

5.7 Le prospettive: il sistema statistico nazionale della formazione professionale

In un contesto in cui la gestione delle politiche è affidata ad una molteplicità di attori, risulta evidente la necessità di ricondurre ad un sistema statistico comune i diversi interventi, al fine di costruire un sistema di monitoraggio con dati comparabili. Il Ministero del Lavoro ha costituito un gruppo di lavoro per la definizione di un sistema statistico nazionale della formazione professionale ed ha affidato all'ISFOL ingenti risorse finanziarie per realizzarlo. L'ambito di copertura è il complesso delle attività che in qualche modo abbiano goduto di un finanziamento a titolarità regionale, il sistema in questione dovendo in prospettiva contenere, e non essere contenuto, dal sistema attualmente in vigore per i fondi comunitari (Monitweb) e dialogare con il sistema di monitoraggio dei Fondi interprofessionali, inglobando infine il monitoraggio della legge 236/93 e della legge 53/2000.

L'obiettivo è quello di costruire un sistema onnicomprensivo – almeno con riferimento alle attività che impieghino risorse pubbliche, siano esse nazionali o comunitarie – e che rispetti determinati standard di univocità omogeneamente fissati per l'intero territorio nazionale e dunque consenta di identificare, anche al fine di predisporre opportune azioni di monitoraggio e valutative, *attuatori, natura e beneficiari* degli interventi formativi a finanziamento o cofinanziamento pubblico, permettendo altresì il collegamento, a fini statistici così come di indirizzo delle politiche educative, sociali e del lavoro, con altri archivi sì da ricostruire percorsi precedenti ed esiti successivi di chi abbia beneficiato di interventi formativi anche comparativamente con quanti non ne abbiano beneficiato.

Ferma restando l'autonomia gestionale delle diverse Regioni nel definire le caratteristiche dei propri sistemi informativi che sottostanno la gestione dei finanziamenti a propria titolarità, nonché il rispetto di quelle norme che comunque sono insite nella legislazione vigente, ivi inclusi i regolamenti comunitari, il sistema dovrà perciò essere imperniato sull'uso delle informazioni amministrativo-gestionali gestite a livello regionale e relative alle singole attività formative, ai singoli soggetti attuatori che siano responsabili del corso, da loro, direttamente o indirettamente, organizzato e posto in essere ed ai singoli individui che abbiano partecipato o anche solo richiesto di partecipare alle attività formative a finanziamento regionale.

5.8 Le informazioni e la conoscenza del fenomeno

Oltre alle azioni di monitoraggio di tipo permanente e standardizzato realizzate finora o in corso di realizzazione, dal 2000 ad oggi il panorama conoscitivo sulla formazione continua si è andato via via ampliando e arricchendo, grazie soprattutto al contributo offerto dal FSE nel finanziamento delle cosiddette "azioni di sistema".

In generale le ricerche realizzate sono state finalizzate ad indagare e a ricostruire il fenomeno formazione continua all'interno delle imprese italiane. Di recente (2005) è stata avviata dall'ISFOL su scala nazionale un'indagine sulla formazione continua nelle imprese, con riferimento alla classe dimensionale (grandi, Pmi e microimprese), a cui si aggiunge un'altra indagine sullo sviluppo delle competenze nelle imprese italiane, avviata nel 2004 sempre su scala nazionale.

Sono state inoltre realizzate delle indagini campionarie nazionali ricorrenti sugli atteggiamenti verso la formazione continua e sui comportamenti formativi che hanno riguardato sia le imprese che i lavoratori. Con riferimento alle imprese, l'attività di ricerca ha interessato la domanda e l'offerta di formazione continua nelle diverse classi dimensionali; per quanto riguarda i lavoratori le ricerche hanno invece esplorato gli atteggiamenti e i comportamenti delle diverse tipologie di occupati (lavoratori dipendenti, autonomi e dei cittadini adulti) nei confronti della formazione continua.

