

iniziative formative. Andrebbero considerati infatti ulteriori elementi che tendono a diluire maggiormente i tempi:

- la scadenza per la presentazione delle proposte formative, che varia da 30 ai 90 giorni;
- i Bandi “a sportello”, spesso con cadenza mensile o bimensile e, spesso, della durata di un anno;
- l'esistenza di delega alle Province, dove i tempi vengono ulteriormente ampliati e condizionati dalla emanazione dei singoli Bandi provinciali;
- i tempi per la valutazione delle proposte alla definizione delle graduatorie.

Quanto evidenziato, al di là di rare eccezioni, testimonia la presenza di un sistema complesso, caratterizzato da numerosi passaggi amministrativi che allungano i tempi di risposta, anche laddove sono stati applicati sistemi di accogliimento e finanziamento “a sportello”.

Soluzioni alternative dovrebbero essere in grado di restituire la centralità alle iniziative piuttosto che ai processi. In questa direzione non sono da trascurarsi i meccanismi che rovesciano la logica di attribuzione delle risorse e si orientano verso il cosiddetto “Output Related Funding”, ossia il finanziamento a seguito dell'avvenuta realizzazione dell'azione formativa e sulla base del raggiungimento di obiettivi determinati e verificabili a posteriori. Si tratta di sistemi sperimentati soprattutto nel mondo anglosassone che, pur evidenziando altre problematiche, legate soprattutto alla definizione dei criteri di “rimborsabilità”, potrebbero essere promossi e ulteriormente sperimentati.

Box 11 – Il monitoraggio degli interventi

Secondo quanto previsto dagli ultimi due Decreti di assegnazione delle risorse, le Regioni debbono inviare, con cadenza semestrale, dei Rapporti regionali di monitoraggio impostati secondo un format fornito dal Ministero del Lavoro. Ciononostante, solo poche amministrazioni hanno inviato i Rapporti con regolarità; si tratta di Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Trento, Veneto e Sardegna. Per queste Regioni e limitatamente alle risorse distribuite con il primo dei due Decreti (296/V/2003), a partire dai dati disponibili, è possibile illustrare alcuni andamenti.

Come evidenziato nella tabella 35, in termini organizzativi, emergono scelte diverse tra le regioni. Alcune hanno preferito piani presentati da singole aziende (Sardegna, Friuli e Veneto), mentre altre regioni – in particolare l'Emilia Romagna – hanno favorito l'aggregazione di più imprese in singoli piani.

Tabella 36 – Piani approvati, imprese e lavoratori coinvolti. Indicatori di sintesi

Regioni e P.A.				Indicatori di sintesi		
	Piani	Imprese	Lavoratori	Lavoratori per Piano	Lavoratori per impresa	Imprese per piano
Piemonte	66	214	1.199	18,17	5,6	3,24
Lombardia (1)	211	0	0			
P. A. Trento	21	164	322	15,33	1,96	7,81
Veneto	308	385	2.351	7,63	6,11	1,25
Friuli V. G.	17	17	139	8,18	8,18	1
Emilia Romagna	76	939	3.699	48,67	3,94	12,36
Liguria	61	0	0			
Marche	88	0	0			
Sardegna (2)	40	61	631	15,78	10,34	1,53

Fonte: elaborazioni MLPS

(1) Il dato si riferisce ai soli piani aziendali e interaziendali

(2) Le informazioni si riferiscono ai primi 40 piani finanziati (che coprono circa l'80% del budget disponibile).

Tabella 37 - Dimensione delle imprese coinvolte

Classi dimensionali	%
1-9 addetti	50,9
ott-14	19,7
15-49	15,4
50-249	7,1
250 e oltre	6,9
Totale	100

Fonte: elaborazioni MLPS

Gli interventi formativi riguardano tendenzialmente un numero limitato di lavoratori per impresa partecipante. Ciò evidenzia la dimensione ridotta delle imprese coinvolte (circa il 70% ha meno di 15 addetti, si veda la tabella 36), rispettando così uno dei gruppi target definiti nel decreto del Ministero del Lavoro.

