

La FORMAZIONE nelle POLITICHE ATTIVE del LAVORO

Atti del Seminario

La formazione per il lavoro e sul lavoro:
verso un modello trentino di carattere europeo

La formazione nelle politiche attive del lavoro

Gli atti raccolti nel volume "La formazione nelle politiche attive del lavoro" sono frutto dei contributi proposti dai relatori del convegno "La formazione per il lavoro e sul lavoro: verso un modello di carattere europeo", organizzato a Trento il 21 marzo 2019 all'interno del progetto europeo E.Q.U.A.L.

L'iniziativa progettuale è stata realizzata da I.N.A.P.P. – Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, in partenariato con l'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento, la Regione Lazio, la Regione Lombardia, la Fondazione Giacomo Brodolini, il Céreq e la CGIL, in qualità di partner associato.

Lo scopo del Progetto è di contribuire al miglioramento delle competenze degli adulti scarsamente qualificati.

Le principali tappe previste erano di partire dalla conoscenza del quadro di governance italiano riguardante le azioni per lo sviluppo delle competenze degli adulti, identificare delle esperienze di intervento, fornire supporto ai partecipanti nazionali e regionali nell'analizzare tali esperienze e nell'elaborazione di piani di perfezionamento dei loro percorsi di miglioramento delle competenze degli adulti, attingendo agli strumenti ed alle risorse disponibili.

Coordinatore del gruppo di lavoro è il Dottor Claudio Maria Vitali, Coordinatore nazionale dell'EU Agenda for Adult Learning e Project Manager di I.N.A.P.P.

Riccardo Salomone

Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Trento e Presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento

Mauro Ghirotti

Direttore dell'Ufficio formazione e sviluppo dell'occupazione dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento

Editore

Osservatorio del Mercato del Lavoro
(Agenzia del lavoro – Provincia autonoma di Trento)

Luogo di pubblicazione

Via Guardini, 75 - 38121 Trento

ISSN 2533-2554

LA FORMAZIONE NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

A cura di

Riccardo Salomone

Mauro Ghirotti

**Innovazione sociale, politiche
del lavoro e relazioni sindacali**

numero 2/anno 2019



LA FORMAZIONE NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Atti del Seminario

La formazione per il lavoro e sul lavoro:
verso un modello trentino di carattere europeo

Trento, 21 marzo 2019

a cura di

Riccardo Salomone e Mauro Ghirotti



INDICE

	pag.
1. Introduzione, Achille Spinelli	5
2. Empowering low-skilled adults through learning: a long-term EU policy goal, Alexia Samuel	9
3. Il sistema di formazione al lavoro e sul lavoro dell'Agenzia del lavoro di Trento, Mauro Ghirotti	21
4. La formazione per disoccupati nel nuovo sistema nazionale di politiche per l'impiego, Pietro Antonio Varesi	41
5. Sinergie tra pubblico e privato in materia di formazione continua: l'Agenzia del lavoro di Trento e gli accordi con i Fondi Interprofessionali, Riccardo Salomone	55
6. L'esperienza e le prospettive di un modello sperimentale di collaborazione fra Fondartigianato e Agenzia del lavoro. I progetti di sviluppo integrati, Giovanna De Lucia	71
7. Indirizzi europei per il potenziamento degli strumenti di politica attiva e di formazione per i disoccupati e gli occupati, Francesco Gagliardi	81

- | | |
|--|------------|
| 8. Il progetto E.QU.A.L.: un contributo all'implementazione della Raccomandazione sui percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta, Claudio Maria Vitali | 97 |
| 9. La riforma del sistema di formazione professionale in Francia, obiettivi e prospettive, Matteo Sgarzi | 107 |

Introduzione

Achille Spinelli, Assessore allo sviluppo economico, ricerca e lavoro della Provincia autonoma di Trento

Il seminario di oggi “La formazione per il lavoro e sul lavoro: verso un modello trentino di carattere europeo” è organizzato dall’Agenzia del lavoro di Trento, in collaborazione con tsm-Trentino School of Management e si inserisce all’interno del progetto europeo denominato “E.QU.A.L. - Enhancing QUalification of Adult Learners through the implementation of Upskilling pathways”. Gli obiettivi di tale progetto sono orientati al miglioramento delle competenze degli adulti, in coerenza con la Raccomandazione del Consiglio europeo del 19 dicembre 2016, per offrire “nuove opportunità per gli adulti” (2016/C 484/01) attraverso l’aumento delle loro competenze, in particolare riguardo all’alfabetizzazione e abilità digitali, matematica di base, capacità linguistiche e relazionali, senso di iniziativa e imprenditorialità. L’iniziativa, realizzata tramite “E.QU.A.L.”, vede la partecipazione di numerosi soggetti che hanno un rilevante ruolo nel campo dell’apprendimento degli adulti e vuole essere in primo luogo un’occasione per fare il punto su ciò che è stato messo in campo nell’ultimo triennio dall’Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento in termini di formazione per gli adulti, siano essi lavoratori o persone in cerca di occupazione, in particolare sui fabbisogni di competenze necessari per restare competitivi o essere appetibili nei confronti delle esigenze dettate dalla domanda di lavoro. Sono misure di politica formativa che sono strettamente collegate alle politiche attive del lavoro e, per questo motivo, hanno espresso una notevole dinamicità, in uno stretto intreccio con i servizi per l’impiego

provinciali.

Vogliamo inoltre aprire lo sguardo al di fuori della nostra realtà, proponendo altre esperienze e mettendo a disposizione una lettura degli scenari di prospettiva a livello sia italiano che europeo. È stato declinato invitando ad intervenire diversi testimoni: abbiamo il piacere di accogliere la Dottoressa Alexia Samuel, in qualità di rappresentante dell'unità della Commissione Europea che si occupa di Istruzione e formazione professionale, apprendistato e apprendimento per adulti, che ci illustrerà quali sono le linee guida dell'Unione Europea sui percorsi per migliorare le competenze e offrire, in tal modo, nuove opportunità agli adulti.

Ascolteremo poi da Mauro Ghirotti com'è organizzato il sistema di formazione per lavoratori e disoccupati in Trentino, mentre Pietro Antonio Varesi, Professore ordinario di Diritto del Lavoro dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, ci proporrà alcune riflessioni sul nuovo sistema nazionale delle politiche per l'impiego in favore dei disoccupati, che è attualmente in una delicata fase di costruzione e riassetto. Riccardo Salomone, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Trento e Presidente dell'Agenzia del lavoro, focalizzerà l'attenzione sulle azioni di sostegno formativo dei lavoratori occupati, che negli ultimi tempi hanno avuto un forte impulso grazie ai fondi interprofessionali ed agli enti bilaterali, nei confronti dei quali l'Agenzia del lavoro sta intrecciando importanti intese e collaborazioni.

Metteremo poi in luce le prospettive delle politiche formative del lavoro in ambito locale, nazionale ed internazionale.

Prima di affrontare gli argomenti citati, vorrei fornire un breve sguardo al contesto in cui si inseriscono i ragionamenti che faremo sulle politiche formative e del lavoro provinciali, considerato che abbiamo a disposizione dei dati molto aggiornati in merito.

Il Trentino ha una popolazione di 455.800 persone, con un aumento di 1.800 unità rispetto al 2017; la forza lavoro è quantificabile in 250.700 persone. Nel 2018 gli occupati sono complessivamente 238.800; di questi, 131.900 sono uomini e 106.900 femmine. I numeri riferiti a coloro che sono in cerca di occupazione sono 11.900

nel 2018, con un calo di 2.400 unità, rispetto alle 14.300 del 2017. Se ragioniamo in termini percentuali, il mercato del lavoro trentino presenta, per l'anno 2018, un tasso di attività del 71,7%, contro il dato a livello nazionale, sempre riferito al 2018, pari al 65,6%. In termini di tasso di occupazione e di disoccupazione, le percentuali in Trentino rilevate nel 2018 sono rispettivamente pari al 68,2% e 4,8%, con un incremento dello 0,7% per il primo valore e la diminuzione del -0,9% per il secondo, rispetto al 2017. In confronto all'anno 2017, le rilevazioni d'incremento dell'occupazione sono in linea con l'andamento a livello nazionale, dove però si sono registrate rispettivamente una percentuale di occupazione del 58,5% e di disoccupazione del 10,6%.

Siamo dunque in una situazione complessivamente abbastanza buona, anche se non mancano alcuni segnali di preoccupazione; conseguentemente, rimaniamo vigili sulle dinamiche in atto e manteniamo forte e pronto l'apparato e, quindi, le strumentazioni di politica economica e del lavoro, da un lato pronti a contrastare possibili segnali di segno negativo, ma anche attenti a cogliere e valorizzare nuove opportunità e occasioni in termini positivi per la nostra economia locale e per i nostri cittadini e lavoratori.

Sul versante delle politiche formative per il lavoro, le prospettive attese vanno verso un rafforzamento dell'impianto, grazie all'aumento delle risorse complessive che contiamo di garantire a livello provinciale, con le opportunità messe a disposizione dai finanziamenti europei e in virtù delle consistenti risorse provenienti dalla bilateralità e dai fondi interprofessionali. Sempre più vi è inoltre la necessità di ben governare tali risorse, per coordinarne le finalità e le azioni e, a tale scopo, appare essenziale garantire la regia politica e delle parti sociali, al fine di valorizzare il nostro sistema trentino.

Empowering low-skilled adults through learning: a long-term EU policy goal

Alexia SAMUEL, DG EMPL, European Commission

The challenge in Europe

In 2017, 22 % of European adults (25-64) had not progressed beyond lower secondary level education. However, there were significant differences between and within Member States. For Italy it is 39%.

Among these 22%,

- 32% of them were aged between 55 and 64 years old.
- More than half of them are employed (55.6%).
- Only 4.3% participate in learning (compared to 18.6% of highly-qualified adults) the first obstacle to participation being family responsibilities, lack of time or financial means.
- Only 12.8% receive guidance and counselling, compared to 42.1% for highly-qualified adults.

Besides, the OECD Survey on Adult Skills tells us that around 1 out of 5 European adults struggle with basic reading and writing, calculation or using digital tools in everyday life.

- Without these qualifications and skills, they are at higher risk of unemployment, poverty and social exclusion. Their health is usually poorer, and they don't participate as much as higher qualified people in democratic and cultural life.
- Also, low skills levels negatively impact on economic productivity and long-term growth.

Looking at the forecasts up to 2030 for the Italian labour market, the situation with low-skilled adults is critical, as we can see that

- Only 14% of the job openings will require low qualifications

On the supply side:

- the share of workers with high-level qualifications is expected to increase up to 2030
- the share of low-qualified workers will be decreasing

This situation is not acceptable, given that the world is rapidly

changing and that these cohorts are more vulnerable than the rest of EU citizens, and less empowered to cope with these changes.

- Today adults have to cope with different ways to get information and take part in civic life. Different social environments feed worrying trends (xenophobia, Euroscepticism...)
- Adults live and work longer, face technological change in their personal and professional lives and navigate uncertain labour markets, with new forms of tasks and environments.
- Adults must adapt quickly and need to be equipped with the new knowledge and skills to stay in control of their environment and manage their lives and careers.

The right skills help individuals to adjust to these changes and ensure their well-being while contributing to society, productivity and economic growth.

The first principle of the European Pillar of Social Rights: lifelong learning

In the European Commission, we are convinced that learning and upskilling remain the best social protection for these 61 million low-skilled individuals:

- Learning benefits individuals and makes them more employable, self-confident, active in society, healthier and happier.
- Learning benefits society: it reduces inequalities, poverty, crime, and improves social cohesion, democratic and cultural life.
- Learning is the best investment: it improves productivity, competitiveness and growth.

We do not only believe it is a pressing need: Adult Learning is also a right for EU citizens that is enshrined in European Pillar of Social Rights. It puts forward 20 concrete principles and rights, some existing, some adapting to 21st century.

To enforce this right requires nothing less than a shift in societal mind-set for people to become creative, curious, agile lifelong learners, comfortable with continuous change.

Policy-makers should perceive Adult Learning as a public good that

supports social equality and fairness, personal development and empowerment, local and European values and democracy, active citizenship, social integration and participation, environmental protection, health and fitness, active ageing, culture and heritage.

But today this is not really the case all over Europe:

- The development of Adult Learning policies and provision in the EU is very uneven; some countries have a long tradition, whereas some have underdeveloped systems.
- The sector suffers from structural challenges: uncoordinated governance, lack of funding, scattered provision, low perception of benefits, all induce low participation.
- Due to the diversity of the sector, a lack of robust evidence leads to provision that is not based on the real needs of either learners, employers, or regional economies.

...resulting in low levels of participation as evoked earlier.

A small history of EU cooperation in adult learning

Of course EU policies on adult learning are much older than the Pillar of Social Rights

- Vocational training (which is adult learning for a professional purpose) was already mentioned in the Treaty of Rome as soon as 1957
- real interest in lifelong learning and adult learning comes in the years 2000; the policy field is just 20 years old
- 2002 Council Resolution on LLL consecrating an integrated vision of learning all along life, from cradle to grave
- 2006: first Commission communication on “It is never too late to learn” specifically focused on adults, highlighting the essential contribution of adult learning to employability and mobility and to social inclusion
- 2007: communication “It is always a good time to learn”: includes a first Action Plan on Adult Learning (2008-2010) that provides, for the first time, common priorities to be encouraged in the adult

learning sector (lifting barriers to participation, ensuring the quality of AL, recognition and validation of learning outcomes, etc.)

- 2011 Council Resolution on a renewed European agenda on adult learning consolidating policy in the field; EU reference text on adult learning policy that defines priority areas for 2012-2014 and renewed priorities in 2015 up to 2020
 - Governance: coherence and coordination with other policy areas, effectiveness
 - Supply and take up: high quality provision and increase take up via outreach, guidance and motivation strategies
 - Flexibility and access: increasing workplace-based learning, making effective use of ICT, providing second chance opportunities
 - Quality: improving QA, including professionalization of educators, better data collection
- 2017: European Education Area ; a communication from the Commission as a contribution to the Social Summit in Gothenburg in November 2017
 - Boosting key competences including basic skills, language and digital skills
 - Promoting lifelong learning by engaging adults in learning up to 25% (currently the benchmark is 15%)
- The EU works in a number of ways to support the EU Adult Learning Agenda:
 - For instance by bringing together responsible authorities in AL and VET Working Groups to analyse best practice and make recommendations.
 - 36 countries (Member States+) designated a National Coordinator to facilitate cooperation in implementing the EAAL; the Commission is currently taking stock of their work.

The New Skills Agenda

Beyond the policy frameworks that are still fully valid and guide our actions, and the various ways we implement them, we also decided back in 2016 in DG EMPL that a more coordinated approach to skills was needed to

- improve the quality and relevance of training and other ways of acquiring skills
- make skills more visible and comparable
- improve information and understanding of trends and patterns in demands for skills and jobs (skills intelligence)

We believe several elements are needed for a comprehensive approach to skills strategies, including validation arrangements (see slide).

The Commission proposed in 2016 a Communication “A new Skills Agenda for Europe”.

The 10 actions of the Skills Agenda:

Among these actions, many deal with assessment and recognition of informal and non-formal learning, for instance:

- Revision of the European Qualifications Framework: support better understanding of qualifications and make better use of all available skills in the European labour market.
- EU Skills Profile Tool for Third-Country Nationals to support early identification of skills of asylum seekers, refugees and other migrants
- Key competences: A review of the Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning focused on promoting entrepreneurial and innovation-oriented mind-sets and skills.
- Europass: ensure that the Europass framework can offer people better and easier-to-use tools to present their skills and obtain useful real-time information on skills needs and trends

One in particular addresses assessment and recognition of basic skills: Upskilling pathways.

The Upskilling Pathways Recommendation

Through the Upskilling Pathways Recommendation, Member States agreed to adopt a strategic and coordinated approach to providing joined-up learning opportunities to the EU's 61 million low-skilled adults.

It aims to support adults with low levels of skills and qualifications to enhance their basic skills, that is literacy, numeracy and digital skills and/or to acquire a broader set of skills by progressing towards higher qualifications.

Concept of an easily accessible pathway comprising three steps:

- skills assessment to identify existing skills and upskilling needs;
- a tailor-made offer of learning and mentoring, to enable them to update skills and fill important deficits; and
- the opportunity to have their acquired knowledge and skills validated and recognised towards a qualification or access to employment.

Guidance, outreach and support measures should be an intrinsic part of this process.

The Recommendation provides that, where possible, within one year of its adoption and at the latest by mid-2018, and by building on relevant existing national arrangements and existing financial frameworks, Member States should outline appropriate measures for the implementation at national level.

Italy and other Member States have provided an overview of these measures to the Commission last summer.

Plans embedded into wider strategies

In a number of Member States, the ambition is to implement the Recommendation as part of existing lifelong learning (LLL) or employment strategies, national skills strategies (including those developed in the context of the OECD-European Commission projects), or in the context of existing legislation/policy on adult education.

In IT, implementation is associated with lifelong learning strategies or legislation. Among the nine Member States that have undertaken, or are currently engaged in an National Skills Strategy project (carried

out by the OECD and most with the EU co-funding), eight (including IT) cite low skilled workers as one of the challenges identified in the process.

Building on measures already in force

Most Member States, as encouraged by the Recommendation, report on measures already in place and representing a large number of initiatives, most of them relevant and in line with the objectives of Upskilling Pathways.

In total, around 60 existing ESF programmes / initiatives are listed by Member States as measures to implement Upskilling Pathways, in parallel with some smaller scale Erasmus+ financed projects.

Setting new ambitious agendas

In a few countries, the timing of the adoption of the Council Recommendation coincided with wide ranging reflections at national level around the future of work. Thus, in these countries, the implementation of the Recommendation is part of new overarching ambitious national reform plans (NL).

Dedicated pilot projects and initiatives

In a number of countries, the adoption of the Recommendation helped stimulate wider debates and a critical reflection on the existing support measures, leading to the development of pilot projects to test out the concept of Upskilling Pathways.

Since the Recommendation seeks to develop a coherent strategic approach to giving adults access to upskilling opportunities, coordination of the many routes and opportunities that exist and their multiple providers is crucial.

- Steering or working groups led either by the education or employment ministry and including main stakeholders have been convened in BG, HR, HU, IE, IT, LV, MT, RO.
- At the same time, in most other Member States responsibility still depends on the lead ministry for individual measures with no additional coordination foreseen.
- Like Claudio in IT, national coordinators for adult learning are

prioritising Upskilling Pathways in their work plans for 2018-19.

- A few countries refer to wider coordination structures e.g. FI panel of experts (“Think tank for future skills”) was set up.

In addition to the coordination bodies, that in most of the cases are steered by the Ministry of labour or the Ministry of Education, a multitude of actors are involved in the delivery of the three steps or the accompanying guidance and outreach measures.

Although the Recommendation provides clearly for the option of prioritising specific sub-groups, from the information submitted by the Member States it appears that measures do not necessarily prioritise.

In some cases, (EL, ES, LU, PL, PT, SI and SK) measures seem to target all adults who lack basic skills, whereas in other instances several target groups are listed.

A few important groups do emerge:

- Young adult NEETs: (BE-FR, BE-DE, CY, CZ, DE, FR, HR, HU, IT, LT, LV, SE, UK (Wa)): often a strong link to the Youth Guarantee and some countries are making concerted efforts to develop existing measures beyond the Youth Guarantee and offer progression routes to those over 25 or 29.
- Unemployed people with low levels of qualification: served mostly through the Public Employment Services (BG, DK, DE, EE, FR, HR, HU, LT, LV, SE, PL). In some cases the upskilling is part of larger active labour market policies (ALMP).
- People in employment: (DE, DK, EE, FR, IE, HR, LT, MT) sometimes who are at risk of losing their job or who work in declining sectors and people employed in small and medium-sized enterprises.
- Older workers – employed or unemployed: (DE, ES, HU, LV, PL, SI, UK(WA)).
- Non- EU migrants and refugees: in particular those who arrived in the EU during the most recent wave of migration (AT, BE-FR, EE, HR, IE, FI, IT, LU, SE)
- Employees, self-employed over 45 or on disability or redundancy from very specific occupational sectors (NL);
- Citizens at large (CZ), or people not actively seeking employment

(BG, HU);

- prisoners (ES, IT), Roma including programmes targeting women (ES, HU, SI), people with disabilities (BG, DE, IE, HU); ...not forgetting Adult education staff who are not the primary beneficiaries of the Recommendation, but their continuous professional development is a key enabling condition for UP success

The three steps approach is present in a number of initiatives, while several measures outlined by Member states embed one or two of the steps.

Skills assessments

Low skilled adults should be offered the opportunity to undergo an assessment, e.g. a skills audit, to identify existing skills and upskilling needs.

Many of the initiatives mentioned refer to methods such as skills profiling, or skills screening, as a first step in supporting low skilled/ low qualified adults.

However, only in few cases do they appear to be used to identify gaps in basic skills such as literacy, numeracy and digital skills (AT, EL, HR and IT).

In 2017, legislation enlarged profiling by PES in IT and in a test phase the public employment agency - ANPAL has tested 3704 candidates using the OECD Education and Training Online (an online assessment tool linked to PIAAC).

Tailored learning offer

The Recommendation provides that low skilled adults should be provided with an offer of education and training meeting the needs identified by the skills assessment. The learning offer should also consider, as far as possible, local, regional and national labour market needs.

Implementation at national level relies in most countries on a set of parallel measures targeted towards specific sub-groups or towards the acquisition of targeted professional qualifications or types of skills.

Efforts to attract people to return to formal education are a feature in BG, EE, HR, MT, PL, RO, by offering new curricula, later opening hours in schools, regular intake of new students not just once or twice a year.

Distance and Web-based learning also offer flexibility to the learners in terms of when and where they learn. In IT, as part of the training packs up to 20% of a programme can be in distance learning units. Tailored provision is also provided in IT (through the adult education centres, CPIA).

Modularisation of programmes for adults is growing; modules are widely applied across further education and training in IE for instance.

What is not always obvious is how – or whether - countries link measures to other programmes or courses in order to enable learner progression. For example, it is unclear whether, when the person's status changes from unemployed to employed, there is a process of following the individual's trajectory and offering them transfer to another programme for adults in employment, or further learning combined with work, etc.

Validation and recognition

Some countries are linking Upskilling Pathways closely with the development of arrangements for the validation and recognition of non-formal and informal learning (BE-NL, BE-FR, CZ, CY, EE, ES, FR, LT, LV, PL), which provides learners with possibilities to bridge different learning routes, or to accumulate credits and partial qualifications to gain access to further learning opportunities.

Some of the developments in validation are driven by the need to upskill workers, many of whom have no vocational qualifications but lots of work experience (e.g. BE, DK, ES, FR).

Strengthening links to NQFs and hence to EQF is increasingly on the agenda (BE-NL, CZ, IE, PT, SE). However, while work has been completed in almost all countries to map formal qualifications, including vocational qualifications, particularly from EQF level 3 upwards, apart from countries which link basic skills to formal education routes (DK, BG, EE, EL, HR, RO, SE), there is generally no

reference in the measures listed by Member States to a qualification level in relation to these skills.

Although not systematically available to low-skilled adults in general, several individual initiatives concentrate on boosting literacy, numeracy and digital skills (in AT, BE-FR, CY, CZ, DK, EE, FI, IE, MT, NL, PL, PT, UK (ENG)).

A growing emphasis on digital skills is apparent in many countries (BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, UK (ENG)).

Many of the initiatives mapped by Member States concentrate on vocational skills and employment, notably through apprenticeship (BE-FR, BE-DE, BG, DE, EE, ES, FI, LT, LV, PT, UK(NI)), with the aim of supporting the acquisition of vocational qualifications for employment or updating outdated qualifications. However, it is not clear to what extent these programmes offer opportunities to improve the three basic skills that are the focus of the Recommendation.

Some measures target boosting skills and qualifications of low-skilled jobseekers (BG, HU) or employees with outdated qualifications or skills (DE, EE, IT) to prepare them to make the transition to sectors with labour shortages.

Financial resources allocated

With very few exceptions, all countries have indicated that much of the activity to support low-skilled adults is co-funded through the European Social Fund.

- At the end of 2016, the ESF and the Youth Employment Initiative had supported 3.4 million people with lower than upper secondary education attainment.
- Under the education objective in particular 1.1 million low-qualified participants had been supported, which corresponds to 57% of all participants.
- To support Upskilling Pathways related measures in particular, PT is channelling €61 million of these funds to the Qualifica programme.

Other countries also benefit from significant ESF allocations to support upskilling and reskilling, even though the amounts are not specified in the replies, like Italy.

Securing funding for the upskilling of people in employment remains the greatest challenge. Two countries in particular are starting to address this problem (FR and DE).

With the exception of countries that have in place a type of mainstreamed provision of basic skills education for adults, the majority of implementation measures seem to be primarily driven by access to EU funds and tied in with their planning periods.

- Hence, many initiatives are running until 2020 or at best to 2022, and there are no obvious plans on how to sustain them beyond this date.

The Recommendation includes also a commitment to evaluate all implementing measures and their impact on the progress of the target group towards the acquisition of literacy, numeracy and digital competences and/or towards a qualification at EQF level 3 or 4 depending on national circumstances. However, with few exceptions, evaluation by Member States is only mentioned in terms of the evaluation of EU-funded or individual national projects that are being undertaken, and no overarching approach to such evaluation seems to be pursued for the moment.