E' stato poi avviato un progetto finalizzato ad indagare il tema della personalizzazione dei percorsi formativi, ossia degli strumenti di offerta e di accesso alla formazione individuale a livello nazionale ed europeo. Una delle tipologie di voucher indagata è quella relativa alla formazione continua. L'obiettivo è quello di favorire la diffusione di prassi e modelli per la fruizione di percorsi formativi a domanda individuale.

Un altro filone di ricerca attivato dal Ministero riguarda l'analisi della formazione continua nella contrattazione collettiva, che viene sviluppata a tre livelli: quello della contrattazione collettiva nell'ambito dei CCNL, la concertazione della Formazione continua a livello regionale, provinciale e decentrato, infine l'organizzazione delle parti sociali.

Oltre alle attività di ricerca e analisi realizzate dal Ministero del lavoro nell'ambito delle "azioni di sistema", un'altra fonte informativa importante sulla formazione continua è rappresentata dall'indagine Excelsior-Unioncamere che annualmente informa sulle attività di formazione realizzata dalle imprese italiane.

A livello nazionale va ricordata inoltre l'indagine periodica (ogni 4 anni) sulla formazione continua nelle imprese realizzata da Istat.

Box 20 - Il *lifelong learning* nell'ambito della rilevazione sulle forze di lavoro

Per quanto riguarda il modulo di rilevazione sulle attività di formazione permanente (*lifelong learning* realizzato nel 2003) all'interno della rilevazione europea sulle forze di lavoro, è stato necessario adattare al contesto di una rilevazione mirata alla raccolta di informazioni sulla popolazione in età lavorativa, alcuni concetti più comunemente utilizzati nel quadro delle statistiche sull'istruzione che considerano prevalentemente la popolazione in età pre-lavorativa.

Le attività di istruzione formalizzata sono, quindi, caratterizzate da:

- finalità e organizzazione predeterminate;
- esistenza di un sistema organizzato di scuole, università e altre istituzioni scolastiche;
- frequente definizione di una progressione nei diversi livelli di istruzione;
- struttura basata su obiettivi dell'apprendimento, tempi di apprendimento e supporto all'apprendimento;
- certificazione del livello di istruzione acquisito da parte di un'autorità pubblica.

Nel modulo ad hoc del 2003 la rilevazione sulle forze di lavoro considera però anche le attività di apprendimento "non-formalizzato".

La rilevazione sulle forze di lavoro raccoglie, a regime, informazioni sulle attività di istruzione e formazione svolte dai rispondenti nell'arco delle ultime quattro settimane, ed con particolare riferimento a: a) iscrizione a corsi di istruzione b) partecipazione ad attività formative quali seminari, convegni, corsi c) tempo dedicato a tali attività d) motivazioni dei corsi e) frequenza dei corsi durante o fuori dall'orario di lavoro f) durata del corso. Per tutte le tipologie di corsi considerati si richiede anche l'argomento specifico del corso.

La rilevazione sulle forze di lavoro, essendo svolta su base trimestrale, è finalizzata a raccogliere informazioni sulle attività di istruzione e formazione svolte dai rispondenti nell'arco delle ultime quattro settimane; l'esistenza di panel di rispondenti a cui viene riproposto il quesito in diversi momenti dell'anno, consente di produrre - in linea con le raccomandazioni Eurostat - dei dati annuali sulla frequenza della popolazione adulta a scuole o corsi di formazione.

Box 21 - La rilevazione sulla formazione nelle imprese (Continuing Vocational Training Survey - CVTS)

È con la Decisione del Consiglio europeo che istituiva, nel maggio 1990, il Programma FORCE per la promozione della formazione continua nei Paesi dell'Unione europea che prende avvio il progetto di misurare la diffusione della formazione nelle imprese europee dell'industria e dei servizi.