Per quanto riguarda i settori economici, emerge il peso del manifatturiero (il 30% circa dei Piani formativi approvati), seguito dal settore delle costruzioni (18,5%) a cui era stata data particolare priorità in alcune Regioni. Il resto degli interventi riguarda prevalentemente il terziario: per il 13% il commercio all'ingrosso, per il 6% l'attività immobiliare, i trasporti (2,5%), il turismo e la ristorazione (1,9%), il credito (1%), la sanità (1%).

Un'ultima osservazione riguarda le risorse, e, in particolare, il livello di contributo privato ai Piani formativi approvati che è pari mediamente al 25%. Si tratta di un dato non dissimile da quanto fatto registrare con le precedenti esperienze della 236/93 e che fa supporre che la gran parte degli interventi sia stato finanziato attuando il Regolamento Comunitario sul *de minimis*.

I pochi dati a disposizione circa gli interventi finanziati dalle Regioni fanno emergere l'esigenza di un più stretto raccordo tra queste e il Ministero del Lavoro per quanto riguarda l'attività di monitoraggio. Le difficoltà di ricostruzione a posteriori che da sempre caratterizzano gli interventi finanziati dalla legge 236/93 condiziona in modo sostanziale le possibilità di riorientare e modulare le priorità e le strategie.

4.3 Il punto sulla Legge 53/2000

Nel corso del 2004 il Ministero del lavoro e il Ministero dell'Economia hanno emanato, in breve successione, due provvedimenti⁷⁶ di ripartizione delle risorse relative alla legge 53/00. Complessivamente sono stati stanziati oltre 46 milioni di euro. Di questi, sono stati finora erogati 23,6 milioni di euro, per il 90% alle regioni del centro-nord. Le somme devono 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.

Considerate le difficoltà che hanno caratterizzato l'attuazione della legge fin dalla sua prima applicazione, entrambi i Decreti Interministeriali prevedono la possibilità di impiegare fino al 5% delle disponibilità per il finanziamento di iniziative informative, 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.

La tabella 37, limitatamente alle risorse distribuite con il primo dei due Decreti Interministeriali (136/V/2004) e per quanto riguarda le sole amministrazioni che hanno dato attuazione alla previsione normativa emanando i Bandi per la raccolta delle proposte progettuali, illustra le scelte operate localmente circa la suddivisione delle risorse tra le due tipologie previste e le attività informative. Relativamente all'altro bando, lo stato di avanzamento è ancora embrionale.

⁷⁶ Decreto Interministeriale 136/V/2004 e Decreto Interministeriale 349/V/2004

Come emerso già nelle precedenti edizioni, anche per questi ultimi provvedimenti la seconda tipologia di progetti (quelli direttamente presentati dai lavoratori) viene preferita dalle amministrazioni, e una parte consistente dei finanziamenti vanno spesso a finanziarie i sistemi di formazione a domanda individuale sempre più complessi, integrati e diffusi che molte Regioni del centro-nord hanno da tempo strutturato (vedi Box 11).

Tabella 38 - Ripartizione percentuale delle risorse del Decreto Interministeriale 136/V/2004

Regioni e P.A.	Tipologia A	Tipologia B	Attività di informazione
Piemonte	-	95%	5%
Provincia di Trento	100%	-	-
Veneto	39%	58%	3%
Friuli Venezia Giulia	34,70%	65,30%	-
Emilia Romagna	-	100%	-
Toscana	25,30%	70%	4,70%
Umbria	76%	19%	5%
Marche	52,30%	47,70%	-
Lazio	40%	60%	-
Abruzzo	-	100%	-
Basilicata (2)	-	95,50%	4,50%

Fonte: Elaborazione MLPS

In tal senso si può ormai parlare di una parziale “specializzazione” della legge 53/00 a supporto delle politiche locali di formazione individuale attuate in particolare attraverso la concessione di voucher. Diversificata risulta l’entità del contributo pubblico per singolo lavoratore, che può oscillare da un minimo di circa 1.300 euro (nella maggior parte dei casi) a un massimo di 4.000 euro (in Friuli Venezia Giulia). Ormai sperimentato, in termini di stimolo alla motivazione, il coinvestimento privato: anche in questo caso la quota oscilla da un minimo del 20% a 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.

