

**IL VALORE DEL DOPO:  
FORMAZIONE CONTINUA  
E VALUTAZIONE**

**Un'esperienza pilota  
nel settore legno-arredo  
nella Brianza Milanese**

**a cura di  
Alberto Vergani**

**FrancoAngeli**





**IL VALORE DEL DOPO:  
FORMAZIONE CONTINUA  
E VALUTAZIONE**

**Un'esperienza pilota  
nel settore legno-arredo  
nella Brianza Milanese**

**a cura di  
Alberto Vergani**

**FrancoAngeli**

Ringraziamo tutte le persone della Provincia di Milano – Settore Formazione Professionale e del Progetto di Monza e Brianza, AIMB-Associazione degli Industriali di Monza e Brianza e Isfol-Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, nonché i collaboratori esterni che, con il loro apporto, hanno reso possibile questa pubblicazione: prima tra tutti la dott.ssa Rosaria Rotondi e poi Domenico Barricelli, Paolo Boffi, Maria Grazia Bonanomi, Giacomo Castiglioni, John Cretella, Saverio D'Ambrosio, Simionetta Galdini, Gianni Galimberti, Laura Giarda, Chiara Lucchetti, Francesco Marcaletti, Laura Molteni, Pasquale Napoli, Davide Premutico, Sandro Rosotti, Luciano Schiavone, Carlo Edoardo Valli, Giuseppe Valtorta, Alberto Vergani, Paola Villa, Patrizia Zampaglione.

Ringraziamo altresì le Parti Sociali e le aziende che hanno dato il loro apporto alla ricerca.



**ISFOL**



Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## INDICE

<b>Presentazione</b> , di <i>Ezio Casati e Pietro Luigi Ponti</i>	pag. 9
<b>Introduzione. La formazione continua nelle imprese</b> , di <i>Franco Frigo</i>	» 11
<b>1. Le nuove strategie di finanziamento della formazione per le imprese e i lavoratori: confronti tra alcune esperienze e sperimentazioni internazionali</b> , di <i>Domenico Barricelli e Davide Premutico</i>	» 21
1. Politiche di incentivazione non legate ad alcun tipo di finanziamento	» 23
2. Sperimentazioni basate sul modello ORF	» 26
3. Forme di supporto centrate su incentivi finanziari diretti	» 31
<b>2. I sistemi produttivi e della formazione continua lombardi e della Brianza come contesto della sperimentazione LARR</b> , di <i>Domenico Barricelli e Davide Premutico, Laura Molteni e Chiara Lucchetti</i>	» 35
1. Il sistema produttivo lombardo: un quadro sintetico: un quadro sintetico	» 35
2. La situazione del Life Long Learning in Lombardia nel contesto italiano ed europeo	» 40
3. Il ruolo dei Fondi Interprofessionali in Lombardia	» 50
4. La Brianza e il distretto del legno-arredo	» 54
4.1. La Brianza: il contesto economico produttivo	» 54
4.2. Il Distretto del Legno-Arredo della Brianza	» 60

<b>3. Gli attori della sperimentazione LARR: il ruolo della Provincia di Milano e delle Parti Sociali</b> , di <i>Alberto Vergani e Maria Grazia Bonanomi</i>	pag. 72
1. La Provincia di Milano e la formazione professionale	» 72
2. Il senso e le ragioni di una sperimentazione di sistema sulla formazione continua	» 76
3. Il ruolo delle parti sociali nella sperimentazione: il contesto concertativo di riferimento	» 79
<b>4. Le caratteristiche tecniche della sperimentazione: il modello adottato, tra limiti e opportunità</b> , di <i>Domenico Barricelli e Davide Premutico, Patrizia Zampaglione</i>	» 85
1. Il contesto di riferimento e la scelta del modello	» 85
2. Le fasi della sperimentazione	» 87
3. Le prassi gestionali a cura della Provincia	» 95
<b>5. I risultati della sperimentazione</b> , di <i>Francesco Marchetti</i>	» 100
1. Le aziende coinvolte	» 101
2. Gli investimenti in formazione realizzati presso le imprese	» 103
3. La valutazione delle ricadute della formazione	» 106
<b>6. Conclusioni: un bilancio della sperimentazione e le potenzialità di applicazione del modello in altri contesti</b> , di <i>Domenico Barricelli, Davide Premutico e Alberto Vergani</i>	» 110
<b>Allegati</b>	» 117
1. Protocollo d'intesa tra Assindustria Monza e Brianza e Cgil, Cisl, Uil Monza e Brianza per la formazione	» 117
2. Protocollo d'intesa tra Assindustria Monza e Brianza, Cgil, Cisl, Uil Monza e Brianza, Provincia di Milano per la sperimentazione di nuovi modelli di sostegno pubblico alle imprese nell'ambito della formazione del settore legno e arredo	» 120

