

Articolo 10

Diritto alla formazione professionale

§. 1

In Italia è in atto un profondo processo di riforma del sistema educativo che riguarda anche il sistema di istruzione e formazione professionale.

Gli **obiettivi e le priorità in tema di formazione professionale** sono stati formulati nel libro bianco sul mercato del lavoro in Italia (ottobre 2001). La strategia delineata indica la formazione professionale quale strumento che contribuisce a conseguire l'aumento del tasso di occupazione previsto, pari al 70%, entro il 2010. In particolare le proposte per lo sviluppo del sistema formativo riguardano l'incentivazione della formazione in alternanza, che può ridurre le difficoltà e i tempi della transizione scuola lavoro e la formazione continua per salvaguardare ed elevare la qualificazione delle risorse umane.

Tali obiettivi sono stati confermati e specificati nell'ambito del Patto per l'Italia (luglio 2002), un accordo stipulato dal Governo con le principali organizzazioni imprenditoriali e sindacali, confermando altresì quanto già definito nel Piano Nazionale per l'Occupazione (NAP 2002). Per dare attuazione alle strategie di sviluppo del governo, di recente sono state approvate due leggi di riforma:

- legge 53/2003 di riforma del sistema di istruzione e formazione
- legge 30/2003 su mercato del lavoro e occupazione.

La legge 53/03 ricompone in un'unica realtà i due sistemi, tradizionalmente distinti, dell'istruzione e della formazione professionale, che vengono riconosciuti come rispondenti ai medesimi obiettivi di promozione della crescita e di valorizzazione della persona e del cittadino. Nel nuovo sistema, dopo la scuola secondaria inferiore, i giovani possono proseguire gli studi nei licei o nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, considerati i percorsi paralleli di pari dignità, aventi ciascuno una propria identità e specifiche finalità. L'obiettivo è di assicurare che tutti i giovani conseguano almeno un diploma o una qualifica professionale prima di entrare nel mercato del lavoro.

Le disposizioni adottate con la legge 30/03 riguardano, in particolare: la riforma dei servizi per l'impiego; la riforma dei contratti di apprendistato; la sostituzione dei contratti di formazione e lavoro con i contratti di inserimento; la riforma del lavoro part-time e l'introduzione di tipologie contrattuali innovative.

Un'importante modifica normativa ha, inoltre, interessato il testo costituzionale (legge costituzionale 3/2002). Nel nuovo quadro lo **Stato** conserva la **competenza esclusiva sulle "norme generali sull'istruzione", determina i livelli normativi delle prestazioni e cura i rapporti con l'Unione europea. Le regioni hanno competenza esclusiva per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; è loro riconosciuta l'esclusiva responsabilità per il processo di programmazione.** Le regioni esercitano la loro competenza in materia, delegando o trasferendo alcune funzioni alle province. L'istruzione scolastica ed universitaria è di competenza del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (ora Ministero della Pubblica Istruzione) Il Ministero del

lavoro e delle politiche sociali (ora Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale), governa e indirizza le politiche del lavoro, al cui interno la formazione professionale occupa un ruolo centrale come politica attiva.

I dispositivi normativi preesistenti alla suddetta legislazione di riforma, maggiormente rilevanti, sono:

- la **legge 388/00** (rivista dalla legge 289/02), che ha portato alla costituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua;
- la **legge 53/00**, che ha introdotto il diritto del lavoratore ad usufruire di “congedi formativi” per la partecipazione a progetti di formazione presentati dal lavoratore stesso a titolo individuale oppure facendo riferimento ad accordi contrattuali;
- la **legge 144/99** in materia di formazione iniziale, che ha introdotto l’obbligo di partecipare ad uno dei tre canali del sistema formativo (sistema d’istruzione, formazione professionale e apprendistato) fino al 18° anno di età;
- la **legge 196/97**, che ha individuato i requisiti per accreditare le strutture di formazione cui affidare la gestione delle attività, ha rilanciato la formazione in apprendistato, ha introdotto il tirocinio formativo e di orientamento, ha promosso la definizione di un sistema per la certificazione delle competenze e per il riconoscimento dei crediti;
- la **legge 236/99** sulla formazione continua.

Con la legge n. 53/2003 ed il successivo decreto legislativo n. 76/05, di attuazione della citata legge, l’obbligo scolastico e l’obbligo formativo sono stati ampliati e ridefiniti nel diritto dovere all’istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, ovvero sino al conseguimento di una qualifica professionale, di durata almeno triennale, entro il 18° anno di età. L’attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale.

Con la nuova normativa sul secondo ciclo d'istruzione, viene ribadito che i **percorsi liceali** e i percorsi di **istruzione** e **formazione professionale** nei quali si realizza il diritto-dovere all’istruzione e formazione sono di pari dignità e si propongono il fine comune di promuovere l’educazione alla convivenza civile, la crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il saper essere, il saper fare e l’agire, e la riflessione critica su di essi, nonché di incrementare l’autonoma capacità di giudizio e l’esercizio della responsabilità personale e sociale curando anche l’acquisizione delle competenze e l’ampliamento delle conoscenze, delle abilità, delle capacità e delle attitudini relative all’uso delle nuove tecnologie e la padronanza di una lingua europea, oltre all’italiano e all’inglese... Essi assicurano gli strumenti indispensabili per l’apprendimento lungo tutto l’arco della vita”.

Per assicurare la realizzazione dell’obiettivo della pari dignità tra i due sistemi – licei e istruzione e formazione professionale, in tale decreto sono definiti i livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni devono osservare ai fini dell’esercizio della competenza legislativa esclusiva, prevista dalla Costituzione, e dell’organizzazione dei relativi servizi.

Per accompagnare la fase di transizione del processo di trasformazione fino alla compiuta attuazione della legge 53/2003, il 19 giugno 2003 lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali hanno siglato l'accordo quadro per la realizzazione, dall'anno scolastico 2003/2004, di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale che:

- abbia durata almeno triennale;
- contenga discipline ed attività attinenti sia alla formazione culturale generale sia alle aree professionali interessate;
- consenta il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al secondo livello europeo.

I giovani che frequentano i percorsi di istruzione e formazione professionale possono spendere, per la prima volta, su tutto il territorio nazionale, le qualifiche di formazione professionale rilasciate dalle singole Regioni e possono proseguire gli studi nella scuola con il riconoscimento delle competenze acquisite anche in modo non formale e informale. Infatti, gli strumenti adottati con l'Accordo quadro Conferenza unificata 28 ottobre 2004, pubblicato sulla G.U. n. 286 del 6 dicembre 2004, sulla certificazione, il riconoscimento dei crediti e i passaggi tra i sistemi formativi, consentono di rendere trasparente il percorso formativo seguito, il livello delle competenze possedute - anche con riferimento ai parametri europei - e l'indicazione del settore e dell'attività economica cui la qualifica professionale si riferisce. Tali dispositivi rappresentano un efficace supporto al rientro in formazione dei giovani e degli adulti, anche in coerenza con gli impegni assunti dal nostro Paese in sede comunitaria.

Nell'anno scolastico **2003/2004**, **418** istituti secondari superiori hanno realizzato progetti sperimentali che hanno coinvolto **20.391 ragazzi** di 15-17 anni. Gli istituti maggiormente interessati sono stati gli Istituti tecnici e professionali (con 8-9.000 studenti); significativa è stata anche la partecipazione degli Istituti magistrali e Licei scientifici.

Il protocollo d'intesa con Unioncamere ha consentito la realizzazione di ulteriori esperienze di alternanza per **5.520** studenti in **294** scuole di 84 province, per un totale di **277** corsi.

Dal 2001 al 2004 è aumentato anche il numero dei giovani coinvolti nei tirocini di orientamento (da **210.000** a **270.000**) e nei tirocini di formazione (da **160.647** a **229.838**).

Nell'anno scolastico **2004/2005** hanno funzionato **3.448 percorsi triennali** destinati a **62.695 studenti**, di cui **99** rivolti a **1.670 studenti**, che hanno iniziato i percorsi nell'anno 2002/2003 per effetto degli accordi stipulati con alcune Regioni prima della definizione del citato accordo quadro.

Inoltre, in alcune Regioni sono già in atto sperimentazioni per il conseguimento del diploma professionale a conclusione del quarto anno dei citati percorsi.

Per la realizzazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale è destinata, per l'anno **2005**, la somma di **euro 45.650.000**, mediante l'utilizzazione

dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria per il 2005).

N. sedi: 1.401

N. alunni: 545.872 di cui Numero portatori di handicap: 20.647

N docenti di ruolo: 47.310

Dalla quarta rilevazione **sull'offerta di formazione professionale in Italia**, condotta dall'ISFOL nel 2004, si stima che ogni anno siano mediamente tra **1500 e 1600** le sedi che in Italia erogano attività formative finanziate con fondi pubblici.

Il che, tuttavia, non significa che i soggetti della formazione professionale a finanziamento pubblico attivi sul territorio siano sempre gli stessi; infatti, un quadriennio di analisi su scala nazionale ripetute con cadenza regolare, ha permesso di rilevare un tasso di ricambio annuale che oscilla attorno al 25%.

Nel corso degli anni si è confermata una certa preminenza relativa degli Enti di formazione e dei loro consorzi; nel 2003 essi rappresentavano il 36,0% dei soggetti erogatori presenti nel Paese, ma è un dato che fotografa la realtà per difetto, in quanto gran parte delle voci raccolte nella variabile "altro" sono attribuibili a loro volta, in vario modo, ad enti di formazione. Pertanto non è forzato supporre che, nella ripartizione per natura giuridica dei soggetti erogatori, il peso effettivo degli Enti formazione e dei loro consorzi possa situarsi su valori prossimi al 50%.

Non trascurabile è anche l'incidenza di Associazioni e forme cooperative e quella degli Enti locali, mentre nel corso degli anni è costantemente cresciuta nel sistema formativo la presenza di Scuola ed Università. La prima rilevazione, relativa all'anno formativo 1999-00, attribuiva loro un peso pari al 2,6%, salito al 9,5% attuale.

In percentuale, i soggetti erogatori dell'offerta formativa in Italia sono così rappresentate:

<i>Tipologia</i>	<i>%</i>
Enti di formazione e loro consorzi	36,0
Associazioni , cooperative no profit	15,8
Regioni, province, comuni e loro consorzi	12,1
Istituti scolastici e università	9,5
Associazioni e consorzi di imprese	5,3
Enti/associazioni/organismi riferibili a parti sociali	2,5
C.C.I.A.	0,3
Altro	18,5
<i>Totale</i>	<i>100</i>

Le **1.380** Sedi formative censite nell'anno formativo **2002-03** hanno contato sull'attività di **51.558** unità di personale. Il valore medio di unità di personale è di 37,4 per Sede, mentre le risorse espressamente preposte ad attività formative per Sede sono state 28,7. Il 38,8%

delle risorse complessivamente impegnate nelle Sedi formative nel 2002-03 aveva un contratto di dipendenza ed il 61,2% era rappresentato da consulenti e collaboratori esterni. Il 76,9% delle risorse si è dedicato a servizi formativi, il 12,6% a quelli amministrativi, il 6,1% ai servizi logistici ed il restante 4,4% ai servizi direttivi. Complessivamente, per ogni risorsa assunta con contratto dipendente ha operato 1,6% della risorsa con contratto di collaborazione o di consulenza.