Il sistema di formazione al lavoro e sul lavoro dell'Agenzia del lavoro di Trento

Mauro Ghirotti, Direttore Ufficio formazione e sviluppo dell'occupazione, Agenzia del lavoro di Trento

Introduzione

L'area formazione e sviluppo dell'occupazione dell'Agenzia del lavoro ha il compito di dare attuazione, a livello provinciale, a tutte le misure di politica del lavoro che hanno un carattere di natura formativa. Questa unità organizzativa è stata costituita ad ottobre del 2015, mediante l'accorpamento di competenze che erano precedentemente assegnate a tre diverse strutture operanti nell'Agenzia. Essa ha quindi potuto avvalersi di personale e di esperienze pregresse in materia e, anche grazie a questa modifica organizzativa, nel corso di circa 3 anni ha impostato e realizzato un vero e proprio nuovo modello d'intervento. Per dare conto dell'attuale assetto delle attività gestite dal settore e delle più recenti linee evolutive che abbiamo sviluppato, vengono di seguito proposte le direttrici di lavoro principali ed i relativi dati di attività, comprendenti alcune informazioni sul placement.

Il modello trentino delle politiche formative per il lavoro

Contemporaneamente alla costituzione del nuovo settore, l'Amministrazione provinciale ha deciso di riorganizzare le responsabilità in materia di certificazione delle competenze e

sull'apprendistato. Quest'ultimo, peraltro, proprio in quell'anno era stato riformato a livello statale, con il Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81: infatti, tali materie sono state assegnate in via esclusiva al Servizio Istruzione e formazione di secondo grado, università e ricerca, ad eccezione del compito di realizzare l'offerta pubblica della formazione di base e trasversale nell'apprendistato professionalizzante, che è rimasto all'Agenzia. Va detto che l'Agenzia del lavoro si è immediatamente attivata nell'area rimasta di propria competenza, con la ricerca di nuove ed efficienti modalità per gestire questo servizio e la scelta si è orientata sull'acquisizione di un modello basato sulla gestione di voucher. La scelta si è dimostrata rispondente alle nostre aspettative ed ora, a distanza di più di due anni dalla sua entrata a regime, possiamo confermarne la validità a livello di risposta formativa qualitativa e di capacità operativa, vista anche l'impennata di assunzioni in apprendistato professionalizzante dell'ultimo anno, alla quale abbiamo fatto fronte senza eccessive difficoltà. Su questo servizio abbiamo recentemente revisionato il catalogo dei moduli formativi ai quali si deve fare riferimento e ci stiamo ora preparando per il passaggio ad una nuova fase, che prevede l'utilizzo di risorse finanziarie FSE. Nel 2015 è inoltre entrato in vigore il regolamento UE 651/2014, il quale stabilisce che alle aziende non possono essere concessi aiuti per la formazione prevista obbligatoriamente dalla legge a loro carico. In materia di sicurezza, è quindi venuta meno la possibilità di organizzare corsi a catalogo in favore di persone occupate e di finanziare corsi aziendali. Su tali attività l'Agenzia del lavoro si era fortemente impegnata negli anni precedenti. L'attenzione speciale all'argomento non è però venuta meno: da quel momento in avanti la formazione sulla sicurezza è stata introdotta, capillarmente e diffusamente, nell'ambito delle iniziative formative per disoccupati ed abbiamo mantenuto la possibilità di cofinanziamento di progetti aziendali che trattano esclusivamente argomenti ulteriori rispetto a quelli obbligatori.

Una serie di considerazioni va fatta anche sull'impostazione adottata nell'utilizzo complessivo delle risorse finanziarie. Con l'avvento della crisi occupazionale successiva all'anno 2009, la Provincia

ha assegnato all'Agenzia del lavoro consistenti fondi provenienti dall'Unione europea (soprattutto dal Fondo Sociale Europeo e, più recentemente, da Garanzia Giovani), ad integrazione di quelli resi disponibili dai fondi provinciali e regionali e con questa eccezionale disponibilità di risorse, abbiamo dato avvio e consolidato un robusto sistema di offerta formativa. Abbiamo altresì cercato di proporre le linee di attività cofinanziate con continuità nel corso del tempo, nonostante il flusso di risorse europee non sia stato sempre costante e lineare. Strategicamente, nel triennio trascorso abbiamo inoltre cercato di posizionare l'utilizzo di risorse europee su poche e consistenti (come impianto e durata) progettualità formative, considerato che l'impegno amministrativo elevato che comportano, per l'Agenzia ed i soggetti formativi attuatori, consiglia la concentrazione massima da punto di vista organizzativo.

La consistente disponibilità di risorse europee ha quindi rappresentato un'opportunità importante per lo sviluppo delle politiche formative per il lavoro, specialmente di quelle per i disoccupati, ed ha costituito un valore aggiunto il fatto di averle inserite in una Agenzia, dove le azioni di politica attiva e dei servizi per l'impiego risultano fortemente integrate e coordinate fra loro. Abbiamo assecondato quindi un indirizzo da tempo dato a livello nazionale, ma che non tutte le Regioni hanno seguito con la stessa convinzione.

Altra scelta forte adottata è di confermare e rafforzare il ruolo dei Centri per l'impiego quale punto di riferimento per l'accesso alle opportunità formative per i disoccupati. I Centri non costituiscono solo dei luoghi fisici capillarmente presenti sul territorio: sono strutture che erogano servizi per l'impiego di qualità e, in particolare, quelli orientativi e di sostegno dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro si integrano opportunamente con gli interventi formativi, valorizzandone le potenzialità. Negli ultimi anni, anzi, essi si sono avvalsi di una struttura di supporto, il "Centro risorse" volta, in particolare, al rafforzamento qualitativo e quantitativo dei servizi orientativi. Inoltre, non dimentichiamo che i Centri per l'impiego costituiscono il luogo principale di riferimento per i cittadini disoccupati anche per le funzioni di carattere amministrativo che essi svolgono, e questo fatto garantisce alte probabilità che in tali strutture essi

possano conoscere ed accedere alle misure predisposte a loro favore. Va anche detto che, per i servizi per l'impiego citati, la disponibilità di un buon paniere di opportunità formative rappresenta un utile completamento della gamma di misure di politica del lavoro a disposizione degli operatori e, quindi, offerte all'utenza che si rivolge alla struttura, per garantire un sostegno il più possibile ricco e personalizzabile.

Va, poi, sottolineato il fatto che la formazione costituisce una importante modalità di attivazione del disoccupato nell'ambito delle azioni di condizionalità, vale a dire quei comportamenti attivi che sono richiesti in relazione al fatto che il cittadino è percettore di un sostegno al reddito. Si ritiene, infatti, che fra i doveri del disoccupato, ma ora anche del sussidiato di misure di natura sociale, vi debba essere un comportamento positivo e intraprendente nella ricerca di lavoro ed una propensione a manutentare e migliorare la propria professionalità, in funzione di una più agevole e rapida capacità di ricollocazione. Condizionalità significa quindi concordare, mediante un patto fra Centro per l'impiego e disoccupato, lo svolgimento di azioni o la partecipazione ad iniziative, spesso proprio la frequenza di attività formative, con l'effetto che il loro mancato rispetto potrebbe portare alla riduzione o, nei casi più gravi, alla perdita del sostegno economico percepito dall'utente. Ovviamente, anche queste adesioni "vincolate" contribuiscono a rendere le opportunità formative fortemente partecipate, ma d'altro verso la formazione proposta deve dimostrare una buona capacità attrattiva e rappresentare, per il disoccupato, uno strumento concreto e la cui utilità è facilmente percepibile.

Nel corso degli anni in cui in Provincia di Trento abbiamo introdotto e praticato il principio della condizionalità, il cittadino ha generalmente accettato progressivamente tale impostazione ed ora appare, di norma, ben orientato nei confronti alle varie misure di politica del lavoro disponibili e delle offerte formative in particolare, specialmente di quelle professionalizzanti. Naturalmente, per giungere a tale situazione, abbiamo dovuto predisporre e attivare una strumentazione variegata e sufficientemente convincente. Ciò in primo luogo per offrire all'utenza un sistema di servizi formativi ricco

e articolato, ma questo fatto ritengo che abbia contribuito anche alla buona tenuta degli Enti formativi che partecipano alla realizzazione del sistema formativo provinciale. Infatti, credo sia importante avere attenzione anche alla buona salute di tali soggetti, impiegando le risorse con continuità ed evitando, nel limite del possibile, picchi e interruzioni forzate del servizio. Quando e dove ciò non è stato possibile, alla ripresa degli interventi abbiamo incontrato difficoltà notevoli di risposta da parte degli utenti alla proposta formativa e della stessa macchina organizzativa, come ad esempio nel caso della ripresa del nuovo percorso A di Garanzia Giovani.

Altra scelta innovativa è stata quella di impostare alcune attività formative secondo un sistema imperniato sull'utilizzo del Voucher. Ovviamente, la decisione su quali linee di servizio formativo fossero da voucherizzare, è stata dettata dalla valutazione sui maggiori benefici attesi. Le attività che abbiamo impostato con la gestione a voucher sono state i corsi professionalizzanti e la formazione di base e trasversale in apprendistato professionalizzante, ma anche la seconda fase del percorso A di Garanzia Giovani acquisisce, per alcuni versi, alcuni elementi della gestione a voucher.

È stata una scelta organizzativa che si è dimostrata molto efficiente, efficace e di largo successo. Nel panorama nazionale non siamo stati certamente i primi ad imboccare questa strada ed abbiamo, quindi, potuto far tesoro di esperienze consolidate in altri contesti. In particolare, abbiamo fatto largamente riferimento all'esperienza della Regione Emilia Romagna, la quale ha collaborato attivamente nel trasferimento di conoscenze e nella concessione in riuso di ben due programmi informatici.

Ricordo che, adottando questo modello, si passa da una programmazione e realizzazione di corsi tramite gara, diretta e coordinata da parte della Pubblica Amministrazione, ad un sistema che prevede che siano gli Enti formativi territoriali a proporre i diversi percorsi. A fronte di tale offerta, le persone interessate decidono di accedere alle varie opportunità su propria libera propensione e decisione. Il voucher è rilasciato al disoccupato ed il contributo è erogato all'Ente formativo in nome e per conto degli allievi, tramite il rimborso di ciascun voucher formativo. L'Agenzia del lavoro offre

quindi alle persone interessate un sostegno economico (entro determinati parametri e regole) per poter partecipare e pagare un servizio formativo liberamente scelto dal diretto interessato.

Per poter funzionare, questo modello presuppone che vi sia la presenza sul territorio di soggetti formativi con buona esperienza e capacità. In effetti, posso affermare che in Provincia di Trento tale condizione esiste e che vi è stata anche la convinta adesione e partecipazione dei soggetti formativi alla nostra proposta, con la predisposizione di molte opportunità e percorsi.

In parallelo all'operazione di apertura all'utilizzo dei voucher, è stato dato avvio ad un sistema ancor più aperto e flessibile per l'accesso ad opportunità formative professionalizzanti. Tale sistema prevede la possibilità di libera scelta del cittadino di percorsi presenti su tutto il territorio nazionale, con la possibilità di frequenza, pagamento e successivo rimborso del costo. Conseguentemente l'apertura alle offerte formative diventa completa e supera gli angusti confini provinciali.

Quindi, sostanzialmente, la relazione che s'instaura in questo nuovo sistema è quella fra ciascun corsista e l'Ente formativo, in una rapporto fra cliente e fornitore, mentre il ruolo dell'Ente pubblico risulta meno centrale e pregnante rispetto al recente passato e rispetto al sistema educativo e formativo ordinario. Sicuramente ci sono stati anche problemi in fase di avvio del modello, soprattutto legati alle difficoltà di entrambe le categorie di soggetti coinvolti ad abbandonare alcuni principi sui quali si fondava la precedente proposta formativa, quale ad esempio la previsione di una presenza immanente del soggetto pubblico nella promozione, valutazione e controllo dei percorsi formativi. Per altro verso, il primo periodo di esperienza aveva suggerito di adottare dei correttivi al sistema. Il principale è consistito nel distinguere nettamente il modello con un rimborso dei costi formativi pagati effettivamente dall'allievo (per i quali si è mantenuto sostanzialmente invariato il meccanismo iniziale), da quello dove si prevede l'utilizzo del voucher, vale a dire di un buono che viene incassato dall'Ente a fine percorso, senza la necessità che il costo della formazione venga anticipato dal partecipante. Per tali corsi è stata introdotta (sarebbe meglio

dire reintrodotta), una fase di valutazione del progetto formativo e, quindi, la possibilità di avere una certa capacità di valutazione degli elementi sostanziali e dei requisiti qualitativi del corso. Altre migliorie introdotte sono di carattere più strettamente tecnico e di portata contenuta, ma ugualmente importanti per poter giungere ad un affinamento nella capacità di sostenere l'offerta di servizi formativi di qualità al cittadino trentino.

Tramite questi strumenti, riteniamo di aver raggiunto l'importante risultato di porre a disposizione dei disoccupati una quantità e varietà di corsi formativi professionalizzanti prima inimmaginabile in un territorio relativamente piccolo come la nostra Provincia. Tali corsi sono stati promossi nell'ambito di un portale informativo appositamente predisposto, denominato "Formazionexte", disponibile sul sito internet dell'Agenzia del lavoro. Il software ha dato ottimi risultati di utilizzo e gradimento ed è diventato oramai un punto di riferimento per gli utenti, gli Enti formativi e gli orientatori dei Centri per l'impiego, nell'ambito dello svolgimento di colloqui finalizzati alla scelta professionale o, più semplicemente, nell'ambito della condizionalità.

I servizi formativi ed i dati di attività nell'anno 2018

Tirocini a carattere prevalentemente formativo (di alta formazione)

I tirocini possono essere attivati nel caso un'azienda sia interessata a conoscere meglio una persona, dando al tirocinante, allo stesso tempo, modo di dimostrare le proprie capacità, attitudini e professionalità. Quelli di alta formazione sono caratterizzati da una forte impronta formativa, appunto, e mirano a sviluppare ed approfondire le competenze in vista di una possibile assunzione. Sono quindi attività tendenzialmente di lunga durata e con un progetto formativo consistente. Questi tirocini non sono riservati esclusivamente ai giovani, ma in prevalenza coinvolgono tale target. Nel 2018 questa linea di intervento ha coinvolto 185 persone; erano 154 soggetti nel 2017, 122 i tirocinanti nel 2016 ed 81 nel

2015. Nel corso dell'estate, le disposizioni attuative che regolano il funzionamento di questi tirocini sono state modificate, per portarli a modalità di attuazione più rigorose e rendere lo strumento più aderente alle finalità descritte, anche a fronte di una ripresa economica ed occupazionale che ha portato il tasso di disoccupazione provinciale a livello quasi frizionale.

Percorsi formativi di brevissima durata

Con il gennaio 2018 si sono realizzati gli ultimi percorsi di sensibilizzazione alla ricerca attiva di lavoro e formazione di breve durata, rivolti a soggetti disoccupati, in mobilità oppure in Cassa Integrazione Guadagni. Essi erano stati impostati ed attivati nel corso del periodo dell'ultima crisi economica ed erano finalizzati a favorire la riattivazione dei lavoratori e l'acquisizione (o riacquisizione) di alcune competenze di base. Tali attività formative, chiamate "Pronti a ripartire", sono quelle utilizzate principalmente, fino alla fine dell'anno 2017, per l'applicazione del principio di condizionalità nei confronti dei lavoratori disoccupati percettori di ammortizzatori sociali e cassintegrati.

La riduzione progressiva della tensione sul mercato del lavoro, ha portato alla chiusura, ad inizio 2018, di questa linea di offerta formativa, a suo tempo pensata per gestire e formare, con moduli molti brevi, un'ampia platea di utenti. Si è, dunque, deciso di mantenere il sistema delle "Competenze Chiave" come principale proposta formativa per gestire la condizionalità. I pochi corsi attivati nel 2018 hanno coinvolto 55 soggetti, numeri ben lontani dai 2.293 corsisti del 2017 e dai 2.681 del 2016.

Percorsi formativi per l'acquisizione delle Competenze Chiave

Nel 2018 sono proseguite le attività formative riguardanti le "Competenze Chiave", della durata di 60 ore ciascuna.

È una misura di carattere formativo utilizzata in modo intensivo per l'applicazione dei Livelli essenziali delle Prestazioni (LEP) e del principio di condizionalità. Le competenze chiave sono proposte su tutto il territorio provinciale, con una attenzione particolare anche alle zone più periferiche. Esse s'identificano nelle seguenti aree di

apprendimento: saper comunicare in modo appropriato in lingua italiana, comunicazione in lingua straniera, matematica e modelli logici di pensiero, scienze e tecnologia, concetti base di informatica e navigazione in rete, imparare ad imparare, con approfondimenti sugli stili di apprendimento e uso della memoria, comportamento civico e sociale, con analisi del territorio e approfondimenti sulla situazione demografica e culturale, imprenditorialità e auto-attivazione.

In tutti i percorsi sono trattati, oltre gli argomenti specifici sulle “Competenze Chiave”, le tecniche per la ricerca attiva, elementi di diritto del lavoro, la materia della previdenza, alcuni concetti base di informatica ed è svolto il corso obbligatorio (rischio basso) in materia di sicurezza sul luogo di lavoro, con rilascio dell’attestato.

Nel corso del 2018 ci sono stati dei mutamenti di natura organizzativa: a luglio si è concluso il ciclo di proposte formative avviato nel 2016 e con settembre è stato attivato un nuovo programma di percorsi che, sulla falsariga di quello precedente, ha riproposto senza soluzione di continuità un modello ormai consolidato e vincente. Nelle nuove “Competenze Chiave” abbiamo previsto 12 tipologie corsuali, in quanto sono stati attivati corsi per due lingue straniere (tedesco ed inglese), tre tipi di corsi di informatica, con contenuti diversi, e due livelli di approfondimento per i percorsi a sostegno dell’avvio al lavoro autonomo.

I dati 2018 sono i seguenti: 199 i percorsi avviati, per il coinvolgimento di 4.325 persone.

La formazione professionalizzante in preparazione alla nuova domanda di lavoro

A partire dall’anno 2016, l’Agenzia del lavoro ha avviato una intensa attività di promozione e sostegno ai corsi di tipo professionalizzante, vale a dire con un forte carattere pratico e fortemente orientato a proporre competenze utili all’inserimento lavorativo nel breve e medio periodo. I meccanismi tecnici adottati per questa azione intensiva sono collegati all’utilizzo del Voucher oppure prevedono il rimborso al partecipante dei costi formativi.

Nell’anno 2018 è stata data continuità alla realizzazione di corsi a Voucher per disoccupati e sospesi, di durata variabile e per

un ventaglio ampio di professionalità, sulla base di una serie di graduatorie redatte sulla base di un apposito Avviso emanato nel 2017. I corsi sono stati attivati in funzione delle risorse economiche disponibili, i disoccupati aderenti ai corsi sono stati 804 ed i corsi attivati 43, 18 dei quali prevedevano il tirocinio obbligatorio dei partecipanti.

Parallelamente ai corsi a Voucher, è continuata l'operatività dell'intervento attraverso cui l'Agenzia del lavoro eroga un contributo ai disoccupati per la frequenza di corsi di formazione professionalizzanti, previa validazione della domanda di contributo da parte di un Nucleo di Valutazione. Nel corso del 2018 sono state finanziate 503 domande di contributo su 66 diverse tipologie corsuali.

In totale, nel 2018 abbiamo avuto 1.307 persone coinvolte in corsi professionalizzanti.

Percorsi formativi per rafforzare la conoscenza della lingua italiana

Anche nel 2018 sono continuati i corsi di italiano per stranieri, anche se l'utenza potenzialmente interessata risulta in rapido decremento. Sono corsi che mirano ad aumentare la conoscenza della lingua italiana e ad approfondire argomenti quali, ad esempio, la struttura del mercato del lavoro locale, la ricerca attiva del lavoro, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. I corsi finanziati dall'Agenzia hanno una durata di 60 ore, vengono svolti presso i Centri EDA di Rovereto e Trento e coinvolgono quei disoccupati che, per numero e caratteristiche, non possono essere inseriti nei corsi EDA ordinari. Nel 2018 sono stati iscritti 361 utenti. Parallelamente, è proseguita la collaborazione con i Centri EDA di Pergine, Cles e Mezzolombardo: in questi territori, i disoccupati stranieri iscritti ai Centri per l'impiego possono assolvere l'obbligo formativo frequentando i corsi di italiano già in calendario ordinario EDA, senza oneri a carico dell'Agenzia e potendo usufruire del trasporto gratuito (attivato dall'Agenzia). Le iscrizioni gestite tramite questi canali sono state 115. Complessivamente, le iniziative EDA hanno coinvolto 476 utenti iscritti dall'Agenzia.

Formazione continua

Nell'anno 2018 è stato confermato il percorso, avviato nel 2017, di costruzione di un nuovo assetto generale del settore dell'Agenzia del lavoro che ha lo scopo di sostenere la formazione aziendale dei lavoratori occupati. Nel corso di tale anno, infatti, si è consolidato un modello che prende atto del fatto che i fabbisogni formativi delle aziende trovano prevalentemente risposta negli interventi realizzati mediante i Fondi interprofessionali e gli Enti bilaterali. L'azione pubblica ha quindi assunto prevalentemente un ruolo di integrazione e rafforzamento di tale sistema, mentre il meccanismo della gestione di proposte progettuali "a sportello", pur confermato, mantiene un ruolo sussidiario e marginale rispetto al recente passato.

Va quindi considerato superato il modello adottato nel corso dell'ultima crisi economica, nel corso della quale l'Agenzia ha sostenuto direttamente ed in maniera intensiva la formazione continua, anche con il cofinanziamento del FSE. Il nuovo corso degli interventi valorizza la bilateralità, consente un notevole risparmio di risorse da parte della Provincia autonoma e mantiene, nel contempo, alto il grado di attenzione e azione sulla formazione continua a livello locale, grazie anche ad una buona capacità organizzativa e gestionale espressa dai Fondi interprofessionali nel nostro territorio. La possibilità di assunzione di questo nuovo orientamento era già da tempo presente nella strumentazione del Documento degli Interventi di politica del lavoro, che contempla la facoltà di sostenere e incentivare interventi di formazione, mediante convenzioni con Enti bilaterali e con Fondi interprofessionali. Tale indirizzo è stato ulteriormente rafforzato con la modifica del Documento della fine dell'anno 2016, mediante l'introduzione della condizione che il finanziamento provinciale per la formazione continua sia possibile solo in assenza di potenziale sovvenzione sui Fondi interprofessionali.

Nel 2017 si è dato avvio concreto al nuovo filone di sostegno, con l'avvio di corsi di formazione continua programmati dal fondo interprofessionale Fondo artigianato formazione (FondARTigianato - FART). Nell'autunno del 2016, infatti, era stata stipulata una Convenzione di collaborazione tra Agenzia e FART, volta a

sostenere forme e iniziative di politiche integrate del lavoro e della formazione. Grazie all'accordo, il FART ha messo a disposizione del territorio provinciale il 40% in più di risorse rispetto alla previsione iniziale. Con tale azione, si è voluto sostenere la sinergia nell'utilizzo delle diverse risorse, per migliorarne efficacia ed efficienza e dare quindi impulso allo sviluppo della formazione continua nel settore dell'artigianato e delle piccole e medie imprese (tipologia prevalente nel tessuto economico trentino) e rispondere, in particolare, ai bisogni espressi dagli imprenditori. Infatti, l'intervento dell'Agenzia del lavoro è stato circoscritto ai soggetti esclusi dai meccanismi di finanziamento della bilateralità (datori di lavoro, collaboratori e familiari), volendo così innalzare conoscenze e competenze anche dei lavoratori non subordinati e dei titolari.

Nel 2018 è stato portato a conclusione il biennio di durata della prima convenzione con il FART ed è stata già stipulata una nuova intesa, simile alla precedente, valida per ulteriori due anni.

Altra iniziativa della stessa natura, impostata nell'anno precedente mediante la sottoscrizione di un accordo con l'allora neo costituito Ente Bilaterale delle Casse Rurali trentine ed Enti collegati (E.Bi.C.R.E), ha previsto il cofinanziamento di iniziative in materia di formazione, da realizzarsi negli anni 2018 e nel 2019 per i lavoratori dipendenti del settore e finalizzate alla loro qualificazione e riqualificazione professionale.

Conseguentemente a quanto descritto, i dati di sintesi dell'attività del 2018 contano 866 soggetti coinvolti negli interventi a cofinanziamento di azioni gestite dal sistema della bilateralità, mentre il numero dei soggetti coinvolti in progetti di formazione continua aziendale cofinanziati "a sportello" dall'Agenzia sono stati 146.

Dunque nell'anno considerato, nell'ambito della formazione continua sono state coinvolte nelle iniziative sostenute dall'Agenzia del lavoro 1.012 persone.

Alta formazione per gli operatori delle politiche economiche e del lavoro

Recentemente (nel 2017) la Giunta provinciale ha affidato all'Agenzia del lavoro il compito di realizzare, in collaborazione con

tsm Trentino School of Management, programmi di alta formazione rivolti ai soggetti, pubblici e privati, coinvolti nelle relazioni di lavoro e nelle politiche economiche e del lavoro in Trentino.

Nel 2018 la realizzazione del relativo programma, gestito con il settore di tsm denominato LaReS, ha dato i seguenti esiti: 185 le persone interessate da azioni di formazione permanente; 63 soggetti inseriti in percorsi formativi; 543 partecipanti in seminari e convegni e 41 in incontri di approfondimento, per un totale di 832 utenti coinvolti.

