

Le indicazioni finali sulle modalità di implementazione delle nuova SEO, che completano gli orientamenti specifici, sono di particolare rilievo per comprendere l'evoluzione dei sistemi nazionali di formazione continua:

- *La prima indicazione riguarda la necessità del partenariato per l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione.* In essa si richiede esplicitamente che le parti sociali a livello nazionale siano invitate, conformemente alle tradizioni e alle prassi nazionali, a garantire un'efficace attuazione degli orientamenti per l'occupazione e a riferire sui loro contributi più significativi in tutti i settori rientranti nelle loro responsabilità, in particolare per quanto riguarda la gestione del cambiamento e l'adattabilità, la sinergia tra flessibilità e sicurezza, lo sviluppo del capitale umano, la parità fra i sessi.
- *La seconda indicazione è relativa alla necessità di uno stanziamento adeguato di risorse finanziarie.* Gli Stati membri dovranno quindi garantire la trasparenza e l'efficienza in termini di costi dello stanziamento delle risorse finanziarie per l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione, rispettando nel contempo la necessità di finanze pubbliche sane in linea con gli indirizzi di massima per le politiche economiche. D'altro canto va sfruttato appieno il contributo potenziale dei fondi strutturali europei, in particolare il Fondo sociale europeo, per sostenere la realizzazione delle politiche e rafforzare la capacità istituzionale nel settore dell'occupazione.

Accanto alle nuove linee guida, il Consiglio ha, come da prassi, emesso le proprie raccomandazioni del 2003 per l'attuazione della SEO ai singoli paesi membri¹⁵.

Da una loro lettura comparata emerge come in quasi tutti i paesi dell'Unione sia necessario calibrare meglio, se non aumentare decisamente, il coinvolgimento dei lavoratori e delle parti sociali nel sistema di formazione continua, vuoi nell'ottica dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, vuoi in quella della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro. Per quanto riguarda il nostro Paese, appare già in via di attuazione, nello sviluppo del sistema di formazione continua, l'adempimento di tale raccomandazione, specie per quel che concerne la creazione dei Fondi Paritetici Interprofessionali a livello di sistema, e per l'accento posto sul dialogo sociale nei criteri di implementazione dei finanziamenti nazionali e comunitari.

¹⁵ Raccomandazione del Consiglio del 22 luglio 2003 sull'attuazione delle politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, (2003/579/CE).

Capitolo 1.2 - L'avvio dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel corso del 2003, ha dato concreto avvio ai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua, introdotti nell'ordinamento dall'art. 118 della legge 388/2000 (successivamente modificato dall'articolo 48, della legge 289/2002).

La normativa ha attribuito a tali organismi, costituiti dalle parti sociali attraverso "accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale", una porzione crescente¹⁶, delle risorse finanziarie derivanti dal gettito del contributo dello 0,30 delle retribuzioni versato dalle imprese all'INPS a titolo di contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Ai Fondi si riconosce, con le modifiche introdotte dall'art. 48 della legge 289/00, la possibilità di promuovere e finanziarie non soltanto Piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, ma anche piani formativi individuali, nonché "eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e, comunque, direttamente connesse ai Piani, concordate tra le parti"¹⁷. Ai Fondi, viene riconosciuta la facoltà di articolarsi a livello territoriale.

La creazione di organismi gestiti direttamente dalle Parti Sociali (nella loro espressione bilaterale), che si propongono come strumenti di gestione delle risorse versate loro dalle imprese per la programmazione, l'indirizzo ed il controllo dei processi di formazione continua, non è una novità nel panorama europeo: già da tempo in altri paesi operano organismi simili che fondano la propria legittimazione sulla base di accordi interconfederali, sussunti in genere in leggi dello Stato, nonché sulla scelta delle imprese che liberamente aderiscono versando agli organismi stessi risorse finanziarie variamente determinate e calcolate. Nel nostro Paese i Fondi hanno un connotato intersettoriale (o di comparto) e volontaristico, nel senso che ogni singola impresa può scegliere il Fondo Paritetico cui aderire e verso il quale saranno convogliate, tramite l'INPS, parte delle risorse finanziarie derivanti dal contributo obbligatorio precedentemente menzionato.

Attraverso l'utilizzo di tali risorse i Fondi saranno in grado di finanziare iniziative di formazione continua prevedibilmente più coerenti con le necessità reali delle imprese aderenti. L'ambito della bilateralità, infatti, coinvolgendo le organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali, costituisce un terreno generalmente più favorevole per una corretta identificazione dei fabbisogni professionali delle imprese. Lo dimostra il contributo offerto dagli Organismi Bilaterali nelle analisi dei fabbisogni professionali e di competenze nei diversi settori di attività finanziate, dal 1997 ad oggi, prima con la legge 237/93 (art. 9, comma 1), poi con il concorso del Fondo Sociale Europeo.

I Fondi, d'altro canto, non opereranno isolatamente. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali, oltre ai compiti di vigilanza, sono attribuite infatti funzioni monitoraggio sugli interventi realizzati, nonché di valutazione dei risultati conseguiti dagli stessi, entro tre anni dalla loro entrata a regime.

¹⁶ La norma prevede in particolare che dovranno essere versati ai Fondi, risorse a valere sul terzo dello 0,30% del monte salari (versato dalle imprese come assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria), e in particolare: il 20% dell'un terzo per il 2001, il 30% dell'un terzo per il 2002 e il 50% dell'un terzo per il 2003. A ciò si somma il 25% degli importi previsti per gli anni 1999 e 2000 dall'art. 66 della legge n. 144 del 1999.

¹⁷ Ad esempio, analisi della domanda e dei fabbisogni formativi, monitoraggio, raccolta e valutazione delle proposte progettuali, valutazione delle iniziative.

Il ruolo delle istituzioni viene ulteriormente rafforzato attraverso l'istituzione, "dell'Osservatorio per la formazione continua", composto da rappresentanti delle Regioni, delle Parti sociali, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali e dal Consigliere di parità della Commissione centrale per l'impiego. A questo organismo sono affidate funzioni di indirizzo, attraverso la predisposizione di linee guida, nonché il compito di esprimere pareri e valutazioni in ordine alle attività svolte dai Fondi.

La normativa fissa al 30 giugno di ogni anno il termine per l'adesione e per la disdetta ai Fondi che le imprese dovranno comunicare all'INPS che, a partire dal 2004, provvederà a trasferire il contributo al Fondo indicato. Lo stesso Istituto ha disciplinato, con Circolare n. 71 del 2 aprile 2003¹⁸, le modalità di adesione e revoca ai Fondi, rinviando ad un atto successivo la determinazione delle modalità di trasferimento delle risorse. L'impresa deve comunicare direttamente all'Inps l'atto di adesione al Fondo prescelto o la sua revoca. Per le prime adesioni, il cui termine è scaduto il 15 luglio 2003 (e che ha coinvolto quasi il 40% del target potenziale dei lavoratori), gli effetti finanziari e contributivi si produrranno a partire dal primo gennaio 2004.

