

## **Formazione, politiche regionali e governance multilivello**

### **Uno sguardo all'esperienza pugliese**

Aurora Vimercati –Version Provisional

#### **Abstract**

Questo contributo intende proporre una lettura critico-ricostruttiva del tema poliedrico della formazione con riferimento alle logiche che animano e/o condizionano l'azione degli attori politico-istituzionali a livello regionale ed ai (possibili) riflessi di questa azione sulle relazioni sindacali, in un ambito cruciale della c.d. società della conoscenza. A questo fine, una breve disamina del quadro normativo nazionale e delle politiche dell'Unione europea consentirà di individuare talune questioni di importanza strategica nell'azione di governo regionale e, più in generale, di mettere meglio a fuoco le complesse dinamiche di *governance* locale ed il ruolo che vi possono svolgere sia attori tradizionalmente presenti sul territorio (ad es. i sindacati), sia quelli comparsi più di recente (ad es. le università).

#### **1. Istruzione e formazione nella (moderna) declinazione del (diritto al)'apprendimento permanente.**

La c.d. Legge Fornero (l. 92/2012, art. 4, commi 51-61 e 64-68) ha delineato la nuova architettura istituzionale delle politiche educative e della formazione, dando avvio al processo di definizione delle politiche dell'apprendimento permanente quale verosimile pietra angolare dell'economia della conoscenza<sup>1</sup> e auspicabile volano propulsore per un'idea di sviluppo incentrata sulla persona<sup>2</sup>.

Le stesse fonti internazionali e, in particolare, la Carta di Nizza (art. 14), riconoscono il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua il quale, nella declinazione oramai più ricorrente e strutturata, appare configurato quale diritto all'apprendimento permanente. Con riferimento all'esperienza italiana, questa trasfigurazione si è realizzata, appunto, con la delega prevista dalla legge l. 92/2012, che ha dato nuovo impulso alla (ri)organizzazione del sistema di istruzione e formazione (professionale e continua) in una prospettiva di maggiore e più effettiva integrazione, in stretto collegamento con l'obiettivo di realizzare un mercato del lavoro "inclusivo e dinamico", al fine di "contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e in qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione" (art. 1, co. 1).

Le disposizioni sull'apprendimento permanente hanno trovato una prima importante attuazione da parte del legislatore delegato nel 2013 (d. lgs. n. 13) e sono tuttora oggetto di interventi di tipo regolamentare e amministrativo, sostanzialmente affidati al regionalismo cooperativo e/o concertato che si esplica in sede di Conferenza Stato-Regioni, al fine precipuo di organizzare quello che si può definire un servizio pubblico caratterizzato dalla partecipazione di una pluralità di attori (istituzionali e non) e strutturalmente orientato alla realizzazione di finalità di carattere generale e di rilievo trasversale rispetto ad obiettivi largamente condivisi nello scenario nazionale, in quello internazionale e, in particolare, in quello dell'Unione europea. Tuttavia, proprio questa strutturazione pone molteplici problemi sul piano del funzionamento del complesso apparato in via di costituzione e di implementazione e resta forte la tendenza alla *frammentazione* delle sue

---

<sup>1</sup> Sul carattere "ineludibile" delle istanze di investimento sul capitale umano nelle società fondate sulla conoscenza, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, v. S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, 2 ss.

<sup>2</sup> Sia consentito rinviare a A. Vimercati, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: strategie, soggetti e funzioni*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, Bari, 2013, p. 679 ss.

componenti entro differenti rivoli di intervento e al di fuori di una strategia concretamente orientata ai principi della integrazione.

## 2. **Apprendimento permanente, crescita del capitale umano e governance multilivello.**

Il diritto all'apprendimento permanente e l'investimento politico-istituzionale mirato a garantirne l'attuazione tendono ad essere collegati ad un'idea di sviluppo socio-economico incentrata sulla crescita del capitale umano. Tale espressione è evocativa di processi (di trasformazione) dai caratteri tuttora controversi, essenzialmente riconducibili al passaggio dalla società industriale (o del lavoro) alla società postindustriale o postmoderna, i cui tratti essenziali possono essere narrati attraverso il “concetto quantomeno complesso” e dalle “multiformi interpretazioni”<sup>3</sup> di *learning society*.