Apprendistato professionalizzante

Ricordiamo che a partire dall'anno 2015 all'Agenzia del lavoro è rimasto il compito di svolgere esclusivamente la formazione di base e trasversale per l'Apprendistato professionalizzante. A gennaio 2017 è stato avviato un nuovo modello di gestione di tale formazione, basato sul rilascio di voucher. Questa attività ha portato all'assegnazione di 1.769 titoli d'acquisto nel 2017, mentre nel 2018 i voucher rilasciati sono stati 3.427. Nel corso di un anno i numeri sono quasi raddoppiati e indicano un buon andamento delle assunzioni con questa tipologia contrattuale; va anche detto che siamo alla seconda annualità di corsi (nel senso che nel 2018 si sommano i voucher rilasciati entro il primo anno dall'assunzione con quelli del secondo) e va inoltre evidenziato che nell'anno appena trascorso sono stati utilizzati numerosi voucher a seguito di una campagna di richiami all'obbligo, effettuata in maniera capillare.

Interventi formativi per Maestri artigiani

Questa misura è stata introdotta a fine 2015 e costituisce un intervento di elevata qualità, in quanto riconosce ai Maestri Artigiani il compito di professionalizzare i giovani non tanto e non solo al fine di un inserimento lavorativo presso il maestro stesso, ma anche in favore delle altre aziende del medesimo settore. È quindi il riconoscimento del Maestro Artigiano quale soggetto importante ed attivo nell'ambito del sistema formativo trentino. Nel corso dell'anno 2018 i tirocini avviati sono stati 21.

Garanzia Giovani Percorso A

Garanzia Giovani è una iniziativa speciale, finanziata dall'Unione Europea, che ha lo scopo di offrire opportunità di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio oppure di formazione, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. All'interno del programma, l'Agenzia del lavoro si occupa, tramite i Centri per l'impiego, dell'adesione dei ragazzi e della gestione della prima fase di colloquio e presa in carico. Nel corso del tempo l'Agenzia ha gestito anche alcune linee di servizio specifiche nell'ambito delle politiche del lavoro. Nell'anno 2017 sono state portate a conclusione alcune iniziative attivate nell'anno precedente (il vecchio percorso A) e con l'inizio del 2018 ha preso avvio il nuovo percorso A (le adesioni sono state aperte a gennaio 2018), nel quale viene svolto un insieme integrato di servizi di orientamento, formazione e tirocinio ed in cui sono stati coinvolti 245 giovani.

Dati generali e di placement

Nell'anno 2018 il settore ha svolto o promosso attività formative che hanno coinvolto 6.614 persone disoccupate (Tabella 1), includendo in tale dato anche gli iscritti ai corsi EDA non onerosi, e 4.439 persone occupate, comprese quelle in apprendistato (Tabella 2), per un totale di 11.053 soggetti. Si aggiungono poi, a parte, 832 utenti coinvolti in iniziative di alta formazione per soggetti coinvolti in relazioni economiche e di politiche del lavoro.

Il totale è in leggera flessione rispetto al 2017, nel quale sono stati coinvolti 9.296 disoccupati e cassintegrati e 2.291 soggetti nella formazione degli occupati, per un totale di 11.587 persone.

Quindi, rispetto all'anno precedente sono calati di circa un terzo gli interventi formativi per i disoccupati e quasi raddoppiati quelli per gli occupati, segno del forte mutamento in atto nelle dinamiche del nostro mercato del lavoro. Nella tabella 3 sono riportate le quote di risorse impegnate nell'ultimo biennio, sulle linee di attività più importanti.

Tabella 1. Sintesi delle attività formative svolte in favore degli utenti disoccupati nell'ultimo triennio

Linee di attività per disoccupati	2016	2017	2018	Totale
Pronti a ripartire	2.570	2.293	55	4.918
Competenze chiave	1.683	4.744	4.325	10.752
Voucher	1.018	556	804	2.378
EDA	896	587	476	1.959
3 G	209	761	503	1.473
Tirocini ad alto valore formativo	240*	182	451**	873
Garanzia Giovani Percorso A	1.168	0	245	1.413
Totale	7.784	9.123	6.859	23.766

* Inclusi i tirocini all'estero - ** Inclusi i tirocini di Garanzia Giovani - Percorso A

Tabella 2. Sintesi delle attività formative svolte in favore degli utenti occupati nell'ultimo triennio

Linee di attività per occupati	2016	2017	2018	Totale
Apprendistato professionalizzante	0	2.029	3.427	5.456
Domande a sportello	2.128	115	146	2.389
Fondi e Enti Bilaterali	113	180	866	1.159
Alta formazione	0	1.407	832	2.239
Totale	2.241	3.731	5.271	11.243

Tabella 3 Risorse impiegate nell'ambito delle più importanti linee di attività anni 2017 e 2018

TIPO DI CORSI	RISORSE IMPEGNATE ANNO 2017	RISORSE IMPEGNATE ANNO 2018
GARANZIA GIOVANI (finanziamento UE)	0	€ 587.108,00
COMPETENZE CHIAVE (finanziamento UE)	€ 2.607.848,00	€ 2.349.213,03
CORSI PROFESSIONALIZZANTI - 3.G - 3.A.c	€ 2.108.816,37	€ 1.649.056,70
TOTALE CORSI DISOCCUPATI	€ 4.716.664,37	€ 4.585.377,73
FORMAZIONE CONTINUA e Programmi di ALTA FORMAZIONE	€ 543.354,38	€ 428.472,00
APPRENDISTATO PROFESSIONALIZZANTE	€ 637.720,42	€ 1.336.012,80
TOTALE CORSI OCCUPATI	€ 1.181.074,80	€ 1.764.484,80
TOTALE GENERALE	€ 5.897.739,17	€ 6.349.862,53

Nell'anno 2018 abbiamo verificato la situazione occupazionale (placement) dei lavoratori che nel 2017 hanno frequentato due tipi di corsi: quelli sulle "Competenze Chiave", di tipo trasversale e molto utilizzati per l'applicazione della condizionalità ai percettori di NASPI e di altri sostegni economici, e quelli a forte valenza professionalizzante.

I primi sono stati utilizzati da persone che, 12 mesi prima dell'avvio, erano in gran parte occupate (66,6%). Questo conferma l'utilizzo della misura prevalentemente in ambito di condizionalità, in quanto il precedente stato occupazionale conferma la successiva perdita del lavoro, con il probabile ingresso nel sistema di ammortizzatori sociali. Si conferma il fatto che siamo di fronte ad un'utenza che generalmente è da tempo assente dal sistema formativo ed educativo e, per tale motivo, poco propensa ad un impegno quale quello svolto. Questi soggetti hanno fatto registrare una situazione

occupazionale positiva a 3, 6 e 12 mesi dopo il corso rispettivamente di 23%, 32% e 38%. Per i corsi di tipo professionalizzante, solo il 31,71% dei partecipanti era occupato 12 mesi prima dell'inizio della formazione, segno di una partecipazione più dinamica e differenziata al mercato del lavoro rispetto al gruppo d'utenza precedente. Gli esiti occupazionali positivi nei mesi successivi al corso sono decisamente più alti: 39,58% a 3 mesi, 48,63% a 6 mesi e 51,45% ai 12 mesi. Si conferma quindi la particolare vivacità nella ricerca di occupazione di questa fascia d'utenza; inoltre, il peso della coerenza fra il nuovo lavoro ed il corso frequentato è decisamente significativo.

Tabella 4 Analisi del placement degli allievi Competenze Chiave - Corsi 2017

PERIODO VERIFICATO	SITUAZIONE OCCUPAZIONALE	Totale	Percentuale
Situazione 12 mesi prima del corso	Altro e Non Disponibile	447	14,38%
	Non occupati	591	19,02%
	Occupati	2.070	66,60%
Totale situazione 12 mesi prima del corso		3.108	100,00%
Situazione 3 mesi dopo il corso	Altro e Non Disponibile	2	0,06%
	Non occupati	2.366	76,13%
	Occupati	740	23,81%
Totale situazione 3 mesi dopo il corso		3.108	100,00%
Situazione 6 mesi dopo il corso	Altro e Non Disponibile	4	0,13%
	Non occupati	2.086	67,12%
	Occupati	1.018	32,75%
Totale situazione 6 mesi dopo il corso		3.108	100,00%
Situazione 12 mesi dopo il corso	Altro e Non Disponibile	2	0,23%
	Non occupati	542	61,04%
	Occupati	344	38,74%
Totale situazione 12 mesi dopo il corso		888	100,00%

Tabella 5 Analisi del placement degli allievi Corsi Professionalizzanti
- 2017

PERIODO VERIFICATO	SITUAZIONE OCCUPAZIONALE	Totale	Percentuale
Situazione 12 mesi prima del corso	Altro e Non Disponibile	141	15,63%
	Non occupati	475	52,66%
	Occupati	286	31,71%
Totale situazione 12 mesi prima del corso		902	100,00%
Situazione 3 mesi dopo il corso	Altro e Non Disponibile	1	0,11%
	Non occupati	544	60,31%
	Occupati	357	39,58%
Totale situazione 3 mesi dopo il corso		902	100,00%
Situazione 6 mesi dopo il corso	Altro e Non Disponibile	2	0,23%
	Non occupati	449	51,14%
	Occupati	427	48,63%
Totale situazione 6 mesi dopo il corso		878	100,00%
Situazione 12 mesi dopo il corso	Altro e Non Disponibile	1	0,26%
	Non occupati	183	48,28%
	Occupati	195	51,45%
Totale situazione 12 mesi dopo il corso		379	100,00%

Grafico 1 Placement Corsi a Voucher 2017-18
(esiti a 3-6-12 mesi)

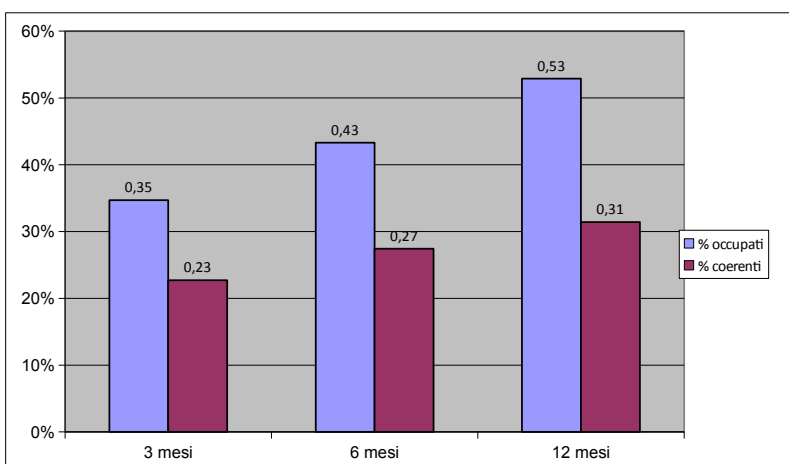
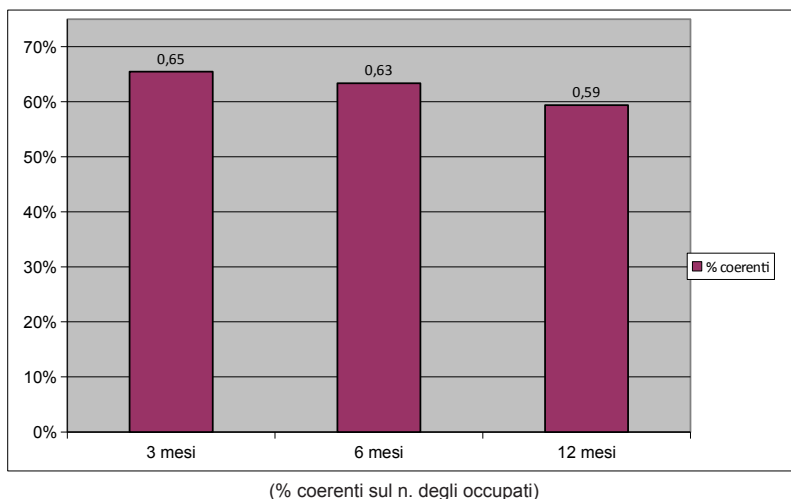


Grafico 2 Placement Corsi a Voucher 2017-18



Conclusioni

Come abbiamo visto, il sistema delle politiche formative dell'Agenzia del lavoro è ricco e variegato nella sua composizione e va considerato nel suo complesso, con le diverse articolazioni che vanno a comporre un'offerta generalmente di breve periodo e flessibile, dove ogni tassello valorizza alcune finalità e tende ad essere complementare rispetto agli altri.

È un sistema relativamente giovane ed è sicuramente migliorabile e perfezionabile, ma ha dimostrato di saper rispondere a condizioni di funzionamento complesse: abbiamo visto che forti e repentini cambiamenti normativi, del mercato del lavoro e del sistema formativo abbiamo avuto in soli tre anni!

Il modello si fonda sulla struttura dedicata, su una complessa rete di supporto interna all'Agenzia (i Centri per l'impiego soprattutto), sulla partecipazione degli Enti formativi accreditati, sulla collaborazione di altre strutture provinciali e delle parti sociali.

Probabilmente, il sistema è in corso di ulteriore trasformazione e possiamo prevedere fin d'ora lo sviluppo di ulteriori accordi con

fondi ed enti bilaterali in materia di formazione, con un probabile ampliamento del target d'utenza, in particolare con il coinvolgimento dei disoccupati.

La formazione per disoccupati nel nuovo sistema nazionale di politiche per l'impiego

Pier Antonio Varesi, professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica Sacro Cuore, Milano

Introduzione

Articolerò la mia relazione attorno a due aree tematiche: in primo luogo svolgerò alcune riflessioni sulle ragioni per cui, in Italia, nei decenni trascorsi la formazione professionale non è stata al centro delle politiche a sostegno del reinserimento al lavoro dei disoccupati o di coloro che, comunque, vivevano condizioni di grave debolezza occupazionale (si pensi in particolare ai lavoratori collocati in cassa integrazione straordinaria da anni, a volte da imprese che avevano cessato l'attività); cercherò, inoltre, di cogliere nella legislazione più recente segnali di mutamento di indirizzo.

Prima di affrontare i temi sopra indicati ritengo opportuno premettere che:

- assumerò a riferimento l'Italia e non il Trentino, perché della formazione dei disoccupati in Trentino altri hanno già detto e perché il Trentino ha accumulato un patrimonio di esperienze in materia che lo rende difficilmente paragonabile ad altre realtà italiane;
- inoltre, poiché parliamo di disoccupati, escluderò dall'analisi i giovani in cerca di prima occupazione (cioè coloro che sono definiti "inoccupati") e, di conseguenza, in questa sede non prenderò in considerazione i contratti con finalità formative (contratto di formazione e lavoro ed apprendistato).

La formazione, ovvero la “Cenerentola” delle politiche del lavoro?

Quanto al primo tema, ritengo si possa constatare che la promozione al lavoro dei disoccupati è un obiettivo relativamente recente delle politiche del lavoro italiane. Non si comprende ciò che è avvenuto nei decenni trascorsi se non si tiene conto del fatto che nel nostro Paese le misure a sostegno dei lavoratori involontariamente disoccupati sono state dominate per lungo tempo da una cultura (peraltro largamente condivisa) incentrata, da un lato, sulle cosiddette “politiche passive” (cioè sull’indennità di disoccupazione e, in specie per le aziende di medio-grandi dimensioni, sulla Cassa integrazione guadagni) e, dall’altro lato, per quanto riguarda le “politiche attive”, sugli incentivi alle assunzioni.

Colpa del legislatore? Non solo. Se esaminiamo attentamente i principali provvedimenti legislativi in materia notiamo che, già a partire nella legge n. 264/1949 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati che, al Titolo IV, dedica l’intero Capo II, artt. 46-52, ai “Corsi per disoccupati”), possono rinvenirsi percorsi formativi a sostegno della ricollocazione dei lavoratori. Sono attività formative volte a consentire “di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le capacità tecniche, adattandole alla necessità dell’efficienza produttiva, alle esigenze del mercato interno del lavoro e alla possibilità di emigrazione”.

Si noti, inoltre, che nel provvedimento in esame era già prevista l’applicazione, pur temperata, del principio di condizionalità: nelle località e per quelle categorie per le quali erano istituiti corsi, i lavoratori disoccupati, di età inferiore ai quaranta anni, erano obbligati alla frequenza per poter percepire il sussidio straordinario di disoccupazione (v. art. 52).

Nello stesso solco può essere collocato anche quanto previsto dalla legge n. 164/1975 (Provvedimenti per la garanzia del salario). L’art. 17 di tale legge (significativamente intitolato “Formazione professionale”), nei casi di integrazione salariale straordinaria (spesso propedeutica al licenziamento) affidava all’Ufficio regionale

del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali interessate, il compito di “promuove le opportune iniziative, formulando proposte, per l’istituzione di corsi di qualificazione o riqualificazione professionale”. Il rifiuto del lavoratore di frequentare le attività formative programmate comportava la cessazione dal beneficio dell’integrazione salariale. Anche la legge-quadro in materia di formazione professionale (legge n. 845 del 1978) aveva cercato di promuovere l’offerta di percorsi formativi per disoccupati, delineando anche soluzioni originali (ad esempio l’art. 5, prevedeva particolari iniziative di formazione professionale realizzate sulla base di accordi fra imprese ed istituzioni pubbliche finalizzate direttamente all’assunzione dei qualificati presso le stesse imprese (i cosiddetti “corsi finalizzati”). Più avanti nel tempo, la legge n. 223/1991, nel fissare la procedura da seguire obbligatoriamente per addivenire a licenziamenti per riduzione di personale, demandava alla Commissione regionale per l’impiego il compito di proporre “l’organizzazione, da parte delle Regioni, di corsi di qualificazione e di riqualificazione professionale che, tenuto conto del livello di professionalità dei lavoratori in mobilità, siano finalizzati ad agevolarne il reimpiego” (entro limiti territoriali e finalizzati al raggiungimento di competenze utilizzabili in mansioni equivalenti o omogenee sul piano professionale). Però, pur apparendo evidente l’attenzione dedicata dal legislatore ai lavoratori disoccupati o in condizione di debolezza occupazionale, si può agevolmente constatare che le politiche concretamente poste in essere hanno privilegiato gli altri strumenti (come si è detto, da un lato, i sostegni al reddito - indennità di disoccupazione e, soprattutto, la cassa integrazione, e, dall’altro lato, gli incentivi alle assunzioni). Il “diritto sociale” alla formazione (quello che nasce dalla promessa della Repubblica rinvenibile all’art. 35 Cost.), pur formalmente ripreso nella legislazione ordinaria, non è stato dotato di effettività. Anzi. In proposito è interessante notare che, come abbiamo visto, frequentemente la legislazione del lavoro si è dilungata sull’obbligo del lavoratore di partecipare ad attività formative, mentre quasi mai si è preoccupata di assicurare il diritto soggettivo alla formazione (per una prospettiva totalmente diversa rinvio alla relazione del rappresentante del Cereq illustrativa del caso francese).

Non può dunque destare meraviglia il fatto che per lungo tempo il lavoratore disoccupato abbia avuto a disposizione solo la ristretta offerta formativa frutto della programmazione regionale, offerta in larga parte mirata alla prima formazione dei giovani. Di fatto, in moltissime aree del Paese il disoccupato non ha avuto l'opportunità di accedere, sulla base di una sua scelta, a percorsi di qualificazione/riqualificazione per rafforzare la sua posizione sul mercato del lavoro.

Né adeguata attenzione è emersa per la formazione volta a soddisfare la domanda di competenze espressa dalle imprese. È una constatazione non meno grave della precedente nei suoi esiti. L'ideale percorso virtuoso per cui il potenziale datore di lavoro che necessita di specifiche competenze si rivolge alla platea dei disoccupati e, di propria iniziativa o interagendo con le strutture pubbliche, attiva percorsi di formazione che sfociano nell'assunzione delle maestranze così qualificate, non è riuscito a radicarsi in Italia. Nell'esperienza degli anni '80, l'attivazione dei cosiddetti "corsi finalizzati all'occupazione" è risultata assai deludente, anche in ragione del fatto che, in molti casi, la formazione è stata utilizzata come una forma ulteriore di "ammortizzatore sociale" e non come effettiva occasione di qualificazione correlata a sbocchi occupazionali.

Né hanno avuto l'effetto sperato le pur pregnanti indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 181/2000 (mi riferisco in particolare all'art. 3, dedicato ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego) che impegnavano le Regioni a proporre ai disoccupati "iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale entro un lasso di tempo ristretto (da quattro a sei mesi) dal momento di inizio della disoccupazione. Si è trattato, purtroppo, di provvedimenti in larga parte caduti nel vuoto. Chiudendo rapidamente questa prima parte del mio intervento, credo si possa affermare che per decenni, sul piano nazionale, ha nettamente prevalso l'idea che gli aiuti al disoccupato dovessero concentrarsi, in primo luogo, sul sostegno al reddito e, in abbinamento a questo, su incentivi economici per rendere appetibile l'assunzione

di particolari categorie di disoccupati.

I segnali di cambiamento

Interessanti segnali di cambiamento sono però emersi nel corso degli ultimi quindici anni.

Il Fondo bilaterale operante nel campo della somministrazione di lavoro.

In proposito non posso non richiamare immediatamente all'attenzione quella parte del decreto legislativo n. 276/2003 che ha previsto l'istituzione di un fondo bilaterale operante nella somministrazione di lavoro, alimentato da contributi versati dai soggetti autorizzati alla somministrazione e chiamato a finanziare, tra l'altro, anche percorsi di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori.

In questo caso l'obiettivo del legislatore delegato è andato ben oltre il generico rafforzamento delle competenze del lavoratore disoccupato, in quanto ha consentito di programmare attività formative strettamente correlate a quella parte di domanda di lavoro di cui le Agenzie per il Lavoro (APL) sono depositarie. In tal modo si comincia a superare una delle più gravi carenze segnalate in precedenza: la loro difficoltà di mettere in relazione percorsi formativi con effettivi sbocchi occupazionali. Finalmente si dà vita ad un meccanismo che utilizza la formazione non solo per migliorare l'occupabilità, ma che mira direttamente all'occupazione e che dimostra di saper coinvolgere ogni anno quote importanti di lavoratori (mediamente oltre 200.000 lavoratori all'anno secondo il Rapporto Assosomm su "Vent'anni di somministrazione di lavoro in Italia").

L'intreccio necessitato tra politiche passive e politiche attive del lavoro nel sistema dei "trattamenti in deroga".

Un secondo punto di svolta, con effetti di rilievo, è individuabile nei provvedimenti di contrasto alla "grande crisi" (quella iniziata nel periodo 2008-2009). L'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009

ha prefigurato l'intreccio necessitato tra i "trattamenti in deroga" (cioè i sostegni al reddito in larga parte a carico dello Stato) e le misure di politica attiva del lavoro (realizzate dalle Regioni, principalmente utilizzando le risorse del Fondo sociale europeo). Sulla base di questo impianto, molti lavoratori hanno potuto beneficiare di peculiari forme di sostegno al reddito, ma solo in quanto impegnati in azioni di politica attiva del lavoro (ed in particolare in azioni di orientamento e formazione professionale). Ha preso dunque corpo, pur con riferimento ad una circoscritta area di lavoratori, un modello di intervento più volte auspicato anche dal legislatore statale, ma mai concretamente applicato in precedenza se non in alcuni territori che hanno svolto un ruolo di avanguardia (tra i quali va certamente annoverato il Trentino).

Per necessità (cioè a causa dei vincoli imposti dal Fondo sociale europeo) più che per virtù nazionale, il Paese ha sperimentato in concreto ed a livello di massa un punto qualificante delle riforme da tempo attese: per la prima volta è stata posta in essere una politica nazionale (si badi non solo una normativa nazionale) finalizzata ad intrecciare inderogabilmente politiche passive e politiche attive.

Se la qualità e l'appropriatezza degli interventi realizzati hanno lasciato certamente a desiderare (sul punto rinvio agli approfonditi studi svolti da diverse Regioni sull'esperienza, da cui è emersa, in particolare, la bassa correlazione tra il tipo di offerta formativa ed i fabbisogni aziendali di competenze), va rilevato il fatto che, anche grazie a queste misure, la quota di cittadini italiani adulti tra i 25 ed i 64 anni che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione si è significativamente innalzata nel periodo 2011-2014, passando dal 5,7 all'8%, con un incremento che sfiora il 50% e riducendo il divario che da tempo ci separa dalla media dei 28 paesi europei. Inoltre, non può essere sottaciuto il fatto che centinaia di migliaia di lavoratori hanno accettato l'applicazione del principio di condizionalità e cioè la subordinazione del sostegno al reddito alla effettiva partecipazione a processi di orientamento e formazione. È un primo importante segnale dell'affacciarsi, anche tra i lavoratori, di una cultura nuova.

L'Assegno individuale di ricollocazione (AdR).

Proseguendo nella rassegna degli interventi legislativi volti ad offrire al disoccupato opportunità di formazione, non possiamo non soffermarci su quanto previsto dall'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015. Riprendendo lo spirito di una norma contenuta nella legge di stabilità per il 2015, il citato art. 23 arricchisce la protezione offerta ai disoccupati articolandola in due filoni: il tradizionale sostegno al reddito è accompagnato infatti da un "assegno" spendibile al fine di ottenere un "servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro". Questo aiuto però non è concesso a tutti coloro che si trovano in stato di disoccupazione, ma solo a coloro che sono disoccupati da almeno quattro mesi e beneficiari di prestazioni della Naspi (Nuova assicurazione sociale per l'impiego).

L'assegno è rilasciato dal Centro per l'impiego a seguito della stipulazione del patto di servizio personalizzato. Nel caso in cui siano trascorsi sessanta giorni dalla dichiarazione di immediata disponibilità (D.I.D.) ed il lavoratore non sia stato convocato dal Centro per l'impiego, l'assegno può essere richiesto all'ANPAL, previa profilazione effettuata mediante procedura telematica.

L'importo dell'assegno è commisurato al grado di debolezza occupazionale del lavoratore come risultante dalla procedura di profilazione. Quindi, nel solco di un metodo già sperimentato con la Garanzia giovani, è data possibilità di usufruire di maggiori servizi al disoccupato che si trova in condizione di più grave difficoltà nel reinserimento al lavoro.