In sintesi, la normativa ha quindi definito due fasi distinte: la prima, transitoria, che prevede l'accantonamento delle risorse previste dalla Legge Finanziaria 2001 da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali e il successivo trasferimento ai FPI; la seconda, 'a regime', che prevede a partire dal 2004 il diretto trasferimento delle risorse ai Fondi da parte dell'INPS, velocizzando le procedure ed eliminando il passaggio dal Ministero. Per la fase transitoria, i criteri di attribuzione delle risorse sono stati definiti con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato il 23 aprile 2003. Il criterio utilizzato per il riparto dei finanziamenti tra i Fondi costituiti alla data di entrata in vigore del decreto¹⁹ è stato individuato nella rappresentatività percentuale delle organizzazioni datoriali proponenti. Questa è definita sulla base del numero dei dipendenti e dei dirigenti delle imprese associate agli organismi datoriali che hanno costituito i Fondi stessi. Una quota pari al 10% delle risorse è stata inoltre accantonata per finanziare i FPI che verranno costituiti entro il 31 dicembre 2003.

Le risorse dovranno essere utilizzate entro 24 mesi dalla data delle prime erogazioni e qualora il termine non dovesse essere rispettato, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali provvede alla revoca delle risorse e alla successiva distribuzione tra i Fondi che hanno speso adeguatamente e per intero i finanziamenti assegnati. Le spese di gestione relative alle attività dei nuovi organismi non potranno superare la quota annua dell'8% del contributo erogato per i primi due anni di attività, del 6% per il terzo e il quarto anno e del 4% a decorrere dal quinto anno. I Fondi sono tenuti a presentare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali, periodiche relazioni rendicontali, nonché, semestralmente, i dati di monitoraggio relativi ai Piani formativi finanziati e ai beneficiari delle iniziative realizzate.

Con decreto dirigenziale del 24 giugno 2003, il Ministero, ha ripartito parte delle risorse stanziare dai commi 10 e 12 dell'art. 118 della legge 388/2000 tra gli otto Fondi interprofessionali già costituiti²⁰. Il decreto prevede la concessione di un anticipo del 20%, liquidato su richiesta di ciascun Fondo interessato. La seconda anticipazione del 40% è liquidata a seguito della presentazione di un Piano operativo di attività, mentre il saldo del restante 40% è erogato se il Fondo dimostra di aver speso il 70% delle anticipazioni percepite unitamente alla presentazione di un Rapporto di esecuzione sulle attività realizzate. Le risorse devono essere utilizzate nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie, comprese quelle sugli aiuti di Stato.

Al momento della redazione del presente Rapporto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali sta provvedendo all'emanazione della Circolare attuativa che definirà i principali aspetti procedurali e le modalità relative al monitoraggio delle attività. Compiuto il

¹⁸ Circolare Inps 2 aprile 2003, n. 71 "Art. 118 della legge 19.12.2000, n. 388. Istituzione e attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Modalità di adesione".

¹⁹ Un prospetto sinottico in calce al testo riporta le informazioni essenziali relative ai FPI già costituiti.

²⁰ Recentemente è stato costituito un nono Fondo per la formazione dei dirigenti delle imprese aderenti a Confapi, che si gioverà della quota di riserva del 10%.

processo di costituzione dei primi Fondi (il Prospetto sinottico riportato nella pagina seguente ne riassume gli elementi essenziali), anche l'avvio operativo è già in fase avanzata mentre si attende la presentazione dei Piani Operativi di Attività da parte dei nuovi organismi ed è in via di definizione il sistema generale di monitoraggio degli interventi.

Tab.2 - Prospetto riassuntivo dei Fondi interprofessionali già costituiti

Fondi Paritetici Interprofessionali	Settori interessati	Decreti di autorizzazione del MLPS	Organizzazioni firmatarie	Risorse attribuite (*) (in euro)
Fondo per le imprese - Fondimpresa	Industria	28/11/2002	- Confindustria - Cgil; - Cisl; - Uil	41.307.178,55
Fondo Formazione PMI	Industria	21/01/2003	- Confapi; - Cgil; - Cisl; - Uil	11.313.014,08
Fondo per il terziario - FOR.TE	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	31/10/2002	Confcommercio; Abi; Ania; Confetta; Cgil; Cisl; Uil	24.553.964,25
Fondo per il terziario - FON.TER	Terziario, comparti turismo e distribuzione-servizi	24/02/2003	- Confesercenti; - Cgil; - Cisl; - Uil	2.723.231,04
Fondo Artigianato - FART	-Artigianato, -Piccole e medie imprese	31/10/2001	- Confartigianato; - Cna; - Casartigiani; - Clai; - Cgil; - Cisl; - Uil	7.919.109,86
Fondo per le imprese cooperative - FONCOOP	Cooperazione	10/05/2002	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop Cgil; Cisl; Uil	4.671.729,02
Fondo dei dirigenti dell'industria - Fondirigenti	Industria	06/03/2003	Confindustria; Federmamager	2.625.568,37
Fondo dei dirigenti del terziario - FON.DIR	Terziario, comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	06/03/2003	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenticredito Sinfub; Fidia	869.719,52

(*) Si tratta della prima ripartizione delle risorse ex art. 118 legge 388/2000, disposta con il Decreto Dirigenziale n. 148/I/2003.

Capitolo 1.3 - Il nuovo orientamento degli strumenti nazionali

1.3.1 - I piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali - La legge 236 del 1993

Come noto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali, fin dal 1996, ha dato attuazione alle previsioni della legge 236/93 relativamente alla formazione degli occupati, distribuendo tra le Regioni le somme di volta in volta disponibili attraverso sette consecutivi atti di attuazione. Ciò ha rappresentato per molto tempo (accanto alle Misure dedicate del FSE) il canale principale di finanziamento della formazione continua nel nostro Paese. Le linee strategiche a cui tali interventi si sono ispirati si sono evolute nel tempo: dalle indicazioni della prima Circolare, che prevedeva il finanziamento di azioni di formazione aziendale, di 'azioni di sistema' nonché di interventi per la formazione continua degli operatori dei Centri di Formazione Professionale, si è passati alla concentrazione esclusiva sui progetti aziendali e pluriaziendali, fino all'introduzione dei Piani formativi concordati tra le Parti Sociali.

E' proprio in questo quadro evolutivo e nei suoi passaggi specifici che si apprezza il significato della legge 236/93, che ha rappresentato (non solo in senso 'quantitativo') l'intervento più importante per la costruzione delle linee principali del sistema nazionale di FC. Nei cambiamenti e nelle svolte strategiche impresse di volta in volta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali si riconosce una vera e propria attività di 'laboratorio' per la messa a punto di strumenti efficaci di intervento. E' in questo ambito che le Regioni hanno sperimentato per la prima volta gli strumenti per la Formazione continua a domanda individuale (che si sono notevolmente sviluppati in questo ultimo triennio) ed è sempre in quest'ambito che è stata elaborata l'ottica nuova di approccio alla progettazione e alla organizzazione degli interventi: il cosiddetto Piano formativo (territoriale, settoriale, aziendale o individuale), posto alla base dell'attività dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

I progetti formativi aziendali (o pluriaziendali) sono costituiti generalmente da un "progetto esecutivo", riportante i dati descrittivi e strutturali dell'azione formativa, accompagnati, di solito (ma non sempre), da un "parere favorevole" delle parti sociali. Il **Piano formativo** si inquadra invece *come programma organico di azioni formative concordato dalle parti sociali e rispondente ad esigenze aziendali, settoriali, territoriali o individuali*. Un programma, quindi, i cui obiettivi e modalità di attuazione devono essere condivisi formalmente e esplicitamente da tutti gli attori coinvolti, in primo luogo, dalle Parti Sociali.

