
L'interazione tra politiche del lavoro e politiche formative: i risultati di una ricerca relativa a quattro paesi europei*

PIER ANTONIO VARESI**

1. INTRODUZIONE

La globalizzazione dei mercati e la diffusione dell'innovazione tecnologica rappresentano fenomeni comuni all'economia mondiale e che mettono in discussione, in tutti i Paesi, sia le tradizionali strategie di gestione delle risorse umane che gli equilibri esistenti (peraltro spesso precari) tra domanda ed offerta di lavoro. La "competizione globale", in particolare, ha posto innanzitutto vincoli crescenti di flessibilità e di deregolazione dei mercati del lavoro, relativi all'ingresso e all'uscita dei lavoratori dalle imprese; alle paghe, che sono sempre più variabili e correlate ai risultati economici; ai contratti di lavoro, con maggior sviluppo delle forme atipiche.

Anche in Europa le politiche del lavoro, i sistemi formativi e il sistema di relazioni industriali, cioè le tre principali istituzioni che influenzano in modo determinante, nei vari Paesi e ai diversi livelli (nazionale, regionale e locale),

Nei paesi esaminati, compresa l'Italia, appare evidente lo sforzo per dispiegare un'ampia articolazione dell'offerta formativa, migliorare la qualità dei sistemi di formazione professionale e favorire la connessione tra interventi formativi ed interventi di politica del lavoro. Gli sforzi per articolare l'offerta formativa riguardano la formazione in alternanza rivolta ai giovani, la formazione come strumento di lotta all'esclusione sociale, la formazione professionale per disoccupati e la formazione professionale continua. Le azioni di rafforzamento del sistema di formazione professionale si riferiscono alla analisi dei fabbisogni formativi, alla costruzione di sistemi di classificazione delle competenze necessarie per svolgere le varie professioni, alla certificazione dei risultati. Per integrare F.P. e mondo del lavoro si tende a favorire il contatto di chi cerca lavoro con l'azienda o l'inserimento, anche temporaneo, nel mondo del lavoro

* Sintesi della relazione svolta al Convegno promosso dalla Commissione politiche del lavoro del CNEL il 25 ottobre 1999

** Professore di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica - Sede di Piacenza.

le risposte ai problemi indicati, sono state investite da grandi cambiamenti, principalmente nel tentativo di affrontare gli alti livelli di disoccupazione. Tali cambiamenti rispondono a linee-guida comuni a partire dalla convinzione che le nuove esigenze di flessibilità del lavoro, se non accompagnate da adeguati strumenti di tutela e di formazione, si possono però tradurre in minori diritti e tutele per i lavoratori coinvolti. Per evitare che la flessibilità del lavoro si trasformi in precarietà e nel peggioramento delle condizioni di lavoro occorre dunque che si rafforzino le politiche attive del lavoro e le opportunità di formazione professionale.

La traduzione di queste linee comuni, da parte dei singoli Paesi, in misure ed interventi concreti non sembra aver determinato un mero appiattimento. Sono infatti riscontrabili differenze significative nei diversi Paesi, riconsegnabili in buona parte ai diversi modelli di capitalismo che li caratterizzano (v. in proposito la tradizionale contrapposizione tra capitalismo anglosassone e capitalismo renano).

Proprio per cogliere con puntualità gli elementi di uniformità e gli aspetti di differenziazione che si vanno delineando nel panorama europeo, l'ISFOL ha affidato alla Fondazione regionale P. Seveso il compito di svolgere una ricerca su "Modelli di interazione tra politiche formative e politiche del lavoro", con riferimento a quattro importanti Paesi europei (Francia, Olanda, Regno Unito ed Italia)¹. Nelle pagine che seguono vengono svolte, in forma sintetica, alcune considerazioni, basate sui quattro rapporti nazionali, relative alle tendenze riscontrate nella modernizzazione dei sistemi formativi (con particolare riferimento al sistema di formazione professionale) e nel favorire l'interazione tra politiche formative e politiche del lavoro. Per altri temi considerati dalla ricerca ma tralasciati in questa sede per ovvie ragioni di spazio (si pensi al rapporto tra modelli di relazioni industriali ed innovazione nel campo delle politiche formative e del lavoro) si rinvia al Rapporto finale di ricerca.