L'assegno è "spendibile" sia presso il Centro per l'impiego (cioè presso la struttura pubblica competente), sia presso i soggetti accreditati. La principale novità rinvenibile in questo strumento è data dunque dalla valorizzazione della libera scelta del lavoratore: egli potrà "acquistare" i servizi intensivi dal Centro per l'impiego o da un soggetto accreditato. Vi è, dunque, una parte della procedura a sostegno della ricollocazione che il legislatore affida in via esclusiva ai Centri per l'impiego (sottoscrizione del patto di servizio personalizzato e profilazione del disoccupato) o, in subordine, all'ANPAL (per la profilazione in via telematica). Gli ulteriori servizi sono affidati, invece, ad un meccanismo che mette in competizione

le strutture pubbliche con le strutture private accreditate, confidando che da ciò possa derivare una maggiore efficienza complessiva del sistema.

Ai nostri fini interessa segnalare che il servizio di assistenza alla ricollocazione deve prevedere, tra l'altro, "il programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale, mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa".

Alla luce di quanto esposto, la formazione professionale può dunque essere annoverata tra i servizi "erogabili" al disoccupato mediante l'utilizzo dell'AdR (compatibilmente con il valore dell'Assegno).

Le politiche attive a sostegno dell'inserimento al lavoro dei beneficiari del Reddito di cittadinanza.

Le più recenti innovazioni nella materia in esame sono rinvenibili nelle misure a sostegno dell'inserimento al lavoro dei beneficiari del "Reddito di cittadinanza". La parte della legge n. 26/2019 dedicata alla promozione al lavoro dei beneficiari del RDC (artt. 4-9) si sviluppa seguendo un impianto normativo già noto, basato sull'offerta di servizi per l'impiego nonché su incentivi alle assunzioni e su sostegni all'avvio di attività di lavoro autonomo o di impresa individuale, il tutto accompagnato da specifiche regole di condizionalità. Nell'insieme, ad una prima lettura, l'esito non appare molto dissimile da quanto la legislazione vigente prevede per i beneficiari di altre forme di sostegno al reddito (si pensi a coloro che beneficiano della Cassa Integrazione o di indennità di disoccupazione – Naspi e Discoll).

Va però richiamata l'attenzione sul fatto che, mentre il riconoscimento del sostegno al reddito ha nel d.l. n. 4/2019 conv. dalla legge n. 26/2019 una regolazione compiuta ed è già nel pieno della sua operatività, la parte sull'inserimento al lavoro è in punti importanti rinviata a provvedimenti amministrativi ancora da assumere (v. la regolazione del Patto di lavoro, le modalità di raccordo con i servizi sociali, l'avvio della piattaforma informatica, la regolamentazione dei lavori di utilità collettiva, ecc.). Quindi, su questo secondo fronte il

quadro è meno definito; ricorda un cantiere destinato alla costruzione di un edificio di cui, al momento, si conosce il disegno mentre le opere sono ancora in fase di prima e progressiva implementazione. In questo contesto, ancora parzialmente incerto, possono però rinvenirsi disposizioni che attirano l'attenzione di chi è attento al ruolo della formazione professionale nei processi di reinserimento al lavoro. Mi riferisco, in primo luogo, all'Assegno di ricollocazione (AdR) ed al Patto di formazione.

L'Assegno di ricollocazione per i beneficiari del Reddito di cittadinanza- AdRdC.

Sulla base della normativa previgente (art. 23 del d. lgs. n. 150/2015, art. 6, c. 4, d. lgs. n. 147/2017 ed art. 24 bis del d. lgs. n. 148/2015) l'Assegno di ricollocazione sembrava destinato a divenire "lo strumento" di politica attiva del lavoro offerto a tutti i cittadini in difficoltà occupazionale o economica beneficiari di sostegno al reddito; ora la legge n. 26/2019 modifica significativamente l'ambito di applicazione dell'istituto. D'ora in avanti l'AdR sarà riservato ai percettori del Reddito di Cittadinanza - RdC (ed ai lavoratori collocati in CIGS) e non sarà più utilizzabile dai lavoratori disoccupati beneficiari di NASPI (perlomeno fino al 31 dicembre 2021).

Quindi tutti i beneficiari del RdC riceveranno dall'ANPAL l'assegno ed entro 30 giorni dovranno scegliere il soggetto erogatore del servizio di assistenza intensiva all'inserimento/reinserimento al lavoro.

La legge sul punto ricalca, in larga parte, la normativa prevista dall'art. 23 del d. lgs. n. 150/2015: l'importo della "dote" varia in relazione al profilo personale di occupabilità del lavoratore e la tipologia di servizi intensivi di assistenza alla ricollocazione elencata dall'art. 9, c. 3 della legge n. 26/2015 è sostanzialmente identica a quella indicata dall'art. 23 del d. lgs. n. 150/2015. In questa sede preme richiamare l'attenzione sul fatto che tra i servizi che nel programma di ricerca intensiva della nuova occupazione è ricompreso anche un "eventuale percorso di riqualificazione professionale mirato a sbocchi occupazionali esistenti nell'area" (v. art. 9, c. 3, lett. b). Il legislatore appare dunque consapevole del ruolo che la formazione professionale può svolgere per supportare

efficacemente l'inserimento/reinserimento al lavoro del beneficiario del RdC, anche se affida al soggetto erogatore dei servizi la valutazione in merito all'opportunità di attivare il percorso formativo. L'art. 9, inoltre, demanda ad una delibera del Consiglio di amministrazione dell'ANPAL la definizione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno. Tale Delibera è stata assunta in data 12 giugno 2019 [v. ANPAL, Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 5/2019 assunta nella seduta del 12 giugno 2019] e ripropone, in larga parte, salvo marginali adeguamenti imposti dalla legge n. 26/2019, il modello della Delibera adottata a suo tempo per la sfortunata sperimentazione dell'AdR avviata nel 2017 (v. ANPAL, Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 3/2018 assunta nella seduta del 14 febbraio 2018).

L'importo dell'AdRdC è ricompreso tra un minimo di 250 ad un massimo di 5.000 Euro ed il suo riconoscimento al soggetto erogatore dei servizi è subordinato al positivo esito occupazionale. In caso di conseguimento del risultato occupazionale, la determinazione dell'importo spettante al soggetto erogatore dei servizi dipende dall'incrocio di diversi fattori: il livello di profilazione del soggetto occupato, il tipo di contratto di lavoro subordinato (a tempo indeterminato oppure a tempo determinato; a tempo pieno oppure a tempo parziale) ed il territorio in cui viene posta in essere l'assunzione del lavoratore ([v. il punto 6.1 della Delibera ANPAL n. 5/2019]).

In assenza del risultato occupazionale, è riconosciuto al soggetto erogatore dei servizi un modesto importo per i servizi comunque svolti (definito "Fee4Services") che non può superare la remunerazione di tre ore per destinatario sulla base di un parametro di 35,50 all'ora (quindi, nel migliore dei casi, pari a 106,50 Euro) ([v. il punto 6.4.1 della citata Delibera ANPAL n. 5/2019]).

Alla luce di queste regole è ragionevole ritenere che nessun operatore accreditato si accollerà il rischio di investire su costosi servizi intensivi per i soggetti con scarse probabilità statistiche di ricollocazione. Siamo di fronte al paradosso per cui lo Stato certifica la grave debolezza occupazionale del lavoratore, ma trasferisce su soggetti privati (gli accreditati di cui all'art. 12 del d. lgs. n. 150/2015)

il rischio dell'eventuale (ma statisticamente probabile) insuccesso dell'intervento di politica attiva del lavoro.

La presenza tra i beneficiari del RdC di una quota significativa di soggetti di non facile inserimento/ricollocazione al lavoro, avrebbe dovuto consigliare un diverso approccio al tema, riequilibrando il rapporto tra remunerazione dei servizi a processo e remunerazione dei servizi a risultato; è perlomeno singolare che la pubblica amministrazione non si assuma una parte significativa del rischio economico derivante dall'eventuale mancato successo delle attività svolte per favorire l'assunzione del lavoratore in condizione di svantaggio.

Questa impostazione sorprende; appare infatti irragionevole applicare le stesse regole che si ritenevano appropriate per favorire l'inserimento al lavoro di "normali" disoccupati beneficiari della NASPI a soggetti che usufruiscono di un sostegno al reddito in quanto in condizione di (pur relativa) povertà.

Ancor di più stupisce la scelta di limitare l'utilizzo delle risorse dell'AdRdC a servizi di assistenza intensiva nella ricerca attiva del lavoro, escludendo la remunerazione di eventuali processi di formazione professionale, pur se considerati utili a facilitare l'inserimento al lavoro. La più volte citata Delibera ANPAL n. 5/2019, stabilisce infatti che le attività formative "non sono comunque finanziate dall'assegno" (v. il punto 5.4.1). La principale chance a disposizione del lavoratore con basse probabilità statistiche di inserimento al lavoro è data dall'innalzamento delle sue competenze. Negargli questa opportunità vuol dire confinarlo nell'area dell'assistenza.

Il Patto di formazione

Riflessioni non meno problematiche possono essere svolte in merito al Patto di formazione di cui all'art. 8, c. 2. Gli Enti di formazione accreditati (o i Fondi interprofessionali per la formazione continua) possono stipulare presso i Centri per l'impiego (e presso i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro, ove ciò sia previsto da leggi regionali) un Patto di formazione con il quale garantiscono un percorso formativo o di riqualificazione professionale sulla base di

indirizzi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Anche nel “patto di formazione” la remunerazione è esclusivamente a risultato. Quindi, solo se a seguito del percorso formativo il lavoratore ottiene un’assunzione a tempo pieno ed a tempo indeterminato con mansioni coerenti con il profilo formativo acquisito, vi sarà una remunerazione per l’Ente di formazione: al datore di lavoro spetterà uno sgravio contributivo pari alla metà dell’importo del RdC per un periodo pari alla differenza tra 18 mesi e le mensilità già godute; all’Ente di formazione sarà riconosciuto, mediante sgravio contributivo, la restante metà dell’importo attribuito al datore di lavoro (per un massimo di 390 euro mensili e per un periodo non inferiore a 6 mensilità).

Per rendere più comprensibile il significato dei vantaggi previsti dalla norma può essere utile un esempio. Nel caso in cui il beneficiario percepisca 600 euro mensili ed abbia già goduto per 6 mesi del RdC, l’eventuale ricollocazione con contratto di lavoro a tempo pieno ed a tempo indeterminato porterà i seguenti vantaggi:

- incentivi destinati al datore di lavoro: 12 mensilità residue per 300 euro = Euro 3.600;
- incentivi destinati all’Ente di formazione: sgravio contributivo pari a Euro 3.600.

A fronte di questi elementi, sono comprensibili le perplessità manifestate dagli operatori del sistema di formazione professionale: come si può rendere sostenibile un intervento formativo di qualità se le risorse disponibili per ogni beneficiario sono così ridotte, sufficienti per erogare un percorso individuale di 36-40 ore? Con un percorso di tale durata, l’intervento assume più carattere di addestramento o di trasmissione di informazioni di carattere trasversale (relative alla sicurezza sul lavoro ed alle disposizioni fondamentali sul trattamento economico e normativo applicato) e non certo di formazione/riqualificazione professionale (v. P. Natale, Intervento al Convegno su “Il Reddito di cittadinanza e le sue due anime”, Università Cattolica S. C. di Piacenza, 8 maggio 2019 in <https://dipartimenti.unicatt.it/dises-2019-reddito-di-cittadinanza-e-le-sue-due-anime-10766>).

Consapevole della difficoltà economiche che incontrano gli Enti di

formazione nel realizzare i percorsi formativi sopra indicati (come si è visto le risorse destinate agli Enti di formazione appaiono esigue e certamente insufficienti a coprire i costi di percorsi formativi che abbiano un minimo di consistenza), il legislatore consente anche ai Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di stipulare il Patto di formazione e di impegnare una quota delle risorse a loro disposizione per il finanziamento di percorsi formativi rivolti ai beneficiari del RdC. Ciò potrebbe produrre due effetti positivi: in primo luogo consentirebbe l'organizzazione di percorsi formativi sufficientemente robusti (per durata e qualità), in quanto l'Ente di formazione potrebbe far fronte ai maggiori costi sommando il beneficio derivante dallo sgravio contributivo con il sostegno finanziario del Fondo interprofessionale; inoltre, in forza del solido legame che unisce i Fondi alle parti sociali ed alle imprese, offrirebbe l'opportunità di predisporre percorsi formativi con buone probabilità di esito occupazionale favorevole.

Considerazioni conclusive: la necessità di mettere in discussione il principio della “remunerazione esclusivamente a risultato” delle attività formative.

L'ampia gamma di strumenti di politica (attiva e passiva) del lavoro posta in essere dalla legislazione a sostegno della ricollocazione al lavoro dei disoccupati, è destinata a produrre effetti positivi per i soggetti più “facili” da ricollocare, cioè per i soggetti colpiti da disoccupazione “fisiologica o frizionale”, quella che colpisce i lavoratori che, pur in possesso di competenze ricercate dalle imprese, per le normali vicende del mercato, sono temporaneamente in disoccupazione. A sostenere il loro rientro nel mondo del lavoro possono certamente giovare incentivi economici, servizi di orientamento e servizi intensivi per l'incontro con la domanda di lavoro esistente nel territorio, nonché brevissimi percorsi formativi, volti ad affinare rapidamente la professionalità per adeguarla alle specifiche competenze richieste dal posto di lavoro da occupare. Dobbiamo però constatare che, nonostante gli orientamenti espressi

dal legislatore, non emergono, in concreto, idonee misure per gli appartenenti ad altro target (probabilmente molto più numeroso) costituito da soggetti gravati da problematicità (ad es. bassa professionalità, percorsi professionali privi di coerenza e con lunghe fasi di discontinuità, scarsa conoscenza della lingua).

Benché sia evidente che lo strumento più efficace per promuovere l'inserimento al lavoro di queste persone sia l'offerta di percorsi di formazione professionale, al fine di dare una qualifica a chi non la possiede o per innalzare significativamente le competenze di chi ha dovuto prendere atto dell'obsolescenza delle competenze a suo tempo acquisite, nell'attuazione degli interventi prevale tuttora la diffidenza verso tali attività; esse sono considerate utili solo se dimostrano di raggiungere il risultato occupazionale. L'errore principale sta, dunque, nell'aver posto al centro dell'azione di politica attiva del lavoro il principio di remunerazione del servizio di formazione professionale esclusivamente a risultato occupazionale ottenuto. Con ciò non si intende proporre di disancorare l'avvio di attività formative dai fabbisogni espressi dal mercato del lavoro. Anzi! Va ribadito con forza che, per essere effettivamente efficace sotto il profilo occupazionale, gli interventi formativi devono basarsi su una solida lettura del fabbisogno di competenze espresso dalle imprese. Costruire efficienti canali di comunicazione tra le imprese, coloro che operano nel campo dell'incontro tra domanda ed offerta e gli Enti e le società di formazione, deve essere un obiettivo primario. Questa azione deve però accompagnarsi alla ricerca di formule più equilibrate, in grado di contemperare la remunerazione dei costi sostenuti per la realizzazione del processo formativo con la premialità riconosciuta a fronte del positivo esito occupazionale dell'intervento. Riconoscere all'ente che realizza le attività formative i costi di formazione sostenuti esclusivamente in caso di ricollocazione del lavoratore, è un modo per privilegiare i più "forti" tra i disoccupati.

Sinergie tra pubblico e privato in materia di formazione continua: l'Agenzia del lavoro di Trento e gli accordi con i Fondi Interprofessionali

Riccardo Salomone, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Trento e Presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento

Premessa

La formazione è tra gli snodi cruciali del nostro tempo e l'occasione di questa discussione risulta senza dubbio preziosa. Il seminario osserva il tema da angoli visuali assai differenti, come svela il titolo che abbiamo dato all'incontro: "La formazione per il lavoro e sul lavoro: verso un modello Trentino di carattere europeo". Ne approfittiamo in primo luogo per fare il punto sulla situazione rispetto al Piano di politica del lavoro attuato dall'Agenzia del lavoro della Provincia e quindi alle ricadute delle strategie che insistono sulla formazione rispetto al territorio trentino. Ma vorremmo anche, con un po' di ambizione in più, tentare di svolgere alcune riflessioni di prospettiva e di sistema, utili a collocare quanto caratterizza la nostra Provincia in termini di governo autonomo delle politiche del lavoro in ottica più ampia, di dialogo con quanto avviene nello scenario nazionale ed europeo attuale.

Rispetto ai diversi profili trattati in questa giornata, il mio intervento si rivolge in particolare alla formazione continua e alle azioni sinergiche di impatto territoriale in questa materia: un tassello fondamentale nel governo delle politiche del mercato del lavoro, eppure nel complesso ancora trascurato, sia rispetto alla considerazione rivolta ad esso dai

ricercatori, sia rispetto all'investimento delle istituzioni che presidiano il mercato del lavoro stesso. Questo profilo è, invece, a mio avviso assolutamente centrale per due ragioni che vorrei anticipare subito. Accenno alla prima nel modo più semplice: la formazione continua tiene insieme e fa dialogare in concreto interessi che corrispondono a mondi lontani, al mondo delle imprese, della competitività del sistema economico nel complesso e a quello della protezione, della tutela delle persone che lavorano. La formazione continua rimane poi - ed ecco la seconda ragione connessa, ma distinta, dalla prima - il migliore contesto in cui tentare di mettere in pratica il canone della "sussidiarietà orizzontale", un ambito cioè in cui favorire la costruzione di iniziative autonome per lo svolgimento di attività di interesse generale. Qui, infatti, forze sociali e istituzioni presidiate dai soggetti privati (imprese, associazioni di rappresentanza, sindacati, enti bilaterali e fondi negoziali) sono leve assolutamente fondamentali e noi tutti dovremmo guardare ad essi come risorse indispensabili per la nostra comunità di persone - non solo trentina - e al suo buon governo nella fase storica attuale.

La formazione continua in Italia tra storia e cronaca

La formazione continua, cioè la formazione sul (posto di) lavoro, è parte del più ampio sistema dell'apprendimento delle persone per tutto l'arco della vita. Come noto, la formazione è considerata da tempo, nel dibattito teorico, leva strategica imprescindibile di sviluppo socio-economico. Eppure - come è altrettanto noto - nelle economie avanzate il mancato allineamento nelle dinamiche che riguardano domanda e offerta di lavoro non è in calo. Né possono essere sottaciuti problemi, lacune e fattori di arretratezza che caratterizzano su questo specifico fronte il nostro Paese. Si può anzi affermare come - salve rare eccezioni - il sistema italiano della formazione non riesca a svolgere al meglio le proprie funzioni e, quindi, a fornire le risposte alle esigenze concrete delle imprese e delle persone che lavorano. Le ragioni di questa difficoltà sono molte. Ai nostri fini basterà richiamare alla mente pochi dati. L'economia

italiana è sostanzialmente ferma. Insieme alla bassa crescita vi sono segni di progressiva perdita di competitività dell'intero sistema. La produttività ristagna e tra i fattori penalizzanti ci sono sicuramente il basso numero di imprese che erogano formazione ai propri occupati, un alto tasso di dispersione scolastica e scelte formative troppo spesso non allineate alle richieste provenienti dal mercato del lavoro (skills mismatch superiore alla media europea, deficit nei livelli di scolarizzazione al fianco di situazioni di paradossale over education). Le carenze del sistema sono numerose per diversi aspetti. Si tratta, invero, prima ancora che di vuoti di disciplina, della mancanza di visione di insieme, di carenza dei raccordi, anche di natura culturale, tra diversi segmenti del tessuto socio-economico e istituzionale. Qui basterà richiamare la mancata saldatura della formazione con le esigenze del mondo imprenditoriale e l'azione delle forze sociali nel nostro paese; cioè a dire un elemento essenziale, tra l'altro, per realizzare analisi dei fabbisogni professionali e costruire politiche per l'apprendimento permanente capaci di sciogliere i nodi nel concreto.

I dati sintetizzati poco sopra, in ogni caso, sono impietosi e non possono essere trascurati se si vuole compiere una valutazione del quadro attuale e delle prospettive future. La concreta operatività degli strumenti e delle politiche formative viene ad intrecciarsi con i problemi di regolazione del mercato del lavoro. In questo senso, i sistemi di protezione e gli strumenti di politica del lavoro dovrebbero puntare specialmente a rendere fruibili i diritti delle persone anche al di là della condizione occupazionale specifica - il posto di lavoro, appunto - in relazione semmai allo sviluppo di direttrici di tutela preventiva e, comunque, continua nelle transizioni occupazionali lungo l'arco della vita. Mentre il nostro sistema, nonostante la promessa costituzionale indirizzata all'elevazione professionale e alla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, resta caratterizzato dall'assenza di strutturazione organica.

A livello nazionale, l'unico vero momento di svolta nella direzione della costruzione di un assetto regolativo robusto ed efficiente - almeno dal punto di vista del sostegno complessivo - è stato quello della costituzione dei Fondi Interprofessionali per la Formazione

Continua. L'articolo 118 della l. n. 388 del 2000 (legge Finanziaria per il 2001), avviò la costituzione dei Fondi, sulla base di quanto già indicato dalla lettera d) dell'articolo 17 della legge n. 196 del 1997, che prevedeva il finanziamento di piani formativi, aziendali e territoriali, per mezzo di uno o più fondi gestiti da rappresentanti dei lavoratori e delle imprese. La norma, nei fatti, era frutto di quanto definito nei grandi accordi di concertazione sociale fra Governo e parti sociali del 1993, 1996 e 1998. Peraltro, è bene ricordare che la successiva legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003, articolo 48) aveva in parte modificato la disciplina originaria, rendendo possibile il finanziamento dei piani formativi individuali (e non solo dei piani formativi aziendali, territoriali e settoriali) prevedendo il necessario coordinamento dei piani con la programmazione regionale. La legge n. 388 aveva, in ogni caso, consentito alle imprese di destinare la quota dello 0,30% dei contributi versati all'INPS a titolo di contribuzione obbligatoria per la disoccupazione involontaria ad iniziative indirizzate alla formazione dei propri dipendenti. Si trattava di una novità rilevante con la concretizzazione, dopo anni di progettazione, di un modello destinato in effetti ad avere fortuna. Vi è però un punto critico che qui vorrei sottolineare. Il modello costruito e consolidato in pochi anni dal legislatore statale non ammetteva varianti - la matrice era senz'altro centralista - e non sempre teneva conto della rilevante esperienza di sostegno alla formazione espressa, con costruzioni non omogenee, da alcuni territori del paese: e qui penso, per esempio, alle vicende della bilateralità nell'artigianato. Ai sensi dell'art. 118, comma 3, della legge n. 388, infatti, i datori di lavoro che avessero aderito ai fondi avrebbero dovuto effettuare il contributo integrativo di cui all'art. 25 della legge n. 845 del 1978 all'INPS, che avrebbe dovuto provvedere a trasferirlo per intero, una volta dedotti i meri costi amministrativi, al fondo indicato dal datore di lavoro. Invece, ai sensi del successivo comma 5 dello stesso art. 118 i datori di lavoro che non avessero aderito al nuovo sistema (e quindi ad uno dei fondi nazionali autorizzati), avrebbero dovuto continuare a versare all'INPS il contributo di cui al 4° comma dell'art. 25 della citata legge n. 845 secondo le modalità al tempo vigenti.

Numerose modifiche si sono aggiunte al corpo originario della legge n. 388 fino ai nostri giorni e non è questa la sede per indagare a fondo natura e funzioni attuali dei Fondi. Negli anni duemila questi Fondi sono stati tra i principali protagonisti della formazione e, di più, essi sembravano avviati ad un certo punto a divenire delle vere e proprie strutture istituzionalizzate di governo del mercato del lavoro. In sintesi, essi sono stati, anche grazie al sostegno del legislatore statale, attori privilegiati nello scenario nazionale. La congiuntura degli ultimi anni ha riportato in discussione il loro ruolo, almeno per alcuni casi e profili di azione. In questa ultima fase, è emerso in modo più netto un nodo basilare relativo al loro inquadramento giuridico.

I Fondi sono stati pensati in un preciso momento storico, quello corrispondente alla fine della cd. Prima Repubblica; ma è indubbio che essi abbiano avuto gambe per camminare solo con la legge n. 388 del 2000. Alla scelta corrispondevano però - ecco un altro punto critico che non può essere dimenticato - notevoli ambiguità con la natura dei fondi stessi. Vi era il radicamento nel diritto privato, ma i fondi amministravano risorse accantonate e tese al soddisfacimento di interessi super-individuali. I fondi erano caratterizzati dalla dimensione della libertà, nel senso che le imprese sceglievano se aderirvi. I fondi erano finanziati dalla contribuzione obbligatoria dei datori di lavoro, in un circuito gestionale che tendeva talvolta più ad un modello pubblicistico o semi-pubblicistico che alla logica privatistica pura. Sin dall'inizio si poteva discutere, in altre parole, circa la natura pubblicistica o privatistica dei fondi in esame (e dei contributi di finanziamento ai fondi come degli stessi finanziamenti erogati dai fondi a favore delle imprese ad essi aderenti). Vi era, per un verso, il potere di controllo del soggetto pubblico e il carattere obbligatorio del contributo dei datori di lavoro. Per altro verso, poteva assumere rilevanza decisiva sia la possibilità dei fondi di costituirsi sotto forma di associazioni sia la natura patrimoniale dei fondi stessi, che escludeva la possibilità di interventi aggiuntivi di finanziamento da parte del soggetto pubblico.