Nel meccanismo di programmazione di attuazione degli interventi ex legge 236/93 sono individuabili quindi tre distinti livelli di concertazione tra le organizzazioni di rappresentanza sociale e nei primi due casi, tra le parti sociali e le istituzioni pubbliche:

- il primo, quello di livello nazionale, che si realizza nell'ambito del Comitato di Indirizzo per gli interventi di formazione continua (ex lege 236/93);
- il secondo, che si sostanzia nella pianificazione regionale e nelle scelte attuative a livello territoriale;
- il terzo, è infine costituito dalla negoziazione sul singolo Piano formativo che coinvolge, a seconda dell'ampiezza del Piano stesso, l'impresa, le rappresentanze sindacali aziendali, le organizzazioni datoriali e sindacali a livello locale.

Per una disamina sintetica dei dati di attuazione relativi in particolare al triennio 2000 – 2002 si rinvia al successivo capitolo (Cap. 2, par. 2.3).

In questa sede è necessario invece rilevare una nuova svolta nella strategia attuativa della legge 236/93 che si è sostanziata con la recente emanazione del Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Sociali del 28 ottobre 2003, recante una nuova distribuzione di risorse alle Regioni (50 milioni di euro) e accompagnato da un Provvedimento relativo ai Criteri generali per la promozione dei Piani formativi individuali, aziendali e territoriali. Si accennava in precedenza all'esigenza di una 'specializzazione' degli strumenti di finanziamento

esistenti (e di una più generale esigenza di armonizzazione) che possa assicurare il coinvolgimento dei destinatari delle azioni di formazione continua non raggiunti (e non raggiungibili) dai nuovi Fondi Paritetici.

Il recente Decreto del Ministero (frutto dell'accordo raggiunto con le Regioni e con le Parti Sociali in sede di Comitato di Indirizzo per la Formazione Continua), si muove proprio in tale direzione introducendo, in primo luogo, un principio di azione nei confronti dell'operato regionale: è previsto infatti che le amministrazioni regionali e le province autonome dovranno, nell'ambito delle loro scelte operative relative all'utilizzo dei fondi ex legge 236/93, **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.** Ma un'ulteriore novità è rappresentata dall'indicazione dei destinatari dei Piani formativi da finanziare: dopo aver ribadito che i lavoratori interessati agli interventi dovranno essere dipendenti di imprese assoggettate al contributo integrativo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (lo 0,30% della massa salariale), si dispone infatti che il 70% delle risorse assegnate alle Regioni dovranno indirizzarsi ad interventi dedicati a :

- i lavoratori delle imprese private con meno di 15 dipendenti;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata con contratti di lavoro a tempo parziale, a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa nonché inseriti nelle tipologie contrattuali ad orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto previste dalla legge n.30 del 23 febbraio 2003;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore a 45 anni;
- i lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria.

Il restante 30% delle risorse distribuite dal Ministero è finalizzato a destinatari definiti e individuati autonomamente dalle stesse Regioni e Province Autonome.

La scelta del Ministero per quanto riguarda i destinatari a cui indirizzare il 70% delle risorse, è riconducibile alla necessità di promuovere politiche equitative e di individuare quale target centrale l'area poco coinvolta nelle iniziative di formazione continua che privilegiano, in genere, i più giovani, già adeguatamente scolarizzati e in posizioni professionali 'forti' (in sostanza le categorie di lavoratori sulle quali le imprese hanno maggiore interesse ad investire risorse e tempo). Manca ancora, come ovvio, tutta l'area del lavoro autonomo e dei titolari delle piccole e piccolissime imprese che non possono essere compresi negli obiettivi della legge 236/93 in quanto tipologie di "occupati" non soggetti al contributo dello 0,30%.

Come più volte ricordato in altre occasioni è la natura dell'obbligo di contribuzione (ovvero la contribuzione per la contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria di cui all'art.12 della legge 170/75), che esclude dall'essere oggetto di interventi gli occupati che non si trovino in una posizione contrattuale a rischio di perdita del posto di lavoro. Solo una modifica radicale della collocazione del contributo per la formazione (lo 0,30% versato dalle imprese all'Inps come prevede l'art.25 della legge 845/78) nel contesto più generale di una revisione degli strumenti atti a promuovere nuovi ammortizzatori sociali, può permettere di identificare come contribuenti e, quindi, anche come beneficiari degli interventi formativi (come previsto dall'art. 67 della legge 166/99) i lavoratori autonomi, i titolari delle Pmi, gli artigiani e i soci di cooperative. Per questi ultimi si potrà eventualmente provvedere con un maggiore impegno del FSE.

Viene previsto in questa nuova fase anche un maggiore 'accompagnamento' da parte del Ministero nei confronti delle attività regionali attraverso un monitoraggio semestrale delle iniziative finanziate: le amministrazioni invieranno infatti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un rapporto semestrale dettagliato sull'andamento delle azioni realizzato sulla base di linee guida ed indicatori quantitativi (finanziari e fisici) elaborati dal Ministero stesso e dall'Isfol.

Il provvedimento si inquadra quindi come un segnale forte alle Regioni per un maggiore impegno sul fronte della integrazione delle risorse e dell'armonizzazione degli strumenti di finanziamento della formazione continua già esistenti.

1.3.2 - I congedi formativi. La legge 53 del 2000

Con la legge 53/00 recante “*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*” si riconosce il diritto del lavoratore alla formazione durante tutto l'arco della vita offrendo la possibilità di utilizzare congedi specifici per la formazione continua (articoli 5 e 6)²¹.

L'articolo 6 definisce il principio generale per cui lo Stato le Regioni e gli enti locali assicurano, a tale scopo, un'offerta formativa articolata sul territorio, un'offerta che deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi a livello nazionale ed europeo. La formazione può corrispondere ad autonoma scelta del lavoratore oppure può essere predisposta dall'azienda, attraverso Piani formativi concordati tra le parti sociali.

Con il decreto interministeriale n. 167/01 del 6 giugno 2001 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha reso disponibili, ripartendole tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le risorse relative alle annualità 2000 e 2001. Lo stanziamento, pari, complessivamente, a circa 30 milioni di euro poteva essere destinato a finanziare due tipologie di intervento:

- a) i progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- b) i progetti di formazione presentati direttamente dagli stessi lavoratori”.

La prima delle due linee di azione è quella che ha incontrato le maggiori difficoltà, mentre la seconda ha trovato, nelle esperienze maturate nella concessione dei voucher per la formazione continua a domanda individuale, un terreno particolarmente fertile e ricettivo in particolare nelle Regioni del Centro e del Nord.