3. Provincia di Milano. Settore Formazione Professionale Direzione di Progetto Monza e Brianza. Iniziativa pilota per la sperimentazione di nuovi modelli di valutazione dell'efficacia della formazione continua nel settore legno e arredo. Invito a manifestare interesse	pag. 123
4. Provincia di Milano Settore Formazione Professionale. Direzione di Progetto Monza e Brianza. Assindustria Monza e Brianza. Progetto LARR – Legno e Arredo. Questionario di candidatura	» 124
5. Dossier di raccolta delle informazioni per la valutazione della formazione realizzata in impresa	» 128
6. Corsi ai quali è stato riconosciuto il finanziamento a seguito di valutazione positiva (prima e seconda scelta)	» 143
<b>Bibliografia citata e di riferimento</b>	» 145



## PRESENTAZIONE

Questo volume presenta i risultati e il percorso attuativo di un'esperienza di sostegno finanziario a interventi di formazione e aggiornamento destinati a lavoratori occupati nell'ambito del comparto legno-arredo della Brianza milanese (da cui, per inciso, il nome dell'esperienza ovvero LARR cioè Legno-ARRedo).

Quanto realizzato ha una forte valenza di tipo sperimentale che risiede essenzialmente nell'utilizzo di uno specifico impianto di valutazione dei risultati della formazione come elemento determinante rispetto all'erogazione di un finanziamento pubblico al singolo corso: è proprio in ragione di questa caratteristica che riteniamo, come Assessori che hanno promosso e sostenuto l'esperienza, utile e interessante diffonderne la sua conoscenza attraverso una pubblicazione. Indubbiamente il tema della valutazione delle politiche, dei programmi e degli interventi di formazione, aggiornamento, riqualificazione e specializzazione rivolti ai lavoratori occupati ha conosciuto negli ultimi anni uno sviluppo notevole anche in Italia in termini di modelli, dispositivi operativi e pratiche concrete: tuttavia, esso da un lato sconta (e non potrebbe essere diversamente) la situazione complessiva della formazione continua nel nostro Paese e dall'altro è strettamente legato a interventi finanziati con risorse pubbliche rispetto ai quali la valutazione è uno strumento di controllo di quanto realizzato direttamente dalle imprese oppure da agenzie formative specializzate. In questo contesto, l'esperienza che abbiamo congiuntamente promosso e finanziato – rispettivamente – come Assessori alla Formazione Professionale e alla Provincia di Monza e Brianza presenta alcuni tratti che la rendono abbastanza *pionieristica*. Il primo, certamente il più rilevante e in parte già anticipato, è costituito dalla logica che guida il meccanismo di finanziamento sperimentato: si tratta infatti di un meccanismo di finanziamento “a rimborso” nell'ambito del quale l'entità del rimborso al singolo corso dipende dal grado di raggiungimento di una serie di risultati attesi i quali sono ricostruiti e verificati *ex post* at-

traverso una specifica e formale attività di valutazione. Pertanto, il finanziamento messo a disposizione dalla Provincia è stato assegnato *dopo* che il corso è stato realizzato e *a seguito* della verifica dell'effettivo raggiungimento dei risultati attesi.