Solo alcune amministrazioni hanno stanziato la parte destinata alle attività di informazione. Nei casi in cui ciò è avvenuto è stata impiegata una quota variabile tra il 3% e il 5%, delegando, in alcuni casi, alle Province la possibilità di decidere la dimensione finanziaria – entro i limiti stabiliti - e la modalità di attuazione delle politiche informative (è, ad esempio, il caso del Piemonte).

Non sono molte le amministrazioni che hanno emesso provvedimenti relativi al secondo Decreto Interministeriale (349/V/2004): nella maggior parte dei casi si resta in attesa di esaurire i residui dei precedenti provvedimenti di ripartizione. Alcune Regioni (Abruzzo e Basilicata) hanno scelto, attraverso un unico atto, di unificare le risorse degli ultimi due provvedimenti tendendo ad ottimizzando gli interventi sia a livello gestionale, sia di impatto sui potenziali destinatari. Il Veneto ed il Lazio hanno sostanzialmente ricalcato la suddivisione operata in precedenza che, in genere, vede una quota di circa il 60% - 70% a favore della Tipologia B e, dove previsto, delle attività di informazione. L’Emilia Romagna ha confermato, a sua volta, l’intero importo sui progetti individuali finanziati con il sistema dei voucher.

Box 12: Le scadenze per l'utilizzo delle risorse della legge 236/93

Fino all'anno 2000 le Circolari attuative delle azioni di formazione finanziate dal Ministero sono state gestite dal Ministero stesso, mentre successivamente le risorse sono state assegnate alle Regioni e alle Province Autonome che le gestiscono in autonomia.

Per favorire un rapido utilizzo delle risorse disponibili il Ministero ha sempre fissato dei termini per il finanziamento e/o la conclusione delle attività formative (si veda tabella 39). In particolare, nelle Circolari attuative gestite direttamente dal Ministero, i termini hanno riguardato la conclusione dei progetti, generalmente fissata a 12 mesi dall'inizio delle attività. Nell'esperienza gestionale di tali circolari, si evince che nella maggior parte dei casi i termini stabiliti dalle Circolari non sono stati rispettati, e il Ministero ha concesso molto spesso proroghe per permettere la fine delle attività, e solo qualche volta ha proceduto a revocare il finanziamento concesso, ma soltanto previo consenso della Regione interessata.

Per ovviare alla mancanza di chiarezza, il Decreto del 2001 ha previsto che le risorse non impegnate delle Regioni sulle Circolari precedenti venissero ridistribuite tra le altre Regioni in base a parametri fissati dal Comitato di indirizzo sulla 236/93. Nonostante ciò, dal mancato impegno delle risorse non è mai scaturita alcuna procedura di redistribuzione delle stesse.

Per quanto riguarda invece i Decreti Direttoriali che dal 2001 in poi hanno ripartito le risorse presso le Regioni e le Province Autonome, il Ministero nel suo atto di indirizzo ha progressivamente reso più espliciti e stringenti i termini per l'utilizzo, prevedendo un modello di revoca e redistribuzione delle risorse, così da definire un sistema premiale per quelle Amministrazioni che hanno saputo entro i tempi previsti ottimizzare la spesa delle risorse assegnate.

Mentre nel primo Decreto del 2001 era previsto genericamente che in caso di gravi ritardi nell'uso delle risorse o non conformità alle procedure previste il "MLPS potrà redistribuire le risorse tra le Regioni e P.A.", nel successivo Decreto del 2003 è stato stabilito che "le risorse non impegnate entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla G.U. sono revocate dal Ministero e ridistribuite secondo criteri da concordare con il Comitato Tecnico delle Regioni".

Infine, il Decreto di riparto del 2004 ha mantenuto il termine dei 24 mesi ed ha esplicitato il criterio di redistribuzione delle risorse, prevedendo che le risorse non impegnate entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla G.U. siano revocate dal Ministero e ripartite secondo un criterio di proporzionalità tra le Amministrazioni che hanno erogato a favore dei beneficiari almeno il 50% delle risorse e che hanno provveduto al regolare invio dei Rapporti di monitoraggio.

Per quanto riguarda il Decreto del 2001, non si è provveduto a nessuna redistribuzione delle risorse; per quanto riguarda il Decreto del 2003, i termini sono scaduti l'8 novembre 2005.

