



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO

XIV Rapporto

sulla Formazione Continua

Annualità 2012 - 2013

Dicembre 2013

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il Rapporto è stato elaborato dall'Isfol (Struttura Sistemi e Servizi Formativi – Responsabile: Domenico Nobili) per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro

Coordinamento del rapporto: *Davide Premutico, Pierluigi Richini.*

Coordinamento editoriale: *Monica Benincampi, Alessandra Calpini, Emanuela Francischelli*

Contributi Isfol: *Roberta D'Agostino (box 3.1), Roberto De Vincenzi (par. 4.3), Angelo Del Cimmuto (par. 1.4), Giuseppe Di Lieto (par.4.1.1), Emanuela Francischelli (par. 3.5.3, 3.5.4, 4.1, box 3.2, app. II), Chiara Loasses (par. 1.2.1, 5.2.3), Francesco Manente (app. III), Davide Premutico, (Introduzione, par. 1.1, 3.5.1, 3.5.2), Simona Pizzuti (par. 4.2.1), Pierluigi Richini (Introduzione, par. 2.2, 2.4, 2.5, 5.2.1, 5.2.2, app. I), Anna Maria Senatore (par. 3.1), Annamaria Sergi (par. 3.2, 3.5.4), Francesco Squeglia (par. 3.3, 3.4), Vincenza Tersigni (par. 1.3, 2.3), Benedetta Torchia (par. 4.2, 4.2.2), Anna Vaiasicca (par. 1.2, 2.1, 2.4.1, 5.1 box 5.1).*

Contributi Regione Emilia-Romagna: *Francesca Bergamini - Dirigente Servizio Programmazione, Valutazione e Interventi regionali nell'ambito delle politiche della formazione e del lavoro (par. 4.1.1)*

Elaborazioni statistiche Isfol: *Roberta D'Agostino (box 3.1), Angelo Del Cimmuto (par. 1.4), Sergio Ferri (par. 3.5.1), Chiara Loasses (par. 1.2), Vanessa Lupo (par. 3.1), Marco Patriarca (par. 1.1, 2.2), Davide Premutico (par. 1.1, 2.4, 3.2, 3.5.4), Paola Stocco (par. 3.1), Vincenza Tersigni (par. 1.3, 2.3), Enrico Toti (par. 3.1), Anna Vaiasicca (par. 1.2).*

Elaborazioni statistiche Istat: *Antonella Francescangeli (par. 2.3)*

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

Editing: *Alessandra Calpini.*

Indice

Introduzione	pag. 1
Capitolo 1 - Le dimensioni della formazione per i lavoratori e le imprese	
1.1 La formazione degli adulti: stato dell'arte e tendenze	pag. 4
1.1.1 Confronti internazionali	pag. 4
1.1.2 Approfondimenti sui dati nazionali	pag. 10
1.2 La formazione in impresa: i risultati dell'indagine Excelsior 2013	pag. 18
1.2.1 Riqualificazione del personale e procedure straordinarie per fronteggiare la crisi	pag. 24
1.3 La formazione continua nelle imprese: il contesto europeo e le specificità italiane	pag. 27
1.4 L'offerta di formazione professionale continua in ambito regionale tra persistenza della crisi e strategie di superamento	pag. 36
Capitolo 2 - La formazione continua e il supporto ai processi di innovazione e di internazionalizzazione dei mercati	
2.1 Innovazione e internazionalizzazione delle imprese come risposta alla crisi	pag. 45
2.2 Innovazione, risorse umane e apprendimento: una comparazione europea	pag. 48
2.3 La formazione e l'innovazione nell'indagine CVTS4	pag. 57
2.4 Innovazione e internazionalizzazione nelle iniziative finanziate dai Fondi interprofessionali	pag. 62
2.4.1 La formazione a supporto dei processi di innovazione negli Avvisi di Fondimpresa	pag. 66
2.5 Governare i processi di innovazione nei territori: primi risultati da un'indagine in tre Regioni italiane (Veneto, Piemonte e Puglia)	pag. 69
Capitolo 3 - Gli strumenti di finanziamento per la formazione continua	
3.1 Il Fondo Sociale Europeo a sostegno dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese	pag. 77
3.1.1 Lo stato di attuazione finanziario e fisico dei progetti di formazione continua	pag. 79
3.2 Le novità normative e l'andamento del contributo finanziario dello 0,30%	pag. 84
3.3 Andamento della Legge n. 236/93 art. 9	pag. 88
Box 3.1 - Analisi dei monitoraggi delle attività regionali finanziate attraverso le risorse della L. 236/93	pag. 91
3.4 Andamenti della Legge 53/00	pag. 93
3.5 I Fondi interprofessionali	pag. 96
3.5.1 Andamento e caratteristiche settoriali e territoriali delle adesioni delle imprese	pag. 96
3.5.2 I flussi finanziari	pag. 105

