

## **L'integrazione delle politiche e degli strumenti per la formazione continua**



## **L'integrazione delle politiche e degli strumenti per la formazione continua**

Il processo di integrazione tra risorse pubbliche e risorse dei Fondi paritetici interprofessionali dal 2007 a oggi ha vissuto diverse fasi, con rallentamenti ed accelerazioni dovute essenzialmente a situazioni contingenti. L'andamento non lineare di tale processo è riconducibile a diversi fattori, non ultimo la fase di crisi che ha indubbiamente polarizzato l'attenzione delle amministrazioni e delle Parti sociali verso altri obiettivi; tuttavia, la stessa crisi, in alcuni territori, ha rappresentato un valido banco di prova per nuove forme di integrazione. In particolare si rammentano le esperienze, orientate dalla normativa, tese a ottimizzare e integrare le risorse gestite da soggetti pubblici e privati – inclusi i Fondi paritetici – per l'erogazione di servizi e supporti ai target colpiti dalla crisi e non coperti dagli strumenti ordinari di welfare.

Tutte le esperienze di integrazione fin qui condotte, sia legate agli interventi di contrasto alla crisi che di tipo ordinario, sul piano operativo hanno avuto essenzialmente natura di sperimentazione, come del resto è testimoniato dalle esigue risorse complessivamente stanziare dalle parti, che non superano i 15 milioni di euro, considerando anche le iniziative ancora in fase di avvio.

L'esigenza di integrare gli strumenti di supporto alla formazione è indubbiamente crescente, in quanto consente di superare la visione frammentata, e per molti aspetti differita, degli interventi sulle imprese e sui lavoratori: proprio al fine di favorire uno sviluppo competitivo del sistema diviene sempre più strategico considerare l'impresa nella sua interezza e spingere l'offerta di formazione a pianificare interventi sempre più organici, che coinvolgano in modo sintonico i diversi livelli dentro e fuori l'impresa: dai dipendenti, ai consulenti fino agli imprenditori stessi. In realtà la sfida dell'integrazione, oltre a entrare in una fase a regime, dovrebbe orientarsi a costruire strumenti e servizi sempre più sofisticati, operando secondo una dimensione di rete coordinata tra soggetti eroganti servizi e risorse. In questa prospettiva potrebbe essere strategico ampliare gli accordi e le intese tra i soggetti che finanziano la formazione, considerando anche target al momento esclusi dalle iniziative di integrazione ma legati al ruolo di attivatori di reti sui territori, dai manager di rete ai vari professionisti che possiedono un'expertise rilevante, soprattutto per lo sviluppo delle micro e delle piccole imprese.

### ***Le tappe del processo e le esperienze sui territori***

A partire dall'Accordo Tripartito tra Ministero del Lavoro, regioni e Parti sociali dell'aprile del 2007, il processo di integrazione nei territori si è contraddistinto in diverse fasi, ciascuna caratterizzata da peculiarità:

- a. *Stipula di accordi quadro tra regioni e Parti sociali*** – Questa fase, originata dall'Accordo Tripartito, ha visto la stipula di accordi che hanno declinato sul piano territoriale i punti definiti a livello nazionale. In tal senso gli accordi hanno visto quasi sempre coinvolte tutte le Parti sociali operanti a livello territoriale o che prendevano parte a tavoli di concertazione già esistenti sui

temi della formazione continua. Nel biennio 2007-2008 sono stati stipulati accordi in 8 regioni: Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Liguria, Marche, Umbria, Campania. Questi, con caratteristiche simili, non hanno avuto una diretta natura operativa e hanno istituito, generalmente, Osservatori ad hoc o Tavoli comuni per la condivisione di informazioni utili alla programmazione delle attività.

**b. Accordi operativi tra regioni, e in alcuni casi province con delega alla formazione continua, e singoli Fondi o Parti sociali (fase 2008–2011)** – Tali accordi, in taluni casi, sono stati avviati con l'esigenza di concentrare risorse di diversa provenienza per favorire interventi integrati di politiche attive e passive a contrasto della crisi, generalmente rivolti a lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni non solo in deroga, in mobilità o con contratti a termine delle imprese aderenti. Gli accordi di natura bilaterale sono stati stipulati anche in ambiti territoriali in cui in precedenza non era stato siglato alcun accordo generale, come definito al punto precedente.

