



Facoltà di Scienze Politiche

Corso di Laurea Specialistica
Economia Bancaria Finanziaria
ed Assicurativa

Tesi di Laurea

La formazione continua e gli Enti Bilaterali
nelle relazioni industriali

Laureanda

Relatore

Rosetta OLIVA

Prof. Giuseppina BIZZARRI

Anno Accademico 2008-2009

Sommario

Introduzione

Capitolo I La formazione nella professione

- I. Le politiche formative tra scuola e lavoro
- II. L'influenza del mercato sulla formazione
- III. I contratti di lavoro a contenuto formativo
- IV. La qualità della formazione

Capitolo II Enti bilaterali

- I. I Fondi Paritetici Interprofessionali
- II. Breve storia della bilateralità
- III. Natura giuridica e obbligatoria degli Enti bilaterali
- IV. Come e dove sono stati istituiti

Capitolo III Enti Bilaterali e formazione

I. Le PMI e la formazione

II. La filiera della conoscenza e la formazione continua

III. Accreditamento delle strutture formative

IV. Regioni a confronto: Abruzzo - Marche – Umbria

Conclusioni

Appendice

A. Elenco delle Figure

B. Fondi Paritetici Interprofessionali

C. Edilizia: elenco categorie nazionali

Bibliografia

Sitografia

Indice

Introduzione

Negli ultimi decenni, la formazione ha subito una tale evoluzione che, volendo parafrasare una terminologia amata dalla dottrina, davvero riveste una efficacia *erga omnes*.

Questa affermazione vuole sottolineare quanto la formazione oggi coinvolga tutti. Per alcuni è una necessità: penso ai giovani ed al lavoro sempre più precario; per altri è un'opportunità: segmento questo occupato sempre più dai lavoratori-studenti; per altri ancora è un business: come gli enti o le istituzioni che offrono formazione; infine ma non per ultima: è una delle componenti della politica sociale internazionale e comunitaria.

La platea dei potenziali utenti si espande e conseguentemente, l'offerta formativa deve diversificarsi. Dopo aver ripercorso per grandi linee le tappe fondamentali del processo che ha definito il sistema formativo contemporaneo, nel primo capitolo si argomenta circa i contratti di lavoro a contenuto formativo (*learning on job*)¹ e ci

¹ La formazione continua ricomprende questa tipologia di formazione, si caratterizza perché coinvolge la persona lungo il corso dell'intera vita. A. Bulgarelli, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte e evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 146-157.

si sofferma rispetto ai tre tipi di apprendistato previsti dal nostro ordinamento giuridico.

Sempre nel capitolo primo, l'ultimo paragrafo è dedicato alle possibili modalità di valutazione della qualità nella formazione; piuttosto che considerare il giudizio quale momento ispettivo e/o punitivo, un qualsiasi momento critico deve coinvolgere l'organizzazione attivamente per ottenere il cosiddetto "miglioramento continuo".

Sul versante del finanziamento si privilegia nel secondo capitolo, il ruolo degli istituti paritetici quali sono appunto gli Enti Bilaterali. Oltre alle peculiarità del sistema se ne approfondisce l'aspetto obbligatorio, su cui si è pronunciata a più riprese la giurisprudenza. Per dare conto della dimensione attuale di questi strumenti e per prospettare quella futura si individua la loro diffusione e l'origine della loro istituzione.

La formazione nelle PMI e lo stretto legame con gli Enti Bilaterali, i soggetti che partecipano alla filiera della conoscenza, le luci e le ombre della normativa sull'accREDITAMENTO sono gli argomenti del

terzo ed ultimo capitolo che si conclude prendendo a prestito la tecnica del “benchmarking”².

Anche grazie alla recente normativa regionale³, sono messi a confronto i sistemi regionali dedicati alla formazione continua di Abruzzo, Marche ed Umbria.

Lo scopo non è assolutamente quello di operare una sorta di “spionaggio del comportamento del vicino”, il desiderio è quello di individuare volta per volta la regione “best in class” e trovare nelle altre due le eventuali aree critiche per ipoteticamente intervenire.

² Quale strumento: di descrizione sia dei processi interni all'azienda sia di quelli osservati all'esterno, è quindi uno strumento qualitativo; di confronto non con le intere aziende ma solo con le singole prassi, quelle migliori, dal momento che nessuna azienda può aver raggiunto l'optimum per ogni processo. In questo senso si può parlare di uno strumento quantitativo che individua vere e proprie misure di prestazione e valuta gli effetti di un'eventuale incorporazione delle prassi migliori nella realtà aziendale. M. Milone, *Il confronto competitivo ed il Benchmarking*, Cacucci Editore, Bari, 1996.

³ Nello specifico è la dgr. 20-07-09, nr. 363 avente ad oggetto l'“Accreditamento delle sedi formative della Regione Abruzzo, a norma del D.M. nr. 166 del 25 maggio 2001: Approvazione Nuovo Disciplinare” pubblicata nel B.U.R.A., nr. 33 Speciale del 07-08-2009. Vedi anche Determinazione Dirigenziale del 30 settembre 2009, NR. DL 15/814.

I. La formazione nella professione

I. Le politiche formative tra scuola e lavoro.

In Italia le politiche formative nascono avendo come missione prevalente quella di orientare ad un percorso scolastico standardizzato, che inizia con l'istruzione obbligatoria e gratuita⁴.

In parallelo sul finire del secondo millennio, il quadro normativo della Repubblica si è arricchito di percorsi formativi integrati con il sistema produttivo del Paese: da più parti si avvertiva la necessità di offrire una formazione diversificata e finalizzata anche al lavoro, come pure era necessario recepire le molte sollecitazioni europee.

Sempre in questo periodo a livello internazionale molti mutamenti prendono forma e sostanza: la denominazione "Unione europea" sostituisce ufficialmente quella di "Comunità Europea (economica)" e nel decennio 1990-1999 si vuole realizzare "Un'Europa senza frontiere"⁵, cosicché le politiche europee si slegano dalla regolamentazione del mercato orientandosi in favore dei diritti ai cittadini⁶.

⁴ Con una gerarchia formalizzata della scuola: obbligatoria, secondaria e universitaria.

⁵ A Maastricht il 7 febbraio 1992, viene firmato il trattato sull'Unione europea, importante pietra miliare nella storia dell'UE, che definisce precise norme relative alla moneta unica, alla politica estera e di sicurezza e alla più stretta cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Tratto da: www.europa.eu/abc/history/1990-1999.

⁶ Il trattato di Amsterdam firmato il 17 giugno 1997, si fonda sui risultati raggiunti dal

Un primo passaggio avviene grazie a proposte⁷, orientamenti ed obiettivi a sostegno e ad integrazione di politiche d'istruzione e di formazione di specifica competenza delle autorità nazionali, regionali e locali.

Ogni Paese Membro ha adottato una strategia propria per raggiungere l'obiettivo comune.

L'evoluzione delle politiche formative dipende inevitabilmente dagli obiettivi perseguiti dal Governo in carica, a loro volta questi ultimi dipendono dai Governi precedenti e tutti insieme devono fare i conti con le congiunture micro e macro economiche del contesto in cui si trovano ad intervenire. Il sistema produttivo e la società civile⁸, rappresentate dalle parti sociali, collaborano nei luoghi istituzionali ed hanno un ruolo conflittivo, partecipativo, collaborativo, concertativo sempre in base al contesto.

Durante gli anni '40 - '50 la formazione come la intendiamo oggi è praticamente sconosciuta, la società era sostanzialmente la stessa

trattato di Maastricht e definisce i piani di riforma delle istituzioni europee in modo da conferire maggiore risonanza all'Europa a livello mondiale e concentrare più risorse sull'occupazione ed ai diritti dei cittadini. Tratto da http://europa.eu/abc/history/1990-1999/index_it.htm

⁷ Delor, Cresson, *Libro Bianco su istruzione e formazione*, Commissione Europea, Lussemburgo, 1993, 1995.

⁸ Quali: le imprese come produttori di beni od erogatori di servizi, ma anche consumatori; le famiglie come lavoratori, studenti, consumatori, utenti.

dell'inizio del secolo: agricola, arretrata e provinciale. La Legge n. 264/1949⁹ interviene sull'addestramento e la formazione professionale considerandoli come semplice prolungamento del percorso scolastico.

Il periodo dal '50 alla metà degli anni '60 viene ricordato come “gli anni del miracolo italiano”, il boom economico consente il diffondersi nel territorio di centri di addestramento pubblici e privati e in contemporanea, nelle aziende multinazionali si realizzano programmi di formazione dedicati anche al personale con responsabilità manageriali.

Nel frattempo, il moto di rinnovamento innescato dalla riforma della scuola media inferiore¹⁰ stava trasformando la scuola italiana in scuola di massa, per effetto dell'apertura a quasi tutti gli indirizzi di

⁹ Legge 29 aprile 1949, n. 264 (G.U. n. 125 del 1° giugno 1949) Oggetto: Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati. Rappresenta il primo intervento strutturale in materia, dedicando in particolare all'addestramento professionale il titolo IV, quale «naturale prolungamento dell'istruzione scolastica, [...] il profilo lavoro, insomma, non sembra altro che un'ulteriore materia scolastica insegnata dopo la fine della scuola», così M. N. Bettini, *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, in Lav. Dir., 1995, p. 242.

¹⁰ L'obbligo a 14 anni fu istituito ufficialmente da Gentile nel 1923. Fu fatto per aderire ad una convenzione internazionale di alcuni anni prima, ma di fatto anche questa volta rimase lettera morta per la stragrande maggioranza delle ragazze e dei ragazzi italiani fino al 1962-63 quando fu avviata la riforma della scuola media. E questo nonostante che dal 1948 anche un articolo della Costituzione della Repubblica imponesse un obbligo di frequenza scolastica di almeno otto anni.

studio superiori e grazie all'effettiva obbligatorietà dell'istruzione gratuita, prolungata fino a 14 anni.

Sul finire degli anni '60 inizia a diffondersi sempre più l'insofferenza verso i modelli autoritari ed anche il nesso tra scuola e mondo del lavoro comincia ad incrinarsi. Da un lato il tasso di crescita inizia a rallentare, dall'altro la pressione dal basso obbliga a una rapida apertura delle carriere scolastiche: nel 1969¹¹ l'esame di maturità viene semplificato e viene concesso l'accesso universitario a tutti i diplomati di corsi superiori di durata quinquennale¹². Il numero dei diplomati e dei laureati comincia a risultare eccessivo rispetto alle offerte del mondo del lavoro e la scuola inizia a trasformarsi spesso in "un'area di parcheggio" dei giovani¹³.

Con le crisi occupazionali degli anni '70-'80 il legislatore ritornò in parte sul solco tracciato nell'immediato dopoguerra, riproponendo l'idea di un'unica formazione professionale sia teorica che pratica¹⁴.

¹¹ Trattasi della Legge 910/1969. G. Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in AA.VV., *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, a cura di M. Gattullo e A. Visalberghi, Firenze, La Nuova Italia, 1986, pag. 166-218.

¹² Già nel 1961 un semplice Decreto presidenziale ha aperto ai diplomati degli istituti tecnici l'accesso a molte facoltà universitarie.

¹³ Nel 1974 vengono introdotti i cosiddetti "Decreti delegati", un complesso di norme con i quali si cerca di permettere una gestione più democratica della vita della scuola. Accolti con grande speranze, questo strumento legislativo si svuota progressivamente di significato con il tramontare della spinta alla partecipazione negli anni Ottanta.

¹⁴ Successivamente, nel 1978 il percorso venne comunque diversificato.

In quegli anni venne creato l' Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori¹⁵ che diventerà operativo il primo febbraio 1974, successivi interventi legislativi ne ampliaranno i compiti.

Pochi anni dopo, con l'adozione della legge quadro in materia di formazione professionale¹⁶ il legislatore vuole armonizzarne i molteplici aspetti. Da allora in poi la formazione permanente entrerà a pieno titolo, a fare parte degli obiettivi di programmazione economica a favore dell'occupazione, in una visione più complessa e più ampia gli interventi saranno orientati a migliorare le competenze della persona oltre che del lavoratore.

Anche se già nel 1955¹⁷ il legislatore si era occupato della disciplina dell'apprendistato, adesso la formazione si diversifica: per i giovani si adottano contratti a termine per la formazione invece, per i soggetti a rischio di esclusione sociale, possono essere adottati sia sistemi quali i cantieri-scuola sia sistemi di alternanza tra studio ed

¹⁵ ISFOL è stato istituito con il D.P.R. n. 478 del 1973.

¹⁶ La legge 845/1978 Legge quadro in materia di formazione professionale.

¹⁷ Legge 19 Gennaio 1955, n. 25 e successivamente il Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1956, n. 1668 (in Gazz. Uff., 16 marzo 1957, n. 70). Approvazione del regolamento per l'esecuzione della disciplina legislativa sull'apprendistato.

esperienza di lavoro¹⁸; viene sancito definitivamente il dualismo fra “formazione professionale” regionale e “istruzione professionale” statale¹⁹.

L’attuazione dei programmi formativi si affida direttamente alle strutture pubbliche, è ammesso anche l’intervento degli operatori privati²⁰, a costoro si demanda l’erogazione della formazione anche tramite enti direttamente collegati alle parti sociali ed alle imprese²¹.

Proprio questa possibilità consente, dal 1977 al 1985 uno sviluppo tumultuoso e inarrestabile dei programmi di formazione. Oltre all’uso tradizionale, anche nelle banche e in altre società di servizi i piani di formazione per migliaia di quadri diventano la regola.

Molti soggetti istituzionali²² finanziano scuole, centri e master, anche sindacati e partiti politici si interessano della formazione e il ruolo del formatore diventa parte integrante dell’organizzazione.

¹⁸ L.845/1978 vedi art. 14 relativo al Sistema formativo e impresa.

¹⁹ Legge 24 giugno 1997, n. 196. “Norme in materia di promozione dell’occupazione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 154 del 4 luglio 1997 L. 845/1978.

²⁰ Perché fossero ammessi al finanziamento, ed altresì al riconoscimento della formazione erogata, i soggetti non pubblici dovevano presentare determinati requisiti, in ordine a idoneità delle strutture, della capacità organizzativa e delle attrezzature, garantire il pieno rispetto del contratto nazionale di lavoro di categoria e la trasparenza nella gestione dell’attività, svolta comunque sotto il controllo della Regione.

²¹ Si riprende l’idea dell’impresa formatrice, già conosciuta nell’ambito dell’insegnamento complementare impartito agli apprendisti ex art. 36 D.P.R. 30 dicembre 1956, n. 1668.

²² Esempio: imprese, enti pubblici, associazioni datoriali.

Accanto alla formazione efficace compare la formazione apparente, modaiola, sottoprodotto forse inevitabile di ogni crescita economica.

I Master e i corsi di specializzazione post-laurea si moltiplicano, sovente si importano dall'estero metodologie formative innovative. La qualità media della formazione si stabilizza, coesistono iniziative eccellenti con altre improvvisate e scadenti, complessivamente nel sistema italiano persistono tre storiche dicotomie:

- la separazione tra il sistema lavoro e le istituzioni educative²³;
- la separazione tra lavoro direttivo e lavoro esecutivo²⁴;
- la separazione tra sapere e fare.

Prima la riforma del sistema di formazione professionale²⁵ nota come pacchetto Treu, poi la legge attinente alle ‘Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione’²⁶ confluiscono nel percorso necessario ad omogeneizzare il sistema italiano a quello europeo.

²³ Formazione verso scuola/università. A. Marano, *La formazione degli adulti, Una raccolta di articoli sulla formazione*, Centro Studi Orientamento, Milano, (s.d.) Tratto da: <http://www.cestor.it/ar/2marano.htm>.

²⁴ Questo porta all'asfissia i tentativi di decollo di ruoli imprenditivo-innovativi e ruoli professionali. *Ibidem*.

²⁵ Legge n. 196/1997.

²⁶ Legge 9 del 20 gennaio 1999 a cui seguono: il D.M. 9 agosto 1999, n. 323, Regolamento recante norme per l'attuazione dell'articolo 1 della legge 20 gennaio 1999, n. 9; il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Per adattare il sistema scolastico alle esigenze più elastiche del sistema produttivo gli istituti aumentano la loro autonomia ma nel contempo, si devono modellare seguendo le richieste e le indicazioni del mercato del lavoro²⁷. Di fatto possono e devono interagire con: i loro utenti diretti innanzitutto studenti e famiglie, le specifiche reti interorganizzative e interistituzionali, le comunità locali, le più significative organizzazioni sociali, economiche, politiche e culturali operanti nel territorio.

I principi fondamentali di questa integrazione tra scuola e mondo del lavoro viene regolata dall'azione pubblica ma anche, all'interno di un quadro integrato, gli interventi devono essere concordati con le parti sociali.

Proprio facendo leva sulle parti sociali si procede verso la ristrutturazione e/o la costruzione di enti di formazione capaci di ottimizzarne le offerte: da una parte alcuni enti bilaterali spariscono²⁸

²⁷ L. Benadusi, F. Consoli, *La Governance della scuola*, il Mulino, Bologna, 2004.

²⁸ Nel 1987, era nato da un accordo tra le OO.SS. e Intersind l'ente bilaterale CHIRONE 2000, antesignano degli organismi interconfederali. Come OBNF Organismo Bilaterale Nazionale per la Formazione, nel 2000 viene smantellato. In P. Scuotto, M. Timi, *Breve Storia della Bilateralità, Draft del progetto di ricerca sugli organismi bilaterali, Servizi Politiche contrattuali e Politiche del lavoro*, Uil, Roma, (s.d.)
Tratto da: http://www.uil.it/quadri/demo_programma/testi/cap2/archivio/5_Storia_Bilateralit%C3%A0.htm

mentre dall'altra alcuni modificano del tutto o in parte la loro funzione.

La spinta al decentramento in materia di formazione insieme all'urgente necessità di ricalibrare l'autonomia delle autorità territoriali si concretizza con la modifica del Titolo V²⁹ della seconda parte della Costituzione.

La riforma costituzionale specifica la ripartizione dei ruoli tra Stato, Regioni, Province e Comuni: la tradizionale struttura centralistica fondata su rigide gerarchie deve essere abbandonata per dare spazio alle metodologie politiche di avvicinamento³⁰ e per realizzare i cosiddetti sistemi "non gerarchici di conoscenza distribuita"³¹.

²⁹ Con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 viene riformata la parte della Costituzione riguardante il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato. La riforma comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale. Dopo gli esiti positivi del referendum confermativo (svoltosi il 7 ottobre 2001) del testo di legge approvato dal Senato l'8 marzo 2001, e sulla scia del rafforzamento dell'istituzione regionale dovuto all'approvazione della legge Costituzionale sull'elezione diretta dei presidenti delle Regioni (L. Cost. n. 1 del 22 novembre 1999).

³⁰ Dove si definisce la tendenza all'isomorfismo istituzionale. W.W. Powell, P. J. Di Maggio., *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Comunità, s.l., 2000.

³¹ J. P. Gee, *On Mobots and Classrooms: The Converging Languages of the New Capitalism and Schooling*, Organization, vol. 3, 1996, pag. 3.

Si realizza il passaggio dalla scuola dello Stato alla scuola della Repubblica, si moltiplicano gli spazi decisionali a livello macro e micro-istituzionale³². In particolare l'art. 117 distingue:

a) "l'istruzione", sulla quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di "norme generali", "livelli essenziali delle prestazioni" e detta i "principi fondamentali" per la legislazione concorrente delle regioni;

b) "l'istruzione e formazione professionale" è demandata alla legislazione regionale, mentre i "livelli essenziali delle prestazioni" restano di competenza esclusiva dello Stato anche in questo settore.

Alle soglie del terzo millennio le parole d'ordine sono: decentramento, integrazione e armonizzazione.

Posto che il decentramento delle politiche del lavoro e della formazione professionale si realizza con il graduale affidamento di maggiori compiti e responsabilità dal Governo centrale alle Regioni contemporaneamente, per attuare la programmazione è necessaria una "sede privilegiata" dove la negoziazione politica tra le Amministrazioni Centrali e il sistema delle Autonomie Regionali

³² M. Manariti, *La piramide rovesciata: i circuiti di informazione e di comunicazione nelle scuole*, in *Il Ministero virtuale: la pubblica istruzione in rete*, a cura di P. Landri, R. Serpieri, Liguori, Napoli, 2004, pag. 31-32.

abbia luogo. Questo compito viene assolto dalla conferenza Stato-Regioni insieme alla Conferenza Unificata che la ricomprende.

Per armonizzare il sistema nazionale per la certificazione ed il riconoscimento delle competenze professionali fondamentale è stato l'Accordo Stato-Regioni del 2000³³.

Si recupera l'esperienza maturata dai Centri Territoriali Permanenti³⁴ sino allora rivolta quasi esclusivamente ai corsi di alfabetizzazione per lavoratori; il panorama delle attività di istruzione³⁵ e di formazione si estende alla popolazione adulta per valorizzarne l'alfabetizzazione sia culturale³⁶ che funzionale. I centri possono sviluppare, in collaborazione con gli Enti locali, progetti pilota finalizzati a rafforzare il complessivo sistema educativo dedicato agli adulti di quel territorio.

³³ Accordo tra il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione degli standard minimi delle qualifiche professionali e dei criteri formativi e per l'accREDITAMENTO delle strutture della formazione professionale sancito dalla Conferenza Stato-Regioni il 18 febbraio 2000. In seguito la Direttiva Ministeriale 22/2001 sull'educazione degli adulti è stata approvata dalla conferenza unificata in data 6 febbraio 2001 ed è entrata in vigore il 2 aprile 2001.

³⁴ I CTP che sono stati istituiti dal Ministero della Pubblica Istruzione e regolati da Ordinanza Ministeriale n. 455/97. Tratto dal sito:

• http://arci01.bo.cnr.it/irrsaer/eduadu/documento_regioni_edu.htm

³⁵ Un Dirigente scolastico che può essere: Preside o Direttore didattico, coordina il Centro.

³⁶ Istruzione elementare, di scuola media (150 ore) e di istruzione secondaria superiore per gli adulti, in relazione al processo di riordino dei cicli d'istruzione di cui alla legge 10 febbraio 2000, n° 30.

L'ultima ristrutturazione dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei corsi serali³⁷ risente dei numerosi interventi realizzati sul punto dall'Unione Europea³⁸.

Altre metodologie sono nate e si sono affermate in questo ultimo decennio³⁹, da ultimo si è rilanciato il ruolo dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua che inizialmente operavano solo nei settori industria, agricoltura, terziario ed artigianato⁴⁰.

Sin qui il primo decennio del terzo millennio percorre strategie nazionali e sovranazionali nella direzione della continuità, gli ultimi interventi si prefiggono il miglioramento continuo dell'intero sistema nazionale e sopranazionale.

A seguito delle recenti disavventure che hanno destabilizzato questo nostro sistema globale, non possiamo trascurare quanto sia

³⁷ Gazzetta Ufficiale n. 3 del 04-01-2008, Decreto Ministeriale del 25 ottobre 2007, Riorganizzazione dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei corsi serali, in attuazione dell'articolo 1, comma 632, della legge 27.12.2006, n. 296.

³⁸ Vedi anche un Comitato provinciale con le caratteristiche del precedente organismo (CTP), ma con indicazioni più esplicite rispetto alla partecipazione di rappresentanti di Enti locali e di soggetti pubblici e privati che si occupano di Educazione Degli Adulti (EDA).

³⁹ Vedi Art. 118 della legge n. 388 del 2000, come modificato dall'art. 48 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

⁴⁰ Lo scopo è sempre quello di promuoverne lo sviluppo, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità per i lavoratori. Tratto dalle "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2003".

necessario un maggiore e diffuso senso di etica, qualità, correttezza, utilità e diversificazione della formazione.

II. L'influenza del mercato sulla formazione.

Le pratiche lavorative e culturali si sono modellate nel corso degli anni assecondando l'innovazione tecnologica⁴¹. E' indubbio che le tecnologie modificano il contesto lavorativo e costituiscono un veicolo di creazione e di circolazione di nuove conoscenze.

L'esperienza organizzativa storica dell'impresa industriale ha contribuito a rendere il posto di lavoro sicuro, permanente, stabile e garantito, sia dal punto di vista della remunerazione sia dei benefici sociali⁴²; questo modello di rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato legato al modello di fabbrica integrata e verticalizzata, rigida ed immutabile sono diventate ormai parte della storia del secolo scorso.

⁴¹ H. Braverman, *Lavoro e capitale monopolistico. La degradazione del lavoro nel XX secolo*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1974. Sostiene che le nuove tecnologie abbiano effetti dequalificanti (deskilling) sul lavoratore poiché lo sostituiscono non solo nelle attività manuali ma anche intellettuali, e spesso sono strumenti in mano al management per controllare i lavoratori.

⁴² U. Carabelli, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 5/2003, pag. 61 e ss.

Già durante gli anni '80, i sistemi di produzione mondiali vennero messi a dura prova dal successo giapponese; inizialmente il modello industriale statunitense e immediatamente dopo anche quello dell'Europa occidentale, sono stati profondamente scossi dalla crisi del proprio primato economico internazionale.

Visti i casi di successo, anche nel nostro sistema produttivo ne vengono importate le tecniche; siamo stati influenzati dai modelli giapponesi ed americani della total quality, del just in time, dell'outsourcing ed altro ancora.

Il just in time⁴³ è l'approccio dell'azzeramento: zero scorte, zero attese, zero tempi, zero blocchi, zero trasporti, zero difetti, zero ordini inevasi, zero ritardi nelle consegne. Outsourcing letteralmente significa “fonte di approvvigionamento esterno”, nella pratica lo conosciamo come decentramento o come esternalizzazione⁴⁴ e consente di aumentare i rendimenti poiché tutto ciò che non rientra nel “core business” dell'impresa può essere svolto all'esterno

⁴³ Raymond S. Louis, *Integrating Kanban with MRP II: Automating a Pull System for Enhanced Jit Inventory Management*, Productivity Press, (s.l.), 2005.

⁴⁴ Si tratta di affidare a terze imprese (terzisti) alcune attività dell'integrazione verticale, che la crescente specializzazione impone di delegare all'esterno.

attraverso vari meccanismi a volte anche concorrenti, avvalendosi di procedure sia di natura collettiva che a carattere individuale⁴⁵.

All'ordine derivante dalla pianificazione e codificazione tayloristicofordista; chiuso nella propria realtà aziendale di riferimento e fondato sulla razionalizzazione della prevedibilità, si sostituisce il caos di quella post-taylorista, aperto all'ambiente globale e fondato sulla razionalizzazione dell'incertezza.

Il modo di lavorare diventa frammentato, ciò che prima riguardava soltanto la fascia alta di lavoratori addetti a compiti direttivi, tende progressivamente a divenire regola generale: dobbiamo soddisfare i bisogni flessibili dell'organizzazione flessibile nell'impresa flessibile⁴⁶.

Il modello dell'economia post industriale⁴⁷ si è esaurito già nel secolo scorso quando lo sviluppo tecnologico ha creato i presupposti per l'esistenza stessa del mercato globale.

⁴⁵ Per la natura collettiva vedasi: l'appalto, il lavoro su licenza, il trasferimento di ramo d'azienda. Per il carattere individuale: le collaborazioni coordinate e continuative, il lavoro interinale (introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 196/1997); il distacco, il telelavoro, consentito in particolar modo dallo sviluppo dei personal computer

⁴⁶ U. Carabelli, *Organizzazione e professionalità nel nuovo quadro giuridico*, AIDLass XIV Congresso, Silvi Marina, 2003.

⁴⁷ Tramonta la produzione di massa, a partire dagli anni 80, si genera un profondo ripensamento dei modelli dominanti di organizzazione e di divisione del lavoro.

In letteratura già a fine Ottocento⁴⁸ si preannunciava un mercato di tutto l'universo, successivamente di Economia Mondo Europea ne scrive F. Braudel⁴⁹ a proposito del Mediterraneo ed infine, la lettura del sistema economico mondiale in chiave "globale", si deve allo storico e sociologo americano I. Wallerstein ed alla sua teoria dell'economia-mondo⁵⁰.

Altri studiosi⁵¹ sostengono che la globalizzazione nel suo insieme ha prodotto un nuovo periodo storico indicato come: “economia fondata sulla conoscenza” il che comporta un cambiamento epocale, come già accaduto in passato con l'avvento in economia della grande industria. Si è generata una nuova disciplina della teoria economica che assume la conoscenza come bene economico e ne studia i relativi effetti sia sul benessere individuale sia su quello collettivo.

⁴⁸ G.C.L. Simonde de Sismondi, *Nouveaux principes d'économie politique*, (s.l.), (s.n.), 1819.

⁴⁹ F. Braudel, *La dinamica del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1981, pag. 25-124 ; I. Wallerstein, *Il Sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, Il Mulino, 1978, pag. 3-167; A. Colin, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, 1949, tr. it. *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi, Torino, 1953.

⁵⁰ Il concetto di Sistema Mondo fu elaborato da I. Wallerstein nel 1974. Alla base della sua teoria sta l'idea che l'organizzazione degli spazi geografici sia il risultato di un lungo processo storico fondato non tanto su singoli Stati, quanto piuttosto su formazioni sociali più ampie e complesse dotate di una propria base "economico-materiale" e culturale autonoma, tali da formare dei veri e propri "mondi", che egli chiama per l'appunto sistemi-mondo.

⁵¹ R. Livraghi, *Aggiornamenti Sociali Economia della conoscenza*, Lessico oggi© fcsf , Università di Parma, 2007.

La nuova fase storica è caratterizzata da processi di innovazione permanente che richiedono più alti livelli di formazione, capacità di apprendimento continuo, competenze particolari che presuppongono adattabilità, mobilità, flessibilità ed investimenti in sistemi di accesso all'informazione⁵², nonché procedure di coordinamento complesse tanto per la ricerca e per lo sviluppo quanto per la progettazione, la fabbricazione e la commercializzazione dei prodotti.

In altre parole, vi è un massiccio ricorso al “capitale immateriale”, a differenza del primo periodo della rivoluzione industriale, in cui la crescita economica poggiava piuttosto sull'accumulazione di “capitale materiale” come le macchine.

Assodato che la nostra è una società attraversata da poderose spinte all'individualizzazione è una società dell'Io, non più la società del Noi: si è diffusa la cultura del narcisismo secondo cui, per gli individui è più forte il bisogno di sentire che di pensare e tutti sono alla continua ricerca di prove avvaloranti la propria identità soggettiva⁵³.

⁵² Alcuni esempi sono: tecnologica, commerciale, legale.

⁵³ P. Gagliardi, *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, ISEDI, Torino, 1995.

Questo concetto di soggettività unito all'avvento della società dell'informazione porta alla progressiva scomparsa dei lavori di routine e ripetitivi a cui erano destinati la maggior parte dei lavoratori dipendenti, tutto a vantaggio di un'attività più autonoma e più diversificata.

Insieme alla flessibilità si realizza che il lavoratore come uomo non è più solo uno strumento passivo, la persona si riposiziona al centro del sistema produttivo poiché è solo l'uomo che con le sue conoscenze e con la sua intelligenza, come singolo o come parte di un gruppo, può essere in grado di governare le nuove forme della produzione flessibile.

Non a caso i nuovi modelli organizzativi enfatizzano la qualità dell'apporto umano al processo produttivo, riconoscono al lavoro umano la capacità di adattamento a contesti in continua trasformazione⁵⁴. Quindi la professionalità da statica diviene dinamica, ma esiste anche una professionalità potenziale del

⁵⁴ Di risoluzione di problemi nuovi e non previsti, di relazione con realtà complesse e di interpretazione e lettura di dati non standardizzati, di intervento su situazioni critiche e di scostamento dalla normalità.

lavoratore⁵⁵, che indica il sapere polivalente derivante dalla cultura di base, dalle attitudini e dalla capacità di adattamento del lavoratore.

Poiché la costruzione della società conoscitiva viene identificata come un processo graduale e continuo⁵⁶, allora la funzione dell'istruzione e della formazione non si riduce ad un'offerta di qualificazioni, ma supporta l'individuo facilitandone l'inserimento sociale e lo sviluppo personale mediante la condivisione dei valori comuni e la trasmissione di un patrimonio culturale durante il corso di tutta la vita.

Altri autorevoli autori⁵⁷ rafforzano questa teoria e prospettano lo scenario di una possibile società del futuro. In questa direzione si ritiene che sarà vitale investire nell'intelligenza, ciascun individuo deve farsi carico del proprio sviluppo professionale, quindi della costruzione delle proprie qualifiche. Insomma ognuno è responsabile

⁵⁵ A. Garilli, A. Bellavista, *Innovazioni tecnologiche e statuto dei lavoratori: i limiti ai poteri dell'imprenditore fra tutela individuale e collettiva (artt. 4-9-13)*, in Quad. Dir. Lav. Rel. Ind., n. 6, pag. 139 ss.; F. Carinci, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in Giornale Dir. Lav. Rel. Ind., Relazione all'VIII Congresso dell'AIDLASS, Napoli, 12-14 aprile 1985, pag. 221; A. Garilli, *La mobilità orizzontale fra soggezione e collaborazione*, A. Garilli, A. Bellavista (a cura di), *Innovazioni tecnologiche e statuto dei lavoratori: i limiti ai poteri dell'imprenditore fra tutela individuale e collettiva (artt. 4-9-13)*, in Quad. Dir. Lav. Rel. Ind., n. 6, Sez. III, 1989, pag. 42.

⁵⁶ Infatti nell'introdurre il suo lavoro Cresson sostiene che: “questo libro bianco non ha l'ambizione di presentare un programma di interventi ma di tracciare delle linee d'azione”, pag. 20.

⁵⁷ E. Cresson, *Insegnare e Apprendere. Verso la società conoscitiva*, Armando, Roma, 1995.

della propria sopravvivenza, non solo biologica ma anche psichica e sociale⁵⁸.

Si afferma che “la società nella quale viviamo e vivremo è una società a rischio per tutti”⁵⁹, allora si richiede a una categoria di soggetti sempre più numerosa un’attrezzatura particolare: la riflessività, la capacità di sapersi orientare e dunque di saper preservare la propria integrità biografica in una situazione che non offre più né la certezza dei percorsi già battuti, né il sostegno che deriva dall’appartenenza alle grandi macro-fonti di identità⁶⁰.

Visto che come in passato, sia nel presente ed anche nel futuro l’occidente ha dovuto, deve e dovrà competere con paesi dove la manodopera è a basso costo, allora la riuscita del nostro modello dipende dal valore aggiunto che sapremo generare attraverso un ulteriore sviluppo di conoscenze.

⁵⁸ Ciascuno ha il compito di conservare la propria narrativa biografica, questa è sempre più lasciata interamente sulle spalle del singolo, al quale è richiesto continuamente di agire come attore auto-riflessivo ed automonitorante. A. Giddens, *Identità e società moderna*, Ipermedium, Napoli, 1999.

⁵⁹ Beck la definisce Risk Society. Beck Ulrich, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2003.

⁶⁰ Che sono: classe, genere, generazioni. A. Spanò, *La povertà nella società del rischio. Percorsi di impoverimento nella tarda modernità e approccio biografico*, Franco Angeli, Milano, 1999, pag. 8.

Questo vale sia per le imprese hi-tech⁶¹ che per quelle tradizionali, per le grandi per le medie e per le piccole, per quelle di produzione e per quelle di servizio, come pure per la legittimazione e per la sopravvivenza delle pubbliche amministrazioni che si legano inevitabilmente alla conoscenza e che fungono da tramite nel complesso sistema produttivo.

A conforto di questa teoria, diversi analisti concordano nel ritenere che la salvaguardia del modello tipico delle società industriali europee richiede una rapida ristrutturazione economica orientata ad una gamma di prodotti la cui competitività si basi meno sul prezzo e più sulla qualità.

La produzione o l'erogazione di questo tipo di prodotti o di servizi richiede un grosso input di capacità professionali e bisogna ottenere alti profitti per sostenere salari elevati, lo stesso dicasi per la diversificazione e la personalizzazione dei prodotti, ulteriori fattori che sottraggono la produzione dalla morsa della concorrenza basata sul prezzo.

⁶¹ M. Magnani, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano, 2004, pag. 2 e ss. Tratto dal sito:

• http://www.dirittodellavoro.it/public/current/convegni/Aidlass_Magnani.doc

Innegabilmente, lo spostare le gamme di prodotto “verso l’alto”⁶² richiede non soltanto l’investimento di capitali nella ricerca e nello sviluppo di prodotti migliori e più diversificati, ma anche l’investimento sulle risorse umane per lo sviluppo di capacità nuove e più complesse.

Le principali tappe dell’evoluzione della formazione continua in Italia sono strettamente legate anche al tipo di imprese presenti sul territorio: accanto alle multinazionali convivono le piccole e medie imprese, oltre alle aziende di nicchia sopravvivono le micro imprese come quelle a conduzione familiare. Tutte necessarie e peculiari al sistema economico nazionale ma che possono sopravvivere solo confluendo in una rete integrata e al tempo stesso differenziata⁶³.

Dopo un secolo, il processo di integrazione industriale realizzato in verticale dentro l’impresa ha preso la direzione opposta e si sta ora realizzando in orizzontale tra le imprese.

⁶² Ossia verso una domanda maggiormente diversificata e mercati di alto livello qualitativo. E. Rullani, *L’età del capitalismo cognitivo*, Edizione Ombre Corte, Verona, 2002, pag. 28 -29.

⁶³ Quali: finanziari, infrastrutturali, commerciali, fiscali. Senza tralasciare la formazione delle “risorse umane” che fanno parte delle risorse intangibili dell’impresa.

III. I contratti di lavoro a contenuto formativo.

La cultura⁶⁴ è quel complesso di conoscenze e nozioni intellettuali che contribuisce alla formazione della personalità, l'educazione e l'istruzione di un individuo possono essere modificate solo nel medio periodo.

Invece, la formazione si caratterizza essenzialmente come processo di trasferimento e di acquisizione di informazioni e di abilità operative, può essere frutto di azioni mirate e con ritorni più immediati. Proprio per questo, su quest'ultima si può fondare un percorso di addestramento che può essere direttamente indirizzato oltre che all'efficienza anche all'efficacia⁶⁵.

Nel nostro Paese, l'obbligo di istruzione e formazione⁶⁶ può essere espletato utilizzando tre diverse modalità: scuola, formazione professionale e apprendistato. Nel nostro sistema istituzionale, i contratti a contenuto formativo sono inequivocabilmente definiti come apprendistato. Di fatto ad oggi ne esistono tre tipi:

⁶⁴ P. F. Camussone, G. Occhini, *Il costo dell'ignoranza nella società dell'informazione*, ETAS, Milano, 2003. Tratto dal sito: www.complexlab.it/Members/rgrnox/articoli/il-costo-dell'ignoranza-cultura-formazione-addestramento

⁶⁵ Per efficacia: faccio la cosa giusta; per efficienza: faccio la cosa nel modo giusto.