Le relative attività statistiche sono state affidate sin dall'inizio all'Ufficio statistico della Commissione europea (Eurostat) che ha istituito nel 1991 un gruppo di lavoro internazionale per la progettazione della prima *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS 1). La CVTS1 venne svolta nel corso del 1994, con riferimento all'anno 1993, interessando circa 50.000 imprese con almeno 10 addetti in 12 Paesi Ue rappresentative di circa 900.000 imprese europee. Nel quadro di tale rilevazione vennero definiti i concetti chiave di formazione continua poi utilizzati anche nelle successive rilevazioni. In pratica si decise di escludere le attività di "formazione iniziale" (inserite, però, nel questionario italiano della CVTS1), di considerare le attività di formazione del personale pianificate e finanziate dall'impresa, nonché di focalizzare l'attenzione su tre principali modalità formative:

la frequenza di corsi di formazione (interni o esterni),

- l'utilizzo di attività formative on the job;
- la partecipazione ad attività di formazione non formalizzate (frequenza a workshop, seminari e convegni; acquisizione di competenza tramite rotazione nelle funzioni, affiancamento, circoli di qualità, ecc., auto-formazione e formazione a distanza).

Nel dicembre 1999, l'Eurostat venne incaricato dalle Direzioni Generali per l'Istruzione e il Lavoro della Commissione europea di lanciare le attività di sviluppo della CVTS2 che si decise di svolgere nel biennio 2000-2001 con riferimento all'anno 1999. La rilevazione coinvolse, in questa seconda edizione, i quindici Paesi membri Ue, la Norvegia e nove Paesi Phare, interessando 76.000 imprese (si tratta sempre di imprese industriali e dei servizi con almeno 10 addetti). Il gruppo di lavoro Eurostat incaricato dello sviluppo della rilevazione confermò, in sostanza, le definizioni statistiche e l'impianto metodologico della CVTS1. Con il supporto del Cedefop e di un team di consulenti venne anche redatto un Manuale metodologico CVTS di supporto alle attività di rilevazione in tutti i Paesi interessati. I risultati della rilevazione sono stati pubblicati nel corso del 2002.

In parallelo al rilascio dei risultati della CVTS2, un Regolamento della Commissione europea (n.831/2002) ha incluso la CVTS tra quelle rilevazioni armonizzate a livello europeo per le quali Eurostat deve consentire l'accesso ai dati d'impresa, a fini di analisi, a ricercatori provenienti da università e istituzioni pubbliche di ricerca dei Paesi Ue, e la Decisione del Parlamento e del Consiglio europeo n.1552/2005 stabilisce adesso i principi armonizzati cui deve essere ispirata la produzione di statistiche sulla formazione nelle imprese a livello europeo. La Decisione prevede che le rilevazioni CVTS debbano essere svolte ogni cinque anni mediante indagini campionarie sulla popolazione di imprese industriali e dei servizi con almeno 10 addetti (ma suggerisce di estendere progressivamente la copertura della rilevazione anche ad imprese con meno di 10 addetti). I Paesi membri Ue sono, inoltre, tenuti a trasmettere obbligatoriamente ad Eurostat i dati a livello d'impresa al fine di migliorare la qualità delle analisi svolte da Eurostat e garantire l'accesso a fini di studio a tali dati elementari. I temi oggetto di rilevazione per tali indagini statistiche dovranno essere, secondo la Decisione 1552/2005:

- le politiche e le strategie di gestione della formazione da parte delle imprese europee;
- la gestione e l'organizzazione della formazione;
- il ruolo delle parti sociali nella definizione di tutti gli aspetti della formazione;
- l'accesso alla formazione, sua dimensione e contenuti;
- la formazione nel campo delle ICT;
- la formazione nelle piccole e medie imprese;
- gli effetti delle politiche pubbliche in materia di formazione;
- la pari opportunità nell'accesso alla formazione;
- la formazione per i soggetti svantaggiati sul mercato del lavoro;
- la formazione in relazione a diverse tipologie di contratto di lavoro;
- la spesa per formazione;
- la valutazione della formazione.