La storia recente ha mostrato che alle ambiguità originarie non corrispondevano problemi di carattere squisitamente teorico. Ne

sono spia, se veniamo al tempo a noi più vicino, le oscillazioni della nostra giurisprudenza amministrativa, che anche quando è sembrata in prima battuta riconoscere la natura privatistica dei fondi in corrispondenza della genesi contrattuale e della natura associativa bilaterale, ha finito per ritenere che l'attività dei fondi non resti per ciò stesso regolata dall'autonomia privata e gli atti da essi adottati assoggettati a una disciplina privatistica. In sintesi, la natura degli interessi affidati alla cura dei fondi inciderebbe sulla disciplina delle funzioni devolute dalla legge ai fondi medesimi, con la connessa rilevanza pubblicistica della gestione delle risorse e la conseguente giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo (Cons. Stato, 15 settembre 2015, n. 4304 in relazione alle diverse argomentazioni di Tar Lazio-Roma, Sezione III bis, n. 13111/2014). Anche più preoccupante per la tenuta complessiva è stata, però, la presa di posizione della Autorità Nazionale Anti Corruzione: il dato formale della veste giuridica privatistica non è di per sé sufficiente ad escludere la possibilità di qualificare i fondi come organismi di diritto pubblico, tenuti al rispetto delle procedure di aggiudicazione imposte dal diritto comunitario e nazionale in materia di appalti pubblici (con i connessi poteri di vigilanza dell'ANAC sugli affidamenti di appalti pubblici da essi disposti - si veda la nota 15 gennaio 2016). A tale posizione ha fatto presto eco il Ministero del Lavoro con la circolare n. 10 del 18/2/2016. Allo scopo di fornire indicazioni operative ai fondi, mitigando altresì possibili effetti di paralisi del sistema di gestione delle risorse della formazione continua, si è così distinto tra modalità di assegnazione dei contributi ai datori di lavoro mediante diretta restituzione (cd. conto individuale) e modalità di assegnazione su base solidaristica (cd. conto collettivo o sistema); solo nel secondo caso, secondo il Ministero, sarebbero integrati i presupposti per l'applicazione dei principi di rilievo pubblicistico con il conseguente necessario rispetto di modalità ad hoc, quali avvisi pubblici secondo le regole generali di trasparenza dettate per l'erogazione di contributi pubblici. È giunta infine l'ANPAL, con la sua nota del 23 ottobre 2017 n. 13199.

In estrema sintesi, dunque, sul versante amministrativo, sembra avere avuto la meglio l'idea che i Fondi siano fondi pubblici,

soggetti a tutti gli obblighi e restrizioni che ne conseguono sulla base dell'argomento per cui la relativa "attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico" anche tramite la nomina di propri rappresentanti negli organi di gestione, controllo o vigilanza, e in tal senso rilevano i penetranti poteri riconosciuti in capo al Ministero. Oltre al resto, ciò rende più complessa e tortuosa la realizzazione degli obiettivi di valorizzazione della competitività del sistema delle imprese e di tutela delle persone che lavorano (si veda ad esempio l'intervento della Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione ad alcune vischiosità nell'operatività del sistema di finanziamento dei piani formativi e in merito alla mobilità tra fondi - AS 1273 del 29 aprile 2016).

Adire il vero, nonostante questi ultimi passaggi di natura interpretativa, la questione teorica di fondo non mi sembra del tutto chiarita, poiché i Fondi restano pur sempre radicati nella soggettività delle forze sociali private, in corrispondenza alla loro genesi contrattuale e alla natura associativa bilaterale che garantisce la loro funzionalità. Chiunque opera dentro ai Fondi e chiunque abbia avuto un rapporto diretto con le diverse articolazioni dei Fondi stessi, comprende benissimo cosa intendo dire. Del resto, il legislatore statale continua ad assegnare ai Fondi importanti funzioni di presidio delle politiche sociali e del lavoro, non necessariamente legate alla conformazione di diritto amministrativo e allo svolgimento di compiti di natura pubblica. Da ultimo, per esempio, con il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, coordinato con la legge di conversione n. 26 del 28 marzo 2019, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", lo Stato ha assegnato ai Fondi Interprofessionali (oltre che agli enti di formazione accreditati) la possibilità di prendere parte al Patto di formazione con il quale garantiscono ai percettori un percorso formativo o di riqualificazione professionale, sulla base degli indirizzi definiti in Conferenza Stato-Regioni.

Sarebbe auspicabile così che a livello statale si giungesse ad un assetto più congruo del modello giuridico complessivo dei Fondi Interprofessionali, in coerenza con la prospettiva del migliore conseguimento possibile degli "ideali" sottesi alla formazione

continua stessa. Resta infatti sullo sfondo l'elemento già sottolineato in apertura: quello di scongiurare e correggere ogni pericolosa frattura nei rapporti tra potere pubblico e collettività dei soggetti privati, con una crisi dei canoni fondamentali della "sussidiarietà orizzontale" che già si osserva in molte situazioni. Chi aveva scelto di affidare ai privati la gestione di interessi e funzioni aventi rilevanza pubblica, recupera altrimenti, anche per vie indirette, margini di controllo e spazi di azione; proprio mentre i destinatari della devoluzione ripiegano progressivamente alla conservazione, evitano il controllo, sottraendosi così al ruolo di cura di quegli stessi interessi. Un rischio, questo, corrispondente a fratture che non devono aprirsi ulteriormente e che anzi devono essere ricomposte prima possibile.

L'azione di Agenzia del lavoro e le nuove intese con i Fondi Interprofessionali

Per quanto riguarda il contesto territoriale trentino, l'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma esercita da lungo tempo la sua azione di presidio dedicato al mercato del lavoro anche sul terreno della formazione continua. Di più, per quanto interessa illustrare qui, si può dire che nella fase più recente sia stato messo in atto un notevole rafforzamento della sinergia con il sistema dei Fondi Interprofessionali, del quale dirò poco innanzi. Né vorrei fosse trascurato, per altro verso, il ruolo che in questo ambito può svolgere il Fondo di solidarietà del Trentino. Apro una piccola parentesi al proposito: il Fondo è giunto in quest'anno 2019 alla sua seconda vita con il recepimento da parte del decreto interministeriale dell'accordo di revisione raggiunto nel 2018 dalle forze sociali firmatarie. Il Fondo, come ho avuto modo di ripetere in molte occasioni, è uno strumento unico nel panorama nazionale e svolge una funzione preziosa di raccordo territoriale tra politiche d'integrazione salariale e politiche attive. Con la nuova conformazione, si afferma come strumento per la qualificazione professionale nelle piccole imprese. Il Fondo eroga contributi a copertura del costo del lavoro per periodi

di formazione professionale, anche quando si tratta di formazione interna e, con il nuovo decreto, sono state superate alcune rigidità (tra l'altro, l'obbligo di accordo aziendale, la non cumulabilità con altri finanziamenti, l'intervento solo in concomitanza di crisi e ristrutturazione aziendale) rendendo più semplice per le imprese aderenti l'accesso ai contributi previsti dal Fondo stesso.

Tornando ora al tema che ci occupa, dal punto di vista della copertura normativa, occorre anzitutto ricordare che il già citato comma 1 dell'Articolo 48 del decreto legislativo n. 289 del 2002, aveva assegnato alle Regioni e alle Province autonome il compito di svolgere funzioni di raccordo e coordinamento: "i fondi, previo accordo tra le parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente. I fondi possono finanziare in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, nonché eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti. I progetti relativi a tali piani ed iniziative sono trasmessi alle regioni ed alle province autonome territorialmente interessate affinché ne possano tenere conto nell'ambito delle rispettive programmazioni".

Il Piano di Politica del Lavoro adottato dalla Giunta Provinciale e approvato da ultimo con deliberazione della Giunta Provinciale n. 17 dd. 18/01/2018, ed efficace fino all'entrata in vigore del nuovo documento (si è aperta la discussione sul nuovo Piano negli ultimi mesi del 2019), fa esplicito riferimento al nostro tema. Il documento, tra i suoi principi generali e linee guida, prevede l'aumento delle azioni per favorire l'occupazione, perseguendo tra gli altri, l'obiettivo di integrare le politiche del lavoro e le politiche industriali attraverso il finanziamento della formazione continua, realizzando il coordinamento con i fondi interprofessionali.

Rispetto alla formazione sul lavoro, il Piano precisa poi che il catalogo dell'offerta formativa deve essere creato e aggiornato sulla base della domanda di lavoro e delle indagini previsionali definite con i migliori sistemi presenti sul mercato e che, per quanto riguarda la formazione continua, sia necessario un coordinamento con i fondi interprofessionali al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse. Su questa base, rispetto agli Interventi dedicati alla formazione continua,

sono identificate alcune finalità sufficientemente esplicite che mi sembra utile richiamare ai nostri fini: “valorizzare le risorse umane e la loro qualità in termini di competenze, conoscenze ed abilità (il capitale umano di cui sono portatrici), in quanto costituiscono il più importante fattore produttivo del sistema delle imprese trentine. Per migliorare le performance di tale sistema in termini di produttività, qualità di prodotto e di processo e, quindi, in termini competitivi, risulta indispensabile che il valore di tali risorse sia continuamente incrementato mediante specifici investimenti. In tal senso, gli obiettivi europei, nazionali e provinciali sono già da lungo tempo pienamente convergenti. Anche in provincia di Trento è ormai consolidato sia un “terziario della formazione continua”, sia l’attitudine delle imprese più dimensionate e degli Enti/Consorzi espressione delle Associazioni di categoria a rendersi interlocutori affidabili dell’Agenzia del lavoro per realizzare programmi di aggiornamento/riqualificazione dei lavoratori a fronte di una dimensione di sviluppo dei processi di innovazione dalla spiccata dinamica evolutiva. I processi di accumulazione del capitale umano risultano poi particolarmente utili in fasi di recessione economica, consentendo di sostituire fasi di sospensione/espulsione con fasi di formazione, da realizzare soprattutto in chiave di anticipazione di quelli che saranno i bisogni dei contesti produttivi una volta che il ciclo dovesse invertire, come si auspica, il proprio segno. Le operazioni di formazione continua possono poi essere programmate ed attuate valorizzando una stretta e sinergica interazione con gli investimenti resi possibili dai fondi paritetici interprofessionali. In particolare, i soggetti richiedenti devono dichiarare all’atto della domanda la non finanziabilità del progetto a valere sui Fondi interprofessionali.

In questa luce, meglio si comprendono finalità e possibile portata dell’Intervento contenuto nella parte finale del Piano, dove si trovano le azioni di sistema, con particolare riferimento alle iniziative a sostegno dei soggetti del sistema di relazioni industriali. È infatti con l’Intervento 29B del Piano che l’Agenzia indirizza la propria azione strategica verso Enti Bilaterali e Fondi Interprofessionali, stabilendo che sia possibile stipulare “convenzioni con Enti bilaterali promossi dalle organizzazioni provinciali dei datori di lavoro e dei lavoratori e

Fondi Interprofessionali per realizzare, nei limiti delle competenze di ciascuno, particolari iniziative di formazione professionale, anche rivolte a datori di lavoro e collaboratori non dipendenti, servizi per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro ed analisi settoriali dell'andamento del mercato del lavoro. In tali convenzioni, che possono prevedere successivi accordi operativi, sono stabilite le eventuali risorse economiche poste a disposizione dall'Agenzia e dagli altri soggetti contraenti, la natura degli interventi e le modalità di realizzazione degli stessi. Gli accordi con i Fondi Interprofessionali in materia di formazione continua prevedono una collaborazione ed integrazione delle risorse da parte dell'Agenzia, non superiore al 50% di quelle complessive, su progetti formativi approvati dai Fondi e l'Agenzia può adottare o riconoscere livelli contributivi, regole e modalità operative proprie dei medesimi Fondi".

Nell'ultima fase di vigenza del Piano, corrispondente all'incirca all'ultimo triennio, queste azioni di sostegno e collaborazione radicate sull'Intervento 29B hanno ricevuto impulso significativo e sono state avviate nuove intese di impatto territoriale proprio con il sistema dei Fondi Interprofessionali. Le intese in questione, che si aggiungono a quelle, altrettanto importanti, con gli Enti Bilaterali (ricordo tra le altre quella con l'ente bilaterale del turismo e quella con l'ente bilaterale del credito cooperativo), riguardano tre settori strategici del tessuto socio-economico trentino: artigianato, industria e settore terziario. Tali intese, inoltre, sono costruite sulla base dei caratteri dei settori interessati e per assecondare il più possibile le esigenze - circa soggetti destinatari e contenuti della formazione - espresse dai Fondi bilaterali di riferimento.

La prima intesa che vorrei richiamare (che è anche la prima in ordine di tempo e dunque l'intesa sulla quale esiste già una prassi applicativa significativa) è quella raggiunta con Fondartigianato (Convenzione tra Agenzia del lavoro e Fondo Artigianato Formazione 2018-2020) mirante a sostenere la formazione continua nel settore di titolari e soci. Nel biennio 2016-2018 l'Agenzia del lavoro, facendo leva, come detto, sull'Intervento 29B, ha già sperimentato la realizzazione di una convenzione di collaborazione con il Fondo Artigianato formazione. L'accordo si è sviluppato in una cornice d'integrazione di risorse

economiche territoriali che ha visto l'Agenzia intervenire con risorse proprie e l'articolazione territoriale del Fondo, in conseguenza di ciò, aumentare le sue in modo significativo in Provincia di Trento, in relazione ad una regola ad hoc prevista nel modello nazionale. In particolare, i finanziamenti dell'Agenzia sono stati rivolti alle figure professionali escluse dal regolamento del Fondo nazionale, per la partecipazione a corsi di formazione già approvati dal Fondo stesso e progettati e realizzati da Soggetti locali (Associazione Artigiani in qualità di capofila, EBAT, IAL Nazionale, CESE CGIL, ENFAP del Trentino). La sperimentazione fin qui realizzata, prima nel suo genere in Italia, si è conclusa con il coinvolgimento complessivo di 125 corsisti.

Sulla scia della prima sperimentazione, le parti hanno convenuto di sottoscriverne una nuova, riferita all'invito del Fondo "3° -2017 della Linea 2", per il biennio 2018-2020. L'impianto di base viene confermato nella finalità di integrare territorialmente le risorse e di dedicare quelle provinciali alle figure escluse dal regolamento del Fondo (ancora titolari e collaboratori). Alla luce dei risultati del biennio passato, gli investimenti sono più intensi e hanno una capienza complessiva teorica raddoppiata per Agenzia e quadruplicata per il Fondo. A differenza della convenzione precedente, l'attuale convenzione ha un impianto maggiormente strutturato, che gode dell'esistenza delle Disposizioni attuative dell'intervento 29B (assenti al momento della firma della prima versione di convenzione) che ne disciplinano le modalità attuative; che demanda al vertice della struttura amministrativa l'approvazione e la sottoscrizione del successivo Accordo operativo; che, significativamente, per soddisfare tra l'altro le esigenze di programmazione delle azioni e rispettare i vincoli di bilancio dell'Agenzia, prevede una messa a disposizione delle risorse economiche in fasi successive, legate alla verifica dell'esaurimento totale dello stanziamento iniziale prima di procedere con il successivo.

La seconda intesa che ritengo opportuno ricordare è quella raggiunta con il Fondo Interprofessionale del settore terziario (Convenzione per lo sviluppo degli interventi di formazione continua nelle imprese aderenti a For.Te). Lo schema di convenzione con

il fondo For.Te prevede la realizzazione di interventi coordinati in materia di formazione continua. Agenzia del lavoro ha attivato, in modo analogo a quanto fatto per il settore artigiano, un meccanismo volto all'integrazione delle persone partecipanti ai corsi finanziati dal Fondo in ambito provinciale, con soggetti che non possono beneficiare del medesimo sostegno tramite il finanziamento di For.Te. Si prevede, quindi, l'inserimento nelle attività formative anche dei datori di lavoro e dei loro collaboratori che non sono in rapporto di lavoro dipendente. L'integrazione si sostanzia nella possibilità dell'Agenzia di finanziare le domande di contributo delle imprese che intendono far partecipare tali soggetti ai corsi.

In questa prima fase sperimentale, si è riservato all'iniziativa un volume di risorse nell'arco di un biennio, in modo analogo a quanto fatto a suo tempo per la fase sperimentale di collaborazione con Fondartigianato. Tuttavia, va precisato che sulla base di questo accordo, il Fondo nazionale non prevede attualmente un sistema di premialità economica a valere sulle proprie risorse destinate alla nostra Provincia, diversamente da quanto si realizza grazie alla collaborazione con Fondartigianato. Considerata la natura e la dimensione prevalente delle imprese aderenti a ForTe a livello locale, la Convenzione e, quindi, l'apertura dell'accesso alle opportunità di formazione nei confronti dei soggetti richiamati, vi sono le premesse perché l'iniziativa possa divenire strutturale - magari intaccando progressivamente le logiche centraliste della distribuzione delle risorse del Fondo alle articolazioni territoriali - e perché possa rappresentare un'occasione di sostegno allo sviluppo delle competenze professionali del settore, nella direzione del rafforzamento del tessuto economico locale.

La terza iniziativa che mi preme menzionare è quella che lega Agenzia del lavoro e Fondimpresa Trento (Sviluppo degli interventi di formazione). Si tratta di un accordo molto promettente, in base al quale i due soggetti si impegnano a condividere, per i prossimi due anni, le attività formative promosse da Fondimpresa. In particolare, Agenzia del lavoro potrà dare alle persone disoccupate la possibilità di partecipare sostanzialmente agli stessi corsi organizzati in Trentino da Fondimpresa. In estrema sintesi, si tratta di attività formative

destinate ai lavoratori che partecipano ai Piani Fondimpresa, che entrano nella “disponibilità” di Agenzia del lavoro per i lavoratori disoccupati con l’obiettivo di far loro acquisire competenze e abilità operative per l’esercizio di una professione o per l’inserimento lavorativo. I contenuti degli interventi sono, per la stessa natura del Fondo, altamente professionalizzanti e spendibili nel mercato del lavoro provinciale. Mentre è chiaro che, una volta formate, le persone che hanno partecipato ai corsi saranno segnalate alle imprese trentine che aderiscono al Fondo (a partire da quelle che hanno partecipato alla stessa offerta formativa). In poche parole: un modo con cui la pubblica amministrazione, esercitando il proprio ruolo nell’ottica del self restraint, favorisce l’incontro fra domanda e offerta di lavoro, migliorando l’offerta formativa e puntando a rafforzare competenze richieste dalle imprese del territorio e realmente spendibili sul mercato.

L’accordo - il primo di questo genere stipulato da Fondimpresa - si sostanzia nel riconoscimento da parte di Agenzia del lavoro del valore positivo e della rispondenza delle attività formative realizzate dal Fondo rispetto ai reali fabbisogni delle imprese. Su questa base, gli Enti formativi che hanno svolto progetti di formazione per il Fondo, a cui possono partecipare solo le persone occupate, possono presentare all’Agenzia del lavoro progetti per iniziative formative analoghe, da proporre alle persone disoccupate. Questi progetti hanno una priorità in fase di valutazione da parte dell’Agenzia e possono essere validati per finanziamenti tramite Voucher, secondo le regole previste da una misura specifica (l’Intervento 3Ac) del Documento degli interventi di politica del lavoro. Al termine dei corsi rivolti ai disoccupati, viene attivata una collaborazione fra ciascun Ente formativo, Fondimpresa ed Agenzia, per favorire l’incontro fra beneficiari della formazione che hanno concluso positivamente l’esperienza e le aziende trentine aderenti al Fondo stesso.

Conclusioni

In questa fase storica, la formazione continua va presidiata con grande attenzione e propulsione da parte dei policy maker, perché tiene insieme e fa dialogare in concreto interessi che corrispondono al pubblico e al privato insieme, al mondo delle imprese, della competitività del sistema economico nel complesso e a quello della protezione, della tutela delle persone che lavorano.

Sappiamo tutti bene che pubblico e privato sono mondi diversi e lontani. Non dobbiamo affatto sminuire il valore delle amministrazioni che sostengono il sistema della formazione nella prospettiva dell'interesse generale. Ma nemmeno, in un mondo complesso quale quello in cui viviamo, possiamo permetterci di considerare i soggetti privati che operano nel sistema della formazione alla stregua di "sudditi". Occorre dunque trovare nuove sinergie tra pubblico e privato e valorizzarle, nel rispetto del ruolo di ciascuno e della rispettiva autonomia di azione. D'altra parte, tale strategia costituisce al contempo antidoto ai rischi di spiazzamento delle forze sociali e di eccessiva "individualizzazione" che spesso hanno accompagnato l'azione pubblica sul tema della formazione (emblematico, da questo punto di vista, il caso Francese).

La formazione continua resta, infatti, il contesto ideale per mettere in pratica il canone della "sussidiarietà orizzontale", per favorire la costruzione di iniziative autonome promosse da soggetti privati per lo svolgimento di attività di interesse generale. A seguito della ripresa economica ed occupazionale registrata nel tempo a noi più vicino, andrà in parte ripensata la strategia che guida i soggetti pubblici nella messa a disposizione di iniziative formative nei confronti delle persone che sono in procinto di inserirsi o reinserirsi, oppure che sono già inserite, in un contesto occupazionale. Si stanno aprendo nuovi scenari, in primo luogo segnati dalla carenza di determinate figure professionali, a fronte dei quali la leva della formazione può contribuire a fornire risposte, posizionandosi accanto al più generale processo di programmazione dell'istruzione e formazione professionale. Nel progettare (e finanziare) la formazione va compreso a fondo cosa è più in linea oggi - e cosa servirà in futuro

- per rispondere alle esigenze delle imprese. Le imprese e il lavoro sono sempre intrinsecamente situati, si trovano e si sviluppano in contesti territoriali specifici. Sarà strategico rafforzare, in futuro, le alleanze esistenti o favorire nuove alleanze con il sistema dei soggetti privati, delle forze sociali, degli enti bilaterali, dei Fondi Interprofessionali, in modo tale da arricchire in formazione e accesso alle diverse offerte formative presenti nei territori. E parimenti assume rilevanza crescente il ruolo di presidio che i soggetti pubblici hanno - e continueranno ad avere in futuro - rispetto alla coerenza dell'offerta formativa con i fabbisogni occupazionali.

L'esperienza e le prospettive di un modello sperimentale di collaborazione fra Fondartigianato e Agenzia del lavoro I progetti di sviluppo integrati

Giovanna De Lucia, Direttore Fondartigianato

La mission istituzionale dei fondi interprofessionali

La “mission” istituzionale dei Fondi Interprofessionali per la formazione continua si basa su tre pilastri:

GIURIDICO-COSTITUZIONALE: a partire dalla Sentenza del 2005 della Corte Costituzionale che ha sancito il principio della c.d. «leale collaborazione» Fondi - Regioni.

POLITICO - ISTITUZIONALE: che può essere rappresentato, ad esempio, dall' Accordo Governo, Regioni, Province autonome e Parti Sociali del 17 febbraio 2010, nel quale si legge che si concorda «...sulla necessità di valorizzare ulteriormente il ruolo sussidiario delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori come dei loro organismi bilaterali, là dove esistenti, al fine di favorire investimenti formativi: (tra l'altro) volti a ottimizzare un incontro dinamico e flessibile tra la domanda e l'offerta di lavoro e a rendere più efficiente il raccordo e, là dove opportuna, l'integrazione tra il sistema educativo di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, in modo da rispondere alla domanda di competenze da parte dei settori e dei territori in cui le imprese operano».

POLITICO – CONCERTATIVO: a partire dall'Accordo per il Lavoro del 1996, il primo a prefigurare la nascita di un meccanismo «restitutivo» del contributo dello 0,30.

La scelta di Fondartigianato di sperimentare modelli di collaborazione

Invito 1° - 2007 - Tra le Finalità generali degli Inviti del Fondo si legge:

« ... favorire la predisposizione e realizzazione di interventi di formazione continua che, impiegando contestualmente sia i contributi del Fondo che le risorse individuate e rese disponibili dai soggetti pubblici e/o privati a livello regionale, integrino la platea dei destinatari creando più solide opportunità di crescita per il sistema “impresa”».

Invito 3° - 2017 – Dopo 10 anni, una delle Finalità generali recita:

« ... promuovere politiche di sostegno allo sviluppo economico-produttivo ed occupazionale, anche attraverso iniziative finalizzate all'integrazione con le risorse e gli interventi programmati dalle Istituzioni sul territorio».

Si evidenzia, dunque, un percorso più che decennale, nel corso del quale si realizzano sperimentazioni in Toscana, Lombardia, Liguria, Marche, Umbria e nella Provincia di Trento.

Prove di integrazione si registrano anche in Sardegna ed in Abruzzo, mentre trova una sua collocazione “singolare” l'esperienza emiliana, attraverso la quale si sperimenta l'integrazione degli strumenti (più che delle risorse).

Uno sguardo alle singole esperienze

TOSCANA

2006 - Integrazione delle risorse di Fondartigianato con il Fondo Sociale Europeo per la realizzazione di progetti integrati dove la Regione interveniva a sostegno della formazione di imprenditori, apprendisti, collaboratori a progetto.

2009 - Sottoscritto dalla Regione e dalle Parti Sociali costituenti il Fondo l'accordo per la realizzazione di interventi sinergici tra il Fondo Sociale Europeo ed i Fondi Interprofessionali per la

formazione continua: prima concreta iniziativa di cooperazione tra Fondartigianato e un'Amministrazione Regionale, che guardava alla formazione come strumento di sostegno per il superamento della crisi economica.

