

# La contrattazione dei piani di formazione continua

*Sergio Bonetti*

## 1. Il contesto

A partire dalla metà degli anni novanta, sostanzialmente grazie alle attività realizzate con il contributo reso disponibile dalle circolari applicative della legge 236/1993, ha cominciato a svilupparsi, molto in ritardo rispetto ad altri paesi europei, un sistema nazionale di formazione continua, frutto della progressiva attuazione di importanti politiche pubbliche di sostegno che, via via, ne hanno definito l'assetto e le priorità.

I Fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua (Fondi), costituiti sulla base degli accordi tra le parti sociali del 1993 e anni seguenti, e avviati con le leggi 388/2000 e 289/2002<sup>1</sup> come associazioni costituite dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, rispondono all'esigenza di rafforzare la quantità e la qualità della formazione per i lavoratori e le imprese sulla base dell'assunto che organismi gestiti direttamente dalle parti sociali possano adottare, più delle istituzioni, interventi più coerenti con i bisogni dei lavoratori e delle imprese.

Dopo circa quattro anni di intervento effettivo le iniziative di formazione continua registrano un significativo sviluppo quantitativo con il potenziamento dell'operatività dei Fondi. La loro diffusione sul territorio si è fatta sempre più capillare e un buon numero di imprese, soprattutto di piccola e piccolissima dimensione, vi hanno aderito. Diversi territori, in

\* Sergio Bonetti è responsabile dell'Ufficio formazione del Fapi – Fondo formazione Pmi e docente presso la Facoltà di Scienze della formazione dell'Università Roma Tre.

<sup>1</sup> Art. 118, legge 388/2001, modificato dall'art. 48 della legge 289/2002. La finanziaria 2001 prevede la costituzione di Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, sulla base di accordi sottoscritti dalle parti sociali maggiormente rappresentative a carattere nazionale per i diversi settori economici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e del terziario. Sono alimentati dal gettito derivante dal contributo dello 0,30 per cento versato dai datori di lavoro del settore privato per la formazione dei dipendenti. Finanziano Piani formativi individuali, aziendali, interaziendali, settoriali, territoriali.

particolare quelli del Mezzogiorno, finora rimasti ai margini, sono stati maggiormente coinvolti.

Gli strumenti di sostegno alla formazione continua non hanno mai beneficiato, nel nostro paese, di stanziamenti così cospicui: le risorse trasferite dal ministero del Lavoro alle Regioni in attuazione delle leggi 236/1993 e 53/2000 sono state mediamente pari a circa 50-60 milioni di euro l'anno, con una certa discontinuità; per la prima volta con i Fondi, circa 300 milioni di euro l'anno sono destinati al sostegno della formazione continua dei lavoratori dipendenti, cioè per coloro i quali le imprese versano il contributo dello 0,30 per cento<sup>2</sup>.

Nel biennio 2004-2006 i Fondi hanno approvato circa 2.400 Piani formativi, coinvolgendo più di 18.500 imprese e quasi 350.000 lavoratori. In termini assoluti i lavoratori potenzialmente interessati sono aumentati di circa 1 milione di unità e sono pari alla metà del totale dei dipendenti del settore privato. Più del 42 per cento delle imprese private ha aderito a uno dei Fondi esistenti. Pur con la cautela dettata dal fatto che la banca dati dell'Inps, dove vengono registrate le adesioni delle imprese, è in fase di assestamento, i dati relativi alle adesioni ai Fondi evidenziano una crescita significativa, pari a circa il 25 per cento di imprese in più, con un aumento di circa il 18 per cento di lavoratori.

Si evidenzia una percentuale maggiore nelle regioni del Nord e del Centro, ma le differenze sono attenuate dal buon recupero di Molise, Basilicata e Sardegna che presentano percentuali come quelle del Nord. Appaiono in ritardo le grandi regioni del Sud (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), che non superano il 30 per cento delle adesioni ai diversi Fondi<sup>3</sup>.

Resta da verificare se gli interventi dei Fondi hanno meglio di altri risposto alle necessità reali di lavoratori e imprese. Ovvero, forse perché è troppo

<sup>2</sup> Si tratta del contributo dello 0,30 della massa salariale versata da tutte le imprese private all'Inps a titolo di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge 845/1978. Con l'istituzione dei Fondi le imprese possono decidere di destinare a un Fondo il contributo obbligatorio. L'Inps, che mantiene la sua funzione di raccolta, provvede a trasferire le risorse ai Fondi. L'adesione delle imprese può essere espressa entro il 30 ottobre di ogni anno e produce effetti giuridici a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo.

<sup>3</sup> Per una disamina più dettagliata e vasta dei dati, vedi il *Rapporto Isfol 2006 sulla formazione continua*, da cui sono desunti quelli qui riportati, disponibile anche sul sito dell'Istituto alla voce «formazione continua on line», dove sono reperibili, in forma aggiornata, le informazioni riguardanti i Fondi, le ricerche e gli studi sulla formazione continua.

presto, ma anche perché mancano a oggi analisi e ricerche in tal senso, poco sappiamo sulla qualità degli interventi realizzati<sup>4</sup>.

Questo della valutazione di ciò che si realizza è, nel nostro paese, un campo fortemente deficitario, non solo nell'ambito della formazione e dell'istruzione. Dai pochi dati disponibili emergono alcune delle debolezze già conosciute del nostro sistema: i lavoratori con qualifiche alte (rispetto a quelli con qualifiche basse), gli uomini (rispetto alle donne) e i lavoratori di età intermedia (rispetto agli ultra 45enni) sono quelli che più partecipano alle attività, i più coinvolti nella formazione. Emerge anche che la maggior parte dei Piani formativi nasce più per iniziativa degli enti di formazione che per iniziativa delle imprese. Raramente dalla condivisione preventiva di organizzazioni sindacali e imprenditoriali, quasi mai da una idea dei sindacati<sup>5</sup>.

## **2. Un metodo di lavoro**

Se i dati quantitativi sono sicuramente positivi, il percorso dei Fondi è appena all'inizio e si presenta come una difficile scommessa. Il presente intervento intende essere un modesto contributo nel cercare di vincere una difficile scommessa come questa dei Fondi interprofessionali come nuovi strumenti della bilateralità, provando a indicare, a quanti nelle parti sociali – specificamente nelle organizzazioni sindacali – seguono la formazione finanziata dai Fondi, elementi utili e modi di operare per la contrattazione di Piani di formazione continua (Piani) efficaci. Possiamo quindi definire questo contributo come l'indicazione di un «metodo di lavoro», intendendo questo concetto come indicativo e non prescrittivo, come necessariamente adattabile e da adattare secondo i diversi contesti e le diverse circostanze in cui ci si trova a operare.