Il secondo tratto di interesse è rappresentato dal coinvolgimento attivo e formale che nella sperimentazione hanno avuto, oltre alla Provincia, le Parti Sociali operanti sul territorio della Brianza affiancate, dal punto di vista metodologico, dall'Isfol (ovvero dall'organismo pubblico di ricerca più importante in Italia in materia di formazione professionale dei lavoratori). Infine, un terzo elemento di interesse va ricercato nella genesi dell'idea iniziale la quale non è venuta da qualche studioso o ricercatore ma direttamente dagli imprenditori locali del settore (e da uno di loro in particolare, molto sensibile e attento sul tema, Paolo Boffi).

Il volume dà conto dell'esperienza descrivendone sia i principali riferimenti teorici (soprattutto internazionali) sia il percorso attuativo sia, ovviamente, i principali risultati ottenuti. Secondo noi quanto realizzato mette a disposizione dei decisori pubblici, delle Parti Sociali ma anche delle stesse agenzie formative e imprese un contributo concreto – certamente non l'unico possibile e sicuramente migliorabile sotto il profilo tecnico-metodologico – rispetto a un ambito estremamente delicato quale quello rappresentato dall'impiego consapevole e ragionato di risorse pubbliche a sostegno della formazione aziendale in senso stretto. L'utilizzo della valutazione – in particolare della valutazione di corsi di formazione realizzati e conclusi – come supporto alla decisione circa l'assegnazione o meno di finanziamenti pubblici apre una prospettiva nuova, di intervento ma anche di ruolo in generale, per la Provincia e per il sistema della formazione “finanziata” in generale (una novità riconosciuta tra l'altro anche dal fatto che questa sperimentazione è stata citata ampiamente nell'ultimo Rapporto sulla Formazione Continua in Italia predisposto dal Ministero del Lavoro).

Che ciò sia accaduto con riferimento a un comparto di eccellenza dell'economia milanese (il legno-arredo della Brianza milanese) e su iniziativa della Provincia di Milano è per noi un fattore di particolare soddisfazione che vogliamo condividere con tutti i lettori di questo libro.

*Ezio Casati*

Assessore alla Formazione Professionale

*Pietro Luigi Ponti*

Assessore all'Attuazione della Provincia di Monza e Brianza

# INTRODUZIONE. LA FORMAZIONE CONTINUA NELLE IMPRESE

di *Franco Frigo*

Che il finanziamento pubblico della formazione abbia creato distorsioni nel “mercato della formazione” è un fatto noto: più crescono le risorse a disposizione e più aumenta il costo di ciascun singolo “progetto di formazione”. L’Italia ha il record della “dipendenza” dal Fondo Sociale Europeo, nel senso che più dell’80% delle attività di formazione professionale previste dai piani regionali è cofinanziata dai Fondi strutturali dell’Unione Europea, e ha il non invadibile record del costo ora/formazione, ben superiore alla media europea secondo quanto stabilito da Eurostat – indagine CVTS (Continuing Vocational Training Survey) giunta alla terza edizione (dati riferiti al 2005).

Meno evidente e scarsamente oggetto di riflessione è il tema dell’“economia della formazione continua”, un’economia “domestica” se affrontata con un approccio micro (con riferimento alla presenza/assenza di prezzi e costi), e un’economia “fondamentale” e “fondante” se affrontata con un approccio “macro” (con riferimento al contributo che la conoscenza e le competenze offrono alla crescita dei sistemi economici e sociali alla prese con la sfida dell’innovazione e della competitività). Abbiamo provato a trattare questi temi nel 2002 con il volume “Economia e costi della formazione continua” e l’esercizio ci ha permesso di mettere a confronto situazioni presenti in tre diversi blocchi di imprese di diverse dimensioni (non solo le grandi imprese quindi): un primo blocco costituito da un panel di imprese (e sono il maggior numero) che realizzano la formazione solo con risorse proprie, un secondo panel di imprese che hanno utilizzato solo risorse pubbliche per formare i propri dipendenti e il terzo costituito da imprese che hanno usato risorse pubbliche ma che, su necessità, hanno investito anche risorse dal proprio bilancio senza attendere i contributi esterni in occasione di interventi urgenti o rispondenti a esigenze peculiari.