Tra le risorse impiegate nei servizi formativi (39.662 unità) il rapporto è di 2,6 unità di collaboratori/consulenti per ogni dipendente interno. Ai due estremi, nel Nord Ovest sono stati registrati 3 formatori esterni per ogni formatore interno, al Sud il rapporto scende ad 1,9 formatori esterni per ogni formatore con contratto di dipendenza.

Istruzione secondaria di II grado

Anni scolastici	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Scuole	4.876	4.934	4.983	5.039
Alunni	2.442.575	2.465.416	2.479.237	2.521.581
Classi	113.950	113.700	114.440	116.387
Docenti*	238.611	232.502	229.719	233.161

Fonte: MIUR. "La scuola statale: sintesi dei dati. a.s. 2005-2006".

* Il numero dei docenti è comprensivo di quelli a tempo indeterminato e di quelli a tempo determinato annuale.

Nell'anno scolastico **2005/2006** la scuola secondaria di II grado ha registrato 2,5 milioni di alunni anche per effetto delle nuove norme sul diritto-dovere all'istruzione (decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76). Il 33,6% degli studenti del primo anno frequenta gli istituti tecnici; il 23,1% gli istituti professionali, il 21,7% il liceo scientifico, il 10,2% il liceo classico, il 7,5% l'ex-istituto magistrale, il 3,9% gli istituti d'arte e i licei artistici.

Da un' "Indagine campionaria su scrutini ed esami di licenza", condotta dal Ministero dell'Istruzione e relativa all'anno 2005-2006, emerge che la possibilità di essere promossi a fine anno diminuisce all'aumentare del livello scolastico. Nella scuola primaria l'incidenza dei non ammessi alla classe successiva è trascurabile (0,3% di insuccessi), cresce invece nella secondaria di I grado (2,5%) per raggiungere il 12,2% in quella di II grado.

Nella scuola secondaria di II grado il superamento del primo anno si conferma il più difficile: nell'A.S. **2003-2004** il **15,6%** degli studenti non è stato ammesso a frequentare la classe successiva mentre nell'A.S. **2004-2005** tale percentuale raggiungeva il **16,3%**. La quota dei non ammessi diviene però meno rilevante nei successivi anni di corso. Inoltre, nell'A.S. 2003/2004, la quota di giovani che non ha superato gli scrutini risultava più elevata negli Istituti professionali e tecnici (rispettivamente 18,1% e 15,3%), mentre raggiungeva il minimo nei licei classici e in quelli scientifici (5,4% e 6,7%).

Riguardo gli esami di Stato, nell'anno scolastico **2004-2005**, su un campione di oltre **350.000 esaminati**, il tasso di diploma è risultato del **96,5%**, un dato stazionario rispetto all'anno scolastico precedente. La maggiore selezione avviene tra i candidati esterni: di questi solo l'80,3% supera l'esame di Stato a fronte del 97,2% relativo ai candidati interni.

Per quanto riguarda l'indirizzo, gli studenti che superano gli esami con maggiore successo sono quelli del liceo classico e scientifico (rispettivamente il 99% e 98,6% degli esaminati), insieme a quelli dei licei socio-psico-pedagogici (98,2%), mentre negli Istituti tecnici e in quelli professionali la quota dei diplomati è leggermente inferiore alla media nazionale (rispettivamente 95,2% e 94,5%). La percentuale dei promossi nelle scuole paritarie è più elevata negli istituti tecnici e professionali rispetto alle scuole statali, mentre nel caso dei licei le differenze sono trascurabili. I dati sulle votazioni rispecchiano risultati diversificati dei giovani diplomati. Una quota consistente (20%) supera brillantemente l'esame (tra 91 e 100), ma risulta elevata (40,4%) la percentuale di quanti non superano la votazione di 70. I più bravi sono gli studenti dei licei che per oltre il 40% ottengono una votazione maggiore di 80 contro il 25,1% degli studenti professionali. Un risultato costante negli anni è la migliore performance delle ragazze, confermata anche nel 2006. La percentuale di quante conseguono il diploma supera di oltre due punti quella dei loro compagni (97,7% contro il 95,3% dei maschi), così come più alta è anche la quota di diplomate con i voti migliori: il 25,1% delle ragazze si diploma con oltre 90, a fronte del 14,6% dei ragazzi. Le ragazze concludono anche gli studi con maggiore regolarità rispetto ai ragazzi, risultando la quota delle diplomate entro i diciannove anni pari al 78,4% a fronte del 66,9% dei coetanei maschi.

Istruzione e Formazione Tecnica Superiore

Il sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), istituito nel 1999, prevede dei percorsi formativi che propongono specializzazioni rispondenti alla domanda proveniente dal mondo del lavoro pubblico e privato, secondo le priorità indicate dalla programmazione economica regionale. Accedono ai percorsi i giovani, gli adulti diplomati e, previo accreditamento delle competenze possedute, coloro che provengono dalla formazione professionale e dal mondo del lavoro.

Nel periodo 1999-2003 sono stati realizzati complessivamente **2.330 percorsi**, destinati ad un totale di **46.000 utenti**, con un impegno di spesa di oltre **450 milioni di euro** stanziati dal MIUR e dalle Regioni.

Istruzione universitaria

Il 12,7% degli italiani che hanno un'età compresa fra i 25 ed i 34 anni possiede un titolo di studio di livello universitario, una quota quasi doppia rispetto ai cinquantacinquesessantenni (6,8%). Questo risultato è effetto di un più generale processo che vede costantemente crescere il livello di istruzione delle classi giovanili, in particolare tra le donne che tra le due fasce di età fanno registrare un aumento della percentuale dei laureati dal 5,3% al 14,5%.

Il tasso di passaggio dalla scuola all'università è fortemente influenzato dal tipo di scuola secondaria frequentata: riguarda pressoché tutti i diplomati dei licei, mentre è decisamente più contenuto per gli istituti professionali (26,8%).

Nell'Anno Accademico **2003/2004** l'ammontare degli **iscritti** risulta pari a circa **1.800.000** unità, con un incremento del 2% rispetto all'anno precedente. L'area disciplinare più popolata è quella giuridica (13,2% degli iscritti), seguita da quella economico-statistica (12,8%), politico-sociale (12%) e da quella di ingegneria (11,9%).

Le donne, come ormai confermato da un trend di oltre 10 anni, sono più del 50% degli iscritti totali (il 55,8% nell'A.A. 2003/2004). Queste risultano iscritte più spesso alle aree di insegnamento (con il 90,5% di donne), linguistica (84,7%) e psicologica (81,5%).

Nel corso dell'ultimo decennio il numero dei laureati è stato in costante crescita: dal 2001 al 2003 si è avuto un incremento 33,8% nel numero dei **laureati**, passando dai **175.000** del 2001 ai **234.000** del 2003.

Nell'ambito del diritto allo studio, gli interventi in favore degli studenti si articolano in *trasferimenti in denaro* ed in *servizi*, come previsto dalla legge 2 dicembre 1991, n. 390. La legge citata prevede che ogni tre anni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano stabiliti i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché i criteri per la definizione delle relative procedure di selezione finalizzati all'accesso ai servizi ed al godimento degli interventi previsti dalla legge stessa. Le condizioni economiche degli studenti vengono individuate sulla base della natura e dell'ammontare del reddito imponibile e dell'ampiezza del nucleo familiare.

Alle iniziative degli enti per il diritto allo studio, si aggiungono, anche se in misura relativamente modesta, quelle delle università.

Nell'A.A. **2002/2003** quasi il **20%** degli studenti in corso ha beneficiato di una forma di aiuto in denaro. L'intervento per il diritto allo studio mostra una sensibile variabilità regionale, dovuta a molteplici fattori legati alle caratteristiche delle sedi universitarie e alle politiche delle regioni stesse.

Le borse di studio, di cui all'art. 8 della citata legge 390/91, sono erogate dagli enti regionali per il diritto allo studio e costituiscono la forma principale di sussidio. Le regioni, infatti, determinano la quota dei fondi destinati agli interventi per il diritto agli studi universitari, da devolvere annualmente all'erogazione di borse di studio per gli studenti iscritti ai corsi di diploma e di laurea nel rispetto dei requisiti minimi stabiliti dalla legge stessa. Esse, inoltre, possono anche trasferire i predetti fondi alle università, affinché queste provvedano ad erogare le borse. La disponibilità attuale è di quasi **12** borse per **100** iscritti in corso e soddisfa circa il **70%** degli studenti che risultano idonei rispetto ai requisiti richiesti per ottenerle. La spesa per il diritto allo studio ammonta in Italia a **641 milioni di euro**. Ciò significa che ogni iscritto in corso può contare mediamente su 566 euro. Alle borse di studio vengono destinati **399 milioni di euro** che equivalgono ad una spesa media per idoneo di 1.733 euro.

I corsi per adulti

All'interno del sistema scolastico, l'Educazione degli Adulti viene organizzata prevalentemente nei corsi serali degli Istituti di istruzione secondaria e dai Centri Territoriali Permanenti (CTP), istituiti nel 1997. Questi organizzano corsi per il conseguimento di un titolo di studio, per l'integrazione linguistica e sociale degli stranieri e per l'alfabetizzazione funzionale degli adulti.

Tra il 1998/1999 e il 2002/2003, i CTP, hanno fatto registrare una crescita molto decisa raggiungendo nell'ultimo anno le **546** unità, distribuite su tutto il territorio nazionale con una maggiore presenza nel Sud (**171** corsi) e nel Nord-est (**147** corsi).

Ancor più significativa è stata la crescita dell'offerta formativa e degli utenti: i **corsi** erogati hanno raggiunto la cifra di **20.124** e gli **studenti** quella di **414.663**.

Anche i corsi serali sono in aumento ed esprimono una crescita costante della domanda di istruzione superiore da parte della popolazione adulta. L'utenza passa dalle **42.413** unità del 2000/2001 alle oltre **60.000** del 2003/2004, con un incremento di poco inferiore al 50%.

Nell'anno scolastico **2003-2004** sono stati **686** gli Istituti di istruzione secondaria superiore presso i quali si sono svolti corsi serali per lavoratori, di questi più della metà sono istituti tecnici. Quasi il 70% degli iscritti frequenta infatti i corsi serali dell'istruzione tecnica (**43.174**), ed in particolare quelli erogati dagli istituti tecnici industriali (**13.555**) e commerciali (**20.388**); ma il dato più significativo riguarda gli utenti dei corsi serali dell'istruzione professionale che sono aumentati quasi del 60% nel periodo 2000-2004 (dai **10.391** del 2000/2001 ai **16.637** del 2003/2004).