Si tratta di un'operazione necessaria se s'intende dare validità ed esito positivo alle ragioni per cui sono nati i Fondi: rendere l'offerta formativa sem-

<sup>4</sup> Il ministero del Lavoro, in collaborazione con Isfol e Italia Lavoro, è impegnato nella realizzazione di un articolato sistema di monitoraggio delle attività dei Fondi, dal quale già emergono primi dati significativi, che costituirà sicuramente il centro delle necessarie attività di approfondimento qualitativo che, ci si augura, saranno messe in opera dagli stessi Fondi.

<sup>5</sup> Su questi aspetti di analisi qualitativa, vedi Pettenello R. (a cura di) (2006), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione. I Fondi per la formazione continua: un primo bilancio. Analisi ed esperienze*, Roma, Ediesse.

pre più vicina ai fabbisogni delle imprese e dei lavoratori, dando un effettivo sostegno allo sviluppo dell'occupazione e della occupabilità dei lavoratori e alla competitività delle imprese, in un quadro di politiche del lavoro e di politiche industriali dei diversi settori produttivi<sup>6</sup>. Le esperienze maturate sin qui nei Fondi, che oramai operano quasi tutti a pieno regime dopo una fase di *start up*, indicano la necessità di definire il momento della contrattazione per rafforzarne l'efficacia<sup>7</sup>.

In questo contesto riteniamo riduttiva, a fronte della complessità e della molteplicità delle variabili in gioco, l'ipotesi di fornire una sorta di *vademecum*. D'altro canto, la confezione dei Piani è affidata a precise competenze e a un campo di tecnicità altro da quello delle parti sociali che negoziano: quello degli esperti e dei progettisti di formazione continua – come ce ne sono nelle imprese più grandi, negli enti emanazione delle parti e nelle società che operano nel mercato – che hanno affinato le opportune abilità nel corso di questi anni.

Semmai è da porre la questione del governo virtuoso della relazione tra due momenti: quello della decisione-negoziazione politica tra le parti e quello della confezione del documento di progettazione formativa (ossia, il Piano). L'incontro tra questi due momenti non può risolversi, infatti, né in modo gerarchico con il primato della decisione «politica» né in modo strumentale con la delega alla decisione «tecnica».

La relazione virtuosa tra questi due momenti del processo è resa necessaria dalla natura stessa delle attività formative, in quanto sono finanziabili «non i singoli progetti formativi, ma la realizzazione di Piani formativi complessi finalizzati a rendere la formazione continua dei lavoratori una prassi continuativa e non occasionale all'interno delle imprese»<sup>8</sup>. La contrattazione della formazione continua, sulla base di indicatori di natura strutturale, serve a fornire gli indirizzi di politica industriale che sono espressi dagli Avvisi dei Fondi.

In proposito, è necessario chiarire che esistono due livelli in cui avviene la contrattazione. Il primo è quello nazionale: riguarda la definizione degli

<sup>6</sup> Sullo stato di evoluzione delle attività dei Fondi, vedi Pettenello R. (a cura di) (2006), *op.cit.*

<sup>7</sup> Per un quadro sintetico e aggiornato sulle fonti legislative e gli accordi di contrattazione, unitamente ad alcuni orientamenti per la contrattazione, vedi Cgil-Cisl-Uil (2007), *Formazione e contrattazione nei fondi paritetici interprofessionali*, Strumenti per Fondimpresa, Fondimpresa.

<sup>8</sup> Circolare 2 /04/2004, ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

indirizzi e delle attività finanziabili indicate dagli Avvisi che, per ogni Fondo con regole proprie, mettono a bando le risorse, intesi come documenti di programmazione degli interventi formativi<sup>9</sup>. È il livello che riguarda gli organi nazionali dei Fondi nei quali le parti sociali (Assemblea e Consiglio di amministrazione) assumono scelte che detteranno le regole di contenuto e di procedura cui si dovranno attenere i Piani. Il secondo è quello territoriale, dei singoli Piani presentati ai diversi Fondi per la richiesta del contributo finanziario, che devono essere concordati, a diversi livelli, dalle parti sociali<sup>10</sup>.

Bisogna inoltre ricordare che le pratiche via via adottate e proposte in questi ultimi anni, soprattutto con le esperienze di formazione continua realizzate con il contributo reso disponibile dalle diverse circolari applicative della legge 236/1993, possono essere prese come ipotesi di lavoro, ma sono legate ad accordi particolari prodotti in un contesto che non era ancora quello dei Fondi<sup>11</sup>. Il ricorso a formule precostituite può banalizzare e burocratizzare il lavoro complesso della contrattazione e della decisione che porta alla progettazione formativa per obiettivi, target di lavoratori, tipologie di imprese, caratteristiche di filiera produttiva, caratteristiche di contesto produttivo e organizzativo (pensiamo ad esempio ai distretti e ai patti territoriali), tutti elementi che costituiscono le tessere di un mosaico che, di volta in volta, va composto secondo una logica che attribuisca un senso compiuto finale, ma che è il risultato di un processo non lineare, come sempre è la formazione e tutte le attività a essa connesse<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Vedi, ad esempio, il caso degli Avvisi del Fapi-Fondo Pmi che articolano le aree di finanziamento in diverse misure: manutenzione e sviluppo delle competenze dei lavoratori (misura 1); innovazione tecnologica (2); piani interregionali (3).

<sup>10</sup> Alcuni Fondi (ad esempio Fondartigianato, Fapi, Fondimpresa) hanno un'organizzazione che prevede le articolazioni regionali. In questo caso, seppur con orientamenti diversi e secondo un processo che si sta avviando e che non è ancora compiuto, la negoziazione tiene conto di momenti decisionali tra le parti a livello di questi organismi regionali. L'espressione «a diversi livelli», nei fatti utilizzata dai Fondi, riguarda soprattutto le organizzazioni sindacali, per le quali un Piano può essere negoziato dalla Rsu, dal livello provinciale o regionale. La difficoltà a definire in modo univoco il livello della rappresentanza potrebbe creare problemi nella fase a regime.

<sup>11</sup> In proposito, vedi Isfol (2004), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, Roma, Isfol; Farinelli F, Vaccaro S. (2006), *La contrattazione della formazione continua e i Fondi interprofessionali*, in Pettenello R. (a cura di) (2006), *op. cit.*, pp. 195-223.