Lo studio presentato nel volume era il frutto di analisi di singoli casi aziendali e solo successivamente abbiamo dato vita a indagini campionarie

di più vasto raggio, con l'intento di giungere a una risposta convincente, per esempio, sull'utilità percepita delle politiche pubbliche di sostegno alle strategie formative aziendali. Nel passaggio dalla fase dell'analisi qualitativa a quella dell'indagine quantitativa, abbiamo scoperto, con rammarico, che si perdono molte informazioni utili per dare un senso ai quesiti posti. Un caso su tutti: i titolari di impresa e i dirigenti di stabilimento (o di unità lavorativa) non posseggono le basi informative utili per poter collocare i contributi che giungono dall'esterno all'impresa nell'ambito delle diverse linee di finanziamento e, per esempio, non sono in grado di valutare se si tratti di azioni cofinanziate dal Fse o interventi a carico di un Fondo Paritetico Interprofessionale. Ne consegue un lavoro alquanto difficile e a rischio di errori di ricostruzione del quadro degli atteggiamenti e dei comportamenti di imprese e lavoratori.

La necessità di poter disporre di più strumenti per favorire la formazione professionale di un maggior numero di lavoratori, al di là della percezione del valore delle politiche pubbliche da parte dei titolari di impresa, è cresciuta notevolmente nel nostro Paese a partire dall'inizio degli anni Novanta; è di quel periodo, infatti, la scelta delle Parti Sociali di avviare un confronto con il Governo per una radicale riforma della formazione professionale, ferma alle statuizioni della Legge Quadro n. 845 del 1978. Quella legge, pur prevedendo innovazioni significative quali le convenzioni tra agenzie formative, amministrazioni pubbliche e imprese per favorire l'apprendimento di nuove competenze in ambiente lavorativo (dotato di apparato produttivo funzionante e aggiornato con le nuove tecnologie del momento), non aveva ancora dato luogo a modifiche significative nel rapporto tra formazione iniziale e formazione continua. La stessa espressione "formazione continua" era più la traduzione del termine francese *formation continue* che non il riferimento preciso a concetti e a pratiche presenti e diffuse sul territorio. Sono del 1992 i primi Accordi nazionali sulla riforma della formazione che hanno anticipato e in parte trainato la riforma dell'assetto della contrattazione collettiva del luglio 1993.

La legge 236 del 1993 è il frutto di una stagione irripetibile come ampiazza del quadro dei temi trattati congiuntamente da Parti Sociali e Governo e, accanto alla nascita del Fondo per l'Occupazione (serviva uno strumento più agile per dotare il Ministero del Lavoro di risorse finanziarie per garantire interventi nelle situazioni di emergenza occupazionale correlate a crisi settoriali e industriali) si vanno a riscrivere, parzialmente, le norme che regolano il sostegno alla formazione dei lavoratori.

Dall'obbligo costituzionale di garantire a tutti i cittadini l'accesso al lavoro, proprio della legge 845 del 1978 si passa alla facoltà concessa al

Ministero del Lavoro (e alle Regioni) di contribuire ad abbattere parzialmente il costo per la formazione sostenuto dalle imprese per aggiornare i propri dipendenti.

Nella legge 845/78 è la Regione che programma, attua e gestisce piani di attività che vengono realizzati dalle strutture pubbliche (i Centri Regionali di Formazione Professionale – CRFP – che negli anni Settanta erano ancora abbastanza diffusi in molte Regioni e che poi sono stati smantellati o affidati alla gestione di Province, Comuni o Consorzi misti pubblico/privati) e, in via subordinata, da Enti non profit emanazione di organizzazioni di rappresentanza, oppure espressione di quella che era la tradizione di impegno sociale delle istituzioni religiose.

Negli interventi previsti dalla legge 236/1993 all'articolo 9, c. 3, si dice che le amministrazioni pubbliche possono contribuire all'aggiornamento dei lavoratori a condizione che le imprese, a loro volta, contribuiscano a coprire almeno il 20% dei costi della formazione.