Risultati non proprio in linea con le aspettative, a motivo, soprattutto, delle differenti modalità di gestione, da parte dei Centri per l'Impiego coinvolti, delle anagrafiche dei lavoratori destinatari del sostegno al reddito: ciò ha creato non poche difficoltà nel veicolare adeguatamente e tempestivamente agli stessi lavoratori l'offerta formativa curata dal Fondo.

EMILIA ROMAGNA

2013 – Sottoscritto, nel mese di luglio, l'accordo tra il Fondo e la Regione per la formazione di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità e per gli apprendisti.

Risultati indubbiamente positivi, sia sotto il profilo della qualità degli interventi formativi, tutti erogati in coerenza con il sistema regionale delle qualifiche; sia per la numerosità dei lavoratori ai quali il Fondo – che è stato messo nella condizione di accedere agli elenchi degli iscritti – ha potuto offrire una proposta di qualificazione e riqualificazione professionale.

Con l'accordo dell'8 luglio 2013, infatti, la formazione erogata dal Fondo giunge in "soccorso" di fasce deboli di lavoratori, quali gli apprendisti ed i lavoratori in mobilità, per consentire, ai primi, di completare percorsi certificati di qualificazione professionale e, ai secondi, di conseguire la riqualificazione necessaria per una nuova occupazione.

L'avvio della sperimentazione dei progetti quadro integrati

LOMBARDIA 2011 – 2012

Con il Decreto n° 3991 del 4 maggio 2011 della Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro, la Regione Lombardia emana l'Invito pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse alla realizzazione di attività formative integrate di formazione continua tra la Regione stessa e Fondi.

La Manifestazione di interesse viene deliberata e presentata da Fondartigianato alla Regione Lombardia il 14 giugno 2011.

Successivamente, con D.D. della Regione vengono emanate le Linee guida per la presentazione e gestione dei progetti esecutivi sulla base del programma di lavoro integrato, concordato tra il Fondo e la Regione.

Con delibera del 27 giugno 2012, il Fondo stanZIA 1 mln di euro al fine di partecipare alla realizzazione di attività di formazione continua integrate con risorse di pari importo assegnate a Fondartigianato dalla Regione: il Fondo si impegna a gestire le risorse complessive destinate alle attività formative integrate (2 mln di euro) secondo le regole e condizioni contenute nei propri dispositivi in quanto ritenute congrue, coerenti ed efficaci dalla stessa Regione.

Infine, il 27 novembre 2012 viene sottoscritto dalle Parti Sociali Regionali il Progetto Quadro, in conformità e coerenza con la delibera di Fondartigianato.

Risultati di importante rilievo, non solo per l'ampliamento del target di aziende beneficiarie e di lavoratori destinatari che è stato possibile realizzare, o per la finalità di sostegno dei diversi sistemi di formazione continua che la Regione Lombardia ha inteso strategicamente promuovere, quanto per l'enorme significato politico-istituzionale che tale sperimentazione ha rivestito.

LIGURIA 2012 – 2015

Le Parti Sociali Regionali presentano il Progetto Quadro in conformità e coerenza con le deliberazioni del Fondo.

Il 24 marzo 2015 la Giunta Regionale approva l'Avviso pubblico che stabilisce l'assegnazione di voucher finalizzati alla partecipazione a uno/due iniziative formative per ciascun destinatario previsto dal Progetto Quadro.

Tra le priorità specifiche degli interventi formativi:

- sostenere la ripresa delle imprese colpite dagli eventi di calamità naturali che hanno riguardato la provincia di Genova nel mese di ottobre 2014;
- sostenere la qualificazione e/o le competenze specifiche dei lavoratori dipendenti di imprese che operano nel settore del

- recupero ambientale della messa in sicurezza del territorio;
- sostenere le competenze idonee alla partecipazione al processo di smantellamento e recupero della nave Costa Concordia

I risultati sul fronte della concreta azione formativa sarebbero stati più interessanti se il processo decisionale e concertativo fosse stato più celere e meno «dispersivo»; ottimi invece i risultati sul piano procedurale.

Il ruolo dei progetti quadro nei modelli di collaborazione Fondartigianato – regioni

Programmazione 2013 -2015

Con l'offerta formativa programmata per il periodo 2013-2015, si realizza la messa a regime dello strumento dei Progetti Quadro: una quota delle risorse assegnate a livello regionale può essere destinata al finanziamento di un Progetto Quadro, definito e presentato dalle Parti Sociali Regionali per la realizzazione di specifici, particolari ed innovativi interventi sul territorio, tesi a sviluppare approcci sistemici di risposta ai fabbisogni (di innovazione e/o evoluzione economica, produttiva, sociale, ecc. a sostegno della occupabilità delle persone e della competitività dei sistemi locali e delle imprese).

Ciascun Progetto Quadro può prevedere la realizzazione di uno o più Progetti operativi attraverso lo strumento del Voucher.

I Progetti operativi, presentati a sportello, devono declinare l'analisi specifica del fabbisogno formativo, le unità formative, il modello organizzativo, gli strumenti, la metodologia, i contenuti tecnico specialistici e/o professionalizzanti, la durata e la tempistica, l'ammontare dei costi, ivi compresi quelli relativi alle attività di verifica e monitoraggio, sia in itinere, sia finale ed ex post attraverso apposita valutazione di impatto, nonché alla formalizzazione/certificazione delle competenze.

I Progetti operativi vengono verificati nella loro coerenza e conformità al Progetto Quadro ed approvati entro 8 giorni dalla loro candidatura.

Programmazioni 2016 e 2017: l'evoluzione ed il consolidamento.

Con le programmazioni successive viene introdotta una Linea di

finanziamento ad hoc, con risorse a riparto regionale.

In ragione delle caratteristiche del Progetto Quadro presentato dalle Parti Sociali, il Fondo si riserva di incentivare nella misura massima del 40% il contributo assegnabile ad ogni singola Regione: a tal fine, verranno presi in considerazione, in particolare, le forme e le iniziative di integrazione Fondo – Regioni.

L'ambito di intervento della Linea è, infatti, proprio quello di favorire processi ed analisi condivise, finalizzate alla definizione e promozione di politiche del lavoro e della formazione rivolte ai territori Regionali di singola pertinenza.

Mentre gli obiettivi risultano essere quelli di:

- accompagnare i processi di cambiamento, di crescita e di innovazione dei contesti socio, economici e produttivi locali;
- sostenere forme ed iniziative di politiche integrate del lavoro e della formazione, prevedendo la partecipazione ed il contributo congiunto del Fondo e della Regione di riferimento;
- mettere a disposizione di imprese e lavoratori modalità formative ed organizzative flessibili;
- favorire risposte rapide ai fabbisogni formativi rilevati.

Le procedure per accedere alla Linea sono il risultato delle sperimentazioni fatte fino a quel momento.

Le Parti Sociali costituenti il Fondo, definiscono a livello regionale il Progetto Quadro e lo inviano entro i termini previsti al Fondo per le verifiche di coerenza e conformità e per la pubblicazione sul sito web.

Per la realizzazione del Progetto Quadro, Enti/Agenzie accreditati per la formazione continua nella Regione interessata, possono candidare in ATI/ATS, un Progetto di Sviluppo, cioè un'ipotesi progettuale che sviluppi e realizzi le finalità e le priorità indicate nel Progetto Quadro.

Laddove positivamente valutato e finanziato, il Progetto di Sviluppo si sostanzia nella progressiva presentazione e celere approvazione (entro 8 giorni dalla candidatura) dei Progetti operativi.

Le esperienze più significative di Progetti Quadro- Progetti di Sviluppo integrati realizzati a valere sulla Linea 2 dell'Invito 1° 2016 sono state realizzate nelle Marche, in Umbria e nella Provincia di

Trento.

L'esperienza più avanzata di Progetti Quadro – Progetti di Sviluppo integrati presentati a valere sulla Linea 2 dell'Invito 3° 2017 è quella tuttora in corso nella Provincia di Trento.

L'esperienza e le prospettive di un modello sperimentale di collaborazione fra Fondartigianato e Agenzia del lavoro

Diversi sono gli elementi alla base del modello di collaborazione nella Provincia di Trento.

ACCORDO TRA L'AGENZIA DEL Lavoro E FONDARTIGIANATO
Tale Accordo si sostanzia nel Protocollo di intesa sottoscritto il 10 ottobre 2016 e nella Convenzione sottoscritta il 9 ottobre 2018 ai sensi dell'Intervento 29B del Documento degli Interventi di Politica del Lavoro (facoltà dell'Agenzia di sostenere interventi di formazione, anche in collaborazione con Fondi Interprofessionali).

Presupposti dell'intesa sono:

- l'esperienza di Fondartigianato nelle azioni formative integrate e modello organizzativo e regolamentare che possiede requisiti di affidabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse;
- il rispetto delle autonomie, delle competenze e degli obiettivi propri dei diversi soggetti coinvolti, compatibilmente con il sistema di regole proprie di ciascuna fonte di finanziamento.

Gli impegni comunemente assunti sono:

- la valorizzazione di interventi unitari, che individuano tra le diverse fonti di finanziamento le necessarie complementarità, per consentire l'accesso alle opportunità formative della più ampia platea di lavoratori e dei titolari di imprese;
- la condivisione delle finalità e delle priorità cui sono rivolti gli interventi;
- la sperimentazione della possibilità di sostenere congiuntamente, sulla base di un apposito accordo operativo, interventi formativi per lavoratori dipendenti e imprenditori;

- lo stanziamento delle risorse aggiuntive da parte del Fondo e di un plafond di risorse da parte della Agenzia del lavoro da erogare alle imprese aderenti Fondartigianato.

PRESENTAZIONE AL FONDO DEI PROGETTI QUADRO A CURA DELLE PP.SS. PROVINCIALI

Le Parti Sociali della Provincia hanno definito e sottoscritto un Progetto Quadro, sia a valere sull'Invito 1° - 2016 (Azioni integrate per lo sviluppo delle PMI trentine), che sull'Invito 3° - 2017 (Politiche attive integrate per la competitività delle PMI trentine).

CANDATURA ALLE SCADENZE PREVISTE DI UN PROGETTO DI SVILUPPO DA PARTE DI UNA ASSOCIAZIONE TEMPORANEA DI IMPRESE, sia a valere sull'Invito 1° - 2016 che sull'Invito 3° - 2017, con successiva valutazione e ammissione a finanziamento, ivi compresa la concessione del contributo aggiuntivo.

STIPULA ACCORDI OPERATIVI TRA AGENZIA E FONDARTIGIANATO per dare corso alla candidatura dei Progetti operativi che saranno finanziati dal Fondo attraverso lo strumento del voucher, nel rispetto delle disposizioni e condizioni stabilite dal Fondo stesso nel Regolamento generale e negli Inviti di riferimento. Una volta in possesso dei certificati sostitutivi dei voucher emessi dal Fondo, l'impresa può presentare richiesta all'Agenzia del lavoro, corredata da copia del progetto approvato, dal patto formativo dei soggetti per i quali si chiede il finanziamento, per un contributo a sostegno della formazione eventualmente prevista per i destinatari non coperti dai voucher del Fondo; il contributo è, per ciascun soggetto, pari al valore del voucher assegnato dal Fondo stesso a quell'impresa beneficiaria per ogni lavoratore dipendente.

Qualche numero

INVITO 1°- 2016 LINEA 2

PROGETTO DI SVILUPPO approvato per euro 379.496,16 di cui
euro 221.372,76 contributo del FONDO

euro 158.123,40 contributo dell'AGENZIA DEL LAVORO

Realizzati 48 Progetti operativi (tutti conclusi) con un importo erogato
dal Fondo pari ad euro 214.229,00.

Dei 48 progetti, 24 sono integrati; complessivamente i lavoratori
coinvolti con il contributo del Fondo sono 217 e di questi 94 hanno
partecipato a Progetti integrati; le aziende coinvolte sono 80 e 50 di
queste hanno preso parte a Progetti integrati.

I lavoratori coinvolti a valere sui fondi dell'Agenzia del lavoro sono
125 per contributo totale di euro 137.740,00.

INVITO 3°-2017 LINEA 2

PROGETTO DI SVILUPPO approvato per euro 1.052.045,72 di cui
euro 683.283,10 contributo del FONDO

euro 368.762,62 contributo dell'AGENZIA DEL LAVORO

Approvati ed in corso di realizzazione 73 Progetti operativi per un
importo a carico del Fondo pari ad euro 404.003,00.

Dei 73 Progetti, 40 sono integrati; richiesti all'Agenzia del lavoro
contributi per complessivi euro 152.970.

Complessivamente i lavoratori coinvolti con il contributo del Fondo
sono 341, mentre quelli la cui formazione è sostenuta con il
contributo dell'Agenzia sono 146; le aziende coinvolte sono 241 e
177 di queste partecipano a Progetti integrati.



Indirizzi europei per il potenziamento degli strumenti di politica attiva e di formazione per i disoccupati e gli occupati

Francesco Gagliardi, Ricercatore Istituto Ricerche sulla Popolazione e Politiche Sociali (IRPPS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche e Direttore del Laboratorio per lo Sviluppo Economico Regionale (LaSER)

L'Italia si trova confrontata con un contesto economico sociale ben diverso da quello che prevaleva all'inizio di questo decennio. Molte cose sono cambiate rispetto, ad esempio, a quando è stata impostata l'attuale programmazione europea dei Fondi strutturali. Le trasformazioni in atto nei processi produttivi - e quindi del lavoro - conseguenti al sempre maggiore sviluppo e affermazione dell'automazione spinta, dagli sviluppi dell'intelligenza artificiale (internet of things) e da nuove forme di organizzazione (come la circular economy) e la gestione su basi digitali (la cosiddetta platform/sharing economy), stanno avendo un profondo impatto sul tipo e sulla qualità dei posti di lavoro disponibili. Diversi studi evidenziano come, con il sempre maggiore affermarsi delle tecnologie di apprendimento automatico, le modalità con cui si lavora cambieranno in modo significativo (alcune stime calcolano in oltre il 32% i posti di lavoro interessati da queste modificazioni)¹ e con esse anche le competenze necessarie per eseguirli. Nel contempo, non si esclude che alcuni lavori possano del tutto scomparire: secondo stime prudenziali questo rischio è valutato in un ordine di grandezza

¹ Nedelkoska, I. Quintini, G. (2018) "Automation Skill Use and Training" in OCDE Social Employment and Migration Working Papers, n°202, Paris, disponibile in: <http://dx.doi.org/10.187/2e2f4eea-en>.

compreso tra il 10 e il 20%².

Si tratta di una sfida particolarmente complessa, rispetto alla quale una delle principali leve su cui è necessario agire per governare il cambiamento è rappresentata dalla qualificazione (e riqualificazione) dell'insieme di competenze in possesso delle persone: e qui per competenze si deve intendere la capacità degli individui di rispondere a problemi reali e di adottare comportamenti sociali idonei a un'organizzazione lavorativa.

Una esigenza che per essere realizzata deve essere sostenuta da un efficace sistema formativo, capace di dare risposte ai fabbisogni di conoscenza e di competenza che i profondi cambiamenti produttivi e sociali in atto propongono soprattutto in vista di una riconquistata competitività dell'Europa, che oggi si trova in una condizione di importante ritardo rispetto ai suoi competitori più prossimi come USA e Cina.

Un impegno straordinario in tal senso solleva però una questione relativa alla sua sostenibilità economica. Si tratta infatti di un percorso che si prospetta molto oneroso in termini di risorse e tempi richiesti per attuarlo, in particolare per un paese come l'Italia il cui sistema formativo, stando ai risultati comparativi di una recente indagine (2019) realizzata dall'OCDE³, appare non sufficientemente pronto a sostenere la sfida di cambiamento nelle competenze della sua popolazione, richiesto dai mutamenti economici, sociali e demografici che lo interessano.

Il soggetto che a partire dall'inizio di questo secolo, quanto meno in Italia, ha tradizionalmente sostenuto con particolare rilievo la formazione sotto il profilo finanziario, dettandone anche gli orientamenti strategici, è stata l'Unione europea (UE), nell'ambito della politica di coesione attraverso i Fondi strutturali e, in particolare, il Fondo sociale europeo (FSE).

Guardando quindi a un futuro molto prossimo, il 2020, che è l'anno in cui si conclude l'attuale periodo di programmazione del FSE, la prima questione da porsi è se dopo ci sarà ancora una politica di coesione dell'UE.

² Idem nota 1.

³ OCDE (2019) GettingSkills Right: Future-ReadyAdult Learning Systems. Paris.

La risposta è affermativa, sia per motivi connessi ad obblighi fondati sui Trattati costitutivi e di funzionamento dell'UE, che ad oggi non sono stati ancora messi in discussione, sia anche perché la politica di coesione è etichettabile di fatto come winwin per la larga maggioranza dei soggetti a diverso titolo coinvolti nella sua gestione e attuazione. Essa, infatti, conviene a tutti gli stati membri: non solo a quelli in ritardo di sviluppo, sostenendone l'adeguamento economico, ma anche per quelli più sviluppati, in quanto questa politica ha dimostrato, stabilizzando gli investimenti pubblici, di svolgere ormai un ruolo importante nella mitigazione degli shock economici e finanziari.

La seconda domanda che viene subito da porsi è su quale entità di risorse si potrà fare riferimento. La Commissione Europea (CE) ha presentato una proposta di Bilancio UE per il settennio 2021-27 (cfr. fig. 1) che prevede complessivamente un quadro finanziario di 1.1135 mld di euro a prezzi costanti 2018 (1.279 mld di euro a prezzi correnti); questa proposta è pari a 1,11 % del Pil dei 27 stati membri (ad esclusione GB) e nel suo ambito si propone per la politica di coesione uno stanziamento di circa 331 mld di euro, che nei fatti comporta circa un 10% in meno rispetto al precedente periodo di programmazione (cfr. tab. 2).

Figura 1: Proposta della CE di quadro finanziario multi annuale per il 2021-2027



Fonte: Commissione Europea, presentazione a Madrid del 21 giugno 2018 della proposta Bilancio maggio 2018.

Da un confronto con i precedenti periodi di Bilancio dell'UE, a guadagnare di questa modifica nella ripartizione delle risorse, sono soprattutto la ricerca, la politica migratoria e gestione dei confini e la sicurezza e difesa, come anche la politica estera (cfr. tab.1).

Tabella. 1. Cambiamenti nella ripartizione delle uscite nel Bilancio dell'Unione Europea (ultimi tre periodi di programmazione)

<i>Categoria di spesa</i>	<i>2006-2013</i>	<i>2013-2020</i>	<i>2020-2027 *</i>
<i>Competitività (Ricerca, Innovazione, Infrastrutture)</i>	+ 194%	+ 15%	+ 34%
<i>Politica di Coesione</i>	+ 31%	- 5%	-7% (il budget per il FESR e il FSE+ passa da 374 mld a 331 mld- prezzi costanti)
<i>Politica Agricola Comune di cui pagamenti diretti (Pilastro 1)</i>	+ 3%	-12%	-15%
	-3%	-12%	-11%
<i>Migrazione gestione dei confini</i>	nd	nd	+100%
<i>Sicurezza e difesa</i>	+ 162%	+ 9%	+ 258%
<i>Politica estera</i>	+ 40%	+ 15%	+ 80%
<i>Amministrazione</i>	+ 31%	+ 6%	+ 10%

a) Proposta della Commissione Europea maggio 2018.

La questione che viene immediatamente da porsi è che cosa comporta nel caso dell'Italia questa minore disponibilità di stanziamenti per i Fondi strutturali. Ebbene, sulla base di quanto indicato dalla CE nella proposta dei nuovi Regolamenti dei Fondi strutturali come rappresentato nella tab.2, per l'Italia si prevede una disponibilità di risorse per 33 mld. 674 mln. di euro a prezzi costanti 2018, che diventano 38 mld. 564 mln. a prezzi correnti, il

che corrisponde al 6% in più rispetto a quanto ricevuto nell’attuale programmazione⁴.

Tabella.2: Dotazione per la politica di coesione 2021- 2027

FONDOS DE COHESIÓN 2021-2027
 En miles de millones de euros

	2014-20	2021-27	Variación (%)
Hungría	23,6	17,9	-24
Lituania	7,4	5,6	-24
Estonia	3,8	2,9	-24
Rep. Checa	23,5	17,8	-24
Malta	0,8	0,6	-24
Polonia	83,9	64,4	-23
Eslovaquia	15,1	11,8	-22
Alemania	19,8	15,7	-21
Letonia	4,9	4,3	-13
Irlanda	1,2	1,1	-13
Eslovenia	3,4	3,1	-9
Portugal	22,8	21,2	-7
Croacia	9,3	8,8	-6
Francia	16,9	16,0	-5
Luxemburgo	0,1	0,1	0
Austria	1,3	1,3	0
Holanda	1,4	1,4	0
Bélgica	2,4	2,4	0
Suecia	2,1	2,1	0
Dinamarca	0,6	0,6	0
Chipre	0,9	0,9	+2
España	32,4	34,0	+5
Finlandia	1,5	1,6	+5
Italia	36,2	38,6	+6
Grecia	17,8	19,2	+8
Bulgaria	8,3	8,9	+8
Rumania	25,2	27,2	+8
UE 27	367,0	331,0	-9,9

Fuente: Comisión Europea.
 EL PAÍS

Si tratta di una previsione che non può che essere assunta con favore, anche se non si può sottacere che è comunque il risultato non tanto delle modifiche dei pesi da attribuiti agli indicatori assunti per la ripartizioni dei Fondi tra Stati proposti dalla CE⁵, quanto piuttosto del declassamento subito da alcune regioni italiane, che da sviluppate passano a quelle in transizione (nominativamente

⁴ Si fa presente che nell’attuale programmazione la coesione rappresenta il 12% degli investimenti italiani, e i 2/3 di quelli del meridione per il beneficio di oltre 50.000 imprese.
⁵ Revisione del metodo di Berlino PIL (peso dal 86% al 81%); mercato del lavoro (tasso di disoccupazione, giovanile e tasso occupazione), istruzione (drop out, livello di istruzione terziaria, basso livello di istruzione) caratteristiche demografiche (popolazione per regione aree a bassa densità di popolazione): da 14 al 15%, nuovi clima 1% e migrazione di non UE cittadini 3%.

si tratta di Marche e Umbria che si aggiungono all'Abruzzo) e di regioni che da transizione passano a regioni in ritardo di sviluppo come il Molise e la Sardegna⁶.

Come per l'attuale programmazione 2014/20, anche per il periodo 2021/27, la Commissione Europea, il 29 maggio 2018, ha proposto il quadro regolamentare Fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione presentandolo, anche in coerenza con le sollecitazioni della Corte dei Conti Europea⁷, come un significativo passaggio verso la semplificazione nelle modalità di gestione e controllo dei Fondi Strutturali. In continuità con le precedenti programmazioni, questo quadro è composto da un regolamento generale che stabilisce le regole comuni per l'insieme dei Fondi e da regolamenti specifici per ciascuno dei Fondi che contribuiscono all'attuazione della politica di coesione. Il regolamento generale proposto, rispetto al passato, allarga il suo raggio d'azione, interessando oltre ai tradizionali Fondi della politica di coesione - il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo di Coesione (FC), il FSE e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) - anche il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), il Fondo per la Sicurezza Interna (FSI), e il Fondo per la gestione integrata dei confini (IBMF)⁸. Questo Regolamento introduce una serie di importanti modifiche rispetto al precedente periodo

⁶ Con riferimento all'attribuzione dei fondi, viene riaffermato il principio secondo il quale il FESR, il FSE+ e il Fondo di coesione agiscono a livello regionale (classificazione NUTS 2); si precisa che sono eleggibili al sostegno del FESR e del FSE+ tutte le regioni, meno sviluppate e più sviluppate (come per l'attuale programmazione, il livello di sviluppo è definito sulla base del rapporto percentuale del PIL pro capite rispetto alla media europea, che per quelle in ritardo dovrebbe rimanere inferiore al 70%). Come per il corrente periodo, l'accesso al Fondo di coesione è stabilito su base nazionale ed è riservato agli Stati il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore al 90% della media UE.

⁷ La Corte dei Conti Europea individua per la semplificazione nel rapporto del 28 maggio 2018 le seguenti priorità:

- introduzione di norme semplici chiare e stabili e armonizzazione delle norme dei vari fondi programmi
- semplificazione dell'attuale struttura gestionale dei PO che oggi contano oltre 390 programmi e 1400 AdG;
- superamento al problema della sovra regolamentazione, il cosiddetto goldplating, che aggiunge ulteriore complessità alla normativa UE con le disposizioni approvate a livello di SM;
- diffusione di opzioni semplificate a livello di costi;
- promozione dell'efficienza e efficacia dei controlli con linee guida a livello UE circa portata e frequenza delle verifiche.

⁸ Si evidenzia come nel prossimo ciclo di programmazione il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) non avrà una cornice normativa comune ai fondi della politica di coesione. Esce quindi dal pilastro dei Fondi Strutturali per passare sotto l'egida del primo pilastro della politica agricola comune.

di programmazione dei Fondi strutturali. Tra queste, una delle più evidenti è rappresentata dall'articolazione strategica di riferimento: non ci saranno infatti più gli 11 obiettivi tematici (espressione diretta della strategia di EU 2020, che non viene pertanto riaffermata né sostituita da un altro approccio di lungo periodo di riferimento⁹), ma si propongono al loro posto degli obiettivi più aggregati (cfr. tab. 3) denominati politici.

Questi, in numero di 5, riguardano le seguenti 5 tematiche/priorità:

- Innovazione e economia “smart”;
- Ambiente (transizione energetica, investimenti “green”, economia circolare, adattamento al cambiamento climatico, prevenzione dei rischi);
- Connettività (mobilità e reti ICT);
- Europa sociale (implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali);
- Europa più vicina ai cittadini (Interventi territoriali integrati, Sviluppo locale partecipativo, LEADER nelle zone urbane, rurali e costiere).