3.5.3	<i>Le attività dei Fondi interprofessionali: il quadro delle ultime novità</i>	pag. 107
	<i>Box 3.2 - La certificazione delle competenze nell'azione dei Fondi Interprofessionali</i>	pag. 110
3.5.4	<i>Le attività formative finanziate</i>	pag. 111
Capitolo 4 - Verso politiche attive integrate a supporto della formazione degli adulti		
4.1	<i>Gli sviluppi dei processi di integrazione tra le risorse a supporto della formazione continua</i>	pag. 133
4.1.1	<i>La Regione Emilia Romagna nel processo di integrazione con i Fondi interprofessionali</i>	pag. 140
4.2	<i>Il segmento della formazione tecnica superiore</i>	pag. 148
4.2.1	<i>Poli IFTS e formazione integrata: il caso del Friuli Venezia Giulia</i>	pag. 153
4.2.2	<i>Un primo bilancio degli IFTS dopo la riorganizzazione</i>	pag. 156
4.3	<i>Crisi e servizi integrati</i>	pag. 164
Capitolo 5 - Uno sguardo ai sistemi europei		
5.1	<i>Le ultime evoluzioni del modello francese a supporto della formazione dei lavoratori e delle imprese</i>	pag. 177
	<i>Box 5.1 - Indagine sull'impatto del CIF nei percorsi professionali</i>	pag. 183
5.2	<i>Recenti sviluppi del sistema di formazione degli adulti nel Regno Unito: la risposta inglese alla crisi</i>	pag. 184
5.2.1	<i>L'impatto della recessione sulla formazione nei luoghi di lavoro</i>	pag. 184
5.2.2	<i>Il sostegno alla formazione nelle imprese</i>	pag. 187
5.2.3	<i>Il sostegno alla formazione degli adulti</i>	pag. 190
Appendici		
Appendice I	Indicatori statistici di capacità competitiva impiegati nel par. 2.5	pag. 194
Appendice II	Caratteristiche degli Avvisi emanati nel corso del 2013 dai Fondi interprofessionali	pag. 196
Appendice III	Dettaglio cartografico delle adesioni ai Fondi interprofessionali	pag. 206

Introduzione

Un Paese investito da una crisi di gravità eccezionale può trovarsi nelle condizioni di dover adottare misure straordinarie e temporanee, assegnare priorità di intervento non programmate attingendo nel recinto di risorse scarse, spesso “altre”, ossia dedicate a finalità diverse da quelle per cui vengono disposte a livello normativo. È il caso di questi anni in cui le risorse a sostegno della formazione, dapprima quelle FSE, a cui si sono affiancate via via quelle assegnate alle Regioni con i decreti 236/93 e, nel 2013, una parte consistente del contributo dello 0,30% anche destinato ai Fondi interprofessionali (ben 328 milioni complessivi su una stima di circa 800 milioni), sono state in parte utilizzate per interventi passivi di welfare, segnatamente per sostenere il reddito dei lavoratori in cassa integrazione in deroga e in mobilità in deroga.

Si tratta di un processo di erosione noto agli addetti ai lavori, ma invisibile ai più. In alcune scelte di intervento potrebbe leggersi un sottile retro-pensiero, mai sopito nella cultura socio-economica italiana, per cui la formazione professionale, specie quella finanziata, sia in fin dei conti a beneficio di un sistema auto-referenziale, che stenta a generare effettive occasioni di rilancio e di investimento per imprese e lavoratori e che non è in grado di innovarsi a partire da reali processi di qualità nei temi, nelle modalità e nelle finalità di erogazione. Un paradigma questo che non ha riscontro in altri paesi europei con cui l'Italia abitualmente si raffronta, dove la formazione è vissuta dal sistema nel suo insieme come occasione di investimento produttivo e anticiclico e dove per i singoli cittadini (lavoratori e non) si annovera nell'ambito delle cosiddette virtù civiche. Se il sistema di sostegno alla formazione è dunque giunto a questo stadio di *percezione* occorre evidentemente comprendere sia gli aspetti che lo hanno reso poco *credibile*, sia altri, di natura più strutturale a partire dai quali è possibile migliorarlo o cambiarne la logica di intervento.