⁶⁶ Fino a 18 anni vedi legge 144/99

- contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto dovere di istruzione e formazione;
- contratto di apprendistato professionalizzante;
- contratto di apprendistato per acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione.

Le tre differenti tipologie di apprendistato⁶⁷ perseguono fini diversi e per tale ragione diversa è anche la platea dei soggetti a cui si rivolgono.

Il primo tipo rappresenta la più elementare forma di istruzione e formazione pubblica, è stata delineata nelle sue grandi linee dalla riforma della scuola e si inserisce nel “sistema duale”⁶⁸; è rivolta alla formazione dei giovani che abbiano compiuto almeno 15 anni e dura fino a 3 anni.

Il contratto di apprendistato professionalizzante serve in pratica per ottenere una specifica qualifica professionale, è rivolto a giovani di

⁶⁷ Tutto nella legge n. 30 del 14 febbraio 2003. Per il primo tipo all'art 48, secondo tipo all'art. 49 e per il terzo all'art. 50.

⁶⁸ Legge delega n. 53/2003 del Ministro Moratti. Da una parte con i licei, dall'altra: formazione professionale, alternanza scuola-lavoro ed apprendistato.

età compresa tra i 18 ed i 29 anni⁶⁹, il contratto può essere stipulato per qualsiasi settore e può durare al massimo per sei anni⁷⁰.

La regolamentazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con quello dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica, sentiti i Sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. Un recente intervento⁷¹ ha previsto che, in caso di formazione esclusivamente aziendale, i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante vengano rimessi integralmente alla contrattazione collettiva ovvero agli enti bilaterali⁷².

Anche il terzo tipo di apprendistato può essere avviato in tutti i settori e coinvolge giovani tra i 18 ed i 29 anni, il lavoro viene

⁶⁹ Fino al giorno antecedente al compimento del trentesimo anno di età (ovvero fino a 29 anni e 364 giorni). Tratto dal sito: <http://www.altalex.com/index.php?idnot=1474>.

⁷⁰ La Circolare n. 27 del 10 novembre 2008, ha fornito chiarimenti in merito ai principali dubbi interpretativi in materia di apprendistato professionalizzante tenuto conto delle recenti novità introdotte in materia di apprendistato dal decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, sull'innesto della disciplina dettata dall'art. 49 del decreto legislativo n. 276/2003 (attuazione legge Biagi).

⁷¹ D.L. n. 112/2008. Art. 23 inerente le modifiche alla disciplina del contratto di apprendistato. "I contratti collettivi e gli enti bilaterali definiscono la nozione di formazione aziendale e determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo"

⁷² D.L. n. 276/2003, attuazione della Legge c.d. Biagi. Si veda l'art. 49, che regola La collaborazione tra le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, testualmente al comma 5-ter: In questo modo la riforma intende promuovere un modello di relazioni industriali di tipo partecipativo-collaborativo. L'articolo 23 del decreto legge n. 112/2008 ha introdotto il nuovo comma 5 ter dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 276 del 2003 secondo il quale in caso di formazione esclusivamente aziendale non opera quanto previsto dal comma 5.

valorizzato per ottenere una qualifica di alto livello, un titolo di studio universitario e ora anche un dottorato attraverso l'alternanza tra esperienze lavorative e formazione in aula⁷³.

In questo caso l'offerta formativa⁷⁴ è ricompresa in una fattispecie più complessa, nasce dal coinvolgimento e dal coordinamento di diversi soggetti istituzionali che interagiscono nel realizzare un percorso di apprendimento unitario.

Anche la regolamentazione e la durata dell'apprendistato per l'alta formazione è rimessa alle Regioni in accordo con i Sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale con l'ausilio delle istituzioni formative, a fare la differenza deve essere il ruolo delle Università chiamate ad essere capofila di questa filiera formativa.

⁷³ Decreto lgs. 112/2008, si veda l'art. 23. Non nasconde lo scetticismo verso questa funzionalizzazione di un contratto di lavoro, Di questa tipologia, al di là della precisa individuazione dei destinatari, l'art. 50 D. Lgs. n. 276/2003 non fornisce alcuna indicazione, nemmeno di massima, sul contenuto e la disciplina della formazione. M. Rusciano, *Il sistema della formazione: scuola, Università, impresa*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, 2006, pag. 299 e ss..

⁷⁴ D. Garofalo, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in Lavoro nella Giurisprudenza, n. 3 (numero speciale), 2004, pp. 287-313; G. Loy, *I nuovi apprendistati*, in M. Magnani, P. A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 474. Sull'inquadramento generale delle tre tipologie di contratto di apprendistato, i limiti di utilizzo e il rinvio dell'entrata in vigore della nuova disciplina si rinvia a P. Bellocchi, F. Lunardon e V. Speciale, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali, certificazione dei rapporti di lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004.

Un prima interpretazione ministeriale⁷⁵ ha dato massima elasticità riguardo le modalità formative riconosciute ad integrazione del piano formativo individuale, comunque si lasciano ampi spazi di manovra alle Università⁷⁶.

Essendo la normativa regionale imprescindibile, nel silenzio della legge regionale possono essere conclusi sia accordi quadro⁷⁷, che intese ad hoc per il conseguimento di un titolo specifico; in definitiva sono gli accordi territoriali a determinare la struttura e l'articolazione dei percorsi formativi, le funzioni e le responsabilità dei soggetti coinvolti nel contratto.

Il recente intervento normativo del 2008⁷⁸ ha ampliato ulteriormente le possibilità di attivazione dell'apprendistato: in assenza di regolamentazioni regionali, apposite convenzioni stipulate direttamente dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative possono regolare l'avviamento di progetti per questo tipo di contratto.

⁷⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Circolare del 25 gennaio 2006, n. 2, Circolare in materia di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta Formazione.

⁷⁶ Si contempla l'attività svolta in azienda, così come concordata tra Regione, associazioni di categoria, Università ed istituti formativi.

⁷⁷ Tra le Regioni che hanno legiferato in merito: Lazio, Toscana.

⁷⁸ Decreto legge 112 del 2008, entrato in vigore il 25 giugno, introdotto dalla c.d. Manovra d'estate.

Ed ancora, sono stati introdotti ulteriori correttivi che purtroppo attengono più al costo da sostenere piuttosto che alle potenzialità dello strumento contrattuale: sono previsti i medesimi incentivi economici per tutti i tipi di contratto di apprendistato. Non si distingue per esempio che, a differenza dell'apprendistato professionalizzante il contratto di alta formazione contempla un importante monte ore di studio, che si traduce in costi maggiori sopportati dall'impresa interessata al terzo tipo di apprendistato⁷⁹.

Allo stato, diverse Regioni hanno reso operativo l'apprendistato di alta formazione attraverso la predisposizione di progetti per alcuni profili formativi volti al conseguimento di Master universitari di primo o di secondo livello⁸⁰.

Talune sperimentazioni riguardano anche il conseguimento di certificazioni tecniche superiori in partenariato come le Università e le aziende, accanto alla formazione in aula si è lasciato ampio spazio alla formazione a distanza. L'elemento che caratterizza tutte le

⁷⁹ Risulta chiaro che l'operatività di questo tipo di contratti ha bisogno dell'attiva partecipazione delle parti sociali, soprattutto delle imprese per le concrete modalità d'attivazione. Anche nelle Regioni che già si sono dotate di leggi regionali e di sperimentazioni

⁸⁰ Questa soluzione pare essere preferibile, in P. A. Varesi, *Il ruolo delle università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, Adapt, 2006.

iniziative di questo tipo è l'elevato numero di ore previste, oltre a quelle di formazione non formale interna e articolata su lezioni in aula, si aggiungono seminari, laboratori, formazione a distanza, project work aziendali d'intesa fra l'Università e le imprese.

Ciò che cambia in questo ambito è sicuramente il ruolo dell'Università nella società civile⁸¹, resta sempre un canale di formazione ma si tramuta in trait d'union tra il mondo scolastico ed il mondo produttivo⁸². Abbattuto il muro che storicamente separava momento educativo e momento lavorativo, gli stessi si fondono in un unico contratto: l'istruzione e la formazione professionale rientrano nell'ampio sistema di educazione e lo fa attraverso il lavoro.

Il rischio che l'insegnamento universitario sposti l'attenzione dallo studente verso il mercato del lavoro ed alle esigenze della produzione è reale, si può essere indotti a lasciare sullo sfondo la formazione di più alto grado per dare maggiore spazio alle esigenze immediate del processo produttivo⁸³.

⁸¹ Sulla possibilità data alle Università di certificare i contratti di lavoro e nell'attività di orientamento e placement post lauream degli studenti si veda L. Zoppoli, *Università e mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 98 e ss.

⁸² Clara E., *Il placement universitario come strumento di occupabilità*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, 2006, pag. 188.

⁸³ M. Rusciano, *Il sistema della formazione: scuola, Università, impresa*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, 2006, pag. 15.

I dubbi di un utilizzo distorto delle potenzialità formative di un giovane lavoratore ad esclusivo vantaggio della produzione aumentano se, come pare, l'ingresso nel mondo del lavoro può avvenire fin dall'inizio della carriera scolastica superiore, attraverso contratti successivi di apprendistato professionalizzante e di alta formazione⁸⁴.

La soluzione d'equilibrio sarebbe anche qui puntare ad un raccordo con le Università non solo per la scelta dei percorsi formativi e la formazione in alternanza, ma anche per seri controlli e costanti verifiche sull'assolvimento dell'obbligo formativo dedotto in contratto. In questa direzione si collocano le linee di indirizzo del Ministero⁸⁵ che propongono di realizzare all'interno degli Atenei i Centri per l'Apprendimento Permanente⁸⁶: collegandoli in rete se ne aumenta l'efficienza in vista di una potenziale ricaduta in ambito occupazionale.

⁸⁴ D. Garofalo, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato nel lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 436.

⁸⁵ Dal sito ufficiale dei Centri per l'Apprendimento Permanente delle Università: <http://www.eform.it/CAP>

⁸⁶ Si rinvia per maggiore completezza alle indicazioni contenute nel documento ministeriale *Linee di Indirizzo: L'università per l'apprendimento permanente che può essere consultato direttamente sul sito del MIUR*, e di cui si riportano alcuni estratti (pag. 4-5): *I CAP e il sistema nazionale e regionale per l'apprendimento permanente*.

Purtroppo, il crescente utilizzo dei contratti di apprendistato⁸⁷ è da attribuire principalmente alla possibilità per le imprese di assumere personale a costo ridotto, godendo di forti sgravi contributivi e non alla volontà di investire in formazione: spesso l'attività formativa è solo di facciata.

L'utenza dell'apprendistato⁸⁸ rappresenta oggi una quota media pari al 17% degli occupati inclusi nella fascia d'età 15-29 anni, in sostanza: un giovane su sei è titolare di un contratto di apprendistato. Altro dato è quello dell'aumento dell'età media degli apprendisti, tre su quattro hanno più di 25 anni.

IV. La qualità della formazione.

Non può esistere una unica e sola procedura di accertamento della qualità nella formazione professionale necessariamente; a livello nazionale e ancora di più a livello europeo⁸⁹, la qualità applicata alla formazione riveste un'accezione molto ampia.

⁸⁷ G. Brunello, A. Topo, *Apprendisti nel tempo*, Scuola e Università, lavoce.info, 11-10-2004. Tratto da: http://www.lavoce.info/articoli/-scuola_universita/pagina1266.html.

⁸⁸ Dal rapporto annuale dell'Isfol 2008, il punto sull'apprendistato Lavoro, 1 Giugno 2009 tratto da: <http://www.corriereuniv.it/2009/06/lisfol-fa-il-punto-sull'apprendistato/>

⁸⁹ Vedi la Comunicazione di Bordeaux" che rielabora e aggiorna il così detto Processo di Copenhagen nel quale vengono definiti i termini della politica di cooperazione nell'ambito della formazione professionale, la così detta VET, acronimo di Vocational Education and Training policy.

Le caratteristiche interne ed esterne⁹⁰ insite a qualsiasi percorso formativo fanno sì che la formazione in un determinato luogo, in un dato momento e per quel singolo individuo sia in qualche misura, unica ed irripetibile. Gli approcci sono molteplici, possono riferirsi al processo formativo o al prodotto della formazione, agli apprendimenti o alle performance sul mercato del lavoro ed ancora alla qualità pedagogico-didattica od a quella organizzativa⁹¹.

Prima ancora di definire gli standards o le norme qualitative di un sistema occorre fare delle scelte a monte, per circostanziare l'aspetto della qualità che si vuole indagare. Si ottiene un risultato sintetico dell'intero sistema formativo solo successivamente, procedendo step by step⁹²: ciascuna caratteristica ritenuta fondamentale viene qualificata o quantificata singolarmente⁹³ per poi, con l'ausilio di attente procedure di ponderazione, tutte insieme confluire in un quadro unico di valutazione⁹⁴.

⁹⁰ In linea orizzontale sono le cosiddette variabili Input e Output. Possiamo scindere tra: momento autoritativo: top-down e momento partecipativo: bottom-up.

⁹¹ Il Peer Review quale strumento di assicurazione qualità dal sito: <http://www.isfol.it>.

⁹² Procedere per gradi, letteralmente passo dopo passo.

⁹³ Vedi Statistica: misurazione e ponderazione di variabili qualitative e/o quantitative. Un esempio di applicazione: per la regressione multipla è stato utilizzato il metodo step by step, che prevede l'inserimento dei predittori l'uno dopo l'altro, ma con un ricalcolo del loro peso ad ogni stadio e quindi pesandone il contributo ogni volta. Tratto dal sito:

• http://www.fga.it/uploads/media/Giovannini_-_Scuola_in_comune.pdf

⁹⁴ Solitamente viene abbinato un valore minimo e massimo per ogni performance, ogni variabile viene misurata attribuendo un valore all'interno del range. Solitamente si

Una iniziale scissione delle variabili critiche da valutare è quella che separa due contesti: il sistema e la struttura, rispettivamente indicate come variabili soft e hard. L'aspetto temporale nell'accertamento dei requisiti di qualità segue un percorso lineare: la valutazione da iniziale diventa intermedia e si conclude con quella finale. Tra le molteplici metodologie che si possono adottare le più significative sono quelle di: autovalutazione, eterovalutazione oppure miste.

Quando si adottano procedure di autovalutazione ci si avvale di strumenti quali: interviste, schede e questionari, molto spesso si ottiene un risultato autoreferenziale dichiaratamente inutile se non dannoso. Per ottenere risultati affidabili è utile adottare metodologie rigorose e controllate ma un fattore imprescindibile è sempre quello attinente alle risorse umane: i partecipanti devono essere coinvolti e formati affinché apprendano la cultura dell'autovalutazione.

Quando l'intera struttura è coinvolta si possono realizzare quei processi continui che assicurano la qualità⁹⁵, tra i vantaggi ottenuti

ottiene una graduatoria e si possono anche eliminare gli outsider.

⁹⁵ Miglioramento continuo di qualità (MCQ) è stato definito come “un insieme di attività dirette a tenere sotto controllo e a migliorare i processi e gli esiti. Fanno parte di un sistema di MCQ l'effettuazione di progetti di MCQ, il monitoraggio di processi ed esiti importanti mediante un sistema di indicatori, lo sviluppo o l'adattamento e l'aggiornamento di procedure organizzative e di linee guida professionali e la verifica

grazie all'applicazione di questo metodo quello legato alla tempistica consente di intervenire ex-ante ed adottare miglioramenti in corso d'opera al contrario, quando si interviene ex-post non è più possibile modificare lo status quo.

Le procedure di eterovalutazione sono prevalentemente di “carattere ispettivo” e si affidano a soggetti esterni alla struttura quali osservatori, consulenti od ispettori. L'inefficacia del metodo riflette tutta l'insofferenza reattiva insita a questi metodi vissuti come assolutamente autoritari.

Sistemi misti si realizzano quando ai metodi di valutazione interna efficaci se ne affiancano altri di eterovalutazione e proprio questa convivenza consente di superare la diffidenza legata alla eterovalutazione; da questo è scaturita una diffusione molto diversificata anche se, in definitiva, le pratiche più diffuse sono di due tipi: Benchmarking⁹⁶ e Peer Review.

della loro applicazione”.

• Tratto dal sito: http://www.assr.it/miglioramento_continuo_qualita.html

⁹⁶ Benchmarking funzionale o di tipo “best practice”. Consiste in un confronto con altre organizzazioni, per una specifica attività o funzione indipendentemente dal settore di appartenenza. Pone l'attenzione sulle metodologie gestionali e sulle performance di un'area funzionale (ad es. gestione risorse umane, produzione, ecc.) di un'organizzazione e le confronta con quelle di un'altra organizzazione, o ancora di un processo trasversale rispetto a più funzioni. La finalità principale del benchmarking funzionale è comparare parti, o fasi di processi, che possiedono una certa omogeneità o conformità anche se sono riferiti ad altri settori. Tratto dal sito:

• <http://economia.tesionline.it/economia/glossario.jsp?GlossarioID=2234>

Le buone pratiche richiedono uno studio regolare di comparazione, per realizzare ed applicare questi studi è necessaria una cooperazione ed un supporto sia orizzontale che verticale dei partecipanti, come anche occorre che i risultati siano largamente diffusi e condivisi.

Le pratiche di benchmarking insieme al trasferimento delle buone pratiche hanno una tradizione più consolidata in contesti quali la scuola, la sanità, la cooperazione. Al contrario, le medie le piccole e le micro imprese hanno avuto sempre molta reticenza⁹⁷ ad utilizzarli.

La Peer Review⁹⁸, letteralmente Revisione dei Pari, è una forma di valutazione esterna che ha come obiettivo quello di supportare le strutture formative nei processi di assicurazione della qualità. Ad oggi sono accolte favorevolmente soprattutto a livello internazionale. L'impiego di questa pratica ha avuto una buona affermazione nel terziario⁹⁹ in particolar modo nella cooperazione transnazionale.

⁹⁷ Tra le motivazioni si ricorda: il proprietario teme di perdere il controllo (domus), anche la responsabilità molto spesso non viene accertata ma si perde in mille rivoli, questo accentua l'insicurezza verso l'adozione di nuove pratiche e frena l'innovazione.

⁹⁸ La Commissione europea ha approvato e finanziato nel quadro del Programma Leonardo da Vinci, il Progetto Pilota "Peer Review as an instrument for quality assurance and quality development in Initial VET in Europe". L'obiettivo finale è quello di favorire la diffusione di tale forma di eterovalutazione fornendo anche un manuale teorico-metodologico di cui è prevista la sperimentazione in ciascuno dei Paesi coinvolti nel progetto.

⁹⁹ L'idea che è alla base della scelta della Peer Review è che nessuno meglio di un collega esperto possa entrare nel merito ed esprimere quindi un giudizio sul lavoro proposto. Infatti, i Peer o "critical friends" sono esperti impegnati professionalmente nello stesso contesto dell'organismo valutato, ed hanno un elevato livello di competenze ed esperienza nel settore, tale che possano essere considerati ed accolti

In Italia ha avuto una maggiore diffusione nell'istruzione superiore; invece nella formazione professionale il ruolo è ancora marginale¹⁰⁰ e in ogni caso viene utilizzata all'interno di sistemi di valutazione misti dove contemporaneamente si applicano altre metodologie per l'assicurazione della qualità come l'autovalutazione, la certificazione ISO e l'accreditamento¹⁰¹.

La certificazione è una procedura con la quale una parte terza¹⁰² dà assicurazione scritta che un prodotto, un servizio, un processo, un sistema di gestione è conforme ai requisiti specificati in una norma. La certificazione della qualità¹⁰³ è nata per facilitare il commercio internazionale, al fine di assicurare una corretta concorrenza che

come valutatori esterni.

¹⁰⁰ Il progetto è stato avviato in ottobre 2004 e si è concluso a settembre del 2007, è stato coordinato dall'Istituto austriaco per la ricerca e la formazione professionale, OEIBF, e ha coinvolto 22 partner di 11 differenti Paesi. Per l'Italia sono coinvolti l'Isfol, in qualità di coordinatore nazionale, il CNOS- FAP, l'IPSIA di Monza e l'Istituto Don Milani- Depero di Rovereto in qualità di partner operativi il cui compito principale è quello di sperimentare la metodologia e gli strumenti elaborati nell'ambito del progetto. Inoltre, al progetto partecipano anche alcuni partner associati che per l'Italia sono rappresentati dal Ministero del Lavoro, MIUR, INVALSI e Regione Piemonte implicati nella programmazione strategica delle attività e nella disseminazione dei risultati del progetto.

¹⁰¹ Tra le aspettative e le ricadute attese da parte dell'Isfol, a partire dall'esperienza già realizzata nel Progetto Leonardo sulla Peer Review, quella di una maggiore contestualizzazione e "sistematizzazione" della metodologia e degli strumenti ad essa correlati, nell'ottica di una sempre maggiore diffusione a livello nazionale nel rispetto delle specificità del sistema italiano di Istruzione e Formazione Professionale

¹⁰² Dal Glossario della qualità: <http://www3.unicatt.it/pls/unicatt>.

¹⁰³ M. De Sanctis, *La qualità della formazione tra nuovi accreditamenti, certificazioni e ricerca di senso*, Saggio, Formze, (s.d.). Tratto dal sito:

• <http://db.formez.it/storicoarchivionews.nsf/ForpaPubblicheNotiziePerTipo/010d1fe236138d3fc1256c5b0039ede9?OpenDocument>

soddisfi le esigenze sia delle industrie che dei consumatori su scala mondiale.

Ad oggi gli standards esistenti sono: ISO¹⁰⁴, CEN¹⁰⁵ e UNI¹⁰⁶. L'organismo deputato alla loro definizione è rispettivamente internazionale, europeo ed italiano.

L'ISO definisce gli standards come: “accordi documentati contenenti specificazioni tecniche o altri precisi criteri in vista di essere usati consistentemente come regole, linee guida o definizioni di caratteristiche, per assicurare che materiali, processi e servizi siano coerenti con i loro scopi”¹⁰⁷.

¹⁰⁴ International Organization for Standardization. A livello internazionale, l'ISO rappresenta la normazione riconosciuta da oltre 140 paesi che, per mezzo dei propri organismi di normazione, partecipano al processo di definizione delle norme a supporto delle attività tecniche e commerciali. È, quindi, naturale che la stessa Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) faccia spesso riferimento all'ISO quale partner ideale per sviluppare gli accordi tra i paesi su scala mondiale.

¹⁰⁵ Comitato Europeo di Normazione. L'organizzazione è responsabile della pianificazione, della redazione e dell'adozione di norme tecniche europee in tutti i settori ad eccezione di quello elettrotecnico (che spetta al Cenelec) e delle telecomunicazioni (di competenza dell'Etsi)

¹⁰⁶ Ente nazionale italiano di unificazione (UNI), tratto dal Programma Leonardo - Certificazione della formazione, Repertorio buone pratiche / ITALIA, Milano, 1997.

• Tratto dal sito: www.cesos.org/progetti/leon_cert/buonepraticheita.doc

¹⁰⁷ Associazione mondiale con sede a Ginevra, degli organismi nazionali di normazione. Insiadatasi nel 1947, ISO ha sviluppato standards tecnici su base volontaria su una vasta area di settori industriali, tecnologici e commerciali. Fatta eccezione per gli standards ISO 9000 e ISO 14000, la maggioranza di standards ISO sono altamente specifici. Tratto dal sito: www.corsi.chem.polimi.it/.

Se il riferimento alle norme ISO¹⁰⁸, così come ad altri modelli della qualità, si riduce all'applicazione di mere regole procedurali, si rischia seriamente di ingessare l'esperienza formativa e di far prevalere le fredde regole alla varietà delle persone e delle situazioni. L'unico risultato raggiunto sarà quello di essere sottomessi a vincoli, in parte sconosciuti oppure inspiegabili ma sempre inequivocabilmente vissuti come asetici.

L'accreditamento delle strutture formative¹⁰⁹ è l'atto con cui le amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome riconoscono ad un soggetto pubblico o privato la possibilità di proporre e realizzare interventi di formazione e orientamento finanziati con risorse pubbliche. Nasce dall'esigenza di definire standard minimi nazionali di qualità per i soggetti che intendono realizzare attività formative; un primo riferimento normativo è contenuto nella legge 196/97¹¹⁰.

¹⁰⁸ La Certificazione di qualità ISO 9001, oltre a conferire un requisito di distinzione, costituisce un'occasione per un notevole miglioramento dell'organizzazione del servizio scolastico ed è un requisito indispensabile per l'accreditamento presso le Regioni. L'accreditamento, a sua volta, è indispensabile per l'accesso ai Fondi Strutturali Europei e per svolgere ogni tipo di corso destinato alla formazione (D.M. del Ministero del Lavoro e P.S. n° 166 del 25/5/2001). Tratto dal sito: <http://www.lauda.net/scuola.html>.

¹⁰⁹ Tratto dal sito:

• <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Eurolavoro/SezioneOperatori/Formazione>

¹¹⁰ All'articolo 17 si dispone che le attività di formazione professionale sono svolte da parte delle Regioni e/o delle Province autonome anche in convenzione con enti "aventi requisiti predeterminati".

L'ultima programmazione europea 2007-2013¹¹¹ contiene i dispositivi di attuazione dei nuovi Programmi operativi, che debbono essere applicati e regolati nei singoli territori per consentire l'accesso ai finanziamenti destinati alle attività formative. Proprio questo impegna il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in sintonia con le Regioni, ad adottare standard minimi maggiormente orientati alla qualità dei servizi e alla mutualità dei dispositivi regionali.

Particolare risalto riveste l'aspetto qualitativo nell'alta formazione universitaria, la stessa che si realizza frequentando dottorati o scuole dottorali. Seguendo il dettato delle recenti normative¹¹² gli atenei italiani continuano a rivisitare gli obiettivi della formazione di terzo livello. La matrice comune è quella di assicurare il trasferimento di know how al mondo produttivo ma è necessario aprire le porte alla

¹¹¹ Settimo programma quadro (2007-2013): Costruire l'Europa della conoscenza. Al cuore della strategia di Lisbona, la ricerca fa parte del "triangolo della conoscenza", destinato a rafforzare la crescita e l'occupazione dell'Unione europea (UE) in un'economia globalizzata. Il Settimo programma quadro di ricerca, che copre il periodo 2007-2013, è per l'Unione europea una buona opportunità di portare la sua politica della ricerca al livello delle sue ambizioni economiche e sociali, consolidando lo Spazio europeo della ricerca (SER).

¹¹² Decreto 22 ottobre 2004, n.270, Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 12 novembre 2004 n.266. Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

creatività meramente dottrinale affinché si confronti con il mondo esterno e reale sia privato che pubblico, sia locale che centrale.

Tutto questo è quantomai urgente e necessario poiché persiste una tendenziale anomalia tutta italiana che vede una “assenza di domanda” da parte delle imprese italiane. Queste ultime tendono a favorire l’assunzione di personale con profili medio bassi¹¹³ e non si attiva una significativa transizione dei dottori verso il sistema delle imprese. Lo sbocco naturale diventa quello del mondo della scuola e dell’università dove prevale il precariato ed un’accentuata rotazione prevalentemente orizzontale.

Il caso italiano paga un ritardo dovuto anche alla difficoltà di fornire un capitale intellettuale capace di rispondere efficacemente alla domanda di saperi nuovi che emerge nelle imprese. Troppo spesso gli interventi sono stati “di corsificio”¹¹⁴, si è dato troppo

¹¹³ Vedasi diplomati o laureati triennali in La qualità nell’alta formazione: modelli e metodologie per la formazione alla ricerca e dispositivi di valutazione della qualità per il trasferimento e l’innovazione dei saperi nella società della conoscenza di Giuditta Alessandrini, Università degli Studi Roma TRE.

¹¹⁴ E. Baldini, F. Moroni, M. Rotondi, *Nuovi alfabeti. Linguaggi e percorsi per ripensare la formazione*, Franco Angeli, Milano, 2005. Questo libro raccoglie una scelta accurata di quelli che possono essere considerati i documenti di base, i modelli di riferimento, i paradigmi mentali, le linee guida, in metafora i nuovi alfabeti, che occorrono per realizzare una formazione di nuova generazione. Una formazione cioè che sposti l’attenzione dal teaching al learning (dal momento dell’insegnamento all’apprendimento), dall’aula al fuori aula (on the job, outdoor training, coaching, ...), dalla standardizzazione dei corsifici alla soggettività di ogni individuo, all’apprendimento organizzativo (ai modelli di learning system e di knowledge management), dal colmare le carenze allo sviluppo dei punti di forza

valore alla quantità piuttosto che alla qualità. Quando non si premiano i talenti il sistema rischia di sopravvivere in un appiattimento generale e complessivo, non a caso la “fuga dei cervelli”¹¹⁵ è un fenomeno assolutamente nostrano.

dell'empowerment delle persone, e del loro benessere.

¹¹⁵ La fuga dei talenti italiani all'estero è forse il più grande problema del nostro Paese. Un esodo continuo che sottrae risorse vitali per lo sviluppo dell'Italia. Se ne è parlato in un convegno organizzato dall'Aspen Institute a Cernobbio, sul lago di Como. Un'occasione per riflettere sul ruolo internazionale del nostro Paese. Tra gli ospiti anche il ministro dell'Economia Giulio Tremonti e Enrico Letta del Partito democratico. Per approfondimenti al sito <http://tg24.sky.it/tg24/economia/2009/09/28/>

II. Gli Enti bilaterali

I. I Fondi Paritetici Interprofessionali

Se le risorse per le politiche dell'Istruzione provengono dalla fiscalità generale, quelle utilizzate per la formazione con e per il lavoro sono state finanziate quasi esclusivamente dalle imprese private.

La legge quadro sulla formazione professionale del 1978 istituì Il Fondo Unico per la Formazione¹¹⁶, ancora oggi le imprese versando l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, alimentano questo fondo. Per decenni¹¹⁷ è stata privilegiata la formazione di giovani disoccupati ma già con l'avvio dell'esperienza ex legge 236/93¹¹⁸, venne data sufficiente trasparenza e pubblicità a questo strumento che oggi si integra con le politiche comunitarie.

¹¹⁶ Vedi legge 183/87. Presso l'Inps inizialmente vennero creati due Fondi e dal 1993 ne esiste uno solo. Versamenti effettuati all'Istituto Nazionale Previdenza Sociale. Per avere un'idea del valore finanziario si può genericamente quantificare pari al 1,61% del salario. Attualmente con queste risorse si provvede a cofinanziare il Fondo di rotazione per l'accesso ai fondi strutturali della Unione Europea.

¹¹⁷ Il riferimento normativo è la Legge Quadro n. 845 del 1978. Anche se ricca di contributi innovativi, non diversificava adeguatamente la formazione iniziale e la formazione continua. La stessa espressione era la traduzione del termine francese *formation continue*. Sul punto F. Frigo, *La formazione continua nelle imprese*, in A. Vergani (a cura di), *Il valore del dopo: formazione continua e valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2009, pag. 12.

¹¹⁸ Si vedano gli interventi previsti in vari commi dell'articolo 9 della legge 236 del luglio 1993.

A partire dal 1996 è stata intrapresa “la via italiana alla formazione continua”¹¹⁹, la regolazione contenuta nelle circolari e negli avvisi definiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali era concordata con le Regioni e con i rappresentanti delle parti sociali. Cambiamenti e svolte strategiche vennero impresse di volta in volta dal Ministero del Lavoro, per la messa a punto di strumenti efficaci di intervento si intrapresero vere e proprie attività per così dire di “laboratorio” ed a questa ricchezza di interventi sperimentali parteciparono attivamente sia le imprese che i lavoratori.

Si susseguono negli anni i Decreti Direttoriali del Ministero del Lavoro che ripartiscono le risorse tra le Regioni, ma da più parti e sempre più spesso viene sollevata l’esigenza di specializzare ed armonizzare gli strumenti di finanziamento esistenti¹²⁰.

E’ in questo ambito che le Regioni hanno sperimentato per la prima volta gli strumenti per la Formazione continua a domanda individuale ed è sempre in quest’ambito che è nato il cosiddetto Piano

¹¹⁹ La Formazione Continua in Italia: Rapporto Isfol 2001. Si veda la Circolare 174/1996 con la quale si dà la possibilità di presentare progetti formativi “a schema libero”

¹²⁰ Ex. Art 9 della Legge 236/1993. Tratto dal sito: <http://www.tecnostruttura.it/>. Mentre si parla di una più generale esigenza di armonizzazione da: Istruzione e formazione in Cgil Emilia Romagna. Tratto dal sito <http://www.er.cgil.it/InfoCGILER.nsf>

formativo¹²¹, posto alla base dell'attività dei nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

I Fondi Interprofessionali sono organismi di natura associativa promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali, all'atto della loro istituzione sono stati stipulati accordi specifici sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Nel 2003 sono stati istituiti i primi dieci Fondi Paritetici Interprofessionali¹²² al momento ne esistono ben diciotto¹²³ e l'ultimo è stato istituito con decreto il 15 luglio 2009.

Ancora oggi, in questi Fondi confluiscono le risorse versate dalle imprese private con dipendenti, il contributo integrativo¹²⁴ è noto come il “contributo obbligatorio per la disoccupazione involontaria” e viene versato all'Inps. Ogni impresa sceglie¹²⁵ a quale Fondo aderire

¹²¹ La diversificazione è di tipo: territoriale, settoriale, aziendale o individuale.

¹²² Detti anche Fondi Paritetici per la Formazione continua. Si realizza quanto previsto dalla legge 388 del 2000, che prevede la possibilità che per ciascun dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, possano essere creati dei Fondi interprofessionali nazionali per la formazione continua.

¹²³ Si elencano nel dettaglio in Appendice A. I dati sono stati prelevati dal sito ufficiale:

- <http://www.fondinterprofessionali.it/>

¹²⁴ Il trasferimento di una parte del contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria (lo 0,30% della massa salariale lorda) è stabilito dalla L. 845/78 (ex 160/75). Si veda anche quanto previsto dalla Circolare n. 60/2004.

¹²⁵ Vedi compilazione del Modello DM10. L'INPS a sua volta, trasferisce le risorse versate dalle imprese al Fondo da esse indicato. L'indicazione dovrà essere preceduta dalla dicitura “adesione Fondo” e dal codice relativo al Fondo prescelto; nell'apposita casella dovrà, altresì, essere indicato il numero dei dipendenti per cui l'impresa versa

e qualora l'impresa non formuli una preferenza le risorse vengono comunque destinate alla formazione utilizzando i canali Ministeriali¹²⁶.

L'adesione è revocabile, ha validità annuale e si intende tacitamente prorogata, salvo disdetta. La norma fissava al 31 ottobre di ogni anno il termine per esprimere le adesioni, ma una recentissima circolare dell'Inps supera questo limite e le scelte si possono operare durante tutto il corso dell'anno¹²⁷. Ogni impresa può aderire a un Fondo, anche di settore diverso da quello di appartenenza per la formazione dei dipendenti, esistono anche più Fondi specifici per i dirigenti. I datori di lavoro dopo aver adempiuto all'iscrizione o all'adesione ad uno dei Fondi e rispettando le procedure stabilite,

il contributo integrativo di cui all'art.25 comma 4 delle legge 845/78. Nessun dato dovrà essere riportato nelle caselle "numero giornate", "retribuzioni" e "somme a debito".

¹²⁶ Le risorse restano all'INPS, che le trasferisce per un terzo al Ministero del Lavoro (che le destina al finanziamento degli interventi ex legge 236/93) e per due terzi al Ministero dell'Economia (che le destina al cofinanziamento degli interventi del FSE).

¹²⁷ Circolare Inps n. 107, 01/10/2009, con oggetto: Fondi interprofessionali per la formazione continua. Modifiche all'impianto normativo di riferimento. Istituzione di un nuovo Fondo. Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti. Come noto, le modalità di adesione sono state demandate dalla legge all'Istituto che, in sintonia con il Ministero del Lavoro e con i diretti interessati, ha previsto di utilizzare la denuncia contributiva (DM10) come strumento di comunicazione delle adesioni e/o delle revoche 2. La nuova formulazione della norma supera implicitamente la precedente impostazione che - nel fissare al 31 ottobre di ogni anno il termine per esprimere le adesioni e/o le revoche - stabiliva che gli effetti delle stesse decorressero dal 1 gennaio dell'anno successivo.

ottengono i finanziamenti necessari a coprire parzialmente i costi sostenuti per le attività formative dei propri dipendenti¹²⁸.

Compiti di vigilanza e controllo sono demandati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, quest'ultimo svolge anche una funzione strategica attraverso il monitoraggio delle attività finanziate.

In un'ottica di ritorno delle risorse da ultimo, il Ministero del Lavoro ne ha finanziato il cosiddetto start – up¹²⁹: le destinazioni ai singoli Fondi sono state determinate in ragione del numero di dipendenti e delle imprese associate alle organizzazioni datoriali promotrici¹³⁰.

Con l'intenzione di dover gestire le risorse con la massima trasparenza e con rigore, secondo la normativa vigente la

¹²⁸ I Fondi Paritetici Interprofessionali finanziano piani formativi aziendali, territoriali e settoriali che le imprese in forma singola o associata decideranno di realizzare per i propri dipendenti: assunti a contratti a tempo determinato o indeterminato. Questo tipo di formazione non si rivolge agli apprendisti.

¹²⁹ In particolare, gli importi di provenienza INPS fanno riferimento ai contributi totali accertati dall'INPS, per i periodi di competenza, sino al giugno 2008 e per i periodi di ripartizione sino all'agosto 2008. Gli importi dello start – up sono quelli decretati dal Ministero del Lavoro. Allo scopo di sostenere il primo avvio, ha trasferito ai Fondi un ammontare pari a circa 203 milioni di euro.

¹³⁰ Per i Fondi costituiti dopo la suddivisione dello stanziamento iniziale (For.Agrì, Fon.Ar.Com e Fonder) l'importo dello start - up è stato determinato dal Ministero del Lavoro dopo un'analisi delle previsioni di attività formulate dai Fondi interessati attraverso i propri Programmi Operativi di Attività (POA).

quantificazione delle spese effettuate dai Fondi sono distinte in tre tipologie:

- Spese di gestione¹³¹;
- Spese propedeutiche alla realizzazione dei Piani Formativi¹³²;
- Spese dirette alla realizzazione dei Piani Formativi¹³³.