La Formazione Continua

Il sistema italiano di formazione continua ha una storia recente ma ha già vissuto un rapidissimo sviluppo dovuto alla recente introduzione di molteplici strumenti e dispositivi di attuazione, diversi nella loro natura e nella ratio sottostante, oltre che nelle procedure di implementazione.

Tale sistema, alimentato da risorse pubbliche, si avvale di alcuni strumenti finanziari principali:

- il **Fondo Sociale Europeo**, che nella programmazione 2000-2006 prevede in tutte le regioni lo stanziamento di fondi per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle PMI;
- la **legge 236/93**, che istituisce un fondo per la formazione professionale attraverso il quale sono stati finanziati non solo interventi di formazione aziendale ma anche la sperimentazione di percorsi di formazione individuale e il finanziamento di piani formativi concordati dalle parti sociali a livello aziendale, settoriale e territoriale;
- la **legge 53/00**, che riconosce il diritto generale alla formazione lungo tutto l'arco della vita e a tal fine finanzia congedi formativi legati alla rimodulazione degli orari di lavoro;

- la **legge 388/00**, art. 118, che istituisce i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, gestiti dalle parti sociali e articolati regionalmente e territorialmente.

* * *

Per il **2002** si evidenzia un investimento complessivo per la **formazione professionale** di quasi **15 miliardi di euro**, pari all'1,2% del PIL.

La maggior parte delle risorse proviene da fonti pubbliche (60,3% nel 2002), così come assolutamente preponderanti sono le spese dirette rispetto ai costi indiretti (74,5%).

Occorre, infine, sottolineare che una quota consistente di queste risorse proviene dall'Unione Europea: infatti, prendendo in esame i soli costi diretti per la formazione, compresi i contributi non istituzionali (famiglie ed individui), il contributo comunitario (e le politiche da esso determinate) **rappresenta il 16,2% delle risorse spese nel 2002 (29,3% includendo anche la quota nazionale)**. Se si considera la sola spesa per il settore della formazione professionale in senso stretto, facente capo al Ministero del lavoro ed alle Regioni, il peso dei finanziamenti europei provenienti dal Fondo sociale europeo sale ancora, portandosi al 45,4%, ed all'86,8% comprendendo nella stima anche le quote obbligate di partecipazione statale e regionale (stima 2002).

La **spesa regionale per la formazione professionale**, nel 2002, ammontava a **4196,5 milioni di euro**. Di queste risorse sono state effettivamente impegnate **2855,2 milioni di euro** e spesi **2038,3 milioni di euro**.

Nel **2003** l'intervento pubblico in istruzione, formazione e ricerca universitaria è stato di quasi **65 miliardi di euro** (+ 3,8% rispetto al 2002); di questi oltre 50,5 miliardi sono andati a favore della scuola con un incremento del + 5,6% rispetto al 2002. L'incidenza complessiva rispetto al PIL si è attestata intorno al 5% con un lieve aumento rispetto all'anno precedente.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in adempimento a quanto previsto dall'Accordo Stato Regioni del 18 febbraio 2000, ha emanato il D.M. 174/2001 che definisce le procedure per l'avvio di un sistema nazionale di **certificazione delle competenze nella formazione professionale**, al fine di garantire la trasparenza dei percorsi formativi, permettere la realizzazione delle "passerelle" tra i diversi sistemi ed agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il decreto contiene la previsione della definizione di *standard minimi di competenza*, da attuarsi con provvedimenti successivi, al fine di assicurare basi minime omogenee su tutto il territorio nazionale.

Gli *standard minimi di competenza* contengono, in relazione ai diversi settori produttivi:

- a) il riferimento alla figura o gruppi di figure professionali e alle attività o aree che le caratterizzano;
- b) la descrizione delle competenze professionali e i criteri per la valutazione del possesso di tali competenze;

- c) l'individuazione della soglia minima riferita al possesso delle competenze, necessaria per la certificazione.

La certificazione delle competenze può essere effettuata:

- a) al termine di un percorso di formazione professionale di norma finalizzato all'acquisizione di una qualifica;
- b) in esito a percorsi di formazione parziali ovvero in caso di abbandono precoce del percorso formativo o in percorsi che non conducono all'acquisizione di una qualifica;
- c) a seguito di esperienze di lavoro e di autoformazione su richiesta degli interessati, per l'ammissione ai diversi livelli del sistema d'istruzione e di formazione professionale o per l'acquisizione di una qualifica o di un titolo di studio.

Le regioni provvedono a rendere trasparenti le certificazioni anche attraverso la definizione di procedure comuni e l'adozione di strumenti idonei.

Sempre in materia di **certificazione**, il decreto ministeriale 21 luglio 2004 ha stabilito la composizione delle Commissioni di certificazione istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province delineandone le modalità del procedimento di certificazione di loro competenza; il decreto 14 giugno dello stesso anno ha istituito l'albo informatico delle commissioni di certificazione presso le Università, pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie. Al gennaio 2006 le commissioni costituite erano 53, di cui 50 presso le Direzioni Provinciali del Lavoro e 3 presso Università (Reggio Emilia, Venezia, Genova) mentre i dati sul numero dei contratti depositati si fermano alla primavera 2005 (circa 370).

* * *

Con riferimento alle richieste del Comitato se vi siano posti sufficienti rispetto alla domanda di formazione e circa la parità di accesso con i cittadini dei paesi firmatari della Carta Sociale all'apprendistato e altri dispositivi di formazione, la risposta è affermativa in entrambi i casi.

* * *

Dal "Monitoraggio delle politiche occupazionali del lavoro – anno 2003", redatto dal Ministero del Lavoro, risulta che nel **2002**, a fronte di un aumento del tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni e che si attesta al 55,4%, si registra una diminuzione degli occupati nella popolazione tra i 15 e i 24 anni, che passa dal 25,9% al 25,5%. Tale risultato è peraltro da connettere in buona parte all'ulteriore aumento dei tassi di partecipazione alle attività scolastiche e formative. Se infatti si considera l'incidenza delle persone in cerca di lavoro sul totale della popolazione tra i 15 e i 24 anni, il 2002 registra un valore del 9,5% in ulteriore flessione rispetto al 10,2% del 2001.

Nel periodo **2004-2005**, come indicato dal Ministero del Lavoro nell'"Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro – anno 2006" si è registrato un **aumento di 192.000 studenti nella fascia di età 15- 24 anni**.

Da un'indagine svolta dall'ISTAT nel corso del 2006 sulla condizione occupazionale dei giovani in possesso di diploma di scuola secondaria superiore e di laurea, denominata *"Università e lavoro"*, emerge che un titolo di studio elevato consente di trovare lavoro più facilmente. Nel **2004**, a tre anni dal conseguimento del titolo, il **56%** dei laureati svolgeva un lavoro continuativo contro soltanto il **35%** dei diplomati di scuola superiore. In ogni caso la partecipazione al mercato del lavoro è misurata dal tasso di attività: la quota di popolazione occupata o che è in cerca di occupazione. Nel **2005**, **77** giovani (25-34 anni) su **100** lavorano o cercano un'occupazione. Forti differenze si registrano nelle diverse aree del Paese: al Nord sono "attivi" circa **87** giovani su **100**, nel Mezzogiorno solamente **64**. I giovani meridionali, inoltre, incontrano maggiori difficoltà di inserimento lavorativo rispetto a quelli del Nord: nel Mezzogiorno solo **52** su **100** hanno un lavoro, mentre nel Nord sono occupati **82** su **100**. Infine, il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno è quattro volte più alto che al Nord. La presenza femminile nel mercato del lavoro è più bassa di quella maschile: il tasso di attività supera l'**87%** per i giovani uomini, contro il **67%** delle giovani donne. Continuare a studiare conviene, anche se gli effetti di questa scelta possono non essere da subito evidenti. Infatti, nel periodo immediatamente successivo alla conclusione degli studi, la differenza nei tassi di disoccupazione tra i laureati e i diplomati di scuola secondaria superiore indica un leggerissimo vantaggio per chi possiede un diploma (il **21,1%** contro il **21,9%**). Tuttavia questa situazione cambia già nel secondo quinquennio dopo il conseguimento del titolo di studio: per i laureati 30-34enni la disoccupazione scende all'**8,7%**, mentre tra i diplomati di 25-29 anni si attesta al **10,7%**.

§. 2

Il contratto di apprendistato, come previsto dalla **legge 30/03** e dal **decreto attuativo della riforma 276/03 (titolo VI, capo I, artt.47-53)**, consente di assolvere al diritto-dovere di istruzione e formazione e di accedere all'apprendimento professionalizzante e alla specializzazione tecnica-superiore.

Tre sono le nuove tipologie di apprendistato:

- **Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione**
Applicato a tutti i settori di attività, riguarda giovani tra i 15 e i 18 anni. È finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale. La durata non può essere superiore ai tre anni.
- **Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione**
Applicato a tutti i settori di attività, riguarda giovani tra i 18 e i 29 anni. È finalizzato al conseguimento di titoli di livello secondario (universitario, alta formazione, specializzazione tecnica superiore. La durata è rimessa alle regioni.)
- **Apprendistato professionalizzante**
Applicato a tutti i settori di attività, riguarda giovani tra i 18 e i 29 anni. È finalizzato al conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro. La durata va da 2 a 6 anni.

Apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione

Con questa tipologia di contratto possono essere assunti i giovani che hanno compiuto i 15 anni (art. 48). Questa forma di contratto può essere utilizzata da tutti i settori di attività, purché sia finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale.

La durata non può essere superiore ai 3 anni. Il decreto fornisce i criteri per determinare la durata del contratto, che dovrà essere definita in funzione:

- della qualifica da conseguire
- del titolo di studio
- dei crediti professionali e formativi acquisiti
- del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l'accertamento dei crediti formativi in base alla legge 28 marzo 2003 n. 53.

La determinazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto dei seguenti criteri:

- definizione della qualifica professionale ai sensi della legge 28 marzo 2003 n. 53

- previsione di un monte ore di formazione esterna o interna all'azienda congruo al conseguimento della qualifica professionale e coerente alla durata del contratto
- rinvio ai contratti collettivi per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale
- riconoscimento della qualifica professionale, ai fini contrattuali, sulla base dei risultati conseguiti durante la formazione interna ed esterna all'azienda
- registrazione della formazione effettuata sul libretto formativo
- presenza di un tutor aziendale con formazione e competenze adeguate.

Apprendistato professionalizzante

Il contratto di apprendistato professionalizzante è, sostanzialmente, l'erede delle due precedenti forme contrattuali, cioè il contratto di apprendistato e il contratto di formazione e lavoro. Può essere stipulato con qualunque giovane che, completato il percorso scolastico, intende inserirsi in modo definitivo nel lavoro e perciò ha bisogno di conseguire una specifica qualificazione professionale direttamente sul campo.

Possono siglare questa forma di contratto tutti i datori di lavoro. Sul versante dei giovani, la sola limitazione prevista è quella dell'età, che non può essere inferiore a 18 anni né superiore a 29.