<sup>12</sup> Per una ricostruzione del sistema della bilateralità nel quadro delle relazioni industriali nella riforma del mercato del lavoro vedi Leonardi S. (a cura di) (2005), *Bilateralità e servi-*

Inoltre, un certo tecnicismo formativo rischia di far dimenticare, se già non si è dimenticato, un lungo percorso di elaborazione e di costruzione fatto a partire dai lontani anni settanta nel campo dell'educazione degli adulti e dell'educazione permanente. Sembra infatti a chi scrive che, stranamente in controtendenza con gli orientamenti dell'Unione Europea, non si tengano in sufficiente conto i principi dell'educazione degli adulti che attraversano tutto il tema della formazione continua e dell'educazione permanente<sup>13</sup>.

Il rischio del ricorso alle ricette è di sterilizzare un processo ideativo e concertativo reale, legato a un particolare contesto, senza favorire un processo per l'incontro tra la domanda e l'offerta, bloccando la crescita di apprendimenti organizzativi di cui i Fondi hanno grande necessità, soprattutto in questa fase contraddittoria di crescita e radicamento<sup>14</sup>.

Infatti i Fondi necessitano, nella loro realtà di innovazione organizzativa e nelle criticità proprie della bilateralità, dello sviluppo di un pensare in comune per condividere il sapere nella vita dell'organizzazione del Fondo nel momento e nel luogo dell'esercizio stesso delle sue attività. Si tratta pertanto di promuovere un processo di apprendimento organizzativo nei Fondi, articolato sulle esperienze, sugli interessi, sui conflitti che costituiscono il patrimonio delle parti sociali e delle competenze professionali che li compongono.

L'esperienza maturata in questa prima fase di avvio e di sperimentazione dei Fondi e quella diversa, ma più consistente per durata, degli Organismi bilaterali, mostra che la bilateralità non può essere data come risultato scontato, perché spesso non riesce a esprimersi come valore e motore delle atti-

zi. *Quale ruolo per il sindacato*, Roma, Ediesse. Per gli aspetti connessi alla negoziazione della formazione, vedi in particolare il sesto capitolo *Gli Enti bilaterali per la formazione*.

<sup>13</sup> Nell'uso linguistico esistono slittamenti di significato, soprattutto nella lingua italiana, tra formazione continua, educazione permanente ecc. Negli ultimi anni il quadro si è chiarito grazie alla definizione univoca di formazione continua resa nei documenti ufficiali dell'Unione Europea. In proposito vedi *Memorandum della Commissione europea su istruzione e formazione permanente* (ottobre 2000). La definizione di formazione continua concordata a livello europeo prevede «quell'attività strutturata il cui contenuto sia stato precedentemente definito, finanziata in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, dall'impresa, con la quale il personale dipendente migliora, acquisisce o mantiene le capacità, le conoscenze e le qualifiche professionali durante tutto il corso della sua vita lavorativa».

<sup>14</sup> In tal senso risulta difficile pensare che per la crescita degli apprendimenti organizzativi si possano trasferire competenze come, ad esempio, quelle del «facilitatore di formazione continua», una figura professionale che è stata – in modo abbastanza definito – sperimentata in alcune esperienze della legge 236/1993.

vità. Anzi, se non opportunamente indirizzata e accompagnata si traduce in un vincolo piuttosto che in una risorsa. Sarà dunque compito della formazione interna, organizzata dai singoli Fondi, approfondire gli elementi di conoscenza utili a quanti operano in questo campo e, nel caso, si potranno seguire e sviluppare le indicazioni ricavabili da questo contributo sempre secondo la logica convinzione che la formazione a tale attività debba sostanzialmente consistere nel portare a riflettere i soggetti e a fornire elementi di risposta alle scelte operative conseguenti. Una formazione, dunque, che valorizza quanto già le parti sociali fanno e fanno fare ai rispettivi livelli.

Si tratta di una posizione concettuale fondata sul presupposto che «un'organizzazione e gli individui che la compongono possono essere aiutati solo ad aiutarsi da sé»<sup>15</sup>. Generalmente, e ancor di più a fronte della complessità appena tratteggiata, le istruzioni per l'uso e/o la cassetta degli attrezzi non potranno mai risultare abbastanza adeguati ai bisogni di competenza necessari a quello che i componenti dell'organizzazione dovrebbero fare per affrontarle e risolvere i problemi del loro operare.

Compito delle parti sociali – e nella fattispecie del sindacato – è fornire una descrizione efficace dei contesti, degli indirizzi e delle finalità, all'interno di un sistema di vincoli e risorse dato per una concertazione di livello macro (il bando) e di livello micro (i Piani e i progetti delle imprese). Inoltre, sarebbe fondamentale realizzare – con l'inizio di una fase dei Fondi che possiamo definire a regime – una ricerca che analizzi e attribuisca senso alle diverse esperienze e modalità di contrattazione che sin qui si sono, trasversalmente ai diversi Fondi, realizzate.

Nel corso di questi ultimi anni le esperienze compiute hanno dato modo di definire i ruoli, i compiti e le competenze che si assommano a quelle che tradizionalmente attengono alla sfera propria del lavoro sindacale in qualche modo «a monte» della progettazione formativa, collocandole, di volta in volta, in ruoli definiti con nomi diversi come facilitatore, promoter, negoziatore di formazione continua<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Schein E.H. (2001), *La consulenza di processo*, Milano, Raffaello Cortina Editore. I riferimenti bibliografici nelle note e la bibliografia generale si muovono proprio secondo quest'ottica, offrendo ai lettori spunti e indicazioni per i possibili approfondimenti tematici e per lo sviluppo di altre vie di studio e di ricerca.

<sup>16</sup> Per una descrizione di sintesi dei ruoli, delle funzioni e delle competenze di questo profilo professionale si fa riferimento al progetto realizzato da Isfol, università e parti sociali; vedi il sito internet dell'Università Roma Tre alla voce «siti satelliti».

### 3. Dalla legge 236/1993 ai Fondi

I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua costituiscono il punto di approdo di una storica esperienza di contrattazione<sup>17</sup>. Sono infatti decenni che la contrattazione si misura con la formazione, intesa come diritto dei lavoratori al miglioramento dei propri livelli di istruzione e come interesse condiviso delle imprese e dei lavoratori allo sviluppo delle competenze professionali. I Fondi, in particolare, rappresentano il punto di arrivo delle esperienze realizzate con la legge 236/1993 che, a partire dalla circolare applicativa del 1997, ha finanziato le attività di formazione continua rivolte ai lavoratori e alle imprese<sup>18</sup>.

Si tratta di un percorso caratterizzato da notevoli e varie criticità. Ad esempio, gli accordi fatti in sede di attività formative finanziate con la legge 236/1993 e con le prime attività dei Fondi presentano scarti e scostamenti tra quanto viene sancito nella contrattazione nazionale in termini di principi, regole e diritti, e la pratica negoziale effettiva che si svolge rispetto alla formazione a livello delle aziende e dei territori, cui di norma i contratti nazionali rinviano la definizione delle concrete scelte operative.