Le difficoltà incontrate dalle iniziative contrattate di riduzione di quote dell'orario di lavoro possono essere imputabili in parte allo sfasamento temporale tra l'entrata in vigore della legge e il rinnovo dei contratti collettivi nazionali (ciò ha fatto sì che la legge non abbia trovato, se non in misura molto ridotta, un concreto riscontro nei contenuti della contrattazione collettiva); venendo meno infatti il supporto a livello della contrattazione nazionale, le amministrazioni regionali si sono orientate maggiormente verso l'attuazione della seconda modalità prevista e quindi attraverso la concessione di voucher individuali. Ma la ragione fondamentale è da ricercarsi nella scarsa informazione degli operatori relativamente alle possibilità offerte dalle legge e ai meccanismi necessari per l'accesso alle risorse.

Proprio in considerazione di quest'ultima circostanza il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel progettare il provvedimento relativo alla nuova fase di trasferimento di risorse alle Regioni (con un imminente decreto²² si provvederà infatti al riparto delle risorse 2002 – 2003), ha previsto che una quota pari al 5% di quanto trasferito possa essere impiegata dalle Regioni per finanziare iniziative di informazione e pubblicità diretta “ai lavoratori, alle imprese ed alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori”.

E' stato inoltre disposto l'invio da parte delle Regioni di un Rapporto annuale sull'andamento delle attività elaborato sulla base di linee guida e indicatori predisposti dal Ministero stesso.

²¹ Per una discussione sul significato più ampio della legge 53 vedi in particolare il paragrafo seguente dedicato ad una breve riflessione sullo sviluppo della formazione continua a domanda individuale.

²² Attualmente in verifica ex-ante presso la Corte dei Conti.

Capitolo 1.4 - La formazione continua a domanda individuale

Un fenomeno che ha assunto una portata indubbiamente ampia e che si è posto all'attenzione degli operatori soprattutto nell'ultimo triennio, è la diffusione della cosiddetta 'formazione continua a domanda individuale' (FCI). Con questo termine si intende la formazione finalizzata al lavoro cui i lavoratori accedono non a seguito di piani formativi aziendali (concordati o meno tra le parti sociali), ma in base a progetti di miglioramento/arricchimento delle proprie conoscenze e competenze elaborati a livello individuale. Le caratteristiche principali delle pratiche di FCI emerse fino ad ora prevedono:

- il finanziamento dell'attività formativa attraverso la concessione di "voucher" individuali;
- la compartecipazione finanziaria da parte del lavoratore che richiede il voucher (in misura variabile in relazione agli indirizzi regionali e alle fonti di finanziamento);
- lo svolgimento delle attività formative principalmente fuori dell'orario di lavoro.

La formazione individuale viene ricercata dai singoli lavoratori in base ad aspettative diverse, come dimostra l'analisi delle esperienze attivate in ambito regionale, in particolare:

- svolgere meglio la prestazione lavorativa;
- acquisire competenze utili a possibili percorsi di carriera;
- trovare condizioni professionali migliori in altri contesti lavorativi dello stesso settore;
- cambiare settore lavorativo e tipo di prestazione;
- prevenire l'obsolescenza professionale;
- mettersi alla prova per verificare la possibilità di altri progetti professionali;
- passare dal lavoro dipendente al lavoro autonomo;
- approfondire una materia interessante;
- apprendere competenze funzionali (lingue straniere, informatica) utili sia nel lavoro che nella vita.

Ne deriva che in questa tipologia formativa

- la partecipazione alla formazione non è indirizzata soltanto al "mercato interno" (come accade per lo più nei piani formativi aziendali e per certi versi anche in quelli settoriali) ma può guardare in parte o del tutto anche al "mercato esterno" all'impresa di appartenenza;
- ci sono evidenti connessioni con quella "responsabilità individuale del lavoratore rispetto alla propria occupabilità" che viene auspicata dal Memorandum sull'istruzione e sulla formazione permanente della Commissione Europea (ottobre 2000) come risorsa di sviluppo economico e civile;
- possono configurarsi opportunità di crescita interessanti per quelle tipologie di lavoratori che per varie ragioni sono esclusi dai piani formativi aziendali, che hanno aspettative di crescita/mobilità professionale fuori dal contesto lavorativo di appartenenza, che corrono rischi di espulsione dal mercato del lavoro o di arretramento del proprio status professionale.

1.4.1 - La Formazione Continua Individuale nell'attuazione della legge 236/93

La sperimentazione della Formazione Continua Individuale prende l'avvio dalla circolare 139/98 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (in attuazione della legge 236/93) che consentiva alle

Regioni di riservare una parte delle risorse destinate ai piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, per il finanziamento di progetti di formazione continua proposti da singoli lavoratori.

La sperimentazione, attuata inizialmente solo in alcune Regioni, si è estesa progressivamente alla maggior parte del territorio nazionale, rendendo esplicita una domanda di formazione quantitativamente assai consistente e solitamente superiore alle risorse disponibili.

A causa dello scarto tra domanda ed offerta, che si è determinato quasi ovunque, e anche per allargare l'area dei possibili destinatari ²³, le Regioni hanno spesso integrato le risorse ex legge 236/93 con risorse del FSE e con quelle previste dalla legge 53/2000 per il finanziamento dei progetti e dei piani formativi individuali. In qualche caso sono stati fatti convergere anche risorse regionali dedicate a particolari tipologie di lavoratori.

I dispositivi organizzativi attraverso cui si realizza l'offerta di FCI da parte delle Regioni (o Province, nei casi in cui la materia è stata decentrata) sono principalmente due: i cataloghi e i voucher.

I **cataloghi**, cartacei e su sito web, sono elenchi, articolati secondo vari criteri ordinatori, dei corsi disponibili nei diversi Enti formativi (il meccanismo prevede in genere un bando attraverso cui la Regione/Provincia propone offerte formative individuate in base ad analisi dei fabbisogni professionali esistenti nel territorio). In alcuni casi, l'offerta è sostenuta da misure di accompagnamento di carattere orientativo, con il coinvolgimento dei Servizi per l'Impiego o di altri sportelli di informazione/consulenza, e di pubblicizzazione più o meno accurata e capillare delle opportunità.

I **voucher** (buoni formativi), in numero variabile secondo le risorse destinate alla F.C.I., sono di valore diversificato (da 500 a 5.000 euro) e vengono per lo più accreditati direttamente agli Enti di formazione in base a una documentazione comprovante la frequenza del lavoratore di almeno il 70-75% delle ore previste per il corso. I lavoratori in genere sono tenuti a compartecipare alla spesa con quote fino al 20% del totale.

Sebbene non siano ancora disponibili monitoraggi approfonditi in grado di delineare il quadro completo dell'esperienza, le analisi parziali che sono state condotte fino ad oggi segnalano, oltre ai risultati positivi in termini di adesione dei lavoratori e di gradimento delle amministrazioni regionali per la semplicità di gestione del meccanismo del voucher, anche alcune necessità relative:

- all'attivazione di misure di accompagnamento (informazione, orientamento) adeguate a sollecitare ovunque la domanda dei lavoratori più "deboli" e a sostenere la progettazione di percorsi formativi composti di moduli successivi ²⁴;
- allo sviluppo di un'offerta effettivamente ritagliata sui fabbisogni professionali di maggiore emergenza nell'area territoriale di riferimento e caratterizzata da condizioni logistiche (diffusione sul territorio) e di flessibilità (orari, composizione dei gruppi-classe) adeguati alle caratteristiche e alle esigenze dell'utenza.