La CVTS3 sarà la prima rilevazione condotta in regime di obbligatorietà per i Paesi Ue, secondo quanto sancito dalla Decisione 1552/2005. Nel dicembre 2004, Eurostat ha lanciato - in collaborazione con i 25 Paesi Ue e i Paesi candidati - le operazioni di progettazione della nuova CVTS che sarà svolta nel biennio 2006-2007 con riferimento all'anno 2005. La principale novità della CVTS3 sarà l'inserimento nel questionario di una sezione sulla "formazione iniziale" che dovrebbe consentire alle imprese rispondenti di fornire un quadro complessivo delle proprie attività di formazione sia iniziale, che continua. Le linee guida della rilevazione - oltre che essere riportate in un nuovo Manuale metodologico - saranno anche sintetizzate in uno strumento legale. Un Regolamento della Commissione europea sarà infatti pubblicato entro i primi mesi del 2006 per fornire indicazioni puntuali sulle informazioni statistiche che dovranno essere prodotte e trasmesse ad Eurostat, sulle caratteristiche del processo di campionamento, sulle metodologie di correzione e trattamento dei dati, nonché sulla reportistica che ogni Paese dovrà produrre a fini di documentazione dell'attività statistica svolta.

5.9 Conclusioni

Diverse sono le esperienze di monitoraggio delle politiche per la formazione continua messe in atto nel corso degli ultimi dieci anni in relazione ai diversi strumenti finanziari. In questo panorama, il sistema implementato nell'ambito del Fse appare quello ad uno stadio di avanzamento più compiuto, sia perché presenta una struttura organica, sia perché registra un'implementazione effettiva (anche se con alcuni limiti). Esso, oltre ad aver già fornito degli input per il sistema dei Fondi interprofessionali, può rappresentare dunque una base di riferimento per sviluppi futuri.

Tuttavia, si pone sempre più la necessità di affrontare in un quadro organico la problematica del monitoraggio – e poi della valutazione - delle politiche pubbliche di formazione continua. Sembra dunque ormai maturata l'esigenza di costruire un sistema statistico nazionale che "mappi" l'intero set di interventi di finanziamento pubblico per la formazione continua, a prescindere dall'origine del finanziamento (sia esso nazionale, regionale o gestito dalle parti sociali).

Un sistema del genere richiede però una forte governance centrale, che non può non essere affidata al Ministero del Lavoro, e una condivisione degli obiettivi e degli strumenti da parte delle parti sociali e delle regioni.

Un sistema di monitoraggio così fatto permetterebbe di colmare le lacune conoscitive, e riportare ad un quadro organico ed omogeneo le diverse informazioni che, a vario titolo, vengono raccolte. Questo permetterebbe di conoscere in maniera aggregata l'intensità di attività di formazione per i lavoratori a cofinanziamento pubblico (qualunque sia la fonte del cofinanziamento), e di meglio razionalizzare i diversi strumenti che si sono sedimentati in questi anni. Permetterebbe poi di superare i rilievi della Corte Costituzionale in merito alla fattiva collaborazione tra regioni e Fondi interprofessionali in materia di formazione continua, proprio perché i dati di disponibili rappresenterebbero il set informativo a disposizione di tutti gli attori per programmare gli interventi e per indirizzarli dal punto di vista politico. La coesistenza di politiche nazionali e regionali con finalità in parte simili richiede d'altra parte di disporre di un monitoraggio delle politiche nazionali condotta su scala regionale.

Nonostante poi le diverse iniziative menzionate in questo capitolo, e la fiorente produzione recente di valutazioni dei rendimenti della formazione continua in termini salariali e di produttività delle imprese, la valutazione delle politiche di formazione continua in Italia resta un terreno ancora tutto da esplorare. In primò luogo perché essa si confronta con le finalità in parte estranee alla logica dell'investimento aziendale attribuite a tali politiche, come ad esempio il sostegno dei lavoratori più deboli, anche laddove l'investimento va oltre l'ottimo sociale (si veda la parte III, cap. 2 di questo Rapporto). In secondo luogo perché l'esiguità dei singoli progetti formativi lascia ben poco spazio all'ipotesi di effetti netti in qualche misura tangibili. Appare diversa, invece, la prospettiva della valutazione di efficacia di piani formativi o della ripetizione dell'evento formativo per il singolo individuo, o comunque basata su un set informativo ampio che solo un sistema permanente di monitoraggio può fornire.

