

sugli strumenti della programmazione regionale e cofinanziata dal FSE e sulla Legge 236/93 articolo 9 comma 3.

La legge 236/93, attraverso i decreti attuativi del Ministero del Lavoro degli ultimi 4 anni (D.D. 296/03, D.D. 243/04, D.D. 107/06 e D.D. 40/07) ha introdotto tra le priorità di intervento oltre che i lavoratori delle imprese minori, i lavoratori senza titolo di studio o con titolo inadeguato, con contratti “flessibili” ex lege 30/2003 anche i lavoratori over 45.

In particolare, negli ultimi due Decreti adottati (D.D. 107/2006 e D.D. 40/07) che tra l'altro prevedono un ingente stanziamento di risorse pari a circa 250 milioni di euro, si è deciso di indicare la priorità degli over 45 solo nel caso di iniziative formative a domanda individuale, rinunciando a dare indicazioni specifiche sui target per i Piani formativi.

Questo cambiamento di strategia rispecchia la necessità di favorire l'accesso alla formazione da parte del segmento dei lavoratori anziani secondo un approccio più individualizzato e flessibile.

I dati di monitoraggio tuttavia restituiscono una situazione in cui la formazione continua non sembra trovare ancora adeguato spazio applicativo per il target dei lavoratori maturi. Ad esempio, rispetto alle scelte regionali nell'impiego delle risorse dei Decreti 243/06 e 107/06 la partecipazione degli ultra quarantacinquenni risulta mediamente sotto il 20% (unica eccezione il Veneto dove i beneficiari over 45 dei voucher finanziati sono stati oltre il 28%).

Per quanto concerne il FSE, la nuova programmazione 2007-2013 concentra la propria attenzione sulle coorti di età matura specie tra gli ultra cinquantenni e prevede spesso un intervento più organico e mirato sui principali gruppi target. Tale impulso si giustifica alla luce di due principali motivazioni. In primo luogo, in ragione del progressivo incremento dei lavoratori occupati in età matura: riferendosi ad esempio alla specifica classe di età 55-64 anni, i lavoratori occupati sono aumentati proporzionalmente, nel decennio 1995-2005, dell'1,5% nelle regioni dell'Obiettivo *Convergenza* e del 3,6% nelle regioni dell'Obiettivo *Competitività Regionale e Occupazione* (vedi Tabella 5.8). In secondo luogo, per compensare i modesti risultati ottenuti nel primo triennio della scorsa programmazione, che evidenziavano una ridotta partecipazione degli over 45 alla formazione nella misura del 12% della popolazione complessiva interessata⁶¹,

Tabella 5.8 – Persone occupate in età 55-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (in %)

Annualità	Obiettivo Convergenza	Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione
1995	30,7	27,6
1996	31,3	27,7
1997	30,9	26,9
1998	31,1	26,5
1999	30,2	26,7
2000	30,8	26,6
2001	31,8	26,6
2002	32,6	27,6
2003	33,1	29,3
2004	31,5	30,2
2005	32,2	31,2

Fonte: Istat RTFL 1995-2003. RCFL 2004-2005

⁶¹ Cfr. QCS Obiettivo 3, Decisione della Commissione C(2004) 197 1967, pagina 79.

L'impulso fornito dalla rinnovata SEO si era già trasferito anche nella revisione di metà periodo dei POR, in particolare nelle linee di intervento che fanno riferimento all'Asse D per la formazione continua e all'Asse C per quanto attiene all'istruzione e la formazione permanente.

Nel QCS dell'Obiettivo 1 emerge l'esigenza di un maggiore raccordo e razionalizzazione di tutti gli strumenti finanziari che, unitamente al FSE, sostengono la formazione continua per garantire un'effettiva copertura dei fabbisogni espressi da tutti i soggetti presenti nel mercato del lavoro, compresi quindi i lavoratori anziani.

Nel QCS dell'Obiettivo 3 il recepimento dell'impulso della nuova SEO si evidenzia con un più immediato invito alla promozione dell'invecchiamento attivo e della permanenza nel mercato del lavoro.

Un'interessante iniziativa concepita e realizzata a livello regionale nell'ambito del FSE è il Progetto "AGE UP: l'integrazione", descritto sinteticamente nel Box 5.3.

Box 5.3 – Il progetto "AGE UP: l'integrazione"

Il progetto AGE UP è un'azione di sistema rivolta ai lavoratori over 45, realizzata con il contributo finanziario del FSE 2004/2005 Obiettivo 3 Asse D Misura 1 della Regione Emilia-Romagna, progettata e gestita da un'ATI formata da IAL Emilia Romagna (mandatario e coordinatore dell'iniziativa) e dai mandanti ECAP ER (CGIL), ENFAP ER (UIL), ECIPAR ER (CNA), Fondazione Aldini Valeriani Bologna, Nuovo CESCOT ER (Confesercenti).

L'importo complessivo del progetto è di 628.524,00 euro, di cui 571.346,00 dal finanziamento pubblico e 57.178 euro di cofinanziamento da parte dei soggetti attuatori e delle imprese partecipanti. Il progetto ha previsto analisi di contesto (indagine quali-quantitativa sui lavoratori over 45 nella regione, indagine qualitativa sulle imprese finalizzata soprattutto ad individuare gli ambienti lavorativi in cui gli over 45 rischiano maggiormente l'obsolescenza), azioni di integrazione (coordinamento tra le diverse iniziative previste dal progetto, azioni di informazione e sensibilizzazione) e la realizzazione di azioni formative rivolte ai lavoratori over 45.

Complessivamente sono stati coinvolti circa 270 lavoratori (appartenenti a poco meno di 60 imprese) in 24 differenti percorsi formativi (sia con contenuti tecnico professionali sia relativamente alle competenze trasversali) per un totale complessivo di più di 28.000 ore di formazione.

Inoltre si è costruito un sito web di progetto utilizzato anche per la formazione dei facilitatori e si sono effettuati due percorsi formativi di 40 ore ciascuno rivolti ai facilitatori (circa 25) coinvolti nella formazione dei lavoratori attraverso la metodologia Tandem. Quest'ultima è stata sviluppata ed in parte sperimentata all'interno del progetto "Novi-Senior" (FSE RER 2004); all'interno di UP AGE è stata diffusa e messa a sistema come strumento di supporto e di apprendimento nei luoghi di lavoro. Basata sull'esperienza pratica che utilizza la relazione come risorsa, prevede l'erogazione di un percorso individualizzato tenendo conto delle caratteristiche dei singoli destinatari degli interventi e dello specifico fabbisogno di sostegno. Il percorso di apprendimento prevede l'acquisizione da parte dei lavoratori/trici di strumenti atti a sviluppare le capacità logiche, gestionali, relazionali e di apprendimento reciproco attraverso l'implementazione di un reale progetto aziendale; nonché un apprendimento concreto di saperi informali e competenze acquisibili on the job.

Nell'attività formativa si è quindi teso, attraverso l'adozione della metodologia Tandem, a favorire l'interazione tra i lavoratori ed in particolare nella relazione neoassunto-esperto, attivando una forma di cooperazione e trasmissione del sapere tra senior e novizio e viceversa. Si è così valorizzata l'esperienza professionale acquisita in azienda da parte dei lavoratori con maggiore anzianità per consentire e/o accelerare il trasferimento di saperi informali e competenze acquisibili sul lavoro e accompagnare, in modo consapevole, l'inserimento lavorativo dei giovani.

Nel QSN 2007-2013 si rinnova quanto contenuto nella riprogrammazione FSE 2004-2007, affermando, in riferimento all'Asse Adattabilità, che "la programmazione degli interventi formativi rivolti agli adulti dovrà considerare la necessità di promuovere l'invecchiamento attivo della popolazione per favorire la permanenza nel mondo del lavoro".

Sia nel PON Obiettivo 1 – *Convergenza* che nel PON Obiettivo 2 *Competitività Regionale e Occupazione*, l'attenzione agli over 55 è ribadita in riferimento alle necessità di individuare modalità concertate per implementare politiche volte a rafforzare l'adattabilità nel mercato del lavoro di questa categoria di lavoratori, ivi compresi gli italiani in età attiva che rientrano a conclusione di percorsi di lavoro all'estero.