Tabella 39 – Caratteristiche dei provvedimenti attuativi del Ministero del Lavoro

CM 174/96	Per le azioni 1A la C.M. stabilisce che nel caso di mancato avvio delle attività entro tre mesi dall'erogazione della prima quota anticipata, il progetto viene considerato dal MLPS "non realizzabile" e viene revocata la quota concessa alla Regione capofila e bloccata l'erogazione dell'intero finanziamento, che verrà destinato ad altri progetti ritenuti validi.
	Nel caso di parziale realizzazione delle attività rispetto al progetto approvato, tuttavia sufficiente a garantire i risultati finali attesi, secondo la relazione intermedia della Regione e secondo i criteri di monitoraggio messi in atto dal Ministero, il finanziamento è soggetto a riduzioni automatiche.
	Nel caso di parziale ed insufficiente realizzazione del progetto, rispetto alle azioni e agli obiettivi previsti, oltre al blocco del saldo finale, si attua la revoca del finanziamento già concesso.
	Per le azioni 1B Alle Regioni sono assegnate le risorse sulla base di una preliminare ricognizione quantitativa e qualitativa, relativa alla situazione degli organici e delle eccedenze di personale degli Enti, effettuata a livello nazionale attraverso il confronto tra Ministero del Lavoro, Regioni, parti sociali ed Enti interessati. Tale ricognizione costituirà la base di un piano nazionale di riconversione professionale a sostegno della mobilità degli operatori e del loro impiego, in cui si definiranno criteri e procedure per la realizzazione delle azioni

	Per le azioni 1 C Il Ministero del Lavoro, alla conclusione della prima annualità di applicazione della presente circolare, di intesa con le regioni e le parti sociali, e sulla base di una verifica sulle risorse impegnate per le diverse tipologie di azioni, provvederà all'eventuale riequilibrio finanziario tra le tipologie stesse e tra le Regioni.
CM 37/98	Per le azioni 1 A Un apposito bando ha previsto il finanziamento di progetti la cui conclusione è fissata entro 12 mesi dalla data di approvazione. Per le azioni 1 B Le Regioni, entro 90 giorni dalla comunicazione dell'approvazione dei progetti, avviano le procedure di affidamento delle attività informandone il MLPS. Il mancato rispetto di tali termini comporta la redistribuzione delle risorse a favore delle Regioni adempienti Per le azioni 1 C Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, ad un anno dalla emanazione della presente e sulla base di una verifica sull'utilizzo delle risorse impegnate per le diverse tipologie di azioni, provvederà all'eventuale riequilibrio finanziario tra le tipologie stesse e tra le Regioni
CM 139/98	Le risorse finanziarie eventualmente non utilizzate entro 90 giorni dalla data indicata al successivo punto 4.7 (31 maggio 1999 per graduatoria dei progetti pervenuti entro il 20 maggio 1999 e dal mese di giugno, l'ultimo giorno lavorativo di ogni mese la Regione, o la Provincia autonoma, provvede a redigere la graduatoria dei progetti pervenuti entro il 20° giorno del mese) verranno ridistribuite secondo le proposte del Coordinamento interregionale lavoro e formazione professionale.
C.M. 65/99	Sono finanziati piani formativi, settoriali e territoriali è previsto che le azioni del "Progetto esecutivo" devono concludersi entro 12 mesi dalla stipula della convenzione.
CM 30/00	Le risorse finanziarie eventualmente non impegnate entro 120 giorni verranno ridistribuite, tra le Regioni e le Province autonome che nello stesso periodo hanno impegnato per intero le risorse loro assegnate, secondo le proposte del Comitato di Indirizzo.
CM 92/00	In caso di gravi ritardi nell'uso delle risorse il MLPS - secondo quanto sarà deciso dal Comitato di Indirizzo sulla legge 236, potrà redistribuire le risorse tra le altre Regioni e Province autonome.
DD 511/V/01	Come la C.M. 92/00 Le risorse precedentemente assegnate alle Regioni e Province autonome ai sensi delle circolari del MLPS n. 174/96, 37/98, 139/98, 51/1999 e non impegnate alla data del <u>31 marzo 2002</u> saranno ridistribuite tra le altre Regioni e Province Autonome in base a parametri definiti in sede di Comitato di Indirizzo.
DD 296/03	Le risorse non impegnate dalle Amministrazioni Regionali e dalle Province Autonome entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla GURI (8-11-2003) sono revocate e ripartite tra le Amministrazioni secondo criteri da concordare con il Coordinamento Tecnico delle Regioni.
DD 243/04	Le risorse non impegnate dalle Amministrazioni Regionali e dalle Province Autonome entro 24 mesi dalla pubblicazione sulla GURI (22-9-2004) sono revocate e ripartite secondo un criterio di proporzionalità tra le Amministrazioni che hanno erogato a favore dei beneficiari almeno il 50% delle risorse e che hanno provveduto al regolare invio dei Rapporti di monitoraggio.