Con i Fondi, anche se con le difficoltà per i vincoli posti dal regime di risorse pubbliche in cui si trovano a operare<sup>19</sup>, la gestione diretta delle parti sociali, come già avviene nei paesi dell'Unione Europea, mira soprattutto a realizzare una forma di contrattazione della formazione, non più episodica e svincolata dai bisogni reali dei territori e dei sistemi produttivi, che ragiona in termini di programmazione, superando definitivamente

<sup>17</sup> AA.VV. (2005), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, Roma, Isfol; Farinelli F. (2004), *I temi della formazione nella contrattazione collettiva nazionale e di categoria*, dispensa per il progetto realizzato da Isfol, università e parti sociali, consultabile sul sito dell'Università Roma Tre alla voce "siti satelliti".

<sup>18</sup> Sull'evoluzione della formazione continua nel nostro paese e per alcuni contributi alla metodologia di gestione dei processi formativi, vedi Politecnico di Milano, Bartegazzi E., Guerci M., Valvassori M. (2007), *Lo sviluppo della formazione continua*, Fondimpresa.

<sup>19</sup> Il sistema di regole, inevitabili visto il regime di aiuti pubblici in cui si sta ancora operando, appare a volte rigido e burocratico, tradendo alcune attese soprattutto da parte delle imprese e degli enti. Pur riconoscendo la necessità di una semplificazione delle procedure gestionali e amministrative, è utile e necessario operare in una cornice di regole in grado di recepire gli indirizzi concordati in sede di programmazione nazionale per favorire le priorità di natura programmatoria.

te il carattere offertacentrico della formazione che, in gran parte anche dopo gli accordi del 1993, si è sinora realizzata<sup>20</sup>.

I Fondi dovrebbero, in un processo di decisione unitaria tra le parti, integrare la formazione nel quadro più ampio delle politiche industriali per lo sviluppo e l'occupazione e l'occupabilità<sup>21</sup> dei lavoratori. Pertanto i Fondi dovrebbero consentire di realizzare e/o completare quel passaggio da una formazione autoreferenziale, che poco si basa sull'emersione e la risposta alla domanda e molto sul bando, sul catalogo formativo che mediamente gli enti e le società hanno a disposizione, a una formazione basata sulla domanda<sup>22</sup>. Inoltre, come vedremo più avanti, i Fondi, per conseguire i risultati strutturali che si prefiggono, dovrebbero avviare una profonda innovazione del modello pedagogico sin qui seguito sulla base di un orientamento complessivo che è quello del *long life learning*<sup>23</sup>.

Le ragioni che hanno motivato il percorso che ha portato dalla legge 236/1993 alla costituzione dei Fondi, postulando che le parti sociali siano in grado di essere più efficienti delle istituzioni pubbliche, sono riassumibili, con tutti i rischi per difetto ed eccesso delle schematizzazioni, nei lemmi che seguono<sup>24</sup>:

- rendere la formazione continua sempre più vicina ai fabbisogni delle imprese e dei lavoratori;
- aumentare le quote di partecipazione alle attività di formazione continua;

<sup>20</sup> Sulle esperienze dei Fondi nell'Unione Europea, vedi [www.isfol.it](http://www.isfol.it) alla voce «formazione continua on line».

<sup>21</sup> La formazione per l'occupabilità costituisce un tema di fondamentale importanza per il sindacato, ci torneremo più avanti. Per un inquadramento sintetico sulla formazione e i cambiamenti del lavoro, vedi Foa V., Ranieri A. (2000), *Il tempo del sapere*, Torino, Einaudi; Beck U. (2001), *Libertà o capitalismo*, Roma, Carocci.

<sup>22</sup> Sul ruolo del «catalogo» si è a lungo spesa, in chiave critica, la letteratura specialistica sull'educazione degli adulti; nel merito, come classico, vedi Schwartz B. (1987), *Educazione degli adulti ed educazione permanente*, lezioni all'università di Padova, Padova, Liviana. Nonostante ciò, il «mito» del catalogo continua a emergere ancora nelle discussioni riguardanti l'offerta formativa dei Fondi.

<sup>23</sup> Ranieri A. (2006), *I luoghi del sapere, Idee e proposte per una politica della conoscenza*, Roma, Donzelli.

<sup>24</sup> Per una sintetica ed efficace descrizione del percorso che ha portato in Italia all'avvio di un sistema di formazione continua in ritardo rispetto ad altri paesi europei, con l'obiettivo di delineare un modello di *governance* dei Fondi, vedi Fiorentino P. (2006), *Il sistema di governance dei Fondi interprofessionali tra stato e mercato*, Milano, Il Sole 24 Ore.

- favorire la partecipazione di quei territori e di quelle tipologie di imprese che tradizionalmente hanno avuto difficoltà di accesso;
- favorire la partecipazione di quei lavoratori che tradizionalmente vengono esclusi;
- migliorare la qualità dell’offerta formativa in termini di innovazione metodologica, flessibilizzazione e strumentazione;
- creare/rafforzare un sistema integrato di formazione;
- favorire l’emersione e la formazione della domanda di formazione;
- favorire la crescita del sistema di servizi complessivi collegati alla formazione come bilancio, *assessment*, analisi organizzativa ecc;
- rendere la formazione continua un investimento strategico per la competitività dell’impresa e per l’occupazione/occupabilità dei lavoratori.

Ognuno di questi punti indica, in modo sintetico, le criticità che sinora sono emerse come momenti di debolezza, quindi come possibili aree di intervento della formazione continua concertata tra le parti<sup>25</sup>. A tal fine è utile riflettere su alcuni dati e indicazioni resi disponibili da un precedente Rapporto Isfol del 2004 ancora in gran parte validi come indicatori di tendenza, pur a fronte degli sviluppi qui precedentemente citati e che, qui di seguito, vengono appositamente sintetizzati, perché permettono, entrando nel merito delle esperienze realizzate a monte dei Fondi con la legge 236(1993, di conoscere le criticità e le aree di sviluppo su cui costruire le ipotesi di intervento; o meglio potremmo dire che gli elementi concreti di contrattazione dovrebbero tenere presente questo quadro di criticità, operando per rimuovere i principali elementi ostativi a interventi efficaci<sup>26</sup>.

Nel quadro che già ci vede deboli nel panorama dei paesi dell’Unione Europea, i dati mostrano un arretramento complessivo della propensione formativa delle imprese. A livello settoriale, l’arretramento riguarda soprattutto il settore industriale (-3 punti percentuali) e, in modo meno accentuato, i servizi (-1,8).