Da una parte l'obbligo costituzionale a formare (e il diritto soggettivo a richiedere la formazione da parte dei cittadini), dall'altra un'opportunità offerta a chi (le imprese, si intende nella norma) fa formazione in favore dei propri dipendenti. Né il Ministero del Lavoro è obbligato a contribuire, né le Regioni sono dotate di strumenti finanziari e di bilancio se non si verifica la disponibilità di risorse del Fondo per la formazione (dell'articolo 9, c. 5), che deve obbligatoriamente coprire, in primo luogo, le necessità di cofinanziamento degli interventi in Italia del Fondo Sociale Europeo. Se vi sono risorse si interviene, altrimenti non vi è spazio per contributi alle imprese. Chi regola è il Ministero del Lavoro che stabilisce l'allocazione delle risorse con l'accordo delle Regioni sentite le Parti sociali presenti nel Sottocomitato Formazione Professionale della commissione Centrale per l'Impiego (ora abolita con la Riforma Biagi, ovvero la legge 30/2003). La legge 236 è del 1993 ma bisogna aspettare fino al dicembre 1995 per vedere un primo documento relativo alla possibilità di operare secondo le regole della nuova normativa (le regole dei contributi); e bisognerà ancora attendere il dicembre 1996 per avere la prima Circolare del Ministero del Lavoro sulla formazione continua (la numero 174/96 che sarà pubblicata a gennaio 1997 sulla Gazzetta Ufficiale della RI).

Tra il primo documento, curato dall'Isfol a fine 1995, e la Circolare siglata a fine 1996, nel nostro Paese si è assistito al rilancio della "strategia concertativa" voluta fortemente dall'allora governo che aveva posto nel suo programma attenzione anche al tema della formazione professionale. Nell'Accordo del 24 settembre 1996, per la prima volta, si parla di spostare le risorse per la formazione dalla formazione iniziale alla formazione continua

e si allegano due schede tecniche: una sulla formazione permanente, l'altra sulla formazione continua. Nella prima si parla del diritto del cittadino-lavoratore all'istruzione alla formazione e nella seconda si dice che bisogna promuovere azioni e concertare di formazione dei lavoratori per garantire più solide competenze e competitività delle imprese. Dall'Italia si guarda all'Europa comunitaria (dell'Unione Europea da poco varata) che sostiene la formazione continua e che ha creato un Obiettivo specifico nei Regolamenti dei Fondi Strutturali, l'Obiettivo 4, per promuovere adattamento delle conoscenze e delle competenze (ai nuovi assetti tecnologici e organizzativi) e anticipazione del cambiamento "industriale" (del cambiamento in realtà di tutto l'apparato produttivo).

Quando si comincia a utilizzare le risorse disponibili per quella che verrà chiamata la "via italiana alla formazione continua" Ministero, Regioni e Parti Sociali, senza tentennamenti, decidono che si debba innovare la prassi dell'intervento pubblico, dando maggiore "credito" alle imprese. Si riducono al minimo gli obblighi burocratici, si stabilisce che la rendicontazione delle azioni formative dovrà seguire lo schema assai ridotto del preventivo (le voci sono inferiori a 10) e che, come utile guida all'azione, si dovranno seguire i suggerimenti di un Vademecum che esplicita quanto non detto nel testo "scarno" della Circolare ministeriale, esprimendo, di fatto, taluni indirizzi e propone tracce di percorsi da seguire per costruire le proposte sia per le azioni di sistema che per le azioni di formazione continua vere e proprie. Questo approccio leggero, oltre che esprimere una profonda convinzione della composta équipe degli estensori sulla necessità di elaborare regole *ad hoc* per la formazione dei lavoratori occupati, era il frutto di una richiesta esplicita di quei rappresentanti delle imprese che affermavano di dover destinare almeno il 40% delle risorse rese disponibili dal pubblico, a seguito di bandi, alla copertura di costi afferenti la gestione dei rapporti con le amministrazioni, in primo luogo in occasione dei rendiconti analitici da predisporre secondo regole scritte per gli enti di formazione non profit impegnati nella formazione iniziale di soggetti giovani e in cerca di prima occupazione (ambito della legge 845/78). Non si è trattato però soltanto di "dare fiducia" a chi deve necessariamente tutelarsi anche attraverso la salvaguardia dei lavoratori (con investimenti sulle proprie risorse umane), ovvero le imprese, si è voluto esprimere un orientamento favorevole nei confronti di una diversa modalità di costruzione del rapporto tra pubblico e privato sulla base della seguente assunto: se le imprese investono nella formazione dei propri lavoratori apportano un contributo utile allo sviluppo globale della società e dell'economia e il pubblico può riconoscere alle stesse un contributo inteso come un riconoscimento della "funzione sociale