I Fondi finanziano i Piani formativi delle imprese attraverso due modalità: l'Avviso pubblico o il Conto Aziendale¹³⁴.

Tutti i Piani formativi sono cofinanziati con risorse proprie dalle stesse imprese beneficiarie dei contributi. Le percentuali di incidenza delle risorse delle imprese sui costi¹³⁵ dei Piani possono variare molto

¹³¹ Non superiori all'8% delle disponibilità annuale per i primi tre anni di attività, al 6% per i successivi due anni e al 4% dal sesto anno in poi.

¹³² Che comprendono tutte quelle spese per attività di supporto e assistenza alle imprese aderenti, per l'informazione e la pubblicità, per le procedure di raccolta, selezione e valutazione delle proposte progettuali, per l'analisi della domanda e dei fabbisogni formativi degli aderenti, per la predisposizione del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale).

¹³³ Questa voce rappresenta naturalmente la parte di gran lunga più rilevante della spesa. L'Ufficio Centrale Orientamento e Formazione Professionale dei Lavoratori ha elaborato il Documento di lavoro contenente le Indicazioni per l'elaborazione dei Piani Operativi di Attività dei Fondi Paritetici Interprofessionali. Prevede che il Piano finanziario dovrà riportare il dettaglio delle previsioni di spesa tenendo conto della ripartizione in tre aree: spese di gestione; spese per iniziative propedeutiche connesse alla realizzazione dei Piani formativi; spese dirette alla realizzazione dei Piani Formativi. Tratto dal sito: <http://www.lavoro.gov.it>.

¹³⁴ Il primo stanziava una quota di risorse e raccolgono le proposte provenienti dai territori. Il secondo eroga il contributo che viene commisurato alle quote versate.

¹³⁵ Da stime condotte sul quadriennio 2004-2007 le imprese dovrebbe aver partecipato mediamente con una quota compresa tra il 37 e il 40% del costo totale dei Piani finanziati. A fronte di contributi dei Fondi pari a circa 810 milioni di euro si stima un apporto diretto delle imprese per un importo compreso tra i 300 e i 320 milioni di euro, per un costo totale dei Piani formativi fino ad ora approvati superiore ai 1.100 milioni di euro.

tra un Piano Formativo e l'altro, in dipendenza delle strategie seguite da ciascun Fondo, della collocazione settoriale e della dimensione dell'impresa.

In aggiunta, la Formazione Individuale Continua consente a tutti i lavoratori di costruire un percorso formativo corrispondente ai propri specifici fabbisogni, è possibile ottenere dalla Regione i cosiddetti buoni formativi¹³⁶ o vouchers diversificati in aziendali ed individuali.

L'accesso al finanziamento pubblico è subordinato all'inserimento in posizione utile nella relativa graduatoria delle candidature regolarmente pervenute. La compilazione della graduatoria per l'assegnazione dei voucher formativi sia individuali che aziendali, deve seguire criteri che privilegiano lo sviluppo professionale degli occupati di età medio alta ed in situazione di difficoltà, con titoli di studio bassi e residenti in zone che offrono meno possibilità occupazionali.

¹³⁶ Il Voucher è un contributo economico erogato dalla Regione ai propri cittadini esidenti per frequentare un corso di formazione. Ciascuna amministrazione regionale indica all'interno del bando i requisiti necessari per inoltrare la richiesta. Il contributo copre fino all'80% del costo complessivo.

L'Azienda può presentare la domanda di finanziamento¹³⁷ ogni qualvolta viene pubblicato un Bando, comunque per non più di dieci lavoratori alla volta. Fattivamente questo "buono" deve essere richiesto alle Regioni una volta individuato il corso di interesse, ogni Regione ne ha diversi in calendario e vengono aggiornati costantemente.

Anche il singolo lavoratore può presentare la domanda di finanziamento¹³⁸; qualora scelga autonomamente di partecipare ad uno o più corsi nell'arco dell'anno, deve presentarne la richiesta esclusivamente durante le fasi di apertura indicate all'interno degli avvisi regionali¹³⁹. Il Voucher formativo abbraccia un universo di potenziali utilizzatori: esistono corsi per precari, corsi di aggiornamento ed anche master universitari e di specializzazione, il

¹³⁷ Voucher aziendali: alcune Regioni potranno prevedere, indicandolo all'interno degli avvisi, la possibilità per le aziende di richiedere voucher per i propri lavoratori. Si invitano pertanto le aziende a consultare periodicamente le news all'interno dell'area loro dedicata. Importante è sempre leggere con attenzioni i vari bandi ed i requisiti richiesti. Si suggerisce di tenere sotto controllo il Sito internet della vostra Regione, l'Informagiovani della vostra città e i Centri per l'Impiego.

¹³⁸ Voucher individuali: una volta individuato il corso di interesse all'interno del Catalogo Interregionale, occorre leggere attentamente il bando emesso dalla propria Regione di residenza per verificare di essere in possesso dei requisiti necessari, quindi registrarsi* nel portale all'interno dell'Area destinatari individuali, effettuare l'accesso autenticato e iniziare la procedura di richiesta on-line all'interno del catalogo o entrando nella sezione Domanda di finanziamento. Gli utenti che possiedono già un account operativo devono utilizzare le credenziali in loro possesso.

¹³⁹ Essendo un contributo economico erogato dalla Regione alla persona che frequenta un percorso di formazione, ciascuna amministrazione regionale indica all'interno del bando i requisiti necessari per inoltrare la richiesta.

tetto massimo dell'importo spendibile per ogni singolo voucher è di 5 mila euro.

I percorsi di Alta Formazione sono inclusi in un catalogo interregionale, sono suddivisi per aree tematiche e sviluppati su tutto il territorio nazionale da Organismi di formazione ed Università. Il catalogo contiene percorsi di Alta Formazione di diverse tipologie quali: master universitari, master non universitari, corsi di specializzazione, professionalizzazione e riqualificazione. I destinatari dei corsi di Alta Formazione sono disoccupati/inoccupati laureati e/o occupati in possesso di diploma di scuola media superiore.

Il Fondo Sociale Europeo¹⁴⁰ è uno dei Fondi strutturali dell'Unione europea e le risorse che gestisce ammontano al 10% circa del budget comunitario totale. Questo importante strumento finanziario dell'Unione Europea si attiva nel cofinanziare progetti nazionali, regionali e locali, per far ciò vengono indetti i Bandi di gara dove sono contenute tutte le notizie necessarie. Da ultimo è stato indetto il

¹⁴⁰ FSE è finalizzato a promuovere la coesione economica e sociale e a ridurre le disparità esistenti tra gli Stati e le diverse Regioni dell'Unione. Nell'ambito della politica di coesione. Il FSE ha il compito di migliorare le possibilità di occupazione e di impiego, favorendo un alto livello di occupazione e nuovi e migliori posti di lavoro. Sostiene azioni volte a rafforzare la produttività e la competitività e a promuovere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile.

Bando 2009 di “Lifelong learning programme”¹⁴¹ che vuole spingere le imprese ad incentivare iniziative di mobilità e di partenariato.

Un “Rapporto sulla formazione continua” è pubblicato annualmente dall’ISFOL. Il documento riporta una ricostruzione articolata ed esaustiva dell’intero sistema di formazione continua italiano; oltre alle attività condotte dai Fondi Paritetici, vengono riportati anche i risultati delle politiche di sostegno gestite dalle Regioni e dalle Province¹⁴².

Nell’ottica di intraprendere e proseguire il percorso verso un “sistema nazionale di formazione continua”¹⁴³, la pubblicazione del 2008 contiene i risultati del primo test di elaborazione realizzato sui dati provenienti dal nuovo “Sistema permanente di monitoraggio delle attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali”¹⁴⁴.

¹⁴¹ Ne fanno parte i progetti: Comenius, Erasmus, Leonardo Da Vinci e Grundy.

¹⁴² Tutti interventi praticati con il concorso delle risorse del Fondo sociale europeo e delle leggi 236/93 e 53/00.

¹⁴³ Come auspicato e promosso dall’Accordo Tripartito dell’aprile 2007 i cui autori furono: il Ministero del lavoro, le Regioni e le Parti sociali.

¹⁴⁴ “Sistema permanente di monitoraggio delle attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali”. Il Sistema, che entrerà a regime nel Gennaio 2009, è stato finanziato dal Ministero del Lavoro e realizzato da un gruppo tecnico congiunto formato da esperti e ricercatori di Isfol e Italia Lavoro S.p.A. con la condivisione e la collaborazione strettissima degli stessi Fondi Paritetici. Come nel caso precedente anche qui si tratta dunque di un frutto positivo di un percorso di integrazione tra diversi soggetti (Fondi, Ministero, Parti Sociali, Agenzie tecniche). Tratto dal sito: <http://www.isfol.it/Istituto/Attivita/Ricerche>.

Nella recente azione di riforma le Parti Sociali hanno attivato i Fondi Paritetici Interprofessionali; la contrattazione collettiva ha messo in risalto gli aspetti legati alla formazione dei lavoratori, le sedi di confronto interistituzionale si sono moltiplicate e specializzate ed infine, le risorse finanziarie disponibili sono aumentate e sono state messe a disposizione grazie ad un maggiore impegno della parte istituzionale e degli Enti incaricati.

Il report quantifica la formazione continua e la diversifica per settori¹⁴⁵, risulta evidente che nel settore delle costruzioni la percentuale di imprese formatrici è superiore alla media, di converso i settori in cui questa presenza è minore¹⁴⁶ sono quelli che hanno attraversato maggiori difficoltà negli ultimi anni.

Altra considerazione è che sovente nelle imprese si ritiene superfluo il ricorso alla formazione anche perchè si presume che

¹⁴⁵ Le assicurazioni sono il settore con la maggiore presenza di imprese formatrici (95,6%), seguite dal credito (89,1%), e dai settori della produzione e distribuzione di energia, gas e acqua (69,3), chimica-farmaceutica e raffinazione di petrolio (59,4), dai servizi tecnici e pubblicitari (59,2), di informatica (56,9), del commercio e manutenzione di autoveicoli (51,2), delle attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria (50,8) e della consulenza legale, contabile e di gestione (50,3).

¹⁴⁶ Per l'edilizia il dato è del 36,7%, dovuto soprattutto all'aumento dei corsi sulla sicurezza sul luogo di lavoro. In particolare l'industria tessile e dell'abbigliamento (13,2%), ma anche il comparto dell'ospitalità alberghiera e dei ristoranti (14,0) e il commercio al dettaglio (21,8). ancora troppo legati ad una dimensione familiare. Sono questi i settori nei quali è quindi prioritario intervenire utilizzando la leva del finanziamento pubblico per stimolare la domanda formativa delle imprese. Vedere Fondo Sociale Europeo, L. 236/93, L. 53/00 e Fondi Interprofessionali.

nell'azienda stessa esistano già le competenze necessarie; al contrario, almeno apparentemente, l'aspetto economico legato all'esborso di un eventuale costo aggiuntivo per gli interventi formativi¹⁴⁷ non viene vissuto come un problema. Buona parte della formazione è fatta sul posto di lavoro ed anche per questo è poco strutturata; quando è sviluppata in affiancamento o attraverso l'acquisizione di nuove tecnologie non viene nemmeno identificata come formazione¹⁴⁸.

In considerazione del fatto che il nostro tessuto industriale comprende una miriade di imprese spesso a conduzione familiare, conoscere preventivamente e poi aumentare il loro bisogno di formazione permette di intervenire in modo mirato e soddisfacente.

Per rilevare quanto costa la formazione non basta fare due conti, esiste un costo "reale" quale corrispettivo effettivamente pagato, un costo "apparente" quando la manodopera partecipa ad un corso di aggiornamento e pertanto non lavora e non produce. Generalmente si

¹⁴⁷ L'assistenza tecnica in questo contesto è assicurata dall'ISFOL. Per il dettaglio vedere il Trasferimento delle buone prassi nella formazione continua delle piccole e medie imprese. La presente azione mira ad analizzare le modalità di formazione per le piccole e medie imprese, al fine di rilevare casi di buone prassi e favorirne la diffusione e il trasferimento. In particolare saranno analizzate le buone prassi nella F.C. per piccole imprese di corsi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo. Dal sito: <http://portale.isfol.it/>.

¹⁴⁸ I corsi possono tenersi presso la sede dell'azienda / ente committente oppure presso sedi esterne concordate. Tratto da: Formazione in House - Progetti Speciali, l'offerta del Sole 24 ORE al sito: <http://www.formazione.ilsole24ore.com/formazione/progetti-speciali>.

sottovaluta il costo "nascosto" della formazione¹⁴⁹, così come il costo specifico e generale che la collettività paga e che deriva dalla non formazione dei soggetti adulti in condizione lavorativa.

II. Breve storia della bilateralità

La bilateralità deriva fundamentalmente dall'incontro di due necessità: quella dell'associazionismo economico-organizzativo delle imprese e l'altra di mutualità tra i lavoratori.

Nel tempo è divenuta una pratica sempre più complessa, partendo da un quadro di regole condivise, i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori operano congiuntamente su alcune tematiche di comune interesse, le sottraggono al conflitto con l'intento di poter operare congiuntamente per il bene comune.

Contrariamente a quanto si pensa gli Enti bilaterali o meglio, il concetto di bilateralità ha una tradizione antica. Seppure tornati solo recentemente alla ribalta¹⁵⁰, in taluni settori hanno un'origine

¹⁴⁹ Documento ISFIL, La Formazione Continua in Italia, Rapporto 2001. Dal sito www.isfol.it

¹⁵⁰ Articolo di Domenico Molino, La Bilateralità come opportunità di tutela del lavoro, di Coordinatore regionale Filt-Cgil Lombardia Settore Logistica Merci e Spedizioni, dal sito Filt-Cgil di Brescia, settembre 2008. Almeno dalla riforma del mercato del lavoro. La legge 30, cosiddetta Riforma Biagi, ha allargato il ruolo della bilateralità trasferendogli materie proprie dello Stato quali: funzioni di regolamentazione del mercato del lavoro, intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, certificazione dei contratti di lavoro.

addirittura ottocentesca che risale alle cosiddette Società di Mutuo Soccorso.

Nelle prime forme organizzate di tipo mutualistico gli operai iniziano a praticare vita associativa, condivisione dei comuni problemi e solidarietà di classe, cercano di fronteggiare non da soli ma con il sostegno reciproco le difficoltà e gli imprevisti di una dura vita di lavoro: il Mutuo Soccorso¹⁵¹ rappresentava in quel contesto e in quegli anni l'unica forma di tutela dei lavoratori e delle loro famiglie, quasi sempre indifese di fronte alle avversità di una malattia o di un infortunio invalidante.

Il quadro bilaterale odierno si presenta molto più ricco e articolato, sostanzialmente non è altro che una derivazione di due estese tipologie di Enti¹⁵² che possono avere natura confederale o in alternativa settoriale-categoriale.

L'edilizia e la grafica sono esempi significativi della bilateralità di categoria e datano agli anni '50 del secolo scorso la loro nascita formale. Più recentemente altri settori come il turismo, usano la

¹⁵¹ Le prime Società Operaie di Mutuo Soccorso nascono in Piemonte alla metà dell'Ottocento, in seguito all'emanazione nel 1848 dello Statuto Albertino che permetteva la libertà di associazione. Vedi Museo Civico di Palazzo Traversa.

¹⁵² P. Scuotto, M.Timi, *op. cit.*, pag. 14

bilateralità per rispondere a precise esigenze dei lavoratori¹⁵³ e contemporaneamente per affrontare problematiche comuni agli esercizi ed alle imprese del settore.

Tra gli organismi di natura interconfederale è indubbiamente il settore dell'artigianato a rappresentare l'esperienza più antica e radicata: un primo accordo per la sua costituzione risale al 1983¹⁵⁴. Anche precedentemente esistevano Enti bilaterali artigiani ma erano regionali e radicati soltanto in alcuni territori come Toscana, Marche ed Emilia Romagna. Il sistema nazionale e bilaterale dell'artigianato definitivamente si afferma tra il 1987 e il 1988.

Gli Enti bilaterali nascono per sviluppare attività di tipo assicurativo sia verso i lavoratori che verso le imprese, hanno il compito di colmare e di gestire in chiave mutualistica istituti contrattuali i cui costi non erano sopportabili dalle singole imprese e comunque non sostenuti dai sistemi di welfare¹⁵⁵ dell'epoca.

¹⁵³ Si veda in particolare: professionalità, stagionalità e flessibilità.

¹⁵⁴ Nasce come accordo progettuale. Successivamente si indica che il livello potrà essere regionale o provinciale e oggetto delle prestazioni la formazione, la mutualizzazione dell'indennità di malattia, infortunio, maternità, forme di sostegno al reddito, raccolta di quote a carico delle imprese con partecipazione dei lavoratori.

¹⁵⁵ A questo ambito appartengono quelle componenti del salario non sempre effettivamente esigibili dai lavoratori in condizioni di precarietà e stagionalità della prestazione. D. Paparella, *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper, Cesos, 2002. Tratto dal sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

L'avvio di questa esperienza ha origine nel settore edilizio per poi estendersi al settore agricolo ed a tutti quei comparti produttivi caratterizzati dalla presenza di piccole e piccolissime imprese, come nel caso dell'artigianato, del commercio e del turismo. A favorire lo sviluppo di iniziative fondate sulla bilateralità è stata l'assenza di adeguati ammortizzatori sociali in caso di perdita di lavoro e nel passaggio tra un'occupazione ed un'altra¹⁵⁶.

Accanto alle finalità assicurative ne persistono altre di carattere retributivo¹⁵⁷, viene loro attribuito un ruolo "mandatario dei datori di lavoro e dei lavoratori" poiché gestiscono benefici di natura privatistica e pattizia in materia retributiva soprattutto sulle quote di salario differito¹⁵⁸.

Durante questo periodo, un reticolo di Enti bilaterali a base locale e regionale si era costruito intorno ai sistemi di piccole e piccolissime imprese; secondo alcuni osservatori questo ha concorso a stabilizzare

¹⁵⁶ La previsione di organismi che assumessero una funzione di garanzia verso le imprese e i lavoratori per obbligazioni di tipo contrattuale determinate nella sfera di governo privato del rapporto di lavoro ha contribuito ad un processo di stabilizzazione e di irrobustimento del sistema delle imprese.

¹⁵⁷ D. Paparella, *op. cit.*, pag. 62.

¹⁵⁸ Si veda Cass., 10 febbraio 1987, n. 1442. M. Miscione, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la legge Merloni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, 1997, pag. 39-57; L. Bellardi, *Contrattazione territoriale ed Enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lavoro Informazione*, n. 1, 1997, pag. 17 ss.

l'occupazione ed ha contribuito al rafforzamento della competitività dei sistemi locali di piccole imprese.

Fino al 1993 le funzioni prevalenti erano di tipo assicurativo, retributivo e sindacale¹⁵⁹, successivamente si sono susseguiti accordi considerati strategici¹⁶⁰ alla riconversione degli Enti bilaterali e quattro di questi sono stati firmati durante il primo biennio degli anni '90¹⁶¹.

Da allora in poi lo Stato esercita la sua iniziativa attraverso l'affidamento parziale o totale di funzioni pubbliche alle organizzazioni rappresentative di interessi e nello specifico, a quelle dei lavoratori e degli imprenditori. Grazie alla concertazione triangolare realizzata con l'intervento dello Stato, il campo di

¹⁵⁹ Come portato di questa impostazione, la bilateralità ha contribuito all'estensione della sindacalizzazione e al consolidamento della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali nonché allo svolgimento dell'attività sindacale, favorendo il finanziamento delle attività di rappresentanza e di servizio ai lavoratori e la mutualizzazione dei costi dell'attività sindacale vera e propria.

¹⁶⁰ La vera svolta accade nel 1993, è infatti l'anno in cui sembrano coincidere tutte le premesse per il rilancio in Italia del confronto sul dialogo sociale, sulla partecipazione, anche in relazione ad alcune tematiche divenute di colpo centrali: istruzione e formazione professionale.

¹⁶¹ Protocollo di intesa del 20 gennaio 1993 tra Confindustria e OOSS su formazione professionale e organismi paritetici bilaterali. Accordo del 2 febbraio 1993 tra Organizzazioni artigianali e Organizzazioni sindacali su politiche formative, contratti di formazione-lavoro e politiche del reimpiego. Accordo del 13 maggio 1993 tra Confapi e OOSS su politiche formative, enti bilaterali, contratti di formazione-lavoro, politiche del reimpiego. Intesa raggiunta tra OOSS e Associazioni della cooperazione, accordo perfezionato il 23 luglio 1994.

intervento degli organismi bilaterali si amplia comprendendo materie più vicine all'interesse pubblico piuttosto che a quello privato¹⁶².

Le funzioni pubblicistiche affidate al sistema della bilateralità sono strettamente correlate al sistema di relazioni industriali presenti in quel territorio e in quel momento. Indubabilmente la formazione professionale¹⁶³ è risultata essere il terreno privilegiato di questo confronto, ha favorito lo sviluppo della bilateralità¹⁶⁴ anche perché di interesse comune a tutti i settori.

All'interno delle relazioni industriali del sistema italiano, il fenomeno del bilateralismo¹⁶⁵ viene considerato quale risorsa peculiare e pratica consolidata nel tempo e per questo agli inizi di questo millennio viene ulteriormente valorizzato. Grazie all'influenza

¹⁶² Si ha così lo sviluppo di funzioni che hanno rilievo pubblicistico nell'ambito di quelli che vengono definiti "governi privati" lasciando allo Stato una sorta di "controllo giuridico dell'autoregolazione sociale".

¹⁶³ Sull'esperienza della bilateralità nella gestione delle risorse formazione ante 1993 vedi: Cesos, *Il ruolo del sindacato nel campo della formazione professionale: gli organismi pari-tetici per la gestione della formazione*, Ministero del Lavoro, 1993. Per l'esperienza degli Enti bilaterali in tema di formazione professionale dopo il 1993. AA.VV., *La risorsa formazione nella gestione bilaterale delle parti sociali*, (s.l.), Chirone 2000, 1999.

¹⁶⁴ La bilateralità diviene una sede di elaborazione permanente degli interessi tra le parti che ne potenzia l'azione verso gli altri soggetti politici ed istituzionali. Gli Enti bilaterali affrontano così tematiche che ne stemperano i caratteri sindacali per assumere i connotati di ente integrativo delle politiche pubbliche a livello settoriale e locale.

¹⁶⁵ La L. n. 30/2003 è stata attuata dal d.lg. n. 276/2003, che quest'ultimo, a sua volta, è stato modificato ed integrato dal d.lg. 6.10.2004, n. 251. All'art. 2, 1° co., lett. h) d.lg. n. 276/2003. Valorizzazione in virtù della l. 14.2.2003, n. 30 e nel suo decreto attuativo d.lg. 10.9.2003, n. 276, Relazione di accompagnamento al d.lg. n. 276/2003. Vedi il "nuovo" ruolo degli enti bilaterali dal sito: <http://www.personaedanno.it/cms>.

delle politiche comunitarie e alla successiva Riforma del mercato del lavoro¹⁶⁶ le sono state affidate altre e “nuove”¹⁶⁷ funzioni.

Nonostante le apparenze, gli enti bilaterali non sono una creazione della Legge Biagi, la Riforma ha solo attribuito un riconoscimento legislativo a questi organismi bilaterali, è stata loro data la possibilità di svolgere una serie di attività e funzioni nell’ottica di concorrere alla realizzazione della Riforma stessa.

Innanzitutto gli enti bilaterali ramificati sul territorio, svolgevano e svolgono una serie di funzioni tipiche del welfare state¹⁶⁸, dopo la Riforma si aggiunge un’ulteriore novità in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro poiché viene loro

¹⁶⁶ Legge 30/2003. In particolare: art. 1, 2° comma, lett. m), nel punto primo, che gli enti bilaterali sono autorizzati a costituire agenzie per il lavoro, per poter svolgere la somministrazione di lavoro. art. 5, 1° comma, lett. b) che agli enti bilaterali viene affidata la funzione di certificazione del rapporto di lavoro.

¹⁶⁷ Regolamentazione del mercato del lavoro attraverso promozione di una occupazione regolare e di qualità; l’intermediazione nell’incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l’integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

¹⁶⁸ Dall’integrazione del reddito nei periodi di sospensione del lavoro a favore dei lavoratori licenziati per ragioni oggettive o economiche, alla formazione ed aggiornamento professionale per i lavoratori e gli imprenditori, dall’integrazione alle prestazioni economiche spettanti in caso di malattia, infortunio e maternità, all’assistenza e sostegno per soddisfare particolari bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie fino ad arrivare in alcuni casi all’assistenza per le vertenze in materia di lavoro.

offerta la possibilità di svolgere alcune attività sino ad allora riservate al monopolio pubblico¹⁶⁹, in definitiva la Riforma Biagi affida alla bilateralità tre specifiche aree.

Una delle competenze attiene alla strutturazione del mercato del lavoro ed anche alla gestione di prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito.

Con particolare riferimento al nuovo contratto di apprendistato, l'Ente bilaterale si fa carico della programmazione e della determinazione delle modalità di attuazione¹⁷⁰ della formazione professionale in azienda.

Sempre alla bilateralità si demanda la funzione certificatoria dei contratti di lavoro, anche in funzione di un corretto utilizzo dei contratti di somministrazione di lavoro e di appalto. Questo per

¹⁶⁹ Si vedano i servizi per l'impiego. È un'area caratterizzata da alcune luci e da molte ombre. Il superamento dei vincoli alla libertà di scelta del lavoratore da assumere è stato accompagnato dal tentativo di dare vita ad un sistema di servizi pubblici per l'impiego e dall'apertura a soggetti privati delle attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione e sostegno alla ricollocazione dei direttori. Questo ambizioso disegno ad oltre 10 anni dall'avvio non ha ancora prodotto i cambiamenti attesi. Intervento di P.A. Varesi, *Forme di lavoro non-standard e servizi per l'impiego*, 2009, recuperato al sito: <http://www.professionisti24.ilsole24ore.com>.

¹⁷⁰ G. Santonocito, *Le fasi operative della formazione*, Firenze, (s.n.), giugno 2009. Ogni intervento di formazione completo dovrebbe includere le seguenti quattro fasi: analisi dei bisogni formativi; progettazione dell'attività formativa; attuazione della formazione; valutazione dei risultati. È evidente che nel caso di formazione cosiddetta "a catalogo" il nocciolo delle prime due fasi sarà già stato attuato, portando alla luce bisogni formativi ricorrenti e comuni fra realtà diverse. Tratto dal sito: http://www.giuseppesantonocito.it/art_formaz.htm.

prevenire le controversie giudiziali¹⁷¹ sul piano della esatta qualificazione del contratto di lavoro, nonché dei processi di outsourcing.

Ancor oggi la bilateralità esprime aspetti e forme di responsabilità paritetica simili a quelli che le hanno generate, eppure queste stesse finalità originarie stanno diventando null'altro che accessorie¹⁷².

Le ultime attività e le ulteriori funzioni che volta per volta hanno implementato lo strumento bilaterale, sembrano dover supplire o integrare proprio gli strumenti universali necessari a coniugare le esigenze di giustizia sociale con la competitività delle imprese.

Sempre più spesso, attraverso l'esperienza relativamente collaudata degli Enti bilaterali, le parti sociali e il legislatore hanno inteso e intendono favorire uno sviluppo di ammortizzatori sociali, finanziati e gestiti su base mutualistica ed extra-statuale, senza che ciò comporti eccessivi oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

¹⁷¹ All'insorgere di una controversia, sia durante che alla fine di un rapporto di lavoro, le parti devono tentare una conciliazione. Il tentativo è obbligatorio e solo dopo il suo eventuale fallimento si può adire a un arbitrato. Il fatto che la legge investa l'arbitrato di un potere tra le parti non allenta il controllo della stessa: un arbitrato condotto al di fuori delle disposizioni di legge, del contratto o dell'accordo collettivo sarebbe viziato e quindi nullo. Dal sito: www.ilcontrattodilavoro.it è un sito di proprietà di Cambiolavoro S.r.l.

¹⁷² Nelle società a welfare avanzato, sono di regola riservate alla collettività, allo Stato.

Da ultimo in recenti interventi ministeriali, la bilateralità è stata definita come una forma di “controllo sociale organizzato” oppure di “governo del mercato del lavoro”¹⁷³.

Questo modifica ancor di più il ruolo delle parti sociali che, attraverso questi Enti sono delegati a esercitare funzioni altrimenti ed altrove esercitate dallo Stato: pensiamo alla gestione di previdenza e sanità oppure alla vasta problematica inerente alla sicurezza sui luoghi di lavoro¹⁷⁴.

L’eventualità che il sistema di gestione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro si possa basare esclusivamente sui controlli effettuati dagli Enti bilaterali che sono amministrati dalle parti sociali, ragionevolmente può essere vista come una cessione incondizionata agli Enti bilaterali di competenze in materia proprie della pubblica Amministrazione densa di pericolosi

¹⁷³ Tito Boeri, *Enti Bilaterali: Cogestione pericolosa*, La Repubblica, 29.04.2009. Riferisce la citazione del Ministro Sacconi durante una riunione dei quadri sindacali della Cisl.

¹⁷⁴ D. Lgs. 9 aprile 2008 n. 81 - Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Vedi anche Accordo 20 novembre 2008 Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano Accordo tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per individuare le priorità per il finanziamento di attività di promozione della cultura e delle azioni di prevenzione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, in G.U. 20 febbraio 2009, n. 42.

conflitti d'interesse a discapito della tutela della salute dei lavoratori¹⁷⁵.

Da più parti è stato sottolineato che quegli aspetti di iniquità e inefficienza di cui il nostro sistema è pervaso, devono essere attenuati o definitivamente risolti dal Governo centrale o locale, anche attraverso un'azione virtuosa delle proprie amministrazioni. Solo il legislatore può attuare una revisione strutturale e di stampo universalistico delle politiche sociali pubbliche mentre invece l'ausilio bilaterale può solamente concorrere in chiave complementare e non certo sostitutiva.

Questo ultimo concetto viene rafforzato da quanti¹⁷⁶ sostengono che la bilateralità deve essere esperienza locale di cooperazione soprattutto fra le piccole imprese e lavoratori, deve promuovere risorse comuni ma private come ad esempio i marchi di qualità; può

¹⁷⁵ D.P.C.M. 21 dicembre 2007, Coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in G.U. 6 febbraio 2008, n. 31.

¹⁷⁶ Gino Rubini, articolo di diario prevenzione, Le Regioni: il polpettone preparato da Sacconi è immangiabile del 29/04/2009. Si riferisce alle aberrazioni giuridiche contenute negli articoli 2 bis e 10 bis non potevano essere accolte come proposte d'innovazione: sono state valutate per quello che sono: escamotages per "salvare" i manager e i dirigenti responsabili di gravi negligenze rispetto alla adozione e alla supervisione di sistemi efficaci di gestione dei rischi nei luoghi di lavoro. Il tentativo di "scaricare" verso il basso della gerarchia aziendale fino ai lavoratori responsabilità indebite è, per ora, bloccato. Dal sito <http://www.diario-prevenzione.it>.

essere un buon strumento integrativo, che si aggiunge ma che si non sostituisce alle prestazioni fornite dallo Stato¹⁷⁷.

Sulla base di questo quadro normativo¹⁷⁸, si sono creati due opposti schieramenti: il primo considera gli Enti bilaterali “come una sorta di frontiera del futuro, come il modo specifico con cui i sindacati possono ri-valorizzare la loro funzione” invece il secondo li considera come “strumento di ... corruzione delle stesse funzioni naturali della rappresentanza sindacale”¹⁷⁹.

Senza voler privilegiare alcuno degli schieramenti è chiaro ed evidente che come in qualsiasi altro sistema innegabilmente anche in quello bilaterale esistono elementi di criticità.

Innanzitutto gli Enti bilaterali sono di derivazione contrattuale ed i modelli contrattuali si diversificano tra realtà e realtà¹⁸⁰, se il modello contrattuale è provinciale allora anche l'Ente bilaterale lo è, ma se gli Enti che erogano prestazioni sono strumenti tecnici allora devono fare i conti con il mercato, se hanno delle strutture tecniche

¹⁷⁷ Tito Boeri, *op. cit.*, pag. 69.

¹⁷⁸ Sicuramente la bilateralità, con la sua istituzionalizzazione nella L. n. 30/2003, può rappresentare un sistema di implementazione della partecipazione diffuso in tutti i settori e in tutti i territori.

¹⁷⁹ P. Scuotto, M. Timi, *op. cit.*, pag. 14.

¹⁸⁰ Basta citare la contrattazione che può essere territoriale, regionale inoltre può assumere caratteristiche multiple e derivanti dal disegno della contrattazione

che costano e la dimensione territoriale non è idonea a raggiungere una “massa critica”¹⁸¹ quale soluzione adottare?

Sorgono delle strutture che non sempre si giustificano, inoltre le strutture si possono autoalimentare e la crisi dei sistemi associativi può ulteriormente spingere nella direzione di favorire la nascita di queste strutture autoreferenziali. Il rischio che ne deriva è che alcune di queste strutture che pure nascono per obiettivi condivisibili, finiscano per avere costi di gestione talmente alti che mettono in discussione le stesse prestazioni¹⁸².

Questi Enti gestiscono quantità economiche non indifferenti; anche per tutelare le organizzazioni e le persone che vi lavorano¹⁸³ conviene che le strutture siano sempre più certificate, con un’adeguata divisione tra la gestione, l’indirizzo e il controllo. Come pure non si

¹⁸¹ M. Fabbri, *op.cit.*, pag. 72.

¹⁸² Attorno a questo nodo abbiamo un elemento di criticità di alcune di queste strutture perché se i costi di gestione sono superiori al 10% non si è più competitivi e si rischia di fare un’operazione che è contraria agli stessi deliberati e agli stessi statuti in base ai quali sono richiesti i contributi alle imprese.

¹⁸³ Siamo in presenza di un sistema che, anche dal punto di vista economico, è probabilmente molto superiore al sistema associativo e rispetto al quale la trasparenza e il controllo diventano fondamentali. Un’ipotesi di soluzione potrebbe essere quella di far riconoscere il sistema degli Enti bilaterali in quanto associazione di pubblica utilità per consentire con precisione di realizzare la separazione tra l’attività gestionale e quella di indirizzo e controllo, istituendo per lo svolgimento delle attività commerciali una SRL apposita, promossa dall’Ente bilaterale.

può prescindere dalla qualità della gestione, dalla trasparenza amministrativa e dalla chiarezza degli statuti e dei regolamenti¹⁸⁴.

III. Natura giuridica e obbligatoria degli Enti Bilaterali.

Gli enti bilaterali nel nostro ordinamento giuridico sono equiparati alle associazioni non riconosciute¹⁸⁵ e la regolamentazione di riferimento si attiene al codice civile¹⁸⁶.

Le associazioni di questo tipo esistono in molte realtà della società civile ad esempio possono essere: studentesche, sportive, ricreative, circoli culturali e molto altro ancora. Nel quadro nazionale particolare rilevanza rivestono quelle costituite dai partiti politici e dalle organizzazioni sindacali¹⁸⁷ mentre, citando un caso di giurisprudenza

¹⁸⁴ Oggi, per fortuna, le norme fiscali e le norme che sono intervenute sulle trasformazioni delle associazioni hanno imposto dei limiti e una maggiore trasparenza.

¹⁸⁵ Le associazioni non riconosciute prendono vita, come quelle riconosciute, dall'accordo degli associati: tale accordo si manifesta nel contratto di associazione, cioè nell'atto costitutivo. Le Associazioni in parola vengono definite "non riconosciute" in quanto sono prive di personalità giuridica. Nozione prelevata dalla documentazione Inps, vedi al sito <http://www.agenziaentrate.it>.

¹⁸⁶ Codice Civile, Capo III: Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36 Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute; Art. 37 Fondo comune; Art. 38 Obbligazioni; Art. 39 Comitati; Art. 40 Responsabilità degli organizzatori; Art. 41 Responsabilità dei componenti. Rappresentanza in giudizio; Art. 42 Diversa destinazione dei fondi. Sebbene la legge consenta di dare vita ad un'Associazione non riconosciuta anche per mezzo di un semplice accordo verbale, la pratica invalsa, ed intuibili ragioni di funzionalità, fanno sì che l'Associazione non riconosciuta si costituisca, di regola, a mezzo di un atto scritto quale è il contratto di associazione. basato su due principali componenti: l'atto costitutivo, che dà vita all'associazione identificandone e fissandone gli elementi di avvio e di riferimento; lo statuto, destinato a regolare il funzionamento a regime dell'associazione.

¹⁸⁷ Sia quelle dei lavoratori che quelle dei datori di lavoro. Vedasi la giurisprudenza di legittimità, Cass. civ., sez. lav., 6 luglio 2000, n. 9043, MGI, 2000

per fare l'esempio opposto: lo spaccio aziendale di un'azienda agricola che distribuisce generi in natura ai propri dipendenti non può considerarsi alla stessa stregua.

I primi oltre ad avere natura collettiva, sono organizzati in modo stabile e sono provvisti di strumenti finanziari ed anche organizzativi adeguati per lo svolgimento di una attività comune di autotutela¹⁸⁸ che invece risultano essere inesistenti nel secondo caso, dove inoltre si rileva la mancanza di scopo comune¹⁸⁹.

La gestione degli Enti Bilaterali è affidata al Consiglio di Amministrazione¹⁹⁰, i componenti sono designati direttamente dalle organizzazioni sindacali che hanno aderito all'accordo istitutivo e

¹⁸⁸ In assenza di una legislazione di attuazione dell'art. 39, parte II, Cost. per la relativa disciplina occorre far riferimento alla normativa dettata dagli artt. 36, 37 e 38 c.c. Ne consegue che le suddette associazioni, in base all'art. 36, 2° co., c.c., possono stare in giudizio nelle persone alle quali dal rispettivo statuto è attribuita, secondo l'usuale terminologia, la presidenza o la direzione, salvi restando i principi più volte affermati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di elementi rilevanti ai fini dell'esistenza di una associazione non riconosciuta con riguardo agli organismi interni (sezioni, rappresentanze sindacali aziendali ecc.) delle associazioni stesse ai quali, com'è noto, può essere riconosciuta la possibilità di stare in giudizio autonomamente, sempre per mezzo delle persone indicate nell'art. 36 citato.