Il migliore raccordo tra domanda e offerta di lavoro per target specifici quale quello degli over 45 è perseguito anche attraverso la predisposizione di ricerche sistematiche e longitudinali a livello nazionale.

5.3 Il riordino del Sistema di Formazione Continua in Medicina

Il primo agosto 2007, Governo, Regioni e Province autonome hanno siglato un accordo sul "Riordino del Sistema di Formazione Continua" in medicina (il cosiddetto sistema ECM) per il triennio 2008-2010, che fa seguito alla prima sperimentazione relativa al periodo 2002-2007. L'ambito sanitario, quindi, si conferma come l'unico settore in cui viene organicamente attivato un sistema di diritto-dovere alla formazione continua dei lavoratori, laddove si esplicita che *"il professionista della sanità ha il diritto/dovere di acquisire crediti ECM su tematiche coerenti con il proprio lavoro"*.

L'Accordo, facendo tesoro dell'esperienza maturata nel precedente periodo, si articola in diversi aspetti che riguardano in particolare la governance, i rapporti tra i diversi soggetti coinvolti (quali Ministero della Salute, Ministero della Ricerca, Regioni e Province autonome, Ordini professionali, Collegi e Associazioni professionali riconosciute nell'ordinamento giuridico con compiti di garanzia e tutela verso i cittadini) gli obiettivi formativi, il sistema di accreditamento dei provider, il sistema di finanziamento e la promozione di un sistema di qualità e monitoraggio.

Sostanzialmente l'ECM si conferma quale strumento *"per garantire la formazione continua finalizzata a migliorare le competenze e le abilità cliniche, tecniche e manageriali ed a supportare i comportamenti degli operatori sanitari, con l'obiettivo di assicurare efficacia, appropriatezza, sicurezza ed efficienza all'assistenza prestata dal Servizio Sanitario Nazionale"*. Complessivamente il sistema interessa quasi 1 milione di operatori. In particolare, l'Accordo individua come beneficiari *"tutti gli operatori sanitari direttamente operanti nell'ambito della tutela della salute individuale e collettiva, indipendentemente dalle modalità di esercizio dell'attività, compresi, quindi i liberi-professionisti"*.

Rispetto alla prima sperimentazione si apre la possibilità di estendere il sistema anche a figure che operano in contesti affini, come quello socio-sanitario: *"pare, inoltre, opportuno approfondire la possibilità di allargamento graduale dell'obbligo formativo agli operatori che operano nel settore socio-sanitario, con previsione di crediti anche per questo settore"*.

Il sistema ECM riguarda anche i liberi professionisti che possono trovare in esso uno strumento di attestazione della propria costante riqualificazione professionale.

Si conferma l'impianto dei crediti che ciascun professionista deve acquisire secondo la seguente ripartizione: 50 crediti/anno (minimo 30 e massimo 70 per anno) per un totale di 150 nel triennio 2008-2010.

In particolare, dei 150 crediti formativi, almeno 90 dovranno essere "nuovi" crediti, mentre fino a 60 potranno derivare dal riconoscimento di crediti formativi acquisiti negli anni della sperimentazione a partire dall'anno 2004 fino all'anno 2007.

L'acquisizione di tali crediti deve seguire una strategia di crescita e aggiornamento professionale a livello di singolo lavoratore e di impresa, che si struttura attraverso tre strumenti che rappresentano una novità rispetto alla precedente sperimentazione:

- il Dossier formativo, che può essere individuale (DFI) o di gruppo (DFG), in cui vengono documentate le partecipazioni alle iniziative di formazione che determinano l'acquisizioni di crediti e le relative valutazioni;
- il Piano della formazione aziendale (PFA);
- il Rapporto sulla formazione aziendale (RFA), che è lo strumento annuale in cui vengono rendicontate le attività di formazione realizzate dall'azienda in funzione degli indirizzi regionali, nazionali e degli obiettivi che erano stati definiti.

Ulteriori novità riguardano anche le modalità formative che sono considerate ai fini dell'acquisizione di crediti, con un esplicito riconoscimento di sistemi di apprendimento diversi e non tradizionali che possono venire incontro alle particolari e articolate esigenze di una vasta gamma di figure professionali. Nel complesso si tratta di formazione residenziale (di tipo congressuale e convegnistica), formazione residenziale interattiva (giochi di ruolo, gruppi di discussione e altro), stage con ruolo di discente, group di miglioramento, attività di ricerca, autoapprendimento con e senza tutor, attività di docenza (che comprende anche presentazione a convegni e pubblicazioni scientifiche).

Nell'Accordo particolare attenzione viene posta al ruolo dei provider. In particolare il loro riconoscimento come erogatori di formazione ai fini dell'ECM, passa anche attraverso la verifica di rigide norme connesse al cosiddetto "conflitto d'interesse", laddove viene dissuaso un potenziale legame tra promotore di iniziative di formazione e una esplicita, implicita o potenziale finalità di tipo commerciale o di propaganda: è il caso, ad esempio, di particolari provider quali produttori farmaceutici. Per quanto riguarda il processo di accreditamento delle iniziative, questo, rispetto alla passata esperienza, viene decentrato anche a livello territoriale, con il coinvolgimento di Regioni e Province, oltre che al Ministero della Salute attraverso la Commissione Nazionale per la Formazione Continua.

Particolare importanza è dedicata anche al delicato tema dell'accreditamento istituzionale. Con esso, infatti, si riconosce alle strutture sanitarie, pubbliche e private, in possesso dei requisiti strutturali ed organizzativi, l'idoneità ad erogare prestazioni e servizi sanitari nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Tra gli ulteriori requisiti richiesti per il mantenimento ed ottenimento dell'accreditamento vi è la capacità di pianificare, controllare e valutare la formazione continua, intesa come funzione di livello aziendale indispensabile a garantire la qualità e l'innovazione dei servizi. In particolare, le aziende, le istituzioni e le strutture sanitarie devono essere in grado tra l'altro di:

- presidiare e governare la funzione della formazione continua;
- approvare il piano della formazione aziendale ed il rapporto annuale;
- promuovere e valutare i dossier informativi in modo che siano coerenti con la programmazione aziendale e lo sviluppo professionale;

- promuovere o acquisire le attività formative necessarie a garantire agli operatori interessati l'acquisizione dei previsti crediti ECM ed al servizio sanitario le condizioni per valutarne l'impatto.

Le modalità per la programmazione e realizzazione delle attività di accreditamento e verifica dei provider, sono definite dalle singole Regioni, sulla base di indirizzi condivisi a livello della Commissione nazionale per la Formazione Continua.

Infine una enfasi particolare viene data al processo di monitoraggio e valutazione dell'esperienza ECM. Al proposito è rilevante osservare che viene istituito per la prima volta un "Osservatorio Nazionale della Formazione Continua in Sanità" con il compito di:

- operare una verifica e controllo delle attività formative svolte;
- redigere report riguardanti l'andamento dell'offerta e domanda formativa per la Commissione Nazionale;
- predisporre strumenti e attivare procedure per rilevare i dati che confluiranno nel Report Annuale Nazionale sullo stato di attuazione del Piano Nazionale;
- promuovere altri studi e ricerche di approfondimento per l'individuazione di nuove metodologie di intervento formativo;
- supportare il processo di valutazione della qualità della formazione erogata dai provider.

Le strategie e gli obiettivi che l'Accordo propone fanno dell'ECM un'esperienza che può influenzare altri ambiti che necessitano di una diffusione della cultura di formazione. In questo senso sarebbe auspicabile la creazione di legami diretti, se non proprio di forme di coordinamento, con altri contesti e soggetti che promuovono a livello centrale e locale il sostegno alla formazione continua. Del resto le interazioni tra ECM e altri ambiti andranno intensificandosi: è sufficiente considerare che tra i finanziatori delle iniziative che attribuiscono crediti ECM vi sono alcuni Fondi Paritetici Interprofessionali che hanno tra i loro aderenti imprese del settore sanitario.

5.4 La formazione continua dei quadri intermedi

5.4.1 Un percorso di ricerca

Nel periodo aprile – novembre 2007 l'Istituto di emanazione bilaterale Quadrifor⁶², ha realizzato una ricerca sull'evoluzione del profilo professionale ed organizzativo del quadro intermedio, con il contributo scientifico dell'Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua dell'ISFOL⁶³.