In alcune esperienze il processo di integrazione ha visto coinvolte anche Fondazioni o istituzioni private, come le Banche. In generale accordi bilaterali, non solo focalizzati sulle misure anticrisi, sono stati avviati in Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Liguria e Sicilia in alcune province di queste stesse regioni. Gli accordi presentano quasi sempre natura bilaterale e coinvolgono il singolo territorio e la singola parte sociale o il singolo Fondo interprofessionale. Nei casi già sperimentati, in genere, le parti definiscono ciascuna una quota (normalmente paritaria) di finanziamento per la formazione delle imprese, che può essere così rivolta contemporaneamente sia agli stessi imprenditori o lavoratori autonomi che collaborano in impresa (prevalentemente fondi FSE disposti dalle regioni o province) che ai dipendenti (attraverso i Fondi interprofessionali).

Nonostante le numerose vischiosità e resistenze palesate in alcuni specifici territori, soprattutto del Sud, la centralità del processo di integrazione è stata ribadita a livello nazionale dall'Intesa tra Governo, regioni, province autonome e Parti Sociali del 17 febbraio 2010 "*Linee guida per la Formazione nel 2010*", laddove:

*“Le parti si impegnano, altresì, anche attraverso una valutazione a livello territoriale dell'impiego delle risorse destinate alla formazione, comprese quelle dei Fondi interprofessionali, a promuovere per il 2010 una più efficiente sinergia tra le risorse pubbliche e quelle private per la formazione con l'obiettivo di sostenere l'occupabilità delle persone nell'ambito degli interventi che si renderanno necessari per salvaguardare il capitale umano.”* Nel caso specifico è evidente il richiamo all'esigenza di disporre di maggiori strumenti per il superamento della fase di crisi, ma allo stesso tempo viene riconosciuta la maggiore efficacia di un modello di sostegno alla formazione e all'apprendimento che, compatibilmente con la complessità dei problemi e con la carenza crescente di risorse pubbliche, agisca secondo una logica di complementarità sempre più stringente tra i soggetti di supporto alle imprese e ai lavoratori.

Di seguito si riportano in sintesi alcune sperimentazioni di integrazione già realizzate negli ultimi anni o in corso, esemplificative per gli ambiti e per le articolazioni operative.

La *Regione Toscana*, a seguito dell'accordo con le parti sociali risalente a prima del 2008, ha avviato una serie di iniziative di tipo bilaterale. Le ultime, tra il 2009 e il 2011, hanno portato alla sigla di intese separate con 3 Fondi (Fon.Coop, Fondo Artigianato e Fondimpresa) che prevedono

interventi anche a contrasto della crisi – con previsione di integrazione tra politiche attive e passive. Nel dettaglio:

- i Fondi hanno finanziato la formazione di lavoratori in CIG in deroga, attraverso appositi avvisi;
- i lavoratori hanno beneficiato di un primo intervento di politica attiva presso i Centri per l'Impiego (in particolare orientamento, colloqui informativi).

Già prima di queste iniziative, si rammenta la prima sperimentazione che la Regione ha condotta nel 2008 in cui sono stati finanziati piani integrati di formazione rivolti a tutte le figure professionali presenti in impresa. In particolare i fondi che vi hanno partecipato hanno finanziato la formazione per i dipendenti, mentre la Regione, tramite il FSE, ha finanziato la formazione per i collaboratori e soprattutto per gli imprenditori delle stesse imprese coinvolte dai Fondi.

La Regione Lombardia ha siglato due Protocolli di Intesa:

- nel marzo 2010 con CONFAPI Lombarda, Cgil, Cisl e Uil, prevedendo un impegno del Fondo Formazione per le PMI per finanziare la formazione dei dipendenti e della Regione per imprenditori e apprendisti;
- nel luglio 2010 con Formazienda; il Protocollo ha previsto il finanziamento della formazione dei dipendenti, compresi quelli in CIG in deroga, da parte del Fondo e per gli imprenditori e i lavoratori autonomi da parte della Regione. Il valore complessivo è stato pari 2 milioni di euro ripartiti per il 50% a carico del Fondo e 50% della Regione. Nell'accordo sono stati definiti inoltre la tipologia degli interventi formativi, i servizi propedeutici e accessori alla formazione e le misure di sostegno al reddito, rinviando al perfezionamento di un Avviso congiunto la definizione degli ambiti, delle azioni e delle regole del programma d'intervento.