dell'impresa", un premio per quella impresa che si dimostra "impresa formativa". In assenza di una base informativa ampia e dettagliata sui modelli comportamentali soprattutto delle imprese minori, si decise nel 1996 che corollario dell'"apertura di credito" doveva essere la scelta di un valore massimo per singolo contributo non troppo elevato: non superiore a 50 milioni di lire (pari a 25.822 euro) per progetto aziendale e non più di 200 milioni di lire (pari a 103.291 euro) per progetto interaziendale (con non meno di 4 aziende e con contributo per singola impresa bloccato a 50 milioni). La scelta coraggiosa della circolare 174/93, e del Vademecum a essa collegato, di evitare la definizione a monte di parametri rigidi, aveva un obiettivo (non del tutto esplicitato nei documenti ma chiaro per i progettisti e per i decisori) che consisteva nel creare le condizioni per l'osservazione dei comportamenti formativi delle imprese (e degli organismi e dei singoli consulenti a esse collegate) lasciate nella condizione di massima libertà di scelta, compatibile con l'uso di risorse pubbliche.

Dare contributi a fondo perduto ad associazioni culturali e sportive, in genere a tutti quegli organismi che hanno come finalità precipua quella della promozione dello sviluppo della persona e di gruppi di individui (per esempio la cultura per la terza età), è una delle modalità più diffuse nel nostro Paese, soprattutto nell'ambito delle competenze degli Enti locali e territoriali. Anche le Regioni offrono contributi, ma di regola li inseriscono all'interno di Piani e Programmi. I Comuni invece esaminano ricorrentemente le domande corredate dai rapporti di attività di enti e organismi e decidono volta per volta, sulla base dei propri Regolamenti, quanto mettere a disposizione per abbattere, almeno in parte, i costi sostenuti dai diversi soggetti.

Mentre nell'erogazione dei "bonus" e dei "voucher" per servizi sociali il contributo non può che essere messo a disposizione "prima del consumo", se utile per la sopravvivenza di un nucleo familiare; per esempio, l'erogazione dei contributi per l'attività culturali avviene in genere a dimostrazione dell'avvenuto "consumo", o dell'avvenuta realizzazione di una specifica iniziativa a favore di gruppi di cittadini.

Nel caso della scelta dei destinatari delle politiche di welfare sono state messe a punto politiche, strategie e strumentazioni atte a individuare il target attraverso un numero elevato di indicatori che avvicinano via via erogatore del beneficio e beneficiario finale. Tutta la formazione professionale – ex legge 845/78 (da vent'anni oggetto di massiccio cofinanziamento da parte del FSE) – appartiene strettamente alle politiche di welfare (risposta ai bisogni fondamentali di cittadinanza attiva che prevedono l'inclusione nel mercato del lavoro), ed è pensata come incontro tra domanda e offerta

di conoscenze e competenze in un contesto dove si abbattono, nella misura massima possibile, gli ostacoli per l'accesso alle opportunità. La formazione viene normalmente finanziata con l'erogazione di anticipi agli organismi che organizzano la formazione per conto terzi e la partecipazione viene favorita anche con ulteriori aiuti alle persone, durante la formazione si verifica l'effettivo svolgimento delle attività e al termine si deve rendicontare in modo analitico le spese sostenute. Chi opera in un regime di concessione ha molti oneri di tipo organizzativo e di tipo amministrativo. Se il rapporto tra pubblico e privato funzionasse correttamente, gli organismi di formazione professionale potrebbero anche non aver necessità di grandi investimenti propri per anticipare le spese, poiché si potrebbe andare per stati di avanzamento lavori. In realtà le imprese, soprattutto, si lamentano che si accumulano tali ritardi nei tempi previsti dalle procedure che spesso "non conviene" utilizzare le risorse pubbliche per fare la formazione, utilizzando così risorse proprie.