La durata deve essere compresa tra 2 e 6 anni (compresi, se presenti, i periodi di apprendistato svolti nell'ambito della prima tipologia). La durata del contratto è determinata dai contratti collettivi in funzione del tipo di qualificazione da conseguire.

Gli aspetti formativi verranno regolamentati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano in base ai seguenti criteri direttivi:

- previsione di un monte ore di formazione formale esterna o interna all'azienda di almeno 120 ore per anno per l'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali
- rinvio ai contratti collettivi per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale
- riconoscimento della qualifica professionale sulla base dei risultati conseguiti durante la formazione.
- registrazione della formazione effettuata sul libretto formativo.
- presenza di un tutor aziendale con formazione e competenze adeguate. A tal proposito si ricorda che il Decreto del Ministero del Lavoro n. 22/2000 aveva introdotto l'obbligo per il tutor aziendale di partecipare a iniziative informative di almeno otto ore organizzate dalle strutture che erogano la formazione esterna per gli apprendisti.

Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione

Questa terza tipologia di contratto è sicuramente la più innovativa; per questo per la sua attuazione occorrerà probabilmente più tempo. Questi contratti dovrebbero infatti inserirsi nell'ambito della Riforma Moratti (legge n. 53/2003), e più esattamente dove viene previsto (art. 2 lettera g), anche per il conseguimento del diploma, il percorso scuola-lavoro e l'apprendistato.

Come per l'apprendistato professionalizzante, il limite d'età per i giovani è 18-29 anni. Per quanto riguarda la durata, è rimessa alle Regioni, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro, le Università e le altre istituzioni formative.

Lo scopo è il conseguimento del titolo di studio di livello secondario, universitario, dell'alta formazione, o la specializzazione tecnica superiore (Ifts).

Anche in questo caso la determinazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni ma, a differenza delle precedenti ipotesi, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro, le Università e le altre istituzioni formative.

Caratteristiche generali dei tre tipi di contratto

Il contratto va obbligatoriamente redatto per iscritto, pena la nullità del rapporto di lavoro che deve essere considerato ordinario, a tempo indeterminato. Ciò significa che, se al termine del periodo di "addestramento" il datore di lavoro non interviene per interromperlo, il contratto si assesta automaticamente come contratto ordinario.

Sussiste il divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato **senza una giusta causa**. La giusta causa deve intendersi riferita alla "ragione aziendale", qualora si renda necessario ridurre i volumi di lavoro o riorganizzare la struttura.

Solo in questa ipotesi il contratto può essere rescisso.

Per il lavoratore, invece è possibile recedere tramite dimissioni.

I crediti formativi eventualmente acquisiti, potranno essere utilizzati dal medesimo lavoratore **solo** nel caso in cui egli acceda ad un analogo percorso formativo appartenente alla medesima qualifica.

Entro 12 mesi dell'entrata in vigore del decreto saranno definite le modalità di riconoscimento dei crediti. Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali, è istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni

Il contratto deve indicare, oltre ai dati che in generale deve contenere ogni lettera di assunzione:

la prestazione lavorativa oggetto del contratto

- il piano formativo individuale;
- la qualifica che potrà essere conseguita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale e extra - aziendale;

Il numero massimo di apprendisti non può superare il 100% dei lavoratori qualificati e specializzati. Se un datore di lavoro non ne ha oppure ne ha meno di tre, può assumere fino a un massimo di tre apprendisti.

Per l'apprendista permane il divieto di retribuzione a cottimo.

In caso di passaggio dal diritto-dovere di istruzione e formazione all'apprendistato professionalizzante, è possibile sommare i periodi fino al limite massimo di durata previsto per il secondo (6 anni).

La categoria di inquadramento non potrà essere inferiore di più di due livelli a quella spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

La retribuzione è fissata dai contratti collettivi di lavoro; è calcolata mediante una quota percentuale sui minimi stabiliti per i lavoratori qualificati. E' però prevista una progressione della retribuzione legata all'acquisizione della professionalità fino al raggiungimento della parità contributiva.

In caso di inadempimento nell'erogazione della formazione il datore di lavoro è tenuto a versare i contributi agevolati maggiorati del 100%.

Per quanto riguarda il regime previdenziale e assistenziale, le nuove disposizioni confermano quanto previsto dalla legge 25/1955 e successive modificazioni e integrazioni.

In Italia nei primi otto mesi del **2004** si sono registrati in media **533.552 apprendisti occupati** (dati INPS, media degli stock mensili). Si conferma, quindi, il trend positivo dell'occupazione in apprendistato registrato negli anni precedenti; anzi, l'aumento che si evidenzia per il 2004 sembra indicare una maggiore vivacità dell'occupazione legata a questa tipologia di contratto nel medesimo anno (+ 7,3% rispetto al 2003).

Il contesto in cui il contratto di apprendistato cresce è un contesto di occupazione in aumento per la popolazione complessiva, che nel 2004 ha fatto registrare un incremento dello 0,7%. La crescita più ampia dell'occupazione riguarda i giovani nel Mezzogiorno, per i quali il tasso di occupazione passa dal **24,9%** al **27,2%** (fascia d'età 15-24 anni). Contestualmente la crescita degli apprendisti occupati è del 16,6%.

Le caratteristiche strutturali dell'occupazione in apprendistato nel 2004 sostanzialmente confermano i risultati dell'annualità precedente. Si attenua la leggera prevalenza di maschi (55,3%); comunque l'apprendistato presenta una situazione più favorevole per le femmine rispetto alla ripartizione per genere del totale degli occupati. Rispetto all'età, a livello nazionale la classe modale è sempre più quella dei 18-21enni (45,2%), e un aumento si registra pure per la quota di 22-24enni (32,2%); tuttavia gli scostamenti rispetto al trend generale sono significativi in alcune Regioni. Sul livello di istruzione degli apprendisti, si conferma che uno su due possiede al più la licenza media.

Nel 2004 le unità di formazione esterna all'impresa hanno coinvolto un numero di apprendisti pari a **107.371 unità**, che rappresentano il 24,8% del totale degli apprendisti occupati. Allargando il campo di osservazione al quadriennio **2001-2004** si rileva che nel periodo le attività formative hanno coinvolto un numero sempre crescente di apprendisti. In particolare, il grande boom dell'offerta formativa è stato nel 2002, con un incremento degli apprendisti formati del **66,8%**. Il dato è frutto degli sforzi organizzativi fatti dalle Regioni, che in molti casi hanno consentito di impiantare sistemi territoriali per l'apprendistato in grado di coinvolgere il numero più alto di apprendisti in rapporto alle risorse disponibili.

Per il **2004** il numero complessivo degli apprendisti adolescenti risulta essere pari a **42.831 unità**, che rappresentano circa il 9% del totale degli apprendisti presenti sul territorio nazionale. Rispetto al 2003 non si rilevano grandi variazioni sugli occupati pur in presenza di segnali in crescita.

Fra le iniziative di supporto alla crescita del sistema di formazione esterna per apprendistato, gli interventi per i tutor aziendali svolgono sempre un ruolo di primo

piano. La formazione dei tutor aziendali è un fenomeno che ormai ha assunto dimensioni rilevanti, visto che in tutta Italia nel **2004** sono stati coinvolti quasi **43.000 tutor**.

Per quanto riguarda, invece, gli altri operatori del sistema per apprendistato coinvolti nella formazione, *formatori* e *tutor* delle strutture formative, i dati relativi alle iniziative realizzate nel 2004 evidenziano una forte flessione rispetto al 2003; il numero dei partecipanti passa dai 6.086 del 2003 ai 4.127 del 2004, facendo segnalare una riduzione delle iniziative di circa un terzo.

Per sostenere il sistema di formazione per apprendistato e realizzare gli interventi formativi e le azioni a supporto, nel 2004 le Regioni e le Province Autonome hanno impegnato oltre **141 milioni di euro**. Il trend delle risorse impegnate nel corso del triennio 2002-2004 non evidenzia un andamento lineare: nel 2003 gli impegni regionali sono aumentati, come media nazionale, di oltre un terzo; al contrario, nel 2004 le risorse impegnate sono diminuite del 17,5%.

Per quanto concerne, invece, la spesa per l'apprendistato, nel 2003 le regioni e le province autonome per le quali sono disponibili i dati contano un ammontare di più di **115 milioni di euro** spesi per apprendistato. Sul triennio 2001-03 è evidente un andamento crescente della spesa, anche se il tasso di variazione rispetto all'anno precedente si riduce considerevolmente fra il 2002 e il 2003.

Per quanto concerne i **tirocini formativi e di orientamento**, istituiti dall'art. 18 della legge n. 196/97 e disciplinati dal Decreto Interministeriale del 25 marzo 1998, n. 142, si fa presente che il Decreto interministeriale 22 marzo 2006 ha previsto la possibilità, per i cittadini provenienti da Paesi extra-Ue, di usufruire dei percorsi di tirocinio come strumenti formativi ed orientativi finalizzati all'inserimento lavorativo. Come illustrato nel precedente rapporto, i tirocini o stages formativi e di orientamento consistono in brevi esperienze di lavoro presso aziende o enti pubblici allo scopo di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Per grandi linee si ricorda che il tirocinio formativo e di orientamento è un rapporto che non trova la sua origine in un vero e proprio contratto stipulato direttamente tra tirocinante e azienda ospitante, ma piuttosto in una convenzione sottoscritta tra un ente promotore accreditato, che opera come una sorta di intermediario (ad es. agenzie per l'impiego, università, istituzioni scolastiche, centri pubblici di formazione professionale ecc.) ed un datore di lavoro pubblico e privato.

Il decreto 22 marzo 2006 distingue il caso in cui il rapporto di tirocinio si instauri con un cittadino extracomunitario regolarmente residente in Italia (ad esempio con un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio) da quello in cui lo stesso rapporto si debba instaurare con un cittadino extra-Ue che si trova all'estero. Per i cittadini extracomunitari che soggiornano regolarmente sul territorio italiano, l'articolo 2 del decreto stabilisce che trova integralmente applicazione la disciplina regionale in materia di tirocini formativi o, in mancanza quanto disposto dal citato D.I. n. 142/98. Per quanto riguarda i cittadini extra-Ue che si trovano all'estero, la possibilità per gli stessi di fare ingresso in Italia per svolgere

un periodo di tirocinio formativo e di orientamento rientra tra i casi particolari di ingresso al di fuori delle quote contemplati all'art. 27, lett. f) del Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998 e successive modifiche). Ai fini dell'ingresso per tirocinio formativo e di orientamento non è richiesto un nulla osta al lavoro. Il visto d'ingresso per motivi di studio o formazione viene rilasciato direttamente dalla rappresentanza diplomatico-consolare, nei limiti di un contingente annualmente determinato. Relativamente all'anno **2006** è stato fissato con il Decreto del Ministero della Solidarietà sociale del 24 luglio 2006 il limite massimo di **5.000 ingressi dall'estero** per tirocini formativi, ripartiti tra Regioni e Province autonome. In caso di tirocini da attivare con cittadini extra-Ue che si trovano all'estero, l'art. 3 del decreto 24 luglio 2006 stabilisce che la convenzione ed il progetto di tirocinio devono prevedere a carico del soggetto promotore, oltre agli ordinari obblighi, anche quello di fornire al tirocinante idoneo vitto e alloggio. Al tirocinante viene concesso un permesso di soggiorno per motivi di studio. Tali permessi di soggiorno, a conclusione del tirocinio svolto, possono essere convertiti in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, qualora il datore di lavoro presso cui il tirocinio è svolto o altro datore di lavoro siano disposti ad assumere il tirocinante con regolare contratto di lavoro. Tale conversione è possibile solo nei limiti della quota annualmente stabilita per legge (ad es. per il 2006: 2000 unità).