Un dato di interesse che emerge, o meglio una conferma, riguarda la relazione esistente tra tipologia di impresa (grande, media e piccola) e comportamenti diversificati. Le imprese di maggiori dimensioni tendono mag-

<sup>25</sup> Sembra che mentre alcune di queste criticità continuino a permanere anche nell’operare dei Fondi, altre, come la percentuale di partecipazione alla formazione continua, denotino un significativo cambiamento positivo; vedi Pettenello R. (a cura di) (2006), *op. cit.*

<sup>26</sup> Isfol (2004), *Rapporto. Parte II: la Formazione*, cap. 2, *Le dinamiche della Formazione continua*, Roma, Isfol.

giormente a programmare la formazione attraverso piani di dettaglio e linee di indirizzo sui contenuti come l'innovazione, lo sviluppo organizzativo ecc.

Viene confermato il carattere discriminante all'accesso alle opportunità formative di alcuni indicatori come il livello di istruzione, il genere, la qualifica, l'età. Per alcune tipologie di lavoratori l'approccio verso la formazione non è «facile» e l'accesso ai percorsi formativi si presenta a rischio. Infatti, in merito al profilo dei lavoratori formati, si rileva che la probabilità di accedere alla formazione varia sensibilmente in relazione al genere e all'età, al punto che questi due fattori possono considerarsi elementi di discriminazione. Il quadro si presenta ancor più complesso per quanto riguarda soggetti come i lavoratori stranieri: lo stato di necessità in cui spesso versano rende difficile inserire la formazione in un progetto biografico per il cambiamento. Il fatto che ai dipendenti con contratti flessibili di lavoro o con età avanzata o alle donne siano associate opportunità formative più basse conferma che l'aspettativa dell'impresa rispetto alla vita residua di un dipendente, all'interno dell'organizzazione, gioca un ruolo fondamentale riguardo a chi debba essere destinatario degli interventi di formazione. Persone con posizioni di lavoro precarie o prossime all'uscita dalla produzione vengono spesso penalizzate nel ricevere la formazione.

Viene confermato il ruolo della formazione come strumento strettamente connesso a cambiamenti micro-organizzativi. La formazione non sembra essere invece utilizzata come strumento di riqualificazione aziendale o di salvaguardia e sviluppo dell'occupabilità dell'individuo, in quanto per questa formazione l'azienda percepisce spesso l'esistenza di ritorni scarsi.

La contrattazione in materia di formazione è poco incisiva o, quanto meno, il ruolo di tutela dei sindacati è debole se, come illustrato al punto precedente, dall'analisi della domanda di formazione come si è realizzata nelle attività della legge 236/1993 e di questo primo triennio di lavoro dei Fondi emerge che esistono consistenti divari nel tasso di partecipazione alla formazione continua in relazione al sesso, all'età, ai livelli di istruzione, alle qualifiche professionali e alla tipologia di residenza.

Si precisa che qui parliamo della contrattazione dei Piani formativi e non del più vasto, complicato, ma fondamentale tema della contrattazione collettiva tra percorsi formativi, inquadramenti professionali e salario. Arrivando a legare sempre più strettamente i percorsi formativi a un riconoscimento formale dei loro esiti e dei riflessi sulla carriera sanciti nei contratti, i Fon-

di potrebbero svolgere un ruolo importante su di un tema complesso come questo favorendo, ad esempio, la realizzazione di un sistema di riconoscibilità e di certificazione dei crediti formativi acquisiti dai lavoratori. Le parti sociali hanno richiesto alle Regioni e ai ministeri del Lavoro, della Pubblica istruzione e dell'Università un tavolo negoziale per arrivare, anche in Italia, al riconoscimento delle competenze acquisite con percorsi di istruzione e formazione continua.

Si tratta di un percorso che deve essere inquadrato in un contesto in cui il diritto alla formazione rientri nel novero dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, con l'emanazione di una legge quadro che non si limiti a riconoscere il principio, ma ne renda effettiva la praticabilità per tutti. Un diritto anche per i lavoratori, facendo in modo che la contrattazione collettiva lo rafforzi anche attraverso gli interventi formativi dei Fondi.

#### **4. Il ruolo delle organizzazioni sindacali per la promozione della formazione continua**

Come già detto, il ruolo che le organizzazioni sindacali svolgono nei Fondi si articola a livello nazionale e territoriale come azione di indirizzo generale nella definizione delle linee guida delle attività finanziabili definite nei testi degli Avvisi e come azione di contrattazione locale nell'accordo per i singoli Piani che, pur con modalità diverse per i diversi Fondi, debbano essere concordati e firmati dalle organizzazioni sindacali assieme alle organizzazioni di rappresentanza datoriale. Il collegamento tra questi due livelli nella pratica che si è realizzata in questa prima fase di avvio delle attività dei Fondi è spesso episodico e disorganizzato ma, pur tenendo presente che la contraddizione tra nazionale/locale, generale/particolare non può essere completamente risolta, andrebbe fatto uno sforzo consistente, utilizzando anche le opportunità e le forme organizzative che le finalità e le risorse dei diversi Fondi mettono a disposizione, realizzando percorsi di informazione/formazione dei quadri sindacali direttamente interessati alla contrattazione della formazione continua<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Molti Fondi organizzano percorsi di formazione rivolti alle parti sociali. A volte le attività si tengono in modo congiunto tra rappresentanti delle organizzazioni datoriali e sindacali.

Le prime esperienze fatte mostrano la necessità, ma anche la difficoltà, di collegare il momento della decisione presa ad esempio nella stesura dei bandi, che tiene conto di un quadro di priorità nazionali, con le esigenze espresse dai territori e dai settori. Una capacità di integrazione tra il momento *top-down* e il momento *bottom-up*, attraverso la realizzazione di attività come quella di analisi dei fabbisogni, costituisce uno degli snodi di successo per le attività finanziate dai Fondi<sup>28</sup>.

In un ambito di intervento che si presenta, pur con misure diverse in tutti i Fondi, a risorse limitate, nasce dunque una contraddizione tra esigenze di indirizzo nazionale e necessità/opportunità di stimolare un approccio dal basso in grado di dare voce a bisogni tradizionalmente inespresi, a imprese, come le piccole, con tradizionale impossibilità a fare formazione, a territori con debole capacità di esprimere e organizzare la domanda e anche a fornire un'offerta adeguata, a tipologie di lavoratori esclusi dalle opportunità formative. In questo quadro, gli «oggetti» da contrattare e con cui costruire le pratiche della formazione continua sono i Piani finanziati dai Fondi.

Prima ancora di definire come le parti arrivino a condividere questi «oggetti» è opportuno chiarire che la «concertazione», nonostante sia diventata una parola di moda, inflazionata al di là della sua effettiva applicabilità e usata a volte in modo inappropriato, è la via maestra per arrivare a definire Piani condivisi e rispondenti ai reali bisogni dei lavoratori e delle imprese.

