

Cultura del lavoro e formazione.

Una corrispondenza da ricostruire

di Natale Forlani

Sviluppare una riflessione sul rapporto tra formazione e lavoro non è affatto semplice. Per due ragioni. In primo luogo perché il tema è così ampio e complesso da rendere difficile una trattazione esaustiva. In secondo luogo perché la relazione può essere letta e analizzata da una molteplicità di punti di osservazione. È possibile, infatti, considerare la relazione che lega i processi di apprendimento allo sviluppo professionale in una prospettiva pedagogica, stimolando una riflessione sul ruolo che la formazione gioca nella valorizzazione del capitale umano, tema al centro della costruzione di una società della conoscenza e di qualsiasi programma di sviluppo. Se si considera invece la prospettiva istituzionale, la relazione tra formazione e lavoro evoca in Italia un complesso sistema di responsabilità e competenze. La realizzazione di policies che puntino a valorizzare il loro rapporto investe, infatti, (soprattutto nella prospettiva del federalismo fiscale) le responsabilità delle Regioni, ma anche quelle dei Ministeri del lavoro e dell'istruzione, cui si aggiunge il ruolo delle Province per la rete dei servizi per il lavoro. Senza contare la funzione delle Parti sociali con la creazione dei Fondi interprofessionali, la struttura che i corpi intermedi (per dirla come De Rita) si sono dati per affrontare il tema della formazione continua nell'ottica di una "sussidiarietà" funzionale, sostenendo l'azione pubblica per qualificare un settore storicamente debole del sistema formativo italiano. Le due prospettive di analisi appaiono quindi di una complessità e vastità tale da rendere difficile una trattazione sintetica e soprattutto "propositiva", data appunto la complessità degli argomenti e il sistema di vincoli, soprattutto istituzionali, che emergono ogni qual volta si cerca di avanzare proposte migliorative.

— **Natale Forlani** *Presidente Italia Lavoro*

Esiste poi una prospettiva forse meno “nobile” ma non meno utile, che si limita a considerare la formazione come un ingrediente, importante, ma non esclusivo, delle politiche del lavoro. In questo contesto la formazione è, infatti, uno degli strumenti per aumentare i livelli di occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati e per garantire maggiore adattabilità ai mutamenti economici da parte delle imprese. Ad essa si aggiungono le altre politiche attive: i servizi per il lavoro, gli incentivi economici alle assunzioni, i sistemi informativi, le tipologie contrattuali e, infine, l'intero panorama delle politiche passive, altra importante leva delle misure per l'occupazione. Ed è sulla integrazione di tutti questi componenti che si fonda l'essenza di quei modelli di flexsecurity a cui si ispirano tutti i più recenti documenti della Commissione europea e ai quali si richiamano alcune delle sperimentazioni più avanzate dei paesi europei. In questa prospettiva la formazione è un pezzo del puzzle, importante ma non esclusivo, le norme e l'articolazione delle competenze sono un vincolo, l'offerta di formazione è un dato e il rapporto tra formazione e lavoro può essere più facilmente declinato e soprattutto valutato. Ad esempio, se consideriamo la partecipazione ad attività di formazione e riqualificazione come uno dei fattori che determina il successo di una politica del lavoro, misurando quanti lavoratori e disoccupati in uscita dai percorsi di formazione mantengono o trovano lavoro, ciò permette di valutare il contributo occupazionale, magari anche considerando in quanto tempo. Quest'ultimo aspetto, spesso sottovalutato, è invece di grande rilevanza se si pensa che parte dei lavoratori e dei disoccupati percepisce dei sostegni al reddito mentre è in formazione. Da questa angolazione le politiche di formazione assumono una dimensione più concreta, la riflessione si semplifica, è possibile isolare meglio i problemi e, soprattutto, avanzare se non soluzioni almeno proposte per qualificare il rapporto tra formazione e lavoro.