Si stima che nel **2002** più di **125.000 imprese** (circa il 10,7% delle imprese italiane) hanno ospitato stage e tirocini, con una concentrazione al Nord ed un'interessante presenza anche al Sud.

§. 3

Secondo quanto riportato nel “*Rapporto 2005 sulla formazione continua*”, redatto dal Ministero del lavoro in collaborazione con ISFOL e Fondo Sociale Europeo, le politiche per la formazione dei lavoratori hanno avuto uno sviluppo notevole nel corso degli ultimi 10 anni con l’attivazione, a partire dal 1996, delle risorse della legge 236/93. Nel 1999, la legge 144/99 ha destinato risorse specifiche alle finalità della formazione dei lavoratori, mettendo a disposizione in modo permanente 103 milioni di euro aggiuntivi oltre a quelli già derivanti dal gettito dello 0,3% delle retribuzioni dei lavoratori (quest’ultimo pari a circa 600 milioni di euro annui). Nel 2000 è intervenuta la legge 53/00 sui congedi formativi, dove si è ribadito il diritto alla formazione da parte dei lavoratori e sono state stanziare risorse aggiuntive ad hoc (15 milioni di euro annui). Con la legge finanziaria per il 2001, infine, sono stati istituiti i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, operativi di fatto soltanto dalla seconda metà del 2004.

Questo insieme di interventi normativi richiede uno sforzo di *governance* del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori in quanto i diversi meccanismi coinvolgono Stato, Regioni, autonomie locali e parti sociali sia a livello nazionale che settoriale e territoriale. Richiede poi un ruolo attivo da parte della singola impresa e dei suoi lavoratori per elaborare dei piani formativi concordati. Stimola, infine, i singoli individui ad attivarsi direttamente per accedere ai finanziamenti per la formazione a domanda individuale (i *vouchers*).

In base al D.Lgs. n. 112 del 31/03/98 sulla ripartizione dei compiti tra Stato e Regioni, le competenze sulla formazione continua sono rimaste all’amministrazione centrale. Lo Stato però ha stabilito un raccordo con le amministrazioni decentrate in modo da permettere di individuare in maniera più puntuale le esigenze dei mercati del lavoro locale. Sempre in quest’ottica, ha delegato alle parti sociali il compito della gestione di una parte cospicua delle risorse finanziarie a disposizione dei lavoratori e delle imprese.

Le politiche pubbliche per la formazione dei lavoratori sono in massima parte, se non esclusivamente, basate su strumenti di erogazione finanziaria. Non vi sono strumenti basati su sgravi contributivi, o crediti di imposta, o ancora deduzioni/detrazioni fiscali. Un’analisi di queste politiche equivale dunque ad una analisi della spesa pubblica per la formazione dei lavoratori. Tale spesa si realizza attraverso tre strumenti: il **Fondo Sociale Europeo (FSE)** attraverso le risorse delle misure D. 1 e D. 2 ; le **leggi nazionali per la formazione continua** (236/93 e 53/00); i **Fondi interprofessionali** costituiti dalle parti sociali al fine di governare il contributo obbligatorio dello 0,3% sulla massa retributiva che la singola impresa abbia a tal fine destinato.

Nel complesso del periodo **2001-2004**, per le politiche in questione sono state erogate risorse di natura *pubblica* per un ammontare di **2,2** miliardi di euro, il **19%** del totale delle risorse pubbliche per la formazione.

Il **FSE**, includendo nel computo gli importi relativi al cofinanziamento nazionale, contribuisce alle politiche di formazione per lavoratori per circa il **60%** nella media del

quadriennio, anche se vi è una tendenza ad accrescere il ruolo delle politiche nazionali rispetto al FSE. Nel 2004, con l'inizio delle erogazioni finanziarie ai Fondi interprofessionali per la formazione continua, il peso del FSE è calato al 50%, ed è destinato a diminuire nei prossimi anni, sia come effetto del funzionamento ordinario dei Fondi interprofessionali, sia per la probabile riduzione degli apporti comunitari. Nel complesso della programmazione 2000-2006, il FSE ha messo a disposizione circa **2 miliardi di euro** (sia per i dipendenti pubblici che privati); di questi, risultano impegnati al primo semestre del 2005 il **45,8%** degli stanziamenti.

Tramite la **legge 236/93** si è continuato a finanziare le attività di formazione continua gestite dalle Regioni e dalle autonomie locali, accentuando in questi ultimi anni l'attenzione su gruppi target specifici (in alcuni casi identificabili come soggetti deboli) e sviluppando un canale di finanziamento per la formazione a domanda individuale. Nel complesso del periodo **2001-2004**, sono stati trasferiti alle Regioni **370 milioni di euro**, a cui si aggiungono i quasi **60 milioni di euro** del **2005**.

Ancor più specificamente indirizzati alla formazione a domanda individuale sono le risorse di cui alla **legge 53/00**, per la quale nel periodo **2001-2004** sono stati erogati circa **25 milioni di euro**, a cui si aggiungono i **20 milioni di euro** erogati alle Regioni nel **2005**.

I **Fondi interprofessionali** rappresentano però la principale novità del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori ed è quella che, progressivamente, appare destinata ad assorbire la quota più ampia di risorse. Queste derivano dal versamento, da parte delle imprese (attraverso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS) del contributo dello 0,30% calcolato sulle retribuzioni lorde dei propri dipendenti. Tanto per la crescita delle retribuzioni unitarie che per quella dell'occupazione, il volume di risorse fornito da tale contribuzione è cresciuto dai 320 milioni di euro del 1990 ai circa **610 milioni di euro** per il **2005**. La presenza di tale contributo obbligatorio non comporta, in capo alla singola impresa o addirittura al singolo lavoratore sulla cui retribuzione lorda il contributo è computato, una sorta di diritto al finanziamento di interventi formativi di una data entità (più o meno strettamente correlata al contributo). La singola impresa, comunque soggetta al contributo obbligatorio, può però deciderne la destinazione, potendo in particolare lasciarlo nella diretta disponibilità pubblica (il che significa destinarlo a contribuire al finanziamento nazionale degli interventi del FSE, della legge 236/93 o di altri interventi di formazione) oppure indirizzarlo verso uno degli 11 Fondi interprofessionali costituiti bilateralmente dalle parti sociali ed autorizzati ad operare. Peculiarità di ciascuno dei Fondi interprofessionali è quella di programmare e gestire – su precisa delega del legislatore ed entro limiti prestabiliti – tali risorse, che possono quindi essere utilizzate a beneficio degli interventi formativi delle imprese che abbiano aderito allo stesso Fondo.

Alle risorse "*ordinarie*" provenienti dalle decisioni di adesione delle singole imprese, si sono assommate risorse "*straordinarie*", messe a disposizione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per facilitare lo start-up dei nuovi organismi. Computando le une e le altre, i Fondi hanno così ad oggi ricevuto complessivamente quasi **560 milioni di euro**, di cui **115 milioni** come quota del finanziamento iniziale da parte del Ministero del lavoro e **442** come contributo ordinario derivante dallo 0,30% delle retribuzioni versato dalle imprese aderenti e relativo al biennio **2004-2005**. Sulla base delle adesioni manifestate, il flusso annuo di risorse ordinarie a beneficio dei Fondi è stimabile in circa **300 milioni di**

euro. Circa 1/5 delle risorse complessivamente sinora affluite ai Fondi è stato effettivamente impegnato, tra iniziative formative, attività propedeutiche e per sostenere spese gestionali.

L'andamento degli investimenti in formazione da parte delle imprese è complessivamente crescente in termini nominali, passando da **900 milioni di euro nel 2000** a **1.600 milioni di euro nel 2004**. Le grandi imprese in particolare hanno più che raddoppiato i loro investimenti, ed ormai oltre il **55%** della spesa totale in formazione si realizza nelle imprese con più di 250 addetti. Da un punto di vista territoriale, la gran parte degli investimenti viene effettuata da imprese situate nelle regioni del Nord (**557 milioni di euro nel 2000** e **951 milioni di euro nel 2004**), dove maggiore è la concentrazione di grandi imprese e di attività produttive in genere. Va però rilevato un certo dinamismo anche da parte delle imprese delle regioni meridionali, dove l'investimento è raddoppiato nel corso del quadriennio **2000-2004**, passando dai **151 milioni di euro del 2000** ai **299 milioni di euro del 2004**. Le piccole imprese, invece, tendono a finanziare maggiormente con risorse proprie la formazione in quanto il contributo pubblico attesta in media al **6%**. Tale dato potrebbe essere spiegato con una difficoltà di tipo organizzativo da parte della piccola impresa ad adempiere alle procedure amministrative necessarie per accedere ai finanziamenti pubblici per cui, a fronte di iniziative formative limitate, si tende a preferire l'autofinanziamento piuttosto che sostenere i costi amministrativi per la partecipazione ai bandi pubblici. Dal punto di vista territoriale, invece, la quota di finanziamento pubblico è maggiore nelle regioni del Sud. Questo può essere in parte spiegato dai minori vincoli dal punto di vista del regime degli aiuti di stato, per cui viene resa ammissibile una quota di finanziamento maggiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del centro-nord.

Secondo i dati forniti da Unioncamere, in Italia nel 2004 la quota di unità provinciali impegnate in attività di formazione non supera il **20%** e i dipendenti coinvolti nei corsi promossi sono stati il **19,3%** del totale (circa **2 milioni di lavoratori**). Inoltre, si evidenzia una diminuzione delle imprese formatrici nel triennio 2002-2004 che fa registrare un aumento di attività delle imprese di maggiori dimensioni a scapito di quelle più piccole a fronte di un numero sostanzialmente stabile di lavoratori coinvolti. La distribuzione delle opportunità formative rimane così fortemente segmentata: sono i lavoratori delle imprese di maggiori dimensioni, ubicate nelle regioni del nord ed appartenenti al settore dei servizi che hanno maggiori probabilità di essere coinvolti in attività formative, che, nella massima parte, sono decise dall'impresa. Questa segmentazione si osserva anche per ciò che riguarda la posizione nella professione ed il titolo di studio: la percentuale di operai che partecipano a corsi di formazione è di molto inferiore rispetto a quella di impiegati, quadri e dirigenti, così come vi è una forte correlazione positiva tra titolo di studio e partecipazione ad attività di formazione. Si conferma il ruolo trainante del *settore terziario* a fronte di un'agricoltura scarsamente interessata da formazione (anche a causa della già scarsa qualificazione dei propri dipendenti); tra i servizi spicca in particolare il comparto dell'*istruzione, sanità e servizi sociali*, ove oltre l'**11%** degli occupati svolge attività di formazione.