La ricerca si compone di una fase qualitativa, realizzata nel periodo aprile – luglio e di una fase quantitativa, condotta nel periodo settembre – ottobre 2007.

⁶² Quadrifor – Istituto per la formazione dei Quadri del Terziario (<http://www.quadifor.it>), è stato istituito nel 1994 dalle organizzazioni di rappresentanza Confcommercio, Filcams CGIL, Fisascat CISL e UILTuCS UIL attraverso l'articolo 13 del CCNL per i dipendenti delle aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi. Associa circa 37.000 quadri intermedi e 7.770 imprese del settore.

⁶³ La ricerca è stata realizzata con il contributo finanziario del Fondo Paritetico Interprofessionale FOR.TE.

La componente qualitativa della ricerca è consistita nella realizzazione di 10 focus group nelle città in cui risulta essere più significativa la presenza dei quadri associati all'Istituto (Torino, Milano, Padova, Bologna, Roma, Napoli e Catania). La durata media delle discussioni è stata di circa 90 minuti e i partecipanti (complessivamente 70) presentavano diverse anzianità aziendali e afferivano ad imprese di differenti settori e dimensioni.

La tecnica del focus group è stata utilizzata come metodo propedeutico, per raccogliere informazioni qualitative utili alla delimitazione del campo di indagine e all'elaborazione di ipotesi esplicative la cui verifica è stata demandata a strumenti quantitativi.

La fase quantitativa è stata condotta mediante un questionario, ideato dai ricercatori dell'Isfol, validato da un Comitato di esperti delle parti sociali e messo a disposizione dei quadri associati a Quadrifor sul sito internet dell'Istituto. Circa 4.500 associati sono stati informati, attraverso un'intensa azione di direct mailing, dell'opportunità di contribuire alla ricerca compilando il questionario on-line. In un periodo di due settimane sono stati raccolti oltre 1.300 questionari compilati.

Di seguito si riportano alcuni principali risultati emersi dalla fase qualitativa della ricerca, essendo la parte quantitativa tuttora in fase di elaborazione.

5.4.2 Principali risultati ottenuti nella fase qualitativa relativamente al profilo di quadro

L'accesso al ruolo – Non esiste un'unica modalità di accesso al ruolo di quadro intermedio; l'indagine ha evidenziato la presenza di diverse tipologie.

Una prima individua nel possesso di specifiche competenze manageriali (o, comunque, di un adeguato potenziale, quando valutato attraverso appositi modelli interni) il fattore in base al quale un lavoratore viene inserito nel ruolo di quadro.

Una seconda casistica prevede l'accesso alla posizione di quadro come riconoscimento di titoli conseguiti con modalità formali. Se nel primo caso la valutazione è strettamente legata a fattori contingenti di crescita dell'impresa, il riconoscimento di titoli si configura come standard non solo di accesso ma anche di definizione del profilo.

Una terza casistica vede nella posizione di quadro una forma di riconoscimento del livello di conoscenza e competenza tecnica (non manageriale, quindi) conseguito nel corso dell'esperienza di lavoro.

Sembra infine poter tracciare un'ultima casistica, dai confini meno netti, che vede nel ruolo del quadro la possibilità di esprimere un livello di influenzamento all'interno dell'organizzazione (in altri termini: *quanto conta quella persona nell'organizzazione di appartenenza? su chi può esercitare un potere di influenzamento?*); il riconoscimento avviene sulla base dell'effettivo possesso di un mix di competenze, ma l'attribuzione alla posizione di quadro potrebbe assolvere, nell'impresa, ad una funzione "comunicativa" (*chi è meritevole di andare avanti? quali sono i modelli di comportamento coerenti con le attese dell'impresa?*) più che sostanziale.

Motivi di soddisfazione nei confronti del proprio lavoro – I dati relativi ai motivi di soddisfazione nei confronti del proprio lavoro dichiarati dai partecipanti ai focus, e che permettono

di tracciare alcuni primi lineamenti della rappresentazione dell'attività del quadro, confermano quanto già evidenziato da altre ricerche condotte dall'Isfol⁶⁴.

Anche nella ricerca qualitativa dell'Istituto Quadrifor si evidenzia la forte identificazione dei quadri intermedi con il proprio lavoro e con gli obiettivi dell'azienda. Il forte coinvolgimento al lavoro è determinato da altrettanto elevate motivazioni intrinseche che, a loro volta sono rinforzate dalla soddisfazione con cui il quadro verifica lo sviluppo progressivo e quotidiano delle proprie capacità.

Gli elementi che aiutano a determinare un vissuto di soddisfazione, maggiormente citati dai quadri coinvolti nei focus, sono: la possibilità, connaturata al ruolo, di tradurre strategie aziendali in obiettivi / risultati individuali e di gruppo; il contenuto manageriale del proprio lavoro, relativamente alle capacità trasversali di comunicazione, di integrazione organizzativa e di promozione della cooperazione richieste al quadro; la possibilità di confrontarsi con obiettivi nuovi e progressivamente "sfidanti", cui è correlata la possibilità di apprendere con continuità dall'esperienza.

A tali elementi, unitamente al livello (attribuito / conquistato) di autonomia e responsabilità, si affianca la forte consapevolezza da parte degli intervistati del carattere sempre più interdisciplinare delle competenze loro richieste. Proprio nella consapevolezza risiede un fattore caratterizzante la rappresentazione del lavoro del quadro oggi: nel superamento della vecchia configurazione del ruolo di capo, ciò che accomuna l'evoluzione del profilo, sempre più proteso a modelli di gestione "knowledge-based" e ad una visione strategica del business dell'impresa, è la necessità di analizzare e interpretare la realtà con strumenti diversi e convergenti.

La capacità di rispondere alla complessità della realtà con modelli "aperti" di intervento rende il quadro consapevole della necessità di un aggiornamento continuo.

Differenziazioni nelle rappresentazioni del lavoro – Le rappresentazioni del lavoro del quadro intermedio fornite dagli intervistati differiscono notevolmente, suggerendo l'idea che esistano diverse tipologie di profilo.

Va innanzitutto qui sottolineato quanto le rappresentazioni del lavoro differiscono a seconda che i quadri risultino occupati in aziende medio-piccole o in aziende medio-grandi.

Nel caso dei quadri impiegati in piccole e medie imprese si evidenziano alcuni tratti caratteristici:

- più la dimensione dell'impresa è ridotta, più facilmente il quadro interloquisce con la proprietà;
- le funzioni del dirigente sono, in questo tipo di imprese, assorbite dal quadro: responsabilità, autonomia, budget ecc. sono assegnati dalla proprietà e il quadro risponde direttamente dei risultati;
- il quadro è effettivamente partecipe dello sviluppo delle strategie di impresa e, al contempo, è coinvolto in relazioni lavorative molto personalizzate;
- altrettanto frequentemente, il quadro avverte il bisogno di confrontarsi con altri pari esterni all'impresa, per uscire dall'isolamento di una visione della professione e della vita d'impresa parziale e, spesso, univoca;
- generalmente non è prefigurabile una progressione di carriera, ma solo riconoscimenti di vario

⁶⁴ Cfr. "Atteggiamenti e comportamenti dei quadri intermedi nei confronti della formazione continua", *Rapporto 2006 sulla formazione continua*, FOP, n. 2-3, marzo-giugno 2007, pagg. 70-73.

tipo.

Il dato dimensionale non è però l'unica variabile in grado di spiegare i diversi atteggiamenti e comportamenti dei quadri. Sembra emergere una seconda variabile indipendente, identificabile nelle politiche di gestione delle risorse umane. A riprova, nelle aziende medio-grandi si può riconoscere l'esistenza di due "gruppi":

- a. un primo "gruppo" è costituito da quadri relativamente soddisfatti e legati da un rapporto fiduciario con l'impresa, che leggono nell'appartenenza ad una grande azienda (o, alternativamente, ad una filiale pur piccola di una multinazionale, se lavora in rete con le altre strutture) la possibilità di "restare agganciati" ad un più generale processo di sviluppo; l'azienda fornisce stimoli, strumenti, modelli, opportunità di aggiornamento, confronti con realtà culturali diverse;
- b. un secondo "gruppo" è composto da quadri che vivono in maniera spersonalizzata il proprio ruolo; in genere si tratta di imprese in cui i processi (decisionali, informativi, ecc.) sono fortemente accentrati, e in cui è netta la sensazione di poter incidere solo marginalmente sulle modalità di esecuzione del proprio compito e sull'output. Il sentimento prevalente è la frustrazione, che in alcuni casi dà luogo ad un senso di estraneità.