Ovviamente anche seguendo questa prospettiva c'è bisogno di fissare alcuni riferimenti concettuali. Tra gli ancoraggi più interessanti c'è sicuramente quello offerto dal *Libro Bianco sul futuro del modello sociale: la vita buona nella società attiva*. Il testo del Governo, che tocca gran parte dei temi del nuovo modello di welfare, propone una visione della formazione indubbiamente originale, legandola indissolubilmente al lavoro. Alcuni passi sono, a questo proposito, molto chiari:

«Centrale è la valenza educativa e formativa del lavoro - di tutte le esperienze di lavoro - che si esalta attraverso un'integrazione sostanziale tra i sistemi educativi e formativi e il mercato del lavoro, valorizzando modelli

di apprendimento in assetto lavorativo (come il contratto di apprendistato) che possono consentire non soltanto la professionalizzazione (l'apprendimento di un mestiere), ma anche l'acquisizione di titoli di studio di livello secondario o terziario compresi i dottorati di ricerca!».

«Si evidenziano in particolare tre linee di riforma del tradizionale sistema di formazione affinché migliori radicalmente il rapporto tra la spesa e la resa in termini di effettiva capacità di incremento delle competenze. In primo luogo il lavoro deve essere considerato parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona. In secondo luogo l'impresa, l'ambiente produttivo, appaiono il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. La certificazione formale, infine, deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore a prescindere dai corsi frequentati che possono al più costituire mezzo e non prova per l'acquisizione di esse²».

Come è facile osservare, nella prospettiva offerta dal Libro Bianco l'assioma è quello non solo di ridare *valenza educativa e formativa del lavoro* ma anche di immaginare l'impresa e l'ambiente produttivo, come il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. La formazione, in questo contesto, è quindi pienamente integrata nelle politiche per il lavoro e anzi il Libro Bianco, oltre a sottolineare la funzione centrale dei contratti a causa mista (l'apprendistato), richiama come essenziale il ruolo delle Parti sociali nel sostenere tale trasformazione in un'ottica di sussidiarietà, fino a immaginare *sistemi incentivanti i buoni risultati, a partire dal maggiore collegamento tra il premio assicurativo e gli infortuni riscontrati*.

Sul futuro della formazione, nell'ottica proposta dal Libro Bianco sta, in questo periodo, lavorando una Commissione presieduta da Giuseppe De Rita con il compito appunto di aprire un confronto interistituzionale tra Stato e Regioni su come migliorare l'attuale sistema formativo, renderlo più efficace e trasparente, ricostruendo appunto un forte collegamento con la cultura e le esigenze del mondo del lavoro.

Ed è in questo contesto che appare utile ragionare, puntando su tre questioni chiave che possono concorrere, pragmaticamente, a migliorare il rapporto tra formazione e lavoro:

- *la prima è quella dell'integrazione* tra componente attiva e passiva delle politiche del lavoro, cioè la costruzione di un moderno sistema di *welfare to work*, che permetta di coniugare incentivi, servizi e politiche di formazione e riqualificazione ai sostegni al reddito attraverso una personalizzazione delle misure rispetto alle caratteristiche dei target sociali di riferimento (disoccupati e lavoratori sospesi);

- *la seconda è quella della sussidiarietà*, che punta a valorizzare la collaborazione con le Parti sociali nello sviluppo della cosiddetta formazione continua, a cui il testo del Governo si richiama più volte;
- *la terza è quella dello sviluppo dei sistemi informativi*, per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e realizzare una intensa azione di *monitoraggio e valutazione* delle politiche del lavoro (formazione inclusa), utilizzando tutti gli strumenti esistenti per ridurre le asimmetrie informative del mercato, programmare le misure di politica attiva e passiva, valutare sistematicamente i risultati.