2. LE POLITICHE E GLI STRUMENTI DELLA FORMAZIONE

I casi esaminati testimoniano della diffusa attenzione verso i problemi della formazione professionale e della effervescenza di interventi. Tutti i Paesi considerati appaiono preoccupati dei bassi livelli di preparazione culturale e professionale della manodopera a fronte delle sfide poste dalla "società del sapere" e dalla competitività globale. Ciò si è tradotto in una vasta mobilitazione che sembra assumere tratti omogenei e riconducibili a tre principali filoni di intervento: il primo volto a dispiegare un'ampia articolazione dell'offerta formativa, il secondo teso a migliorare la qualità dei sistemi di formazione professionale; il terzo orientato a favorire la connessione tra interventi formativi ed interventi di politica del lavoro.

¹ V. Isfol - Fondazione P. Seveso, *Modelli di interazione tra politiche formative e politiche del lavoro*, Rapporto finale di ricerca, Roma, 1999.

Sul versante relativo all'articolazione dell'offerta formativa, oltre alla formazione professionale di base, spesso inserita a pieno titolo nel sistema educativo, emergono con evidenza almeno altre quattro aree: la formazione professionale in alternanza, la formazione professionale come strumento di lotta contro l'esclusione, la formazione professionale per disoccupati e la formazione professionale continua. La prima e l'ultima sembrano essere terreno elettivo dell'azione diretta delle parti sociali, accompagnata ovviamente da sostegni e controlli pubblici, in genere a livello centrale. Le due aree centrali appaiono invece tipiche aree di intervento pubblico, preferibilmente a livello decentrato (ciò si riscontra, seppur parzialmente, persino nel sistema più centralizzato, quello francese, dopo la riforma del 1993 che ha decentrato alle regioni la programmazione dell'offerta formativa per quanto riguarda le attività rivolte ai giovani disoccupati).

2.1 Gli sforzi per articolare l'offerta formativa

Formazione in alternanza rivolta ai giovani

Anche in ragione della preoccupazione per le crescenti difficoltà di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, vi è stato un ripensamento degli strumenti relativi alla formazione professionale in alternanza (o di transizione) per i giovani, cioè di quegli strumenti che intrecciano fasi di lavoro in azienda con fasi di formazione, all'interno e fuori dell'azienda. Emblematico il potenziamento del settore laddove trascurato (vedi l'avvio dello *Youth Training* nel Regno Unito), l'ulteriore sviluppo dell'apprendistato (vedi il caso olandese) od il "ritorno all'apprendistato", laddove era stato dimenticato (Italia), ma anche l'ampliamento della gamma di contratti con finalità formative non necessariamente riservati ai giovani (oltre all'apprendistato si registrano infatti contratti a ciò finalizzati e variamente denominati: di formazione e lavoro, di orientamento, di inserimento, di adattamento, di qualificazione - vedi in particolare l'esperienza francese); né può essere dimenticata la serrata promozione di forme di contatto tra giovani ed imprese tramite stages aziendali, a volte integrati da sussidi ai giovani (borse lavoro e Pip in Italia). Assai significativa, sotto il profilo in esame, anche la statuzione di un obbligo formativo, una volta assolto l'obbligo scolastico, al fine di accompagnare il giovane lavoratore, con momenti strutturati di formazione professionale, nell'inserimento al lavoro (vedi in proposito l'obbligo vigente in Olanda fino a diciotto anni di seguire attività formative per almeno una giornata la settimana e gli impegni assunti in proposito anche in Italia con l'introduzione nel nostro ordinamento dell'obbligo formativo a 18 anni (v. in proposito l'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144).

Formazione come strumento di lotta all'esclusione sociale

Particolare cura è stata dedicata anche alla formazione professionale come strumento di lotta all'esclusione sociale, in specie nelle realtà che pre-

sentano più accentuati problemi di integrazione (ad esempio a causa di diffusi fenomeni di disagio sociale o di significative quote di giovani che hanno abbandonato precocemente il sistema scolastico o che non sono professionalizzati oppure, ancora, di lavoratori extracomunitari). In questo caso la formazione professionale rappresenta, di solito, solo uno dei molti interventi posti in essere nell'ambito di programmi o progetti che coinvolgono diversi attori istituzionali e sociali e che utilizzano una pluralità di strumenti, ma assume spesso un ruolo fondamentale per la buona riuscita dell'intervento (si pensi all'esperienza delle *mission locales* in Francia o al rilievo che viene attribuito alla formazione professionale e linguistica in Olanda).

