla costruzione di un quadro conoscitivo dell'insieme delle azioni che ricadono sul territorio regionale. A tal proposito si intende istituire un osservatorio regionale permanente per “l'indirizzo, l'integrazione, il monitoraggio e la valutazione del sistema regionale di formazione continua”.

Anche sul piano strettamente operativo sono state avviate esperienze interessanti: in Toscana si è sperimentata per la prima volta un'integrazione tra le risorse dei Fondi paritetici e quelle del Fondo sociale europeo: un avviso pubblico regionale del 2007 prevedeva, infatti, il finanziamento di *Piani formativi integrati* nei quali, da un lato, i Fondi paritetici provvedevano a sostenere la formazione dei lavoratori dipendenti, dall'altro, la Regione, sosteneva, attraverso il Fondo sociale europeo, iniziative formative dei titolari di impresa, dei lavoratori atipici, degli artigiani, ossia tutte quelle tipologie di lavoratori che, di fatto, non rientrano nel raggio di azione dei Fondi paritetici. Anche la Regione Campania ha proceduto integrando Fondi nazionali (della legge 236/93) con risorse dei Fondi paritetici interprofessionali, seppur nell'ambito di specifici settori produttivi e con finalità circoscritte.

Tutte queste esperienze, seppure limitate, hanno indubbiamente permesso di sperimentare quelle necessarie forme di coordinamento tra strumenti che dovranno divenire necessariamente patrimonio condiviso tra tutte le Amministrazioni e i soggetti coinvolti nei processi. Del resto la Commissione europea per il nuovo periodo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 nell'articolo 11 del regolamento specifica che: “*il Fondo Sociale contribuisce alla spesa ammissibile che (...) può includere le risorse finanziarie costituite collettivamente da datori di lavoro e lavoratori*”, aprendo di fatto al cofinanziamento da parte dei Fondi paritetici interprofessionali, situazione questa non inedita nel panorama europeo¹.

A prescindere dagli effetti concreti che le intese locali saranno in grado di produrre, lo “stimolo” di livello nazionale (l'accordo tripartito) sta trasmettendo, a livello locale, contenuti, strategie operative e assetti organizzativi volti ad un'integrazione di sistema. In

¹ In Francia, dove gli organismi paritetici settoriali dedicati al sostegno della formazione continua esistono da anni, la loro partecipazione attiva alla gestione del Fondo sociale europeo è già stata ampiamente sperimentata in stretto accordo con le autorità pubbliche di livello locale.

questa stessa direzione giocherà sempre più un ruolo strategico l'Osservatorio nazionale sulla formazione continua (istituito presso il Ministero del lavoro e composto dalle Parti sociali promotrici dei Fondi paritetici, dalle Regioni e dallo stesso Ministero, con l'assistenza tecnica dell'ISFOL), che lo stesso accordo ha rafforzato nelle sue prerogative.

L'organismo, oltre ad avere allargato la propria base di rappresentanza (sono presenti tutte le Regioni e le Province autonome, nonché le rappresentanze sindacali e datoriali più rappresentative sul piano nazionale che hanno dato luogo ai Fondi paritetici interprofessionali), ha, infatti individuato nuove modalità operative, attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro *ad hoc*, in grado di trattare di volta in volta quegli argomenti e problematiche che necessitano di un confronto e una definizione di linee guida generali a livello nazionale. Nello specifico l'osservatorio ha avviato la costituzione di gruppi di lavoro sul tema del monitoraggio del sistema di formazione continua, sulla valutazione, sull'integrazione delle politiche a livello locale e su un particolare segmento del sistema produttivo: le cosiddette micro-imprese.

Un ulteriore processo che contribuisce al consolidamento di un sistema integrato, è rappresentato dalla strutturazione del sistema di monitoraggio delle attività dei Fondi paritetici (attualmente in fase di sperimentazione) che il Ministero ha affidato ad una *task force* ISFOL - Italia Lavoro: rappresenta il nucleo fondante di quel sistema unico di monitoraggio delle iniziative di formazione continua in Italia che dovrà nel tempo raccordarsi con le attività gestite dalle Regioni e dalle Province².