La concertazione dei Piani non è semplicemente mediazione, completa assenza di conflitto o realizzazione di accordi comunque, ma lo sforzo da parte dei diversi attori di conseguire, attraverso un investimento comune, una mobilitazione per lo sviluppo della formazione<sup>29</sup>.

Soprattutto il sindacato deve porsi sempre la finalità generale di operare per ridurre l'ineguaglianza delle opportunità, cercando soluzioni inedi-

<sup>28</sup> In questo caso l'analisi dei fabbisogni non va intesa come un'attività dai tempi lunghi e «poco spendibile» per la preparazione dei bandi, piuttosto come una capacità di interrogare i livelli periferici (le imprese nei territori, le categorie, testimoni privilegiati), utilizzando, ad esempio, appositi *focus-group* tematici sulla base delle indagini dei fabbisogni nazionali già realizzate, altra letteratura e altri dati disponibili. Oltre a ciò i Fondi rendono finanziabili, con voci di spesa con percentuali diverse, apposite attività di indagine per i singoli Piani.

<sup>29</sup> Vedi Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, Ediesse.

te ai problemi, senza accontentarsi di una formazione continua di tipo adattivo: un discrimine della contrattazione deve riguardare la possibilità di realizzare una formazione che, pur agendo sul cambiamento a sostegno dello sviluppo produttivo, operi per contrastare l'espulsione dei lavoratori nel corso di cambiamenti del mercato del lavoro; operi per la possibilità di nuova occupazione; valorizzi i diritti individuali di cittadinanza dei lavoratori.

Diventa oggi urgente l'esigenza di ricondurre il segmento della formazione continua nel quadro complessivo dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, non solo in una logica di sistema, ma soprattutto per ribadire quelle idee forza che hanno caratterizzato gli sforzi e le conquiste che negli ultimi decenni si sono realizzate nel campo dell'educazione degli adulti<sup>30</sup>.

Come è dichiarato al punto 12 della Decisione del Consiglio europeo del 22 luglio 2003 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, le opportunità offerte dai percorsi di formazione individuale riguardano una strategia generale per la quale non è solo la formazione per il lavoro a essere considerata «elemento essenziale dell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro», ma anche le strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, se coerenti ed esaustive, sono indicate come fondamentali nella realizzazione della piena occupazione<sup>31</sup>. Soprattutto per i lavoratori stranieri è necessaria una visione non esclusivamente adattiva della formazione continua, ma anche attenta allo sviluppo della cittadinanza, della coesione sociale, della qualità della vita, dell'autorealizzazione personale dell'individuo<sup>32</sup>.

In tal senso la sentenza della Corte costituzionale (n. 51, 2005) che, confermando la legittimità dello Stato a riconoscere a soggetti privati co-

<sup>30</sup> Per una sintesi, vedi Alberici A. (2002), *L'educazione degli adulti*, Roma, Carocci.

<sup>31</sup> Farinelli F. (2004), *Lungo il corso della vita. L'educazione degli adulti dopo le 150 ore: opportunità e forme*, Roma, Ediesse..

<sup>32</sup> Nel nostro paese la confusione terminologica tra formazione continua, educazione permanente ecc., con gli slittamenti semantici e concettuali che ne derivano, è anche il segno di una sostanziale debolezza complessiva del sistema dell'educazione degli adulti. Per una posizione chiara e articolata, vedi *Memorandum della Commissione europea su istruzione e formazione permanente*, 2000, marzo (il testo completo è scaricabile da internet). Sulla necessità di pensare l'azione formativa non solo costituita da corsi per la riqualificazione e suoi costi umani della adattabilità, vedi Schwartz B. (1995), *Modernizzare senza escludere*, Roma, Anicia.

me le parti sociali la facoltà di istituire i Fondi, sottolinea la necessità di prevedere la realizzazione di strumenti idonei a garantire una maggiore collaborazione con lo Stato e le Regioni, e reclama un ruolo più forte del raccordo tra programmazione regionale e le attività dei Fondi, va intesa come uno spunto di riflessione positivo, che ha portato al recente accordo dell'aprile 2006 tra le istituzioni pubbliche, le parti sociali e i Fondi per operare in stretta collaborazione, favorendo la costruzione di un sistema nazionale di formazione continua coerente e integrato. Le parti si accordano, tra le altre cose, a programmare in modo coerente, a rafforzare l'azione dell'Osservatorio nazionale sulla formazione continua, a omogeneizzare il sistema di accreditamento, a rafforzare il sistema di certificazione delle competenze.

Il rafforzamento dell'idea di un maggiore decentramento dei Fondi stessi, tema sul quale è in atto da molti mesi un difficile confronto tra le parti sociali e il Coordinamento delle Regioni, dà spazio a un'ulteriore riflessione sulla necessità di valorizzare la dimensione territoriale nella formazione continua<sup>33</sup>. Da un'analisi più articolata e sviluppata, auspicabilmente in modo unitario tra i sindacati e con le altre parti sociali impegnate nei Fondi, possono venire le indicazioni per collocare la formazione continua nel quadro più vasto delle strategie del *long life learning* del nostro paese.

Sulla base di quanto analizzato è dunque possibile definire in modo sintetico alcuni snodi sui quali la funzione del sindacato può e deve esercitarsi nella concertazione dei Piani:

– svolgere un ruolo attivo, cognitivo nell'intero processo di formazione e contrattazione, sviluppando la capacità di incidere nel merito dei singoli aspetti dei Piani (analisi del fabbisogno, progettazione, valutazione, metodologie ecc);

<sup>33</sup> Per ricordare la centralità del territorio nei processi di educazione degli adulti, vedi Lichtner M., Susi F. (1985), *Azioni collettive di formazione e sviluppo locale integrato*, Frascati, Cede. Sul tema del territorio, centrale per l'efficacia degli interventi e per la realizzazione di un sistema, vedi Quadri Curzio A., Fortis M. (2002), *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli, casi reali*, Bologna, Il Mulino; Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, Bollati Boringhieri; Carrieri M., Megale A. (a cura di) (2003), *Competitività nei distretti. Le relazioni industriali come opportunità*, Roma, Ediesse; Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale, un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza; AA.VV. (2005), *Il sapere e il territorio. Innovazione, formazione e cultura nel distretto industriale*, Roma, Ediesse.