Il tipo di inquadramento contrattuale influisce in maniera limitata sulla possibilità di svolgere formazione, ma è determinante sulla possibilità che tale formazione sia finanziata

dall'azienda: mentre per il 50% dei dipendenti a tempo indeterminato che fanno formazione i costi sono sostenuti dall'azienda, tale percentuale scende al 30% per i lavoratori a termine, al 31% per i dipendenti a tempo parziale ed al 17% per i collaboratori, a dimostrazione del fatto che su tali lavoratori l'impresa decide di investire meno, per la temporaneità del rapporto o per il diverso impegno richiesto. Per gli stessi motivi i lavoratori dipendenti standard, insieme agli autonomi, svolgono maggiormente la formazione per motivi professionali e più facilmente rispetto agli altri lo fanno durante l'orario di servizio.

In relazione al sesso, va notato che le femmine hanno in genere un indice di formazione più elevato dei maschi (tra gli occupati il 5,6% delle donne frequenta corsi di formazione, contro il 3,6 dei maschi): si tratta tuttavia di un fenomeno dovuto in larga parte ad effetti di composizione, dato il più alto titolo di studio detenuto in media dalle donne rispetto agli uomini.

Gli interventi del Fondo Sociale Europeo

Dal punto di vista dei beneficiari, nel quinquennio **2000-2004** hanno partecipato ad attività di formazione continua cofinanziata dal FSE circa **1,1 milioni di lavoratori (privati e pubblici)**; nel solo **2004**, i lavoratori formati sono stati **215.000**.

La maggior parte degli occupati che ha avuto accesso ad opportunità formative è collocata nelle regioni del Centro-nord (87%) nelle quali gli interventi del FSE hanno coinvolto l'**1,2%** degli occupati (media 2000-2004).

La formazione dei lavoratori cofinanziata appare invece un fenomeno ancora molto circoscritto nel Mezzogiorno, non solo in termini assoluti, ma anche relativamente al ruolo della componente "formazione continua" nelle strategie di investimento in capitale umano realizzate attraverso il FSE: infatti, con riferimento al **2004**, nelle regioni del Centro-nord gli occupati che hanno preso parte ad attività di formazione sono stati **171.587**, ossia il **45%** di tutti i beneficiari di FSE in quell'anno. Al Sud invece i lavoratori coinvolti in formazione sono stati **43.811**, appena il **15%** dell'utenza complessiva del FSE.

Nel corso del **2004** le persone occupate hanno seguito in prevalenza corsi di "*formazione continua*" (**66%**), ossia interventi programmati e richiesti dall'impresa di appartenenza. Un ulteriore **25%** ha partecipato a corsi di "*formazione permanente*", destinati all'aggiornamento culturale e professionale/tecnico nella logica del *lifelong learning*. Infine una quota residuale (**7%**) ha invece seguito interventi di "*orientamento consulenza e informazione*".

Il dettaglio relativo alle principali caratteristiche dei beneficiari delle azioni consente di tracciare il profilo dei lavoratori che hanno partecipato ad attività formative cofinanziate: la distribuzione degli occupati secondo la condizione/tipologia contrattuale evidenzia una concentrazione rilevante di lavoratori alle dipendenze (**82%**) e solo un **13,5%** di imprenditori e lavoratori autonomi. Le ulteriori caratteristiche dei lavoratori formati mostrano come:

- vi sia una leggera prevalenza di uomini rispetto alle donne (**52,5%** contro **47,5%**);
- la quasi totalità dei lavoratori è di nazionalità italiana (**94,1%**), anche se è da notare come il **4%** dei lavoratori formati abbia una cittadinanza extra-comunitaria;

- si tratta soprattutto di individui con un'età al di sopra dei 35 anni (in particolare il 32,8% si concentra nella fascia di età 35-44 anni);
- quasi il 50% possiede il diploma di scuola secondaria superiore mentre il 16% un titolo universitario.

In tutto il periodo di programmazione del FSE è stato fortemente promosso il ricorso alla modalità dei **voucher formativi**, che si configurano come incentivi economici a parziale contributo delle spese, attribuibile o all'operatore titolare (impresa/ente), in relazione alla partecipazione certificata di propri addetti ad attività di qualificazione/aggiornamento finalizzate al mantenimento occupazionale ed allo sviluppo di carriera (*voucher aziendali*), o ai singoli lavoratori. Gli interventi di formazione sono in genere offerti a catalogo da enti, organismi e imprese pubbliche e private che abbiano come attività prevalente l'erogazione di corsi di formazione professionale, ovvero da imprese produttrici di tecnologie che forniscano servizi formativi complementari alle tecnologie medesime.

Oltre che per le attività di formazione diretta i voucher vengono previsti anche per il finanziamento di interventi di formazione ad accesso individuale, non richiesti dall'azienda, e svolti interamente al di fuori dell'impresa/ente, finalizzati da un lato ad accrescere le competenze dei singoli lavoratori e lavoratrici occupate e, dall'altro, ad accompagnare la mobilità professionale e territoriale favorendo una maggiore spendibilità sul mercato del lavoro dei titoli posseduti. Gli incentivi per la formazione ad accesso individuale rivolti agli occupati sono, tuttavia, meno numerosi nei bandi rispetto a quelli ad iniziativa aziendale e riguardano tematiche quali ad esempio il campo informatico, tecnologico, linguistico, organizzativo-gestionale, manageriale.

Dalle indagini regionali sui lavoratori si evidenzia che in oltre il 52% dei casi l'iniziativa di formazione parte dall'individuo e nel 23% dall'azienda.

L'attuazione della legge 236/93

Nel corso del quinquennio **2001-2005**, sono state stanziare risorse finanziarie a favore delle amministrazioni decentrate per **450 milioni di euro** (il 20% al Mezzogiorno). Nello stesso periodo, il Ministero del lavoro ha erogato circa **422 milioni di euro**, di cui il **13%** alle regioni meridionali. Per diversi anni la legge 236/93 ha rappresentato, accanto al FSE, l'unico canale di sostegno finanziario alle iniziative formative promosse dalle imprese per i propri lavoratori. Gli strumenti a disposizione si sono arricchiti con l'introduzione dei citati Fondi interprofessionali per la formazione continua. Al momento, i tre strumenti sono sostanzialmente analoghi per il fruitore finale.

In considerazione di questa sostanziale omogeneità degli strumenti, a partire dal 2003 il Ministero del lavoro ha previsto che, nell'attuazione degli interventi, le amministrazioni dovessero *"favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il FSE e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi interprofessionali"* . Parallelamente, ha teso a differenziare le strategie per evitare eventuali duplicazioni di interventi sugli stessi gruppi di individui o di imprese. Sono dunque state date indicazioni circa i destinatari prioritari,

assegnando il **70% delle risorse** a gruppi di lavoratori o di imprese su cui la formazione aziendale tendenzialmente non incide. In particolare, il decreto di riparto del 2004 ha aggiunto tra i target prioritari anche i ***lavoratori in stato di disoccupazione per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione*** (così come disposto dall'art. 17, comma 1, punto d) della legge 197/97). Le altre categorie interessate dal decreto in oggetto sono i lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti, i lavoratori cassintegrati delle imprese private, le persone iscritte nelle liste di mobilità, i lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni ed i lavoratori delle imprese private in possesso del solo titolo di licenza media elementare o di istruzione obbligatoria.

Pur non essendo consistenze sommabili in quanto uno stesso lavoratore può appartenere a più di un gruppo target, una interpolazione tra i vari segmenti definisce una platea di potenziali beneficiari probabilmente vicina ai 10 milioni di persone, mantenendo sostanzialmente esclusi solo i lavoratori con età inferiore ai 45 anni delle imprese sopra i 15 dipendenti e con titolo di studio medio-alto.

La legge 53/00

Nel corso del 2004 il Ministero del lavoro e il Ministero dell'economia hanno emanato, in breve successione, due provvedimenti di ripartizione delle risorse relative alla legge 53/00, rispettivamente il D.I. 136/2004 ed il D.I. 139/2004.

Complessivamente sono stati stanziati oltre **46 milioni di euro**. Di questi, sono stati finora erogati alle Regioni **23,6 milioni di euro**, per il 90% nelle regioni del centro-nord. Le somme possono essere utilizzate dalle amministrazioni per il finanziamento delle due tipologie di iniziative previste dalla normativa, ovvero:

- A - Progetti di formazione che sulla base di accordi contrattuali prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- B - Progetti di formazione presentati dai singoli lavoratori.

Entrambi i Decreti Interministeriali citati prevedono la possibilità di impiegare fino al 5% delle disponibilità per il finanziamento di iniziative formative, dirette alle imprese, ai lavoratori e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, per illustrare e far conoscere le opportunità offerte dalla legge.

Le opportunità offerte dalla legge 53/00 sono sempre più dirette a supportare le politiche locali di formazione individuale, attuate in particolare attraverso la concessione di *voucher*. L'entità del contributo pubblico per singolo lavoratore risulta alquanto diversificata: questa può oscillare da un *minimo* di circa **1.300 euro** (nella maggior parte dei casi) ad un *massimo* di **4.000 euro** (in Friuli Venezia Giulia). E' ormai sperimentato, in termini di stimolo alla motivazione, il coinvestimento privato: anche in questo caso la quota oscilla da un minimo del 20% ad un massimo del 30% del costo dell'iniziativa formativa, anche se alcune Regioni hanno deciso di finanziare integralmente il voucher, come nel caso di Abruzzo e Lazio.

Da alcuni dati di monitoraggio riguardanti il primo provvedimento attuativo della legge 53/00, emanato nel 2001 (D.I. 167/2001), si evidenzia come la tipologia B (progetti di

formazione presentati dai singoli lavoratori) sia stata di fatto preferita in quasi tutte le realtà regionali e in alcuni casi sia stata esclusiva, come ad esempio in Piemonte. In ogni caso, si sono registrati comportamenti difformi soprattutto riguardo al contributo unitario previsto per i voucher; si sono riscontrate, infatti, forti oscillazioni, connesse, spesso, ai diversi target ed alla tipologia del percorso formativo prescelto. Frequentemente l'offerta formativa è stata selezionata dall'utente all'interno dei cataloghi appositamente predisposti. Dai dati di attuazione di cinque Regioni (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Abruzzo) risulta che sono stati finanziati **12.286 voucher** per complessive **115.571 ore di formazione**. Riguardo i beneficiari si rileva una forte prevalenza di uomini in possesso di titoli di studio più elevati. Ciò si rafforza ulteriormente considerando anche gli inquadramenti contrattuali dei lavoratori beneficiari: è bassa la partecipazione delle figure meno qualificate, che al contrario, rappresentano la maggior parte degli occupati. Dal monitoraggio si rileva altresì come la tipologia A (progetti di formazione che sulla base di accordi contrattuali prevedano quote di riduzione dell'orario) abbia riscontrato maggiori difficoltà di applicazione e che solo due Regioni, Campania e Liguria, hanno deciso di attivare esclusivamente quest'ultima tipologia ammettendo a finanziamento rispettivamente 4 e 16 progetti.