A queste iniziative si affianca la sperimentazione avviata nel maggio del 2011. La Regione ha pubblicato un "*Invito pubblico per una manifestazione di interesse alla realizzazione di attività formative integrate di formazione continua tra regione Lombardia e Fondi paritetici interprofessionali*". Nell'iniziativa viene previsto uno stanziamento regionale a valere su fondi Legge 236/93 (Decreto di riparto del Ministero del Lavoro e delle PS n. 202 del 2010) per un massimo di 1 milione di euro per ciascun Fondo che intenda parteciparvi: l'impegno da parte dell'amministrazione è comunque del 50% a fronte del co-finanziamento del restante 50% da parte del singolo Fondo. La quota regionale consentirebbe di far partecipare all'iniziativa le imprese non aderenti ai Fondi e di coinvolgere anche gli imprenditori. Dal punto di vista amministrativo si prevede che siano i Fondi ad avviare, gestire e rendicontare, attraverso appositi bandi, il processo. Inoltre è prevista la certificazione delle competenze secondo il sistema vigente in regione Lombardia. All'invito hanno risposto 9 Fondi a cui la Regione conferirà le risorse ex lege 236/93 in modo da consentire la pubblicazione dei relativi avvisi.

La Regione Emilia Romagna ha stipulato due accordi, il primo con il Fondo For.Te nel dicembre 2010, il secondo con il Fondo Fon.Ter. nel febbraio 2012. Entrambi hanno natura essenzialmente di programmazione e riprendono in alcuni punti l'accordo complessivo siglato tra Regione e Parti sociali. In questo ambito i Fondi riconoscono il sistema di accreditamento regionale e nelle proprie iniziative tendono verso una "*progettazione delle azioni formative di qualità, (...) verso una strutturazione per unità di competenze/figure professionali e la possibilità di*

*formalizzare e certificare le competenze acquisite nei diversi percorsi.”. Dal canto suo la Regione amplia “l’offerta formativa, mette in sinergie le diverse forme di finanziamento (...)”. Congiuntamente Fondi e Regione si impegnano sul tema dello scambio informativo, occupandosi in particolare di: “sperimentare (...) monitorare i processi messi in campo (...) fornire reciprocamente i dati sulle attività svolte, valutare congiuntamente gli esiti”. Negli accordi non vengono assunti impegni finanziari finalizzati alla sperimentazione di un utilizzo integrato di risorse.*

La Regione Sicilia nel 2011 sta procedendo ad accordi di tipo bilaterale o con singoli Fondi o con singole Parti sociali espressioni dei Fondi stessi. E’ il caso di due distinte intese: una prima operata con Confprofessioni, ove all’interno del protocollo, “per il coordinamento della programmazione delle attività finalizzate al riconoscimento del comparto degli studi professionali ed al sostegno della formazione continua” le parti concordano di “sostenere la Regione Sicilia nella realizzazione di modalità operative per la definizione di accordi con Fondoprofessioni – in raccordo con gli orientamenti del costituendo Osservatorio regionale e dell’Osservatorio Nazionale per la formazione continua – al fine di realizzare un sistema integrato e coordinato di formazione continua nel comparto delle professioni intellettuali che aumenti le competenze delle persone, delle strutture produttive e delle organizzazioni”. Fondoprofessioni, nello specifico, è chiamato, inoltre, a “favorire la presenza in Regione di propri referenti, nell’ambito delle scelte definite dal Fondo stesso”. Una seconda tipologia di intesa prende avvio da una cosiddetta “indagine conoscitiva” per l’offerta di servizi erogabili dai Fondi interprofessionali. La Regione ha richiesto ai Fondi la disponibilità, tramite la presentazione di un apposito progetto, a fornire formazione, a partire da quella obbligatoria per legge, per i dipendenti del Dipartimento Azienda Regionale Foreste Demaniali. La peculiarità della richiesta ha visto l’interesse di Fondo Dirigenti PMI, Fon.Coop, Fondazienda, For.Agri, Fondartigianato, Fon.Ar.Com e Fonditalia. Quest’ultimo, a seguito di un’analisi comparativa delle caratteristiche delle offerte pervenute, è stato scelto per l’erogazione dei servizi di formazione. Va rilevato come il servizio non comporta alcun contributo finanziario da parte della Regione.