Questo dunque il quadro che si va definendo. Ma attualmente le diverse filiere del sistema di finanziamento e sostegno della formazione continua procedono prevalentemente secondo proprie logiche e continuano a rispondere ad esigenze diverse per *target* e anche modalità e articolazioni di intervento.

I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

I Fondi paritetici interprofessionali rappresentano senza dubbio la vera novità degli ultimi anni, ciò giustifica un'attenzione specifica alle loro dinamiche di sviluppo. In primo luogo continuano a crescere le adesioni delle imprese. A novembre 2007 il numero dei lavoratori in forza presso le imprese aderenti ai Fondi superava i 5,5 milioni, equivalenti a circa la metà del totale nazionale dei lavoratori dipendenti delle imprese private (tabella 1). Analogamente elevato è il numero di imprese (quasi 450.000).

Il sistema dei Fondi si è inoltre arricchito, nel corso del 2007, di due nuovi organismi: For.Agri (promosso da Confagricoltura, Coldiretti, CIA, Confederdia, CGIL, CISL e UIL), che raccoglie le più importanti organizzazioni del settore e si rivolge ad una platea potenziale di circa un milione di lavoratori; Fondazienda, costituito da diverse associazioni datoriali e sindacali, con una vocazione prevalente verso le piccole e piccolissime imprese del centro nord. Con i due nuovi organismi i Fondi paritetici ad oggi costituiti sono quindi 14.

² Oltre a queste iniziative, si annovera il recente avvio della "Valutazione sull'operato dei Fondi interprofessionali" prevista dalla normativa istitutiva e posta anch'essa sotto la diretta responsabilità del Ministero.

Tabella 1 - ADESIONI ESPRESSE E LAVORATORI IN FORZA PRESSO LE IMPRESE ADERENTI (novembre 2007)

FONDI	AL NETTO DELLE CESSAZIONI	
	ADESIONI	LAVORATORI
Fon.Ar.Com	13.213	63.133
Fon.Coop	9.627	359.315
Fon.Ter	44.712	329.486
Fond.E.R.	7.329	84.611
Fondimpresa	42.257	2.272.980
Fondo Artigianato Formazione	162.516	646.455
Fondo Formazione PMI	36.709	417.356
Fondo Professioni	27.851	111.075
For.Te	88.419	1.344.466
Subtotale	432.633	5.628.877
Fondir	3.141	24.114
Fondirigenti	10.376	62.675
Fondo Dirigenti PMI	521	1.497
Totale Fondi dirigenti	14.038	88.286
Totale	446.671	5.717.163

N.B.: Il numero delle adesioni espresse è sensibilmente maggiore del numero delle imprese: la banca dati INPS è organizzata, infatti, sulla base del numero di matricola attribuito dall'Istituto di previdenza e alcune imprese (specie le grandi, con più stabilimenti dislocati sul territorio), possono avere più matricole. Lo scarto tra i due valori (adesioni espresse e imprese effettivamente aderenti) è quantificabile intorno al 7%.

Fonte: elaborazione Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati INPS. Rapporto sulla Formazione Continua 2007.

La distribuzione delle adesioni delle imprese nei territori rispecchia la diversa vocazione dei Fondi verso specifici settori e il radicamento che le strutture di rappresentanza datoriale hanno nei diversi contesti locali. A questo si aggiungono le caratteristiche della struttura produttiva su base macro-regionale, il peso delle grandi e piccole imprese, l'incidenza relativa del terziario o del manifatturiero, la presenza di un tessuto produttivo artigianale. Sono tutte discriminanti che spiegano l'adesione differenziata delle imprese ai diversi Fondi nelle aree del Paese (tabella 2).