Va ricordato che tutte le imprese private con dipendenti sono finanziatori netti del sistema formativo italiano a partire dal 1978, da quando, cioè, la legge quadro 845 ha previsto che lo 0,30% del monte salari (parte dell'1,61% versato all'INPS per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria) venga utilizzato per creare il Fondo per la formazione (dapprima due Fondi e dal 1993 un solo Fondo). Le imprese versavano, ma in genere non sapevano – fino all'avvio dell'esperienza della Formazione continua ex legge 236/93 – di versare un contributo anche a finalità formativa, perché la destinazione delle risorse versate sfuggiva al controllo, non solo, delle singole imprese, ma anche dei rappresentanti delle Parti Sociali, a esclusione di un numero ristretto di dirigenti confederali presenti sui tavoli di concertazione delle politiche pubbliche in materia di lavoro e formazione.

Quando si è data la possibilità di presentare progetti formativi "a schema libero" – con la Circolare 174/96<sup>1</sup> – si è registrato il ricorrente divario tra territori appartenenti alle diverse macro Regioni. Nel Nord Ovest sono state presentate proposte soprattutto da imprese, nel Nord Est sono stati gli enti di formazione a essere più attivi, al Centro e al Sud la maggior parte dei progetti presentati richiedeva un contributo pubblico esattamente del valore massimo previsto (50 o 200 milioni di lire).

Quello che qui si vuole rimarcare è che il monitoraggio effettuato a posteriori di questa esperienza ha potuto rilevare un certo grado di soddisfa-

<sup>1</sup> Al proposito si rimanda alla pubblicazione, Frigo F. (a cura di) (2001), "La formazione continua nella legge 236/93. L'esperienza della circolare n. 174/96", *Isfol Quaderni di Formazione*, FrancoAngeli, Milano.

zione da parte degli “utenti” (le imprese in primo luogo), pur in presenza di approcci sperimentali e di una sperimentazione “senza rete”; ma questo non ha impedito alle amministrazioni regionali di chiedere a gran voce, nel corso del 1997, di aumentare il “grado di libertà” nella scelta delle regole attuative da parte delle Regioni stesse e delle Province autonome.

La legge 845 del 1978 aveva stabilito un quadro legislativo per le leggi regionali in materia di FP e aveva del tutto escluso che il Ministero del Lavoro avviasse una propria modalità di finanziamento diretto della formazione professionale. Con la legge 236/93 Ministero del Lavoro, Regioni e Partiti sociali avevano deciso di mettere a punto una diversa modalità di contribuzione alle imprese per abbattere i costi sostenuti; con i provvedimenti degli anni 1997-1998 si rimette nella mani delle Regioni la scelta del regime da adottare. Più o meno consapevolmente, la scelta operata dalla quasi totalità delle amministrazioni è stata quella di far rientrare le attività di formazione continua ex legge 236/93 nell’alveo delle attività “finanziate” secondo lo schema concessorio ex legge 845/93.

A quel punto la ricerca di soluzioni innovative si è spostata nell’elaborazione della proposta dei voucher per la formazione continua a domanda individuale (anno 1998) e nell’obbligatorietà della domanda di contributi per piani e non più per progetti (anno 1999).

Spostare l’accento dai progetti di formazione ai voucher ha significato far fare un salto di qualità alla domanda, attraverso la costruzione di cataloghi regionali o provinciali, e rendere obbligatoria la presentazione di piani ha rafforzato, almeno in parte, il ruolo di controllo e compartecipazione dei sindacati dei lavoratori.

Nonostante una situazione migliore, rispetto al passato prossimo, venutasi a determinare nel sistema (costituendo) di formazione continua del nostro Paese alla fine degli anni Novanta, i dati statistici ci mostrano che l’Italia ha continuato a essere il “fanalino di coda” dell’Europa come numero delle imprese che offrono formazione ai propri dipendenti (situazione confermata dai dati CVTS 2 del 1999 e dalle ricorrenti indagini Excelsior) e, all’interno di questo dato, si va a rimarcare lo scarso contributo dei finanziamenti pubblici per aumentare il numero degli occupati, ovvero di coloro che accedono alle opportunità formative. I dati non sempre sono di facile lettura, ma ci dicono che il contributo pubblico ha toccato un numero molto elevato di grandi imprese (piccolo in valore assoluto, ma superiore ai 2/3 delle grandi imprese) e un numero assai ridotto di micro e piccole imprese. Sono poche le imprese minori che fanno formazione e sono ancora meno quelle che accedono alle opportunità offerte dal pubblico. Non solo, ma si è in presenza di numerose ricorrenze: chi ha ricevuto contributi potrà

riceverne altri in futuro più facilmente di coloro che ne sono stati esclusi in passato. Questo vale per gli individui e per le imprese.