- incidere nella definizione di dimensione e articolazione dei Piani, decidendo se si opta per un Piano interaziendale, aziendale, territoriale o una filiera, in coerenza con la programmazione negoziata a livello territoriale;

- favorire lo sviluppo dei rapporti tra formazione, imprese e territorio sulla base dei diversi tratti distintivi;

- utilizzare ed elaborare i Piani tenendo in considerazione le opportunità offerte dagli strumenti della programmazione negoziale territoriale, evitando che ancora una volta i Piani formativi siano qualcosa di episodico, slegato, che non facciano sistema;

- lavorare a processi d'integrazione degli interventi promossi e sostenuti dai Piani con gli altri segmenti dell'offerta formativa;

- per evitare che le metodologie innovative restino lettera morta, occorre favorire l'introduzione coerente ai diversi contesti di metodologie innovative ed effettivamente legate al fabbisogno formativo;

- collegare la dimensione del fabbisogno locale a quello nazionale;

- favorire l'azione di discriminazione positiva a favore di lavoratori a rischio e di pubblici particolari come, ad esempio, gli immigrati.

Inoltre, su di un piano più generale e al livello di contrattazione nazionale, le organizzazioni sindacali devono urgentemente provvedere a porre il problema fondamentale dell'estensione del diritto alla formazione continua a tutte quelle tipologie di lavoratori che, per condizione contrattuale, non rientrano nel versamento dello 0,30 all'Inps. Si tratta di un evidente paradosso: i lavoratori più flessibilizzati, più giovani, più a rischio e più attinenti alle professionalità della società della conoscenza, sono proprio coloro che vengono esclusi dalle opportunità della formazione continua<sup>34</sup>.

Pertanto è di grande interesse e utilità il protocollo di intesa del 10 gennaio 2007 stipulato, per prima, tra la Regione Toscana e le parti sociali regionali con l'obiettivo di sperimentare forme di coordinamento con le attività dei Fondi per promuovere la realizzazione di interventi formativi a favore di soggetti non coperti (lavoratori atipici, imprenditori, lavoratori inoccupati da formare per l'assunzione). A tale protocollo di intesa è seguito un apposito Avviso per la selezione e il finanziamento di progetti di formazione continua finanziati in maniera integrata dal Fondo sociale eu-

<sup>34</sup> Sul tema della flessibilità e della precarietà del lavoro sono di grande interesse le osservazioni contenute in Accornero A. (2006), *San Precario lavora per noi*, Milano, Rizzoli.

ropeo (Ob. 3, Misura D1) e dai Fondi (14 marzo 2007). A tale iniziativa, sempre con la Regione Toscana, si aggiunge l'Avviso 1-2007 di Fondartigianato per l'integrazione delle attività formative.

È opportuno ricordare che l'idea di eguaglianza/disuguaglianza deve confrontarsi, in primo luogo, con la sostanziale eterogeneità degli esseri umani, derivanti da caratteristiche personali (età, sesso, capacità). Quest'ultimo punto pone la necessità di operare su un aspetto prioritario: «il principio della discriminazione positiva, fondamento di una concezione in cui lo sviluppo economico, tecnologico, la modernizzazione sono ritenuti moralmente accettabili solo se non hanno come conseguenza o complemento l'esclusione dei più deboli. Tale impostazione si fonda non tanto (o solo) su presupposti etici e politici, quanto (o anche) sulla convinzione rafforzata, nella pratica, che la lotta per l'occupazione debba essere parte di un progetto scientificamente fondato e politicamente democratico, nella misura in cui assume che la crescita produttiva, al pari di quella civile, sia perseguibile attraverso uomini con diverse conoscenze e competenze, non esclusivamente mediate da specialisti o macchine sofisticate»<sup>35</sup>.

La pedagogia democratica afferma che i percorsi di acquisizione del sapere sono differenziati da persona a persona, e che l'organizzazione logica delle conoscenze si consegue mediante procedimenti che possono avere la natura più varia, non perseguibile con formazioni precostituite. Pertanto, la realizzazione di un contesto in cui dare concretezza fattuale ai principi di partecipazione e uguaglianza delle opportunità è contenuta nel Piano.

È dunque necessario assumere una posizione concettuale forte rispetto alle concezioni da cui sono derivate le pratiche con cui è stata indirizzata la formazione. Per decenni infatti il rapporto tra occupazione e formazione è stato definito in modo riduttivo, ponendo che fosse il tipo di occupazione a definire la formazione. Con gli anni novanta, la crescita dell'applicazione di tecnologie e la necessità di forti mutamenti organizzativi della produzione hanno dato successivamente luogo a un approccio altrettanto semplicistico, secondo il quale la tecnologia e l'organizzazione, con diverse posizioni sul peso delle due, definirebbero il lavoro.

In ogni caso, il difetto di questo procedere è nel ritenere la formazione una conseguenza di altre variabili sulle quali non si è in grado di interagi-

<sup>35</sup> Meghnagi S. (2001), *Il problema: una domanda formativa inedita. Un'ipotesi pedagogica*, in Meghnagi S. (a cura di), *Una negoziazione complessa*, Roma, Ediesse.

re. In realtà la formazione modifica e deve modificare in maniera significativa gli altri tre fattori (occupazione, organizzazione del lavoro, uso delle tecnologie), altrimenti resta vincolata a un modello ancillare, subalterno e inefficace, tipico di una realtà fordista e di una concezione puramente adattiva alle necessità della produzione e delle particolari congiunture del mercato del lavoro<sup>36</sup>.

## 5. La contrattazione dei Piani di formazione continua

La formazione continua presenta forti elementi di criticità per la natura degli approcci che spesso le parti sociali hanno nei confronti della formazione. Vigge per lo più una cultura reattiva, per cui si danno risposte immediate con le quali si cerca di porre rimedio a una data situazione problematica. Viene spesso trascurata, quindi, la diagnosi del problema e la domanda di formazione raramente emerge da un processo sistematico di analisi e di individuazione del fabbisogno<sup>37</sup>.

Per effetto di questa cultura «reattiva» spesso la formazione viene utilizzata per obiettivi che servono, ma non spendibili in uno scenario complesso e articolato. Tra l'altro, l'approccio reattivo determina la nascita di stereotipi sulla formazione come inutile e astratta e un disinteresse allo sviluppo delle conoscenze come a un fatto a se stante, come qualcosa di non strettamente connesso alle strategie aziendali e ai percorsi di vita e di lavoro delle persone<sup>38</sup>.

Nella cultura dominante manca, generalmente, l'idea di programmare, progettare, concertare la formazione. Ribaltare questo approccio è l'elemento di cambiamento che il lavoro dei Fondi dovrebbe cercare di realizzare nel momento della concertazione dei Piani di formazione. Si tratta,

<sup>36</sup> Meghnagi S. (2005), *Il sapere professionale*, Milano, Feltrinelli. Il volume cerca di delineare gli elementi costitutivi di una politica della conoscenza come risorsa per le politiche di cittadinanza e di democrazia, partendo dai contesti degli studi sulla competenza, delineando elementi per una riflessione compiuta sulla natura della formazione continua.