Formazione professionale per disoccupati

La formazione professionale rivolta ai lavoratori disoccupati è un punto qualificante delle politiche per favorire un migliore funzionamento del mercato del lavoro ed in particolare per attaccare il fenomeno più preoccupante della disoccupazione europea: il numero elevato di disoccupati di lunga durata.

Tutti i sistemi considerati hanno approntato misure a sostegno della ricollocazione dei lavoratori disoccupati ed hanno riservato, in questo contesto, specifica attenzione all'offerta di interventi formativi a sostegno del processo di reinserimento lavorativo. Se gli obiettivi sono comuni, la strumentazione appare invece variegata.

Nel Regno Unito ha prevalso (perlomeno fino al 1997, durante l'era dei Governi conservatori) un'impostazione basata sulla sollecitazione del lavoratore ad investire nella propria formazione (cui fa da contrappeso la sollecitazione rivolta alle imprese ad investire nella formazione dei dipendenti) mediante la concessione di detrazioni fiscali per le spese formative e prestiti (i *career development loans*). Queste modalità non sembrano però aver ottenuto il successo sperato (scarso l'utilizzo delle opportunità descritte ed elevata la quota dei lavoratori beneficiari ancora disoccupati dopo la formazione); ciò induce a ritenere poco efficace l'affidamento esclusivo sulle scelte del singolo lavoratore. Anche i programmi di formazione per disoccupati gestiti dai TEC (o LEC), privi del diretto coinvolgimento delle parti sociali, non hanno avuto un impatto adeguato.

Sul fronte opposto si distingue, per l'adozione di una ferrea impostazione burocratico-formale, tutta governata dalla pubblica amministrazione, la normativa italiana riguardante la categoria di disoccupati più protetta: i lavoratori licenziati per riduzione di personale. Questi lavoratori, definiti "lavoratori in mobilità" godono infatti di sussidi consistenti ed anche relativamente lunghi nel tempo, portano in dote degli incentivi sostanziosi ai datori di lavoro che intendono assumerli ed anche in materia di formazione professionale sono soggetti ad una disciplina particolare. Le Commissioni regionali per l'impiego (organi tripartiti, con la presenza di rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e della pubblica amministrazione statale

e regionale) propongono alle Regioni l'organizzazione di attività di qualificazione e riqualificazione professionale, utili ad agevolare il reimpiego dei lavoratori. Tali lavoratori sono tenuti a partecipare alle attività formative quando le Commissioni regionali per l'impiego o le strutture decentrate del collocamento ne dispongano l'avviamento, pena la perdita dei sussidi di disoccupazione. Il lavoratore è dunque un soggetto passivo che deve affidarsi all'azione di un organo collegiale rappresentativo dei soggetti istituzionali e sociali competenti (Stato, Regioni, parti sociali). Ma tale organo collegiale è privo di capacità operativa. Come era facile prevedere i risultati ottenuti dalla normativa descritta sono stati scarsamente condizionati dal ruolo svolto dalla formazione e l'efficacia dell'azione volta al reimpiego resta legata principalmente alla capacità attrattiva degli incentivi concessi ai datori di lavoro che assumono lavoratori in mobilità.

Il "normale" disoccupato, cui è concesso un modesto sussidio di disoccupazione per un periodo di tempo limitato (sei mesi), è invece libero da obblighi formativi ma nello stesso tempo è privo di guida nel reinserimento al lavoro, stante la debolezza del sistema italiano di servizi per l'impiego. Egli può quindi scegliere tra le offerte formative realizzate o promosse dalle Regioni, spesso grazie al sostegno finanziario del Fondo sociale europeo, ma nella consapevolezza che tali attività non sono in grado di assicurare sbocchi occupazionali certi.

La Francia ha invece predisposto misure molto strutturate, la cui attuazione è imperniata sull'Agenzia nazionale per l'impiego (ANPE): i lavoratori possono accedere ad interventi formativi direttamente mirati ai bisogni espressi da un'azienda e basati su percorsi molto flessibili, anche individualizzati, mediante brevi corsi di formazione (finanziati anche con il concorso delle Regioni e denominati *actions courtes regionales*) o l'attivazione di interventi in parte a carattere teorico ed in parte di esperienza pratica in azienda: *stages d'insertion et de formation a l'emploi* (SIFE) oppure *stages d'accès à l'entreprise* (SAE); questi interventi possono inoltre essere preceduti o accompagnati da momenti di valutazione della professionalità del lavoratore. Ciò che distingue l'esperienza francese sembra essere l'esistenza di un soggetto pubblico che accoglie le istanze dei lavoratori e se ne fa carico al fine di delineare il percorso più efficace per l'obiettivo comune ai tre interlocutori: l'assunzione del lavoratore presso un'impresa.