Il welfare to work

Il primo tema è ovviamente cruciale. L'esigenza di una riforma degli ammortizzatori sociali è oggi largamente condivisa e gran parte delle recenti disposizioni normative e dei diversi disegni di legge recano nell'introduzione la dizione "in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali". Più volte dal Ministro del Lavoro è stato richiamato il fatto che, nell'attuale contesto di crisi e alla luce dei forti vincoli di bilancio, tale riforma è oggi improponibile ed è difficile dargli torto. L'azione del Governo, in questa fase, si è concentrata sulle emergenze, prima fra tutte quella di evitare una emorragia di occupazione, garantendo risorse per gli ammortizzatori sociali "tradizionali". Tuttavia, proprio per garantire in futuro le condizioni della riforma, è necessario fin da subito sperimentare una più forte integrazione tra politiche attive e passive, garantendo che le risorse destinate agli attuali ammortizzatori sociali (soprattutto per quelli in deroga e la mobilità) siano accompagnate da migliori servizi per il lavoro (pubblici e privati), siano collegate alle politiche formative e all'orientamento, dando vita a un vero sistema di *welfare to work* che permetta di personalizzare le diverse misure per i diversi target sociali.

L'approvazione della Legge 2/09, in base all'articolo 19, fissa il principio che tutti coloro che beneficiano di sostegni al reddito (sia i disoccupati sia i lavoratori in costanza di rapporto di lavoro) debbano partecipare a interventi di politica attiva - ossia ad attività di riqualificazione e formazione - e debbano accettare un'offerta di lavoro congruo, pena la perdita del sostegno al reddito. La norma rappresenta, quindi, una formidabile occasione per mettere a punto quel sistema di servizi e politiche essenziale per sostenere, in futuro una riforma degli ammortizzatori sociali. Del resto, come è noto, il pericolo maggiore, nel dar vita a un moderno sistema di flexsecurity, è che i lavoratori che percepiscono un sostegno al reddito restino troppo a lungo nel bacino dell'assistenza (si pensi ad esempio a cosa succede

oggi con la Mobilità lunga o con le deroghe) o che vengano spinti verso il lavoro nero. Un sistema che non preveda un rapido reinserimento almeno di una parte consistente dei lavoratori beneficiari di sostegni al reddito, non sarebbe economicamente sostenibile.

Il principio del rapporto tra politiche attive e passive era già presente nel nostro ordinamento, ma con la Legge 2/09 tale relazione viene esplicitata con una seconda importante ricaduta: spingere lo Stato e le Regioni a una stretta cooperazione interistituzionale (gli accordi recenti vanno in questa direzione), per la costruzione di un sistema di servizi e la predisposizione di un'offerta formativa che renda applicabile il dispositivo normativo, responsabilizzando anche i Fondi Interprofessionali e gli Enti Bilaterali nel raggiungimento dell'obiettivo di fornire a tutti i beneficiari di sostegni al reddito effettive opportunità di qualificazione, riqualificazione e di lavoro. Il primo obiettivo per valorizzare il rapporto tra formazione e lavoro è quindi quello di applicare la nuova Legge 2/09 e di mettere le basi per un moderno sistema di *welfare to work*. Ovviamente non si parte da zero poiché non mancano le sperimentazioni anche su larga scala, come documentano i risultati del Programma PARI di Italia Lavoro che in questi anni ha dimostrato come è possibile garantire una governance del sistema adeguata e una rete di servizi funzionale a collegare le politiche passive a quelle attive.

Formazione continua, centralità dell'impresa e sussidiarietà

Il secondo tema è quello della sussidiarietà e del contributo che le Parti sociali possono dare allo sviluppo di un miglior rapporto tra formazione e lavoro. Storicamente, come sostiene da anni De Rita, i corpi intermedi hanno svolto un ruolo centrale nei processi di sviluppo e oggi sono i protagonisti di una nuova offerta di servizi e politiche formative. Sebbene non manchino criticità e problemi con i Fondi Interprofessionali le Parti sociali sono oggi il principale attore degli interventi di formazione continua. Sindacati e associazioni dei datori di lavoro, nella cooperazione, nell'artigianato, nel lavoro autonomo e professionale, oltre che nella grande impresa, svolgono un ruolo chiave non solo nella contrattazione ma anche come soggetti d'offerta. Questo ruolo va potenziato e qualificato soprattutto nell'ottica suggerita dal Libro Bianco. L'idea di una sussidiarietà tra l'attore pubblico e i corpi intermedi, nella ricostruzione di un nuovo rapporto tra formazione e lavoro è, infatti, oggi molto più praticabile che in passato perché poggia su una corrispondenza di interessi e una convergenza di convenienze, laddove il soggetto pubblico è interessato ad aumentare la partecipazione ad attività formative professionalizzanti e le Parti sociali a valorizza-