¹⁸⁹ Caso per cui: in forza di ccnl si vuole assicurare un pagamento anticipato o in acconto, di salari e stipendi. Trib. Monza 19 ottobre 1982, FI, 1983, I, 1745, in cui è stata respinta l'opposizione a decreto ingiuntivo dell'azienda agricola, che deduceva la propria carenza di legittimazione passiva di fronte al decreto ingiuntivo ottenuto da un fornitore dello spaccio aziendale.

¹⁹⁰ Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Roma, Direzione Generale per l'attività ispettiva, Prot. n° 3149 del 22 dicembre 2005. Solitamente è a composizione rigida, composta cioè da un numero fisso di persone.

sono strettamente paritetici: una metà degli amministratori rappresenta i datori di lavoro e l'altra i lavoratori.

Proprio la presenza di questi due centri di interesse ben diversificati quali sono i sindacati antagonisti¹⁹¹, individua una diversità tra gli Enti bilaterali e le associazioni non riconosciute poiché, in quest'ultimo caso prevale la comunanza di scopo che caratterizza direttamente e nella stessa maniera la posizione giuridica degli associati. Anche il sistema puramente mutualistico differisce dal sistema degli Enti bilaterali: nel sistema della mutualità¹⁹² l'adesione è sempre volontaria viceversa, sia pure con qualche incertezza della normativa e con diversità a seconda del settore d'appartenenza, nel secondo caso l'adesione è sostanzialmente obbligatoria¹⁹³.

Le associazioni che vengono definite “non riconosciute” sono prive di personalità giuridica, eppure anche questi Enti possono essere considerati centri d'imputazione di situazioni giuridiche soggettive,

¹⁹¹ Il ruolo degli enti bilaterali, per coniugare esigenze di giustizia sociale ed esigenze di competitività delle imprese, risulta assai valorizzato nella L. 14.2.2003, n. 30 e nel suo decreto attuativo. Si veda D.lgs. 10.9.2003, n. 276 e la Relazione di accompagnamento. C. Cester, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Diritto e Lavoro*, n. 2, 211-218.

¹⁹² M. Fabbri, *op. cit.*, pag. 72.

¹⁹³ Per gli Enti Bilaterali si persegue un interesse più lungimirante che implica il riconoscimento reciproco tra le parti. Il sistema mutualistico pare essere più debole perché l'adesione avviene se c'è l'interesse economico delle imprese.

per questo nel nostro ordinamento si è ritenuto che anch'essi dovessero avere capacità giuridica.

Nello specifico caso degli Enti bilaterali già una sentenza del 1986¹⁹⁴ ha ribadito che gli stessi possono essere configurati come Enti di fatto, dotati di autonomia ed idonei ad essere titolari di rapporti giuridici propri, distinti dai soggetti che ad essa hanno dato vita e da coloro¹⁹⁵ ai quali sono destinati i servizi e le prestazioni che ne costituiscono gli scopi¹⁹⁶. L'amministratore è responsabile della corretta gestione dell'associazione inoltre, in virtù di un principio sancito dalle norme sia fiscali che interpretative, risponde anche della concreta fornitura di quelle prestazioni che rientrano nella contribuzione. Attualmente il sistema generale degli Enti bilaterali è espressione del sistema contrattuale¹⁹⁷, deve adottare la modalità di

¹⁹⁴ Ritornando alla natura giuridica degli enti bilaterali, la giurisprudenza di legittimità Cass. civ., sez. lav., 6 marzo 1986, n. 1502, MGL, 1986

¹⁹⁵ Nello specifico sono i datori di lavoro e i lavoratori. Non hanno personalità giuridica tuttavia sono dotate di una relativa autonomia patrimoniale anche se soltanto imperfetta. In particolare: la legge riconosce validità agli accordi degli associati relativamente all'ordinamento interno e all'amministrazione (art. 361). Si tratta infatti di atti di autonomia privata che sono pienamente vincolanti per coloro che vi hanno aderito purché rispettino i miti stabiliti dall'ordinamento a tutela dell'interesse generale; i contributi degli associati e i beni con questi eventualmente acquistati formano il fondo comune dell'associazione. Il fondo comune è vincolato al raggiungimento dello scopo proprio dell'ente, pertanto i creditori particolari degli associati non possono agire su di esso.

¹⁹⁶ Pertanto essi hanno la capacità processuale di stare in giudizio in persona dell'organo che ne ha per statuto la rappresentanza legale, questa è la figura del presidente. In tal modo, la giurisprudenza, li ha assimilati alle associazioni non riconosciute; ma non ha mancato di sottolineare come l'assimilazione non equivale a identità.

¹⁹⁷ Gli Enti bilaterali, essendo espressione del sistema contrattuale, sono istituiti dalle

rappresentanza diretta dei soggetti aderenti e ne consegue che non può esercitare il principio dell'adesione obbligatoria; solo il Parlamento potrebbe intervenire quando e se approverà la legge sulla rappresentanza dei soggetti e la norma erga omnes sui contratti.

Già dalla Riforma del mercato del lavoro¹⁹⁸, la normativa che ha sostenuto la bilateralità è sempre stata orientata ad applicare un modello premiale più che strettamente sanzionatorio. Questo nuovo approccio è stato sperimentato anche per fare emergere il lavoro nero: invece di punire si cerca di invogliare con una qualche forma di incentivo chi vuole uscire dalla clandestinità. Recentissimamente anche il rientro dei capitali dall'estero si è pensato dovesse essere in qualche modo agevolato.

• Sulla obbligatorietà un intervento Ministeriale¹⁹⁹ ha acclarato che

parti sociali firmatarie dei contratti di lavoro nazionali e regionali. Questo aspetto rappresenta un limite dal punto di vista della rappresentanza e della rappresentatività,

¹⁹⁸ Legge Biagi, legge 30/2003. La Riforma sostiene la collaborazione tra le rappresentanze dei lavoratori e degli imprenditori attraverso la libera creazione di organismi dalle stesse gestiti peer obiettivi condivisi (enti bilaterali). All' art. 5 dedicato alla collaborazione tra organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori: Agli Enti bilaterali sono in particolare affidati vari compiti che rafforzano i servizi alle persone che cercano lavoro (collocamento), che entrano o rientrano nel mercato del lavoro (formazione), che stipulano contratti di lavoro (certificazione della volontà delle parti). In questo modo la riforma intende promuovere un modello di relazioni industriali di tipo partecipativo-collaborativo.

¹⁹⁹ Modifica dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71 (articolo 10, legge 14 febbraio 2003, n. 30) Circ. Min. welfare 15 gennaio 2004, n. 4, cit. Il problema dell'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi ai fini del godimento dei benefici normativi e contributivi. La locuzione "integrale rispetto degli accordi e contratti" (contenuta nel nuovo testo dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, in luogo della originaria espressione "integrale rispetto degli istituti economici e

qualora una disposizione di legge imponesse l'iscrizione a un sindacato o ad Enti di derivazione sindacale come quelli bilaterali, la stessa sarebbe posta in contrasto con l'art. 39 Cost. il quale sancisce il principio di libertà sindacale, e di libertà sindacale negativa in particolare²⁰⁰.

Gli Ee.Bb. sono istituiti ed inseriti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro con accordo tra le parti sociali. Il contratto collettivo come i contratti in generale ha forza di legge tra le parti²⁰¹, attualmente il riferimento al contratto di categoria rileva la giusta retribuzione²⁰². Individuare la retribuzione applicabile al lavoratore significa misurare oltre alla paga base anche fattori quali le ferie

normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro") subordina il riconoscimento dei benefici economici e contributivi alla integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi, e non anche della parte obbligatoria di questi ultimi. oltre che con i principi di diritto comunitario della concorrenza.

²⁰⁰ F. Carinci, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, n.2, 2003, pag. 206; L. Mariucci, *Interrogativi sugli Enti bilaterali*, in *Lav. giur.*, 2003, pag. 171; G. Z. Grandi, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lav. giur.*, n. 2, 2003, pag. 194.

²⁰¹ Vedi all'art. 1372 c.c. Valido tra gli iscritti alle associazioni stipulanti. Un'azienda può scegliere se iscriversi o non iscriversi ad un'associazione di categoria, ma se si iscrive è obbligata ad applicare il contratto stipulato dalla propria associazione. Vedi art. 2070, comma 1, c.c.

²⁰² Vedi regola della «retribuzione sufficiente» contenuta nell'art. 36 della nostra Costituzione: «Il lavoratore ha diritto a una retribuzione ... in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Cass. 27 gennaio 1989, n. 513, in *Mass. giust. civ.*, 1989, 1.

annuali retribuite, i riposi e i permessi retribuiti, gli scatti di anzianità e la tredicesima mensilità²⁰³.

In particolare le Casse edili diversamente da altri Enti bilaterali, erogano in favore dei lavoratori alcune prestazioni in sostituzione di obblighi dovuti dal datore di lavoro. Anche la Cassazione in una delle sue pronunce, ha precisato che gli accantonamenti e le contribuzioni alle suddette Casse si considerano parte della retribuzione²⁰⁴.

Seguendo questa impostazione, le clausole contrattuali in materia di iscrizione e versamenti alle Casse edili pare debbano essere ricondotte non alla parte obbligatoria del contratto collettivo, ma a quella economico-normativa. Conseguentemente, l'iscrizione e il versamento alla Casse edili si configurerebbe come un vero e proprio

²⁰³ La giurisprudenza di Cassazione è prevalentemente orientata per un verso, nel senso della necessità ex art. 36 Cost. del confronto tra “il complesso delle voci retributive corrisposte al lavoratore”, indipendentemente dalla loro denominazione e distribuzione nel caso concreto, e il trattamento minimo stabilito dalla contrattazione collettiva; per altro verso nel senso della esclusione, dallo standard collettivo che deve essere assunto come riferimento, degli elementi della retribuzione aggiuntivi rispetto alla “paga-base di fatto” (“minimo tabellare” più indennità di contingenza previsti dal contratto nazionale, quali in particolare gli aumenti periodici di anzianità), l'elemento sostitutivo del premio di produzione quando esso non sia stato contrattato al livello aziendale o le mensilità aggiuntive oltre la tredicesima. Cass. 8 agosto 2000, n. 10465, in Mass. giust. civ., 2000, 1748.

²⁰⁴ Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, cit., in motivazione, che richiama l'art. 29, comma 3, D.L. 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge n. 341/ 1995.

obbligo per le imprese che operano nel campo degli appalti pubblici e privati.

Anche il Ministero del Lavoro²⁰⁵ propende per l'obbligatorietà, ai fini del rilascio del Durc, dell'iscrizione alle Casse edili nonché dei relativi versamenti per tutte le imprese del settore edile che operano nel campo degli appalti pubblici e privati. Secondo alcuni l'interpretazione adottata dalla circolare ministeriale pone forti dubbi di costituzionalità²⁰⁶ ma tali dubbi potrebbero almeno in parte essere superati ritenendo l'iscrizione e il versamento alle Casse edili come un onere piuttosto che un obbligo per le aziende che vogliono lavorare negli appalti pubblici e privati²⁰⁷.

Per stare a quest'ultimo aspetto, la certificazione nell'edilizia garantisce che non ci sia concorrenza sleale tra le imprese, queste per

²⁰⁵ Circolare n. 5/2008 ministero del lavoro (DURC, documento unico di regolarità contributiva). Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha emanato la Circolare n. 5 del 30 gennaio 2008 con cui chiarisce alcuni punti oscuri relativi al DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva). Il DURC non può essere sostituito da una autocertificazione (sentenza n. 4035 del 25 agosto 2008 del Consiglio di Stato); la Legge finanziaria 2007 (L. 296/2006), ha previsto che l'accesso delle aziende ad ogni tipo di beneficio, normativo o contributivo, sarebbe stato subordinato al suo possesso.

²⁰⁶ L'art. 4 del D.M. 24 ottobre 2007, alla luce dell'interpretazione adottata dalla circolare ministeriale, pone forti dubbi di costituzionalità per contrasto con l'art. 39 Cost.

²⁰⁷ M. Miscione, *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, ha sostenuto la tesi dell'«onere» dell'iscrizione agli Enti bilaterali in relazione alle imprese artigiane che intendevano beneficiare degli sgravi e fiscalizzazione connessi al contratto di solidarietà (art. 4, comma 2, legge n. 451/1994 che ha sostituito il comma 8 dell'art. 5, legge n. 236/1993). Sul punto si rinvia a G. Spolverato e A. Piovesana, *Durc: versamenti alle Casse edili e benefici normativi*, in *Dir. prat. lav.*, 2008, n. 12, pag. 735.

poter partecipare a gare pubbliche devono avere la certificazione di adesione ad una Cassa edile²⁰⁸.

La “regolarità contributiva allargata” nasce nella Regione Umbria, a seguito degli eventi sismici del 1997. Per procedere ad una ricostruzione funzionale oltre che legalizzata viene emanata la Legge Regionale²⁰⁹ n. 61 nel 1998: sia le pubbliche amministrazioni che i soggetti privati hanno l’obbligo di richiedere alle imprese operanti nel territorio la certificazione dei versamenti contributivi, previdenziali e assicurativi relativi ai lavoratori dipendenti utilizzati negli interventi di ricostruzione stessi.

Al fine di semplificare il procedimento amministrativo, la Giunta regionale adotta uno schema di contratto di appalto tipo oltre alla sicurezza nei cantieri, contempla la verifica della regolarità contributiva²¹⁰, previdenziale e assicurativa e per questo promuove

²⁰⁸ Ciò vale anche per la recente riaffermazione della responsabilità solidale fra committente, appaltatore e subappaltatore rispetto all’obbligazione contributiva”. M. Fabbri, *op.cit.*, pag. 72.

²⁰⁹ Legge 30 marzo 1998, n. 61 recante: “Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle Regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi”. In seguito la Regione Umbria, in attuazione di quanto previsto nella citata legge n. 61/1998, ha emanato la legge regionale 12 agosto 1998, n. 30 recante “Norme per la ricostruzione delle aree colpite dalle crisi sismiche del 12 maggio 1997, 26 settembre 1997 e successive” che, all’art. 4, comma 4, nel disciplinare gli “Interventi a favore dei privati”.

²¹⁰ La regolarità contributiva dell’impresa, “formale e sostanziale” secondo quanto affermato nei paragrafi di cui sopra, in quanto relativa sia a un DURC regolare che congruo, atteso che viene effettuata anche la verifica di congruità dell’incidenza della manodopera impiegata nello specifico cantiere interessato dai lavori.

intese con Inps, Inail e Casse edili. Il percorso regionale prosegue per tappe successive²¹¹ e finalmente venne istituito lo Sportello Unico per il rilascio del Durc, ubicato materialmente presso le sedi delle Casse edili²¹².

La ratio che ha mosso il legislatore regionale in materia è stata duplice: da un lato si è inteso apportare una grande innovazione procedurale amministrativa per ottenere un unico documento sul quale si esprimono tre enti/organismi e dall'altro si è inteso portare avanti una azione di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare in edilizia che incide necessariamente, sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori²¹³.

Questa esperienza locale ha dato risultati positivi; la disciplina contrattuale di settore si evolve in normativa di riferimento per la

²¹¹ Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 560/1999, in attuazione al disposto del sopra citato art. 4 della L.R. n. 30/1998, è stato approvato un Protocollo d'intesa tra la Regione Umbria, l'Inps, l'Inail e le Casse edili di Perugia e Terni.

²¹² La procedura prevista è la seguente: lo Sportello Unico, espletate le verifiche presso gli enti competenti, rilascia il Durc su richiesta dell'impresa esecutrice dei lavori o del committente. Il Durc, che può avere contenuto positivo o negativo, vincola la liquidazione delle rate di contributo da parte dei comuni a favore degli aventi diritto (committenti). Nel caso in cui le imprese appaltatrici e subappaltatrici risultino irregolari, i Comuni chiedono allo Sportello Unico la quantificazione della situazione debitoria dell'impresa nei confronti di ogni singolo ente e provvedono a liquidare le somme dovute agli enti, detraendole dagli importi da erogare a favore degli aventi diritto che poi esercitano azione di rivalsa nei confronti dell'impresa inadempiente.

²¹³ La certificazione investe soggetti privati e amministrazioni consentendo, con una unica richiesta e con una semplificazione delle procedure di controllo, di ottenere un unico documento sul quale si esprimono tre enti/organismi. Vedi l'allargamento della verifica alla congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nello specifico cantiere.

regolamentazione degli appalti sia pubblici che privati²¹⁴ con la possibilità di estenderla a settori diversi da quello dell'edilizia.

Anche in questo caso il legislatore ha preferito intervenire seguendo un approccio “premile” perciò l'obbligo di richiesta del Durc è esteso per tutte quelle imprese che, indipendentemente dal settore di provenienza, vogliono accedere a benefici e sovvenzioni comunitarie per la realizzazione di investimenti²¹⁵. Ulteriori sviluppi si sono succeduti e da ultimo, i “benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale” sono subordinati appunto “al possesso, da parte dei datori di lavoro del Documento unico di regolarità contributiva”, secondo l'esplicito dettato normativo²¹⁶.

²¹⁴ Vedi Protocollo d'intesa sottoscritto il 15 aprile 2004 tra le associazioni di categoria delle parti sociali e gli enti previdenziali per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).. Le circolari Inps 26 luglio 2005, n.92 ed Inail 25 luglio 2005, n.38, dal testo unificato approvato dal Ministero del lavoro, si è data attuazione a tale convenzione; per i tratti essenziali della disciplina. P. Pennesi, D. Papa, *Documento unico di regolarità contributiva: le regole per il rilascio*, in Dir. Prat. Lav. , n. 33, 2005, pag.1793 ss.

²¹⁵ Ulteriore sviluppo si è avuto con l'emendamento al d.l. n.223/2006 (cosiddetto “decreto Bersani”), convertito in legge n.248/2006, contenente misure per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro (cfr. in particolare art.36 bis, comma 8. Secondo cui “le agevolazioni di cui all'articolo 29 del decreto legge 23 giugno 1995, n.244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n.341, trovano applicazione esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro del settore edile in possesso dei requisiti per il rilascio della certificazione di regolarità contributiva da parte delle Casse edili.

²¹⁶ Vedi art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, Finanziaria 2007 a far data dal 1° luglio 2007. Per quanto concerne il rispetto delle norme di legge in materia di lavoro e previdenza, nonché delle disposizioni contenute negli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, al fine di fruire di benefici

Oltre agli interventi della legislazione nazionale²¹⁷, si sono aggiunte regolamentazioni e convenzioni che ne hanno perfezionato l'applicazione anche in altri settori. Ad oggi il Durc è richiesto solo per i settori dell'agricoltura ed edilizia, in attesa dell'emanazione dell'apposito decreto ministeriale necessario ad estenderlo agli altri settori. Nel panorama nazionale ma a livello locale, sono sorti enti bilaterali cosiddetti "atipici" perché costituiti da associazioni datoriali e/o sindacali non firmatarie del Ccnl²¹⁸.

Il Ministero del Lavoro nega agli Enti bilaterali atipici l'esercizio delle prerogative proprie degli Ee.Bb. tipici e precisa che i primi: "non potranno vedersi attribuire le importanti funzioni di cui al decreto 276/2003, ma questo non significa che siano Enti fuori legge

normativi e contributivi. Tale disposizione, dato il suo valore immediatamente precettivo, è subito entrata in vigore, stanti i chiarimenti forniti dal Ministero del Lavoro con nota 17 luglio 2007, n. 9503

²¹⁷ La disciplina normativa in materia trova fondamento, rispettivamente, per quanto riguarda gli appalti pubblici nell'art. 2, commi 1, 1 bis e 2, del D.L. n. 210/2002, come convertito dalla legge n. 266/2002 (successivamente confermato dall'art. 38 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163), e per gli appalti privati nell'art. 3, comma 8, lett. b-bis) e b-ter), del D.Lgs. n. 494/1996 (Prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili), come modificato dal D.Lgs. n. 276/2003 e dal D.Lgs. n. 251/2004 (Disposizioni correttive del d.lgs n. 276/03, in materia di occupazione e mercato di lavoro).

²¹⁸ I cosiddetti enti bilaterali "atipici". Ovvero quelli costituiti da associazioni prive del carattere della maggiore rappresentatività comparata. Vedi Ministero del Lavoro, nota 29 luglio 2005, n. 15/19814, che pone l'attenzione su casi di costituzione a livello locale di enti bilaterali ad opera di organizzazioni sindacali dei datori di lavoro non firmatarie del c.c.n.l. del commercio.

e che non possano continuare a svolgere le funzioni già svolte in passato dagli Enti bilaterali nei diversi settori"²¹⁹.

Definitivamente: gli Ee.Bb. abilitati e legittimati²²⁰ allo svolgimento delle funzioni previste dal legislatore, sono solo quelli costituiti secondo le disposizioni contenute nei contratti collettivi stipulati da “organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative”.

IV. Come e dove sono stati istituiti.

Assai variegata sono le forme della bilateralità per denominazione, tipo e provenienza delle risorse, ambito di intervento; possono spaziare dal livello aziendale, territoriale e nazionale²²¹. Di fatto costituiscono un sottosistema del “sistema” delle relazioni industriali, sono luoghi di confronto tra le parti sociali dove si affrontano

²¹⁹ Il richiamo alla Nota del Ministero del Lavoro 29 luglio 2005. Il caso, sollevato dalla Direzione provinciale del lavoro di Modena, riguardava alcuni enti costituiti a livello locale nel settore del commercio da associazioni datoriali e dei lavoratori non firmatarie del contratto collettivo nazionale del settore.

²²⁰ L'art. 2 del D.M. 24 ottobre 2007. Vedilo in *Dir. prat. lav.*, 2008, 7, 460. in materia di Durc. L'art. 2, D.M. 24 ottobre 2007 fa riferimento alle Casse Edili costituite da una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro stipulanti il Ccnl che siano, per ciascuna parte, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Il Ministero richiama sul punto una propria precedente nota (20 novembre 2007) in cui aveva adottato la medesima posizione.

²²¹ M. Lai, *Appunti sulla bilateralità*, *Dir.Rel.Ind.*, n.4/2006, pag. 1020; S. Leonardi, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Dlri 2004*, pp.443 ss.; dello stesso autore *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato ?*, Ediesse, Roma, 2005.

tematiche²²² di interesse comune, queste possono essere ricomprese in due macro aree che attengono:

- alla retribuzione, per rendere effettivi diritti retributivi altrimenti non facilmente esigibili a causa dell'elevata frammentazione sia delle imprese come dei rapporti di lavoro ed anche per favorire la lotta al lavoro sommerso soprattutto in quei settori più compromessi.
- al welfare, per dare piena applicazione ai Ccnl come pure per integrare o ricalibrare il welfare statale²²³.

Proprio per questo sono stati istituiti in settori ad alta frammentazione sia delle imprese che del lavoro quali sono appunto: l'artigianato, il commercio, il turismo, l'agricoltura e l'edilizia.

Quello dell'artigianato è il comparto dove più si è sviluppato il sistema della bilateralità: è un ente intercategoriale e confederale. Il

²²² Per retribuzione: ferie, gratifiche, per welfare: sostegno al reddito, sanità, formazione. Un primo esempio lo si può trovare nella particolare disciplina dei contratti di solidarietà per il settore artigiano (art.5, comma 8, legge n.236/1993, come sostituito dall'art.4, comma 2, d.l. n.299/1994), dove l'intervento è accordato, anche per imprese con meno di 16 dipendenti, qualora i lavoratori percepiscano da parte di fondi bilaterali, istituiti dalla contrattazione collettiva, una prestazione di entità non inferiore alla metà del contributo pubblico destinato ai lavoratori stessi

²²³ Vedi settori dove è difficile la sindacalizzazione dei luoghi di lavoro Per surrogare istituti e procedure della rappresentanza e della negoziazione collettiva in settori sindacalmente deboli. Vedi PMI dove risulta tradizionalmente arduo anche applicare la contrattazione collettiva soprattutto di secondo livello. Integrare forme di: previdenza; disoccupazione; sanità; formazione professionale.

sistema a partire dall'esperienza delle Casse Mutue Artigiane per l'integrazione di malattia ed infortunio si evolve, dapprima regionalmente quando nascono le prime esperienze sul territorio²²⁴ in Lombardia, in Veneto ed in Emilia Romagna ed infine si sviluppa in forma policentrica²²⁵.

Sono esistite ed esistono ancora diversità territoriali, innegabilmente come tutti gli Ee.Bb. anche quelli artigiani si sono sviluppati al meglio dove il sistema di relazioni sindacali è più consolidato. Nelle Marche ed in Piemonte²²⁶ la nascita dell'Ente Bilaterale fa da volano allo sviluppo delle relazioni sindacali, caso alquanto diverso è quello dell'Umbria dove il livello molto debole di relazioni sindacali si riflette nella difficoltà con cui si sviluppa l'Ente bilaterale.

Il Sud del Paese non è tutto omogeneo, ma è qui che notoriamente il sistema delle relazioni sindacali risulta essere più debole; parecchi

²²⁴ Le prime esperienze regionali a partire dal 1991. In applicazione di due accordi interconfederali (1983 e 1989) che ha trovato una strutturazione politica nell'accordo interconfederale del 1992, che rappresenta per l'Artigianato il nuovo modello di relazioni sindacali, successivamente sancito per gli altri settori con l'accordo del 23 luglio 1993.

²²⁵ Sono quattro gli enti nazionali intercategoriale Artigianato, Confindustria (nato esplicitamente per la formazione e la sicurezza), Confapi e Cooperazione.

²²⁶ L'Ebap, Ente Bilaterale dell'Artigianato Piemontese, è stato fondato nel 1993 dalle Organizzazioni Artigiane, Confartigianato, C.n.a., C.a.s.a., e dalle Organizzazioni Sindacali dei lavoratori, C.g.i.l., C.i.s.l., U.i.l. piemontesi. Ha una sede regionale a Torino e sedi provinciali, denominate E.b.a.p. di Bacino. Tratto dal sito: <http://www.ebap.piemonte.it/>

Enti bilaterali sono nati esclusivamente per far fronte ad alcuni adempimenti obbligatori quale quello relativo alla gestione del fondo di sostegno al reddito. Questo spiega l'esistenza di conflitti tra organizzazioni e struttura tecnica degli Ee.Bb., il fenomeno è visibile in Sicilia ma è in parte presente anche in Puglia e in Calabria. Invece in Campania questa situazione si sta superando e in Sardegna²²⁷ si assiste ad uno sviluppo sia del sistema delle relazioni sia delle attività dell'Ente.

Ad oggi l'Ee.Bb. nazionale dell'artigianato²²⁸ gode di una propria autonomia rispetto ai 20 Enti regionali e si può considerare come un vero e proprio sistema a rete.

L'Ebna²²⁹ è l'Ente bilaterale per la formazione nell'artigianato, ha rapporti permanenti con Inps e Ministero del Lavoro per la gestione delle disposizioni emanate, inoltre è controparte nel confronto con il

²²⁷ Quella della Sardegna è la realtà sicuramente più interessante del mezzogiorno. La banca dati dei fabbisogni formativi Ats – Fondazione Confartigianato - Ebas – Obr – Erfas - R&I – Spin - Osservatorio Economico - Consorzio Mipa – Cespim. L'associazione temporanea di scopo è stata appositamente costituita per la realizzazione del progetto n.021609 a valere sul P.O.R. Sardegna 2000-2006, Misura 3.5 - Scheda A, che prevede la realizzazione di una banca dati per il monitoraggio del fabbisogno formativo.

²²⁸ Nel corso degli anni, a volte con notevoli ritardi, si sono costituiti gli enti nelle altre realtà territoriali. Nel 1998 viene completata la realizzazione degli enti in tutte le regioni, mentre nel 1997 viene costituito l'Ente nazionale dell'Artigianato che parte operativamente l'anno successivo.

²²⁹ L'Ente Bilaterale Nazionale i cui soci sono: Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claii, Cgil, Cisl, Uil. Tra l'altro ha il compito di coordinare eventuali interventi di solidarietà a fronte di eventi eccezionali o calamità naturali.

Ministero delle Finanze in merito alla soluzione di problematiche di carattere fiscale e tributario.

Gli Ee.Bb. del Turismo e del Commercio²³⁰ nascono nella seconda metà degli anni '80 e si possono in qualche modo definire anch'essi intercategoriale e confederali date le loro caratteristiche intrinseche.

Il settore del turismo può vantare una discreta esperienza nell'ambito degli organismi bilaterali²³¹, nei primi anni Settanta si ritrovano isolate quanto esemplari iniziative, in particolare: l'Associazione provinciale romana albergatori e le organizzazioni sindacali di settore si impegnavano alla costituzione di uno strumento che potesse contribuire a risolvere pacificamente i contrasti che i provvedimenti di riduzione del personale potevano determinare nei rapporti di lavoro aziendali.

²³⁰ Nel commercio, l'ingresso ufficiale degli enti bilaterali nella contrattazione avviene con l'articolo 12 della parte prima del contratto collettivo nazionale di settore del 28 marzo 1987, poi perfezionato con l'accordo del 20 luglio 1989. Le parti sociali, constatate la lentezza e le difficoltà incontrate nella diffusione degli enti, hanno concordato con il contratto collettivo nazionale del 3 novembre 1994 il rilancio della bilateralità attraverso l'istituzione di un ente bilaterale nazionale (Ebinter poi Ebc), costituito però solo nel 1995.

²³¹ Gli enti del Turismo e del Commercio hanno anche alcune possibilità di intervento in materia di mercato del lavoro, in particolare nelle commissioni bilaterali per la certificazione e il controllo degli accessi al lavoro (contratti a causa mista, contratti a termine, contenzioso contrattuale) nel settore lo sviluppo di queste modalità di azione è antecedente alla nascita degli Enti bilaterali stessi. Tratto dal sito: <http://www.entibilaterali.va.it/>

La svolta avvenne nel 1991: con il rinnovo del contratto nazionale venne istituito l'Ente bilaterale a livello nazionale²³², si voleva dare una competenza unitaria per accomunare gli interessi dei diversi comparti produttivi. Venne inoltre stabilita la creazione di Enti bilaterali a livello regionale seguendo il principio della competenza primaria in materia di turismo e di formazione professionale attribuita alle regioni²³³.

Significativo è l'accordo del 19 luglio 1996 con il quale, al fine di favorirne l'iscrizione venne stabilito che l'impresa che avesse omesso il versamento delle quote all'Ente sarebbe stata tenuta a corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari alle suddette quote.

²³² La successiva costituzione di Ebnt ha segnato ufficialmente il passaggio alla fase operativa con l'avvio della stipula degli accordi territoriali propedeutici alla istituzione degli enti Ebt appunto territoriali. Nell'accordo interconfederale successivo, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, viene stabilito che per il settore le funzioni dell'organismo paritetico possano essere svolte all'interno degli enti bilaterali territoriali. Importanti, infine, le attribuzioni con il contratto collettivo del 22 gennaio 1999 delle funzioni di supporto in materia di conciliazione delle vertenze individuali di lavoro e quelle riguardo all'attività di intermediazione tra domande e offerta di lavoro e sulla possibilità di attivare un sistema di sostegno al reddito per quei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e/o riorganizzazione aziendale.

²³³ Con tale accordo si chiarivano i principali ambiti di intervento dell'Ebt che si concentravano in tre filoni di attività: iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale, iniziative per il sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione o crisi aziendale e interventi per il sostegno al reddito dei lavoratori stagionali che partecipino a corsi di formazione dell'ente stesso.

For.Te. è il Fondo paritetico per la formazione continua dei dipendenti delle imprese che operano nel Terziario e che comprende: Commercio, Turismo, Servizi, Logistica, Spedizioni, Trasporti²³⁴.

L'agricoltura si è storicamente caratterizzata per la presenza di forme di tutela bilaterale, basti ricordare le casse "extra legem" degli anni '50, è dichiaratamente categoriale ed il sistema ha articolazioni sia nazionali che provinciali²³⁵.

In questo settore la bilateralità a livello locale non è uniforme, in alcune realtà provinciali gli organismi bilaterali non sono stati effettivamente costituiti oppure, laddove costituiti non assicurano sempre attività e/o prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale.

Non è un caso che il riordino e la valorizzazione della bilateralità siano punti strategici dell'ultimo avviso comune in materia di lavoro e previdenza in agricoltura.²³⁶ Dato per scontato che il lavoro in

²³⁴ Possono aderire al Fondo le imprese italiane che operano in tutti i settori economici. Promosso da Conicommercio, Confetra e Cgil, Cisl, Uil, For.Te. opera a favore delle imprese aderenti e dei loro dipendenti. L'obiettivo principale di For.Te. è favorire l'utilizzo della formazione continua da parte delle aziende e dei lavoratori.

²³⁵ Le casse extra legem nate per indennità integrative in caso di malattia, infortunio, maternità. A livello Nazionale sono: For.Agrì, Agrifondo, Osservatorio, Agriform Fislaf, Fia sanitario, Comitato Paritetico per la sicurezza, Commissione Pari Opportunità, Ente bilaterale sul mercato del lavoro. A livello provinciale: Cassa extra-legem, Osservatorio, Comitato per la sicurezza, Comitato per il mercato del lavoro, Scuola agricola. Tratto da: www.adapt.it/acm-on-line/Home/documento2729.html

²³⁶ Protocollo d'intesa chiusura di un percorso di negoziazione iniziato ad aprile 2009, nella notte del 23 giugno 2009, Coldiretti, unitamente a tutte le Parti sociali del settore

agricoltura è articolato sul territorio, proprio per questo l'azione di riordino deve avviarsi a livello decentrato; "l'obiettivo comune rimane quello di dare vita ad un unico organismo bilaterale per ciascun territorio provinciale in cui unificare le funzioni attualmente distribuite nei diversi organismi ed a cui attribuire anche nuovi compiti". Tutto quanto contenuto nel documento²³⁷ deve essere accolto e fatto proprio dal Governo e dal Parlamento ed è a costoro che si chiede il sostegno legislativo necessario anche per allargare la platea dei soggetti contribuenti²³⁸.

Il Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua in agricoltura²³⁹ è stato autorizzato dal Ministero del Lavoro

agricolo, ha sottoscritto il terzo avviso comune in materia di lavoro e previdenza in agricoltura.

²³⁷ Allo stato rappresenta esclusivamente un auspicio comune e condiviso delle Parti Sociali, che come tale quindi non può trovare alcuna operativa conseguenza sul piano legale ed amministrativo. Il suddetto processo si esplicherà, ferma restando l'autonomia della Parti territoriali, sulla base di linee-guida e di uno statuto-tipo definiti a livello nazionale. Per favorire e consolidare il processo si costituirà un coordinamento nazionale. Confagricoltura-Coldiretti-Cia e Fai-Flai-Uila proporranno congiuntamente a Governo e Parlamento l'approvazione di una norma legislativa di sostegno per rendere certa la contribuzione agli organismi bilaterali così riordinati.

²³⁸ Composto da imprese e lavoratori. Sulla base di un modello, che ancorchè non espressamente citato nel documento, di fatto è molto simile a quello delle Casse Edili. Rendere cioè in qualche modo obbligatoria, anche per le imprese non associate, l'adesione e quindi la contribuzione e partecipazione al sistema della bilateralità di settore. Tale obiettivo se raggiunto consentirebbe di conseguire economie di scala tali da assicurare ai lavoratori livelli di prestazioni più elevate senza incidere sui costi dell'impresa o addirittura riducendoli.

²³⁹ For.Agri è un'associazione riconosciuta costituita da Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Cgil, Cisl, Uil e Confederdia ai sensi dell'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e successive modifiche e integrazioni. For.Agri non ha fini di lucro ed opera in favore delle imprese e dei relativi dipendenti del settore agricolo, nonché di tutti i soggetti, anche non appartenenti al settore agricolo, che optano per l'adesione al

con decreto del 28 febbraio del 2007, anche questo Fondo nel rispetto delle modalità fissate dal legislatore, promuove e finanzia in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali.

Le Casse edili si affermano negli anni '50 e '60, sorgono come strumento per favorire alcune prestazioni contrattuali altrimenti difficilmente usufruibili data l'estrema frammentazione del settore, si sono poi aggiunte altre prestazioni quali l'integrazione del trattamento economico per malattia e infortunio e l'assistenza sanitaria integrativa.

Il modello delle Casse edili si realizza a livello provinciale, prevede un coordinamento nazionale rappresentato dalla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili²⁴⁰ e vede la contemporanea presenza di altri organismi bilaterali a seconda dell'ambito di

Fondo. Secondo le modalità legislative: dall'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e successive modifiche ed integrazioni,

²⁴⁰ Ai sensi dell'art. 36 e seguenti del Codice Civile tra Ance, Sindacati nazionali Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil è stata costituita La Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili, di seguito definita Cnce, è l'organismo paritetico nazionale per l'indirizzo, il controllo ed il coordinamento delle Casse edili. Partecipano a pieno titolo alla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili i rappresentanti delle Organizzazioni artigiane Anaepa-Confartigianato, Anse-Assoedili-Cna, Fiae-Casartigiani, Claii, secondo le disposizioni del presente Statuto. La Cnce non ha scopi di lucro ed ha sede in Roma. costituita il 10 novembre 2004 Tratto da: www.cnce.it

intervento²⁴¹. Nel sistema coesistono Enti per la formazione professionale e Comitati paritetici territoriali per la sicurezza del lavoro tutti collegati a referenti nazionali.

Nel sistema delle Casse edili confluiscono anche Ee.Bb. facenti capo al sistema Edilcassa²⁴², questi ultimi sono prevalentemente amministrati a livello regionale ma soprattutto, si diversificano in quanto le organizzazioni imprenditoriali che vi aderiscono non appartengono al sistema della Confindustria.

La formazione professionale dell'industria della costruzioni è realizzata in Italia, da un sistema formativo nazionale paritetico: Formedil è stato costituito nel 1980 dalle Associazioni firmatarie del Contratto collettivo nazionale di lavoro edilizia industria²⁴³.

²⁴¹ Sulla Cassa edile in particolare L. Bellardi, Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva: il settore edile, cit. Formedil per il coordinamento degli interventi formativi; Commissione nazionale paritetica per la prevenzione infortuni, igiene e ambiente di lavoro per il coordinamento degli interventi in materia di sicurezza del lavoro.

²⁴² Alla Edilcassa Abruzzo aderiscono le organizzazioni imprenditoriali della piccola e media industria (Aniem - Confapi), dell'artigianato (C.n.a. - A.c.aiI. - C.l.a.a.i.) e della Cooperazione (Lega delle Cooperative, Confcooperative e A.g.c.i.) oltre ai rappresentanti dei lavoratori (Fillea - Cgil; Filca - Cisl; Feneal - Uil).