Occorre, dunque, avviare una riflessione sulle politiche di formazione per le imprese e i lavoratori con la consapevolezza che il sistema produttivo italiano si trova di fronte a scelte non più rimandabili. I numerosi studi e ricerche compiuti nell'arco degli ultimi anni dimostrano che le imprese che sono riuscite a reagire alla crisi sono quelle che hanno provveduto, da un lato, ad innovare secondo una logica non solo incrementale bensì focalizzata allo sviluppo di nuovi prodotti maggiormente rispondenti alle necessità di mercati non confinati all'ambito domestico, ma globali. D'altro lato, quindi, le aziende che hanno reagito alla crisi, hanno saputo individuare e sviluppare una propria nuova collocazione nei mercati internazionali, laddove i loro prodotti (tradizionali o innovativi) possono trovare nuova e più ampia ricettività.

Da questo punto di vista l'Italia sconta scelte deboli, sia da parte del sistema delle imprese che delle politiche di sostegno, collocando la competitività del paese in posizione subalterna rispetto a quanto realizzato dai principali *competitor*. Laddove le dimensioni considerate sono proprio quelle dell'innovazione e dell'internazionalizzazione dei mercati, i risultati raggiunti sembrano essere dovuti più a forti determinazioni individuali che ad una cultura diffusa tra le imprese e nei territori, determinando anche sindromi di isolamento e sfiducia.

La formazione continua, in questi ambiti, riveste una funzione ancora ancillare: le imprese molto attive contemporaneamente sia sul piano dell'innovazione che in quello della formazione sono il 5,3% della popolazione delle imprese con più di 10 addetti. Indubbiamente, come dimostrano ricerche in atto, la necessità di spostare l'attenzione dalla formazione formalizzata alla creazione di circuiti di apprendimento diffuso all'interno dell'impresa è sempre più pressante.

Si tratta, in questo ambito come in altri della formazione continua, di intervenire in misura non frammentata su necessità che sono di per sé complesse e integrate, riproducendo attraverso le policy la realtà dei fenomeni che le imprese e gli individui vivono quotidianamente.

In questa edizione, come in altre del Rapporto, si osserva come uno degli aspetti indubbiamente critici riguardi l'incredibile segmentazione di competenze, risorse, strategie di azione messe in campo; ad esempio, formalmente le filiere che si occupano di formazione continua sono almeno quattro (legge 236/93; legge 53/00; FSE, segnatamente l'Asse Adattabilità; Fondi interprofessionali, a cui si aggiungono ulteriori sostegni da parte di singole Regioni, iniziative una tantum e poco altro) che dispongono risorse per poco più di 1 miliardo di euro l'anno (mediamente, al lordo delle risorse impegnate per il sostegno al reddito) gestite da diversi soggetti che agiscono sui territori secondo policy e strategie a diversa portata sul piano territoriale (nazionale o locale) o su quello dei temi e delle priorità.

Certamente la spinta verso l'integrazione tra fonti di finanziamento a sostegno della formazione continua è un segnale di controtendenza, ma indubbiamente rimane inadeguato per dimensioni finanziarie, imprese e territori coinvolti se si guarda la portata delle cosiddette sperimentazioni in atto. La dimensione sistemica, in tutto questo ne soffre. È quindi verso i "piccoli passi" che occorre porre l'attenzione, analizzando e valorizzando specifiche iniziative, poiché in esse può essere intravisto l'inizio di un processo di rinnovamento verso l'affermazione di un nuovo modello di intervento.

Nel Rapporto ne sono stati evidenziati alcuni esempi, che nascono spesso proprio dalla necessità di rispondere, nella *penuria* di risorse, a un contestuale incremento di domanda di sostegno:

- si stanno affermando modalità di intervento che prevedono un raggio d'azione più ampio, che si misurano con lo sviluppo di un management aperto al nuovo, con nuove forme di organizzazione del lavoro, con lo sviluppo di pratiche facilitanti lo scambio tra lavoratori e tra essi e il management, con nuove capacità di integrazione tra conoscenze nuove ed esistenti;
- lo sviluppo di forme di integrazione tra imprese (in primo luogo attraverso il dispositivo dei Contratti di rete) si sta rivelando vincente, determinando un forte ripensamento dei modelli di business, di cooperazione, di rapporto con il mercato;
- la maggiore presenza, anche in alcuni avvisi dei Fondi interprofessionali, di temi che intendono affrontare in modo anti-ciclico la crisi e stimolare ad un tempo l'offerta formativa a pensare per *competenze*;
- l'adattamento progressivo dell'offerta formativa a rispondere a bisogni singoli ma compositi, centrati sempre più sulla necessità di integrare in un unico percorso di crescita strumenti e tecniche di sostegno che vanno dall'orientamento alla formazione fino all'inserimento, reinserimento o cambiamento rispetto al lavoro (interessanti spunti possono emergere dallo studio dei sistemi cosiddetti "dotati", che sono stati inizialmente esperiti in alcune regioni, specie del Nord, come sostegni ai cassa integrati in deroga e alle persone in mobilità in deroga);
- il tentativo di stringere raccordi tra il sistema di istruzione e i fabbisogni potenziali di competenze di specifici settori e territori, come si evince dal sistema degli IFTS e dei Poli Tecnici. Anche in questo caso è possibile intravedere alcune iniziative di formazione finanziata che mirano all'integrazione di reti territoriali, facilitando la cooperazione tra strutture dell'offerta professionale, dell'istruzione (dagli istituti tecnici alle università) e il tessuto produttivo.