<sup>37</sup> Il rapporto tra «bisogno» e «domanda» costituisce un argomento sensibile dell'educazione degli adulti per la sua non linearità. Per il tema dell'emersione e della formazione della domanda, vedi Susi F. (1989), *La domanda assente*, Firenze, La Nuova Italia.

<sup>38</sup> Boldizzoni D., Serio L. (a cura di) (2003), *Innovazione e crescita nella piccola impresa*, Milano, Il Sole 24 Ore.

pur senza retoriche di sorta, di attuare un approccio sistematico per l'analisi del fabbisogno di formazione, ovvero per l'individuazione fondata di nuove conoscenze per affrontare i problemi legati alla produttività, alla qualità, all'innovazione di processo e di prodotto. Da qui possono scaturire le *policy* formative dei rispettivi Fondi.

I ritardi rispetto a queste modalità di lavoro sono stati rilevati da una ricerca Cuoia-Isfol<sup>39</sup> che, indagando un campione di 810 imprese, rileva come l'utilizzo del principale strumento di pianificazione della formazione, il Piano, resti minoritario, a differenza di quanto previsto nella quasi totalità degli Avvisi dei Fondi, in cui è il documento di programmazione che indirizza i progetti che lo compongono. Emerge quindi che il Piano di formazione, come accordo che definisce gli orientamenti sulla base dei quali verranno confezionati i progetti che ne costituiscono i centri di spesa e le pratiche concrete, in una strategia aziendale di sviluppo legata a tutta una serie di problemi di occupazione e di competitività, non rappresenta ancora una dimensione progettuale interiorizzata dalle parti sociali<sup>40</sup>.

Pur non avendo sufficienti elementi per affermare che, trascorsi circa tre anni, le cose stiano ancora così, penso che si possa affermare che la contrattazione dei Piani (individuazione dell'azienda beneficiaria, individuazione del fabbisogno, selezione dei lavoratori destinatari, progettazione formativa ecc.) si presenta ancora insufficiente, poiché troppo spesso la condivisione dei Piani da parte delle parti sociali avviene «a valle» del processo e non «a monte» come dovrebbe essere. In questo modo la firma delle parti, che sancisce l'adesione al Piano, diventa più un atto notarile per la partecipazione all'Avviso di gara che la conclusione di un processo di scelta ragionato e motivato, inseribile in un quadro ponderato che tiene conto delle caratteristiche complessive del contesto produttivo e del settore produttivo. Questo «difetto» rende problematica e debole la possibilità di includere le attività di formazione continua in uno scenario di politica attiva del lavoro.

I risultati della ricerca mostrano, per altro, il ruolo virtuoso del Piano nel modificare strutturalmente l'atteggiamento delle imprese rispetto all'importanza di quanto è «a monte» e «a valle» dell'intervento formativo.

<sup>39</sup> Isfol (2004), *op.cit.*

<sup>40</sup> È necessario, per la significatività del dato, precisare che il campione trattato riguarda le piccole imprese.

Con uno slogan, quindi con tutti i suoi limiti, ma anche con tutta la sua forza, possiamo dire che nella formazione continua finanziata quello che è a monte e quello che è a valle è più importante del momento formativo in sé. In generale, dalla ricerca citata emerge che l'esistenza di un Piano concertato genera la presenza di analisi dei fabbisogni e di valutazione *ex-post* sui risultati degli interventi formativi. Il Piano, dunque, si rivela un momento virtuoso per raggiungere certi obiettivi. Sostanza, inoltre, i contenuti e le strategie di un accordo. Detto con altre parole, il Piano non è solo un contenitore di progetti, ma ne costituisce la cornice cognitiva.

La differenza rispetto all'accordo tra le parti nella formazione continua della legge 236/1993 è sostanziale. Prima per lo più c'era un soggetto (l'ente, il consulente ecc.) che redigeva il progetto; nel migliore dei casi questo progetto veniva discusso prima, e si allegava la lettera con l'adesione dell'organizzazione sindacale. La logica dei Piani dei Fondi è molto diversa, per lo meno dovrebbe essere diversa: il Piano deve essere già nelle sue priorità, nei suoi contenuti, in tutti gli aspetti che lo compongono, concordato e pensato insieme alle parti. Le parti non si limiteranno ad apporre una sigla e una firma: è il Piano a costituire l'accordo nelle sue declinazioni concrete.

I Fondi utilizzano diverse tecniche nella definizione dei Piani, ma tutti cercano di rendere forte e di sostenere questa logica di programmazione a monte del processo. Il Piano individuerà la dimensione territoriale, settoriale, aziendale e/o multiaziendale, precisando tutto ciò che è legato alle necessità di politica industriale, mentre le attività progettate dovranno essere coerenti con questo accordo.

Gli Avvisi dei diversi Fondi offrono una tastiera ampia di opzioni, permettendo alle parti di scegliere la formula più giusta che, di volta in volta, riterranno migliore in una logica di priorità e di bilanciamento tra le diverse possibilità. Ad esempio, da un'analisi – per altro frammentaria – di quanto è avvenuto con i Piani dei primi Avvisi dei Fondi, si può vedere che a volte si è scelto un criterio di natura territoriale, a volte settoriale, a volte si è cercato di dare risposta a bisogni di singole imprese, a volte si sono aggregate più imprese su obiettivi come la crescita delle aziende e dell'occupazione dei lavoratori, l'innovazione tecnologica, lo sviluppo organizzativo, l'incremento della sicurezza e della tutela ambientale.

La lettura dei dati di monitoraggio, ma soprattutto di quelli di valutazione che si stanno realizzando in tutti i Fondi, permetteranno di verifi-

care i risultati realizzati. La valutazione qualitativa dei risultati costituisce un obiettivo esplicitamente sostenuto dalle parti, perché permette non solo la verifica dei risultati, ma perché costituisce il momento con cui capire la portata e la natura dei cambiamenti avvenuti nella domanda e nell'offerta di formazione, rappresentando il necessario momento di attribuzione di senso per lo sviluppo di un processo sempre più efficace e funzionale<sup>41</sup>.

I risultati conseguiti dai Fondi come prima mobilitazione delle imprese e dei territori, presentano un'indubbia rilevanza sia in termini assoluti sia relativamente a quanto sinora realizzato attraverso altri strumenti di sostegno. Una delle strade più importanti per continuare a crescere, soprattutto in termini qualitativi, è proprio quella di migliorare e rendere effettiva la capacità di contrattazione tra le parti sociali.

<sup>41</sup> Sulla centralità della valutazione per la qualità complessiva delle azioni formative, vedi Lichtner M. (1999), *La qualità delle azioni formative*, Milano, Franco Angeli.