La Regione Liguria ha istituito un Tavolo di lavoro in attuazione del Protocollo di intesa tra Regione, Province e Parti sociali regionali per la programmazione e l’integrazione delle attività di formazione continua. Tale organismo ha prodotto nel 2011 un documento condiviso sulle “Modalità per una programmazione integrata delle risorse da destinare alla formazione continua”, che prevede 5 potenziali ipotesi di integrazione: 3 di esse sono definite sulla base di un approccio complementare di integrazione (la Regione si rivolge a target diversi da quelli definiti dai Fondi, finanzia attività non previste – di sistema, di comunicazione ecc. – su settori non coperti dai Fondi); le rimanenti 2 ipotesi si fondano su di un approccio addizionale (intervenedo sugli stessi target, tipologie di attività e settori economici di competenza dei Fondi). Ciascuna delle cinque ipotesi è stata analizzata evidenziandone i punti di forza e le criticità, la praticabilità immediata o le necessità di sviluppo ulteriore. Alcune di queste ipotesi fanno riferimento all’opportunità di erogazione di voucher quale strumento flessibile e facilitante l’integrazione sul piano delle modalità e dei tempi.

Sul piano operativo la Regione ha proceduto con la sottoscrizione di un primo accordo con il Fondo Formazienda, nel gennaio 2012. L’accordo prevede l’emissione di un dispositivo congiunto della Regione e del Fondo per la formazione di dirigenti, lavoratori e lavoratrici con contratto di lavoro dipendente e altre forme contrattuali (comprendenti l’apprendistato), di imprenditori e

imprenditrici. Si prevede anche il finanziamento di attività propedeutiche o comunque annesse alle iniziative formative.

Le risorse che verranno stanziare dalla Regione, saranno utilizzate per sostenere azioni di formazione a favore di target di destinatari e/o interventi non finanziabili con le risorse del Fondo. L'accordo non entra nel merito degli importi per il finanziamento delle iniziative, rimandando a successivi dispositivi congiunti.

Diversa è l'iniziativa promossa dalla *Provincia di Genova*. La Direzione Politiche formative e del Lavoro ha promosso nel 2010, attraverso avviso pubblico FSE 2007-2013 Asse I, interventi a sostegno della definizione dei bisogni formativi di imprese per la definizione di piani formativi (piani di fattibilità), ovvero la predisposizione di 20 progetti di piani di fattibilità, ovvero progetti di analisi dei fabbisogni formativi e delle professionalità, finalizzati alla successiva realizzazione di piani formativi interaziendali riferiti a: 1) tecnologie per l'efficienza energetica, il risparmio e la produzione di energia da fonti rinnovabili (progettazione, installazione, manutenzione, ecc); 2) attività nell'ambito del porto; 3) interventi di formazione generale (secondo la definizione usata per il regime di aiuti in esenzione) rivolti trasversalmente rispetto a settori e comparti economici definiti (es: commercio, logistica, sociale, turismo, ICT, ecc).

La realizzazione delle attività formative prevede la possibilità di integrazione delle risorse finanziarie da parte di altri soggetti (es. Fondi Paritetici Interprofessionali) la cui individuazione è a cura dei promotori dei Piani stessi. Le attività, al momento della redazione del presente contributo, sono ancora in corso; almeno 4 dei 20 progetti finanziati prevedono l'integrazione con altre fonti di finanziamento, in primo luogo con i Fondi Interprofessionali.