La formazione nella pubblica amministrazione nel 2004

Sugli oltre 900.000 lavoratori delle pubbliche amministrazioni censiti dall'ottavo rapporto sulla formazione nella P.A., quasi 600.000 (il 65%), hanno frequentato almeno un corso di formazione nel corso del 2004, per un totale di 19 milioni di ore di formazione. Rispetto al 2003, sono aumentate le ore erogate di formazione (+30%), e la partecipazione delle donne, soprattutto nei comparti più numerosi: Ministeri (dal 24,3% nel 2003 al 26% nel 2004), Comuni (dal 50,9% nel 2003 al 60,8% nel 2004), Regioni (dal 97,8% nel 2003 al 121,6% nel 2004) Enti pubblici (dal 81,9% al 2003 al 109,9% nel 2004).

La spesa nella media è rimasta sostanzialmente stabile, con una leggera contrazione per le Province e Comuni. Si riducono i costi di missione connessi alla formazione: nelle Amministrazioni centrali l'incidenza delle spese di missioni è passata dal 20,5% del 2002, al 18,3% del 2003 per arrivare al 14,3% nel 2004. Considerando quindi che la spesa in formazione è sostanzialmente stabile, questi dati indicano che vi è una maggior componente dei costi diretti di formazione.

* * *

Dai dati contenuti nell' *Annuario statistico italiano – 2005*, redatto dall'ISTAT, si rileva che la dinamica espansiva della domanda di lavoro da un lato e, dall'altro, la rinuncia a intraprendere azioni di ricerca di lavoro hanno contribuito al restringimento dell'area della disoccupazione, determinando per il sesto anno consecutivo una riduzione del numero delle persone in cerca di occupazione. Nella media del **2004**, infatti, l'aggregato si è ridotto su base annua del **4,3%** , corrispondente a **88 mila** unità. Il calo della disoccupazione è risultato superiore a quello dell'anno precedente, ma significativamente inferiore se confrontato con quello dei tre anni dal 2000 al 2002. La flessione del numero di

persone in cerca di occupazione ha interessato il Centro (- 3,4% su base annua) e, in particolare, il Mezzogiorno (-8,5% corrispondente a 105 mila unità), mentre nel Nord-ovest (+4,8%) e nel Nord-est (+7,9%) si è registrato un aumento.

In conseguenza degli andamenti descritti, **il tasso di disoccupazione nella media del 2004 si è attestato nel complesso del territorio nazionale all'8%**, in diminuzione di quattro decimi di punto rispetto all'anno precedente, su livelli inferiori rispetto alla media dei Paesi UE. Sul piano territoriale la riduzione è stata più marcata soprattutto nel Mezzogiorno, dove il tasso si è ridotto di 1,1 punti percentuali e si è attestato nel 2004 al 15%. La riduzione del tasso di disoccupazione è stata invece più contenuta nel Centro, dove è passato dal 6,9% all'attuale 6,5%. Nel Nord-est il tasso di disoccupazione si è portato al 3,9% al 3,6%, mentre nelle regioni del Nord-ovest, dopo la stabilità registrata nel 2003, si è registrato in corso d'anno un lieve aumento di due decimi di punto (dal 4,3% al 4,5%).

Proseguendo la dinamica degli ultimi anni, nel 2005¹ il numero di persone in cerca di occupazione **diminuisce del 3,7%** (-72. 000 unità). Il calo tendenziale del numero dei disoccupati registra contenute variazioni nel corso dei primi tre trimestri, passando dal 4,2% del primo al 4,5% del secondo e al 4,1% del periodo luglio-settembre, mentre nel quarto trimestre subisce una flessione all'1,9%.

La riduzione dell'area della disoccupazione è ampiamente favorita dalla rinuncia, specie delle classi di età più giovani e delle donne nelle regioni meridionali, a intraprendere concrete azioni di ricerca di un impiego. Il calo delle persone in cerca di occupazione difatti interessa soprattutto il Mezzogiorno (-6%, pari a una diminuzione di 68 mila unità). La disoccupazione ancora si riduce nel Nord-ovest (-1,8%, pari a 6 mila unità) e nel Centro (-1,6%, pari a 5 mila unità) mentre nel Nord-est aumenta del 3,4%.

In relazione al genere, la componente femminile manifesta una flessione dell'area dei senza lavoro del 4,8% (-49. 000 unità) concentrata nel Mezzogiorno; la componente maschile diminuisce in termini tendenziali del 2,4% (-22. 000 unità).

L'incidenza della *disoccupazione di lunga durata* in rapporto a quella complessiva cresce ulteriormente, portandosi dal 47,6% del 2004 al 48,3% del 2005; l'aumento riguarda esclusivamente la componente maschile e le regioni centrali e meridionali.

Nella media del 2005 **il tasso di disoccupazione** si attesta nel complesso del territorio nazionale al 7,7%, in diminuzione di tre decimi di punto rispetto all'anno precedente.

Sul piano territoriale la riduzione è marcata nel Mezzogiorno, dove il tasso si riduce di sette decimi di punto attestandosi al 14,3%. La riduzione tendenziale del tasso di disoccupazione risulta più contenuta nel Nord-ovest e nel Centro (rispettivamente dal 4,5% al 4,4% e dal 6,5% al 6,4%). Nel Nord-est invece il tasso di disoccupazione si porta al 4% registrando un aumento di un decimo di punto.

Il tasso di disoccupazione mostra una contrazione sia per la componente maschile sia per quella femminile. L'indicatore si assesta al 6,2% per i maschi, due decimi di punto in meno rispetto alla media del 2004, motivo del calo del Mezzogiorno e del Nord-ovest. Il tasso di disoccupazione femminile cala di cinque decimi di punto arrivando al 10,1%.

¹ Fonte: ISTAT "Annuario statistico italiano 2006"

Dopo la flessione del **2004**, il tasso di disoccupazione per i giovani in età compresa tra **15 e 24** anni torna ad aumentare (**+0,4 punti percentuali**), portandosi nel **2005** al **24%**. L'incremento è maggiore per la componente maschile e riguarda il Nord e il Mezzogiorno.

Il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, recante *“Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144”* stabilisce i principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni e delle Province Autonome in materia di revisione e di razionalizzazione delle procedure di collocamento ed individua i potenziali destinatari delle misure volte a promuovere l'inserimento ed il reinserimento nel mercato del lavoro. Nel decreto in questione sono definite le condizioni di disoccupazione secondo gli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie preventive della disoccupazione giovanile e di quella di lunga durata. I destinatari di tali strategie sono i *giovani dai 18 ai 25 anni*, i *soggetti in “stato di disoccupazione”* (soggetti privi di lavoro ed immediatamente disponibili a svolgere attività lavorative); i *“disoccupati di lunga durata”* (soggetti che hanno perso un posto di lavoro o cessato un'attività autonoma e sono alla ricerca di nuova occupazione da più di 12 mesi), gli *“inoccupati di lunga durata”* (soggetti che senza avere svolto una precedente attività lavorativa sono alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi) e le *“donne in reinserimento lavorativo”* (donne già precedentemente occupate e che intendono rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività).

E' compito delle Regioni definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che i servizi competenti effettuano al fine di favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata. A tal fine sono previsti colloqui di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione nonché iniziative di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale che, nel caso di adolescenti, di giovani e di donne in cerca di reinserimento lavorativo, sono posti in essere non oltre quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.

Le Regioni stabiliscono, inoltre, i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure uniformi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione.

L'articolo 10 del Decreto Legislativo 23.12.1997, n. 469, come modificato dall'articolo 117, comma 3, della Legge 23.12.2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) consente a soggetti privati (anche società di capitali), su specifico ed esclusivo incarico di consulenza del datore di lavoro cliente (o di soggetti surroganti il datore di lavoro in base ad accordi sindacali) di facilitare la rioccupazione nel mercato di prestatori di lavoro, singoli o collettivi, attraverso la preparazione, l'accompagnamento e l'affiancamento della persona nell'inserimento nella nuova attività. Tali soggetti sono tenuti a presentare domanda al Ministero del lavoro il quale rilascerà uno specifico provvedimento di accreditamento all'esercizio dell'attività di supporto alla ricollocazione professionale previo accertamento dei requisiti di legge. Tale istituto interessa il reimpiego dei prestatori di lavoro ed è, pertanto, finalizzato all'inserimento del lavoratore in una nuova attività.

Per quanto concerne i **lavoratori iscritti nelle liste di mobilità** a seguito di licenziamento, la politica del lavoro in questione (essenzialmente regolata dalle leggi 223/91 e 236/93) combina una dimensione attiva di sussidi marginali all'occupazione destinati ai datori di lavoro che dovessero assumere tali lavoratori. I tratti caratterizzanti la politica sono riassumibili in tre ordini di disposizioni che attengono: alla durata massima della permanenza in lista di mobilità, ai benefici per i lavoratori iscritti ed ai benefici per le imprese che assumono lavoratori iscritti. La durata massima dell'iscrizione in lista e dei benefici variano prevalentemente in funzione di due fattori: l'età del lavoratore al momento dell'ingresso in lista e la dimensione dell'impresa di provenienza. La durata massima di permanenza in lista è pari a 1 anno, a 2 anni per i lavoratori fra 40 e 49 anni, a 3 anni per i lavoratori con più di 49 anni al momento del licenziamento. I lavoratori restano iscritti alla lista anche qualora vengano assunti con un contratto a tempo determinato, della durata massima di un anno, o part-time: in tali casi la decorrenza del tempo di iscrizione viene "congelata" per un periodo totale pari, al più, alla durata massima ammessa. Inoltre, i lavoratori di 50 e più anni, e con un'adeguata anzianità contributiva, possono sfruttare la cosiddetta "mobilità lunga", che comporta l'estensione della permanenza – e dei benefici connessi – fino al pensionamento.

I lavoratori iscritti provenienti da imprese che rientrano nel campo di applicazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria¹ (CIGS) ed in possesso dei requisiti individuali prescritti, hanno diritto ad un sostegno al reddito, detto indennità di mobilità. La consistenza di tale indennità è pari per i primi 12 mesi al 100% del trattamento di CIGS, percepito o spettante, e all'80% di detto importo per i periodi successivi. L'indennità viene erogata comunque nei limiti di un importo massimo che è più volte variato nel corso degli anni (per il 2003 era pari a un netto di **747,38 euro**, elevato a **898,27 euro** per i lavoratori che potessero far valere una retribuzione lorda mensile superiore a **1.711,71 euro**). Tale indennità è corrisposta per il periodo di iscrizione alle liste, e quindi varia con l'età del lavoratore; viene interrotta per il/i periodo/i di assunzione del lavoratore con contratto a tempo determinato o part-time.