Anche in Olanda la formazione per i disoccupati è prevalentemente incentrata sugli uffici di collocamento, nell'intento di legare il più possibile il processo formativo ad uno sbocco occupazionale; tant'è che in alcuni casi il finanziamento è subordinato non solo alla partecipazione del lavoratore all'intero processo formativo, ma anche all'acquisizione di un lavoro regolare entro un arco ristretto di tempo (cinque mesi) dal termine della formazione.

Formazione professionale continua

La formazione professionale continua rappresenta il filone su cui si confrontano due modelli assai diversi: il primo è quello riscontrabile in Francia

ed Olanda (e cui sembra tendere, pur con alcune differenze, anche il nuovo quadro normativo italiano) basato sul ruolo centrale delle parti sociali a livello settoriale; in alternativa si offre alla nostra attenzione il modello inglese, volto a stimolare imprese e lavoratori ad investire in formazione. È comunque interessante segnalare che vi è un punto comune ai due modelli: il ruolo "leggero" svolto dallo Stato, essenzialmente di regolazione, promozione e controllo. Superata questa scelta le strade però divergono; nel primo caso si ha la valorizzazione dei corpi intermedi mentre nel secondo si punta sulla responsabilizzazione diretta delle imprese e dei lavoratori.

Nell'esperienza francese assumono un rilievo indiscutibile i Fondi per la formazione professionale (denominati FAF o ASFO), amministrati pariteticamente da rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e finanziati con contributi versati dalle aziende in misura pari all'1,5% del monte salari. Il poderoso impianto istituzionale creato dalle parti sociali mediante accordi collettivi successivamente recepiti in legge (operano attualmente in Francia circa 200 strutture FAF o ASFO a livello settoriale) è la condizione per il dispiegarsi di una capillare azione formativa rivolta ai lavoratori occupati in tutti settori economici ed è la ragione dei successi ottenuti in questo campo: un terzo dei lavoratori occupati coinvolti in attività formative ed investimenti crescenti delle imprese in formazione dei dipendenti, ben al di là degli obblighi di legge.

Non va però dimenticato che lo sviluppo della formazione professionale continua in Francia fa perno anche su un altro strumento: il *congé individuel de formation* (CIF) che permette ai lavoratori dipendenti, sulla base di scelte professionali del tutto autonome da quelle aziendali, di partecipare ad iniziative formative per accedere ad un livello superiore di qualificazione, per cambiare mestiere o per migliorare la propria preparazione culturale. È interessante notare che tra le proposte del *new deal* labourista ve ne sia una, quella degli incentivi individuali a sostegno dell'apprendimento (ILA), che sembra indirizzarsi nello stesso senso del CIF.

Anche in Olanda le parti sociali hanno costruito nel corso del tempo un'articolata rete di fondi settoriali (ben 66) la cui attività è andata via via crescendo in importanza. Tali fondi, finanziati con contributi variabili da settore a settore, hanno un ambito di intervento più ampio rispetto ai fondi francesi; oltre a finanziare attività di formazione continua sostengono infatti anche la formazione professionale degli apprendisti.

Il riconoscimento dei meriti indiscutibili dei fondi settoriali non può indurre ad ignorare che il loro punto di forza, come spesso accade, è anche il loro limite principale: il sostegno ad attività formative molto legate ad esigenze aziendali o settoriali è garanzia dell'utilità del processo formativo, ma spesso non offre ai lavoratori la possibilità di acquisire competenze apprezzabili anche in altri settori economici e quindi usufruibili per percorsi di mobilità intersettoriale. Risulta pertanto ancora più importante la previsione di misure che consentano al lavoratore di seguire anche percorsi di formazione professionale scelti liberamente e rispondenti ad un autonomo disegno di carriera; esaminato sotto questo profilo strumenti come il CIF si

rivelano essenziali per assicurare il giusto equilibrio tra il soddisfacimento delle esigenze aziendali e la necessità di non chiudere le prospettive di crescita professionale dei lavoratori entro i confini aziendali o settoriali in una fase dell'economia che sembra richiedere molto più spesso che in passato mutamenti di lavoro, anche in settori diversi.