Quale comunità di quali quadri – Le discussioni di gruppo hanno evidenziato il legame intrinseco tra costruzione di identità di ruolo ed eterogeneità di funzioni svolte in impresa dai quadri. Tale legame spiega l'impossibilità di far emerge una precisa identità di quadro se per identità si può intendere, in campo organizzativo e lavorativo, un corpus di conoscenze, competenze, strumenti e linguaggio che accomuna un gruppo di lavoratori con analogo status contrattuale.

Le funzioni che il quadro svolge rappresentano effettivamente l'aspetto guida per definirne il confine nel ruolo svolto e nei rapporti intra-organizzativi rispetto ai profili di confine, quali impiegato tecnico o di alto livello da un lato e dirigente e/o proprietà dall'altro. A loro volta le funzioni si definiscono all'interno della *mission* aziendale e più esattamente in relazione all'area organizzativa specifica in cui il quadro svolge i suoi compiti⁶⁵. Inoltre, il profilo del quadro e la relativa declinazione delle funzioni variano in relazione ai diversi contesti aziendali (culturali, organizzativi ecc.): chi decide e chi no, chi ha collaboratori da coordinare e chi no, chi ha disponibilità economiche e chi invece si definisce "*quadro senza portafoglio*"...

Il termine Quadro sembra, in definitiva, contraddistinguere più una "categoria amministrativa" indicando la semplice appartenenza ad un livello contrattuale più che ad una comunità professionale.

Da quanto premesso si può individuare un doppio processo di costruzione – del tutto contingente e situazionale – dell'identità di quadro in impresa:

1. Un *processo di costruzione informale dell'identità* (secondo una prospettiva soggettiva o di autopercezione degli intervistati). In questo l'identità può assumere una connotazione adattiva del lavoratore ad un ruolo di quadro spesso pre-definito dall'impresa, soprattutto se di grande dimensione. Al contrario la connotazione "autodefinita" dal quadro, ossia il suo assetto all'interno di un contesto sempre mobile e affatto pre-definito dall'impresa, è maggiormente palesabile in contesti aziendali meno strutturati e tipici delle piccole/medie imprese. In altri casi il processo informale di costruzione dell'identità nasce come differenza rispetto ad altri ruoli

⁶⁵ In tal senso è difficile, ad esempio, individuare aspetti comuni tra il quadro dell'area amministrativa e quello inserito nella struttura commerciale; cambiano strumenti di lavoro, obiettivi, linguaggi e soprattutto un diverso livello di autonomia e delega nella conduzione della funzione.

percepiti come più strutturati e caratterizzati da *mission* standardizzate (quali “impiegato” e “dirigente”): il quadro diventa quindi colui che svolge tutte le funzioni che gli altri non fanno. Sotto questo aspetto il quadro viene spesso ricondotto dai partecipanti dei focus ad un “elemento di cerniera” tra le scelte strategiche dettate dalla direzione e gli specifici adattamenti operativi e gestionali. Quello del quadro diventa così il ruolo maggiormente vocato a identificarsi con gli obiettivi aziendali, divenendone l’interprete più fedele, colui che è chiamato a decodificare spesso situazioni nuove e a configurarsi come il *problem solver* per eccellenza.

2. Un *processo di costruzione formale dell’identità*, in cui funzioni, margini di autonomia e altri aspetti operativi vengono definiti in relazione ad aspetti “oggettivi”, visibili e misurabili. Ci si riferisce alla scelta adottata da alcune imprese, soprattutto grandi, di creare posizioni di quadro intermedio in relazione a politiche di costi aziendali, all’opportunità di valorizzare il percorso di carriera in relazione a meriti e/o titoli di studio, e a tutte quelle regole, spesso “contrattualizzate”, che tendono a definire la figura di quadro.

Autonomia vs. responsabilità – Fino a non molto tempo fa, i due termini venivano affiancati, quasi che non potesse esistere l’una senza l’altra. Dai focus emerge, al contrario, una distinzione tra i due termini.

Infatti se da una parte l’azienda richiede al Quadro una forte assunzione di responsabilità (sui risultati commerciali, sulle prestazioni economico-finanziarie della propria unità, sulla gestione delle risorse, ...), dall’altra viene lamentato il conferimento di un basso livello di autonomia: si può proporre, ma non si può sperimentare; si può valutare, ma non decidere le variabili di spesa. Ciò è ancor più vero nei casi in cui il quadro è tale in ragione di scelte “amministrative” più che per effettivo riconoscimento di capacità manageriali.

L’incidenza dell’appartenenza di genere – Emerge anche nel caso delle donne quadro quanto già rilevato da altre indagini per il resto della popolazione lavorativa femminile: numericamente inferiori ai loro colleghi, evidenziano la presenza di stereotipi nei loro confronti e la difficoltà di conciliare tempo di lavoro e tempo da dedicare alla famiglia e ai figli.

Ma in questo caso, data l’elevata disponibilità che le imprese richiedono ai quadri, le donne percepiscono il rischio che l’eventuale rivendicazione della complessità della loro multiappartenenza di ruolo (madre, moglie, lavoratrice) possa essere percepita, da parte dell’impresa, come un’insufficiente identificazione con il lavoro e con l’azienda stessa.

5.4.3. *Principali risultati ottenuti nella fase qualitativa relativamente al rapporto con la formazione continua*

“Disorientamento percettivo” sulle prospettive di crescita e sviluppo del quadro – Analizzando il rapporto del quadro con la formazione, emerge un primo elemento legato alla difficoltà di percepire l’evoluzione del proprio ruolo e del profilo in una prospettiva temporale a breve-medio termine. Ciò può essere attribuito ad una pluralità di fattori, tra i quali:

- una rilevante frammentazione, complessità e flessibilità del mercato, che necessita di continui processi di fusioni, accorpamenti, riorganizzazioni aziendali, accompagnata spesso da un sempre più veloce mutamento e adattamento delle metodologie e degli strumenti (tools tecnologici) di gestione tecnico-organizzativa delle attività e delle risorse;
- la globalizzazione della struttura organizzativa in cui vengono a cadere i concetti di contiguità di spazio (rispetto ai diretti superiori o sottoposti) e di tempo (il tempo di lavoro si dilata in

relazione ai fusi orari);

- una certa presupposta “dittatura del cliente/consumatore” che determina i tempi e i modi di lavoro dilatando i confini del possibile e impossibile;
- lo stesso mercato del lavoro, anch’esso flessibile.

Se, come risulta da numerose indagini, i quadri intermedi – in particolare del Terziario – sono i maggiori fruitori di interventi di formazione continua, tale condizione sembra produrre una difficoltà in molti quadri a tracciare un consapevole progetto di aggiornamento e sviluppo delle proprie competenze.

In tal senso sembra più semplice programmare un percorso di crescita partendo dai propri desideri/aspirazioni personali, che non dall’analisi di quanto accade nel proprio posto di lavoro. Troppe le variabili che non si possono controllare, anche se una parte consistente di competenze richieste sembrano legate molto ad attitudini personali (problem solving, comunicativa, capacità relazionale, self-control); a queste si aggiungono di volta in volta competenze/esperienze legate al proprio percorso di studi e di specializzazione (in relazione ai settori e comparti in cui si lavora).

La formazione viene concepita dai quadri come una risposta necessaria al cambiamento, con modalità spesso legate a processi di apprendimento “non formali” e “informali”; laddove il quadro è relegato alla risoluzione di problematiche di gestione continue, la mancanza di momenti dedicati alla formazione, viene sopperita da una “strategia di apprendimento forzato”, che trasforma alcune occasioni lavorative in momenti di apprendimento e di crescita professionale.