Tabella 2 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE ADESIONI AI FONDI PARITETICI, ESCLUSI QUELLI PER SOLI DIRIGENTI (valori percentuali - novembre 2007)

FONDI	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ITALIA
Fon.Ar.Com.	2,5%	0,1%	2,6%	10,6%	3,1%
Fon.Coop	1,8%	2,0%	3,1%	2,5%	2,2%
Fondimpresa	11,6%	8,2%	10,9%	8,7%	9,8%
Fondoprofessionisti	6,0%	7,2%	5,8%	6,3%	6,4%
Fond.E.R.	1,9%	1,4%	1,9%	1,7%	1,7%
Fon.Ter.	5,7%	9,3%	13,0%	18,5%	10,3%
Fondo Formazione PMI	10,7%	3,5%	7,3%	15,6%	8,5%
Fondo Artigianato Formazione	38,2%	44,8%	37,8%	21,2%	37,6%
For.Te	21,6%	23,4%	17,6%	14,9%	20,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati INPS. Rapporto sulla Formazione Continua 2007.

Tabella 3 - RIPARTIZIONI PERCENTUALI DEGLI ADERENTI AI FONDI PER CLASSI DIMENSIONALI, ESCLUSI I FONDI PER DIRIGENTI (Elaborazioni realizzate su dati relativi alle posizioni INPS al netto delle cessazioni - Novembre 2007)

FONDO	MICRO (1-9 DIR)	PICCOLE (10-49 DIR)	MEDIE (50-249 DIR)	GRANDI (250 DIR. E OLTRE)	TOTALE
Fon.Ar.Com.	90,14%	9,07%	0,73%	0,07%	100,0%
Fon.Coop	56,54%	30,47%	10,91%	2,08%	100,0%
Fondimpresa	44,51%	37,22%	14,89%	3,37%	100,0%
Fondoprofessioni	92,92%	6,50%	0,53%	0,05%	100,0%
Fond.E.R.	69,53%	27,43%	2,85%	0,19%	100,0%
Fon.Ter.	87,94%	10,21%	1,59%	0,26%	100,0%
Fondo Formazione PMI	70,66%	25,50%	3,67%	0,17%	100,0%
Fondo Artigianato Formazione	90,89%	8,88%	0,23%	0,01%	100,0%
For.Te	84,00%	13,08%	2,26%	0,66%	100,0%
Totale	81,91%	14,70%	2,83%	0,56%	100,0%

Fonte: elaborazione Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua su dati INPS. Rapporto sulla Formazione Continua 2007.

Un ulteriore dato riguarda le adesioni per classi dimensionali. Come ormai noto, Fondimpresa è l'organismo in cui si riscontra la maggiore eterogeneità (vi si trovano quote significative di imprese appartenenti a tutte le classi), mentre tutti gli altri Fondi sembrano essere maggiormente "specializzati", anche se in gradi e con intensità differenti in relazione alla platea di riferimento (tabella 3).

Dal punto di vista operativo, la cosiddetta fase di *start-up* (finanziata con le risorse del Ministero del lavoro) si è conclusa nel corso del 2007 per la maggioranza dei Fondi paritetici. Al giugno 2007 (tabella 4) erano stati finanziati circa 4.900 piani formativi che hanno coinvolto circa 580 mila lavoratori: si tratta di risultati rilevanti che sono stati ottenuti all'interno di un quadro certamente complesso in cui, in alcuni territori e settori, si evidenzia ancora una relativa difficoltà da parte della domanda di assorbire le risorse disponibili. Nello specifico si notano differenze sensibili per quanto riguarda le dimensioni medie dei piani formativi finanziati: ciò dipende dalle diverse strategie seguite dai Fondi nell'aggregare e nell'organizzare la domanda, ma anche dalla diversa composizione dei diversi bacini di riferimento.