Se si prende come riferimento – ancorché imperfetto – l'avvenuta erogazione delle risorse da parte del Ministero come proxy dell'impegno delle risorse da parte delle Regioni, la tabella 40 mostra per ciascun decreto e circolare ministeriale, la quota di risorse erogata per ciascuna Regione: si evince che vi sono casi in cui risulta un chiaro ritardo nell'utilizzo di tali risorse, con tempi che vanno al di là di quelli previsti nei diversi atti dell'amministrazione centrale.

Tabella 40 - Percentuali di utilizzo delle risorse L. 236/93

	174/96	37/98	139/99	51/99	30/00	92/00	541/V/01
ABRUZZO	100%	99%	94%	100%	100%	100%	0%
BASILICATA	53%	22%	96%	0%	100%	92%	0%
BOLZANO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
CALABRIA	100%	100%	99%	100%	100%	82%	0%
CAMPANIA	100%	100%	54%	0%	0%	80%	0%
EMILIA R.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
FRIULI V. G.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	72%
LAZIO	92%	100%	100%	100%	75%	69%	99%
LIGURIA	100%	100%	100%	100%	100%	78%	100%
LOMBARDIA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
MARCHE	100%	100%	100%	100%	90%	100%	100%
MOLISE	100%	100%	98%	0%	100%	100%	99%
PIEMONTE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PUGLIA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SARDEGNA	93%	95%	100%	100%	99%	60%	0%
SICILIA	100%	100%	100%	100%	99%	100%	0%
TOSCANA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TRENTO	100%	91%	100%	100%	100%	100%	100%
UMBRIA	98%	98%	100%	100%	100%	100%	100%
VALLE D'AOSTA	100%	39%	31%	0%	94%	0%	0%
VENETO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTALI	98%	98%	96%	89%	90%	94%	80%

Fonte: Elaborazioni MLPS

Box 13 - Il monitoraggio degli interventi della legge 53/2000

Ancora non sono disponibili informazioni relative all'utilizzo delle risorse distribuite con i due provvedimenti del 2004 ma sono ormai consolidati alcuni dati di monitoraggio relativi al primo provvedimento attuativo emanato nel 2001 (D.I.167/V/2001) che ha in qualche modo tracciato gli orientamenti successivi assunti dalle amministrazioni, soprattutto per quanto concerne la scelta tra le due Tipologie progettuali. Una prima analisi delle informazioni evidenzia come la Tipologia B sia stata di fatto preferita in quasi tutte le realtà regionali e in alcuni casi significativi sia stata esclusiva, come ad esempio in Piemonte (vedi tabella 38).

L'altra modalità presentava indubbiamente maggiori difficoltà di applicazione e certamente è stata applicata in quelle realtà in cui le parti sociali avevano già creato Accordi Quadro in grado di coinvolgere le imprese su piattaforme precostituite (come in Veneto). Esemplificativo delle difficoltà riscontrate nell'attuazione della Tipologia A, è il caso della Regione Toscana, che pur prevedendo il finanziamento anche dei piani concordati, non ha ricevuto domande di finanziamento. Solo due Regioni, Campania e Liguria, hanno deciso di attivare esclusivamente quest'ultima tipologia ammettendo a finanziamento rispettivamente 4 e 16 progetti.