Propensione ed effettiva partecipazione dei quadri ad attività di formazione continua – Dai focus group sembra emergere una frequente bassa propensione delle imprese nel favorire la partecipazione dei quadri alla formazione. Laddove l’azienda organizza iniziative di formazione, quest’ultima sembra essere prevalentemente centrata sull’acquisizione di conoscenze e competenze correlate all’introduzione di nuovi prodotti e servizi sul mercato o a specifiche innovazioni delle modalità produttive. La formazione, in tali casi, non è “continua” (cioè di interesse del lavoratore e dell’impresa), ma “aziendale” (scelta dai superiori), e il quadro spesso si pone il problema della spendibilità reale sul mercato del lavoro degli apprendimenti così conseguiti.

Viene altresì contrapposta dagli intervistati una visione della formazione più legata al superamento di carenze professionali non necessariamente correlate all’effettiva esperienza in azienda, in due distinte direzioni:

1. in “senso orizzontale”, ampliando la capacità di leggere la complessità dell’azienda e di saper contribuire a processi di integrazione organizzativa;
2. in “senso verticale”, specializzando la propria capacità di affrontare aspetti gestionali in cui elevata appare la componente tecnica.

Per ciò che riguarda l’attività formativa realizzata e/o le esperienze di apprendimento dei quadri, significative differenze si rilevano soprattutto in relazione alle dimensioni aziendali e alla proprietà/controllo dell’impresa, anche se in generale i quadri sembrano avere maggiore autonomia, rispetto ad altre categorie, nel poter scegliere di partecipare a processi di formazione (così come evidenziato in altre indagini).

Le grandi imprese organizzano, e in taluni casi obbligano, i quadri a partecipare a iniziative di formazione, anche se spesso queste possono tradursi in attività di “routine”, a basso interesse rispetto ai contenuti (aggiornamenti legati a obblighi legislativi ad esempio) e con tecnologie on line.

Molti quadri mettono in evidenza la difficoltà legata alla disponibilità di tempo, generata dalle continue sollecitazioni gestionali e operative, che può incidere sulle scelte di partecipazione ad iniziative di formazione continua o permanente.

La disponibilità di corsi gratuiti sembra comunque costituire, nel parere degli stessi intervistati, un incentivo alla creazione di una cultura della formazione tra i quadri, bilanciando gli altri “costi” (organizzativi, relazionali interni all’impresa, lavorativi) attribuiti alla partecipazione. La ricerca di opportunità di aggiornamento è rivolta, in tal senso, al contesto associativo (associazioni datoriali, enti bilaterali), e in misura minore alle iniziative promosse a livello regionale o dai Fondi Paritetici Interprofessionali. Per questi ultimi è peraltro particolarmente avvertita la necessità di una maggiore informazione sulle politiche e sulle opportunità messe a disposizione dei lavoratori.

5.5 *Iniziativa pilota per la sperimentazione di sistemi premianti di sostegno pubblico alla formazione continua: l’esperienza nel settore Legno e Arredo della Provincia di Milano*

5.5.1 *Premessa: le ragioni della sperimentazione*

Nel 2006, la Provincia di Milano, nell’ambito del sostegno di specifici interventi di formazione continua per gli occupati, ha condotto una sperimentazione di nuove modalità e pratiche di finanziamento pubblico della formazione continua. L’esperienza ha riguardato il settore del legno-arredo nell’ambito del sistema economico-produttivo della costituenda Provincia di Monza e Brianza. La scelta del comparto è stata dettata dalla sua centralità sotto il profilo occupazionale e in termini di caratterizzazione complessiva del territorio: è tra i primi tre settori manifatturieri in Brianza, occupa circa 11.000 addetti, a cui si aggiungono 4.000 imprese artigiane che sono parte integrante dell’indotto.

Anche se il comparto è caratterizzato da un’elevata propensione all’*export* di prodotti di qualità, i comportamenti formativi risentono delle criticità tipiche del settore, che vede la presenza di imprese dalle dimensioni ridotte (4 addetti in media per unità locale, rispetto ai 9,3 del manifatturiero), con una debole organizzazione formale e una difficoltà di accesso ai canali pubblici “strutturati” di finanziamento.

Per tali ragioni, dunque, le due Province hanno sperimentato l’implementazione di un meccanismo di finanziamento, sotto forma di rimborso “a posteriori”, degli investimenti sostenuti dalle imprese del settore legno-arredo per la formazione dei propri dipendenti. Tale rimborso è avvenuto dopo la verifica da parte delle Amministrazioni del rispetto di alcuni requisiti riguardanti le caratteristiche di erogazione del singolo intervento (ore di formazione svolte, tipo di partecipazione e di coinvolgimento, ambiti tematici affrontati, metodologie e altro), e soprattutto l’analisi dell’efficacia/efficienza organizzativa, nonché del patrimonio conoscitivo complessivo acquisito da parte dell’impresa e dei lavoratori al termine dell’attività di formazione.

La sperimentazione si ispira al meccanismo di finanziamento della formazione denominato, in ambito comunitario, ORF (*Output Related Funding*)⁶⁶, ovvero quel dispositivo per il quale il finanziamento di un’attività formativa avviene sulla base degli effetti/esiti che ha generato.

⁶⁶ Nello specifico l’esperienza ORF è stata per la prima volta sperimentata in Inghilterra attraverso un modulo di rimborso basato sulla valutazione dell’efficacia delle attività di formazione e di inserimento lavorativo rivolta a disoccupati.

5.5.2 Le fasi della sperimentazione: il modello LARR

La sperimentazione si è caratterizzata per un percorso composto di diverse fasi; la prima ha riguardato la formalizzazione di un “Protocollo d’intesa”, propedeutico a tutta l’iniziativa, tra gli Assessorati alla Formazione Professionale della Provincia di Monza e Brianza, Assindustria Monza e Brianza e le Organizzazioni Sindacali Territoriali di Cgil, Cisl e Uil.

Di seguito si riporta uno schema in cui vengono illustrati i diversi step che hanno caratterizzato le fasi realizzative, i soggetti coinvolti e i risultati raggiunti.

Tavola 5.1 - Fasi realizzative, soggetti coinvolti e risultati raggiunti

	Fasi realizzate	Soggetti coinvolti	Risultati raggiunti
I	Protocollo d’intesa tra istituzioni e Parti Sociali	-Assessorati alla Formazione Professionale della Provincia di Monza e Brianza; -Assindustria Monza e Brianza; -Organizzazioni Sindacali Territoriali di Cgil, Cisl e Uil.	- Definizione degli obiettivi da raggiungere; - Definizione del ruolo dei diversi soggetti coinvolti; - Costituzione di una “Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”.
II	Emanazione di un “Atto di evidenza pubblica”	- Provincia di Milano; -“Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”; - Isfol.	-Raccolta delle candidature di imprese che intendevano aderire alla sperimentazione; -Raccolta ed elaborazione delle informazioni circa le attività formative candidate alla valutazione degli impatti formativi.
III	Scelta della iniziative da candidare a valutazione degli impatti della formazione	-“Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”; - Isfol.	- Analisi delle informazioni raccolte; - Definizione della “graduatoria” di iniziative di formazione da valutare.
IV	Messa a punto e approvazione degli strumenti per la valutazione delle iniziative di formazione	-“Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”; - Isfol.	- Costruzione di un dossier per la valutazione delle iniziative basato sulla scelta di indicatori specifici; - Validazione del dossier.
V	Realizzazione di interviste presso le imprese e i lavoratori	- Provincia di Milano; - Isfol.	- Raccolta delle informazioni specifiche sulle attività di formazione candidate a “rimborso”.
VI	Elaborazione, valutazione delle informazioni raccolte e compilazione della graduatoria di finanziamento delle iniziative	- Provincia di Milano, Provincia di Monza e Brianza; -“Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”; - Isfol.	- Scelta delle iniziative rimborsate; - Definizione dei criteri di “rimborsabilità”.
VII	Valutazione della sperimentazione realizzata	- Provincia di Milano, Provincia di Monza e Brianza; -“Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”; - Isfol.	- Valutazione del modello complessivamente sperimentato, soprattutto rispetto alla tempistica e alla sua “managerialità”; - Prima valutazione della qualità degli strumenti di valutazione utilizzati (in particolare del dossier) e delle tecniche di raccolta dati

Per quanto riguarda la prima fase, il Protocollo ha dato luogo alla costituzione di una “Commissione Paritetica Territoriale di Valutazione”, alla quale è stata assegnata il compito di sostenere le fasi di attuazione e di verifica del progetto nel suo complesso. L’intesa tra le Parti Sociali, per questo tipo di modello di finanziamento, acquisisce un valore strategico: legare il

finanziamento pubblico alla valutazione dei processi formativi, infatti, comporta l'identificazione di quali aspetti delle politiche di gestione del personale e, più in generale, di strutturazione degli assetti organizzativi, possono essere valutati senza snaturare l'autonomia e le strategie di sviluppo delle singole imprese e l'ambito della contrattazione collettiva a livello settoriale e/o territoriale.