A fronte di tali esperienze si potrebbero facilmente elencare le criticità che sono enucleabili all'interno del Rapporto, e che, partendo dall'oggettiva riduzione di risorse per la formazione, soprattutto per il 2013, riguardano in particolare la disomogeneità degli interventi sui territori che i

diversi sistemi regionali finanziano, spesso a scapito proprio di quei territori del Sud e delle Isole dove, al contrario, vi sarebbe maggiore necessità.

Oltretutto, a distanza di quasi un decennio dall'attivazione del sistema dei Fondi interprofessionali, occorre evidenziare come si scorgano diverse strategie di azione, non tutte efficaci, in particolare laddove esse sembrano replicare alcuni modelli regionali o dove sia carente una visione di crescita di settori e territori, assegnando priorità a temi poco proattivi, seppur rilevanti, quali la sicurezza nei luoghi di lavoro. Proprio i Fondi interprofessionali, che vedono ancora crescere il livello di adesioni (arrivato a 845mila matricole Inps e circa 9 milioni di dipendenti), stanno assumendo in modo sempre più chiaro il ruolo di principale attore di sostegno per le imprese e i lavoratori del settore privato: non a caso, il tema dell'integrazione formativa dei ruoli in azienda con status contrattuale diverso è ormai affrontato organicamente da alcuni Fondi, che consentono la partecipazione alle iniziative di formazione a imprenditori e ad altre figure autonome di staff all'impresa, in veste di uditori o richiedendo loro un contributo monetario diretto.

Partendo da queste osservazioni e analizzando le strategie che presto verranno messe in campo dalle Regioni in vista della nuova programmazione FSE 2014-2020, è sempre più probabile l'affermazione tacita di un modello "duale", non necessariamente separato, in cui le imprese e i loro lavoratori saranno supportati quasi esclusivamente dai Fondi interprofessionali, mentre i singoli adulti, specie se a rischio o difficilmente inseribili nel mercato del lavoro, saranno oggetto prioritario, se non esclusivo, di intervento da parte delle Regioni.

Il tema non è di poco conto e rimanda al modello complessivo di policy che il Paese consapevolmente e non "casualmente" intende darsi. In questa direzione, le esperienze europee descritte nel Rapporto evidenziano l'opportunità, per le politiche pubbliche, di accelerare in direzione di maggiori tutele per i lavoratori, che ne rafforzino l'occupabilità, e di più efficaci strumenti per le imprese, che le vedano al centro delle iniziative e le responsabilizzino nei confronti delle proprie risorse. L'estensione del diritto alla formazione per tutti i cittadini attivi, siano essi giovani che intendono entrare nel mercato del lavoro, disoccupati o occupati (indipendentemente dallo status contrattuale), promosso in Francia è indubbiamente un orientamento su cui possono confrontarsi le politiche nazionali, alla luce delle esperienze e dei modelli organizzativi adottati nelle misure in favore dei lavoratori in cassa integrazione in deroga e in mobilità in deroga, nonché in direzione della previsione di un nuovo sistema che assicuri la coniugazione di flessibilità e sicurezza. Analogamente, sulla scorta dell'esperienza inglese, possono essere pensati strumenti che integrino i nuovi cittadini del mercato globale del lavoro e che intervengano sulle più pressanti questioni di carattere sociale, in integrazione con le più generali politiche rivolte a target specifici di beneficiari (giovani, donne, migranti ecc.).

Sempre nel Regno Unito si assiste ad una maggiore attenzione all'impatto delle azioni formative (agli "outcomes" nell'esperienza del Programma *Employer Ownership of Skills Pilot*), in termini di nuova occupazione come di carriera dei beneficiari, che rappresenta una priorità anche nel nostro Paese, soprattutto alla luce dei nuovi orientamenti introdotti dall'Accordo di partenariato in funzione della nuova programmazione di Fondo Sociale Europeo.

La definizione puntuale di "outcomes" anche nel nostro sistema e la relativa valutazione dei loro effettivi conseguimenti, non potrà che determinare un orientamento positivo e maggiormente dirimente nell'evoluzione delle nuove policy per la formazione continua.