Pur all'interno di questo contesto ancora problematico, occorre comunque osservare che l'esperienza della FCI, proprio per i successi registrati sul versante della domanda, si sta configurando come un'opportunità di grande importanza per lo sviluppo di politiche istituzionali di "lifelong learning". Sono in effetti molte le Regioni che stanno attivando azioni di monitoraggio dell'esperienza e di verifica dei suoi risultati e che introducono, da un bando all'altro, importanti fattori di miglioramento dei diversi dispositivi organizzativi e gestionali.

Sul versante dei comportamenti delle aziende, infine, cominciano a profilarsi degli elementi nuovi, di cui tenere conto nella valutazione complessiva dell'esperienza e della sua possibile evoluzione. In qualche caso, infatti, l'accesso dei lavoratori alla FCI è promosso dall'azienda, che in questo modo evita le complicazioni organizzative e i costi economici connessi con l'attivazione di piani formativi aziendali.

²³ Le azioni previste dalla legge 236/93, art. 9 sono rivolte a lavoratori dipendenti di aziende private assoggettate al contributo dello 0,30 contro la disoccupazione involontaria. Se il finanziamento della F.C.I. non avesse mobilitato risorse di altra origine, l'area dei destinatari non avrebbe potuto allargarsi a tipologie di lavoratori non interessati da quel contributo.

²⁴ Anche nella FC individuale, come in tutta l'educazione/formazione degli adulti che si realizza nel Paese, è fortemente diffuso il fenomeno della "ricorsività", vale a dire la tendenza a replicare, seguendo altri corsi, l'esperienza formativa; è invece rara, e comunque dipendente dalla capacità dei singoli di navigare attraverso i diversi settori del sistema, la combinazione di diverse offerte finalizzata alla frequenza di percorsi formativi organici.

In altri si segnalano accordi (di fatto) tra le parti con cui l'azienda si fa carico di coprire con proprie risorse le quote a carico dei lavoratori. Più raramente si ritrovano accordi per l'utilizzo, ai fini della frequenza dei corsi, di dispositivi contrattuali (conto-ore individuale, banca delle ore) che configurano la possibilità di mini-congedi per la formazione. Sono, evidentemente, fattispecie molto diverse: se nella seconda e nella terza si tratta di prime esperienze di contrattazione della FCI, nella prima si profila un uso improprio dello strumento.

1.4.2 - La Formazione Continua Individuale nella legge 53/2000

Con la legge 53/2000, la FCI si configura come un diritto soggettivo che:

- da un lato deve essere riferito ad una possibile mediazione tra interessi del lavoratore e interessi dell'azienda, realizzata tramite la contrattazione tra le parti sociali (perché esercitabile attraverso piani formativi aziendali/territoriali concordati tra le parti e perché alla contrattazione spetta di regolarne le condizioni);
- dall'altro è comunque tutelato, anche in assenza di piani formativi aziendali/territoriali e di specifica contrattazione collettiva, da un intervento pubblico che destina ad esso specifiche risorse.

Il significato/valore attribuito dalla norma alla F.C.I., e più in generale al diritto dei lavoratori alla formazione continua, si evidenzia maggiormente se si confronta l'articolo 6 (relativo ai "congedi per la formazione continua") con l'articolo 5 ("congedi per la formazione"). Anche nell'articolo 5, infatti, si delinea un diritto soggettivo dei lavoratori, trattandosi però di una formazione non finalizzata al lavoro, ma al conseguimento di titoli di studio – della scuola dell'obbligo, della scuola superiore, dell'università – o alla "partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro". In sostanza il congedo per la formazione, in questo caso, si configura come un'esigenza esclusivamente personale del lavoratore, che può dar luogo - se c'è autorizzazione del datore di lavoro – alla concessione di un'aspettativa durante la quale non c'è retribuzione e non opera nessuna copertura previdenziale e retributiva²⁵. Con notevoli differenze, quindi, rispetto alla normativa sul diritto allo studio (art. 10, legge 300/70) e, ancor di più, rispetto alla normativa di fonte pattizia sulle "150 ore", in cui è invece evidente il riconoscimento della crescita culturale del lavoratore come un valore non solo per l'individuo ma anche per la collettività; tant'è che non solo l'organizzazione pubblica è tenuta a garantire l'offerta formativa, ma la stessa azienda è obbligata a tutelarla: nella forma dei permessi retribuiti per i lavoratori-studenti sanciti dalla legge 300, e successivamente in quella assai più impegnativa del congedo formativo retribuito (le 150 ore, appunto), di cui usufruire con regole e modalità individuate dalla contrattazione collettiva²⁶.

²⁵ Il congedo formativo previsto all'articolo 5 (fino a 11 mesi in tutto l'arco della vita lavorativa) è accessibile solo a lavoratori con almeno 5 anni di anzianità di servizio nella stessa azienda o amministrazione; il datore di lavoro può non accogliere la richiesta o differire l'accoglimento nel caso di comprovate esigenze amministrative; il congedo implica la conservazione del posto di lavoro, ma la cessazione della retribuzione e dei contributi previdenziali e assicurativi. Alla contrattazione collettiva è affidata la previsione delle modalità di fruizione del congedo formativo, l'individuazione delle percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, la disciplina delle ipotesi di differimento o di diniego all'esercizio di tale facoltà, la definizione dei termini del preavviso (che non può essere inferiore a 30 giorni). Il congedo non è cumulabile con le ferie, e si interrompe per "grave e documentata infermità". I soli benefici previsti per i lavoratori in congedo formativo sono: la facoltà di prolungare, a richiesta, il rapporto di lavoro per un periodo corrispondente, anche in deroga alle disposizioni sul pensionamento obbligatorio; il diritto di richiedere l'anticipazione del trattamento di fine rapporto.

²⁶ Com'è noto, l'art. 10 della legge 300 è tuttora in vigore e costituisce materia di ricorrenti ritocchi da parte della contrattazione collettiva nazionale di categoria; quanto al congedo "150 ore", continua ad essere utilizzato nelle categorie del lavoro pubblico mentre è limitato il ricorso ad esso nel lavoro privato. La contrattazione collettiva nazionale di categoria ha, in qualche caso, introdotto la possibilità di utilizzo di una parte del monte-ore collettivo a fini di formazione professionale continua. In diverse categorie i contratti nazionali hanno recentemente introdotto altri dispositivi – banca delle ore, conto-ore individuale ecc. – finalizzati all'accantonamento di pacchetti di ore (tutte o parzialmente retribuite) a fini formativi.

Anche i Fondi Paritetici Interprofessionali dovranno misurarsi con il “valore aggiunto” introdotto nel sistema della formazione continua da una misura che:

- può svolgere un ruolo compensativo rispetto alla inevitabile selettività dei piani formativi aziendali e settoriali, offrendo accesso alla formazione anche ai lavoratori che rischiano di esserne esclusi;
- si configura come una formazione per il lavoro non circoscritta al solo “mercato interno”, quindi, potenzialmente di grande importanza a fronte dell’evoluzione del mondo del lavoro e delle dinamiche di mobilità, necessitate o volontarie, che interessano i lavoratori;
- costituisce un ambito di crescita della responsabilizzazione dei lavoratori rispetto alla tenuta e allo sviluppo delle proprie competenze;
- si presta ad essere utilizzato non solo per la frequenza di “corsi”, ma anche per l’elaborazione di “percorsi” formativi coerenti con progetti professionali.