Nella seconda fase, attraverso un atto di evidenza pubblica strettamente rivolto al settore legno-arredo della Brianza, le imprese sono state invitate a candidare per la valutazione un massimo di tre iniziative formative realizzate e concluse negli anni 2004 e 2005: l'atto fissava alcune caratteristiche di ammissibilità circa la formazione realizzata, in particolare, escludendo quelle iniziative che erano già state oggetto di finanziamento pubblico e fissava anche i limiti di finanziabilità o "rimborsabilità" rispetto alla singola impresa e alle iniziative di formazione candidate. L'atto è stato redatto dall'Amministrazione Pubblica con il supporto della Commissione Paritetica e dell'Isfol, Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua.

Le imprese che intendevano candidarsi hanno compilato una scheda informativa sulle singole iniziative di formazione realizzate riguardante: il numero di lavoratori coinvolti, la durata del processo formativo, le tematiche, gli obiettivi e la dimensione finanziaria e le metodologie didattiche impiegate; tali informazioni sono state utilizzate per scegliere le iniziative da candidare alla valutazione.

La terza fase è stata centrata sulla elaborazione delle informazioni raccolte attraverso l'atto di evidenza pubblica e sulla scelta delle iniziative destinate alla valutazione. La scelta si è basata, oltre che sul possesso dei requisiti di ammissibilità stabiliti nell'atto pubblico, anche sulle caratteristiche delle iniziative candidate, rispetto al numero di lavoratori coinvolti, alle risorse spese dalle imprese, e alla ricchezza e variabilità delle metodologie formative. Alla base della sperimentazione vi era, inoltre, la necessità di estendere la valutazione ad un numero massimo di iniziative, proprio per consentire un'attenta messa a punto del modello sperimentato e, soprattutto, degli strumenti utilizzati per la misurazione degli impatti della formazione realizzata. Per tale motivo, sono state ammesse alla sperimentazione anche iniziative che hanno visto coinvolti singoli lavoratori, o dove sono state utilizzate metodologie di formazione non strutturate.

Anche la quarta fase ha visto impegnata la Commissione di Valutazione con il supporto tecnico dell'Isfol. In particolare, si è trattato di definire gli strumenti e la metodologia di raccolta delle informazioni utilizzate per la valutazione degli impatti della formazione realizzate presso le imprese candidate alla sperimentazione. Si è giunti alla creazione di un dossier di valutazione, in grado di analizzare le tre fasi del processo formativo:

- *ex-ante*, centrata sulla valutazione delle esigenze e delle motivazioni che hanno condotto alla realizzazione dell'iniziativa; in questa fase sono stati presi in considerazione indicatori e indici legati ai dati di struttura dell'impresa antecedenti l'intervento formativo, agli obiettivi da raggiungere attraverso l'iniziativa, agli strumenti di analisi del fabbisogno formativo, all'eventuale redazione di un progetto o piano aziendale, ai dati sulla condizione economico-strategica dell'impresa, nonché al ruolo svolto dalle parti sociali;
- *in itinere*, in cui sono state raccolte le informazioni sui processi formativi attivati e conclusi; prevalentemente si è trattato di informazioni di natura quantitativa sulla dimensione, sulla tipologia delle iniziative e sulle caratteristiche dei lavoratori coinvolti;
- *ex-post*, in cui sono state considerate informazioni specifiche sulla valutazione di impatto, riconducibili direttamente e indirettamente alle iniziative di formazione; in questo caso è stata posta particolare attenzione sull'eventuale ricaduta nei diversi processi aziendali e in particolare di gestione del personale.

Nella quinta fase sono state raccolte le informazioni presso le imprese candidate. L'attività è stata realizzata direttamente presso le imprese candidate. In particolare le informazioni sono state acquisite attraverso interviste personali a responsabili delle politiche di formazione e ad alcuni lavoratori coinvolti nelle attività formative. Inoltre sono stati acquisiti documenti di descrizione dell'attività svolta, inclusi materiali contabili comprovanti le voci di costo dell'investimento formativo.

Nella sesta fase le informazioni raccolte sono state elaborate e sottoposte ad analisi da parte della Commissione di Valutazione, che ha prodotto una graduatoria di finanziabilità delle singole iniziative, attraverso l'esplicitazione dei motivi sui quali sono state assunte le relative decisioni. Questa è stata indubbiamente una delle fasi più delicate; il processo di scelta, infatti, si è basato sull'attribuzione di pesi di valutazione assegnati alle caratteristiche e alla qualità della formazione realizzata. I punti maggiormente discussi hanno riguardato il valore da assegnare ad aspetti quali:

- formazione strutturata vs non strutturata;
- tematiche trasversali vs specialistiche;
- iniziative di formazione 'spot' vs iniziative inserite in un processo di innovazione e/o cambiamento;
- cambiamenti direttamente connessi alla formazione realizzata vs cambiamenti non direttamente riconducibili alla formazione realizzata;
- valutazione 'puntuale' della documentazione contabile sulle spese sostenute vs peso da attribuire al contributo ai costi di formazione come reddito mancato per l'impresa.

La loro attribuzione di valore ha direttamente influito sull'ammontare delle quote di rimborso che le imprese hanno ricevuto, all'interno di un budget stanziato dall'Amministrazione Pubblica.

Nell'ultima fase, relativa alla valutazione complessiva dell'esperienza, su cui ci si soffermerà più oltre, sono stati impegnati tutti i soggetti coinvolti nella sperimentazione per riesaminare quanto realizzato e individuare i possibili correttivi e miglioramenti rispetto al modello di supporto alla formazione continua a "rimborso".

5.5.3 Le dimensioni della sperimentazione

Le imprese che hanno partecipato alla sperimentazione sono caratterizzate da una eterogeneità per quanto riguarda strategie di mercato, dimensione organizzativa, cultura di management e collocazione nella filiera produttiva. Di seguito si riportano alcuni dati di sintesi tratte principalmente dai dossier di valutazione.

La ricostruzione di un quadro di sintesi più articolato si è scontrata con la difficoltà di rendere omogenee e, in qualche modo, comparabili le informazioni raccolte, in ragione dei differenti soggetti che le hanno rese disponibili (di volta in volta il titolare, il responsabile organizzativo, quello delle risorse umane, della formazione, il responsabile finanziario, o il manager di *line*).

Lo stesso strumento di raccolta delle informazioni nella sua strutturazione prevedeva delle "maglie" abbastanza larghe, soprattutto per quanto riguarda le attività di verifica degli impatti degli investimenti formativi sul sistema aziendale nel suo complesso: la stessa letteratura su questo argomento non offre indicatori consolidati e univocamente interpretabili, soprattutto se vanno contestualizzati su realtà medie di un settore produttivo specifico, come quelle riconducibili alle imprese che hanno partecipato alla sperimentazione.

Entrando nello specifico delle iniziative (tab. 5.9) è emersa una variabilità nelle dimensioni delle 12 aziende: una media dimensionale elevata, pari a circa 100 unità e un 'range' che va da un minimo di 16 dipendenti a un massimo di 297.