I comportamenti sono stati difforni anche per quanto riguarda la Tipologia B, soprattutto rispetto al contributo unitario previsto per i voucher; si registrano infatti forti oscillazioni, connesse, spesso, ai diversi target e alla tipologia del percorso formativo prescelto. Frequentemente l'offerta formativa è stata selezionata dall'utente all'interno dei cataloghi appositamente predisposti. A tal proposito, i cataloghi (regionali o provinciali) originariamente costituiti per le esperienze di formazione a domanda individuale finanziate dalla legge 236/93 sono stati utilizzati anche per la 53/00.

Dati di attuazione più puntuali sono disponibili per cinque Regioni (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Abruzzo) ed in particolare per la Tipologia B. Complessivamente nelle cinque amministrazioni sono stati finanziati 12.286 voucher per complessive 115.571 ore di formazione.

Le caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari identificano un panorama già noto: 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. La distribuzione delle aree didattiche conferma la forte prevalenza delle conoscenze trasversali (informatica e lingue straniere). Minoritarie le scelte di tipo specialistico.

Tabella 41 – Iniziative finanziate per Tipologia progettuale, imprese, lavoratori coinvolti e voucher assegnati

Regioni e P.A.	Tipologia A			Tipologia B	
	Numero Progetti	Imprese Coinvolte	Lavoratori Coinvolti	Limite importo pro capite	Voucher assegnati
Piemonte	-	-	-	1.000	6.145
P.A. Trento	4	4	296	-	-
Veneto	101	-	1.033	1.200	3.053
Friuli V.G. (1)	69	3	69	5.000	223
Liguria	16	16	352	Non prevista	-
Emilia Romagna	58	60	2.776	1.291	1.305
Toscana	-	-	-	1.291	433
Umbria	24	-	-	2.532	59
Marche	-	-	-	1.291	80
Abruzzo	-	-	-	4.684 per i dirigenti; 3.611 per altri lavoratori	195
Campania	4	-	-	Non prevista	-
Molise	-	-	-	1.239	223
Sardegna	-	-	-	1.033	874

(1) In realtà il Friuli V.G. considera per tipologia (A) progetti di tipo individuale presentati in accordo da impresa e lavoratore.

Box 14 - I sistemi di formazione continua a domanda individuale

Dal momento in cui la modalità formativa a domanda individuale ha iniziato ad essere sperimentata in ambiti circoscritti (alla fine degli anni novanta) si è assistito ad una intensificazione nel suo utilizzo, soprattutto attraverso la diffusione di uno dei suoi strumenti operativi più rilevanti, il voucher, anche grazie alla definizione di cataloghi dell'offerta ad hoc. Ogni anno sono migliaia i cittadini e i lavoratori che hanno la possibilità di richiedere un voucher finalizzato alla realizzazione di uno o più iniziative di formazione. La diffusione si è avuta soprattutto in determinate aree del territorio (centro-nord) che da subito hanno creato dei meccanismi incentivanti sia di natura interna (nella gestione delle procedure e del percorso finanziario) sia esterna (meccanismi di informazione, apertura di servizi a supporto dei target). Attualmente è possibile definire alcune esperienze, mature e avanzate, in Piemonte, Veneto, nelle province toscane e in Provincia di Genova, ma altre sono state avviate, in seguito, anche in Lombardia e nel Lazio.

Nell'ultimo biennio si è assistito ad un cambiamento per quanto riguarda il finanziamento dei voucher: se infatti in precedenza i fondi della 53/00 e della 236/93 contribuivano quasi in egual misura, l'individuazione di gruppi target con la 236/93 ha indotto alcune realtà territoriali ad impiegare le risorse relative quasi esclusivamente per progetti e piani di tipo aziendale, settoriale e territoriale, assegnando alle risorse della 53/00 il ruolo primario di finanziamento della formazione individuale.

Alla base di questa scelta vi è indubbiamente la difficoltà, più volte riscontrata, di adattare a target "difficili" la formazione individuale, che, per sua natura, fa leva sulla capacità dell'individuo di auto-diagnosticare il proprio bisogno formativo e di scegliere la formazione ritenuta più adeguata alle sue condizioni professionali. In qualche modo "alternativa" alla 236/93 può esser considerata l'esperienza dei Fondi Interprofessionali, che intravedono nel voucher un valido modo di finanziare piani individuali rivolti soprattutto a target forti, quali i dirigenti.