Benché il sistema di formazione professionale continua del Regno Unito appaia complessivamente debole, meritano di essere segnalate iniziative che potrebbero essere replicate anche in contesti molto diversi. L'attribuzione di un marchio di qualità alle aziende che più investono in formazione dei dipendenti (IIP), ad esempio, per quanto possa apparire insufficiente, se utilizzato da solo, a stimolare le aziende, può essere uno strumento interessante se applicato in combinazione con interventi più strutturati.

2.2 Le azioni per rafforzare il sistema di formazione professionale

Nei Paesi esaminati molto tempo e molte risorse sono state indirizzate, oltre che alla costruzione delle istituzioni preposte dalle parti sociali al governo del settore o di parti del settore (ovviamente in Francia ed Olanda sono stati necessari anni per implementare il sistema dei fondi), ad azioni di rafforzamento del sistema di formazione professionale. Ci si riferisce alla analisi dei fabbisogni formativi, alla costruzione di sistemi di classificazione delle competenze necessarie per svolgere le varie professioni (vedi gli NVQ nel Regno Unito o la struttura delle qualifiche in Olanda), alla certificazione dei risultati formativi, specie nelle attività di apprendistato e di formazione continua, all'individuazione di obiettivi nazionali capaci di indicare con chiarezza tempi e risultati da raggiungere al fine di mobilitare tutte le energie disponibili, alla costruzione di sistemi di valutazione delle performance (vedi l'attività del Cereq in Francia), al ripensamento delle strutture chiamata ad attuare gli interventi di formazione professionale (si pensi ai TEC nel Regno Unito, ai centri regionali di formazione in Olanda).

Anche in queste azioni un ruolo di rilievo è stato spesso, ma non sempre, affidato alle parti sociali, secondo le linee politiche seguite in ciascun Paese in merito al rapporto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

2.3 Problemi aperti

Le perentorie dichiarazioni d'intenti e le articolate strategie descritte in precedenza sembrano arrendersi di fronte ad un problema che, nonostante gli sforzi profusi, appare ancora rilevante: l'acquisizione da parte delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali dell'importanza della formazione professionale non ha adeguato riscontro nell'atteggiamento delle singole imprese, in specie quelle di piccole dimensioni, e dei lavoratori meno qualificati.

La ricerca delle forme più opportune per coinvolgere le piccole imprese

sembra un problema comune a Paesi che hanno adottato modelli anche sensibilmente diversi (è segnalato in Olanda come nel Regno Unito). Ciò costituisce, ovviamente, un monito per Paesi, come l'Italia, che sono caratterizzati dalla prevalenza di imprese di piccole e medie dimensioni. La trasformazione del sistema di formazione professionale che stanno per essere avviate nel nostro Paese dovranno tenere in adeguato conto questo elemento.

Vi è inoltre l'amara constatazione che tra i lavoratori, quelli più sensibili alla "manutenzione" del proprio patrimonio professionale tramite interventi formativi sono coloro che già ricoprono mansioni qualificate.

Vanno dunque ricercati percorsi, sviluppate tecniche, individuati strumenti adatti a questa sfida, avendo la consapevolezza non solo della scarsa efficacia di azioni che si rivolgono direttamente alle singole imprese ed ai singoli lavoratori, ma anche dell'insufficienza del modello praticato con successo nei confronti delle imprese di più grandi dimensioni e dei lavoratori più qualificati.

3. L'INTERAZIONE TRA INTERVENTI FORMATIVI ED INTERVENTI DI POLITICA DEL LAVORO.

Abbiamo già sottolineato l'importanza che riveste la formazione professionale al fine di migliorare le chance occupazionali dei lavoratori; la partecipazione ad attività formative è indubbiamente uno strumento per rafforzare la posizione del lavoratore sul mercato del lavoro e quindi, di per sé stessa, utile ad agevolare l'inserimento (od il reinserimento) nel mondo del lavoro. Sulla base di queste considerazioni tra la prima metà degli anni Ottanta e la prima metà degli anni Novanta un po' in tutta Europa si è deciso di dispiegare in massima misura l'offerta formativa, vista come principale strumento di lotta alla disoccupazione. Esempi significativi in questa direzione sono stati, nel Regno Unito, il programma *Employment Training and Training for work* ed in Francia questa impostazione è sottesa alla parte sulla formazione professionale della legge quinquennale del 1993.