Tabella 5.9 - Alcune caratteristiche delle iniziative ammesse alla sperimentazione

Impresa	N° iniziative di formazione per impresa	Tematica I iniziativa	Ore di formazione I iniziativa	Lavoratori coinvolti	Tematica II iniziativa	Ore di formazione II iniziativa	Lavoratori coinvolti
1	2	formazione utilizzo software	130	15	formazione utilizzo software	250	5
2	2	corso inglese	30	1	aggiornamento per ISO 9000	945	118
3	2	formazione addetti CAD 2004	261	3	formazione addetti CAD 2005	170	3
4	2	corso informatica	54	41	Corso sicurezza	2	15
5	2	formazione tecnica su sistemi CAD_CAM TESEO	64	2	gestione CRM	40	15
6	2	marketing	16	1	high impact presentations	16	1
7	1	contabilità	53	1			
8	2	conduttori carrelli elevatori	5	17	Trattamento dati personali	3	1
9	2	corso inglese	200	10	corso pro-engineering	30	3
10	2	gestione informatica spedizioni	120	9	gestione listini prodotti	32	3
11	2	pronto soccorso	8	7	Carrellisti	6	6
12	2	formazione informatica			Formazione in area commerciale		
23			941	107		1.494	170

Fonte: Provincia di Milano

Complessivamente, le imprese che hanno risposto all'atto di evidenza pubblica hanno candidato alla valutazione 30 iniziative di formazione, per un totale di 2.915 ore, che hanno visto il coinvolgimento di circa 270 lavoratori, per un costo complessivo sostenuto da parte delle aziende pari a oltre 137 mila euro.

Un'attenta analisi delle iniziative valutate ha condotto, nel rispetto del *budget* a disposizione per la sperimentazione, alla scelta di ammettere al rimborso un massimo di 2 iniziative formative per ciascuna azienda.

Le 23 iniziative formative scelte (2 per ciascuna azienda, a esclusione di un caso, per il quale è stata presentata la candidatura di 1 solo progetto) hanno coinvolto oltre 240 lavoratori, per un ammontare pari a oltre 2.400 ore di formazione erogate⁶⁷.

Per quanto concerne le tematiche di formazione si è rilevata una forte concentrazione sulle aree legate ai processi di cambiamento dei sistemi di produzione e delle strategie di mercato. Le iniziative, generalmente di breve durata, sono state realizzate anche presso le imprese stesse e con l'ausilio di tecnici e fornitori abituali, che sembrano conoscere meglio le esigenze formative specifiche dell'impresa.

⁶⁷ Il dato si riferisce al dettaglio di 11 imprese sulle 12 partecipanti.

5.5.4 Una prima valutazione della sperimentazione

La fase di valutazione della sperimentazione non ha esaurito il suo iter complessivo, soprattutto per quanto riguarda la piena individuazione degli aspetti di miglioramento e le condizioni di “esportabilità” del modello in altri contesti territoriali e settoriali.

Una prima riflessione riguarda le caratteristiche delle iniziative di formazione “rimborsate”, che presentano peculiarità distintive rispetto a quelle generalmente supportate da altri interventi più tradizionali (ad esempio basati sugli ‘Avvisi’ per stimolare la domanda). Nello specifico si è apprezzata:

- la relazione tra formazione realizzata ed effettivo grado di necessità della stessa; in effetti, per sua natura, il “modello LARR” interviene solo a posteriori nel supporto finanziario, quindi non crea alcun “bisogno indotto” di formazione;
- il costo unitario per singolo intervento e per ora allievo è risultato mediamente più basso rispetto ad altre tipologie; ciò può rappresentare un vantaggio se si considera un allargamento potenziale di ‘platea’ del sostegno pubblico ai processi formativi a parità di risorse disponibili;
- come già evidenziato, il tipo di tematiche formative è stato centrato prevalentemente sugli effettivi bisogni delle imprese, coinvolte in processi di innovazione dei sistemi di produzione e di gestione degli ordini;
- la natura delle iniziative stesse, caratterizzate da interventi molto brevi, vicine alle esigenze delle imprese medie, sono state realizzate spesso con il supporto di consulenti e all’interno dell’impresa, secondo modelli assimilabili alla “formazione-intervento”;
- infine, è rilevante osservare come non si sono riscontrati fenomeni in cui la formazione è stata pianificata, attivata e realizzata su iniziativa esclusiva dell’offerta, come avviene in alcuni casi per le attività di formazione finanziate attraverso ‘avvisi pubblici’, sulla base della presentazione di piani e/o progetti.

Per quanto riguarda l’utilizzo del “dossier di valutazione”, è rilevante osservare che questo prevedeva la raccolta di specifici indicatori e indici di valutazione quantitativi degli impatti della formazione in uso presso le imprese. E’ questo uno degli aspetti risultato maggiormente critico, in quanto è emerso come le imprese non rilevino alcun indicatore fisico, o di processo, finalizzato alla valutazione dell’investimento formativo. Per tale motivo la raccolta delle informazioni nel dossier relativa alla valutazione dell’impatto, si è concentrata essenzialmente su fattori di tipo qualitativo, o su altri quantitativi non univocamente riconducibili all’attività formativa realizzata. Nonostante questi limiti il dossier, per il suo approccio sistemico alla raccolta di informazioni, ha permesso di svelare, in molti casi, come la formazione, anche nelle sue forme apparentemente più sporadiche, sia spesso inserita all’interno di processi organici di cambiamento, di cui rappresenta uno degli elementi di catalizzazione: una valutazione compiuta dell’attività di formazione, al di là delle sue caratteristiche intrinseche di realizzazione, non può, quindi, prescindere dal contesto complessivo in cui si sviluppa.

Un ultimo elemento di riflessione rimanda alle condizioni di valutabilità dell’esperienza formativa. Un approccio corretto alla valutazione degli impatti della formazione, dovrebbe basarsi sulla raccolta di informazioni in un momento effettivamente precedente l’intervento di formazione: la misurazione dei cambiamenti è, infatti, una funzione della differenza tra situazioni ante-intervento e post-intervento. La sperimentazione realizzata, seppure sul piano teorico ha tenuto

conto di tale aspetto⁶⁸, su quello effettivo non ha potuto rilevare le condizioni reali ex-ante, in molti casi precedenti al 2004: ci si è basati, quindi, su una ricostruzione “ex-post” della condizione preformativa. Questa problematica non incide soltanto sulla possibilità di valutare realmente gli impatti della formazione continua, ma influisce direttamente anche sull’organizzazione stessa del finanziamento a “rimborso”. Più esattamente, per raccogliere le informazioni presso le imprese prima dell’attività formativa che esse prevedono di realizzare, occorrerebbe, in ogni caso, informare le imprese di un dato territorio, o settore, che si intende finanziare la formazione sulla base della valutazione dei risultati ottenuti: il semplice annuncio pubblico di tale forma di supporto alla formazione, potrebbe in alcuni casi indurre alcune realtà (sia della domanda, che dell’offerta) a promuovere appositamente iniziative di formazione secondo una logica non dissimile rispetto a quanto accade con gli avvisi per il finanziamento di progetti, o piani di formazione. In questo caso solo il processo di valutazione degli impatti della formazione, attivato secondo una prospettiva effettivamente premiante, rispetto alle iniziative che hanno ottenuto maggiori risultati, costituirebbe un deterrente a tutte quelle iniziative di formazione non necessariamente promosse sulla base di effettivi bisogni formativi dell’impresa. In questa direzione, un eventuale atto pubblico di finanziamento a “rimborso” potrebbe contenere, sulla base di un accordo con le parti sociali, già alcuni obiettivi, indicati quantitativamente, che le iniziative di formazione dovrebbero raggiungere in termini di impatto formativo, affinché possano essere considerate ai fini del rimborso.

5.6 La formazione dei dipendenti della Pubblica Amministrazione

I dati relativi al presente paragrafo sono tratti dal 10° Rapporto annuale sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione⁶⁹. Nello specifico, l’indagine a cui si riferiscono, ha preso in considerazione i dati forniti da 593 Amministrazioni. L’insieme raggiunto dall’indagine, conta complessivamente 805.862 dipendenti, con 543.068 partecipazioni ad attività formative.

Il *Rapporto annuale* nasce per verificare la risposta al fabbisogno formativo e gli accordi di spesa in formazione nell’impiego pubblico. Negli ultimi anni vengono presentate, in forma aggregata, anche altre informazioni, tra le quali, la partecipazione per fasce, per genere, gli argomenti della formazione, il ripetersi delle edizioni e la modalità di erogazione dei corsi.

La SSPA realizza il Rapporto coordinando i contributi per tutti i livelli di Governo del Paese, rilevando e analizzando direttamente la formazione effettuata dalla Presidenza del Consiglio, dai Ministeri, dalla Sicurezza, dagli Organi dello Stato, dall’Autorità garanti e dagli Enti pubblici. Il Gruppo Tecnico delle Regioni raccoglie ed elabora i dati di tutte le Regioni e le Province autonome; mentre l’Istituto *Guglielmo Tagliacarne* rileva le Camere di commercio. Al Foromez spetta l’elaborazione di un campione significativo di Province e Comuni, rispettivamente 82 e 284. Infine, per il comparto Università la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) rileva ed analizza un campione di 60 Atenei.