Infine la valutazione dovrebbe poter fornire risposte su quali benefici derivano dalla formazione continua e quali sono i soggetti che se ne appropriano al fine di contribuire alle modifiche necessarie al sistema degli incentivi affinché si realizzi la strategia di *life long learning*.

6 LA CONTRATTAZIONE DELLA FORMAZIONE CONTINUA¹³³

6.1 Il ruolo delle parti sociali per la promozione della formazione continua

Il sistema di formazione continua si è sviluppato in Italia in modo discontinuo e per passi successivi, come risultato delle iniziative assunte, di volta in volta, dai soggetti coinvolti nella costruzione del sistema, tra cui le Parti sociali e, in particolare, le Associazioni di rappresentanza dei lavoratori.

Per ragioni storiche la sensibilità del Sindacato italiano verso la formazione si è sviluppata con un certo ritardo rispetto alle realtà dove il sindacalismo è più centrato sul mestiere e quindi rivolge un'attenzione maggiore ai contenuti professionali. Oltre alla prevalenza del sindacalismo industriale ha pesato, rispetto agli altri Paesi, anche il ritardo della legislazione italiana, che ha permesso al Sindacato di entrare in azienda soltanto con la legge 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori). In queste condizioni era difficile che maturasse un'attenzione puntuale sulle tematiche della formazione, tanto più che negli anni '70 la grande parte delle energie sindacali sono state utilizzate per sostenere l'attuazione di riforme di carattere generale. Sulla maturazione di un'attenzione puntuale ai temi della formazione ha influito inoltre la convinzione che il conseguimento della qualificazione professionale fosse interesse più delle imprese che dei lavoratori. All'inizio degli anni '90 il movimento sindacale ha abbandonato questa posizione e si è avvicinato all'idea della crescita professionale come interesse condiviso tra lavoratori e imprese.

Le Parti sociali hanno svolto un ruolo trainante e innovativo nella fase iniziale di sviluppo della formazione continua, sottoscrivendo degli importanti Accordi tra gennaio e luglio 1993 che sono stati alla base del Protocollo del luglio '93. Come è noto questo Accordo, nel paragrafo dedicato all'istruzione e alla formazione professionale, ha previsto l'avvio del sistema di formazione dei lavoratori, da finanziare con le risorse derivanti dal prelievo dello 0,30 a carico delle imprese.

La risposta del legislatore nazionale alle indicazioni previste nell'Accordo del 1993 è contenuta nella legge 236/93, il cui articolo 9, commi 3 e 3 bis, costituisce la base giuridica per l'avvio in Italia di interventi formativi rivolti a determinate categorie di lavoratori occupati, oltre che a specifiche fasce di popolazione.

Con il Patto per il lavoro del 1996, le Parti, di fronte al mancato avvio della formazione continua, hanno riaffermato la necessità di perseguire l'obiettivo indicato, anche attraverso il potenziamento delle pratiche concertative. Queste dovevano essere finalizzate sia alla promozione di piani di formazione contrattati tra le parti sociali - a livello d'impresa, di settore e di territorio - sia all'ampliamento dell'utilizzo dei congedi per la formazione.

La successiva legge 196/97 ha recepito le novità del Patto per il lavoro e ha introdotto il piano formativo quale principale strumento di promozione, di finanziamento e di realizzazione degli interventi formativi per occupati.