1.4.3 - I voucher aziendali

Tra le tipologie formative emergenti un’attenzione particolare va posta sui voucher aziendali che si configurano con caratteristiche ibride, a metà strada tra i voucher individuali propriamente detti e i progetti aziendali. Possono essere definiti come incentivi economici di natura individualizzata volti al finanziamento di attività formativa documentabile scelta dai destinatari (lavoratori delle imprese). Per tale partecipazione il titolare dell’impresa, o chi svolge funzione di responsabilità, riceve contributi individuali per ciascun lavoratore che abbia partecipato alle iniziative di formazione (entro un ammontare limite stabilito dai diversi contesti regionali e/o provinciali), generalmente inserite in un “piano informale” elaborato dall’impresa. Le iniziative di formazione vengono svolte generalmente fuori dell’orario di lavoro.

Può essere utile presentare, attraverso uno schema di sintesi, le caratteristiche che accomunano i voucher aziendali ai voucher individuali e ai progetti aziendali.

Tab.3 – Caratteristiche comuni dei voucher aziendali con i voucher individuali e con i progetti formativi aziendali

<i>Analogie con i voucher individuali (FCI)</i>	<i>Analogie con i progetti aziendali</i>
Finanziamento attraverso il voucher	Realizzazione di una strategia e/o piano di formazione
Individualizzazione dell’iniziativa di formazione	Coinvolgimento di più risorse di una stessa impresa nel processo formativo
Semplificazione delle procedure di finanziamento	Il voucher aziendale è soggetto alle regole sugli aiuti di stato e sul de minimis

Nel complesso gli aspetti premianti e innovativi di questa esperienza possono essere riassunti nei seguenti punti:

- semplificazione dei processi di gestione;
- individualizzazione delle esigenze formative aziendali e delle singole risorse, con attivazione di processi formativi mirati;
- gestione dei tempi e delle modalità di erogazione delle iniziative formative in base alle esigenze e all’accordo tra lavoratore e impresa;
- la scelta del percorso formativo può essere individuata in base a un processo di mediazione tra impresa e lavoratore che risultano così entrambi potenziali beneficiari (si tenga presente che spesso nel voucher individuale questo punto di mediazione non viene quasi mai individuato).

Gli attuali ambiti di applicazione configurano l’esperienza dei voucher aziendali come strumento che si sviluppa all’interno del FSE e in particolare nelle misure D1 e C4. E’ stato utilizzato in contesti

regionali quali il Piemonte, la Lombardia e la Toscana, ed è generalmente mirato a target specifici, a taluni settori di attività o imprese di particolari dimensioni. Effettivamente lo strumento sembra essere congeniato per le esigenze mirate delle PMI o delle piccole imprese in generale, in quanto consente di identificare obiettivi di crescita diversificando i processi formativi, mirandoli sulle singole professionalità. In tal modo viene superato il nodo della formazione seriale che, uguale a se stessa per analoghe figure e contemporanea nello svolgimento, è invece propria e più efficace per le grandi imprese, soprattutto per le professionalità di base.

Nella fase attuale si può ancora parlare di sperimentazione in atto, soprattutto se si considerano le risorse messe a disposizione e la quantità di voucher disponibili.

I bandi regionali individuano un numero di voucher erogabile per impresa estremamente limitato.

La Lombardia, ad esempio, stabilisce un limite annuale così ripartito per dimensione aziendale:

- Grande impresa 20 voucher
- Media impresa 10 voucher
- Piccola impresa 5 voucher
- Micro impresa 1 voucher

Il valore del voucher aziendale è *pari a 1.000* Euro per ogni addetto nel caso in cui l'incentivo riguardi la partecipazione ad un'azione formativa della durata minima di 32 ore, della metà se di 16 ore.

In Piemonte le singole province hanno emanato bandi in cui si fa riferimento al voucher aziendale. In questo caso i parametri economici sembrano essere più restrittivi e si va da un minimo di 450 Euro per lavoratore che partecipa a un'iniziativa di formazione che abbia una durata inferiore alle 40 ore e di 600 Euro per oltre 40 ore di formazione. Come in Lombardia anche in Piemonte vige la progressività nell'attribuzione del numero di voucher, con la grande impresa che ne ottiene il numero più elevato (in genere ne sono assegnati 20 per anno ad una stessa azienda) e via via a decrescere fino alle micro-imprese (1 o 2). Altre realtà regionali e provinciali si stanno orientando ad adottare analoghi modelli di proposta e gestione del voucher aziendale.

Alla luce di quanto descritto non è difficile prevederne una diffusione di impiego sia come tipologia alternativa ad un uso "distorto" del voucher individuale (vedi paragrafo precedente), sia come modello flessibile che si può adattare alle contemporanee esigenze delle imprese e dei singoli lavoratori.

Nel primo caso le caratteristiche dello strumento consentirebbero di cooptare (normalizzandolo) il comportamento di imprese e organismi di formazione che, in alcune realtà, tendono a utilizzare i voucher individuali con finalità aziendali, canalizzando di fatto il bisogno, evidentemente già sedimentato, di disporre di uno strumento che integri la flessibilità della formazione a domanda individuale all'interno di un piano complessivo di formazione.

Proprio per queste sue caratteristiche il voucher aziendale potrebbe proporsi come una tipologia formativa da considerare tra le iniziative che i Fondi Paritetici Interprofessionali possono promuovere, a partire dalla possibilità di mediare tra le istanze dell'impresa e quelle dei lavoratori.

Capitolo 1.5 - La formazione continua nella contrattazione collettiva

I provvedimenti di attuazione della legge 236/93, la legge 53/2000 e, da ultimo, le norme istitutive dei Fondi interprofessionali, hanno introdotto un sempre più ampio coinvolgimento delle Parti Sociali, sia nella fase di definizione delle strategie della formazione dei lavoratori, sia in quella della loro concreta realizzazione. Non si può prescindere quindi dalla considerazione dell'importante ruolo svolto dalla contrattazione collettiva e dalle pratiche di concertazione, entrambe finalizzate alla stipula di accordi e alla definizione concreta dei dispositivi contrattuali diretti alla formazione degli occupati.

Una recente ricerca²⁷ condotta in questo ambito ha inteso verificare, da un lato, se e in quale misura le disposizioni sulla formazione dei lavoratori trovino spazio nei principali Contratti collettivi nazionali e se siano concretamente attuate a livello aziendale, dall'altro, ha inteso indagare sulla effettiva realizzazione a livello regionale e provinciale degli accordi a carattere concertativo e negoziale relativi al tema della formazione.

Alla contrattazione spetta, con tutta evidenza, la costruzione delle condizioni e degli strumenti sul versante della domanda. In particolare, attraverso la contrattazione si definiscono i criteri per l'individuazione delle priorità - in riferimento alle trasformazioni produttive e organizzative e al loro impatto sui territori - dei destinatari, dei dispositivi di accesso, dei tempi e dei costi individuali della formazione, degli effetti in termini di modifica dei profili professionali, di inquadramento e di carriera.