L’Osservatorio, dal 2001, ha anche potuto costituire una banca dati dei corsi, con oltre 30.000 schede - contenente titolo dei corsi, partecipanti in fasce e genere, area tematica e durata -, consultabile tramite interfaccia *web*.

⁶⁸ Ci si riferisce alla prima parte del dossier in cui si raccolgono informazioni tese a ricostruire il quadro dell’impresa prima della realizzazione degli interventi di formazione valutati.

⁶⁹ In particolare ci si riferisce all’indagine realizzata dall’Osservatorio sui fabbisogni formativi istituito presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, e coordinata da Massimo de Cristofaro.

5.6.1 I numeri fondamentali

Per la prima volta da quando viene svolta l'indagine, l'investimento per la formazione, stabilito in almeno l'1% rispetto alla massa salariale, diminuisce in tutti i comparti, con l'eccezione dei Comuni e degli Organi di Stato.

Tale livello di investimento in formazione viene raggiunto solo in alcuni comparti (Camere di commercio, Enti pubblici, Autorità ed Organi dello Stato), anche se numerose Amministrazioni (4 Ministeri, 6 Enti pubblici, altre 6 Amministrazioni centrali, 13 Regioni, tutte le Province più grandi e molti Comuni sopra i 100.000 abitanti) riescono a raggiungere questa soglia, nonostante la diminuzione delle risorse disponibili.

I numeri generali sottolineano comunque che la formazione costituisce ormai una prassi consolidata delle Amministrazioni pubbliche, che in effetti mostrano diversi meccanismi di reazione alle minori disponibilità finanziarie.

Tutte le Amministrazioni che hanno partecipato all'indagine realizzano attività di formazione, compresi anche, al contrario degli scorsi anni, i Comuni più piccoli, spesso in forma associata (31% dei Comuni).

Si sono complessivamente registrate 62 partecipazioni per ogni 100 dipendenti. Questi dati evidenziano che le Amministrazioni pubbliche, anche nel 2006, si situano ben al di sopra del livello medio di partecipazione ad attività di formazione continua svolta annualmente in Italia.

I dati di dettaglio del 2006 mostrano tendenze differenziate nei vari comparti, in quanto vi sono motivazioni diverse, sia normative che contestuali, per cui il bilancio complessivo non è univoco.

Figura 5.2 - Andamento della percentuale dell'investimento su massa salariale 2000-2006

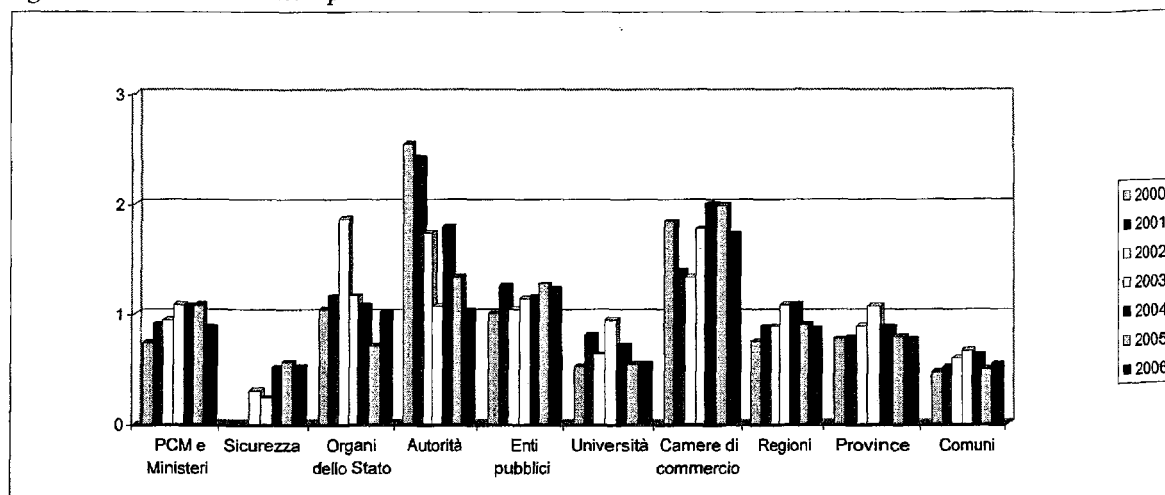


Tabella 5.10 - Investimento in formazione (valori in Euro)

Comparto	totale dipendenti	massa salariale	investimento in formazione	% investimento su massa salariale	investimento pro capite
PCM e Ministeri	276.400	10.215.104.145	90.090.945	0,88	325,94
Sicurezza	161.922	7.416.826.911	37.679.683	0,51	232,70
Organi dello Stato	4.527	193.229.369	1.956.738	1,01	432,24
Autorità	1.762	153.752.250	1.590.537	1,03	902,69
Enti pubblici	70.407	3.604.246.502	43.972.311	1,22	624,54
Università	55.700	2.219.270.596	11.969.968	0,54	214,90
Camere di commercio	7.729	335.953.702	5.796.130	1,73	749,92
Regioni	88.359	4.376.924.197	37.667.136	0,86	426,30
Province	36.959	1.000.306.000	7.599.000	0,76	205,61
Comuni	102.097	2.808.297.000	15.030.500	0,54	147,22

I dati rilevati mostrano gli effetti delle politiche di riduzione della spesa, avvertite anche negli investimenti sulla formazione, che segnano un calo del 7% circa, seguito da quello delle partecipazioni, che risulta però più contenuto: solo il 6%.

Al calo di risorse viene contrapposto un aumento dell'efficienza nel loro utilizzo: la quantità delle ore erogate nel 2006 infatti cala solo del 4% rispetto a quelle del 2005 e le edizioni dei corsi invece aumentano dell'1%; infine le ore fruite aumentano del 4,9%, – passano dai 17.183.719 del 2005 ai 18.025.636 del 2006 – mostrando contemporaneamente un calo generalizzato del loro costo.

Interessante in questo senso i dati sull'*e-Learning*: il numero dei corsi effettuati in questa modalità aumenta in tutti i comparti, ad eccezione di Province e Comuni e Sicurezza.

Un ulteriore indice di positivo utilizzo delle risorse si nota nella maggiore partecipazione alla formazione nelle fasce alte, dove cioè l'investimento potrebbe avere maggiori ricadute all'interno della struttura pubblica, con tassi medi del 102% per i dirigenti e del 75% per i funzionari.

Le partecipazioni ad attività formative censite nel corso del 2006 sono state 543.068 in oltre 43.000 edizioni di attività formative, per un totale di circa 1.200.000 ore di formazione erogata e 18.000.000 di ore di formazione fruite.

Tabella 5.11 - Corsi e ore di formazione erogate e fruite

Comparto	Totale corsi	Totale edizioni	Totale ore erogate	Totale partecipazioni	Totale ore fruite	Ore fruite per partecipazione (notazione decimale)
PCM e Ministeri	2.070	7.605	294.136	137.702	6.120.212	44,5
Sicurezza	184	1.077	101.455	24.371	3.716.136	152,5
Organi dello Stato	92	143	3.305	2.274	36.087	15,9
Autorità	247	399	11.152	2.583	60.134	23,3
Enti pubblici	3.469	7.442	160.041	92.045	1.712.446	18,6
Università	3.565	4.546	123.013	53.095	1.092.286	20,6
Camere di commercio	2.363	n.d.	30.236	14.184	199.511	14,1
Regioni	2.438	4.534	137.363	86.773	2.241.169	25,8
Province	n.d.	4.233	128.490	32.923	999.357	30,4
Comuni	n.d.	13.123	249.750	97.118	1.848.298	19,0
Totali	14.428	43.102	1.238.941	543.068	18.025.636	33,19

Sotto il profilo dei contenuti, si sono ampliate le attività formative nelle aree informatica e telematica e giuridico-normativa. Si registra, infine, una maggiore finalizzazione della formazione al sostegno ed accompagnamento ai processi di miglioramento della gestione, e di cambiamento o innovazione.