A questa fase propositiva delle Parti sociali è seguito un periodo che ha visto il legislatore nazionale maggiormente impegnato a definire nuove regole tendenti a potenziare il diritto del lavoratore all'apprendimento permanente. Il legislatore ha attribuito alla negoziazione tra le Parti e alla bilateralità il compito fondamentale di creare le condizioni di applicabilità dei diritti di formazione. Esempio di questa tendenza è l'articolo 6 della legge n. 53 del 2000, che prevede la possibilità per i lavoratori di usufruire di congedi per la formazione continua, attribuendo alla

¹³³ Di Claudio Pellegrini e Silvia Vaccaro

contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata, il compito di definire: il monte ore da destinare ai congedi formativi; i criteri per l'individuazione dei lavoratori e le modalità di orario e di retribuzione connesse alla partecipazione ai percorsi di formazione.

In questa nuova fase l'impegno delle Associazioni di rappresentanza si è concentrato sullo sviluppo del processo, avviato con la legge 196/97, che ha portato all'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali e all'attribuzione alle stesse Associazioni della responsabilità di gestire direttamente una parte delle risorse finanziarie provenienti dal contributo dello 0,30% versato dalle imprese.

Le Parti sociali si sono impegnate nell'avvio e nella gestione delle attività dei Fondi paritetici interprofessionali con l'obiettivo dichiarato di contribuire alla promozione di un sistema di formazione continua più efficiente e di qualità. Si tratta di un compito non facile in un Paese in cui la formazione continua è attivata da non più del 20% delle imprese (nel 2002 erano il 24,7%), soprattutto di grandi dimensioni, ha finalità prevalentemente addestrative e di aggiornamento delle competenze necessarie allo svolgimento di specifiche prestazioni e presenta un carattere fortemente selettivo, privilegiando i lavoratori giovani, di sesso maschile, italiani, con alti livelli di istruzione e con qualifiche professionali medio-alte.

In questo quadro un buon uso dei Fondi è una condizione utile, ma non sufficiente a garantire l'ampliamento della platea dei destinatari della formazione continua. Il conseguimento di questo obiettivo necessita dello sviluppo di pratiche negoziali delle Parti sociali finalizzate a promuovere la cultura della formazione continua e della contrattazione di strumenti e dispositivi per aumentare gli spazi di agibilità del diritto alla formazione dei lavoratori.

Un contributo importante in questa direzione è la scelta di individuare nel piano formativo lo strumento privilegiato di pianificazione della formazione continua e nell'accordo tra le Parti sociali che deve obbligatoriamente accompagnare il piano il fattore distintivo rispetto agli ordinari progetti formativi. Attraverso l'accordo le Parti sociali hanno la possibilità di definire una strategia condivisa che, partendo da un'analisi del contesto di riferimento: territoriale, settoriale o di filiera e della realtà aziendale, individui gli obiettivi di sviluppo da conseguire, i fabbisogni di competenza e le conseguenti finalità formative. Il processo negoziale che porta all'accordo consente quindi alle Parti sociali di utilizzare la propria conoscenza delle realtà aziendali e territoriali per: rappresentare adeguatamente e conciliare gli interessi dell'azienda con il diritto individuale del lavoratore alla formazione permanente; creare un effettivo raccordo tra sviluppo e formazione; sottrarre la pianificazione dei percorsi formativi alla scelta esclusiva o prevalente degli organismi di formazione.

Su questo fronte, tuttavia, pesa la mancanza di una posizione comune fra le Parti sociali sul significato e sulla funzione da attribuire all'accordo nell'ambito del piano formativo, che determina la prevalenza di meri pareri favorevoli o di accordi generici e privi degli elementi di analisi necessari a supportare le scelte formative. Questa tendenza è del resto confermata dai dati scaturiti dalle indagini sulla formazione continua nelle imprese¹³⁴, dai quali emerge che anche all'interno delle grandi imprese un considerevole numero di rappresentanze sindacali non svolge alcuna funzione di promozione della formazione (36,2%), ovvero viene semplicemente informato circa le attività formative pianificate dall'azienda (54,1%); mentre in una minoranza di casi le rappresentanze svolgono un ruolo, contribuendo alle decisioni relative al numero di persone da formare (2,5%), alla selezione dei dipendenti che partecipano alle attività formative (1%) e alla progettazione dei contenuti formativi (5,2%).