Matura inoltre, non solo in singoli Stati, ma a livello europeo, una strategia (che ha i suoi capisaldi nel capitolo sull'occupazione del nuovo trattato di Amsterdam, nel documento di Lussemburgo del novembre 1997 e nella nuova programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006), volta ad instaurare un più stretto raccordo tra politiche formative e politiche attive del lavoro.

Col passare del tempo, persistendo le difficoltà occupazionali, la strategia è andata affinandosi. Nel tentativo di perseguire significativi risultati occupazionali anche nel breve periodo e di ridurre i costi elevati che la formazione professionale comporta, si è sviluppato in misura crescente il tentativo di intrecciare le attività di formazione professionale con i servizi per l'impiego (in specie con le attività di orientamento professionale) e con le misure di politica attiva del lavoro (con particolare attenzione alle forme di occupazione incentivata). In tal modo l'intervento formativo risulta più di-

rettamente mirato allo sbocco occupazionale, anche se non è più considerato l'intervento decisivo ed a volte nemmeno quello principale. Se nella prima fase l'obiettivo può essere riassunto nello slogan "migliorare la professionalità della forza lavoro" (per aumentare le probabilità di occupazione dei lavoratori), oppure in quello utilizzato nel Regno Unito "formare lavoratori senza lavoro per lavori senza lavoratori"; l'impostazione più recente può essere espressa invece dalla tendenza di favorire il contatto con l'azienda o l'inserimento, anche temporaneo, nel mondo del lavoro, che indica in forma diretta ed efficace i risultati cui si tende.

Le due impostazioni descritte sul piano teorico non sono antitetiche: migliorare ed ampliare in generale le opportunità di formazione professionale può essere utile premessa per la realizzazione di interventi formativi, brevi e mirati, collegati direttamente all'inserimento lavorativo. Certo è che, nella più recente impostazione, che tiene conto anche del rapporto tra costi e benefici in termini di occupazione immediata, il ruolo della formazione professionale appare complementare ed in alcuni casi subordinato, rispetto alle politiche del lavoro e al ruolo degli attori sociali. I Governi europei sembrano stretti tra grandi scenari innovativi ("la società del sapere"), centrati su livelli più elevati di conoscenza per tutti i cittadini, e drammatici problemi occupazionali che richiedono risposte (e quindi risorse) immediate.

Se il rischio che si correva in passato era quello dell'estraneità degli interventi formativi alle strategie occupazionali (parafrasando uno slogan degli anni Settanta potremmo indicare questa impostazione con la frase "la formazione come variabile indipendente"), attualmente si corre il pericolo di sacrificare totalmente l'intervento formativo, magari qualificando come formative attività che hanno altra natura.

Questi rischi possono essere scongiurati se si riconosce che gli interventi formativi e quelli di politica attiva del lavoro hanno una loro specificità ed autonomia che va rispettata, pur nella consapevolezza che la loro efficacia è tanto maggiore quanto più essi sono strettamente collegati. Ed è per questa ragione che, a nostro avviso, è meglio parlare di interazione piuttosto che di integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro.

L'intreccio tra formazione e politiche del lavoro può essere interpretato anche come ricerca di un punto di equilibrio, volto a contemperare le due esigenze.

4. IL CONFRONTO TRA LE ESPERIENZE STRANIERE ESAMINATE ED IL CASO ITALIANO

Non è possibile in questa sede un esame dettagliato del caso italiano (per tale approfondimento si rinvia al Rapporto finale della ricerca, in cui sono riportati i quattro casi nazionali). È sufficiente ricordare che è in atto un processo di omogeneizzazione del sistema formativo italiano (ed in particolare del sistema di formazione professionale) e delle politiche italiane del lavoro alle linee di sviluppo riscontrabili nelle aree più avanzate d'Europa.