re le competenze delle risorse umane nei contesti produttivi e di lavoro, in attesa di nuovo forte ciclo di sviluppo. Anche in questo caso gli strumenti già esistono e i Fondi Interprofessionali sono potenzialmente in condizione di accettare questa sfida. Il tema è già da tempo in discussione sia nel contesto delle relazioni industriali sia nel dibattito parlamentare. Ma anche in questo caso, oltre al confronto istituzionale e a quello contrattuale, c'è già da oggi un terreno su cui sperimentare tecnicamente tale collaborazione ed è, ancora una volta, quello introdotto dalla Legge 2/09, che coinvolge i Fondi interprofessionali e gli enti Bilaterali nello sviluppo di un'offerta specifica di politiche formative e di servizi ai lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali.

Si tratta, quindi, di ragionare operativamente su quali siano gli strumenti più adeguati per garantire tale partecipazione nello sviluppo di un nuovo sistema di *welfare to work*. Sono in atto, anche in questo campo, numerose sperimentazioni (ad esempio nel settore farmaceutico) ed è doveroso ripartire da quanto di buono si è fatto in questi anni. Anche il tema dell'apprendistato, nella sua nuova articolazione su tre livelli, costituisce una importante area di sviluppo della sussidiarietà e sarebbe estremamente utile ipotizzare programmi mirati a qualificare il sistema d'offerta in termini di servizi ed opportunità formative, per dare appunto all'impresa una nuova centralità formativa che il Libro Bianco ha richiamato più volte.

Sistemi informativi, monitoraggio e valutazione

Il terzo ambito di intervento, per certi versi quello più tecnico e spesso sottovalutato, è quello dedicato allo sviluppo dei sistemi informativi, del monitoraggio e della valutazione della qualità delle politiche del lavoro e quindi della formazione. Al tema, considerato strategico anche da Marco Biagi, era stata dedicata una parte consistente del Dlgs. 276/03. La capacità di far circolare le informazioni sulla domanda e sull'offerta di lavoro tra i diversi attori del sistema, con l'obiettivo di ridurre quelle asimmetrie informative che "limitano gli scambi" e lo sviluppo degli strumenti necessari a monitorare e a valutare la qualità delle politiche del lavoro, la loro efficacia, la loro capacità appunto di aumentare l'occupabilità, l'adattabilità, e le pari opportunità, per lavoratori e imprese erano stati posti al centro della riforma Biagi.

Con l'introduzione della Borsa Continua Nazionale del Lavoro era stata definita l'impalcatura di un sistema informativo che permettesse un più facile accesso alla domanda di lavoro e consentisse di far circolare più agevolmente l'offerta, attraverso le tecnologie della rete. Tuttavia la diffi-

cile fase del decentramento amministrativo e le difficoltà a far dialogare i diversi sistemi regionali ha rallentato la costruzione della BCNL. Un limite che ha inibito la circolarità delle informazioni e non v'è dubbio che la questione di un sistema efficace di incontro tra domanda e offerta dovrà essere ripreso.