La componente attiva della politica consiste quindi nei benefici ai datori di lavoro che assumano lavoratori iscritti alle liste. In primo luogo, l'impresa che assuma a tempo pieno e indeterminato un disoccupato in mobilità usufruisce per 18 mesi di un marcato taglio degli oneri sociali, analogo a quello previsto per gli apprendisti – l'aliquota contributiva è grosso modo il 2,5% di quella standard - . La riduzione degli oneri sociali, nella stessa misura, si applica anche nel caso di assunzione a tempo determinato, di durata massima un anno. Inoltre, l'impresa può cumulare largamente queste riduzioni, assumendo un iscritto alle liste con un contratto a tempo determinato che viene poi trasformato a tempo indeterminato: in questo caso il taglio agli oneri può raggiungere i due anni.

In secondo luogo, l'impresa che assume a tempo indeterminato riceve un *bonus* pari al 50% dell'indennità residua che sarebbe spettata al lavoratore in lista.

¹ E' concessa in caso di crisi, ristrutturazioni, riorganizzazioni, conversione produttiva, privatizzazioni, fallimento, ecc., alle imprese industriali con più di 15 dipendenti e del commercio con più di 50 dipendenti nonché alle aziende dell'editoria. Tale istituto garantisce ai lavoratori sospesi dal lavoro un sostegno al reddito.

Le donne che nel periodo di maternità devono assentarsi dal posto di lavoro incontrano difficoltà di reinserimento, dovute soprattutto alla cura dei figli anche dopo la tenera età. Secondo una recente indagine ISTAT, dal **2000** al **2004** le donne occupate in Italia sono aumentate di oltre **700.000 unità** ma circa una donna su cinque (il **20%**) smette di lavorare entro ventuno mesi dalla nascita di un figlio. Ad abbandonare la carriera sono in particolare le madri fino a 30 anni e le donne residenti nel Mezzogiorno e nelle Isole. Tra le donne che smettono di lavorare dopo il parto, il 7% perde il lavoro, il 24% non vede rinnovato il proprio contratto di lavoro ed il restante 69% abbandona il lavoro di propria volontà. Quelle che decidono di riprendere il lavoro trovano spesso sorprese spiacevoli, come minori responsabilità, mansioni meno interessanti, riduzione delle opportunità di carriera e minore partecipazione alla formazione.

Da qui la nascita anche in Italia, ancora in numero ridotto, di centri per il ritorno al lavoro (**Retraivailleur**) rivolti alle donne che dopo la maternità desiderano entrare o rientrare nel mondo del lavoro. I corsi prevedono un percorso inizialmente individuale che si concretizza nell'arco del tempo in iniziative cooperativistiche, assieme ad altre donne, rivolte alla cura della persona e della famiglia. I centri sono spesso gratuiti o richiedono un piccolo contributo di partecipazione, si appoggiano ai comuni o alle associazioni femminili e sono gestiti da esperte di formazione e orientamento.

In linea generale, da una rilevazione condotta dall'ISFOL nel 2004 sull'andamento della riforma dei servizi per l'impiego, appare evidente come la tematica di "*genere*" sia ormai stata completamente integrata nella programmazione regionale e provinciale, anche se, ancora, con alcune disomogeneità territoriali. La distribuzione territoriale degli interventi di "*genere*" mostra un quadro omogeneo: sul totale delle iniziative, il 23% hanno luogo nelle regioni meridionali e insulari, manifestando un notevole incremento rispetto agli anni precedenti; la stessa quota si rileva nel Centro Italia, il 26% nel Nord-Est e il 28% nelle regioni del Nord-Ovest. Le iniziative indirizzate all'utenza femminile si distinguono in:

- iniziative mirate alla *conciliazione tra lavoro e vita familiare*, sia dirette alle donne (solitamente tradotti in sostegno finanziario o in servizi di assistenza), sia dirette alla sfera datoriale, per promuovere una rimodulazione di orari, o la presenza di asili aziendali;
- interventi a favore del *reinserimento lavorativo*, che si traducono in progetti di orientamento, di formazione, o in piani di inserimento attraverso stage e tirocini;
- azioni rivolte ai "*sistemi*", vale a dire servizi di consulenza ed accompagnamento per gli operatori dei Centri provinciali per l'impiego e dei diversi sportelli dislocati nel territorio;
- interventi di *promozione della cultura di genere*, che spesso coinvolgono la Consigliera di parità e mirano a diffondere e promuovere la partecipazione delle donne alla vita economica e sociale del territorio, anche utilizzando punti informativi sulla normativa specifica, su eventi e iniziative relative alle tematiche di genere.

Nel *Piano Nazionale per l'occupazione – 2004* sono indicate le politiche volte alla promozione del principio di pari opportunità. E' in questa prospettiva si caratterizza il contributo del Fondo Sociale Europeo (FSE). Una parte rilevante delle azioni cofinanziate dal Fondo riguarda, infatti, la misura direttamente rivolta alla crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro. I progetti formativi più "tradizionali", finalizzati all'occupabilità, continuano ad avere la maggior importanza e sembrano riuscire ad intercettare una parte di utenza femminile caratterizzata dall'esigenza di **reinserimento lavorativo** dopo un allontanamento temporaneo del mercato del lavoro. Si registrano, poi, azioni di accompagnamento, che possono essere interpretate come azioni di conciliazione e che si caratterizzano come azioni di servizio alle persone, con l'intento di accompagnare, o far precedere, le specifiche iniziative da interventi finalizzati a sostenere la effettiva realizzazione e, di conseguenza, supportare l'accesso delle donne alle attività programmate.

Inoltre, il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri sostiene politiche di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro attraverso la programmazione e l'implementazione dello strumento del *voucher di conciliazione*. E' stato effettuato un apposito monitoraggio rispetto all'attuazione dello strumento in questione, partendo da una definizione che considera tutti quei dispositivi che consentono l'acquisizione di servizi attraverso l'erogazione di buoni e/o *voucher* di acquisto volti a supportare la conciliazione degli impegni familiari e delle esigenze professionali al duplice scopo di agevolare: la partecipazione, la permanenza e il reingresso delle donne nel mercato del lavoro.

§.4

Dal “Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali – anno 2005”, realizzato dal Ministero del lavoro, risulta che l’immagine tradizionalmente nota della disoccupazione italiana è quella di una condizione volta a prolungarsi eccessivamente nel tempo: le serie di dati disponibili fino al passaggio alla *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* effettuato dall’ISTAT, mostravano come circa il 60% dei disoccupati si trovava in una condizione di ricerca superiore all’anno (e il 40% superiore ai due anni). Con la nuova rilevazione è però nettamente migliorata la qualità delle informazioni sull’effettiva permanenza pregressa nello status di occupazione e di attiva ricerca di lavoro (oltre che sullo status attuale), il che ha fortemente ridimensionato il fenomeno: sulla base delle serie ricostruite dall’ISTAT, la quota di **disoccupati di lunga durata** sul totale dei disoccupati appare non avere mai superato il 50% (v. par. 3). L’Italia rimane tra i paesi a più lunga durata ma con una media più vicina a quella comunitaria (poco superiore al 40%).

La notevole riduzione del tasso di disoccupazione generale non ha comunque riguardato prioritariamente le lunghe durate: dei 3,3 punti di riduzione tra il 1998 e il 2004, circa la metà sono stati di riduzione del tasso di disoccupazione superiore all’anno, la struttura per durata mantenendosi relativamente costante. Il tasso di lunga durata è stato comunque nel 2004 inferiore al 4%, circa due terzi dei quali sono caratterizzati in realtà da durate della ricerca molto più lunghe (superiori ai due anni).

La disoccupazione di lunga durata è comunque un fenomeno tipicamente del Mezzogiorno, non solo perché qui in generale è maggiore la disoccupazione, ma proprio perché la ricerca si connota per una durata più lunga: la quota dei disoccupati è qui addirittura doppia rispetto al Nord-Est (55% contro 28%) e comunque notevolmente più alta che nel Nord-Ovest (38%) e nel Centro (41%).

Particolarmente difficile sembra essere il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori maturi (50-64 anni) che hanno perso l’occupazione: ad un tasso di disoccupazione che complessivamente rimane basso si associa una incidenza della lunga durata prossima al 60%. All’altro estremo, nella fascia d’età d’ingresso nel mercato del lavoro (15-24 anni) si contano molti più disoccupati, ma la quota delle lunghe durate è decisamente più bassa (intorno al 40%).

I principali strumenti volti al reinserimento di questa categoria di soggetti in contesti lavorativi e/o percorsi formativi sono quelli previsti dal D.Lgs. 297/2002 (per maggiori informazioni v. par. 3 del presente rapporto) e dal D. Lgs. 276/03.

Il decreto legislativo 276/2003, che attua la riforma del mercato del lavoro, introduce il nuovo contratto di formazione e lavoro, ora denominato “*contratto di inserimento*”. Esso è finalizzato ad agevolare l’inserimento o il reinserimento di quei soggetti che sono stati espulsi nell’ambito dei processi di riorganizzazione produttiva, quali i disoccupati di lunga durata di età compresa tra i 29 e i 32 anni, anche mediante la definizione di uno specifico progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore ad un definito contesto lavorativo. I contratti di inserimento lavorativo in corso nel mese di ottobre 2004 per i disoccupati di lunga durata sono stati 921 (Fonte INPS)

L'Italia, inoltre, ha adottato specifiche misure di politica attiva del lavoro rivolte ai disoccupati di lunga durata anche mediante le azioni del FSE. Il Piano Operativo Nazionale ob.3 "Azioni di sistema" di titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, prevede la Misura A1: "Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro e sostenere l'inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro".

§.5

Con riferimento all'osservazione del Comitato circa gli **interventi a favore di studenti stranieri**, ricordiamo che gli studenti cittadini dell'Unione Europea e gli studenti provenienti dai Paesi non appartenenti all'Unione europea accedono ai servizi e agli interventi per il diritto allo studio a parità di trattamento con gli studenti italiani, sulla base degli stessi requisiti economici e di merito.

Gli interventi e i servizi dei quali si tratta sono: borse di studio, prestiti d'onore, servizi abitativi, esoneri dal pagamento delle tasse di iscrizione. Le regioni e le province autonome possono consentire l'accesso gratuito al servizio di ristorazione agli studenti stranieri in condizione di particolare disagio economico; inoltre, possono riservare, nella compilazione delle graduatorie per la concessione dei benefici previsti, una percentuale di posti a favore degli studenti stranieri. Non è richiesta una durata particolare della residenza o dell'impiego.

Ulteriori informazioni sono contenute nel §. 1 del presente rapporto.