Un importante contributo all'ampliamento del numero dei destinatari della formazione continua può venire anche dalla contrattazione nazionale e decentrata. Attraverso la contrattazione infatti

¹³⁴ Isfol, Indagine censuaria sulla grandi imprese 2003.

le Parti possono determinare il rafforzamento degli strumenti di accesso alla formazione e l'introduzione di dispositivi di flessibilità dei tempi e dell'orario di lavoro che rendano meno gravosa la scelta dei lavoratori di partecipare ad interventi formativi. La contrattazione permette inoltre alle Parti di influire sulla motivazione dei lavoratori, mediante l'introduzione di criteri di riconoscimento dell'attività formativa in funzione di avanzamenti di carriera o di aumenti salariali, o l'adozione, in accordo con le Regioni, di meccanismi di certificazione delle competenze acquisite validi erga omnes.

6.2 Finalità e assetti della formazione contrattata

Gli obiettivi della formazione contrattata

L'analisi della contrattazione collettiva della formazione segnala, in modo inequivocabile, che a partire dagli anni '90, sulla scorta degli accordi di concertazione e sotto l'influenza del dibattito in ambito UE sulle politiche dell'occupazione, si è registrata una crescita della consapevolezza comune alle Parti sociali del valore in sé della formazione professionale e un conseguente rafforzamento del ruolo della formazione continua all'interno delle relazioni industriali. Grazie a questa svolta, la formazione è entrata a pieno titolo a far parte delle materie che i Contratti nazionali devono prevedere e alla quale attribuire una funzione importante per la crescita e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e della competitività delle imprese.

Nell'analizzare i Contratti collettivi nazionali è necessario considerare le loro caratteristiche comuni, ma anche tenere conto delle specificità di ogni categoria e comparto, determinate da una serie di fattori, tra i quali l'andamento dei rapporti tra le Parti sociali, le caratteristiche delle imprese del comparto e del mercato di riferimento, la presenza di situazioni di crisi o di sviluppo, ecc.

Le differenze nella storia delle relazioni industriali di ogni categoria e le sue specificità produttive, organizzative, tecnologiche, professionali influiscono sulla contrattazione della formazione, determinando delle differenze anche rilevanti sul modo in cui i Contratti definiscono e disciplinano la formazione per i lavoratori. Le differenze emergono sia rispetto alle finalità prevalenti attribuite alla formazione, sia in relazione ai diversi istituti che regolano contrattualmente la formazione. Le diversità sono determinate anche da altri importanti aspetti, tra i quali l'appartenenza dei Contratti al settore privato o a quello pubblico; quest'ultimo per le peculiarità che lo contraddistinguono merita una trattazione separata e dunque non sarà preso in considerazione in questa sede.

L'analisi delle finalità che le Parti sociali assegnano alla formazione nei Contratti collettivi è rilevante perché esplicita le concezioni di cui esse sono portatrici in relazione a questa materia e permette di comprendere meglio il contesto culturale che caratterizza le relazioni industriali in ciascun settore.

Le finalità assegnate alla formazione nei Contratti collettivi nazionali possono essere sintetizzate nelle seguenti formule: promozione della mobilità e valorizzazione professionale; gestione dell'innovazione nelle sue diverse accezioni; promozione della cultura d'impresa; miglioramento della qualità dei sistemi di relazione industriale; adattamento delle competenze dei lavoratori¹³⁵. Le prime quattro finalità sono presenti in un numero limitato di contratti e spesso sono definite in modo troppo generico per dare luogo a regole e dispositivi specifici. Generico, ad esempio, è spesso il riferimento alla mobilità professionale da ottenere mediante il ricorso alla formazione,

¹³⁵ Isfol, (a cura di F. Frigo; S. Vaccaro), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, I libri del Fondo Sociale Europeo, 2004.