Ma c'è un ambito, invece, in cui il sistema informativo federato ha funzionato benissimo e che ne fa una tra le migliori esperienze europee, quello cioè dell'introduzione della comunicazione unica on line. Oggi le imprese sono in grado, utilizzando la rete messa a disposizione proprio dalla *Borsa continua del lavoro*, di comunicare on line le assunzioni, le cessazioni, le trasformazioni e le proroghe dei rapporti di lavoro. Si tratta di un risultato straordinario che da solo valorizza senza tutti gli investimenti sostenuti. Innanzi tutto le comunicazioni obbligatorie on line - attive dal febbraio 2008 - rappresentano una effettiva semplificazione amministrativa, obiettivo questo di grande rilevanza per le imprese. In secondo luogo hanno dato vita a un sistema informativo sul mercato del lavoro che permette di monitorare in tempo reale i flussi di ingresso e in uscita, garantendo una serie di informazioni "in tempo reale" di straordinaria utilità nella programmazione delle politiche e nel monitoraggio del mercato del lavoro. Grazie alle comunicazioni obbligatorie on line è possibile, infatti, rilevare la domanda di lavoro delle imprese, le tipologie e le durate dei contratti, i settori interessati da licenziamenti collettivi e individuali, il tutto per livelli territoriali che arrivano ai bacini comunali, tacciando, grazie al Codice fiscale, le singole traiettorie dei lavoratori. Ed è in questi termini che il nuovo *sistema informativo del lavoro* consente di sviluppare una valutazione e un controllo accurati sulle politiche del lavoro e della formazione. È, infatti, possibile, oggi, valutare con grande precisione se un soggetto che ha svolto una determinata attività formativa abbia o meno trovato lavoro in un certo intervallo di tempo, operazione questa che in passato era risultata difficile ed estremamente costosa. Oggi grazie a tale patrimonio informativo è possibile verificare l'efficacia reale delle politiche attive del lavoro: Regioni e Province possono seguire un disoccupato iscritto ai servizi per l'impiego in tutte le fasi della transizione al lavoro e verificare se le politiche attive messe in campo abbiano o meno agito sui suoi livelli di occupabilità e in quanto tempo. Insomma una vera e propria rivoluzione copernicana per la valutazione e il monitoraggio, che può permetterci, finalmente, anche di valutare la qualità dell'offerta di servizi e di formazione distinguendo tra chi disperde le risorse pubbliche e chi invece è in grado di garantire servizi e politiche di qualità.

Recentemente il sistema informativo del lavoro si è arricchito di una seconda importantissima componente: quella relativa alla Banca Dati INPS dei percettori di ammortizzatori sociali secondo quanto disposto dalla direttiva del Ministro del Lavoro e dalla Legge 2/09. La banca dati dell'istituto di previdenza, fornisce uno strumento di enorme rilevanza perché permette non solo di rappresentare la platea dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali o di sostegni al reddito, ma anche di rilevare in quali politiche attive essi siano stati impegnati, rilevando per altro la spesa sostenuta dallo Stato e dalle Regioni. Ai fini del monitoraggio e della valutazione quindi il patrimonio informativo esistente permette di fare un vero e proprio salto di qualità. Permette allo Stato, ad esempio, la definizione degli standard di prestazione, consentendogli in futuro di definire in modo estremamente puntuale i livelli essenziali di prestazioni (anche nella formazione) che con il federalismo fiscale assumeranno un ruolo centrale. Alle Regioni, invece, il nuovo sistema informativo offre la possibilità di sviluppare una accurata analisi dell'efficacia delle politiche attive e in particolare della formazione in termini di occupabilità, consentendogli di controllare, con grande accuratezza, la qualità degli enti e organismi accreditati finanziati con risorse pubbliche. La qualificazione del rapporto tra formazione e lavoro passa anche da qui: dalla possibilità, cioè, di individuare ciò che funziona e ciò che non funziona, dalla capacità di fare selezione e condensazione della variegata offerta formativa, sulla base della qualità e dei risultati raggiunti. Anni fa il Censis, in un bel rapporto sulla formazione professionale usò un titolo di grande effetto per raccontare la proliferazione di enti e di soggetti finanziati da risorse pubbliche ma di dubbia qualità. Il titolo era *La festa formativa*. Oggi sarebbe possibile invertire quella tendenza e ricordare a tutti che *la festa è finita*.

note

¹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, maggio 2009, pag. 42.

² *Ivi*, pag. 43.