- Il quadro normativo appare dunque aggiornato a standard europei:
- vi sono disposizioni volte a migliorare la qualità del sistema formativo (per quanto riguarda solo la formazione professionale vedi, ad esempio, le disposizioni riguardanti l'accreditamento delle strutture ed i sistemi di classificazione delle competenze);
 - sono state colmate le lacune relative alla c.d. "formazione professionale che non c'è" (cioè alla formazione per la transizione, alla formazione continua ed alla formazione superiore);
 - il disegno riformatore è stato inoltre rafforzato dalla statuizione dell'obbligo formativo fino a 18 anni, obbligo assolvibile nei tre canali indicati dalla legge, che porta a compimento il disegno di articolazione dell'offerta formativa ed il riconoscimento della pari dignità dei diversi canali formativi.

Vi è un solo punto debole che può essere ancora ravvisato sul piano normativo: è quello relativo ai permessi individuali per la formazione; non appare, infatti, adeguata, soprattutto se confrontata con importanti esperienze straniere (v. ad esempio il *congé individuel de formation* nel sistema francese) la disciplina legislativa e contrattuale volta a consentire al lavoratore la partecipazione ad attività formative (di istruzione o di formazione professionale) che nascono da esigenze e scelte personali che non necessariamente devono essere in relazione con esigenze manifestate dall'azienda. Come è noto la nostra legislazione sul tema resta ferma a circa trent'anni fa (all'art. 10 dello Statuto dei lavoratori, legge 20 maggio 1970, n. 300) e qualche passo in avanti, peraltro non esaustivo del problema, è previsto nel d.d.l. sui congedi attualmente all'attenzione del Parlamento.

Non è quindi né negli accordi di concertazione (che hanno manifestato grande attenzione per il tema) né nel quadro legislativo che vanno ricercate le cause delle difficoltà che manifesta il sistema formativo italiano (ed in particolare il sistema di formazione professionale) nel tenere il passo con le riforme attuate in altri Paesi.

Il nodo principale va invece ravvisato nell'evidente difficoltà a dare effettività agli accordi ed alle leggi. Il riconoscimento dei meriti dei protocolli di concertazione, non può esimere dal mettere in evidenza anche qualche elemento di debolezza, esplicitamente ammesso, peraltro, dal patto sociale del 22 dicembre 1998, laddove recita che "il Governo riconosce come gli impegni assunti nell'ambito del Patto per il lavoro - del 1996 n.d.r. - siano, in parte, ancora inevasi".

Per un verso ciò è originato dall'ampiezza e complessità degli accordi stessi; per altro verso può essere imputato ad alcune scelte razionali, ma rivelatesi controproducenti nel caso specifico (basti pensare al processo di delegificazione che, invece di semplificare, ha allungato i tempi e reso più complessa la definizione del quadro normativo). Va poi considerato che le procedure amministrative, per quanto semplificate, risultano ancora molto farraginose e che la nostra amministrazione pubblica tende a recepire i cambiamenti assai lentamente. Tra i politologi vi è inoltre chi ha attribuito

tale fenomeno anche alle resistenze al cambiamento espresse da *soggetti sociali e politici* ed alla (conseguente) debole capacità degli esecutivi di controllare l'intero processo riformatore².

In effetti, siamo in presenza di un processo di modernizzazione che si articola in almeno quattro fasi:

- a) il raggiungimento di intese a carattere concertativo tra i pubblici poteri e le parti sociali;
- b) l'approvazione di provvedimenti legislativi, ispirati alle intese di cui al punto precedente, contenenti principi e criteri e che rinviano a norme di secondo livello;
- c) l'emanazione di provvedimenti regolamentari od amministrativi di attuazione dei provvedimenti legislativi;
- d) la realizzazione degli interventi previsti.

Le difficoltà connesse alla emanazione della disciplina legislativa e regolamentare si aggiungono alla tradizionale lentezza della pubblica amministrazione, determinando le difficoltà segnalate.

È positivo, dunque, che per affrontare adeguatamente il problema l'accordo del 22 dicembre 1998 preveda la costituzione presso il Ministero del lavoro di un "comitato consultivo permanente per seguire le fasi applicative della legislazione e della normativa secondaria in materia sociale e del lavoro", ma questa misura non appare risolutiva..

La riforma promessa dal legislatore è dunque in cammino, ma sembra necessaria una determinazione non comune, da parte di tutti i soggetti interessati ed in primo luogo del Governo, per la sua compiuta attuazione.

² E. Guatmini, *La politica del lavoro*, Bologna, 1998, p. 268.