L'analisi della contrattazione collettiva della formazione segnala, in modo inequivocabile, che una svolta c'è stata e che la formazione è entrata a far parte delle materie che i contratti devono contenere. Non c'è Contratto nell'ultima fase di rinnovi che non dedichi, infatti, un capitolo specifico alla formazione dei lavoratori (cui viene riconosciuta valore e importanza strategica sia per la competitività aziendale, sia per il rafforzamento dell'occupabilità); che non preveda l'istituzione o lo sviluppo della bilateralità; che non si eserciti a definire le modalità del diritto sindacale all'informazione preventiva e al monitoraggio delle attività.

D'altra parte, la stessa analisi pone in evidenza il persistere di un ruolo complessivamente debole della contrattazione su altri aspetti, ossia su quelli che interessano la domanda, quindi in primo luogo sulle possibilità e sulle modalità di accesso alla formazione da parte dei lavoratori, soltanto in alcuni Contratti infatti si sono determinate innovazioni rispetto alla finalizzazione e all'uso del monte collettivo delle 150 ore.

Nell'ultimo Contratto dei tessili, ad esempio, le principali novità consistono nella possibilità, in attuazione dell'art. 6, comma 2°, della legge 53/2000, di accedere al monte ore previsto. In particolare la parte dedicata alle "Iniziative a sostegno della formazione continua" definisce i criteri per misurare le ore retribuite a disposizione dei lavoratori per la formazione continua e le procedure e i casi cui corrisponde il diritto ad usufruire dei permessi retribuiti. L'analisi della contrattazione nazionale evidenzia inoltre che nella maggior parte dei casi non vengono predisposti dispositivi per

²⁷ L'indagine sulla formazione continua nella contrattazione collettiva è stata condotta dall'ISFOL e si è svolta nel corso del 2002 in tre fasi differenti che corrispondono ai tre livelli di analisi previsti dal progetto di ricerca:

- La Contrattazione collettiva nazionale. In particolare, sono stati individuati tredici macro settori (Terziario, Credito, Metalmeccanico, Chimico, Trasporti, Tessile-Abbigliamento e Calzature, Alimentare, Agricolo, Gas-Acqua, Edile, Telecomunicazioni, Elettrico, Pubblico Impiego), all'interno dei quali sono stati presi in considerazione 35 diversi Contratti nazionali;
- Le prassi di concertazione e di negoziazione sulla formazione sviluppate a livello regionale. L'indagine ha riguardato in particolare otto Regioni (Piemonte, Veneto, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia Sicilia);
- La contrattazione collettiva aziendale, con l'esame di circa 40 tra aziende, enti e organismi appartenenti alle categorie esaminate a livello nazionale.

l'accesso in orario di lavoro alla formazione, per il finanziamento della formazione e per un'assunzione di responsabilità, in questo campo, da parte delle aziende e dei lavoratori. Sono poco frequenti anche i riferimenti alle categorie di lavoratori cui destinare prioritariamente gli interventi, fatto salvo l'impegno sulle pari opportunità, per il personale femminile e per i disabili.

I contratti che sembrano rappresentare un'eccezione sono quelli dei settori chimico-farmaceutico e bancario.

In particolare, il contratto chimico-farmaceutico prevede la possibilità di richiedere finanziamenti pubblici per la formazione in grado di coprire almeno il 50% dei costi e di far partecipare in modo paritetico per il rimanente 50% le imprese e i lavoratori. Il contributo di questi ultimi è fornito "attraverso l'utilizzazione delle ore di cui al conto ore individuale²⁸ e, in caso di insufficienza, attraverso l'utilizzazione di permessi o riposi a vario titolo spettanti." Le attività formative potranno anche essere svolte durante le ore lavorative, quando è compatibile con le attività e quando "la partecipazione contemporanea dei lavoratori non superi il 5% dell'organico dell'impresa, salvo quanto eventualmente convenuto in proposito in sede aziendale". Il Contratto, inoltre, stabilisce che la formazione sia organizzata all'interno di una strategia condivisa dall'azienda e dai lavoratori, attraverso la progettazione di appositi piani di formazione continua. Il risultato di questa condivisione è la stipula di un "patto formativo" tra azienda e lavoratore che dovrà prevedere l'impegno dell'impresa a far partecipare il lavoratore ad iniziative di formazione continua e l'impegno del lavoratore a partecipare alle iniziative anche attraverso: eventuali modifiche dell'orario finalizzate a rendere compatibile con la prestazione lavorativa la partecipazione all'attività formativa; la messa a disposizione di riposi spettanti per conto ore, permessi ed altri istituti contrattuali e/o tempo extra-lavoro.

Il contratto dei bancari invece dispone per ogni singolo lavoratore 50 ore annue di formazione, suddivise in 24 ore in orario di lavoro e 26 (8 retribuite e 18 non retribuite) da svolgere fuori orario, anche "tramite autoformazione, con l'ausilio di adeguata strumentazione, compresa quella informatica".

Per quanto riguarda invece la contrattazione a livello regionale emergono alcuni elementi di riflessione. Innanzitutto, sebbene la situazione si presenti articolata e non uniforme, in quasi tutte le regioni esaminate nell'ambito dell'indagine citata, sono stati costituiti - sulla base di previsioni contenute nei regolamenti comunitari o nelle leggi e disposizioni regionali e provinciali - Comitati e Commissioni, cui partecipano le Parti sociali e i rappresentanti regionali e/o provinciali, con il compito di contribuire alla pianificazione e all'attuazione degli interventi di formazione, compresa la formazione continua. La capacità di questi organismi di incidere sulle scelte relative alla ripartizione delle risorse e sulle modalità di attuazione degli interventi formativi varia caso per caso. Per quanto riguarda gli accordi conclusi, emerge che in tutte le regioni sono stati stipulati accordi di concertazione - sottoscritti dalle Parti sociali e dalle istituzioni regionali o sub regionali - spesso riconducibili a norme legislative nazionali o a regolamenti comunitari; si registra invece una presenza non molto significativa di accordi bilaterali, firmati dalle sole Organizzazioni sindacali e datoriali e riconducibili, non a disposizioni di legge, ma ad una precisa decisione delle Parti.

Ancora non particolarmente diffusa appare l'attività negoziale finalizzata alla stipula di accordi tra le Parti sociali a livello aziendale. Tralasciando la questione della prevalente presenza nel nostro Paese di piccole e piccolissime aziende, che sono scarsamente interessate dal secondo livello di contrattazione, ciò che emerge, in particolare tra le imprese che fanno formazione per i propri dipendenti, è la particolarità delle scelte in questo campo: in sostanza le Parti sociali sembrano condividere l'idea che la formazione sia necessaria a garantire la competitività dell'impresa e l'occupabilità dei lavoratori, ma questo accordo sui principi non si traduce, con la necessaria frequenza in un negoziato sugli aspetti operativi. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'azienda promuove in modo assolutamente autonomo e mantiene il controllo delle attività di formazione, che, peraltro, sono sovente finalizzate alle specifiche prestazioni lavorative con connessioni non ancora sufficienti con il problema più generale dell'occupabilità.