²⁴³ Regolato dall'articolo 90 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per le imprese edili. ANCE, Feneal-Uil Filca-Cisl Fillea-Cgil ed è gestito in modo paritetico dalle medesime organizzazioni attraverso i seguenti organi: - Comitato di Presidenza composto dal Presidente, di nomina imprenditoriale, e dal Vice Presidente, di nomina sindacale; - Consiglio di Amministrazione composto di 12 membri, designati in modo paritario dalle organizzazioni firmatarie del CCNL edilizia industria; - Collegio sindacale composto di 3 membri, due designati paritariamente dalle parti sociali, il terzo, che assume la carica di Presidente, designato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Il sistema formativo edile si avvale di un organismo centrale, delle sue articolazioni regionali e di una rete di scuole edili dislocate nei territori provinciali. Le attività di formazione vengono realizzate dalle territoriali secondo le esigenze del mercato del lavoro locale. Il sistema di formazione dell'industria delle costruzioni dispone di risorse proprie che sono quantificate dal Ccnl di settore²⁴⁴:

L'esperienza della formazione nel settore dei poligrafici è significativa: l'Ente nazionale istruzione professionale grafica è stato costituito a seguito di specifica norma inserita nel contratto nazionale di lavoro del 27 ottobre 1949²⁴⁵, ha assunto nel 1955 l'attuale denominazione di Enipg. L'Ente ha collaborato e collabora in sede nazionale con i Ministeri competenti in materia, vale a dire quello del Lavoro e quello della Pubblica Istruzione²⁴⁶.

²⁴⁴ Dispone di: un finanziamento dello 0,02% calcolato sulla massa salari nazionale è destinato a finanziare la struttura Formedil nazionale; un finanziamento pari all'incirca l'1% della massa salari calcolata su base provinciale, concorre a finanziare le singole scuole edili.

²⁴⁵ L'Enpg è finanziato dalle imprese grafiche per lo 0,010% del monte salari, con il 75% di questa somma destinata ai comitati provinciali. I Comitati provinciali che attualmente risultano costituiti e attivi sono a Bari, Bergamo, Como, Genova, Milano, Parma, Perugia, Roma, Torino, Verona, Varese.

²⁴⁶ Sua specifica finalità istituzionale, il coordinamento e il potenziamento, senza scopi di lucro, delle iniziative dirette alla formazione professionale delle maestranze grafiche ed alla loro elevazione culturale, costituendo, in tal modo, il qualificato tramite tra il settore del lavoro e quello della scuola. Dopo che è stata attribuita alle Regioni la competenza in materia di formazione professionale (legge quadro n. 845/1978) con cui è stata disciplinata in maniera organica la materia, l'Enipg insieme con i Comitati Provinciali ha avviato una fattiva collaborazione con le Regioni stesse. Tratto dal sito ufficiale: www.enipg.it/Costituzione.htm

III. Enti bilaterali e formazione

I. Le PMI e la formazione

Il sistema delle PMI²⁴⁷ risponde a una classificazione specifica che al suo interno distingue:

- le medie imprese, che occupano meno di 250 persone e il fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro;
- la piccola impresa ovvero quella che occupa meno di 50 persone e che realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro;
- la microimpresa che invece occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro.²⁴⁸

In quest'ultima tipologia vengono ricomprese anche le microimprese senza addetti²⁴⁹ e questo è un fenomeno di notevole

²⁴⁷ Nuova definizione di PMI in vigore dal 1° gennaio 2005. rif. “Raccomandazione della Commissione 96/3617CE, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese”, GU L 124 del 20 maggio 2003, pagg. 36-41.

²⁴⁸ Direttiva Formazione Continua – Legge 236/93 - anno 2004 Piani Aziendali, Settoriali e Territoriali concordati tra le Parti Sociali Allegato “B” - in vigore dal 1 Gennaio 2005. Estratto della raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese [notificata con il numero C(2003) 1422] (Testo rilevante ai fini del SEE) (2003/361/CE) Titolo I Definizione di microimprese, piccole imprese e medie imprese adottata dalla Commissione. Tratto dal sito: <http://www.regione.piemonte.it/formaz/>

²⁴⁹ Recenti corrispondenze giornalistiche dagli Stati Uniti, e valga per tutti quella del

entità: inopinabilmente hanno avuto ed hanno ancora un peso decisamente rilevante nell'universo aziendale italiano. All'interno di queste aziende mononucleari coesistono tipologie fortemente differenziate, quali possono essere le imprese appena costituite oppure quelle con vocazione job creation com'anche esistono delle altre che sono totalmente orientate all'outsourcing²⁵⁰.

Il caso delle microimprese “gazzelle”²⁵¹ merita un approfondimento queste, oltre a fare reddito in itinere hanno la concreta prospettiva di trasformarsi da micro a piccole. Sono presenti prevalentemente sui mercati esteri²⁵² e lo sviluppo di questo tipo di

Corriere della Sera del 14 dicembre 2006 (Massimo Gaggi - L'ultima moda negli USA: aziende senza dipendenti), sottolineano un rinato interesse americano per il microbusiness nella più recente letteratura.

²⁵⁰ Per le prime che sono in fase di start up: il titolare ha dilazionato, alla fine di un primo periodo sperimentale, l'assunzione di collaboratori. Nelle seconde di job creation: il titolare conta di avvalersi principalmente della propria esclusiva attività per la produzione e/o la vendita di un bene o di un servizio, magari con l'appoggio saltuario o meno di qualche membro della famiglia. Nelle terze di outsourcing: il titolare è l'ideatore di un bene o di un servizio, che però fa realizzare ad altri soggetti e fa vendere ad altri ancora, creando una piccola rete, ed avvalendosi di essa.

²⁵¹ Hanno la stessa semplicità «monocellulare», che si differenzia solo al momento dello sviluppo tra quelle che il “fisico-economista” del MIT, David Birch, ha definito le imprese Topo ossia quelle destinate a rimanere microimprese mentre le imprese Gazzella sono quelle destinate a crescere. Le “microimprese gazzelle” si intendono quelle che hanno capacità e intendimento di sviluppo accelerato, in grado di esprimere in un arco di tempo ridotto alto valore aggiunto, alta propensione alla crescita e allo sviluppo delle proprie attività di business. quelle imprese caratterizzate da una crescita esponenziale (in termini di valore aggiunto, occupazione, ecc.).

²⁵² Il che peraltro coincide con l'obiettivo macroeconomico di aumentare le esportazioni italiane Proposta di Manifesto della Piccola Impresa a cura di Domenico Barricelli e Giuseppe Russo Roma, settembre 2007.

attività dipende in misura elevatissima dall'impatto della formazione continua vuoi sull'imprenditore che sui collaboratori.

A questo sistema produttivo caratterizzato da una schiacciante prevalenza di piccole unità produttive²⁵³ da ultimo si aggiunge una nuova tipologia definita “modello Hollywood”, poiché riproduce le stesse modalità organizzative di un team cinematografico²⁵⁴.

Senza voler appesantire il ragionamento, alcune cifre ci aiutano a contestualizzare il fenomeno: in Italia le PMI costituiscono il 94% del totale delle imprese, offrono lavoro a poco meno della metà di tutti gli occupati del Paese ed alimentano per un terzo il fatturato nazionale²⁵⁵.

La preponderanza numerica dell'impresa con meno di 10 dipendenti si riscontra anche nell'Europa dei 18 poiché ogni 100 aziende 99 rientrano nella fascia delle PMI, inoltre di queste: il 93% è costituito

²⁵³ Per un maggior dettaglio e approfondimento sulla consistenza, sulle caratteristiche e sulle specificità dei sistemi di imprese, nei diversi contesti nazionali e internazionali, si rinvia a D. Barricelli, G. Russo, *Think micro first. La microimpresa di fronte alla sfida del terzo millennio: conoscenze, saperi e politiche di sviluppo*, F. Angeli, Milano, 2005

²⁵⁴ Tipiche di quelle che si mettono in piedi per la produzione di un film. Dalla Newsletter N° 7 gennaio-febbraio 2007, *Le microimprese senza dipendenti Vestigia del passato o prodromi del futuro?* Dal sito: www.microimprese.it

²⁵⁵ Barricelli D., Russo G., *Think micro first. La microimpresa di fronte alla sfida del terzo millennio: conoscenze, saperi e politiche di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2005. In Europa la situazione è pressoché analoga, sia pure con qualche variazione, ma con un dato comune: sono da anni l'unica fonte di assorbimento occupazionale, al punto che l'Osservatorio sulle PMI europee ha riconosciuto: «Le vere giganti dell'economia europea sono le imprese con meno di 10 addetti». Vedi al sito: www.microimprese.it

da microimprese e solo il restante 6% appartiene alle piccole o medie²⁵⁶.

Il modello economico appena descritto ha origine nei primi anni '80 a seguito della crisi organizzativa della grande impresa, la piccola impresa diviene protagonista dell'economia italiana ed europea. Questa è la stagione in cui "piccolo è bello"²⁵⁷, erano i tempi in cui si usciva dal mito degli anni Settanta, delle "economie di scala" e delle conseguenti grandi dimensioni aziendali.

In Italia ebbe inizio una fase di ristrutturazione produttiva esterna alla fabbrica definita "decentramento produttivo"²⁵⁸ e che assunse caratteri diversi a seconda del territorio: nelle regioni della grande industria quali erano il Piemonte e la Lombardia, già dai primi anni settanta la ristrutturazione era un autentico decentramento²⁵⁹ invece

²⁵⁶ In totale le PMI sono costituite da 20 milioni di aziende. I dati sono tratti dalla ricerca dell'Osservatorio europeo sulle PMI. Altrettanto indiscutibile la rilevanza del contributo occupazionale delle microimprese, anche se in percentuali diverse: in testa sono Italia (47,8% dell'occupazione totale), Spagna e Portogallo (40,6%), ma si scende subito al 28% della Svezia, al 24,5% in Francia, al 21,7% nel Regno Unito, al 19,1% in Germania.

²⁵⁷ Così si intitola il libro di un economista inglese, E.F. Schumacher, *Piccolo è bello: uno studio di economia come se la gente contasse qualcosa*, Milano, Mondadori, 1980.

²⁵⁸ A.Graziani, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 82-85; Bennett Harrison, *Avida e snella come cambia l'impresa nell'era della flessibilità*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000.

• Tratto dal sito: <http://venus.unive.it/tattara/prefazioneaharrison.pdf>

²⁵⁹ Con il trasferimento di parti della lavorazione dall'impianto centrale a piccole fabbriche, del tutto dipendenti dalla prima nella tecnologia, nella domanda, nella progettazione.

in Veneto, in Emilia-Romagna e nell'Italia centrale nascevano accanto alle imprese di grandi dimensioni anche numerose piccole imprese, diffuse sul territorio e del tutto autonome. Con il passare del tempo si cominciò a parlare non più di due tipologie territoriali, il Nord e il Sud, ma di tre Italie distinte: il triangolo industriale, l'Italia centrale e nord-orientale²⁶⁰ ed il mezzogiorno. Spesso le imprese appartenenti al medesimo settore mostravano la tendenza a collocarsi nella stessa regione, dando vita ai cosiddetti distretti industriali, caratterizzati dal prevalere appunto di una specifica produzione e dalla concentrazione territoriale.

In Europa l'originalità di questo modello industriale è sostenuto anche da grandi statisti quali: François Mitterrand e Margaret Thatcher poiché si ritiene che possa contrapporsi alla centralità riconosciuta della grande industria americana e giapponese²⁶¹. Fino a quando, sul finire degli anni '90 la microimpresa diviene una categoria autonoma e da ultimo il Comitato Economico e Sociale

²⁶⁰ Con il passare del tempo apparve chiaro che la ripresa si fondava su di una vera e propria ondata di sviluppo della piccola e della media impresa; imprese localizzate nelle regioni centro orientali del paese, largamente autonome rispetto alla grande impresa, che erano in grado di produrre con dinamismo e vendere all'estero con travolgente successo. A. Graziani, *op.cit.*, pag 99.

²⁶¹ Vedi le multinazionali e lo sviluppo che hanno avuto in Europa. Si citano: François Mitterrand "Le PMI sono un freno alle multinazionali" e Margaret Thatcher "Sono un segno della vitalità del neocapitalismo".

dell'Unione ha indicato specifiche linee d'azione a favore del settore²⁶².

Una caratteristica tipica delle mini o micro imprese è data dal ruolo centrale dell'imprenditore-proprietario, nella gestione e nello sviluppo dell'azienda può considerarsi sia un punto di forza che di fragilità²⁶³.

La qualità della vita è migliorata ed anche allungata, tutto concorre all'espansione di un fenomeno che a dire il vero non è proprio recentissimo quale quello della mancanza di ricambio generazionale. Questo trend è evidente in molti settori anche non economici: aumentano gli ultrasessantenni in posizioni di vertice mentre diminuisce l'affidamento delle cariche direttive agli under 30²⁶⁴.

²⁶² In primis la necessità di facilitare l'accesso al credito. Dato prettamente italiano dove, le stesse Banche, secondo quanto è confermato anche da indagini recenti, mostrano una netta propensione a concedere alle imprese minori, credito a breve piuttosto che finanziamenti di medio- lungo periodo. Ciò sia per avere meno vincoli (in termini, per esempio, di richiesta di rientro) sia per ottenere un tasso di interesse più elevato. In aggiunta si ritiene opportuno valorizzare le risorse umane con programmi di educazione e formazione

²⁶³ Capire i vantaggi della trasparenza (accesso a mercati di capitali, partner internazionali e preparati ad eventuali cessioni). Al di fuori del controllo delle PMI, il sistema-Paese deve cercare di incrementare il capitale a rischio disponibile per consolidare la frammentazione delle imprese in Italia. La coincidenza del management con la famiglia dell'imprenditore, può costituire un ostacolo al processo di internazionalizzazione. Graves, C., Thomas, J., *Internationalization of Australian Family Business: A Managerial Capabilities Perspectives. Family Business Review*, (s.l.), (s.n.), 2006, pagg. 207-225.

²⁶⁴ Soprattutto per quanto riguarda le imprese individuali e le family business di piccole dimensioni, la situazione è abbastanza strutturale, anche se spesso, da questo trend, non si salvano nemmeno le grandi. Da un'indagine di UnionCamere dati dal 2002 al 2009, le posizioni di vertice presentano +6,3% invece le cariche direttive agli under 30

Nelle “family business” il passaggio generazionale costituisce un momento di transizione particolare nella vita di un’azienda, può concludersi persino con la cessazione dell’attività. Può accadere che la discendenza dell’imprenditore non abbia la motivazione necessaria per farsi carico della continuità e dello sviluppo dell’impresa familiare oppure, nel caso di passaggio generazionale accettato, la non esperienza rischia di disperdere posti di lavoro, capitali ed opportunità. In quest’ultimo caso la formazione consente di ottenere una specie di “orientamento delle generazioni” per fare fronte ai cambiamenti²⁶⁵.

Oltre alle dichiarazioni d’intenti, anche in Italia come in quasi tutti i paesi europei, esiste un “gap” tra l’importanza proclamata e l’effettivo utilizzo della formazione come strumento di apprendimento in azienda²⁶⁶.

presentano -7,6%. Tratto dal sito: <http://www.limpresaonline.it/articolo.php?id=540>

²⁶⁵ Molte imprese infatti che nel proprio processo di crescita non hanno saputo darsi una struttura manageriale, possono trovare, nella successione familiare, seri limiti alla propria sopravvivenza. La gran parte degli interventi formativi che eseguiamo per la piccola impresa o per le imprese familiari ha a che fare con la necessità di formare la struttura e le persone al passaggio generazionale. Articolo su Marche news, n. 3, 4 febbraio 2008, Agenzia della Giunta Regionale, Ricambio generazionale: la Regione presenta lo sportello di consulenza per le imprese.

²⁶⁶ Pramstrahler W., Maserà C., *La formazione nelle microimprese altoatesine: una sfida non impossibile*, Dimensione Lavoro, 2008, pag. 11. Dal sito: http://www.afi-ipl.org/download/Vari_08_Mai_TimeS_Kurzfassung_italienisch.pdf

Casi d'eccellenza dove si riconosce alla formazione un ruolo strategico si realizzano soprattutto nelle imprese più dimensionate e tecnologicamente più avanzate, contemporaneamente la cultura della formazione si diffonde anche nella PMI, soprattutto la sicurezza e la qualità sono vissute come investimento per aumentare la competitività.

Per una piccola impresa gestire strategicamente le competenze delle risorse umane può rappresentare un grosso vantaggio nei confronti dei concorrenti²⁶⁷ ma prima di tutto, gli imprenditori vogliono un apprendimento che deve risolvere i problemi aziendali nel più breve tempo possibile, richiede soluzioni convenienti dal punto di vista dei costi e dell'impegno richiesto²⁶⁸ e per questo si concentra prevalentemente su indicatori quali:

- Efficacia: per raggiungere obiettivi nel medio periodo;
- Efficienza: per massimizzare a breve i benefici rispetto ai costi che sostiene.

²⁶⁷ Per problemi più che " per discipline". L'offerta formativa spesso richiesta dalla Pmi è centrata sull'organizzazione e sui processi e un po' meno sulla persona, mentre nei grandi gruppi è più facile fare una formazione legata alla persona

²⁶⁸ Gli imprenditori più disponibili alla formazione sono quelli che ricorrono maggiormente alla delega, hanno un percorso di apprendimento più strutturato, ed una maggiore preparazione scolastica. I metodi di formazione più richiesti sono quelli della discussione di casi aziendali e auto-casi, seguita dalle testimonianze in aula degli imprenditori

Nel mondo delle PMI²⁶⁹ esistono sostanzialmente due modalità per la gestione delle risorse umane, il personale può essere coordinato: direttamente dall'imprenditore o da suoi soci, può avvalersi di una specifica funzione aziendale mentre difficilmente demanda il compito ad una società esterna²⁷⁰.

L'imprenditore può occuparsi di gestione delle risorse umane in prima persona svolgendo il ruolo del responsabile del personale anche l'ingresso di nuovo personale è deciso dall'imprenditore in base al suo percepito e alle sue competenze. La gestione delle risorse umane può spettare a un gruppo di soci che sono operativi in azienda ai quali viene affidata questa responsabilità strategica²⁷¹.

Sorge una forma di discrasia poiché: chi si occupa di gestione delle risorse umane dovrebbe utilizzare parametri oggettivi e strumenti costruiti ad hoc sia per la selezione che per la valutazione del lavoro

²⁶⁹ Gestire in modo strategico le competenze delle risorse umane in azienda è un'esigenza sempre più sentite dalle pmi. Per una piccola impresa una gestione intelligente delle risorse umane può rappresentare un grosso vantaggio nei confronti dei concorrenti. Tratto dal sito: <http://www.impresacompetitiva.it/index.php?id=512>

²⁷⁰ Attraverso intermediari come le associazioni di categoria, cercando di proporre temi formativi e aiutando il confronto trasversale per combattere il pericolo dell'isolamento. Proprio alle associazioni di categoria, spetterebbe il compito di far capire l'importanza della formazione per aumentare la competitività e affrontare, con più anticorpi, la crisi. Tratto dall'intervento di Vittorio Migliori, partner Gso, Formazione e PMI. Prevalgono interventi sull'organizzazione e sui processi. Dal sito: <http://www.limpresaonline.it/articolo.php?id=540>

²⁷¹ Quando è l'imprenditore a selezionare, questa avviene in modo decisivo anche se non sempre specializzato, la valutazione della risorsa viene effettuata ponderando tra le altre cose la disponibilità ed affidabilità dei dipendenti.

invece nella pratica, si predilige quella forma di vicinanza in termini di valori, cultura, stili di vita tra il selezionatore ed il selezionato.

Anche per questo i piccoli imprenditori prediligono la formazione on the job ed hanno più difficoltà a "percepire" l'importanza della formazione, sono riluttanti a doversi privare del dipendente nelle ore di formazione, possono addirittura viverlo come "tradimento" della fiducia accordata.

Esistono alcuni settori come le attività stagionali dove, a maggior ragione: le tempistiche di erogazione proprie dell'attività rendono difficile accettare una eventuale assenza del lavoratore²⁷².

All'interno delle piccole imprese, il settore più attento alla formazione è quello dei servizi, dove il capitale umano è fondamentale ma eccezioni importanti si ritrovano anche nelle imprese industriali²⁷³.

In aziende più strutturate può esistere una specifica funzione aziendale dedicata alla gestione del personale con a capo il

²⁷² Pensiamo ad esempio al bar sotto casa con 1 o 2 dipendenti, magari con contratto stagionale ed assunti solo per 3 mesi.

²⁷³ Lucio Vardanega, amministratore della Manage Consulting International. Altri settori importanti che credo investiranno in formazione riguardano l'ambito delle assicurazioni, delle grandi aziende di costruzione, del settore bancario ma anche delle ex aziende pubbliche come ferrovie e poste, dove l'attuale privatizzazione richiederebbe un approccio molto più competitivo a livello manageriale e gestionale. Appare un settore molto stimolante per sviluppare progetti formativi: è consolidato sul mercato ma privo di una forte cultura manageriale e organizzativa.

responsabile del personale che è persona diversa dall'imprenditore²⁷⁴. L'aspetto dimensionale diversifica e di molto, l'accesso ai canali dedicati alla formazione del personale aziendale di solito, nelle medio grandi aziende i corsi di formazione si costruiscono all'interno e si diventa in qualche modo "gelosi"²⁷⁵ delle soluzioni adottate visto che sono considerate un importante fattore strategico.

Esistono settori dove si ricorre alla formazione in modo sistemico, per esempio nel credito e nella pubblica amministrazione, nelle aziende innovative dal punto di vista tecnologico e/o organizzativo.

²⁷⁴ La relazione tra imprenditore e dipendente è filtrata e supportata da tecniche manageriali. Il processo di selezione, generalmente, utilizza strumenti analitici quali prove tecniche e di gruppo. La valutazione dei collaboratori avviene considerando gli obiettivi che si sono raggiunti e prevede l'intervento non solo dei dirigenti ma anche dei quadri.

²⁷⁵ Si pensi ad esempio alla formazione di capi area o figure particolari di coordinamento a livello intermedio che sono strategiche in azienda. La media grande azienda che accede ai fondi interprofessionali di categoria finora, è abbastanza soddisfatta sia perchè la procedura di erogazione da parte dei fondi è stata, in genere, più veloce rispetto alla formazione finanziata regionale, sia perchè le somme sono "gestite" ed i piani sono "approvati" dalle parti sociali del settore di categoria e non da un soggetto pubblico. Per i collaboratori a progetto occorre fare riferimento alla diversità dei settori economici, in quanto l'utilizzo, in alcune realtà, è decisamente marginale. Federico Salis Fipe Confcommercio Funzionario - Direzione Relazioni sindacali previdenziali e formazione Turismo. Tratto dal sito: <http://www.aidpforum.it/>

Altre variabili di contesto incidono sulla richiesta di formazione per esempio: dove esiste un comportamento partecipativo da parte degli addetti, nelle strutture aziendali composte da collaboratori con elevati titoli di studio e nelle aziende localizzate in territori con bassi tassi di disoccupazione.

Nel capitalismo italiano oltre lo slogan di “piccolo è bello”, c’era la voglia del “fai da te”²⁷⁶, la voglia di mettersi in proprio e perché no anche di appagare il desiderio di libertà; ma tutto questo non può essere sinonimo di arrangiarsi e più che mai adesso quando: l’impresa sia micro che piccola ed anche media non riescono ad affrontare da sole le nuove sfide: in questo momento occorre innanzi tutto “fare sistema”.

Questo significa che, seppure mantenendo il carattere ed il vantaggio del piccolo bisogna fare parte di una rete, di fatto certi servizi quali il credito e la formazione, non si utilizzano se si è da soli²⁷⁷. Nella rete devono confluire e partecipare una pluralità di

²⁷⁶ Questo è un passaggio cruciale, perché se con il “fai da te” ti lascio da solo, con il credito e magari con il nuovo decreto sulla competitività, ti modifico i criteri d’incentivi della 488, e pretendo da te, che sei un imprenditore con due dipendenti, la stessa procedura che chiedo ad una grande impresa con il “Basilea 2”, significa caricarti di meccanismi di controlli che sono propri di grandi imprese, per cui metà del tuo tempo lo perdi dietro alla burocrazia. Tratto dall’intervento di Cesare De Piccoli, quale Responsabile Dipartimento: Politiche dell’Impresa e infrastrutture DS, Atti della conferenza di presentazione del libro di D. Barricelli, G. Russo, *op.cit.*, pag. 98.

²⁷⁷ Dall’intervento del Sen. Tiziano Treu, quale Direttore Dip. Lavoro, Margherita Di;

soggetti con specificità diverse ma complementari, devono dare il supporto necessario a sviluppare politiche favorevoli alle imprese minori costoro possono essere: le camere di commercio, le rappresentanze di categoria, le banche, le assicurazioni e le istituzioni soprattutto territoriali.

Proprio l'impresa cosiddetta minore²⁷⁸, sovente è costretta a fare ricorso al credito di esercizio e purtroppo, quando diviene eccessivo provoca una conseguente esposizione verso il sistema bancario piuttosto onerosa ²⁷⁹. Considerato che questo tipo di azienda ha una modesta capitalizzazione e che dispone di un patrimonio tecnologico piuttosto limitato, si deduce che da sola non è in grado di investire capitali in veri e propri programmi di ricerca e sviluppo.

In questa prospettiva, l'imprenditore che intende attivare interventi di formazione per il personale può accedere a diverse e molteplici forme di finanziamento pubblico quali: nazionali²⁸⁰, regionali²⁸¹ o

Ordinario di Diritto del Lavoro Università Cattolica di Milano. Atti della conferenza di presentazione del libro *ibidem*

²⁷⁸Tranne eccezioni. G. Petroni, K. Venturini, *Fattori di competitività delle PMI in contesti internazionali*, Università degli Studi di Pavia. Tratto dal sito:

• <http://www-3.unipv.it/wwwscpol/forumiei/convegnocina/petroni.pdf>

²⁷⁹Di Majo A., Paziienza M.G., Triberti, B., *Le scelte di finanziamento delle imprese minori: teorie e analisi del caso italiano*, Università di Genova, Working Paper 7, 2005.

²⁸⁰La legge 236 del 1993 promulgata dal governo italiano ha rappresentato per molto tempo il principale canale di finanziamento della formazione continua nel nostro Paese.

²⁸¹Nella regione Piemonte le attività di formazione sono disciplinate dalla legge n.63 del

comunitarie²⁸², può anche utilizzare forme di finanziamento associativo quali sono appunto i Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione²⁸³.

Allo stato attuale, altro aspetto da non sottovalutare è che la formazione può essere uno strumento utile per la gestione della crisi, infatti è possibile fare ricorso anche ai fondi interprofessionali per la formazione continua in caso di crisi aziendale²⁸⁴.

1995. Le direttive a livello regionale e i bandi a livello provinciale attuano le diverse normative.

²⁸² Il Fondo Sociale Europeo con finanziamenti in ambito formativo professionale mira a far fronte agli eccessivi divari socio-economici presenti nelle differenti Regioni Europee

²⁸³ I Fondi Interprofessionali, costituiti pariteticamente da associazioni datoriali e organizzazioni sindacali finanziano piani formativi aziendali, territoriali e settoriali, che le imprese in forma singola o associata decideranno di realizzare per i propri dipendenti. L'imprenditore che intende ottenere il contributo dei Fondi deve aderire ad uno dei Fondi Interprofessionali esistenti, attraverso il consueto modello di denuncia contributiva DM/10 dell'Inps. I Fondi ad oggi costituiti e autorizzati sono dodici.

²⁸⁴ Vedi la conversione in legge n.2/2009 del decreto anticrisi. Il Fondo di categoria può prevedere misure di intervento, per situazioni eccezionali e temporanee anche di sostegno al reddito per l'anno 2009, finalizzate a tutelare i lavoratori, pur se hanno un contratto di apprendistato o un contratto di collaborazione a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro. 31/01/2009 Fondimpresa, formazione a costo zero per i cassa integrati, Fondimpresa ha deciso di agevolare le imprese e i lavoratori che proprio in questo momento di maggiore crisi hanno necessità di ricorrere a processi di riqualificazione e formazione. Con il Nuovo Accordo interconfederale e il Nuovo Regolamento del fondo viene introdotta una norma che consente, per gli anni 2009 e 2010, di non versare la quota di cofinanziamento a carico delle aziende per quei lavoratori che dovessero trovarsi in cassa integrazione, ordinaria o straordinaria. Le imprese aderenti interessate dovranno presentare sul proprio Conto Formazione un piano formativo destinato esclusivamente ai lavoratori in cig

II. La filiera della conoscenza e la formazione continua

Premesso che la filiera della conoscenza ha un senso se coinvolge l'individuo dall'asilo fino ed oltre l'età della pensione²⁸⁵, è grazie a queste caratteristiche che la formazione cessa di essere una delle tante tappe per diventare una costante che accompagna la persona in occupazioni, interessi e percorsi durante tutta la vita²⁸⁶.

La filiera pone il sapere e la persona al centro, come facce speculari della stessa medaglia e mai come oggi tanto necessarie: consapevoli come siamo del fatto che la competitività si è spostata dal costo delle merci alle persone²⁸⁷, la filiera della conoscenza e dell'apprendimento è un'area vasta in cui si muovono e convivono soggetti con aspettative e priorità specifiche e diversificate²⁸⁸.

²⁸⁵ La formazione tra ricerca, innovazione e sviluppo, di L. Nicolais e G. Festinese, in *Formazione, saperi e competenze nell'Italia che cambia*, in *Annali P.I.* nn. 115-116, Roma, 2006.

²⁸⁶ Assumere la prospettiva della filiera permette di caratterizzare e orientare i luoghi di produzione di conoscenze e i rapporti fra questi e il tessuto produttivo. Diventa un processo sistemico, multidirezionale e a catena, che parte dalla formazione fino a giungere alla competitività.

²⁸⁷ Alla quantità di sapere individuale, di sapere tecnico e di saper apprendere, che si è in grado di metabolizzare, gestire, trasferire, condividere, capitalizzare.

²⁸⁸ Posto che questi Enti di professione, fanno formazione, ovvero: la immaginano, la creano, la determinano, la attuano e la gestiscono, la valutano e la 'ripensano'. Tutti protese verso il raggiungimento di livelli soddisfacenti e adeguati di formazione che renda idonee le organizzazioni e i singoli individui alle sfide di una società e di un tessuto economico in continua evoluzione e competitivo.

Il quadro normativo di riferimento italiano²⁸⁹ è stato elaborato avendo come sfondo le competenze chiave per l'apprendimento permanente predisposte in seno all'Unione Europea, ma l'impostazione italiana si differenzia, e lo fa là dove tende ad attribuire una eccessiva rilevanza alla dimensione disciplinare²⁹⁰.

Insieme all'evoluzione normativa della materia nel tempo, anche il ruolo degli Enti di formazione è andato modificandosi sia nel merito come nei contenuti.

Fino allo scorso decennio questi Istituti concentravano la loro attenzione sulla creazione di pacchetti formativi standardizzati, vi era una sorta di appiattimento dei prodotti relativi alla formazione, non si riusciva più a distinguere un progetto da un altro in una sorta di livellamento generalizzato²⁹¹. Oggi invece, il modo di 'pensare' e di

²⁸⁹ Nell'ottobre del 2007 la Commissione Europea ha elaborato la proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che mira alla abrogazione della decisione 85/368/CEE del Consiglio relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri delle Comunità europee. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 novembre 2007, COM(2007) 680 definitivo. Ormai occorre fare riferimento solamente al Quadro Europeo delle Qualificazioni dal momento che esso è stato formalmente adottato il 23 aprile 2008

²⁹⁰ Questo fattore secondo alcuni, sottintende una pericolosa dicotomia tra conoscenze e competenze. Tuttavia, le competenze chiave per l'apprendimento permanente dell'UE comprendono la comunicazione nella madrelingua, la comunicazione nelle lingue straniere, la competenza matematica e le competenze di base in scienza e tecnologia, la competenza digitale, imparare a imparare, le competenze interpersonali, interculturali e sociali e la competenza civica, l'imprenditorialità, l'espressività culturale.

²⁹¹ Disegnati intorno ad esigenze standard derivanti dalle dinamiche aziendali private o pubbliche o su esigenze formative individuali piuttosto omogenee dei lavoratori reali o potenziali ora, con la particolare elasticità dell'imprenditoria, la mobilità del mercato dell'occupazione e l'ingresso massiccio della Programmazione Operativa nazionale e

proporre la formazione ai diversi interlocutori-attori dello sviluppo muta in funzione dei nuovi bisogni di conoscenza, di competenza e di abilità.

Si richiede maggiore personalizzazione dell'offerta formativa, attenzione ai costi²⁹² e capacità di reperire fonti di finanziamento, inoltre il tema dell'internazionalizzazione dei mercati necessita di rigore nei comportamenti ed accentua il valore dell'interculturalità come fattore di sviluppo nelle organizzazioni²⁹³. In questo scenario assumono minore rilevanza tutte le attività formative volte allo sviluppo di competenze tecniche rispetto a quelle manageriali, si potenzia il fabbisogno di competenze di tipo soft²⁹⁴: la capacità di comunicare con le altre persone, di governare situazioni complesse e

regionale o dei Progetti Integrati territoriali nello sviluppo dell'Agenda di riqualificazione dei contesti individuali, sociali ed economici. Articolo ItaliaOggi, 13 luglio 2009, E l'azienda investe in formazione di Lorenzo Morelli.

²⁹² Dalla ricerca emerge che: il 63,5% delle aziende ha ridotto le spese di viaggio dei partecipanti e dei docenti, mentre il 55,3% ha dato maggiore rilevanza alla qualità al minor costo nella scelta dei formatori di formazione.

²⁹³ Oltre alla leadership, ci sono altri temi che andrebbero approfonditi: la creatività e l'innovazione in azienda e la gestione dello stress, oggi molto attuale a causa delle ansie e delle preoccupazioni generate dalla crisi stessa.

²⁹⁴ Di leadership parla anche Marco Dragoni, Amministratore Unico del Gruppo Cesma. Un settore che sta richiedendo molta formazione, manageriale e di vendita, è quello delle aziende ex monopoliste e delle utilities che devono affrontare e gestire il passaggio ad una cultura di mercato con concorrenti e dove i clienti iniziano a chiedere sempre più attenzione e servizi di qualità, pena il cambiamento del fornitore". L'acquisizione di una cultura di tipo imprenditoriale è fondamentale per Paolo Boccardelli, Professore Associato di Marketing ed Economia e gestione delle imprese presso la Facoltà di Economia dell'Università Luiss Guido Carli.

critiche come possono essere licenziamenti o la decisione di mettere molte persone in mobilità²⁹⁵.

Seppur in apparente contraddizione al quadro generale si aggiunge, la “programmazione multilivello”²⁹⁶ che richiede una offerta di formazione qualificata e orientata in direzione del potenziamento delle esigenze del mercato locale, sia pubblico che privato. Si deve tener conto dei contesti territoriali di inferenza di ciascun Ente, e questi a loro volta dipendono dall’evoluzione dei sistemi territoriali sia in chiave programmatoria che socioeconomica²⁹⁷.

Quindi la formazione si stà muovendo verso un’azione integrata e molto attenta all’investimento²⁹⁸, si predilige la formazione auto sostenibile, quella che stimola ad acquisire quegli strumenti capaci di

²⁹⁵ Quanti ai settori più interessati alla formazione, rilevo che le medie imprese cercano molto l’accesso ai mercati internazionali. Di solito le grandi imprese hanno delle proprie strutture corporate di formazione

²⁹⁶ La programmazione multi livello e/o territoriale. Le priorità trasversali indicate dal Fondo Sociale Europeo nelle quali le criticità si riscontrano maggiormente: sviluppo locale, pari opportunità, società dell’informazione. Sono quelli che richiedono uno sforzo immediato degli Enti in direzione del potenziamento dell’offerta qualificata alle esigenze del mercato della Formazione e dello sviluppo delle Risorse umane locali, sia pubblico che privato, tanto per favorire l’ occupabilità delle risorse umane in ambiti potenzialmente vincenti, quanto per accrescere la loro adattabilità, la competitività dei contesti socioeconomici, agendo sul potenziale umano esistente nelle organizzazioni pubbliche e private presenti e sulla carente Capacity building.

²⁹⁷ Si coinvolgono tutti gli attori e/o interlocutori, siano essi organizzazioni pubbliche o soggetti privati, oppure imprenditori o istituzioni. Si richiedono nuove competenze, conoscenze, abilità e ruoli, per il governo efficace ed efficiente dei processi di sviluppo, sia da Attori che da Destinatari, in entrambi i casi Protagonisti del cambiamento possibile.

²⁹⁸ Intervista a Emiliano Sabbatucci, responsabile Hr Academy di Consel, Consorzio Elis, *Il futuro della Formazione*, in *Persone & Conoscenze*, n. 47, parte II, 2009, pag.19.

innescare un meccanismo virtuoso di autosviluppo. Le aziende più strutturate cercano alle società una consulenza che sia a 360 gradi, forte sulla diagnosi e in grado di intervenire su più aree, con un piano di intervento chiaro²⁹⁹; in quelle meno dimensionate l'imprenditore è interessato ad una formazione pragmatica, vuole qualcuno che lo aiuti a risolvere innanzitutto i suoi problemi e dopo, semmai, risalire alle chiavi del sapere³⁰⁰.

Anche le istituzioni educative e formative giocano un ruolo nei processi di riqualificazione della forza lavoro e sono da considerare intermediari di conoscenze, possono realizzare percorsi formativi in logiche di partenariato con altre agenzie³⁰¹. Le istituzioni educative e formative utilizzando il proprio bagaglio pedagogico, sono capaci di

²⁹⁹ Noi addetti ai lavori dobbiamo andare verso la vendita di consulenza globale dove la formazione è un mezzo. Sta nascendo un ibrido che è il trainer/consulente e soprattutto nell'ambito dello sviluppo manageriale. Il supporto e-learning è uno delle soluzioni alla crisi secondo Simone Oliva, Responsabile Formazione Manageriale di Cegos Italia.

³⁰⁰ Perché “se uno gli propone le chiavi del sapere dopo un'ora l'imprenditore chiude l'attenzione e non sente più niente, perché è pressato dai suoi problemi”. Tratto dall'intervento di Franco Frigo, Responsabile ISFOL Progetto Formazione Continua. Dovrebbe piuttosto emergere una figura di formatore consulente, regista, progettista, che conosce molto bene una serie di strumenti non perché sa usarli tutti ma perché ne ha conoscenza e può anche poi usarli in modo integrato in termini di mix, riuscendo a dare una pluralità di risposte. Learning News: La Formazione degli adulti ai tempi della crisi. Il valore del confronto per individuare nuove strade e percorsi di ricerca di Claudio Moscogiuri.