Aspetti comuni, a prescindere delle singole realtà locali riguardano:

- la creazione di cataloghi (quasi tutti online) aggiornabili in tempo reale e capaci di rispondere ad esigenze specifiche dei target;
- il coinvestimento da parte del lavoratore/cittadino, che responsabilizza il partecipante e allo stesso tempo crea forti aspettative in termini di qualità dell'offerta;
- l'utilizzo del voucher anche per la formazione permanente, e l'integrazione dei relativi cataloghi con quelli costruiti per la formazione continua;

- la diffusione del finanziamento "a sportello", per la sua capacità di rispondere in tempi più rapidi alle esigenze degli utenti;
- trasformazione del voucher in una sorta di "conto/credito" virtuale che i cittadini /lavoratori possono spendere in diversi ambiti (misure FSE e altri strumenti nazionali di sostegno) nell'arco di un anno;
- diffusione degli strumenti di valutazione e auto-valutazione dei bisogni formativi, che tendono a costruire dei percorsi integrati e personalizzati.

Tuttavia, non sempre il processo di estensione nell'utilizzo dei voucher è stato accompagnato da una sufficiente attenzione ai servizi di accompagnamento e di orientamento e, soprattutto, alle specificità dei destinatari. In alcuni casi limite, regole già definite nell'ambito della 236/93 e ancor più nella 53/00, sono state traslate anche su target problematici: com'è il caso dell'estensione del coinvestimento (a volte elevato) anche ad immigrati e disoccupati oppure l'obbligo di anticipare i costi di formazione anche per i soggetti con reddito basso.

Box 15 - 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.

La tabella 42 mostra, per ogni singolo comparto della P.A., alcune informazioni relative alle partecipazioni ad attività formative ed ai livelli di investimento. Come si osserva, il numero di partecipazioni individuali ad attività formative è stato di quasi 600.000 unità 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% nel 2003 al 109,9% nel 2004).

Tabella 42 - La formazione nella PA nel 2004

Comparto	totale partecipazioni	% partecipazioni su lavoratori censiti	totale ore fruite	ore fruite per partecipazione	Investimento in formazione	Investimento su massa salariale (%)
PCM e Ministeri	195.633	70,3	7.400.265	37,8	98.039.622	1,02
Sicurezza	25.943	16,0	3.388.511	130,6	35.382.749	0,51
Organi dello Stato	3.289	71,8	81.872	24,9	1.903.172	1,07
Autorità	2.662	226,4	64.783	24,3	1.687.782	1,79
Enti pubblici	70.169	100,4	1.480.776	21,1	40.077.116	1,16
Università	38.988	61,4	722.889	18,5	13.881.544	0,71
Camere di commercio	18.701	192,6	234.633	12,5	7.200.043	2
Regioni	89.283	101,7	2.194.238	24,6	37.289.000	1,03
Province	35.435	77,2	1.017.812	28,7	9.444.000	0,87
Comuni	114.866	61,6	2.448.847	21,3	23.756.000	0,62
Totale	594.969	65,5	19.034.626	34,43	269.161.028	0,86

Per quanto riguarda la spesa in formazione, va rilevato che anche nel 2004 in quasi tutti i comparti si è raggiunta, e in molte Amministrazioni anche superata, la soglia dell'1% della massa salariale (individuata dalla Direttiva 14 nel 24 aprile 1995 del Ministro per la Funzione Pubblica rivolta alle Amministrazioni pubbliche e recepita dai CCNL del 1998-2001).

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.

Per quanto riguarda le tematiche, nel 2004 ha inciso la formazione per la riqualificazione, per l'accesso alla dirigenza e i corsi concorso per le varie qualifiche, che si possono identificare con le attività multidisciplinari, mentre è interessante notare la riduzione delle ore di formazione tecnico specialistica complessivamente fruite dai dipendenti della Presidenza e dei Ministeri. L'area tecnico specialistica risulta invece più significativa negli Enti pubblici dove rappresenta il 29,1% delle ore fruite. Per l'area giuridico normativa il 2004 segna l'aumento delle ore fruite e delle partecipazioni nei comparti diversi dai Ministeri e dalla Sicurezza, con una crescita abbastanza consistente per gli Organi dello Stato. Cala l'importanza, nel confronto con il 2003, delle attività formative connesse