⁹ Nel dibattito che ha preceduto la stesura della proposta dei Regolamenti era emersa l'ipotesi di collocare la programmazione 2021/27 dei Fondi Strutturali nell'ambito della strategia di Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite sottoscritta nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Questa Agenda, articolata in 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, si sviluppa in un programma di azione nel quale sono identificati 169 target da conseguire per il 2030. Nel Consiglio del 2017 il Consiglio stesso ha assunto nelle sue conclusioni l'impegno dei suoi SM nel raggiungere i 17 obiettivi previsti da Agenda 2030. Tale orientamento non è stato comunque recepito nella proposta presentata dalla CE nel maggio 2018.

Tabella 3. Relazione tra la struttura della programmazione 2014-2020 e 2021-27

2014-2020 Obiettivi tematici	2021-2027 Obiettivi politici
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	<p>Obiettivo Politico 1: <i>Smarter Europe</i>, per un'Europa più intelligente che riunisce i temi dell'innovazione della digitalizzazione, della trasformazione economica e del sostegno alle PMI</p> <p>Obiettivo Politico 2: <i>Greener carbon free Europe</i>, per un'Europa meno dipendente dalle fonti fossili, collegato all'attuazione dell'Accordo di Parigi e agli investimenti per la transizione energetica e il contrasto ai cambiamenti climatici</p> <p>Obiettivo Politico 3: <i>More connected Europe</i>, per un'Europa più connessa relativo agli investimenti nelle reti strategiche digitali e nei trasporti</p> <p>Obiettivo Politico 4 <i>More Social Europe</i> per un'Europa più sociale che sostiene l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e gli investimenti per la formazione, l'occupazione e l'accesso alla sanità.</p> <p>Obiettivo Politico 5 <i>Europe closer to citizens</i>, per un'Europa più vicina ai cittadini a supporto delle strategie sviluppate a livello locale e dell'agenda urbana</p>
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità	
3. Migliorare la competitività delle PMI	
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	
5. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi	
6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse	
7. Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete	
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	
9. Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione	
10. Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente	
11. Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione	

La riduzione da 11 a 5 degli obiettivi si accompagna ad una concentrazione rafforzata a livello di Programma, secondo regole specifiche a ciascun Fondo. Tuttavia, sono previste nuove flessibilità: si menziona la possibilità di cambiamento nell'allocazione

di risorse da una priorità ad un'altra di uno stesso Programma senza passare da una Decisione della Commissione e ancora l'opportunità, all'interno della dotazione di uno Stato membro, di trasferire risorse da regioni meno sviluppate a regioni più sviluppate e viceversa. Si tratta di un'eventualità finora espressamente vietata¹⁰. Il regolamento prescrive inoltre un maggiore impegno degli Stati membri al finanziamento dei Fondi strutturali riducendo la quota di cofinanziamento di FESR e FSE che, si assume, dovranno rappresentare il 40% nel caso per le regioni più sviluppate (attualmente è il 50%); il 50% per quelle in transizione (oggi 60%) e il 70% (oggi 75%) per quelle più svantaggiate. Si prevede inoltre la riduzione del livello di prefinanziamento (anticipo) e il restringimento del periodo di verifica dell'assorbimento nell'utilizzo (misurata in termini di spesa dei beneficiari certificata) dagli attuali tre (n+3) a due anni (n+2).

Per quanto attiene gli interventi al consolidamento e sviluppo dell'offerta formativa negli Stati membri, si conferma il ruolo del Fondo sociale europeo. Rispetto all'attuale periodo di programmazione, in coerenza con l'adozione congiunta, da parte di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione Europea, del Pilastro europeo dei diritti sociali (17 novembre 2017)¹¹, si prevede di riportare per il 2021/27 sotto un unico Fondo, denominato FSE plus, fondi e programmi che nell'attuale programmazione sono invece distinti. Questa aggregazione riguarda:

- il FSE e l'Iniziativa per l'occupazione dei giovani (YEI);

¹⁰ Il Regolamento apre anche alla possibilità di operare il trasferimento delle risorse dei Fondi ad altri strumenti/obiettivi dell'UE come InvestEU o altri programmi gestiti direttamente o indirettamente dalla CE, compreso il programma di sostegno alla riforma.

¹¹ Il pilastro si articola in tre categorie principali: I. Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro ; II Condizioni di lavoro eque ; III Protezione e inclusione sociale. Il pilastro si compone inoltre di 20 principi generali così ripartiti tra le tre categorie. Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro 1. Istruzione, formazione e apprendimento permanente 2. Parità di genere 3. Pari opportunità 4. Sostegno attivo all'occupazione. Condizioni di lavoro eque 1. Occupazione flessibile e sicura 2. Retribuzioni 3. Informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento 4. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori 5. Equilibrio tra attività professionale e vita familiare 6. Ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dei dati. Protezione sociale e inclusione 1. Assistenza all'infanzia e sostegno ai minori 2. Protezione sociale 3. Prestazioni di disoccupazione 4. Reddito minimo 5. Reddito e pensioni di vecchiaia 6. Assistenza sanitaria 7. Inclusione delle persone con disabilità 8. Assistenza a lungo termine 9. Alloggi e assistenza per i senzatetto 10. Accesso ai servizi essenziali

- il Fondo per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD)¹²;
- il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI)¹³;
- il Programma per la salute¹⁴.

In termini di dotazione finanziaria si prevedono per questo Fondo 101 mld di euro, di cui 100 mld di euro per il FSE (incluso il FEAD). Di questi 100 mld di euro, 200 mln di euro dovranno essere obbligatoriamente impegnati in attività di cooperazione transnazionale a sostegno di soluzioni innovative. Nel caso dell'ex EaSi, la dotazione prevista è di 761 mln di euro mentre quella per il Programma per la salute è fissata in 413 mln di euro.

In coerenza con i principi generali del Pilastro europeo dei diritti Sociali e con riguardo a mercato del lavoro, istruzione e formazione professionale e inclusione sociale e salute, si propongono le 11 priorità d'intervento riportate nella seguente tabella (tab. 4).

¹² Il Fondo sostiene gli interventi promossi dai Paesi dell'UE per fornire agli indigenti un'assistenza materiale, tra cui generi alimentari, abiti e altri articoli essenziali per uso personale. L'assistenza deve andare di pari passo con misure d'integrazione sociale, come iniziative di orientamento e sostegno per aiutare le persone a uscire dalla povertà. In termini reali, per il periodo 2014/20, sono stati stanziati per il FEAD oltre 3,8 miliardi di euro. Inoltre, i Paesi dell'UE sono tenuti a contribuire al rispettivo Programma, nella misura di almeno il 15%, mediante cofinanziamenti nazionali.

¹³ Il Programma EaSI è attualmente uno strumento finanziario della CE con una dotazione di oltre 910 mln di euro che, gestito direttamente dalla Commissione, è finalizzato a sostenere: la modernizzazione delle politiche sociali e del lavoro con l'asse PROGRESS (61% della dotazione totale); la mobilità professionale con l'asse EURES (18% della dotazione totale); l'accesso a micro finanziamenti e all'imprenditoria sociale con l'asse micro finanziamenti e imprenditoria sociale (21% della dotazione totale).

¹⁴ Il Programma per la salute è uno strumento di finanziamento dell'UE che, per il 2014/20, con una dotazione di bilancio di 449,4 milioni di euro, è finalizzato a favorire la cooperazione tra gli Stati membri e a sostenere e sviluppare le attività dell'UE in materia di salute. Il Programma verte su 23 settori prioritari perseguendo quattro obiettivi specifici: promuovere la salute, prevenire le malattie e incoraggiare stili di vita sani attraverso l'approccio della "salute in tutte le politiche"; proteggere i cittadini europei dalle gravi minacce sanitarie transfrontaliere; contribuire alla realizzazione di sistemi sanitari innovativi, efficienti e sostenibili; facilitare l'accesso dei cittadini dell'UE a un'assistenza sanitaria sicura e di elevata qualità.

Tabella. 4: Priorità di intervento di FSE Plus nell'ambito dell'Obiettivo 4: Europa più Sociale.

Aree	Priorità d'intervento
Mercato del lavoro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Migliorare l'accesso all'occupazione per tutti coloro in cerca di lavoro, in particolare giovani, disoccupati di lunga durata, inattivi, promuovendo lavoro autonomo ed economia sociale. 2. Modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro. 3. Promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro; migliorare la conciliazione vita/lavoro; sostenere l'attivazione e la salute dei lavoratori anziani.
Istruzione e formazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Migliorare efficacia e rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi d'istruzione e formazione professionale con attenzione specifica alle <i>skill</i> digitali. 2. Promuovere parità di accesso e completamento dell'istruzione e formazione professionale a tutti i livelli, in particolare per i gruppi svantaggiati. 3. Promuovere opportunità flessibili di aumento e adattamento delle competenze (<i>upskilling reskilling</i>) per tutti e una più effettiva anticipazione dei cambiamenti e delle richieste di nuove capacità e competenze.
Inclusione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promozione dell'inclusione attiva migliorando partecipazione al mercato del lavoro e occupabilità. 2. Promozione dell'integrazione economica-sociale degli stranieri di Paesi terzi e delle comunità marginalizzate. 3. Migliorare parità di accesso a servizi, modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, miglioramento dell'accessibilità, efficacia e resilienza della sanità. 4. Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, inclusi i deprivati e i minori. 5. Contrastare la deprivazione materiale attraverso cibo e assistenza di base.

Fonte: Proposta Regolamento FSE plus 2021-27 della CE, 28 maggio 2018.

Il Fondo può intervenire anche sull'Obiettivo politico 1 Smarter Europe, sostenendo: lo sviluppo di competenze per la smart specialisation; l'imprenditorialità; la formazione dei ricercatori; la partnership tra istituzioni universitarie, centri di ricerca e imprese; il supporto a PMI. L'azione del FSE plus può anche riguardare l'Obiettivo politico 2 Greener carbon free Europe attraverso il miglioramento dell'istruzione e della formazione per l'acquisizione di competenze e la creazione di nuovi lavori legati all'ambiente e all'energia.

Si riafferma anche per 2021-27 il principio di concentrazione, già

sperimentato nell'attuale programmazione del FSE, prevedendo, al netto delle risorse dell'assistenza tecnica, che almeno il 25% della dotazione deve riguardare l'area dell'inclusione sociale (attualmente è il 20%). Inoltre, gli Stati membri (SM) devono impegnare almeno il 2% del FSE+ a sostegno degli indigenti. Gli SM che hanno una disoccupazione giovanile (15-29) sopra la media dell'UE registrata nel 2019 (caso certo per l'Italia) devono concentrare per gli anni 2021-25 almeno il 10% della dotazione in interventi a favore dei giovani e di quelle riforme strutturali volte a sostenere, secondo le modalità sperimentate nell'attuale programmazione con la strategia Garanzia giovani, l'occupazione giovanile, la transizione scuola lavoro e il reinserimento nel sistema di istruzione e formazione.

È fatto obbligo inoltre agli SM di concentrare l'impegno del FSE plus a favore degli interventi che, rientranti nell'ambito dell'ammissibilità dei costi del Fondo, sono indicati quali prioritari nelle Raccomandazioni adottate dal Consiglio per il 2020 nell'ambito del semestre europeo. Ne consegue pertanto che il confronto con l'attuale concentrazione non è possibile, a parte l'inclusione sociale, in considerazione dell'inserimento dell'obbligo di concentrazione a sostegno delle riforme strutturali, secondo quanto indicato nelle Raccomandazioni del Consiglio europeo. Il documento guida agli investimenti da finanziare nel quadro della politica di coesione 2021-27 allegato al Country Report Italy 2019 propone diverse priorità d'investimento, alcune delle quali è probabile troveranno conferma nelle prossime Raccomandazioni del Consiglio. Sulla base delle indicazioni di questo documento, riferite all'ambito dell'istruzione e della formazione dell'Obiettivo Politico 4, emerge un quadro di possibili misure d'intervento molto ampio, la maggioranza delle quali ripercorre interventi, già largamente sperimentati anche in passato, che non sempre si sono dimostrati in grado di conseguire i risultati attesi (si veda tab. 5). Se da un lato questa ampiezza di possibili interventi ha un aspetto certamente positivo per l'Italia, in quanto può consentire di dare continuità ad un insieme di misure in corso di attuazione, essa tuttavia non incoraggia a sperimentare nuovi dispositivi più in linea con le sfide proposte dai cambiamenti economico e sociali in atto. Il rischio di dispositivi messi in campo

nel passato, così come è stato evidenziato in un recente documento (aprile 2019) del Dipartimento per le politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁵, potrebbe essere quello di non aver modificato «i comportamenti che gli agenti economici avrebbero seguito in assenza di essi, ma solo abbassato i costi da essi sostenuti. In queste circostanze le misure di sostegno si trasformano in forme di compensazione retrospettiva che premiano le competenze procedurali di tali soggetti, piuttosto che la loro effettiva innovatività» (cfr. pag. 10).

Tabella 5: Orientamenti in materia di istruzione e formazione per l'Italia da finanziare nel quadro della politica di coesione 2021-2027.

- Il sistema di istruzione e formazione è caratterizzato da ampie differenze regionali in termini di risultati dell'apprendimento e di infrastrutture e attrezzature scolastiche. Sono pertanto altamente prioritari investimenti al fine di migliorare la qualità, l'accessibilità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione e al fine di promuovere l'apprendimento permanente, in particolare per:
- contrastare l'abbandono scolastico e migliorare le competenze di base, con particolare attenzione alle zone con i tassi di abbandono più elevati;
- ampliare l'accesso all'istruzione terziaria, in particolare per gli studenti provenienti da contesti socioeconomici modesti, anche aumentando l'offerta di alloggi per gli studenti e ampliando il settore terziario non accademico per innalzare il livello di istruzione terziaria;
- garantire la qualità, l'accessibilità, l'inclusività, l'efficacia dei percorsi di istruzione e formazione e la loro rilevanza rispetto al mercato del lavoro, in particolare per le persone con disabilità e i gruppi svantaggiati, al fine di sostenere l'acquisizione delle competenze fondamentali, comprese le competenze digitali;
- modernizzare i sistemi di istruzione e formazione professionale,

¹⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri (2019) "La programmazione della politica di coesione 2021-27. Documento preparatorio per il confronto partenariale", mimeo, Roma.

anche rafforzando l'apprendimento basato sul lavoro;

- garantire l'apprendimento permanente, il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale per tutti, compresi gli adulti scarsamente qualificati, tenendo conto delle competenze digitali e di altre specifiche esigenze settoriali (ad esempio, la trasformazione industriale verde), mediante il riconoscimento dell'apprendimento precedente e una migliore capacità di anticipare i nuovi fabbisogni di competenze;
- migliorare le attrezzature e le infrastrutture per l'istruzione a tutti i livelli, in particolare nelle regioni meno sviluppate.

Fonte: Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia, allegato al Country Report Italy 2019.

Questo orientamento di priorità nelle policy in materia formativa proposto dalla Commissione Europea contrasta con l'approccio che caratterizzava le precedenti programmazioni, ove l'aspetto dell'innovazione e del superamento di processi inerziali rappresentava la cifra prevalente¹⁶. Ciò è probabilmente dovuto, come si è osservato, all'assenza per il prossimo periodo di programmazione di una strategia, o comunque di una struttura globale di riferimento, che propone una missione chiara di direzione e obiettivi di medio/lungo periodo di valenza europea entro cui collocare l'agire della politica di coesione e quindi del FSE plus. Le precedenti riforme della politica di coesione erano invece state concettualizzate, strutturate e comunicate nell'ambito di una strategia di crescita di dimensione europea, come la strategia Lisbona e successivamente Europa 2020. L'assenza di un quadro strategico globale dell'UE vincolante per la

¹⁶ Solo a titolo di esempio appaiono molto più calzanti gli orientamenti proposti dall'OCDE nel rapporto Skill for job 2017 sull'Italia da cui risulta: una forte domanda di competenze in aree legate alle conoscenze delle nuove tecnologie quali computers e elettronica, programmazione software e utilizzo delle tecnologie digitali. Secondo questo organismo circa il 35% dei lavoratori italiani è occupato in lavori che non sono direttamente legati al loro percorso formativo e il 21% si ritrova in posti di lavoro per i quali sono sovra-qualificati. Il rapporto, inoltre, evidenzia come questa situazione si leghi a una perdita salariale media di circa il 17% rispetto a chi, invece, si specializza in un'area con chiari sbocchi occupazionali e le cui competenze sono richieste dalle imprese.

programmazione 2021-27 può comportare l'indebolimento dell'impegno politico e della visibilità della politica di coesione dell'UE riguardo al conseguimento dei cinque obiettivi strategici proposti. Il rischio rispetto agli obiettivi definiti è quello di valorizzare i caratteri più che altro funzionali e amministrativi (ad esempio modernizzazione, flessibilità, semplificazione) rispetto a quelli strategici.

Un orientamento che in parte riflette il modo in cui sono emerse le attuali proposte, con un ruolo molto più vincolante per il Commissario responsabile della politica regionale e le direzioni generali Regio e dell'Occupazione, e un maggiore controllo da parte del Consiglio della Commissione.

L'implicazione di un legame più stretto tra la politica di coesione e il semestre europeo e le Raccomandazioni del Consiglio specifiche per paese, oltre ad esercitare un maggiore controllo sulla spesa dell'UE, di fatto contrastano con le risultanze di molti studi di valutazione condotti in sede accademica o anche di organismi internazionali come l'OCSE e della stessa CE¹⁷, che indicano come l'efficacia delle politiche per lo sviluppo economico sociale sia direttamente relazionata al loro concepimento nei territori e nei contesti sui quali devono agire.

Come è stato osservato (Bachteler et al 2018)¹⁸ sembrerebbe che gli interessi settoriali abbiano prevalso, considerato che rispetto al passato gli orientamenti prevalenti espressi nel Consiglio dagli SM sono quelli di ritenere la politica di coesione uno strumento politico i cui effetti devono essere verificati nel breve periodo piuttosto che uno strumento di sviluppo la cui efficacia si rileva necessariamente in un arco temporale di medio-lungo periodo.

È altamente probabile che sull'assetto proposto per la programmazione dei Fondi strutturali 2021-27 abbia influito

¹⁷ Nell'ambito di una ampia letteratura in materia il riferimento è in particolare a Barca F.(2009). *An Agenda for a reformed Cohesion Policy*. Independent Report prepared at request of Danuta Hubner, The Commissioner for Regional Policy, disponibile in: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca-v0306.pdf, e al OECD (2018) *Reshaping Decentralised Development Co-operation. The Key Role of Cities and Regions for 2030 Agenda*. Paris.

¹⁸ Bachteler J; Mendez C.; Wishlade F. (2018) *Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27 : a preliminary assesement*, Euroean Policies Researchh Center, disponibile in :<http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:692081f0-c28e-44a2-a7a53549a1adb9eb/EoRPA%20Interim%20Cohesion%20Policy%20Paper%20-%20final%20published%20-%20Corrections.pdf>

significativamente la messa in discussione del valore aggiunto dell'UE e delle sue policies sancita dalla Brexit e da una crisi politica con forti implicazioni finanziarie ed economiche, incardinatasi nel decennio della grande recessione.

In questo contesto la politica di coesione, per preservare il suo ruolo chiave anche dopo il 2020, dovrebbe dimostrare di essere priorità economica per l'UE in quanto strumento in grado di assicurare allo stesso tempo equità, grazie alla correzione di impatti asimmetrici dell'integrazione europea ed efficienza, con la rimozione di colli di bottiglia dello sviluppo. Per riacquistare credibilità e fiducia, essa dovrebbe fornire chiare evidenze sulla capacità di generare benefici economici commisurati ai suoi costi.

Il progetto E.QU.A.L.: un contributo all'implementazione della Raccomandazione sui percorsi di miglioramento delle competenze della popolazione adulta.

Claudio Maria Vitali, Coordinatore nazionale EU Agenda for Adult Learning, INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche)

Tra le sfide – prima di tutto politiche – con cui occorrerà confrontarsi nel prossimo decennio, vi è senza dubbio quella posta da una popolazione europea adulta con competenze alfabetico-funzionali insufficienti e bassi livelli di qualificazione.

Appare difficile immaginare il raggiungimento dei cinque macro-obiettivi politici identificati nella proposta della Commissione di Regolamento Quadro 2021-2027 per il prossimo periodo di programmazione del maggio 2018, ognuno dei quali - a varia intensità e peso - chiama in causa come condizione irrinunciabile il supporto di una qualità del capitale umano adeguata. Questa prima riflessione introduttiva contribuisce a rendere il quadro nel quale si inserisce l'attuazione del progetto E.QU.A.L. - che vede attivamente coinvolta l'Agenzia del lavoro della PA di Trento - particolarmente complesso. È evidente la potenziale fragilità di dispositivi e strategie derivante da una vision piuttosto indistinta rispetto ai passati periodi di programmazione, come evidenziato da Gagliardi, unita all'evidenziarsi progressivo di fenomeni di scollamento tra cittadini e istituzioni - e tra istituzioni stesse -, classificato come vero e proprio deficit democratico, al bisogno di riattivare e potenziare percorsi di sussidiarietà orizzontale e dall'impellente bisogno di promuovere efficacia ed efficienza nelle relazioni tra coloro che compongono la

governance delle politiche che riguardano i temi dell'apprendimento permanente e di quello della popolazione adulta in particolare.

Sono, queste ultime, politiche che al livello europeo ed internazionale hanno incrementato il focus dell'attenzione sulla scorta di risultati ed evidenze di indagini (PIAAC) e rilevazioni (AES, LFS e CVTS) che hanno restituito un quadro caratterizzato da una dimensione piuttosto preoccupante del fenomeno degli adulti lowskilled e lowqualified, che in Italia riguarda il 30% circa della popolazione e che, in termini numerici, corrisponde a 13 milioni di italiani su un totale europeo di circa 70 milioni di individui. Incrociando il dato relativo al possesso delle competenze di base (alfabetiche, numeriche e digitali) con quelli relativi ai livelli delle qualificazioni possedute, si arriva a una platea di potenziali beneficiari adulti di percorsi di upskilling e reskilling pari a quasi 19 milioni di persone. L'urgenza di investire su interventi di alfabetizzazione funzionale rivolti alle categorie svantaggiate quali disoccupati, NEET o chi non è in possesso di un titolo di istruzione secondaria, appare evidente, come altrettanto importante appare l'adozione di azioni strategiche in risposta ai bisogni di un gran numero di adulti che non necessariamente rientrano nelle categorie sopra indicate ma che, parimenti, necessitano di interventi di supporto per evitare processi di rapida obsolescenza delle competenze e, di conseguenza, si potrebbero trovare a rischio di fuoriuscita dal mercato del lavoro, soprattutto in un mercato dinamico e sempre più caratterizzato dalle sfide tecnologiche quali, ad esempio, automazione e intelligenze artificiali. Le percentuali rilevate nelle fasce più giovani della popolazione sono tutt'altro che irrilevanti: il 9,6% dei lowskilled ha un'età compresa fra i 16 e i 24 anni e quasi il 15% appartiene alla fascia 25-34 anni; ma fortemente vulnerabili a causa dei processi di riconversione o di trasformazione del contesto lavorativo sembrano essere gli adulti over 50, con basso livello di istruzione, fuoriusciti dal mercato del lavoro o con evidente obsolescenza delle competenze; mentre la disaffezione da parte dei disoccupati, anche insufficientemente informati sulle offerte formative disponibili, comporta bassi livelli di partecipazione attiva e a scarso esercizio dei diritti di cittadinanza.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato, infatti, dal fatto che

la partecipazione alle attività formative degli italiani in età tra i 25 e i 64 anni è di circa l'8%, coinvolgendo meno di 3 milioni di persone, contro un benchmark europeo fissato per il 2020 al 15%. Si tratta di una percentuale minima rispetto al 32,9% di individui che potenzialmente sono i destinatari diretti di interventi di upskilling e reskilling. Considerando che la media europea attuale è di circa il 10,8%, la distanza che separa l'Italia dal target fissato è ancora significativa, soprattutto perché il 2020 non è così lontano.

Il 19 dicembre 2016 è stata adottata la Raccomandazione UE "Percorsi di miglioramento del livello di competenze: nuove opportunità per gli adulti". Offrire migliori possibilità di vita agli oltre 60 milioni di adulti residenti nell'UE con scarse competenze di base, tra cui quelle matematiche, alfabetiche e digitali, che costituiscono gli elementi fondamentali per l'ulteriore apprendimento e la progressione di carriera, ne rappresenta la finalità e rappresenta una priorità chiave per la Commissione Europea, indicata come primo punto della Nuova Agenda per le competenze per l'Europa adottata il 10 giugno 2016 tra le dieci azioni da attuare per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività. A ciò si aggiunga il principio, il primo tra i venti fondamentali proposti nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali, secondo cui tutti, adulti compresi, hanno diritto ad un'istruzione, una formazione e un apprendimento permanente, inclusivi e di qualità.

Tra il luglio e l'ottobre del 2018, le strategie attuate in Italia per l'implementazione della Raccomandazione sono state evidenziate nel Rapporto nazionale predisposto da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e delle Ricerche, Regioni e Province Autonome. Si tratta di un documento, alla cui predisposizione hanno collaborato anche INAPP e ANPAL, finalizzato a fotografare le azioni poste in campo per l'attuazione dei tre punti delineati dalla Raccomandazione stessa: valutazione delle competenze, offerta formativa su misura e flessibile e convalida e riconoscimento, tenuto conto anche delle azioni trasversali quali il coordinamento dei principali stakeholders, le misure di orientamento, sensibilizzazione e sostegno, il monitoraggio e la valutazione.