³⁰¹ Come ad esempio aiutare piccole e medie aziende ad apprendere e ad adattare le proprie tecnologie, facilitare la collaborazione tra imprese, collegare e integrare aziende all'interno di sistemi di produzione territoriale, fornire consulenze tecnologiche a piccole e medie imprese locali. Hanno bisogno di ridefinire il proprio ruolo, e i propri output, in relazione alle caratteristiche del territorio.

fornire skill e competenze di base ma possono anche facilitare la transizione dalla scuola al lavoro, intervenendo all'interno delle organizzazioni lavorative locali.

Le associazioni di rappresentanza³⁰² in forza del ruolo di cui sono investite hanno proiettato interventi a favore della microimpresa, la formazione ha interessato sia i titolari con i familiari coadiutori che i singoli lavoratori³⁰³. Laddove l'impresa piccola³⁰⁴ non delega molto all'associazione di rappresentanza allora da sola fa fatica, non si fida troppo e non investe per questo, nei fatti la microimpresa fa un po' più di formazione rispetto alla piccola.

Come si può dedurre, il sistema formativo "professionale" ovvero riconosciuto dalle regioni mediante accredito degli Enti, non è l'unico ambito né il prioritario della formazione, come non è l'unico genere

³⁰² Esempi ne sono quella: degli artigiani, della cooperazione, del commercio e dei servizi.

³⁰³ Non bisogna dimenticare che i familiari coadiutori svolgono un ruolo importante. Abbiamo bisogno di recuperare più conoscenza di base che non abilità e competenza professionale per recuperare quegli elementi di conoscenze e competenze di base, logiche matematiche, letterarie eccetera, che le permettano di far fronte alle caratteristiche del cambiamento

³⁰⁴ Questo caso riguarda quelle imprese che non delegano all'associazione di rappresentanza la cura dei propri interessi, la consulenza, la formazione e la ricerca, diventa più difficile accedere al sostegno pubblico nel territorio. Tutte le risorse comunitarie in favore della consulenza o degli aiuti alle piccole medie imprese, poi di fatto privilegiano le medie, nel senso che c'è una gerarchia precisa nell'intervento pubblico che, laddove si parla di piccole medie imprese, permette alla media di avere un vantaggio competitivo nell'accesso alle risorse rispetto alla piccola e a quest'ultima rispetto alla micro.

di offerta che gli stessi Enti “accreditati” offrono al mercato più generale della formazione e dell’aggiornamento³⁰⁵.

In sintesi, per poter parlare di un vero e proprio processo formativo è necessaria una coesistenza di più elementi, tradizionali e al tempo stesso innovativi³⁰⁶. Per ottenere tutto questo, fondamentale è che le diverse istituzioni interagiscano adottando un apprendimento organizzativo e cooperare in sistemi a rete più o meno strutturati, dove ciascuna organizzazione dà il suo contributo di capacità e di risorse³⁰⁷. Nel caso italiano già esistono diversi strumenti utili alla realizzazione di queste politiche sono: gli accordi di programma, i protocolli, le convenzioni.

La rete costruita intorno alle imprese si sviluppa con l’ausilio di soggetti tecnici qualificati³⁰⁸, si pensi al potenziale rappresentato dal

³⁰⁵ Un necessario supporto che le imprese devono avere dalle Istituzioni pubbliche, Università e Scuola secondaria superiore, in primo luogo, e dalla formazione permanente

³⁰⁶ Ad oggi viene data grande rilevanza al processo di apprendimento che si sviluppa nelle community della rete. Tratto dall’intervento di Mauro Meda, segretario generale Asfor. Dalla prima parte dello speciale dedicato al mondo della formazione. Pratiche: speciale formazione, Il futuro della formazione, Parte prima di Valentina Orlandi.

³⁰⁷ In particolare, dovrebbero agire sulla base di un assetto normativo che funge da cornice. A tal fine, le istituzioni educative e formative dovrebbero soprattutto essere interessate alla creazione e gestione di reti formative e di consorzi, alla partecipazione ad accordi locali per combattere la disoccupazione, alla cooperazione tra piccole e medie imprese per iniziative di sviluppo, alla partecipazione ad accordi fatti sulla base della programmazione negoziata, al coinvolgimento in patti territoriali per l’occupazione, alla collaborazione a progetti collegati allo sviluppo della formazione continua ed all’apprendimento durante il corso della vita.

³⁰⁸ Come può essere l’Isfol, una rete di formazione permanente che potrebbe essere fatta mixando formazione e consulenza, che era poi la formula del Formaper. Tratto

web 2.0: crea una comunità che alimenta una rete di scambio di esperienza e di stimolo per ulteriori approfondimenti³⁰⁹.

Da ultimo diverse divulgazioni didattiche sono approdate su Second Life³¹⁰, alcuni corsi sono organizzati da veri e propri Enti di formazione: il mondo virtuale viene usato come un mezzo per fare sperimentazione sui nuovi metodi di comunicazione e di insegnamento³¹¹.

dall'intervento di Franco Frigo, quale Responsabile ISFOL Progetto Formazione Continua.

³⁰⁹ I singoli possono diventare attori dell'innovazione all'interno delle organizzazioni e scambiarsi con facilità esperienze. In un momento di difficoltà economica –a fronte di una crisi finanziaria che forse non ha precedenti il web può consentire di far circolare idee e accelerare i momenti di confronto, riducendo anche costi legati allo spostamento grazie all'uso efficace di piattaforme e videoconferenze. il formatore, che diventa sempre più un coach d'azienda, deve saper leggere i bisogni dell'organizzazione per poter svolgere interventi che abbiano come fine ultimo il miglioramento del benessere all'interno dell'azienda.

³¹⁰ Viene usato questo strumento per effettuare ad esempio corsi di lingua, di informatica, di script, ecc... Leonardo su Second Life: storie di ingegno, di macchine, di uomini ed di avatar, 24 ottobre 2008, intervista "e-mail" a Avt. Silvestro D'Agostino, autore: Silvestro D'Agostino e Gian Stefano Mandrino.al sito:

• www.networkmuseum.com/ricerca/ambienti/saturnia/saturnia0805161307M00.htm

³¹¹ Ad esempio Anitel, Associazione Nazionale Tutor e Learning, ha aperto una propria sede in Second Life dove organizza corsi di formazione e di aggiornamento a distanza per insegnanti. Dal punto di vista delle università, oltre ad un approccio al metaverso strettamente scientifico sul quale sono state sviluppate molte ricerche e tesi di laurea, alcuni atenei lo hanno anche utilizzato come strumento per effettuare alcune attività, come ad esempio i colloqui fra docenti e studenti, ambienti virtuali dove distribuire materiale informativo sulle varie facoltà ecc. Per le scuole superiori ed inferiori invece il discorso è più complesso, in quanto essendo Second Life una piattaforma riservata al pubblico adulto e maggiorenne, non è possibile farci accedere i ragazzi delle scuole, almeno di non utilizzare grid dedicate e protette (le teen grid), le quali sono zone di Second Life riservate ai minorenni e agli educatori delle istituzioni riconosciute e selezionate dalla LindenLab. Probabilmente cominciando gli stessi insegnanti ad utilizzare questo strumento per formarsi, potranno in futuro utilizzarlo loro stessi per fare formazione in classe.

Le Regioni in quanto detentori della competenza legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e nell'organizzazione del relativo servizio, hanno il compito di garantire i Lep³¹², devono anche definire i requisiti minimi per l'accesso ai percorsi formativi dei Poli formativi sperimentali³¹³ e partecipare alla definizione degli standard minimi nazionali, rilevare la domanda dei sistemi produttivi locali, certificare le competenze, e così via, accanto alle Regioni agiscono pure gli Enti territoriali che ampliano il loro ruolo programmatico e di coordinamento gestionale.

Tra gli aspetti sociali che determineranno l'evoluzione dell'umanità citiamo solamente: la responsabilità sociale, la sicurezza e la salvaguardia dell'ambiente. In una società improntata al profitto non è

³¹² Lep: livelli essenziali delle prestazioni. Decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2009 , n. 17. Regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Stralcio dell'Art. 5. d) cura delle attività istruttorie per i provvedimenti da sottoporre all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e della Conferenza unificata in materia di istruzione e formazione professionale, di istruzione e formazione tecnica superiore, nel quadro dell'alta formazione professionale e del rafforzamento della filiera tecnico-scientifica non universitaria, con particolare riferimento agli istituti tecnici superiori e ai poli tecnico-professionali.

³¹³ Presa d'atto della validazione delle proposte progettuali, prodotte dai Poli formativi sperimentali IFTS, Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (I.F.T.S.). e affidamento dei relativi percorsi IFTS agli stessi costituiti in AA.TT.SS. (rif. POR Abruzzo 2000/2006 - FSE - Piano degli Interventi 2006. D.G.R. 3 agosto 2007, n. 792)

sempre facile essere coerenti, un esempio per tutti tratto da un survey del 2007 fatto tra i membri del PMI³¹⁴ ha evidenziato che:

- il 46% degli impiegati approfitta dei propri colleghi,
- il 57% fa dispetti,
- il 46% ha comportamenti disonesti,
- il 32% ha comportamenti irresponsabili.

In simili scenari risulta difficile fidarsi l'un l'altro, per cui ne soffre principalmente la collaborazione ancora di più, in un ambito di globalizzazione si deve applicare lo stesso codice a tante culture diverse ma l'importante è la fiducia reciproca.

A proposito di fiducia, in un libro del 1995³¹⁵, Fukuyama affermava "se le persone che devono lavorare insieme in un'azienda hanno

³¹⁴ Project Management Institute. ha adottato il proprio codice etico dal titolo "Code of Ethics and Professional Conduct" rivisitato nel 2007. Il codice impegna tutti i membri del PMI, coloro che aspirano ad una certificazione PMI, ed i volontari del PMI.

³¹⁵ A questo punto, in mancanza di meglio, sarebbe opportuno proporre a tutti i funzionari pubblici il codice etico del PMI, per sensibilizzarli sui principali valori professionali che lo hanno ispirato: Responsabilità, Rispetto, Chiarezza, Onestà. Non è facile definire un comportamento eticamente corretto, né possiamo trovare la risposta in un codice generalizzato. Essere corretti significa scegliere sempre la soluzione migliore, nel rispetto degli altri; non isolarsi, ma risolvere i problemi etici confrontandosi con gli altri, facendo emergere la soluzione più appropriata all'impronta della trasparenza. I project manager hanno il dovere / opportunità di fare la differenza, non solo con il proprio comportamento improntato ad un sano codice etico come quello proposto dal PMI, ma anche con la sensibilizzazione dei propri interlocutori. Tratto da *C'è tanto bisogno di Etica Professionale* (dic. 2008) Vito Madaio, PMP, Articolo ripreso dal <http://tenstep-italia.blogspot.com/>

fiducia l'un l'altro perchè lavorano tutti secondo comuni norme etiche, fare affari costa meno."

III. Accredimento delle strutture formative

Uno Stato democratico e moderno usa le risorse pubbliche³¹⁶ nell'interesse generale del popolo che rappresenta, per governare la distribuzione delle risorse finanziarie attinte dalla spesa pubblica sono necessarie regole certe e trasparenti.

La formazione rientra nel novero dei servizi sociali essenziali ed è finanziata dalla collettività; al fine di minimizzare la possibile dispersione di risorse pubbliche, le strutture adibite alla formazione si devono attenere ad un sistema di regole che contempla la procedura dell'accREDITAMENTO.

Da strumento volontario³¹⁷ adottato dagli enti di formazione è divenuto di fatto un dispositivo cogente, regolamentato e controllato

³¹⁶ Caratteristiche dello Stato Democratico sono: La sovranità popolare e la presenza della Costituzione. Stato Sociale quando interviene nell'economia e nelle attività produttive del paese, per ridurre le disuguaglianze economiche e sociali tra i cittadini, l'istruzione è uno dei servizi sociali essenziali. Attraverso l'operato di una pubblica amministrazione equa ed affidabile si ottiene la fiducia dei cittadini, questo crea un clima favorevole anche alle imprese, tutti insieme contribuiscono al buon funzionamento dei mercati ed alla crescita economica

³¹⁷ Tratto dall'articolo *Storia e analisi dell'accREDITAMENTO in Italia* di Massimo De Minicis, Esperto presso la struttura per l'accREDITAMENTO dell'Isfol, in *Enaip Formazione & Lavoro* 1/2008, pag. 1-23; Gori E., Vittadini G., *La valutazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, Milano, Etas, 1999.

dalla pubblica amministrazione³¹⁸ ad oggi, per ottenere un qualunque finanziamento o riconoscimento pubblico necessario a qualsiasi percorso formativo, l'accreditamento è a tutti gli effetti una "conditio sine qua non".

L'adozione del metodo dell'accreditamento ad uso delle strutture formative italiane è stato introdotto alla fine degli anni '90³¹⁹, le politiche formative da allora prevedono la creazione di un sistema fortemente integrato tra scuola e lavoro e contemporaneamente decentrato a livello regionale³²⁰.

Il sistema viene innovato agli inizi del secolo: si adotta un modello unico in tutte le regioni, le sedi sono accreditate con decreto del Dirigente del Servizio Istruzione, Formazione e Lavoro e vengono

³¹⁸ Anche in attuazione degli impegni assunti dallo Stato italiano con la Commissione europea. Vedi Delibere - D.g.p. 28 dicembre 2001, n. 3576, Azione di sistema del Fse. La Struttura di Coordinamento Nazionale e le Task Force Regionali e dell'ISFOL nell'ambito dell'Azione di Sistema del FSE "Accreditamento delle Strutture Formative ed Orientative" (Obiettivo 3, Azione 1, Misura C1; Obiettivo 1, Misura II, 1b). Tratto da:
http://www.isfol.it/Documentazione/Pubblicazioni_Isfol/Informazione_Accreditamento/index.scm

³¹⁹ In merito di vedano gli accordi con le Parti Sociali e successivamente le leggi 59/97 ma soprattutto la legge 196 del 1997.

³²⁰ "Norme in materia di promozione dell'occupazione". L'articolo 17 di tale legge, nel quadro della valorizzazione della formazione professionale quale strumento per migliorare la qualità dell'offerta di lavoro, introduceva il principio secondo cui gli enti che operano nella formazione professionale utilizzando fondi pubblici (comunitari, nazionali, regionali) dovevano possedere requisiti predeterminati con l'obiettivo di garantire agli utenti adeguate ed efficaci opportunità formative

iscritte in un apposito Elenco Regionale³²¹ con aggiornamento quadrimestrale.

Questo nuovo modello³²² nasce in una situazione di competenza concorrenziale tra Stato e Regioni delle politiche di istruzione e formazione successivamente, sia la sperimentazione³²³ che la fase di attuazione avvengono con il Titolo V riformato.

Per consentire la prosecuzione dell'assetto normativo in questi due diversi scenari sistemici, gli standard previsti dal decreto ministeriale vennero ricondotti ad un riferimento funzionale e non più normativo per esempio, durante la sperimentazione non si è proceduto alla certificazione delle competenze degli operatori, ma solo alla verifica delle credenziali attraverso l'analisi cartacea dei curricula vitae³²⁴.

³²¹ Le procedure di accreditamento delle strutture formative sono state regolamentate dal D.M. 166/2001 nel 2001. Viene inserita anche l'indicazione dei confini di validità dell'accREDITamento che possono essere: tipologia/e formativa/e, durata, eventuale regime provvisorio.

³²² Vedi la normativa relativa alle procedure di accREDITamento contenuta nel decreto legislativo n. 166 del 25 maggio 2001, AccREDITamento delle sedi formative e orientative, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il decreto veniva definito in un quadro istituzionale del settore Istruzione- Formazione precedente alla riforma del titolo V.

³²³ D.M. 166/2001 Art 12: Sperimentazione del modello operativo 1. Per verificare l'adeguatezza del modello operativo di cui all'Allegato 2 e per procedere ad eventuali aggiustamenti, entro il 1 marzo 2003, verranno sottoposte a monitoraggio e a valutazioni le modalità di applicazione e i risultati ottenuti, tenendo conto della praticabilità di esperienze regionali. 2. Durante il periodo della sperimentazione le Regioni possono apportare, comunicandole al Ministero, motivate deroghe limitatamente all'area dello svantaggio.

³²⁴ Questa fase insieme ad una ferma volontà di autoregolazione dei sistemi regionali in materia di formazione coesisteva la mancanza di chiarezza sulla nuova funzione regolatrice del livello centrale. Vedi Accordo Stato - Regioni dell'agosto 2002. È stata

Le sedi operative che avevano la certificazione Iso erano espressamente esentate dal controllo regionale su capacità gestionali e logistiche, situazione economica, disponibilità di specifiche competenze professionali³²⁵; questa specie di equiparazione tra il processo di accreditamento e quello della certificazione ha generato un equivoco soprattutto nella fase sperimentale. L'erronea correlazione con il tempo è andata scemando³²⁶ anche perché i significati qualitativi delle due procedure si muovono secondo ottiche generali diverse.

completata, pertanto, solo la prima fase, la seconda fase prevedeva, infatti, la realizzazione di un processo di certificazione delle competenze degli operatori che organizzano ed erogano gli interventi.

³²⁵ Il divario tra sedi accreditate e certificate si è notevolmente ingrandito arrivando nel 2006 al 94,7% delle sedi accreditate contro il 56,7 di quelle certificate. Già nel 2003, nella parte finale della fase sperimentale di attuazione dei dispositivi, nelle aree tradizionalmente dinamiche ricomprese nell'Obiettivo 3 della precedente programmazione circa il 50% delle sedi operative risultava accreditata, e una quota maggiore possedeva la certificazione Iso.

³²⁶ L'allegato A all'Accordo Stato-Regioni Dal Decreto in materia di accreditamento delle sedi formative. Allegati, parte 2 "Rapporto tra Accreditamento e Certificazione Iso 9001, pag. 5, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ufficio Centrale O.F.P.L. Poi successivamente perso di intensità infatti, la certificazione Iso ha perso il suo ruolo di elemento cogente per l'accREDITamento o in grado di soddisfarne alcuni requisiti

L'accreditamento è messo in atto da una pubblica amministrazione, è rinnovato con i tempi della medesima ed è sostanzialmente obbligatorio³²⁷ al contrario, di norma la Certificazione Iso è stabilita e rinnovata in base ad accordi multilaterali comunque mediante una interazione tra due soggetti privati ed è a tutti gli effetti volontaria.

Dopo la sperimentazione si prosegue con la fase attuativa dell'accreditamento caratterizzato da una forte autonomia delle Regioni e delle Province Autonome, ognuna di esse adotta modalità proprie³²⁸ generando differenziazioni territoriali.

Nei sistemi regionali maggiormente strutturati e che sono stati anche in grado di valorizzare l'aspetto qualitativo, si sono ottenuti risultati positivi rispetto ai tempi, ai costi ed alle modalità di svolgimento e conclusione delle attività formative³²⁹.

³²⁷ Per un quadro d'insieme sintetico ed efficace, si rimanda soprattutto a: N. Stame, *“Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare”*, in: M. Palumbo, *Il processo di valutazione*, Milano, Angeli, 2001, pp. 21 e segg.

³²⁸ Anche se devono sottostare alla normativa D.M. 166/2001 Art. 8: Procedure per l'accreditamento, 1. L'organismo di formazione che intende accreditare una propria sede operativa presenta domanda direttamente alla Regione, specificando se è in possesso della certificazione del sistema di qualità rilasciato da un organismo accreditato da SINCERT o da altri organismi equivalenti. 2. Dalla data della richiesta dell'accreditamento, le sedi operative potranno usufruire di azioni di sostegno previste dalle Regioni, con particolare riferimento alla formazione degli operatori. 4. Le Regioni segnalano al Ministero gli eventuali ulteriori requisiti stabiliti ai sensi dell'art. 6, comma 2.

³²⁹ Relativamente agli impegni assunti dall'organismo nei confronti dell'istituzione, inoltre hanno saputo garantire un forte equilibrio tra consolidato, soggetti storici e nuovi organismi provenienti da altri settori o di nuova costituzione, preservando l'identità e consentendo l'inclusione di nuovi soggetti realmente qualificati nel campo dei servizi formativi.

Nei territori più attenti agli aspetti logistici, amministrativi e burocratici sono stati di fatto tutelati gli Enti storici e paradossalmente, si trovano in forte ritardo nell'adempiere alle operazioni di verifica e di controllo, tra l'altro hanno visto una diminuzione sia qualitativa che quantitativa dei propri prodotti formativi³³⁰.

L'accREDITAMENTO doveva contribuire a realizzare concretamente l'esercizio dei diritti all'educazione e alla formazione di qualità per tutti i cittadini del nostro Paese, sia che usufruissero di servizi formativi in Emilia Romagna sia che li utilizzassero in Calabria.

Al contrario l'autonomia ha accentuato le diversità regionali, questo risultato è evidente sin dalla prima indagine censuaria sulle sedi e sugli organismi accreditati³³¹. Incrociando i dati è stato

³³⁰ Vedi nuove linee guida, soprattutto il principio guida n. 2: il mantenimento dei requisiti e l'efficacia dei controlli. Il principio guida in oggetto risponde alla necessità di accrescere in modo virtuoso il rapporto tra accreditamento ed innalzamento della qualità dell'offerta formativa. L'investimento nel mantenimento dei requisiti da parte dei soggetti attuatori e nella verifica periodica degli stessi da parte delle amministrazioni regionali richiede un nuovo approccio culturale all'accREDITAMENTO volto al presidio della qualità del sistema formativo come processo continuo di tipo dinamico, attraverso l'osservazione in itinere del soggetto attuatore nell'arco della sua permanenza all'interno del sistema. Tale approccio comporta un progressivo superamento del controllo relativo ad adempimenti formali e rilancia il ruolo della pubblica amministrazione quale garante dei livelli delle prestazioni da assicurare ai cittadini che fruiscono dei servizi formativi erogati da soggetti accreditati.

³³¹ Promossa dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione e realizzata in collaborazione con l'Area Risorse Strutturali ed Umane dei Sistemi Formativi dell'Isfol. I dati presentati riportano la situazione esistente al 2005 a cui hanno fatto seguito le rilevazioni per gli anni 2006 e 2007, di prossima pubblicazione. Il censimento risponde alla necessità di

possibile effettuare un'analisi particolare e molto significativa: “individuare i meccanismi di rete sul territorio”(Fig. 1).

Tutti i sistemi regionali di accreditamento si collegano gli uni agli altri, le linee rappresentano i flussi “di migrazione” verso contesti diversi da quello di appartenenza, il verso della freccia indica la direzione della scelta e la numerosità delle linee indica la vivacità del territorio. L’Abruzzo ha poche connessioni ed è tra le regioni collocate all’esterno, conseguentemente il commento all’analisi dei dati riporta espressamente che: “una maggiore autoreferenzialità si nota in Regioni quali la Liguria, l’Abruzzo, il Molise e l’Umbria. Minimo comune denominatore tra queste regioni è dato dalla contenuta estensione territoriale da un lato e dall’altro dalla specificità dei fabbisogni locali di domanda formativa”.

fotografare in modo dinamico gli organismi che svolgono formazione “finanziata” e le sedi presso cui questa viene realizzata. I dati di seguito commentati pertanto, sono la sintesi di quanto contenuto nel più generale Data Base Nazionale Accreditamento (DBNA). Questa ricerca è stata presentata il 30 maggio 2008, tratto dal report: Area Risorse Strutturali ed Umane dei Sistemi Formativi, ISFOL, 2007.

Grafico 7. Network degli organismi accreditati presso altri territori

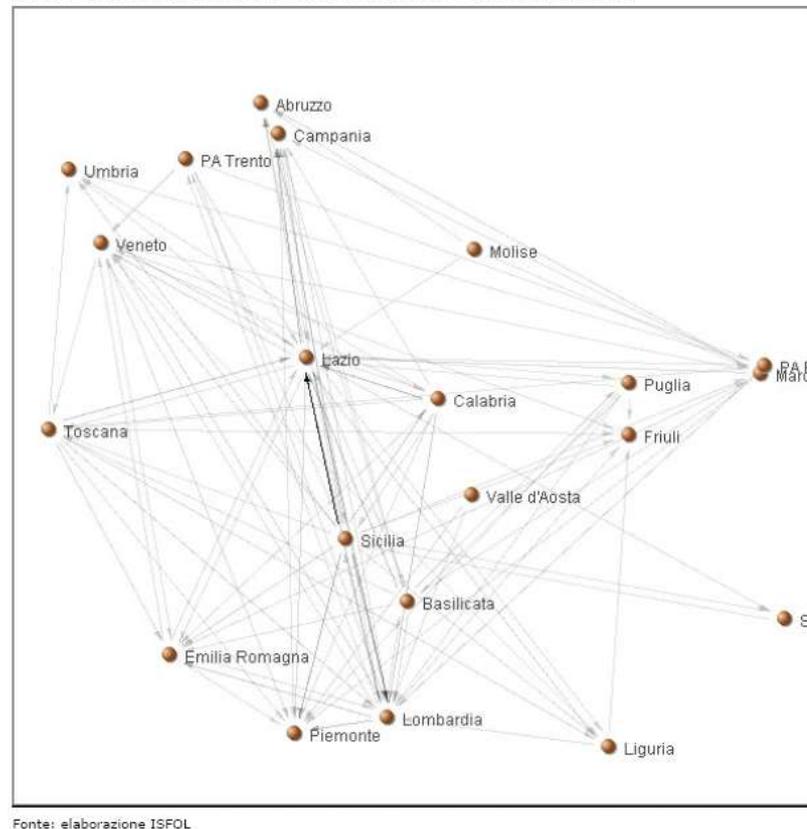


Fig. 1 – Meccanismi di rete sul territorio³³²

³³² Le informazioni relative agli organismi accreditati sono state utilizzate per effettuare un'analisi particolare, fondata sulla tecnica sociometrica. Per ricostruire l'analisi dei flussi territoriali è stato necessario individuare una misura sintetica capace di pesare con puntualità, il livello di appetibilità dei diversi dispositivi locali di accreditamento. Tale misura è stata individuata nel numero di organismi, appartenenti ad una stessa regione, risultati accreditati presso altro contesto regionale o di provincia autonoma. La sociometria è una tecnica di rilevazione dei rapporti interpersonali all'interno dei gruppi umani elaborata da Jacob Levy Moreno attraverso la quale ciascun membro di un gruppo esprime i cosiddetti "sentimenti tele", ossia i propri atteggiamenti di "scelta", "rifiuto" o "indifferenza" nei confronti degli altri appartenenti al gruppo. E' così possibile mettere in evidenza una rete di rapporti spontanei di attrazione e repulsione, che spesso si contrappone alla struttura. L'indice è quindi funzione del numero di sedi accreditate in ogni singola regione fatta eccezione per quella di appartenenza. Tratto da: Area Risorse Strutturali ed Umane dei Sistemi Formativi – ISFOL 2007

Proprio perché le normative regionali di accreditamento sono state capaci di influenzare pesantemente l'offerta formativa a livello locale, allora i vari livelli istituzionali e sociali si sono fatti portavoce di una seria riflessione tecnica e politica sui limiti e sulle criticità più evidenti³³³ e in aggiunta, le indicazioni comunitarie ci invitano a considerarlo sempre più come un elemento di garanzia qualitativa prima dell'inizio delle attività, in modo da non ledere la libertà di concorrenza tra soggetti presenti stabilmente o meno nei diversi territori regionali³³⁴.

A sette anni dal primo dispositivo nel 2008, è stata sancita l'intesa tra gli organi deputati per una rivisitazione del sistema³³⁵. La

³³³ Un chiaro esempio di tale difficoltà è rappresentato dallo specifico tema del criterio C del Dm 166 relativo alle competenze professionali. Nell'Agosto 2002 viene siglato in Conferenza Stato Regioni un accordo fortemente caratterizzato dalla volontà di autoregolazione dei sistemi regionali in materia di formazione. Infatti, pur riconoscendo la necessità di mantenere a livello funzionale a riferimento il Dm 166, in quanto sancisce principi afferenti ai livelli essenziali delle prestazioni di competenza dello Stato (ai sensi dell'art.117 della Costituzione), e di portare a compimento una certificazione delle competenze degli operatori come recita l'art.1° del Dm 166, l'Accordo afferma che per effetto del mutato quadro istituzionale e dall'approvazione del Dm 174/2001 relativo alla certificazione delle competenze di tutti i lavoratori, basato su standard minimi nazionali, occorre reinterpretare in senso estensivo gli impegni del Dm 166 rimandandone la definitiva e stringente attuazione solo dopo il termine di lavoro avviato sui numerosi tavoli nazionali e locali dedicati al tema della certificazione delle competenze.

³³⁴ Strumento di politica economica, di promozione di cittadinanza, di lotta all'emarginazione sociale, di crescita dei livelli di partecipazione, di strumento per la realizzazione di politiche attive del lavoro

³³⁵ La Conferenza Stato Regioni ha approvato una "Intesa tra Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi", 20 marzo 2008. L'Intesa recepisce in allegato il D.I. del 29/11/2007 del

rivisitazione è stata resa necessaria per ottemperare alle disposizioni del “Quadro Strategico Nazionale”³³⁶ che a sua volta deve adeguarsi alle modalità previste dal FSE per accedere ai finanziamenti europei³³⁷.

La proposta di revisione del sistema è stata prima elaborata da un gruppo tecnico istituito ad hoc³³⁸, successivamente ha seguito l’iter procedurale e si è concluso con l’approvazione del provvedimento e con la successiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale³³⁹.

Ministero della pubblica istruzione e del Ministero del lavoro con il quale si stabiliscono i criteri generali per l’accreditamento delle strutture formative che realizzano percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP), i criteri per il riparto dei contributi statali e le misure di sistema per l’attuazione dell’obbligo d’istruzione

³³⁶ Quadro Strategico Nazionale (Qsn) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, all’interno del quale si afferma: “L’accreditamento delle strutture formative deve evolvere in direzione di una maggiore attenzione ad indicatori sulla qualità del servizio fornito con un modello rispondente a standard minimi comuni a livello nazionale e che eviti la frammentazione dell’offerta in sistemi solo regionali e assicurati un’effettiva apertura del mercato”.

³³⁷ Dove si afferma che “le Autorità di gestione ricorrono sempre a procedure aperte di selezione dei progetti relativi ad attività formative. Al fine di garantire qualità delle azioni finanziate agli utenti, l’accesso ai finanziamenti per le attività formative da finanziare è in linea con il sistema di accreditamento, secondo la normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente.

³³⁸ Un Gruppo tecnico interregionale, supportato scientificamente dall’Isfol, ha quindi predisposto una proposta tecnica per una revisione dell’intero impianto di accreditamento.

³³⁹ Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale serie generale n. 18 del 23 gennaio 2009. Può essere considerato uno strumento nazionale per la qualità del sistema di Istruzione e Formazione Professionale. Sul piano dell’impostazione complessiva, la struttura logica del nuovo dispositivo è inquadrata da due angoli prospettici distinti e complementari: principi guida e linee d’indirizzo/requisiti.

L'obiettivo è quello di adottare un sistema di requisiti minimi comuni tra i 21 dispositivi di accreditamento regionali e delle Province autonome, facendo leva su un percorso tecnico e procedurale di mutuo riconoscimento. Per favorire la strutturazione di un sistema formativo garantito e di qualità, sono stati introdotti i cosiddetti standards di accreditamento "di seconda generazione"³⁴⁰.

L'accordo prevede che i nuovi criteri vengano progressivamente attuati dalle singole regioni attraverso un percorso graduale. In sintesi³⁴¹ occorre intervenire sul miglioramento di:

- sviluppo della qualità dei servizi e delle risorse umane
- adeguamento alle innovazioni
- rispetto dei principi comunitari³⁴²

³⁴⁰ Orientati a: sviluppo della qualità dei servizi e delle risorse umane, adeguamento alle innovazioni introdotte dalle riforme del MdL e del settore dell'Istruzione - Formazione, rispetto dei principi comunitari di proporzionalità, trasparenza, mutuo riconoscimento, concorrenza e libertà di stabilimento, semplificazione e sostenibilità delle procedure di accreditamento per la pubblica amministrazione. Isfol notizie, Newsletter di aggiornamento sulle attività istituzionali Anno III numero 1

³⁴¹ Dettaglio Comunicato Stampa, 29 Maggio 2008, L'accreditamento come dispositivo per la qualità dei servizi formativi nella programmazione FSE 2007-2013, Convegno internazionale, Accreditamento: L'Isfol traccia la mappa della qualità dei servizi formativi sul territorio, Ufficio Stampa Isfol Tratto da:

- http://www.isfol.it/Ufficio_Stampa/Comunicati_Stampa/Dettaglio_Comunicato_Stampa/index.scm?codi_noti=430

³⁴² Per le innovazioni si vedano quelle introdotte dalle riforme del Mercato del Lavoro e quelle del settore dell'Istruzione e Formazione. Per i principi comunitari si tratta: di proporzionalità, trasparenza, mutuo riconoscimento, concorrenza e libertà di stabilimento Tratto da:

- http://www1.formazione.lavoro.regione.umbria.it/resources/Risorse/Intervento_ISFOL.ppt

- semplificazione e sostenibilità delle procedure di accreditamento

Ancor prima della normativa nazionale, nel settembre 2007 in Abruzzo si approva il Por, per quanto attiene alla formulazione di un nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative, il testo espressamente recita che la Regione intende perfezionare il sistema “in coerenza con quanto concordato a livello nazionale entro sei mesi dalla sua definizione”³⁴³.

Quindi, il sistema abruzzese seppur partito svantaggiato non ha perso tempo: la nuova giunta regionale³⁴⁴ ha approvato il 20 luglio 2009 il dgr 363/2009 relativo alla “Disciplina dell’accreditamento dei soggetti che erogano attività di formazione e di orientamento nella Regione Abruzzo”.

La nuova normativa interviene e realizza i principi nazionali, si compone di 65 gli articoli e la riforma intende dare sostanza a tre parole chiavi: “qualità, merito, semplificazione”. Il legislatore vuole

³⁴³ Intervista al Governatore Gianni Chiodi. «La Regione Abruzzo ha un numero di enti accreditati pari a quello della Regione Lombardia: segno che c'è una qualche sproporzione. Finora infatti per essere accreditati spesso bastava disporre di un immobile idoneo ad ospitare un corso di formazione per attivare corsi di qualsiasi tipo». Articolo Abruzzo 24 ore, Regione, Formazione, nuove regole per gli accreditati: Qualità, meritocrazia e semplificazione per la "riforma Gatti", dal sito: <http://www.abruzzo24ore.tv/news/>

³⁴⁴ Insediata martedì 27 gennaio 2009 a l’Aquila alle ore 10,30 (Palazzo Emiciclo). Da ACRA Agenzia stampa quotidiana, del Consiglio Regionale. Al sito:
• http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/show_news.asp?id=3710

privilegiare la capacità didattica qualitativa dei formatori piuttosto che le mere strutture materiali utilizzate, in un'ottica di semplificazione si procede alla sperimentazione di un sistema di valutazioni a punti³⁴⁵ ed ancora, si prevedono controlli articolati che assicurino il monitoraggio della meritocrazia in modo continuo e costante³⁴⁶.

IV. Regioni a confronto: Abruzzo - Marche - Umbria

La nuova fase avviata con il provvedimento del 20 marzo 2008³⁴⁷ eredita in toto la precedente esperienza dell'accreditamento. Al modello pre esistente è stato dedicato uno studio proprio perché, dal posizionamento di ciascuna realtà territoriale si deve ripartire per

³⁴⁵ Una sorta di rating della qualità dell'ente che oscillerà da un massimo di 100 punti fino alla soglia minimale di 60 punti sotto la quale sarà revocato l'accreditamento. Dall'intervista all'assessore con delega alla Formazione Paolo Gatti, «si trattava di un sistema di formazione da rifare iniziando dalle radici. Sinora parlando di valutazione finalizzata all'accreditamento degli enti di formazione, bastava avere delle strutture adeguate, ora invece dall'accreditamento delle strutture si punta all'aspetto qualitativo dei 'soggetti formatori' ». Pescara, Gatti: “nuove opportunità per aziende, lavoratori e giovani”, 24 marzo 2009. Tratto al sito: <http://www.tgroseto.net/9537/pescara-gatti-nuove-opportunita-per-aziende-lavoratori-e-giovani/>

³⁴⁶ Annualmente sottopone a verifica il 20% degli enti accreditati, consentendo di fatto un controllo a tappeto ogni 4/5 anni di tutti gli enti accreditati Saranno allora i risultati a parlare e le centinaia di persone che si affideranno a questo strumento di preparazione per avere possibilità in più nel mondo del lavoro. D'ora in poi invece saranno valutati attentamente la consistenza giuridica ed economica del soggetto che richiede l'accredito, la validità della docenza e l'utilità del corso stesso. In questo consulteremo le aziende per capire cosa serve al tessuto imprenditoriale e se il corso è in grado di creare capitale umano spendibile nel mondo del lavoro.

³⁴⁷ L'Accordo Stato Regioni e ultimata con Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Provvedimento 20 marzo 2008 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale nr. 18 del 23 gennaio 2009.

definire il nuovo sistema che stà muovendo i suoi primi passi già nella programmazione 2007-2013³⁴⁸.

La ricerca ha indagato anche riguardo al grado di dinamismo presente nelle procedure regionali di accreditamento e si è giunti all'individuazione di tre cluster generali, i 21 sistemi esistenti sono stati classificati in: “avanzati”, “intermedi” e “in ritardo” (Fig. 2).