La conseguenza di questa situazione è che le imprese che hanno bisogno di formare i propri dipendenti lo fanno a prescindere dalla disponibilità di risorse pubbliche. E si assiste allora a uno dei tipici paradossi italiani: i rappresentanti dei lavoratori e delle imprese si lamentano della scarsità delle risorse pubbliche investite in formazione (anche noi ricercatori siamo fra coloro che considerano insufficienti le risorse soprattutto se raffrontate ad altre realtà europee) e nel contempo, in presenza di bandi e avvisi pubblici, o non vengono presentati progetti e piani in misura sufficiente a coprire le disponibilità (e questo avviene in numerose Regioni), o sono di così bassa qualità da non poter essere finanziati.

Negli stessi territori dove le opportunità non vengono colte (e questo succede contemporaneamente per il FSE, per la legge 236/93, per la legge 53/00 sui congedi formativi e per gli interventi sostenuti dai Fondi Paritetici Interprofessionali) ci sono imprese e lavoratori che investono tempo e risorse economiche per potersi formare. Quasi esistessero due realtà distinte nello stesso contesto economico e sociale che si muovono in parallelo senza esprimere volontà o capacità di convergenza rompendo schemi che nel tempo si sono evidentemente irrigiditi vieppiù.

Con le ricerche e le indagini sui comportamenti delle imprese noi riusciamo a intravedere dei *megatrend*, ma non riusciamo a disegnare i percorsi dei singoli soggetti e operatori. Vi sono evidentemente atteggiamenti che hanno dato vita a pregiudizi, o che sono il frutto di pregiudizi. Sicuramente vi è un grande problema di incomprensione legato all'utilizzo di codici linguistici assai dissimili tra coloro che governano le politiche pubbliche (ivi compresi i rappresentanti delle Parti sociali) e i singoli operatori economici, siano essi titolari di imprese, oppure lavoratori. In questa stagione di riscoperta e di valorizzazione delle differenze culturali (soprattutto di quelle legate al territorio rielaborato sempre più in chiave di appartenenza alle micro-dimensioni) sono da rileggere e da apprezzare i comportamenti dei singoli soggetti per scoprire le motivazioni più profonde che inducono le imprese a sostenere costi per superare ostacoli che appartengono all'ambito culturale. La maggior parte delle imprese non usa, e probabilmente non utilizzerà mai anche in futuro, il linguaggio degli esperti che parlano di *knowledge management* e di "economia della conoscenza" ma sa che per superare ostacoli e per poter far fronte a nuove opportunità ha bisogno di trasformare le caratteristiche professionali dei propri collaboratori. Quando lo fa, applica le regole che sono proprie di quella impresa, ovvero si guarda attorno, cerca un fornitore affidabile, probabilmente sceglie

quello che è già stato “testato” da un’impresa vicina, negozia il prezzo del servizio, probabilmente preferisce la consulenza alla formazione. Non sa qual è la differenza tra le due offerte, ma sa che il contributo esterno deve essere immediato e deve portare un beneficio. Se questo accade significa che la scelta è stata giusta e che l’imprenditore ha fatto ancora una volta un investimento per il futuro.

Se l’amministrazione pubblica, specialmente locale, riesce ad avere degli osservatori attenti su questi specifici comportamenti delle imprese, riesce anche a decidere meglio dell’utilizzo delle proprie risorse, calibrandole anche secondo una logica premiale, o comunque ponendo al centro il bisogno reale di formazione e la sua autonoma ricerca di soluzioni.

La sperimentazione LARR ha mosso un primo piccolo passo in questa direzione.