Nel maggio del 2011, infine, è stata raggiunta un'Intesa trilaterale tra *Provincia di Benevento*, Fonditalia, FederTerziario. La finalità è quella di sperimentare un programma di formazione continua rivolto a figure professionali impegnate nella manutenzione dei corpi idrici superficiali. Si prevede un ruolo specifico per ciascuno dei soggetti coinvolti:

- Federterziario avrà il compito di creare percorsi formativi e di orientamento per addetti alla sorveglianza e alla manutenzione dei corsi d'acqua;
- Fonditalia approverà e co-finanzierà gli specifici piani di formazione (in particolare sono previste 400 ore di formazione);
- la Provincia di Benevento assumerà la gestione e il coordinamento dell'iniziativa e fornirà il necessario supporto tecnico e istituzionale.

Nelle pagine seguenti si schematizzano le caratteristiche salienti di tre modelli di integrazione operata dalle Amministrazioni regionali o provinciali: la prima esperienza di integrazione, condotta in Toscana nel 2008-2009, e le due recenti sperimentazioni, ancora in corso, della Regione Lombardia e della Provincia di Genova.

Tabella 1 – Alcune caratteristiche connotanti le esperienze di integrazione

<b>Esperienze di integrazione</b>	<b>Periodo della sperimentazione</b>	<b>Presenza di precedenti accordi di integrazione con PPSS</b>	<b>Presenza di precedenti accordi di integrazione bilaterali con singoli Fondi coinvolti nella sperimentazione</b>	<b>Modalità di gestione</b>	<b>Presenza di altri soggetti/fonti coinvolti nell'integrazione</b>	<b>Intermediazione da parte dell'offerta formativa</b>
<b>Regione Toscana</b>	2009	Si	Si	Risorse gestite con provvedimenti separati	No	Forte per alcuni casi
<b>Regione Lombardia</b>	In corso	Si	Si	Conferimento risorse ai Fondi che gestiscono con proprie procedure	No	Non definibile
<b>Provincia di Genova</b>	In corso	No	No	Risorse gestite con provvedimenti separati: per la parte della Provincia utilizzo di Piani di fattibilità	Si	Determinante



Tabella 2 – Impegni delle Amministrazioni e dei Fondi coinvolti

Esperienze di integrazione	Impegno da parte dell'Amministrazione				Impegno da parte dei Fondi		
	Fonte di finanziamento	Target coperto	Veicolo di finanziamento	Importo	Target coperto	Veicolo di finanziamento	Importo
<b>Regione Toscana</b>	FSE	Titolari di impresa e collaboratori di imprese aderenti ai Fondi	Avviso per le sole risorse FSE	2,1 milioni (circa 2/3 del contributo totale)	Imprese aderenti e target previsti dalla normativa	Secondo le prassi di finanziamento dei Fondi	Circa 1 milione (un terzo del contributo totale)
<b>Regione Lombardia</b>	236/93	Titolari di impresa e imprese non aderenti ai Fondi	Conferimento attraverso atto pubblico delle risorse ai Fondi	Circa 9 milioni (50% del contributo totale)	Imprese aderenti e target previsti dalla normativa	Piani formativi attraverso Avvisi dei Fondi	Circa 9 milioni (50% del contributo totale)
<b>Provincia di Genova</b>	FSE	Non definito ad hoc per i piani integrati	Piani di fattibilità	Circa 1 milione	Imprese aderenti e target previsti dalla normativa	Conto aziendale	Al momento non quantificabile (inferiore rispetto all'importo dell'Amministrazione)



Tabella 3 – Distintività dei modelli di integrazione

<b>Esperienze di integrazione</b>	<b>Modello di integrazione</b>	<b>Processo formativo integrato (nei tempi e nei modi)</b>	<b>Ricaduta per l'impresa (possibilità di pervenire ad un piano integrato di sviluppo dell'impresa)</b>
<b>Regione Toscana</b>	Predeterminato nei tempi di realizzazione e di interlocuzione tra i soggetti coinvolti	Prevalente differimento dei tempi di coinvolgimento per i target	Potenziale
<b>Regione Lombardia</b>	Predeterminato in base alle regole dei singoli Fondi	Ipotizzabile una sincronia di tempi e di modalità condivise tra target/impresе	Elevato
<b>Provincia di Genova</b>	Lasciato libero, con una parziale predeterminazione dei settori economici di intervento	Il piano di fattibilità può garantire l'integrazione di tempi e modalità	Potenziale