Questo Rapporto rappresenta il punto di partenza per definire la

posizione italiana, basata sulla scelta di occuparsi, in generale, di tutti i soggetti con basse competenze, senza selezionare specifiche categorie. Per evidenziare la volontà di costruire un sistema volto a colmare il deficit formativo della popolazione adulta, sono in esso – sinteticamente - descritte le azioni poste in essere, a partire dalla ricostruzione di un quadro normativo adeguato e comprensivo, capace di prendere in considerazione tutte le componenti individuate nella strategia che la Raccomandazione promuove per il miglioramento e la valorizzazione delle competenze degli adulti.

In esito alle prime riflessioni contenute nel Rapporto previsto nel Progetto E.QU.A.L. - la cui descrizione è oggetto della parte seguente di questo di questo contributo - appare evidente che - se anche la scelta è stata quella di non stabilire priorità e gerarchie nella programmazione e realizzazione di interventi - cionondimeno, è possibile individuare target di popolazione «a rischio competenze» rispetto ai quali orientare politiche e interventi specifici.

I disoccupati, le persone in pensione e chi svolge attività domestiche e di cura non retribuite rappresentano la categoria che ottiene un punteggio medio più basso rispetto a occupati e alle “non forze di lavoro” (che includono gli studenti). Tra gli individui fuori dal mercato di lavoro, i pensionati e le persone dedite alle attività domestiche e di cura sono, in media, le categorie più svantaggiate dal punto di vista del possesso di competenze. Analizzando i livelli di competenza emersi attraverso i test cognitivi di PIAAC all'interno delle varie condizioni occupazionali, risultano lowskilled il 37,8% dei pensionati, il 35,9% delle persone che svolgono lavori domestici e di cura non retribuiti (in prevalenza donne) e il 35,3% dei disoccupati. In quest'ultima categoria emerge come il rischio sia più accentuato se la disoccupazione supera i 12 mesi. Rispetto ai disoccupati va inoltre tenuta in considerazione la variabile età. Tra i disoccupati 16-24enni i lowskilled sono circa il 24 %, superano il 27% nei 25-34enni, si aggirano intorno al 40% tra i 35-54 enni: tra i disoccupati con più di 54 anni i lowskilled sono più del 60%.

PIAAC conferma un dato ampiamente noto in letteratura socio-economica: il lavoro è uno dei driver fondamentali delle competenze, favorisce l'uso e il mantenimento di quelle e che gli individui già

possiedono e tende a svilupparne di nuove. Gli occupati sono infatti la categoria, dopo gli studenti, che hanno al loro interno la minore incidenza di individui lowskilled. L'analisi delle tipologie occupazionali dei lavoratori mostra come il fattore discriminante per le competenze sia la qualità dell'attività lavorativa svolta. Tra le persone impiegate in attività a "basso valore aggiunto" (elementary occupations), quasi la metà (45,2%) sono lowskilled. Tale percentuale tende notevolmente a ridursi (23% circa) tra gli occupati che appartengono alla categoria tipicamente impiegatizia, per ridursi nettamente (12,6%) tra i lavoratori impegnati in lavori ad elevata richiesta di competenze.

Tab.1 – Consistenza skills versus tipologie occupazionali (classificazioni ISCO)

<i>Occupati</i>	LowSkilled (livello 1 inferiore a 1)	Livello 2	Livello 3	Livelli 4/5
	%	%	%	%
Skilled occupations	12,6	37,1	42,2	8,2
Semi-skilled white-collar occupations	23,1	44,8	29,1	3,0
Semi-skilled blue-collar occupations	39,7	41,7	17,2	1,4
Elementary occupations	45,2	39,7	14,4	0,7

Fonte: elaborazione INAPP su dati OCSE-PIAAC 2012

Il rischio lowskilled per lavoratori con bassa qualifica occupazionale aumenta in relazione al possesso o meno di un diploma. Infatti, in media, in Italia i lavoratori occupati in occupazioni definite elementary o semi-skilled che non hanno completato l'istruzione secondaria superiore, presentano un rischio cinque volte maggiore di stare ai livelli più bassi di competenza, rispetto ai lavoratori impiegati in occupazioni high-skilled in possesso di un diploma. Per quanto il fenomeno risulti prevedibile, va comunque evidenziata e monitorata la dimensione preoccupante che esso assume nel nostro Paese.

Le competenze espresse dagli adulti sono fortemente correlate al background familiare di provenienza. Questo dato, ben noto in letteratura già da molti anni, è confermato in PIAAC in tutti i Paesi partecipanti: le persone con bassi livelli di competenze provengono prevalentemente da famiglie svantaggiate culturalmente, in cui i genitori hanno bassi livelli di istruzione (OECD, 2013). Questa tendenza è particolarmente evidente in Italia, dove l'86% dei lowskilled proviene da famiglie in cui entrambi i genitori hanno un titolo di studio inferiore al diploma, mentre solo il 2,4% ha almeno un genitore laureato. Inoltre, il 72,6% dei lowskilled è cresciuto in una famiglia in cui erano presenti un numero limitato di libri, percentuale significativamente più alta rispetto allo stesso dato medio nazionale (51,9%) e soprattutto più che triplo rispetto a chi si colloca ai livelli 4 e 5.

Il background migratorio rappresenta un'ulteriore variabile fortemente legata alla tematica degli adulti con bassi livelli di competenze. Come prevedibile, i risultati PIAAC mostrano che le persone nate in paesi diversi da quelli in cui risiedono e che hanno svolto i test in una lingua diversa dalla madrelingua, sono in una situazione di evidente svantaggio rispetto al possesso delle competenze necessarie per integrarsi nella realtà lavorativa e sociale del paese che li ospita. In Italia, il fenomeno appare particolarmente marcato: tra i migranti i lowskilled in literacy sono il 43,3%, a fronte di una media OCSE PIAAC che è circa il 24%. Inoltre, la situazione peggiora se si analizzano i migranti di lingua straniera in situazione di svantaggio socio-economico. Gli appartenenti a questo gruppo hanno una probabilità quasi sette volte maggiore di raggiungere i più bassi livelli di competenze nella scala di literacy, rispetto ai nativi provenienti da contesti svantaggiati.

A fronte di questo quadro appare imprescindibile agire in direzione del rafforzamento della governance interistituzionale, ampliando e consolidando le reti territoriali per l'apprendimento. Appare evidente come l'evoluzione della normativa abbia subito una importante accelerazione, sanando "vuoti" preoccupanti e colmando altrettanto preoccupanti ritardi: in termini estremamente sintetici, dalla formalizzazione di un sistema di apprendimento permanente nella

L.92, sino all'adozione del D. LGS. 13/2013 e alla Riforma dei CPIA, il Paese è andato, negli anni recenti, nella giusta direzione e ha creato alcune importanti precondizioni operative. Il Rapporto OECD sulla National Skills Strategy, nell'individuare alcune importanti sfide per l'Italia, sottolinea in più passaggi proprio questo elemento di positività. Ma è altrettanto evidente come sia necessario accelerare nell'implementazione di alcuni dei meccanismi individuati nell'apparato normativo: in primis, quelli che hanno impatto sui miglioramenti dell'efficacia della governance (ad es., reti territoriali e relazioni scuola-impresa per l'alternanza e il duale).

Nella convinzione che un contributo nella direzione auspicata può provenire dalla valorizzazione di prassi ed esperienze che dimostrano nei fatti e con risultati misurabili l'efficacia di interventi che operazionalizzano le policies esistenti, INAPP, Agenzia del lavoro di Trento, Regione Lazio, Regione Lombardia, Fondazione Giacomo Brodolini e Cereq (con CGIL Nazionale come Partner Associato) stanno realizzando il progetto E.Q.U.A.L. - Enhancing Qualification of Adult Learners through the implementation of Upskilling pathways con il supporto della Commissione Europea proveniente dal Programma EAsI – Progress. L'intervento, finanziato in esito ad una severa selezione che ha visto emergere solo altre tre candidature in tutta Europa, prevede azioni di indagine e analisi per ricostruire correttamente il quadro dei bisogni e delle risposte esistenti, l'identificazione di esperienze sviluppate ai livelli regionali e conseguente valutazione dei margini di trasferibilità e riutilizzo delle stesse in altri contesti (territoriali o settoriali o, ancora, a favore di diversi target group), il benchmarking con il sistema, recentemente oggetto di profonda riforma, della Formazione professionale in Francia e, soprattutto, una intensa attività di sensibilizzazione e informazione sui temi dell'apprendimento in età adulta.

Alcune delle riflessioni presentate in precedenza derivano proprio dall'azione di confronto tra i partner sulle evidenze che sono raccolte e che sono riportate nel Rapporto previsto nella prima fase di attuazione del progetto. Il testo, di prossima divulgazione, non si limita però ad una ricostruzione di un contesto normativo, comprendente le policies settoriali: nella sezione conclusiva

evidenzia ed anticipa alcune prime conclusioni. Tra queste è utile sottolinearne almeno tre.

La prima riflessione porta a dire che se la competenza è ancora definibile come capacità di mobilitazione e combinazione di risorse - non solo cognitive ma anche, ad esempio, relazionali (Le Boterf) - occorre tenere presente che i soggetti di cui abbiamo parlato hanno certamente ben poche risorse da mobilitare e combinare. I percorsi di individuazione e valorizzazione delle stesse richiedono, pertanto, agli operatori (CPI e CPIA, in primis, ma non solo) importanti capacità e competenze in tema di stimolo alla riflessività per una emersione di tali risorse, che sono limitate e non percepite come tali. Il percorso deve esitare in una offerta pertinente (Meghnagi, Morin) e sostenibile e accessibile da parte dei destinatari, la cui decisione di investire su sé stessi è mediamente ancorata su basi molto fragili. La seconda riguarda il tema della governance: a fronte di una effervescenza normativa, che ha portato negli ultimi anni a costruire un framework legislativo piuttosto completo, articolato e coerente, resta il bisogno di passare alle fasi di implementazione e consolidamento dei primi risultati raggiunti. Occorrerebbe passare da un modello decisionale riconducibile ai processi definibili come tipici dell'incrementalismo disgiunto - caratterizzato da pluralità dei decisori, diversa narrativa dei problemi e diversi obiettivi (in funzione delle rispettive competenze e ruoli) - che comporta una condizione di interdipendenza partigiana e in cui la decisione avviene per mutuo aggiustamento, ad una strategia complessiva che tenga insieme – sotto l'ombrello della nozione di life long e life wide learning tanto il diritto soggettivo all'apprendimento, quanto soluzioni condivise negli obiettivi e implementate nei diversi settori/contesti. Ciò consentirebbe, anche, un incremento della valutabilità degli interventi e delle opportunità di apprendimento derivanti dall'innovazione.

Infine, desta grande preoccupazione che al basso tasso di partecipazione si associ un progressivo disinteresse dei cittadini di fronte alle offerte e alle opportunità esistenti, quasi a disconoscere il valore d'uso e di scambio delle competenze e dei saperi: quindi, se dispositivi e quadro normativo esistenti appaiono oggi in grado

di rispondere alle esigenze di coloro che accedono ai servizi esistenti, permanendo una grande quantità di cittadini adulti privi di motivazione e fiducia nella capacità risolutiva delle risposte esistenti, diventa determinante potenziare l'azione di outreach, così come è necessario trovare soluzioni, canali e registri comunicativi adeguati ed efficaci per intercettare la domanda latente.

La riforma del sistema di formazione professionale in Francia, obiettivi e prospettive

Matteo Sgarzi, International Relations Manager, Centre d'Etudes et de Recherche sur les Qualifications (CÉREQ)

Senza poter andare nel dettaglio delle diverse disposizioni che caratterizzano la nuova legge sulla formazione professionale in Francia (promulgata il 5 settembre 2018, con il titolo “Libertà di scegliere il proprio avvenire professionale”), vorrei fornire qualche elemento di sintesi dei principali cambiamenti che essa introduce nel sistema.

In effetti, si tratta di cambiamenti strutturali che mutano radicalmente gli equilibri tra i diversi attori istituzionali che partecipano al sistema di governance della formazione professionale. La nuova legge consolida il continuum tra formazione iniziale e formazione continua. L'inserimento professionale, come logica conseguenza dell'ottenimento di un titolo di studio che si intende essere finale, è ormai rimesso in discussione, sia nella discussione scientifica che nel dibattito politico. Si potrebbe parlare di nuovi spazi di integrazione professionale dove formazione e lavoro si mescolano e si coniugano, dove il ritorno alla formazione dopo un periodo di esercizio a tempo pieno di una attività professionale è possibile, anzi desiderabile. La grande sfida dei nostri mercati del lavoro dovrebbe essere quella di includere in questi nuovi spazi di integrazione anche le categorie più svantaggiate, i disoccupati, i meno qualificati e coloro che sono più a rischio di emarginazione sul mercato del lavoro. Tale principio deve universalizzarsi a tutti gli attivi (lavoratori e persone in ricerca d'impiego).

Tale approccio da tempo cerca di imporsi nel quadro legislativo e

nella cultura educativa francese e l'ultima si pone in continuità con questa ambizione.

Vediamo rapidamente le principali novità della legge:

- la monetizzazione del Conto personale per la formazione (CPF) e il suo accesso semplificato attraverso un'applicazione mobile. Tutti i cittadini francesi attivi a partire dall'età di 16 anni, sono dotati di un CPF che rimane aperto fino all'età della pensione. Questo conto viene fornito di ore spendibili per attività di formazione (24 ore in più ogni anno fino ad un massimo di 150 ore). A partire dal 2019 è convertito in euro (500€ fino ad un massimo di 5,000 €; 8,000 per i meno qualificati)¹⁹. Tale somma potrà essere quindi mobilitata da ciascun cittadino su base personale e volontaria, acquistando della formazione attraverso una applicazione mobile. Solo le formazioni iscritte al Registro Nazionale delle Certificazioni (o moduli di esse) appariranno nell'applicazione. Inoltre, un conto specifico viene creato per le persone in riconversione professionale a seguito di crisi aziendali, licenziamento economico e altre fattispecie simili.
- Il sistema di riscossione delle imposte finalizzate a finanziare l'apprendistato e la formazione continua viene affidato all'Urssaf (rete degli organismi collettori dei fondi della previdenza sociale), centralizzandone di fatto la gestione. La governance del sistema è affidata alla nuova agenzia nazionale France Compétences, responsabile della regolazione della qualità e del finanziamento del sistema di formazione professionale.
- Come conseguenza del punto precedente, il ruolo degli ex Organismi Settoriali Paritari Collettori di tale imposte (OPCA) viene profondamente rivisto. Tali organizzazioni, ora ribattezzate OpCo (operatori delle competenze), si trasformano in consulenti per le imprese per la definizione delle politiche di formazione (con un forte accento sull'accompagnamento delle PMI), acquisendo inoltre il nuovo compito di organizzare ed inquadrare il sistema di apprendistato in seno ai diversi settori economici che controllano. Acquisiscono inoltre un ruolo cruciale

¹⁹ La conversione ha già avuto luogo per i lavoratori del settore privato e per i disoccupati. Il processo di transizione per il settore pubblico sarà più lungo.

nell'animazione di studi prospettivi di settore circa l'evoluzione delle competenze e delle qualifiche e nella partecipazione alla costruzione delle certificazioni professionali.

- Nuovi diritti per gli apprendisti e procedure di assunzione semplificate per i datori di lavoro. Sono previste sostanziali modifiche al sistema di finanziamento dell'apprendistato: sarà France Competences a finanziare i Centri di Formazione per gli Apprendisti sulla base del numero di contratti di apprendistato stipulati con le imprese. Il costo per contratto é definito dagli OpCo sulla base delle specificità di ciascun settore economico. Le imprese saranno accompagnate dagli OpCo nella definizione dei bisogni e dei profili professionali degli apprendisti. Le Regioni negozieranno con gli OpCo delle convenzioni per definire obiettivi e risorse per lo sviluppo dell'apprendistato nei diversi bacini di impiego territoriali.
- Dei dispositivi di orientamento alla formazione rafforzati. La libertà soggettiva di scelta del proprio avvenire professionale passa per una più forte responsabilizzazione degli individui e per una più grande consapevolezza delle possibili opzioni. È per questo che la legge prevede un'offerta di orientamento rafforzata, attraverso l'istituzione della figura di Consigliere per l'evoluzione professionale (CEP). Tutti gli attivi avranno diritto ad accedere a questo servizio di accompagnamento, siano essi disoccupati (PôleEmploi, APEC, CAP Emploi, Missioni Locali sono mobilitati per garantirne l'offerta) o lavoratori (in questo caso la legge prevede l'accREDITamento di nuovi operatori privati).

Dietro questa lunga lista di adattamenti si nasconde una profonda trasformazione dell'assetto organizzativo del sistema di formazione professionale. Mi sembra opportuno metterne in luce almeno due, profondamente rivelatori della portata della riforma.

Il superamento della gestione territorializzata dell'apprendistato.

Il nuovo ordinamento conduce ad una ricomposizione dell'equilibrio di poteri tra Stato e Regioni a favore del primo, interrompendo un processo di decentralizzazione che era stato favorito dalle riforme

precedenti. Le Regioni francesi perdono la gestione finanziaria e operativa del sistema di apprendistato, le organizzazioni paritarie rappresentative delle filiere industriali ne acquisiscono la governance. Viene sancito il principio di una maggiore autonomia ed indipendenza dei CFA, la loro apertura non è più soggetta ad autorizzazione regionale, qualsiasi soggetto pubblico o privato può farsi promotore della loro apertura (essi rispondono ai medesimi criteri di accreditamento e qualità degli enti di formazione tradizionali). Il loro finanziamento deriva dal numero di contratti stipulati ed è assicurato da France Competence via i nuovi OpCo. Alle Regioni francesi non resta che il ruolo di co-finanziatore del dispositivo sulla base di patti strategici territoriali con gli OpCo.

Il superamento del sistema dei fondi interprofessionali per il finanziamento della formazione continua

I vecchi OPCA (organismi paritari collettori) cambiano pelle e si trasformano in Operatori per le Competenze. Essi perdono la gestione diretta dei fondi derivanti dal gettito fiscale delle imprese, d'ora in poi attribuiti a France Competences. I nuovi OpCo sono sorti da un processo di ricomposizione degli OPCA precedenti, riducendone il numero da 20 a 11. Non si tratta di un formalismo, le nuove organizzazioni devono fare fronte a scenari ed esigenze molto diversi. Alcune filiere possono essere composte in prevalenza da grandi gruppi industriali, per il quale il sostegno degli OpCo per la definizione delle strategie interne di formazione sarà minimo. In altri casi si tratta di filiere composte in prevalenza da piccole e medie imprese, le quali esigeranno un accompagnamento rafforzato. L'autonomia di finanziamento della formazione si limiterà unicamente alle imprese sotto i 50 dipendenti. In compenso, essi acquisiscono nuove importanti responsabilità: contribuire alla revisione delle certificazioni professionali e la loro organizzazione in blocchi di competenze; in secondo luogo, dotarsi di competenze di analisi e di labour market intelligence (osservatori, studi sull'evoluzione delle competenze e delle professioni).

Questi due esiti illustrano bene la riconfigurazione di attribuzioni tra i diversi attori: lo Stato in primo luogo riacquisisce i poteri

precedentemente attribuiti alle Regioni per l'organizzazione del sistema di apprendistato. Allo stesso tempo affida alle organizzazioni paritarie il compito di mettere in pratica tale sistema. Lo Stato mantiene inoltre il controllo del Registro Nazionale delle Qualifiche (via France Competences) per la cui gestione e manutenzione le organizzazioni paritarie avranno un ruolo più preponderante che in passato. In cambio, le organizzazioni paritarie di filiera perdono il controllo dei fondi per la formazione continua e diventano dei consulenti delle imprese (in particolare le PMI) per la definizione dei piani di formazione.

Ma la riforma introduce altri importanti cambiamenti. Vorrei evocarne rapidamente due:

La responsabilità della formazione ricade “in solido” sull’individuo

L'introduzione della monetizzazione del CPF e la scelta di una applicazione su smartphone per scegliere la propria formazione, introduce una dimensione di autonomia delle persone completamente nuova. Assistiamo alla completa disintermediazione dell'azione formativa, ormai slegata dalle esigenze del datore di lavoro o dai piani di formazione organizzati dai servizi pubblici per l'impiego (nel caso dei disoccupati).

Entriamo nell'era dell'ingiunzione fatta direttamente al singolo cittadino di essere, o diventare responsabile del proprio destino formativo, di costruire dei progetti concreti, realisti e realizzabili, in sintesi di essere un vero imprenditore di sé stesso. Questo cambiamento di prospettiva lascia aperti una serie di interrogativi circa l'impatto sugli individui, sulla loro capacità di agire, sulle capacità reali di aderirvi.

Quali sono le risorse a disposizione degli individui per fare fronte a questa domanda? La legge sottolinea l'esigenza di un accompagnamento rafforzato e personalizzato per mezzo dei consiglieri per l'evoluzione professionale, ma è assai probabile che l'accesso a queste informazioni non sarà uguale per tutti ed è lecito attendersi la riproduzione di disuguaglianze di accesso alla formazione. Questo genere di interrogativi fa ormai parte integrante del programma di ricerca che il Céreq intende sviluppare negli anni a venire.

Misure specifiche dedicate alle persone meno qualificate: il Piano di investimento sulle competenze (PIC).

Nel 2018 il Governo francese si è impegnato a fare fronte alle grandi trasformazioni del mercato del lavoro, in particolare lo sviluppo sostenibile e la transizione digitale, con un nuovo ambizioso programma di investimenti destinati alle categorie di lavoratori meno qualificati.

Il programma quinquennale di investimenti in competenze (PIC), finanziato con 56 miliardi di euro, è diretto a costruire una “società di competenze”. L'obiettivo è di formare un milione di giovani senza un livello di istruzione minimo o senza diploma, e un milione di adulti in cerca di lavoro o a rischio di espulsione del mercato del lavoro perché privo di competenze adeguate. In secondo luogo, il PIC è volto a accelerare la trasformazione del sistema nazionale di Formazione Professionale, partendo da una più approfondita analisi dei bisogni in competenze e da nuovi e innovativi metodi pedagogici. Lo sviluppo del programma sul territorio nazionale segue tre direttrici principali:

1) agire a livello territoriale attraverso lo strumento della contrattualizzazione Stato-Regione per l'utilizzo dei fondi nel quadro di patti di investimento di pluriennali (PRIC). In questo, modo le Regioni francesi potranno finanziare degli interventi di formazione verso gli attivi meno qualificati, più svantaggiati o a rischio di espulsione, puntando su dei progetti innovativi e sperimentali oppure finanziando misure già esistenti.

2) Migliorare la valutazione dei bisogni in competenze, favorendo anche in questo caso delle azioni innovative di monitoraggio e ricerca, capaci di meglio anticipare i fattori di cambiamento, favorendo lo sviluppo degli osservatori del mercato del lavoro, siano essi nazionali, territoriali, paritari. In questo ambito, si possono anche annoverare le attività HR e GPEC²⁰ d'impresa.

3) Azioni a sostegno dell'innovazione pedagogica attraverso il finanziamento di progetti sperimentali. In questo caso, l'obiettivo è quello di superare il concetto tradizionale di formazione basato sul

²⁰ GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences: si tratta di una metodologia la cui finalità è quella di anticipare i bisogni dell'impresa in termini di risorse umane in funzione di fattori esogeni come l'evoluzione del mercato, fattori ambientali o scelte strategiche d'impresa.

trasferimento di nozioni in aula, andando verso delle pratiche più interattive ed attrattive, per un pubblico che spesso è stato vittima di insuccessi scolastici. Si punta molto sulla formazione informale e sulle cosiddette FEST²¹.

Un cambio di paradigma che crea un mercato regolato e aperto della formazione

Per concludere, è evidente come la riforma contenga elementi di forte liberalizzazione del sistema di formazione professionale in Francia. La responsabilizzazione dell'individuo nell'individuare e scegliere il proprio percorso formativo e professionale, deresponsabilizza in qualche modo gli organi intermedi che fino ad oggi erano preposti a indicare le possibili vie: gli organi intermedi di orientamento pubblici e privati, i dipartimenti HR d'impresa per esempio.

Si crea quindi un mercato della formazione continua a libero accesso dell'individuo; con il CPF in euro, ogni individuo può acquistare la sua formazione direttamente tramite un'applicazione mobile, senza intermediari. Tutte le formazioni sfoceranno in una certificazione (oppure a un blocco di competenze che ne costituisce una parte) e tutte le certificazioni devono essere iscritte al registro nazionale delle certificazioni (RNCP), garantendone in questo modo la qualità. Ma non finisce qui: viene anche creato un mercato dell'apprendistato. Qualsiasi organizzazione di formazione (accreditata) può creare un centro di formazione per gli apprendisti (CFA), le organizzazioni di formazione saranno quindi in grado di offrire ai loro clienti un'offerta di "formazione continua e apprendistato". Verrà infine premiata l'innovazione pedagogica, facilitata dall'introduzione di una definizione estesa dell'azione formativa che includa forme di apprendimento alternativo. Le organizzazioni di formazione potranno anche sviluppare offerte specifiche per pubblici specifici i poco qualificati, i lavoratori delle PMI (per i quali la legge preconizza una copertura finanziaria potenziata), i lavoratori delle grandi imprese, le diverse categorie di soggetti svantaggiati, etc. Sarà la procedura di accreditamento, unica per tutti gli enti di formazione e basata su un rigido protocollo di certificazione della qualità, a rispondere alle

²¹ Formations en situation de travail.

esigenze di qualità del sistema. Il tempo ci dirà se queste misure saranno sufficienti e se potranno effettivamente fare della Francia un paese delle competenze.

Stampa a cura del Centro Duplicazioni PAT