Di fatto alla conclusione della fase di *start-up* è stato raggiunto mediamente il 10,3% dei lavoratori delle imprese aderenti, seppur, anche in questo caso, con una forte variabilità tra diversi i Fondi (tabella 5).

Differenze anche rilevanti continueranno probabilmente a registrarsi nel tempo, essendo essenzialmente legate ai cicli di programmazione di attività dei singoli Fondi. Un allargamento del coinvolgimento della domanda dipende da fattori che spesso ineriscono al sistema e alla cultura della formazione continua: finché una parte del sistema produttivo non percepisce la formazione come leva strategica di competitività permarranno problemi nella disponibilità ad investire tempo, ma, soprattutto, risorse finanziarie. Solo un maggior impegno economico in questa direzione potrà significativamente incidere sulla possibilità di distribuire in modo più capillare le risorse rese disponibili dai Fondi.

Tabella 4 - PIANI FORMATIVI FINANZIATI, IMPRESE E LAVORATORI COINVOLTI DALL'AVVIO DELLE ATTIVITÀ AL 30 GIUGNO 2007

FONDI	PIANI FORMATIVI FINANZIATI (A)	IMPRESE COINVOLTE (B)	IMPRESE PER PIANO B/A	LAVORATORI COINVOLTI (C)	LAVORATORI PER PIANO C/A	LAVORATORI PER IMPRESA C/B
Fon.Coop	386	1.431	3,71	20.845	54,00	14,57
Fon.Ter	707	1783	2,52	30.647	43,35	17,19
Fondimpresa	184	7.735	42,04	105.523	573,49	13,64
Fondir	332	544	1,64	7.314	22,03	13,44
Fondirigenti	246	3.799	15,44	11.572	47,04	3,05
Fondo Artigianato Formazione	740	5.769	7,80	24.410	32,99	4,23
Fondo Dirigenti PMI	25	37	1,48	87	3,48	2,35
Fondo Formazione PMI	910	3.274	3,60	22.890	25,15	6,99
Fondoprofessioni	383	1.722	4,50	8.814	23,01	5,12
For.Te	983	2.984	3,04	347.535	353,55	116,47
Totale	4.896	29.078	5,94	579.637	118,39	19,93

N.B. I dati riportati sono di diversa natura: alcuni Fondi hanno avuto modo di fornire dati relativi ad attività effettivamente avviate o concluse, altri hanno potuto fornire dati di "approvazione", relativi cioè a quanto previsto nei Piani formativi.

Fonte: elaborazione Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua. Rapporto sulla Formazione Continua 2007.

Tabella 5 - PERCENTUALI DI COINVOLGIMENTO DELLE IMPRESE ADERENTI AI FONDI E DEI LORO LAVORATORI NEI PIANI FORMATIVI FINANZIATI (aggiornamento al giugno 2007)

FONDI	ADESIONI ESPRESSE	IMPRESE COINVOLTE	%	LAVORATORI ADERENTI	LAVORATORI COINVOLTI	%
Fon.Coop	9.627	1.431	14,9	359.315	20.845	5,8
Fon.Ter	44.712	1783	4	329.486	30.647	9,3
Fondimpresa	42.257	7.735	18,3	2.272.980	105.523	4,6
Fondir	3.141	544	17,3	24.114	7.314	30,3
Fondirigenti	10.376	3.799	36,6	62.675	11.572	18,5
Fondo Artigianato Formazione	162.516	5.769	3,5	646.455	24.410	3,8
Fondo Dirigenti PMI	521	37	7,1	1.497	87	5,8
Fondo Formazione PMI	36.709	3.274	8,9	417.356	22.890	5,5
Fondoprofessioni	27.851	1.722	6,2	111.075	8.814	7,9
For.Te	88.419	2.984	3,4	1.344.466	347.535	25,8
Totale	426.129	29.078	6,8	5.569.419	572.203	10,3

N.B. Si ricorda che le elaborazioni sono state realizzate utilizzando i dati presenti nella banca dati INPS al netto delle "cessazioni".