A partire dagli anni '90, è l'intervento del legislatore nazionale che introduce nuove regole tendenti a potenziare i diritti di formazione, compresi quelli individuali e attribuisce alla negoziazione tra le Parti il compito fondamentale di creare le condizioni d'applicabilità di tali diritti. Le organizzazioni di

²⁸ Con questa espressione si intende un dispositivo di accantonamento di riposi compensativi spettanti per prestazioni eccedenti o straordinarie, utilizzabile a fini formativi.

rappresentanza sociale non sembrano tuttavia riuscire ancora a cogliere appieno le opportunità offerte dalle novità legislative e a renderle effettivamente operanti nei luoghi di lavoro.

E' ormai acclarato che, senza adeguati interventi correttivi la formazione privilegiando la domanda espressa dai soggetti più 'forti' (contrariamente alle proprie finalità) può trasformarsi in un fattore di crescita delle disuguaglianze. Assume, pertanto, un valore strategico la promozione di percorsi formativi rivolti agli adulti poco scolarizzati e professionalizzati, finalizzati alla ricostruzione di una motivazione all'apprendimento, al fine di garantire l'accesso alla formazione continua anche alle fasce più deboli del mondo del lavoro.

Da questo punto di vista, le Parti Sociali sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale, da un lato, attraverso la contrattazione delle regole di funzionamento dei nuovi diritti in materia di formazione previsti dalla legislazione e, dall'altra, nella gestione dei Fondi Paritetici Interprofessionali.

Le nuove prospettive introdotte nel governo della formazione continua e la maggiore attenzione rivolta in ambito comunitario ai temi dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita contribuiscono a creare un clima di maggiore consapevolezza nelle parti sociali, che in questa nuova fase sono chiamate a svolgere il ruolo di soggetti attivi delle politiche formative.

A questo proposito, in direzione di un rafforzamento delle competenze degli attori del dialogo sociale, un ruolo importante potrà svolgere una recente iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e coordinata dall'Isfol denominata: "La formazione continua per gli attori del dialogo sociale"

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, d'intesa con le Regioni e con l'accordo delle Parti sociali, ha finanziato un'azione integrata, a carattere nazionale, finalizzata alla costruzione di modelli di formazione per le Parti sociali e alla promozione di piani formativi individuali, settoriali, territoriali e aziendali.

Al progetto è stata data attuazione attraverso l'emanazione di un bando di gara che prevede la realizzazione di interventi formativi-informativi rivolti direttamente agli operatori delle Parti sociali e finalizzati a creare e a rafforzare loro le competenze. Le attività (che hanno un budget complessivo di 800.000,00 euro), si realizzano in quattro aree del territorio nazionale: Nord Est (con sede a Venezia); Nord Ovest (a Milano); Centro (a Roma); Sud e Isole (a Napoli). I destinatari degli interventi di formazione-informazione sono: i dirigenti, i quadri (320 persone), gli operatori e i tecnici (80 persone) indicati delle Parti sociali.

In ciascuna area geografica il soggetto attuatore realizzerà: il bilancio delle competenze e la formazione; il monitoraggio, la valutazione intermedia e finale degli interventi realizzati; l'elaborazione di un rapporto conclusivo che riassume il percorso seguito; l'organizzazione di un seminario finale di riflessione sull'esperienza condotta; l'elaborazione di materiale didattico di supporto all'attività formativa e di approfondimento.

La procedura di valutazione delle proposte si è conclusa ad ottobre 2003 con l'aggiudicazione ai seguenti soggetti: Università Cà Foscari di Venezia; Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Università degli Studi Roma tre; ATS composta da Didagroup, Università degli Studi del Sannio Dipartimento di analisi dei sistemi economici e sociali; Ernst & Young – Business School; Dipartimento di diritto dei rapporti civili ed economici – Università Federico II di Napoli. L'avvio delle attività formative è previsto per gennaio 2004 e si concluderà entro 12 mesi.

Capitolo 1.6 - L'osservazione e il monitoraggio degli interventi

In relazione a quanto fin qui emerso sull'evoluzione degli strumenti e delle prassi di formazione continua, si propone una riflessione complessiva sull'opportunità di monitorare il sistema nel suo insieme per coglierne gli andamenti essenziali e poter raccogliere quelle informazioni necessarie a valorizzarne le esperienze più significative o suggerire/apportare correttivi per le situazioni più problematiche. La riflessione sul monitoraggio scaturisce dalla constatazione di come il sistema sia destinato, nel suo processo di arricchimento dell'offerta formativa pubblica, a stratificare e sedimentare le diverse esperienze in atto fino a rendere difficilmente leggibile la complessità che ne scaturisce. I termini di tale complessità si colgono in tre elementi:

- il decentramento verso le Regioni e le Province delle competenze sia strategiche che gestionali della formazione continua;
- la diversificazione degli strumenti normativi che definiscono sempre più tipologie d'azione mirate per target specifici, ben al di là della tradizionale dualità impresa/lavoratore (si pensi al sostegno ai sistemi territoriali, alla centralità del tema di creazione, gestione e manutenzione delle competenze in contesti definiti, alle promozione di iniziative settoriali o di filiera e così via);
- l'integrazione tra sistemi formativi (tra istruzione, formazione permanente e formazione continua) che impegna tutti i soggetti (a partire dagli organismi di formazione, dalle istituzioni e dalle stesse imprese) ad allineare gli interventi lungo un continuum ricomposto al cui centro si pone il percorso formativo del cittadino/lavoratore.

In questo contesto la capacità di leggere la complessità dei processi diviene essa stessa uno strumento di intervento diretto di accompagnamento dell'evoluzione in atto in un'ottica di miglioramento continuo del sistema di formazione. Nello specifico si tratta di individuare e costruire un punto di osservazione, che possa essere in primo luogo condivisa tra tutti gli attori. Affinché tale livello di condivisione sia il più ampio possibile dovranno essere considerate (analizzate in primo luogo) le buone prassi in materia di monitoraggio già avviate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Isfol, dalle Regioni e/o Province e dalle Parti Sociali.

A tale proposito occorre tener presente le esperienze di monitoraggio avviate o in via di definizione, previste dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che riguardano le principali fonti di finanziamento nazionale:

- la legge 53/00, per la quale si prevede un monitoraggio con cadenza annuale da parte delle Regioni e Province Autonome al Ministero;
- il nuovo provvedimento di attuazione della legge 236/93, nella quale si richiede alle Regioni e Province Autonome l'invio di un Rapporto semestrale degli esiti;
- i Fondi Paritetici Interprofessionali per i quali è previsto un modello di monitoraggio complesso che tende ad analizzare le diverse tipologie formative incrociate con i segmenti di domanda coinvolti nei processi formativi.

Questi tre strumenti di monitoraggio possono essere considerati, nel loro insieme, come il primo passo verso la definizione di un modello nazionale. L'analisi dei loro esiti, in un arco temporale comune, può di fatto consentire di trarre alcune indicazioni per la costruzione del modello unico che può essere concepito, in una prima fase, come il "semplice" raccordo tra fonti di monitoraggio differenti ma tra loro confrontabili sulla base di indicatori comuni relativi a informazioni di natura finanziaria, procedurale e fisica. In questa direzione si può apprezzare, infatti, la presenza nei tre