poiché non risulta ancorato a precisi dispositivi che colleghino la partecipazione dei lavoratori ad attività formative con i meccanismi di progressione della carriera professionale. Anche il riferimento all'innovazione risulta generico, poiché non vengono definiti i nessi tra la formazione e i processi di innovazione, né si indicano quali innovazioni potrebbero essere promosse attraverso la leva formativa. La finalità presente in modo prevalente nei Contratti collettivi nazionali è quella che attribuisce alla formazione il compito di attenuare l'impatto dei processi di ristrutturazione e di riorganizzazione delle imprese, attraverso azioni di riqualificazione o di riconversione professionale dei lavoratori coinvolti. Ne discende che la cultura prevalente nelle Parti sociali è quella che attribuisce alla formazione un compito eminentemente adattivo e quindi tale da garantire lo sviluppo delle competenze dei lavoratori in linea con le esigenze contingenti delle imprese in cui questi sono occupati, mentre ancora poco diffuso è l'orientamento, sostenuto in sede comunitaria, che vede la formazione come importante leva di promozione dell'occupabilità, e quindi dello sviluppo delle competenze correlate con le caratteristiche della domanda di lavoro del suo mercato di riferimento.

La regolazione contrattuale della formazione

La regolazione contrattuale della formazione non è concentrata in uno o in pochi articoli, ma si presenta associata con una molteplicità di altri istituti contrattuali. Un quadro sistematico può essere ricostruito esaminando alcune delle principali aree contrattuali nelle quali la formazione è regolata: diritti di informazione; interventi sui mercati del lavoro (interno ed esterno); diritto allo studio e all'apprendimento; organismi della bilateralità; finanziamento della formazione continua.

Diritti di informazione

I CCNL hanno un approccio differenziato al tema dei diritti di informazione e di consultazione delle rappresentanze dei lavoratori in materia di formazione: si va dai Contratti che regolano in modo sistematico tutti gli aspetti relativi all'esercizio dei diritti in questione (destinatari, scadenze temporali e contenuti delle informazioni) a quelli che presentano soluzioni parziali e imprecise. Dalla regolazione di questo istituto dipende l'esistenza del prerequisito che rende possibile l'utilizzo da parte dei rappresentanti dei lavoratori della formazione. Il prerequisito è rappresentato da un'informazione adeguata e tempestiva sulle intenzioni dell'impresa relativamente all'attuazione di interventi formativi. Esso risulta completamente assente nei casi in cui le Parti decidono di non prevedere nei Contratti un diritto di informazione e di consultazione ex ante e quindi di lasciare che l'azienda decida in via unilaterale sull'utilizzo della formazione. La asimmetria di potere tra le Parti viene invece ridotta nei Contratti che affidano la gestione della formazione alle strutture bilaterali. Questa soluzione è adottata soprattutto in quei settori, come il turismo, il commercio, l'edilizia e l'agricoltura, in cui esiste una solida struttura bilaterale diffusa nel territorio e impegnata nella gestione diretta di iniziative formative. Le analisi sui testi contrattuali, compresi quelli dell'ultimo biennio¹³⁶ (tab. 45),

¹³⁶ I CCNL sottoscritti nel biennio 2004-2005 ed esaminati sono i seguenti: CCNL Industria chimica gomma e plastica; CCNL PMI della chimica, della concia e settori accorpati; CCNL Industria tessile; CCNL Industria calzaturiera; CCNL PMI alimentare; CCNL Terziario, distribuzione e servizi; CCNL Turismo/Federturismo; CCNL Imprese edili e affini dell'industria; CCNL Industria del cemento; CCNL Industria del legno; CCNL Autoferrotranviari; CCNL Società e Consorzi concessionari di autostrade e trafori; CCNL Porti e servizi portuali; CCNL per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti delle imprese creditizie, finanziarie e strumentali; CCNL Quadri e impiegati agricoli; CCNL Imprese che esercitano attività di contoterzismo in agricoltura.