³⁴⁸ Atto: Decisione 2006/702/CE del Consiglio, del 6 ottobre 2006, sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione [Gazzetta ufficiale L 291 del 21.10.2006. Una politica di coesione per sostenere la crescita e l'occupazione: linee guida della strategia comunitaria 2007-2013. Le linee guida della strategia comunitaria costituiscono un elemento importante della nuova politica di coesione successiva al 2007 ed è in base ad esse che gli Stati membri fissano le loro priorità in materia di politica di coesione. Le linee guida contribuiscono alla realizzazione di altre priorità comunitarie, in particolare quelle della strategia di Lisbona e le linee di orientamento integrate per la crescita e l'occupazione, e riguardano principalmente gli investimenti, l'occupazione, la conoscenza e l'innovazione, la coesione territoriale e la cooperazione. Dal sito: http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future

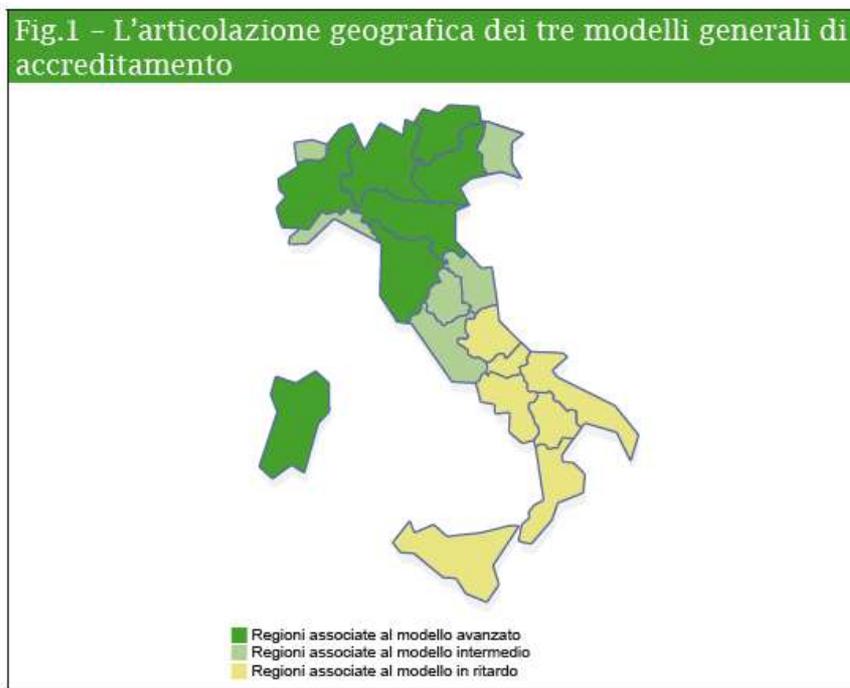


Fig. 2 - La qualità del sistema formativo regionale secondo il grado di dinamismo³⁴⁹

La regione Abruzzo è stata inclusa nel gruppo associato al modello in ritardo, Marche ed Umbria invece sono tra le regioni a livello intermedio eppure rientrano tutte nell'obiettivo 3³⁵⁰. Note vicende hanno in qualche modo congelato le attività della nostra

³⁴⁹ Tratto da: FOP Formazione Orientamento Professionale, Anno 8. Numero 5-6, Settembre-Dicembre 2008.

³⁵⁰ Fop, Formazione Orientamento Professionale, Anno 8, Numero 5-6, Settembre-Dicembre 2008, *La qualità del sistema formativo: il nuovo modello nazionale di accreditamento, I risultati Della ricerca: l'identificazione dei tre cluster* di Francesca Spirilli, pag. 12,13,14. Si è dunque indagato sul dinamismo del fenomeno dal punto di vista dei contenuti e della sua capacità implementativi procedurale, in considerazione della forte diversità che ha contraddistinto la sua attuazione nei 21 contesti territoriali. La messa a punto del modello teorico ha previsto, quindi, l'identificazione delle due dimensioni ("contenuti e procedure") e l'individuazione di un set di indicatori. I risultati sono derivati dall'applicazione della cluster analysis ai dati rilevati

regione e questo è un dato oggettivo eppure, approfondendo l'argomento, esistono dati più confortanti.

In una delle tabelle riepilogative contenente le risorse assegnate ai singoli territori³⁵¹ l'Abruzzo appare allineato con le Marche poiché le somme impegnate sono quasi simili, in questo caso è da sottolineare che la buona attestazione abruzzese è ancor più gratificante dato che il decreto dirigenziale di riferimento presenta cambiamenti procedurali rispetto ai precedenti³⁵².

Nella stessa tabella si nota ma solo apparentemente, l'Umbria ha un impegno quasi dimezzato in valori assoluti ma, se riportiamo il dato alla dimensione regionale è giusto affermare che è allineata alle altre invece, diversamente da queste ha ricevuto una prima erogazione in anticipo rispetto sia all'Abruzzo ed alle Marche (Fig. 3).

³⁵¹ Vedi Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 107/Segr/2006 del 10 maggio 2006. che attengono all'assegnazione di risorse alle Regioni ed alle Province autonome, per l'attuazione di iniziative di formazione nell'ambito delle L. 236/1993. Esiste una maggiore difficoltà di assorbimento della domanda, in tutti i territori, in considerazione della sempre più consistente e crescente quantità di risorse rese disponibili anche dai Fondi Paritetici Interprofessionali: non è difficile stimare che in alcune Regioni del Nord (in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) nel biennio 2007-2008 si siano concentrate risorse a supporto della formazione continua di 2 o 3 volte superiori rispetto a quelle dei bienni precedenti: inoltre si tratta spesso di risorse che si rivolgono allo stesso platea potenziale di utenti.

³⁵² Tra l'altro vede l'erogazione dei pagamenti vincolata, oltre che dalla presenza di una procedura di evidenza pubblica, anche dalla dimostrazione di impiego concreto delle risorse in relazione ai piani formativi approvati e alle relative graduatorie.

Tabella 2.32 - Legge 236/93: somme impegnate ed erogate relative al D.D 107/segr/06

Regioni	Impegnato	Da erogare	Erogato
Valle D'Aosta	272.622,12	272.622,12	
Piemonte *	11.209.515,33		7.846.660,73
Lombardia	29.006.110,95		29.006.110,95
Bolzano	1.306.513,55	1.306.513,55	
Trento	1.181.301,29		1.181.301,29
Veneto*	12.931.339,27		11.734.574,38
Friuli Venezia Giulia	3.139.017,49	3.139.017,49	
Liguria	3.419.365,74		3.419.365,74
Emilia Romagna	11.415.913,45		11.415.913,45
Toscana*	8.588.148,76		6.320.654,81
Umbria*	1.857.583,13		1.857.289,58
Marche	3.581.614,54	3.581.614,54	
Lazio	11.802.220,11		11.802.220,11
Abruzzo	3.563.213,58	3.563.213,58	
Molise	719.857,69	719.857,69	
Campania	12.562.254,61	12.562.254,61	
Puglia	8.839.983,63	8.839.983,63	
Basilicata	1.295.415,89	1.295.415,89	
Calabria	3.574.691,95	3.574.691,95	
Sicilia	9.510.648,31	9.510.648,31	
Sardegna*	3.879.688,60		829.325,01
Totale	143.657.019,99	48.365.833,36	85.413.416,05

*Per alcune Province il Ministero ha erogato solo il I anticipo

Fonte: elaborazione Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali

Fig. 3 – Somme impegnate ed erogate DD 107/segr/2006³⁵³

Più recentemente, nel 2008 è stato presentato il rapporto sulla formazione continua al Parlamento, la regione Abruzzo appare insieme al Lazio ed al Trentino Alto Adige con le migliori performances in tema di qualità del capitale umano e di

³⁵³ Alcune Regioni e Province Autonome, soprattutto del Nord, pur avendo emanato bandi, non hanno ancora raggiunto le condizioni previste per richiedere le risorse al Ministero. A ciò si affianca indubbiamente anche una maggiore difficoltà di assorbimento della domanda, in tutti i territori, in considerazione della sempre più consistente e crescente quantità di risorse rese disponibili anche dai Fondi Paritetici Interprofessionali: non è difficile stimare che in alcune Regioni del Nord (in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) nel biennio 2007-2008 si siano concentrate risorse a supporto della formazione continua di 2 o 3 volte superiori rispetto a quelle dei bienni precedenti: inoltre si tratta spesso di risorse che si rivolgono allo stesso platea potenziale di utenti. Pubblicazione FoP. N. 83, Formazione Orientamento Professionale, Capitolo 2, Le politiche e gli strumenti di sostegno alle iniziative formative, pag. 111.

apprendimento permanente degli adulti³⁵⁴. Lo stesso rapporto rileva l'avvio del "Catalogo Interregionale di Alta Formazione"³⁵⁵, la Regione Veneto è capofila del progetto e tra le diverse consorziate si sono sia l'Abruzzo che l'Umbria. A ragion del vero la stessa ricerca sottolinea che, quest'ultima insieme al Veneto, all'Emilia Romagna, al Lazio e la Sardegna sono le uniche ad aver iniziato ad emanare avvisi per il finanziamento dei relativi voucher: comunque esiste un ritardo abruzzese.

Il sistema nazionale della formazione continua³⁵⁶ è stato potenziato grazie all'utilizzo dei Fondi Interprofessionali, purtroppo le adesioni non sono distribuite proporzionalmente in tutto il territorio nazionale. Calcolando le percentuali di adesione ai Fondi rispetto alla imprese attive inesorabilmente la regione Abruzzo appare nella penultima posizione, invece nelle Marche si rasenta il 40% e l'Umbria ha

³⁵⁴ Dal Rapporto sulla formazione continua presentato al Parlamento, 11 febbraio 2008, parte relativa all'apprendimento permanente nel sistema di LifeLong Learning e il nuovo ruolo delle Università, pag. 262.

³⁵⁵ Un ulteriore strumento a sostegno della costruzione di un sistema integrato di lifelong learning potrebbe nascere dall'evoluzione della formazione a domanda individuale, a favore dei cittadini (lavoratori e non) con un livello di istruzione medio-alto (laureati e diplomati), riconducibile al "Catalogo Interregionale di Alta Formazione". Avviato nel 2008, grazie al protocollo d'intesa stipulato il 15 novembre 2006 tra il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e la Regione Veneto, il protocollo contemplava un finanziamento ministeriale di 1,8 milioni di euro per la creazione del catalogo e dei relativi servizi, nonché per la costruzione di un sito web www.altaformazioneinrete.it. pag. 265

³⁵⁶ Intervento pubblico che si realizza attraverso le leggi di finanziamento nazionale (legge 236/93 e legge 53/00) e il Fondo Sociale Europeo (misure D.1 e D.2)

addirittura una percentuale doppia rispetto a quella abruzzese. (Fig. 4).

Regione	Imprese private attive (Istat 2004)	Penetrazione
Abruzzo	24.483	17,1%
Basilicata	7.345	44,3%
Calabria	24.547	23,7%
Campania	75.175	18,8%
Emilia Romagna	98.785	62,3%
Friuli Venezia Giulia	25.911	51,1%
Lazio	85.263	15,0%
Liguria	32.457	24,8%
Lombardia	213.357	43,6%
Marche	36.827	39,8%
Molise	4.306	32,0%
Piemonte	85.072	40,4%
Puglia	60.322	28,8%
Sardegna	28.407	45,1%
Sicilia	64.563	30,6%
Toscana	86.956	33,7%
Trentino Alto Adige	25.136	68,2%
Umbria	18.861	33,2%
Valle D'Aosta	3.338	37,5%
Veneto	113.935	54,2%
ITALIA	1.115.072	38,8%

Fig. 4 – Fondi Interprofessionali per Regioni dati novembre 2007

Una visione ancor più particolareggiata è data dagli ultimi elaborati dell'Isfol³⁵⁷, per ogni provincia sono indicati anche i valori assoluti

³⁵⁷ Appendice: Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua Distribuzioni territoriali delle adesioni e dei dipendenti delle imprese aderenti Tabelle e Cartografie. circa i dati sulle adesioni ai Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua elaborati sui dati INPS ed estratti dalla banca dati il 31 Luglio 2008. Al sito: www.unica.it/UserFiles/File/Direzioni/Dirinnova/news/fpifc.pdf

delle adesioni ai Fondi³⁵⁸: entrando nel merito si notano differenze tra le stesse province di una stessa regione (Fig. 5-6-7).

La provincia di Teramo è quella con la percentuale più bassa in assoluto, Ascoli Piceno presenta il valore minore tra le province marchigiane invece tra le due province umbre è Perugia ad essere penalizzata.

Agli antipodi di questa classifica si trovano: la provincia di Pesaro e Urbino dove una impresa su due aderisce ai Fondi ed il teramano dove nemmeno una su cinque ha lo stesso comportamento.

In Abruzzo è l'Aquila a detenere il primato più o meno un'impresa su quattro aderisce ad un Fondo, Ancona raccoglie un risultato simile a quello di Pesaro e Urbino invece a Perugia una impresa su tre si iscrive a un Fondo.

³⁵⁸ Il dato è al netto delle cessazioni. Tasso di Adesione (TA) calcolato come percentuale di imprese aderenti (ai soli Fondi per dipendenti) sul totale delle imprese attive con almeno un dipendente (dati ISTAT, ASIA 2004) Tasso di Dipendenti delle imprese aderenti (TD) calcolato come percentuale di dipendenti delle imprese aderenti (ai soli Fondi per dipendenti) sul totale dei dipendenti delle imprese attive con almeno un dipendente (dati ISTAT, ASIA 2004). Vengono presentati: 18 cartogrammi regionali con il tasso TA provinciale e 18 cartogrammi regionali con il tasso TD provinciale.

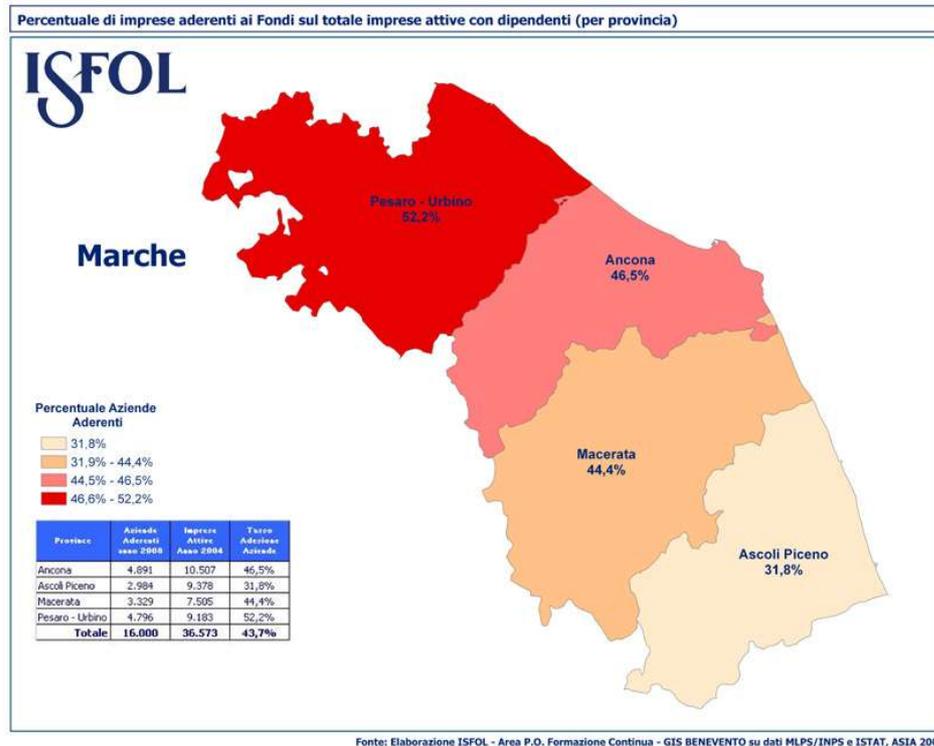


Fig. 5 – Marche, imprese aderenti ai Fondi per Provincia

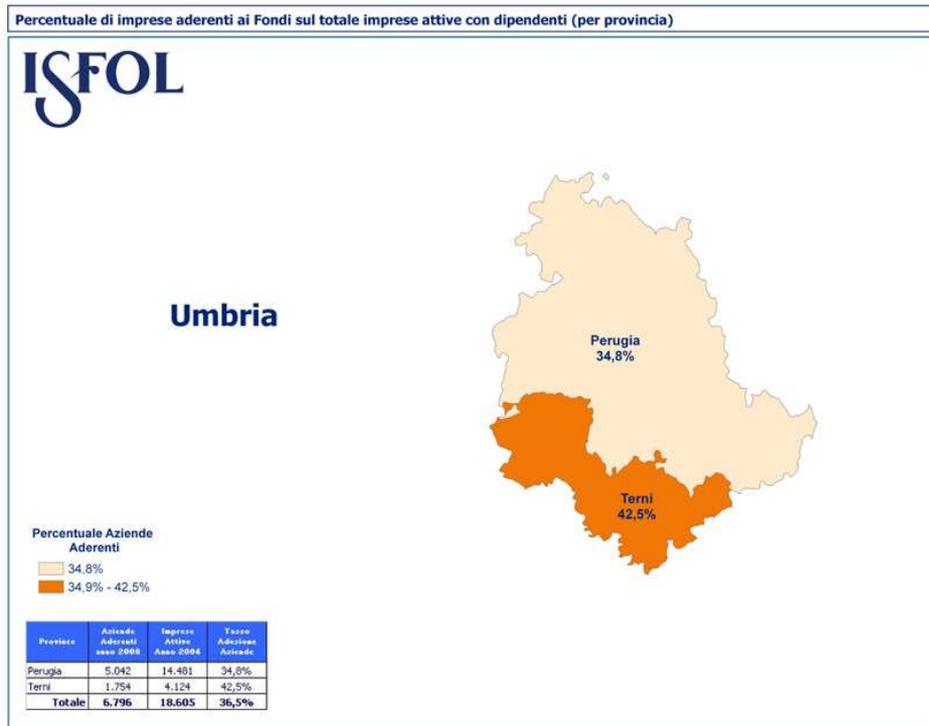


Fig. 6 – Umbria, imprese aderenti ai Fondi per Provincia

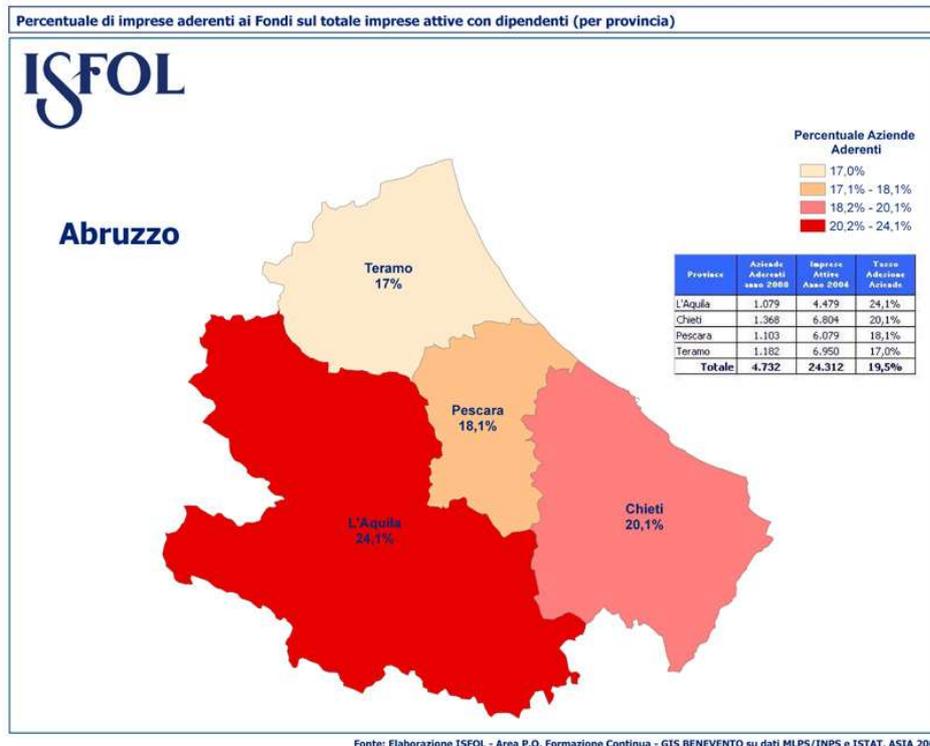


Fig. 7 – Abruzzo, imprese aderenti ai Fondi per Provincia

I dati elaborati dall'Isfol nel novembre 2007, hanno le stesse caratteristiche di quelli fermi al 31 luglio 2008, per questo possiamo fare un raffronto³⁵⁹(Fig. 8).

³⁵⁹ Dalla Fig. 4 le percentuali a novembre 2007 e dalle Fig. 5-6-7 le percentuali ad agosto 2008.

	Abruzzo	Marche	Umbria
11/2007	17,1	39,8	33,2
07/2008	19,5	43,7	36,5
incremento	2,4	3,9	3,3

Fig. 8 – Raffronto Adesioni Fondi Interprofessionali

In otto mesi l’Abruzzo ha incrementato le adesioni in misura minore rispetto alle altre due regioni, o in alternativa ha avuto un decremento maggiore delle imprese attive con dipendenti comunque il divario aumenta, questo stà a significare che i Fondi Interprofessionali non sono adeguatamente utilizzati e ancor peggio, le risorse sono dirottate in altri territori³⁶⁰.

³⁶⁰ Nell’ambito della loro programmazione annuale, i Fondi Paritetici Interprofessionali definiscono criteri e modalità per la raccolta, la valutazione e il finanziamento delle proposte formative provenienti dalle imprese che aderiscono ai Fondi. Generalmente, un piano formativo si articola in: un accordo sottoscritto dalle Parti Sociali, in cui sono motivate le finalità del Piano; un elaborato tecnico-progettuale, nel quale sono descritte e sviluppate le azioni formative (progetto esecutivo); un piano finanziario, relativo alla realizzazione del progetto esecutivo; eventuali documenti (studi, analisi dei fabbisogni, ecc.) che accompagnano ed integrano il Piano formativo. Al sito: www.fondinterprofessionali.it/

Il settore delle costruzioni³⁶¹ si caratterizza per la presenza di un intero sistema paritetico dedicato alla formazione: è dotato di una rete composta da 98 Scuole Edili territoriali che sono coordinate dal Formedil Nazionale³⁶². L'ultimo rapporto annuale riporta i risultati dell'attività formativa svolta nel 2008, molta enfasi è stata data al dato quantitativo complessivo di allievi formati: questi hanno per la prima volta superato la soglia storica delle 100 mila unità.

Il numero dei corsi effettuati nel triennio 2006-2007-2008 da tutte le Regioni sono stati intabellati e messi a confronto, per questo è possibile estrapolare i dati di Abruzzo, Marche ed Umbria (Fig. 9).

Nel triennio considerato l'incremento del numero dei corsi in Abruzzo è costante contrariamente alle altre due regioni.

³⁶¹ La formazione professionale dell'industria della costruzioni è realizzata, in Italia, da un sistema formativo nazionale paritetico regolato dall'articolo 90 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per le imprese edili, siglato da Ance - Associazione nazionale costruttori edili, Federazioni sindacali del lavoratori Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil. Il Formedil, Ente nazionale per l'addestramento professionale nell'edilizia, ha per scopo la promozione, l'attuazione e il coordinamento su scala nazionale delle iniziative di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale nel settore delle costruzioni intraprese dai centri di formazione di settore, denominati scuole edili. Dal sito: www.formedil.it

³⁶² Tratto da: La rete Formedil al servizio del sistema dell'edilizia, sintesi del rapporto 2009. Il Sistema Formativo per l'Edilizia. Il sistema formativo edile si avvale di un organismo centrale, il Formedil nazionale, delle sue articolazioni regionali e di una rete di scuole edili dislocate nei territori provinciali. Le attività di formazione vengono realizzate dalle territoriali secondo le esigenze del mercato del lavoro locale. Ciascuna scuole edile, pur essendo caratterizzata da autonomia finanziaria ed organizzativa, è coordinata nazionalmente dal Formedil.

Le motivazioni possono essere diverse e contraddittorie allo stesso tempo, possiamo avere meno corsi e contemporaneamente più addetti formati, oppure più corsi che prevedono una durata minima: non avendo ulteriori dati analitici non si possono valutare altrimenti.

	Abruzzo	Marche	Umbria
2006	70	58	50
2007	125	113	69
2008	164	102	59

Fig. 9 – Formedil: confronto numero corsi effettuati 2008³⁶³

Altro dato giustamente riportato nel rapporto è che nell'ultimo triennio sia progressivamente cresciuto anche il peso che gli allievi disoccupati hanno avuto all'interno delle dinamiche formative degli Enti bilaterali territoriali, a testimonianza del ricorso intensivo alla formazione professionale come strumento di supporto agli "ammortizzatori sociali"³⁶⁴.

Sicuramente l'edilizia ha recentemente introdotto una innovazione contrattuale³⁶⁵, dal gennaio 2009 ciascun lavoratore che entra nel

³⁶³ Dati estrapolati dalla Tabella 1 – Corsi (confronto anni 2006-2007-2008), in Formedil, sintesi del rapporto 2009, pag. 2. A cura dell' Ufficio stampa Strategie & Comunicazione, Roma.

³⁶⁴ Che sarà ancora più evidente con il monitoraggio del 2009. pag. 4

³⁶⁵ Le 16 ore sono introdotte nei Contratti Collettivo di Lavoro (Edili Industria, Edili Artigiani, Edili PMI, Edili Cooperative) sottoscritti nel periodo giugno-luglio 2008. Le parti intendono sperimentare, esclusivamente per la durata di due anni a decorrere dal 1 gennaio 2009 un nuovo servizio di sostegno e accompagnamento allo sviluppo professionale. Al termine del biennio le parti valuteranno gli esiti del progetto e assumeranno le conseguenti decisioni. Al sito: www.16ore.it/16oredocs/testi_dei_riferimenti_di_legge_e_contrattuali.pdf

settore per la prima volta, riceve una formazione professionale e alla sicurezza di 16 ore presso la locale Scuola Edile³⁶⁶.

Dopo quasi dieci mesi di sperimentazione³⁶⁷ il dato nazionale rileva che: hanno già frequentato i corsi pre-ingresso in cantiere 17.100 lavoratori, di cui 5.814 (34%) lavoratori stranieri, appartenenti a circa 15.000 imprese, per un totale di 3.500 corsi effettuati.

³⁶⁶ L'impresa sarà tenuta ad effettuare la comunicazione preassuntiva alla locale Cassa Edile con tre giorni di anticipo

³⁶⁷ Bilancio dei 10 mesi: superata la soglia dei 17.000 lavoratori e delle 15.000 imprese. Si può pertanto affermare che, tra gennaio e ottobre 2009, una quota assolutamente rilevante dei nuovi ingressi nel settore ha ricevuto una formazione professionale di base utile a riconoscere i rischi del lavoro in cantiere. Dalle news del 09-11-2009 in: www.16ore.it

Conclusioni

In Italia esiste l'Archivio Nazionale dei Contratti e degli Accordi Collettivi di Lavoro ed è operativo presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro³⁶⁸. Sono depositati presso il Cnel sia gli accordi tra il Governo e le Parti Sociali che quelli Interconfederali, la stessa banca dati è alimentata anche dai contratti sottoscritti a livello nazionale come pure da quelli derivanti dalla contrattazione decentrata e/o territoriale.

Il sistema delle relazioni industriali italiano è complesso, risente inevitabilmente anche della molteplicità dei soggetti istituzionali che a vario titolo lo circondano. Per consultare i dati presenti nella banca dati del Cnel si deve prima indicare il settore³⁶⁹ di interesse e successivamente sceglierne la categoria. Se paragoniamo le relazioni industriali ad un albero dove i settori sono i rami principali da cui

³⁶⁸ Altrimenti detto Cnel. Come prevede l'art. 17 della legge 30 Dicembre 1986 n. 936. L'archivio opera presso l'Ufficio per l'informazione, secondo le direttive della Commissione dell'informazione (III) (art. 16 della legge 936). Gli atti contrattuali, depositati dalle Parti Sociali o acquisiti dall'Ufficio a partire dal 1987, sono classificati secondo uno schema di classificazione predisposto in collaborazione con il CED della Corte di Cassazione e con il Ministero del Lavoro. Raccoglie la contrattazione a livello nazionale, sia privata che pubblica, ed un considerevole numero di atti negoziali a livello decentrato. Vengono archiviati anche gli Accordi fra Governo e Parti Sociali nonché gli Accordi Interconfederali. Al sito:

- <http://www.portalecnel.it/PORTALE/HOMEPAGESEZIONIWEB.nsf/VWHP/HP?opendocument>

³⁶⁹ Dalla banca dati Cnel: Agricoltura, Chimici, Meccanici, Tessili, Alimentaristi, Edilizia, Poligrafici e Spettacolo, Commercio, Trasporti, Credito Assicurazioni, Aziende di Servizi, Amministrazione Pubblica, Enti e Istituzioni Private e Altri Vari

spuntano le foglie che rappresentano le categorie abbiamo una pianta piuttosto florida: tra i 14 rami solo quello dell'edilizia ha ben 19 foglie³⁷⁰.

Teoricamente ogni categoria di ciascun settore può dare vita ad uno o più fondi interprofessionali paritetici, a seconda dei firmatari dell'atto costitutivo, ecco una criticità legata ai Fondi Interprofessionali. Quando esiste una sana concorrenza e si ottimizzano i processi con regole e procedure certe e condivise, allora da iniziale criticità, la presenza di più soggetti abilitati alla gestione del sistema della FC³⁷¹ si trasforma in una opportunità e si rafforza l'apparato informativo con scambio di dati, idee, esperienze tra i diversi sottosistemi

La dimensione è un limite oggettivo; quella di un Fondo si misura in base alle adesioni, anche se l'impresa non è obbligata ad iscriversi al Fondo del settore a cui appartiene. In fase di start up ciascuno di essi naturalmente attinge le utenze dalle sigle sindacali del settore e dalle categorie costituenti il Fondo. Per esempio Fondimpresa³⁷² che è

³⁷⁰ Sono considerate solo quelle nazionali e sono elencate in appendice D, riprese dal sito ufficiale del Cnel.

³⁷¹ Tratto dalle conclusioni del seminario: Il sistema italiano: approfondimenti tematici, La competitività di lavoratori e imprese nel mercato del lavoro, a cura di Franco Frigo, tenuto a Venezia il 30 maggio 2008.

³⁷² In cifre: Fondimpresa ha un peso pari al 47% del totale dei Fondi Interprofessionali, in termini di risorse. Infatti ogni anno raccoglie oltre 170 milioni di euro per le attività di

stato istituito da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil abbraccia oltre 3 milioni di lavoratori e sicuramente il Fondo formazione servizi pubblici costituito solo quest'anno da Confservizi, Cgil, Cisl e Uil³⁷³ ha un bacino di utenza ancora da misurare ma certamente limitato.

Limiti soggettivi si rilevano in alcuni Piani Formativi soprattutto rivolti alle imprese di piccole dimensioni, la pecca più evidente è data dalla scarsa esperienza nella pianificazione dello sviluppo delle risorse umane³⁷⁴.

Il dato confortante è il continuo aumento delle adesioni sia in numero di imprese che di lavoratori dipendenti ai Fondi; sarebbe necessario spronare almeno quei territori con tassi di adesione più bassi rispetto alla media nazionale³⁷⁵. I dati ufficiali rilevano che ad usufruire delle opportunità sono soprattutto i lavoratori delle grandi

formazione destinate alle aziende aderenti. Aderiscono a Fondimpresa aziende di ogni dimensione e di ogni settore produttivo. Le adesioni aumentano con un ritmo costante. A luglio 2009 risultano oltre 62.000 le aziende iscritte al Fondo (al netto delle cessazioni Inps, oltre 73.500 al lordo), che occupano oltre 3.100.000 lavoratori. Dal sito: http://www.fondimpresa.it/Fondimpresa/In_cifre/index.html

³⁷³ Fondo formazione servizi pubblici, Regolamento, art. 1: Funzionamento del Fondo. 1. Il presente regolamento disciplina il funzionamento di Fondo Formazione Servizi Pubblici, Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua, costituito ai sensi del comma 1 e seguenti dell'art. 118 della Legge n.38812000 e dell'accordo interconfederale sottoscritto da Confservizi e Cgil Cisl Uil, in data 20.01.2009. Al sito:

• <http://www.confsvizi.net/html/documenti/Fondo%20paritetico%20interprofessionale/Regolamento.pdf>

³⁷⁴ Inoltre vi è carenza di esperienze/competenze tra le rappresentanze sindacali a livello di impresa soprattutto per quelle di dimensioni ridotte.

³⁷⁵ Da stime attendibili si misura in circa 6 milioni di lavoratori ogni anno

imprese, i meno anziani, i diplomati e laureati, più nel Nord che nel Sud, più italiani che stranieri³⁷⁶, anche questo dovrebbe fare riflettere.

La Contrattazione collettiva dovrebbe poi contratto dopo contratto completare il “riconoscimento” dei FPI. Già nel corso del 2008 accordi od ipotesi di accordo di rinnovi contrattuali in settori strategici o per così dire “di riferimento”³⁷⁷ quali l’industria metalmeccanica, il tessile-abbigliamento e le imprese edili³⁷⁸ prevedevano il potenziamento della bilateralità in funzione della promozione della formazione continua. Di recente, infine, sono intervenute le nuove regole sui contratti contenute nell'accordo separato del 22 gennaio 2009, siglato senza la Cgil³⁷⁹.

Ad oggi separatamente è stato firmato solo l'accordo per il rinnovo contrattuale dei metalmeccanici³⁸⁰, Federmeccanica, Fim e Uilm lo

³⁷⁶ Se finora neppure l’altissima incidenza delle morti da lavoro ci ha convinto a cambiare rotta, saranno forse gli effetti della tormentosa crisi di questi mesi a obbligarci a scelte inedite. Per i dati si veda www.eformazionecontinua.it.

³⁷⁷ Perché gli altri settori si allineano

³⁷⁸ Formazione Orientamento Professionale, Capitolo 5 – L’evoluzione del diritto alla formazione continua nella contrattazione collettiva. Dal il Rapporto sulla Formazione Continua edizione 2008. Al sito: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/D7919A16-EEF2-4625-9A66-93401137730B/0/Capitolo_5.pdf

³⁷⁹ Prima ancora la congiuntura economica sfavorevole ha spostato l’attenzione ad istituti quali il sostegno al reddito come: cassa integrazione ordinaria, straordinaria in deroga.

³⁸⁰ Firmato il 15 ottobre 2009. La stagione contrattuale: Metalmeccanici, accordo separato senza la Fiom, Federmeccanica, Fim e Uilm firmano l’intesa per il rinnovo. Adottano il nuovo modello contrattuale e concedono 112 euro per il 2010-2012. Sacconi, dispiace autoesclusione della Fiom. Torna la Fiom anche nelle parole del ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, che parla di “autoesclusione”. A Sacconi “spiace sinceramente, nel momento in cui le altre categorie della Cgil appaiono più costruttivamente partecipi dei negoziati. L’auspicio - continua - è che possa ricomporsi

hanno raggiunto senza la Fiom; anche Ugl e Fismic non firmano l'intesa, ma per motivi diversi: i sindacati non confederali, infatti, nel testo dell'accordo sono esclusi dalla partecipazione dell'Ente bilaterale che gestisce il Fondo di sostegno al reddito³⁸¹. Sempre i metalmeccanici³⁸² hanno istituito un nuovo organismo bilaterale che sarà l'interlocutore di Fondimpresa per quanto attiene ai progetti del settore³⁸³.

Anche nell'ultimo Accordo di rinnovo del Ccnl tessile-abbigliamento-moda³⁸⁴, l'Associazione imprenditoriale di categoria ha

un quadro unitario di relazioni industriali". L'accordo separato, comunque, "conferma la positività del nuovo modello contrattuale e la semplificazione che grazie ad esso si sta realizzando". Memoria scritta di Emanuele Di Nicola. In Rassegna.it, Sito di informazione su Lavoro, Politica ed Economia Sociale. Dal sito:

- <http://www.rassegna.it/articoli/2009/10/15/53318/metalmeccanici-accordo-separato-senza-la-fiom>.

³⁸¹ Le parti, nell'ultimo incontro di stamani, hanno concordato un aumento mensile di 112 euro per il triennio 2010-2012. Istituito un fondo di sostegno al reddito, gestito dall'ente bilaterale partecipato al 50% dai lavoratori e al 50% delle imprese. Circa 6 euro in più di contribuzione vanno a Cometa, il fondo di previdenza complementare del settore. Per la Fiom "l'unico vincolo è il voto dei lavoratori. Se non si vuole questa deriva, che è l'esatto opposto della coesione sociale che viene invocata, c'è uno strumento che è appunto la democrazia. I sindacati non confederali chiedono "pari dignità" rispetto alle altre organizzazioni e si riservano di aderire o meno in relazione a questo punto.

³⁸² Hanno abrogato le norme che istituivano l'Ente bilaterale nazionale di settore e la loro sostituzione con disposizioni che prevedono la creazione di un Organismo bilaterale nazionale, dotato di personalità giuridica autonoma rispetto alle parti e articolato in sezioni tematiche, di cui una dedicata alla formazione.

³⁸³ Il CCNL prevede la costituzione di Commissioni per la formazione professionale anche nelle aziende che occupano più di 2.000 dipendenti con compiti di: verifica, a consuntivo, delle attività formative realizzate; valutazione della fattibilità di progetti di formazione continua in funzione delle esigenze aziendali; analisi dei fabbisogni formativi dei lavoratori.

³⁸⁴ 10/1/2009 – Verbale di accordo, scaduto il 31/12/2008, firmato da: Confartigianato Federazione nazionale della Moda, Cna Federmoda, Casartigiani, Clai e Femca – Cisl, Filtea – Cgil, Uilta-Uil. 54. Nuovo articolo – Struttura Bilaterale Nazionale

espresso la propria disponibilità ad esaminare l'eventualità di costituire un Ente bilaterale con propria autonoma personalità giuridica, soprattutto in relazione alla possibilità di ottenere finanziamenti per la realizzazione di specifici progetti formativi³⁸⁵.

Il progetto complessivo di riconversione del sistema Formedil³⁸⁶ introdotto nell'accordo di rinnovo del contratto nazionale per imprese edili settore industria, si sta effettivamente realizzando e durante il 2009 sono state introdotte innovazioni³⁸⁷. Sulla stessa onda si sono mosse le associazioni sindacali e datoriali di categoria delle PMI e delle cooperative edili³⁸⁸; costoro intendono potenziare il ruolo svolto dai Formedil regionali e completarne la costituzione perché

Artigiano di settore - Tessile Abbigliamento Moda La struttura bilaterale di settore opererà all'interno della bilateralità orizzontale nazionale dell'artigianato (Ebna - Ente Bilaterale Nazionale dell'Artigianato), ed avrà la sua sede operativa all'interno dello stesso. In considerazione delle specificità dei settori operanti nel comparto moda e del momento di profonda trasformazione dello stesso, determinato anche dalle necessità di rilancio sia sul mercato nazionale che su quello internazionale, le parti convengono di costituire una struttura bilaterale nazionale artigiana di settore, finalizzata alla promozione delle imprese, delle lavoratrici.

³⁸⁵ L'Associazione datoriale ha posto come condizione che l'istituzione di tale Ente sia strumentale all'attività dell'Osservatorio nazionale e dell'Organismo bilaterale e sia stabilita la compartecipazione delle parti ai costi di costituzione e di gestione.

³⁸⁶ Edili (industria), Accordo per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro per i dipendenti delle imprese edili e affini, Data stipula: 18 giugno 2008, Allegato 21, Articolo 91, Inizio validità: 1 giugno 2008 - Scadenza economica: 31 dicembre 2009 - Scadenza normativa: 31 dicembre 2011. Dal sito: www.adapt.it/acm-online/Home/documento2403.html

³⁸⁷ Al termine del biennio le parti valuteranno gli esiti del progetto e assumeranno le conseguenti decisioni. Entro fine settembre di ogni anno, in coincidenza con la Giornata Nazionale della Formazione nelle Costruzioni, i lavoratori interessati" concorderanno con la Scuola Edile Territoriale un Progetto di Sviluppo Professionale

³⁸⁸ In occasione dell'effettivo riconoscimento della rappresentanza Aniem e della rappresentanza cooperativa in seno agli Organismi Formedil

attualmente degli 11 Formedil regionali previsti soltanto 3 sono operativi. Nota di merito per le PMI edili che introducono anch'essi innovazioni: hanno convenuto sulla necessità di istituire per i neo imprenditori corsi di formazione in materia di sicurezza.

L'ultima ipotesi di piattaforma per il rinnovo³⁸⁹ del contratto nazionale dell'edilizia riferito all'industria, contiene riferimenti alla responsabilità sociale d'impresa, bilancio sociale ed enti paritetici. Sul versante della formazione³⁹⁰ è opportuno sviluppare percorsi formativi sulla bioedilizia e sull'innovazione dei materiali e delle tecniche costruttive, nonché sulla certificazione energetica degli edifici per creare nuove figure professionali e creare maggiori opportunità di impiego per i lavoratori edili.

³⁸⁹ Ipotesi piattaforma per il rinnovo Ccnl edili industria 2010/2012 Decorrenza e durata decorrerà dal 1.1.2010 al 31.12.2012. Per le modalità di rinnovo e gestione delle fasi contrattuali, ai vari livelli, valgono le intese riferite al nuovo modello contrattuale siglato in data 15 aprile 2009. Parte normativa, L'ultimo contratto nazionale rinnovato ha demandato ad una successiva definizione attraverso incontri tra le parti, anche attraverso la costituzione di apposite commissioni, alcune materie contrattuali. Fermo restando quanto concordato nel contratto nazionale in merito al lavoro delle commissioni e ai rimandi contrattuali, che sono da portare a compimento, la Filca avanza le seguenti richieste. A cura del Comitato Esecutivo Nazionale, Filca Cisl, Roma, 28 Settembre 2009

³⁹⁰ Sulla base del protocollo del 5/03/2009

Le imprese italiane non hanno grandi tradizioni formative³⁹¹, nell'Europa a 27 relativamente alla percentuale di “imprese formatrici” l'Italia si colloca in fondo alla graduatoria, siamo al 25esimo posto: dietro di noi solo Grecia e Bulgaria. L'Italia inoltre è rimasta uno dei pochi paesi europei che, ormai a 10 anni dalla Conferenza di Lisbona³⁹², è ancora privo di una legislazione generale a sostegno della strategia del lifelong learning³⁹³.

Nell'ottobre 2009 si è tenuta un'audizione parlamentare su tre disegni di legge presentati alla Camera dei Deputati riguardanti la formazione permanente dei lavoratori³⁹⁴, l'esame delle proposte è

³⁹¹ La partecipazione delle forze di lavoro al lifelong learning non arriva neppure a metà del 12,5% fissato da Lisbona come traguardo minimo per ogni paese. Negli ultimi dieci anni siamo migliorati di otto punti – dal 23,9% del '99 al 32% –. Formazione per i lavoratori: i fondi paritetici, di Fiorella Farinelli, Esperta di politiche scolastiche, già dirigente generale del Ministero della Pubblica Istruzione, pubblicato il 08/04/2009

³⁹² La Cgil valuta positivamente che finalmente, ad un anno e mezzo dall'inizio della legislatura, si sia tenuta un'audizione parlamentare sui di tre disegni di legge presentati alla Camera dei Deputati riguardanti la formazione permanente dei lavoratori. Dalla news Letter Cgil, Il Taccuino, Anno 2, Numero 208, spedito il 12 novembre 2009, dipartimento formazione e ricerca, memoria di Fabrizio Dacrema.

³⁹³ Alta dispersione (il 20% della fascia 20-24 è senza diploma e senza qualifica e non è inserito in alcun percorso formativo, il doppio rispetto all'obiettivo di Lisbona da raggiungere entro il 2010 e contro una media europea del 14%), solo il 6,2% degli adulti partecipa ad attività formative (media europea del 10% e obiettivo di Lisbona 12%), solo un terzo delle imprese sopra i 10 dipendenti realizza attività formative a fronte del 90% della Gran Bretagna, del 74% della Francia, del 69% della Germania, del 47% della Spagna e di una media del 60% nell'U.E. a 27

³⁹⁴ E' attualmente in discussione alla Commissione lavoro della Camera dei Deputati la proposta di legge di iniziativa del Senatore Luigi Bobba (C 1079), che detta norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale. La proposta è stata abbinata ad altri due progetti di legge: uno di iniziativa dell'On. Cazzola ed altri, che prevede una delega al Governo per il riconoscimento e la disciplina del diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione (C 2418) e l'altro di iniziativa dei Deputati Delfino e Poli, che detta

stato accompagnato dalle audizioni di rappresentanti dell'Isfol, delle Acli, del Consorzio universitario Almalaurea e di rappresentanti delle parti sociali³⁹⁵.

La Regione Abruzzo non è rimasta a guardare, nella seduta straordinaria del 22 ottobre 2009³⁹⁶, il Presidente e la Giunta si sono impegnati a “potenziare la formazione professionale necessaria per riqualificare la professionalità dei lavoratori che rimarranno senza occupazione, evitando che al ripartire dell'economia possano trovarsi impreparati alle nuove esigenze del mercato”.

disposizioni per promuovere la formazione professionale, l'occupazione, l'orientamento e il reinserimento professionale dei disoccupati e dei lavoratori ultraquarantacinquenni (C 2610).

³⁹⁵ Inoltre, al Senato è stato presentato un disegno di legge d'iniziativa del Sen. Finocchiaro ed altri (n. 1177), che detta norme in materia di apprendimento permanente e delega il Governo in materia di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, nonché di incentivi all'apprendimenti permanente e all'invecchiamento attivo. Infine, la Cgil ha presentato una proposta di legge di iniziativa popolare sull'apprendimento permanente ed ha aperto, il 10 settembre 2009, la campagna per la raccolta delle firme che si concluderà nel prossimo mese di dicembre.

³⁹⁶ Verbale n. 21/1 Oggetto: Provvedimenti urgenti da adottare per fronteggiare la grave crisi economica che sta investendo la Provincia di Teramo.

Appendice A. Elenco delle Figure

- Fig. 1 – Meccanismi di rete sul territorio
- Fig. 2 - La qualità del sistema formativo regionale secondo il grado di dinamismo
- Fig. 3 – Somme impegnate ed erogate DD 107/segr/2006
- Fig. 4 – Fondi Interprofessionali per Regioni dati novembre 2007
- Fig. 5 – Marche, imprese aderenti ai Fondi per Provincia
- Fig. 6 – Umbria, imprese aderenti ai Fondi per Provincia
- Fig. 7 – Abruzzo, imprese aderenti ai Fondi per Provincia
- Fig. 8 – Raffronto Adesioni Fondi Interprofessionali
- Fig. 9 – Formedil: confronto numero corsi effettuati 2008

Appendice B. Elenco Fondi Interprofessionali

Denominazione	Settori interessati	Autorizzazione
	Fondo per i lavoratori delle imprese artigiane	DM 31.10.2001
	Fondo per i lavoratori delle imprese cooperative	DM 10.05.2002
	Fondo per i lavoratori del commercio, del turismo, dei servizi, del credito, delle assicurazioni e dei trasporti.	DM 31.10.2002
	Fondo per i lavoratori delle imprese industriali	DM 28.11.2002
	Fondo per i lavoratori delle piccole e medie imprese industriali	DM 21.01.2003
	Fondo per la formazione continua dei lavoratori dipendenti nelle imprese del settore terziario: comparti turismo e distribuzione servizi	DM 11.03.2003
	Fondazione per la formazione alla dirigenza nelle imprese industriali	DM 18.03.2003

Denominazione	Settori interessati	Autorizzazione
	Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario	DM 18.03.2003
	Fondo per dirigenti PMI	DM 4.08.2003
	Fondo Professioni. Studi professionali ed aziende ad essi collegate	DM 29.12.2003
	Fond.E.R. - Fondo per la formazione continua degli Enti Religiosi	DM 1.09.2005, n. 250
	Fondo per la formazione continua nei comparti del terziario, dell'artigianato e delle piccole e medie imprese	DM 6.03.2006
	Fondo di settore per la formazione professionale continua in agricoltura	DM 28.02.2007
	Fondo per la formazione continua dei quadri e dipendenti dei comparti commercio-turismo-servizi, artigianato e piccola e media impresa.	DM 28.02.2007

Denominazione	Settori interessati	Autorizzazione
	Fondo per la formazione continua nei settori del credito e delle assicurazioni	DM 16.04.2008
	Fondo per la formazione continua nel comparto del commercio, del turismo, dei servizi, delle professioni e delle piccole e medie imprese	DM 31.10.2008
	Riguarda tutti i settori economici, compreso quello dell'agricoltura.	DM 12.02.2009
	Fondo Paritetico Nazionale Interprofessionale per la formazione continua nei servizi pubblici	DM 15.07.2009

Appendice C. Edilizia: elenco categorie nazionali

1. Cemento, Calce, Gesso:
 - 1.. Industrie
 - 2.. P.M.I.
2. Edili:
 - 1.. Artigiane
 - 2.. Cooperative di Produzione e Lavoro
 - 3.. Industrie
 - 4.. P.M.I.
 - 5.. P.M.I. Artigiane
 - 6.. P.M.I. Artigiane – UGL
 - 7.. P.M.I. Artigiane Cooperative - CNAI
 - 8.. P.M.I. Artigiane Cooperative - CONFISAL
 - 9.. Soci e Dipendenti Cooperative
3. Lapidari (Estrazione e Lavorazione):
 - 1.. Artigiane
 - 2.. Industrie
 - 3.. PMI
4. Laterizi e manufatti in cemento:
 - 1.. Industrie
 - 2.. P.M.I.
5. Legno, arredamento:
 - 1.. Artigiane
 - 2.. Industrie
 - 3.. P.M.I.

Bibliografia

AA.VV., *La risorsa formazione nella gestione bilaterale delle parti sociali*, (s.l.), Chirone 2000, 1999.

Albini Christian, *Verso le società della conoscenza. Informare, comunicare, condividere*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 3, 2007, pagg. 199-209.

Alessi Cristina, *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 2004.

Balandier Gorge, *Il disordine, Elogio del movimento*, Bari, Dedalo, 1991.

Baldini Ennio, Moroni Federico, Rotondi Marco, *Nuovi alfabeti. Linguaggi e percorsi per ripensare la formazione*, Milano, Franco Angeli, 2005.

Barricelli Domenico, Russo Giuseppe, *Think micro first. La microimpresa di fronte alla sfida del terzo millennio: conoscenze, saperi e politiche di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2005.

Battisti Anna Maria, *La nuova disciplina dei contratti di lavoro con funzione formativa tra incoerenza e frammentarietà*, in *Dir. Lav.*, n. 72, 2004, pagg. 981-1006.

Beck Ulrich, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2003.

Bellardi Lauralba, *Contrattazione territoriale ed Enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *Lavoro Informazione*, n. 1, 1997, pagg. 17 e ss.

Bellocchi Paola, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali* *Commento al Titolo VII del D.Lgd. 276/2003*, Wp 13, Adapt, 2004.

Bellocchi Paola, Lunardon Fiorella, Speziale Valerio, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali, certificazione dei rapporti di lavoro*, Milano, Ipsoa, 2004.

Bellone Federica, *La cultura organizzativa come pratica* *Pastificio "F.lli De Cecco Di Filippo S.p.a., Studio Sala Macchine*, 2000.

Benadusi Luciano, Consoli Francesco, *La Governance della scuola*, Bologna, il Mulino, 2004.

Bettini Maria Novella, *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, in *Lav. Dir.*, n. 1, 1995, pagg. 238 e ss.

Biagi Marco, *Istituzioni di diritto del lavoro*, continuato da Michele Tiraboschi, Milano, Giuffré, 2007.

Biagi Marco, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in Montischi, Tiraboschi, Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Milano, Giuffré, 2003.

Boccaccio Marco, *Hayek. Teoria della conoscenza e teoria economica*, Bari, Laterza, 1997.

Boeri Tito, *Enti Bilaterali: Cogestione pericolosa*, La Repubblica, 29.04.2009.

Bonanni Donato, Lauria Francesco, Monticelli Lucrezio, Sammarco Fabrizio, *Le nuove relazioni industriali dopo l'accordo del 22 gennaio*, Adapt, n. 2, 2009.

(http://bollettinoadapt.unimore.it/allegati/09_2S_35_CONTRATTAZIONE_COLLETTIVA.pdf).

Bonazzi Giuseppe, *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, Franco Angeli, 1997.

Branca Giuseppe, *Commentario alla costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1978.

Braverman Harry, *Lavoro e capitale monopolistico. La degradazione del lavoro nel XX secolo*, Torino, Einaudi, 1978.

Brollo Marina, *La mobilità interna del lavoratore. Mutamento di mansioni e trasferiemnto. Art. 2103*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, Giuffré, 1997, pagg. 673 e ss.

Bulgarelli Aviana, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte e evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, Milano, Giuffré, 2006.

Bufera Federico, *Il castello e la rete. Impresa, organizzazione professioni nell'europa degli anni '90*, Milano, Franco Angeli, 1997.

Callini Daniele, *Leggere le organizzazioni*, Milano, Franco Angeli, 2001.

Camussone Pier Franco, Occhini Giulio, *Il costo dell'ignoranza nella società dell'informazione*, Milano, Etas, 2003.

Carabelli Umberto, *Organizzazione e professionalità nel nuovo quadro giuridico*, Silvi Marina, AIDLass XIV Congresso, 2003.

Carabelli Umberto, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, Wp 5, Adapt, 2003.

(http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/carabelli_n5-003it.pdf).

Carinci Franco, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, in Aidlass (a cura di), *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro*, Atti dell'VIII Congresso nazionale di Napoli del 12-14 aprile 1985, Milano, Giuffré, 1986, pagg. 3 e ss.

Carinci Franco, *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2003, pagg. 199-210.

Castello Giuseppe, *Ricerca scientifica, strategie competitive per il mezzogiorno e l'Italia*, Napoli, Alfredo Giuda, 1995.

Cester Carlo, *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2003, pagg. 211-218 .

Chiericoni Eldo, Filadoro Camillo, *I contratti di formazione lavoro*, Milano, Giuffré, 1998.

Cirioli Daniele, *Regime generale di tutele del lavoro e politiche di flessibilità*, Wp 69, Adapt, 2008.

(www.fmb.unimore.it/on-line/Home/.../documento8082.html G90).

Consoli Francesco, Benadusi Luciano, *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Cresson Edith, *Insegnare e Apprendere. Verso la società conoscitiva*, Roma, Armando, 1995.

Cresson Edith, *Libro Bianco su istruzione e formazione*, Lussemburgo, Commissione Europea, 1995.

Cutolo U. di Think micro first. *La microimpresa di fronte alla sfida del terzo millennio: conoscenze, saperi e politiche di sviluppo*. F. Angeli, 2005.

De Minicis Massimo, *Storia e analisi dell'accREDITAMENTO in Italia*, in Enaip Formazione & Lavoro, n. 1, 2008, pagg. 1-23.

De Sanctis Massimo, *La qualità della formazione tra nuovi accreditamenti, certificazioni e ricerca di senso*, Saggio, Formez, (s.d.).

<http://db.formez.it/storicoarchivionews.nsf/ForpaPubblicheNotiziePerTipo/010d1fe236138d3fc1256c5b0039ede9?OpenDocument>

Dell'Olio Luigi, *Retribuzione e tipo di rapporto: lavoro in cooperativa, impresa familiare, volontariato*, in Dir. Lav., n. 1, 1986, pagg. 3 e ss.

Delor Jacques, *Libro Bianco su istruzione e formazione*, Lussemburgo, Commissione Europea, 1993.

Di Majo Antonio, Pazienza Maria Grazia, Triberti, B. *Le scelte di finanziamento delle imprese minori: teorie e analisi del caso italiano*, Università di Genova, Wp 7, 2005.

Enrico Clara, *Il placement universitario come strumento di occupabilità*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, Giuffré, 2006.

(www.fmb.unimore.it/on-line/Home/...FMB/documento1184.html).

Faina Rosaria, *L'investimento nel capitale umano e ruolo dell'istruzione: aspetti micro e macro*, Università degli studi di Siena, 2007-2008.

Foray Dominique, *L'economia della conoscenza*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Frey Luigi, *Le innovazioni tecnologiche e la struttura professionale dell'occupazione*, in *L'impresa al plurale*, n. 9, Milano, Franco Angeli, 2002, pagg. 1-11.

Gagliardi Pasquale, *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, Torino, Isedi, 1995.

Fabbri Maurizio, *Le forme storiche della bilateralità*, Artigianato Cgil Emilia Romagna, 1999. (www.er.cgil.it/InfoCGILER.nsf).

Frigo Franco, *La formazione continua nelle imprese*, in Alberto Vergani (a cura di), *Il valore del dopo: formazione continua e valutazione*, Milano, Franco Angeli, 2009.

Galantino Luisa, *Le politiche formative e la qualità del lavoro*, in Serra (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro: deregolazione o reregolazione*, Milano, Giuffrè, 2005.

Garilli Alessandro, *La mobilità orizzontale fra soggezione e collaborazione*, in Garilli A., Bellavista A. (a cura di), *Innovazioni tecnologiche e statuto dei lavoratori: i limiti ai poteri dell'imprenditore fra tutela individuale e collettiva (artt. 4-9-13)*, in Quad. Dir. Lav. Rel. Ind, n. 6, 1989, pagg. 42-76.

Garofalo Domenico, *Il contratto di inserimento: dall'occupabilità all'adattabilità*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 3, 2004, pagg. 287-313.

Garofalo Domenico, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, Wp 14, Adapt, 2005. (<http://www.fmb.unimore.it/online/Home/documento3998.html>).

Garofalo Domenico, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e mercato nel lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, Giuffrè, 2006.

Garofalo Maria Giovanni, *Formazione, innovazione e contratto di lavoro*, in *Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*, Milano, Atti del XV Congresso Nazionale di Diritto del Lavoro S. Margherita di Pula (Cagliari), 2006.

Gee James Paul, *On Robots and Classrooms: The Converging Languages of the New Capitalism and Schooling*, vol 3, (s.l.), Organization, 1996 .

Gianecchini Martina, Costa Giovanni, *Accordo sui nuovi assetti contrattuali:22 gennaio 2009*, (s.l.), The McGraw-Hill Companies srl, 2009.

Giddens Antony, *Identità e società moderna*, Napoli, Ipermedium, 1999.

Gori Enrico, Vittadini Giorgio, *La valutazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, Milano, Etas, 1999.

Graves Chris, Thomas Jill, *Internationalization of Australian Family Business: A Managerial Capabilities Perspectives*, *Family Business Review*, (s.l.), (s.n.), 2006, pagg. 207-224.

Graziani Augusto, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1989, pagg. 82-85.

Guarriello Fausta, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, Jovene, 2000.

Harrison Bennett, *Avida e snella come cambia l'impresa nell'era della flessibilità*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000.

Ichino Pietro, *Il collocamento impossibile*, Bari, De Donato, 1982.

La Macchia Carmen, *La pretesa al lavoro*, Torino, Giappichelli, 2000.

Lai Marco, *Appunti sulla bilateralità*, in *Dir.Rel.Ind.*, n. 4, 2006, pagg. 1020 e ss.

Leonardi Salvo, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 3, 2004, pp.443-496.

Leonardi Salvo, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato ?*, Roma, Ediesse, 2005

Liso Francesco, *Il diritto al lavoro*, in *Giornale del lavoro e di relazioni industriali*, n. 121, 2009, pagg. 1-20.

(http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda_Riviste.asp?IDArticolo=35816&Tipo=Articolo%20PDF).

Liso Francesco, *La mobilità del lavoratore in azienda*, Milano, Franco Angeli, 1982.

Livraghi Renata, *Economia della conoscenza*, in *Lessico Oggi*, 2007, pagg. 1-4.

(http://www.ueonline.it/contributi_news/Livraghi_Economia%20della%20Conoscenza.pdf).

Loy Gianni, *I nuovi apprendistati*, in Mariella Magnani, Pier Antonio Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Torino, Giappichelli, 2005.

(<http://www.giappichelli.it/home/ricercaCol.aspx?colcod=G99>).

Loy Gianni, *Formazione e rapporto di lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1988.

Louis Raymond S., *Integrating Kanban with MRP II: Automating a Pull System for Enhanced Jit Inventory Management*, (s.l.), Productivity Press, 2005.

Luzzatto Gino, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in Gattullo M., Visalberghi A. (a cura di), *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, Firenze, "La Nuova Italia", 1986, pagg. 166-218.

Madaio Vito, *C'è tanto bisogno di Etica Professionale*, in Pmp, dic. 2008, area blog. (<http://tenstep-italia.blogspot.com/>)

Magnani Mariella, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, AIDLass XIV Congresso, Silvi Marina, 2003.

(www.aidlass.org/attivita/convegni/2003/Magnani.pdf).

Manariti Marco, *La piramide rovesciata: i circuiti di informazione e di comunicazione nelle scuole*, Serpieri Roberto, Landri Paolo (a cura di), *Il Ministero virtuale: La pubblica istruzione in rete*, Napoli, Liguori, 2004.

Mariucci Luigi, *Interrogativi sugli Enti bilaterali*, in Lav. giur., n. 2, 2003, pagg. 163-174.

Marziliano Nicola, *Gestire l'immagine e l'identità aziendale*, in Sviluppo & Organizzazione, n. 172, 1999, pagg. 46-64.

Mascini Massimo, *Un negoziato lungo dieci anni*, in Il Sole 24 Ore, 23 gennaio 2009, pag. 2.

Mazziotti Fabio, *Diritto del lavoro*, Napoli, Liguori, 2008.

Menghini Luigi, *Le tre tipologie di contratto di apprendistato, i limiti di utilizzo e il rinvio dell'entrata in vigore della nuova disciplina*, in Broglio, Mattarolo, Menghini (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, in Carinci (coordinato da), Milano, Commentario Ipsoa, 2004, pag. 192.

Mengoni Luigi, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, a cura di Napoli Mario, *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1998.

Miscione Michele, Franco Carinci, *Il Collegato Lavoro 2008*, Milano, Ipsoa, 2008.

Miscione Michele, Fili Valeria, *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, in Miscione M. (dirette da), *Monografie di diritto del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2002, pag. 307.

Miscione Michele, *Il riconoscimento reciproco delle Casse edili dopo la legge, Merloni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, 1997, pagg. 39-57.

Miscione Michele, *L'uomo e il lavoro*, in *Lav. Giur.*, n. 6, 2005, pagg. 505-516.

Miscione Michele, *Le prestazioni degli enti bilaterali quale onere per sgravi e fiscalizzazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 46, 1997, pagg. 3343 e ss.

Montessoro Francesco, *Aspetti formali e sostanziali del contratto di formazione e lavoro*, Napoli, Jovene, 1990.

Montuschi Luigi, *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Y. Suwa*, Milano, Giuffr , 2007.

Morelli Lorenzo, *E l'azienda investe in formazione*, ItaliaOggi, 13 luglio 2009.

Morgan Gareth, *Le metafore dell'organizzazione*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Moscogiuri Claudio, *La Formazione degli adulti ai tempi della crisi. Il valore del confronto per individuare nuove strade e percorsi di ricerca*, in Aif, Learning News, n. 9, 2009, pagg. 1-7.

(http://www.aifonline.it/archivioLearningNews/articoli/2009_n09_02_ClaudioMoscogiuri.pdf).

Muratorio Alessia, *La formazione nel rapporto di lavoro e nei contratti formativi*, Universit  degli studi di Padova, 2008-2009.

Napoli Mario, *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Napoli Mario, *Il diritto del lavoro e le trasformazioni dello Stato sociale*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Napoli Mario, *La formazione professionale come strumento di politica del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1988.

Napoli Mario, *Politiche del lavoro, occupazione, diritto: idee ed esperienze (1983-1986)*, Milano, Franco Angeli, 1988.

Nicolais Luigi, Festinese Giuseppe, *Formazione, saperi e competenze nell'Italia che cambia*, in *Annali P.I.*, nn. 115-116, Roma, 2006, pagg. 1-6.

Olivelli Paola, *Il lavoro dei giovani*, Milano, Giuffr , 1981.

Vergnani Paolo, Borgato Renata, *Il pomo della concordia. Scena e retroscena dei negoziati sindacali*, Milano, Franco Angeli, 2006.

Paparella Domenico, *La bilateralit  nel sistema di relazioni industriali italiane*, Wp Cesos, 2002.

(www.cesos.org/doc/bilatera.doc)

Pascucci Paolo, *Stage e lavoro*, Torino, Giappichelli, 2008.

Pessi Annalisa, *Formazione e politiche attive dell'impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 1, 2005, pagg. 321 e ss.

(http://www.iusimpresa.com/risultati.php?anno=2005&numero=1&id_rivista=219&id_editore=3)

Petroni Giorgio, Venturini Karen, *Fattori di competitivit  delle PMI in contesti internazionali*, Forum sulla internazionalizzazione della piccola e media impresa, Universit  degli Studi di Pavia.

(<http://www->

[3.unipv.it/wwwscpol/forumiei/convegnocina/petroni.pdf](http://www-3.unipv.it/wwwscpol/forumiei/convegnocina/petroni.pdf))

Pinto Vito, *Lavoro e nuove regole, Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, Roma, Ediesse, 2004.

Pedrazzoli Marcello, Bellocchi Paola, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali Commento al Titolo VII del D.Lgd. 276/2003*, Wp 48, Adapt, 2004.

(http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/it/pedrazzoli_n13-2004it.pdf).

Pennesi Paolo, Papa Danilo, *Documento unico di regolarità contributiva: le regole per il rilascio*, in *Dir. Prat. Lav*, n. 33, Ipsoa, 2005, pagg. 1793 e ss.

Ponticelli Francesco Lucrezio, *Le principali novità dell'accordo quadro sull'assetto della contrattazione collettiva*, Adapt, Bollettino, 2009.

Powell W.W., Di Maggio P.J., *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Einaudi, 2000.

Pramstrahler Werner, Masera Claudia, *La formazione nelle microimprese altoatesine: una sfida non impossibile*, in *Dimensione Lavoro*, n. 2, 2008, pag. 11.

Proia Giampero, *I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, in *Arg. Dir. Lav*, n. 2, 2006, pagg. 470 e ss.

Revelli Marco, *La sinistra sociale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.

Ricci Maurizio, *La formazione professionale tra devoluzione di funzioni normative alla province e tendenze regionali neocentralistiche*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 2, 2003, pagg. 1 e ss.

Rubini Gino, *Le Regioni: il polpettone preparato da Sacconi è immangiabile*, in *diario prevenzione*, 29 aprile 2009.

Rullani Enzo, *Indagine nazionale sui fabbisogni formativi nell'artigianato 2000-2002*, dattiloscritto, Ebna, 2003.

Rullani Enzo, *Flessibilità del lavoro e flessibilità di impresa: le nuove regole dello sviluppo industriale*, in AA.VV., *La sfida delle flessibilità*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Rusciano Mario, *Il sistema della formazione: scuola, Università, impresa*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Milano, Giuffré, 2006.

(<http://www.adapt.it/acm-on-line/Home/.../documento708.html>)

Sabbatucci Emiliano, *Il futuro della Formazione*, in *Persone & Conoscenze*, n. 47, parte II, 2009, pag. 19.

Santonocito Giuseppe, *Le fasi operative della formazione*, Firenze, (s.n.), giugno 2009.

Santucci Rosario, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, Giappichelli, 1997.

Schumacher Ernest F., *Piccolo è bello: uno studio di economia come se la gente contasse qualcosa*, Milano, Mondadori, 1980.

Schumann Michael, Kern Horst, *La fine della divisione del lavoro? Produzione industriale e razionalizzazione*, Torino, Einaudi, 1991.

Smith-Doerr Laure, Powell Walter, *Networks and Economic Life Princeton*, Princeton University Press, 1994.

Spolverato Gianluca, Piovesana Anna, *Durc: versamenti alle Casse edili e benefici normativi*, in *Dir. Prat. Lav.*, n. 12, 2008, pagg. 735-737.

Scuotto Pasquale, Timi Mietta, *Breve Storia della Bilateralità, Draft del progetto di ricerca sugli organismi bilaterali*, Servizi Politiche contrattuali e Politiche del lavoro, Uil, Roma, (s.d.). (www.uil.it/quadri/demo_programma/testi).

Senatori Iacopo, *Teoria e prassi delle relazioni industriali, Le conquiste del lavoro*, Conversazione , 13-dic-08.

([http://bollettinoadapt.unimore.it/allegati/08_40_77_RELAZIONI_IN DUSTRIALI.pdf](http://bollettinoadapt.unimore.it/allegati/08_40_77_RELAZIONI_IN_DUSTRIALI.pdf)).

Sennett Richard, *L'uomo flessibile*, Milano, Feltrinelli, 2001.

Spanò Antonella, *La povertà nella società del rischio. Percorsi di impoverimento nella tarda modernità e approccio biografico*, Milano, Franco Angeli, 1999.

Simonde de Sismondi Jean Charles Léonard, *Nouveaux principes d'économie politique*, (s.l.), (s.n.), 1819.

Spanò Antonella, *La povertà nella società del rischio. Percorsi di impoverimento nella tarda modernità e approccio biografico*, Franco Angeli, Milano, 1999.

Spattini Silvia, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Adap, 2008.

Spirilli Francesca, *I risultati della ricerca: l'identificazione dei tre cluster*, in *La qualità del sistema formativo: il nuovo modello nazionale di accreditamento*, Formazione Orientamento Professionale, Anno 8, Numero 5-6, Settembre-Dicembre 2008, pag. 12,13,14.

Stame Nicoletta, *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in: Palumbo Mauto (a cura di), *Il processo di valutazione*, Milano, Angeli, 2001, pagg. 21 e segg

Tedesco Vincenzo, *La formazione una via tra l'aggiornamento professionale e la crescita umana*, Diritto&Diritti, 2004.

(<http://www.diritto.it/materiali/amministrativo/tedesco3.html>).

Tiraboschi Michele, Reggiani Gelmini Paola, *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Adapt, 2006.

(<http://www.adapt.it/acm-online/Home/Pubblicazioni/docCatCollanaAdapt150FondazioneMarcoBiagi.1797.1.15.3.1.html>).

Tiraboschi Michele, *La riforma Biagi, Commentario allo schema di decreto attuativo della legge delega sul mercato del lavoro*, in Guida al Lavoro, Il sole 24 ore, n. 4, 2003, pagg. 10 e ss.

Topo Adriana, Brunello Giorgio, *Il nuovo apprendistato professionalizzante: dalla formazione apparente alla formazione effettuata*, Dir. Lav., n.1, 2005, pagg. 33-58.

Tosi Paolo, Treu Tiziano, Carinci Franco, De Luca Tamajo Raffaele, *Il rapporto di lavoro*, Torino, UTET, 2000.

Treu Tiziano, Cella G.P., *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Treves Claudio, *Dipartimento politiche attive del lavoro della Cgil nazionale*, Articolo, 2008.

(http://www.flcgil.it/notizie/news/2008/gennaio/le_novita_lavoristiche_dopo_1_approvazione_della_legge_sul_welfare).

Vaciago Giacomo, Vaciago Elena, *La new economy. Un nuovo modo di fare ricchezza*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Varesi Pier Antonio, *Il ruolo delle università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, in Reggiani Gelmini, Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006, pagg. 419-426.

(www.adapt.it/acm-on-line/Home/.../documento708.html).

Viceconte Massimo, *La riforma del mercato del lavoro: Prime considerazioni*, in Lavoro e Previdenza Oggi, n. 5, 2004, pagg. 741-747. (<http://www.diritto.it/art.php?file=/archivio/22126.html>).

Vino Augusto, Mattalucci Lauro, *I modelli in L'analisi del lavoro d'ufficio*, Milano, Franco Angeli, 1992.

Zan Luca, *Cultura aziendale e processi di cambiamento strategico: analisi di un caso*, in *Studi Organizzativi*, n. 1, 1982, pagg. 71-118.

Zilio Grandi Gaetano, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lav. giur.*, n. 2, 2003, pagg. 185-198.

Zilio Grandi Gaetano, *Diritti sociali e diritti nel lavoro*, Torino, Giappichelli, 2006.

Zoppoli Lorenzo, *Università e mercato del lavoro*, Milano, Giuffré, 2004. (www.unicz.it/lavoro/RICERCAMISCELLANEA.htm).

Sitografia

www.16ore.it Sito ufficiale Progetto Nazionale del Formedil

www.abruzzo24ore.tv Redazione giornalistica di Tv Rete 8, Tg Web

www.adapt.it Sito ufficiale dell'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

www.afi-ipl.org Sito ufficiale dell'Istituto per la promozione dei lavoratori della provincia di Bolzano

www.agenziaentrate.it Sito ufficiale dell'agenzia delle entrate

www.aidforum.it Forum Associazione Italiana per la Direzione del personale

www.aifonline.it Sito Ufficiale dell'Associazione Italiana formatori

www.altalex.com Quotidiano d'informazione giuridica

<http://www.altaformazioneinrete.it> Portale interregionale alta formazione

www.assr.it Sito ufficiale dell'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali

www.buoniesempi.it Sito ufficiale Di "Il Thesaurus delle Azioni di Sistema e delle Esperienze di Innovazione",

www.cesos.org Sito ufficiale del Centro di studi economici sociale e sindacali Cisl

www.formez.it Sito ufficiale Centro di Formazione Studi

www.diario-prevenzione.it Magazine on-line curato da Cgil Emilia Romagna

www.dirittodellavoro.it Rivista elettronica Italian Labour Law •

www.ebap.piemonte.it Sito ufficiale Ente Bilaterale Artigianato Piemontese

www.efondinterprofessionali.it Sito Ufficiale Fondi Interprofessionali

www.eform.it Network per la formazione integrata

www.eformazionecontinua.it Sito Ufficiale Formazione Continua

www.enipg.it Sito ufficiale dell'Ente Nazionale per l'Istruzione Professionale Grafica

www.entibilaterali.va.it Sito ufficiale Enti Bilaterali provincia di Varese

www.er.cgil.it Sito Ufficiale Cgil Emilia Romagna

www.europa.eu Portale dell'Unione Europea

www.fga.it Sito Ufficiale Fondazione Giovanni Agnelli

www.fidae.it Portale delle scuole cattoliche

www.filca.cisl.it Sito ufficiale Federazione italiana lavoratori costruzione e affini Cisl

www.filleacgilabruzzo.it Sito ufficiale Federazione Italiana lavoratori del legno e dell'edilizia Cgil

www.fondimpresa.it Sito ufficiale di Fondimpresa

www.fondinterprofessionali.it Sito ufficiale dei Fondi interprofessionali per la formazione continua

www.formazione.ilsole24ore.com Sito ufficiale de "Il sole 24 ore" sezione formazione

www.formedil.it Sito ufficiale di Formedil

www.formez.it Sito ufficiale del Centro Formazione Studi

www.ilcontrattodilavoro.it Testata giornalistica on line

www.impresacompetitiva.it Portale della Camera di Commercio di Torino

www.isfol.it Sito ufficiale dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori

www.istat.it Sito ufficiale dell'Istituto Nazionale di statistica

www.labitalia.com Testata giornalistica on line gruppo adnkronos

www.lavoce.info Testata giornalistica on line

www.lavoro.gov.it Sito ufficiale Lavoro e Politiche Sociali

www.limpresaonline.it Rivista on line editore "Il sole 24 ore"

www.microimprese.it Portale Micro Imprese

www.networkmuseum.com Portale dell'Istituto I.S.U.

www.portalecnel.it Sito Ufficiale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

www.rassegna.it Testata giornalistica on line Edit Coop

www.regione.emilia-romagna.it Portale della Regione Emilia Romagna

www.regione.lombardia.it Portale della Regione Lombardia

www.regione.piemonte.it Portale della Regione Piemonte

www.regione.veneto.it Portale della Regione Veneto

www.riviera24.it Rivista on line di Nuova Radio Amicizia Srl

www.tenstep-italia.blogspot.com Area Blog di TenStep Italia, Disciplina del Project Management e Certificazioni PMI

www.tgroseto.net Testata Web

www.uil.it Sito ufficiale Unione Italiana Lavoratori

www.unica.it Sito Ufficiale Università di Cagliari

www.unive.it Sito ufficiale Università Ca'Foscari di Venezia

www.formazionelavoro.regione.umbria.it Sito ufficiale Regione
Umbria

www.unicatt.it Sito ufficiale Università Cattolica del Sacro Cuore

www.uniroma1.it Sito ufficiale Università La Sapienza

www.unipv.it Sito ufficiale dell'Università di Pavia

Indice

Introduzione	4
Capitolo I La formazione nella professione	
I. Le politiche formative tra scuola e lavoro	7
II. L'influenza del mercato sulla formazione	19
III. I contratti di lavoro a contenuto formativo	29
IV. La qualità della formazione	37
Capitolo II Enti bilaterali	
I. I Fondi Paritetici Interprofessionali	48
II. Breve storia della bilateralità	60
III. Natura giuridica e obbligatoria degli Enti bilaterali	73
IV. Come e dove sono stati istituiti	85
Capitolo III Enti Bilaterali e formazione	
I. Le PMI e la formazione	96
II. La filiera della conoscenza e la formazione continua	110
III. Accreditemento delle strutture formative	120
IV. Regioni a confronto: Abruzzo - Marche – Umbria	132
Conclusioni	145
Appendice	
A) Elenco delle Figure	155
B) Fondi Paritetici Interprofessionali	156
C) Edilizia: elenco categorie nazionali	159
Bibliografia	160
Sitografia	179
Indice	183