Nell'intento di non ignorare questa complessità e tenendo conto della non neutralità del tema – tipicamente segnato da letture espressione di diverse scelte culturali, che oscillano tra “l'accettazione acritica di un tipo di modernizzazione neoliberale (centrata sulle politiche e sulle teorie del libero mercato)” e, all'apposto, “la prevenzione ideologica nei confronti dei processi di trasformazione”<sup>4</sup> – si può quanto meno ipotizzare che l'intervento del legislatore del 2012 si collochi entro l'orizzonte teorico ed operativo nel quale sapere e conoscenze costituiscono “il nuovo capitale a fondamento strutturale dell'economia e dello sviluppo sociale”<sup>5</sup>. Un capitale, appunto, costituito dall'insieme di conoscenze, capacità e competenze considerate – in linea con le indicazioni dell'Unione europea<sup>6</sup> – con riferimento a tutte le fasi della vita (*lifelong learning*) e a tutti i contesti (*lifewide learning*) in cui l'apprendimento stesso avviene.

In questa prospettiva, le politiche dell'apprendimento permanente sono destinate ad interferire con ruolo e funzioni sia del sistema di istruzione e di formazione, sia delle tipiche istituzioni di governo del mercato del lavoro (legge, organizzazione amministrativa, autonomia collettiva). Da quest'ultimo punto di vista, può dirsi che la grave crisi occupazionale, da un lato, e le trasformazioni dello stesso concetto di lavoro<sup>7</sup>, dall'altro, costituiscano l'antecedente più evidente di questo rinvigorito interesse per la formazione (continua) la quale – ora con qualche fondamento giuridico – tende a proporsi quale buon antidoto alle discontinuità dell'impiego e, più in generale, alle diverse forme di insicurezza sociale. A questo riguardo, sembra importante sottolineare come i processi dell'apprendimento – e le garanzie ad essi collegate – abbiano una connotazione tanto ampia da includere il lavoro “in tutte le sue forme” (art. 35 Cost.), nonché le attività svolte nell'ambito del c.d. tempo liberato e del lavoro non di mercato o la stessa autoformazione e, ancora più in generale, le attività che rientrano nella dimensione della socialità. Insomma, una concezione in forte assonanza con quel filone politico-culturale proteso a sostenere strategie dette di adattamento attivo, ovvero di re-istituzionalizzazione dei rapporti di lavoro, orientate alla

---

<sup>3</sup> A. Alberici, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, Milano, p. 5, alla quale si rinvia per una efficace analisi critico-ricostruttiva che, tra l'altro, mette in risalto il ruolo dell'intervento istituzionale.

<sup>4</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>5</sup> A. Alberici cit., 6, la quale – in sintonia con l'ampia e articolata riflessione riconducibile a studiosi come A. Sen, M. Nussbaum *et al.*, – assume come punto di vista la “nuova condizione umana” ed il contesto in cui “sulle capacità o incapacità di accedere ai saperi, alle competenze e, in generale, all'apprendimento, gli individui si giocano la loro maggiore o minore libertà, autorealizzazione e autonomia”.

<sup>6</sup> E' l'espresso richiamo che apre il gruppo di norme che la legge 92/2012 dedica all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze. *Amplius*, A. Vimercati, cit., spec. 684 ss.

<sup>7</sup> E' indicativa delle dimensioni del fenomeno la riflessione intorno al concetto di “Industry 4.0” e, in particolare, ai nuovi modelli produttivi e all'alto tasso di automazione che contraddistinguono la c.d. quarta rivoluzione industriale. Cfr. *The new industrial revolution How Europe will succeed*, Roland Berger, march 2014; F. Seghezzi, *Come cambia il lavoro nell'Industry 4.0?*, WP ADAPT, 23 marzo 2015, n. 172.

costruzione di uno “statuto professionale” non (più) agganciato alla condizione lavorativa delle persone, ma “che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza”<sup>8</sup> e che, per analogia, può ora essere tradotto in termini di conoscenze, capacità e competenze.

Il tema meriterebbe ben più approfondita trattazione. In questa sede, tuttavia, può già osservarsi come l’attenzione alla persona e la garanzia del diritto (sociale)<sup>9</sup> all’apprendimento permanente risentano profondamente delle condizioni di carattere istituzionale economico-finanziario, politico, sociale e persino ideologico del contesto di riferimento. E’ forte, in particolare, l’influenza del processo di integrazione europea e di un’idea di modernizzazione sociale tendenzialmente tarata su *standard* economici e costretta da rigidi vincoli finanziari. Un’influenza prevalentemente esercitata per il tramite delle strategie con le quali l’Unione europea si propone di perseguire determinati obiettivi di sviluppo e veicolata da una sorta di principio ordinatore: il coordinamento delle politiche orientate, appunto, ad attuare obiettivi di fondo considerati comuni e che l’Unione persegue con “mezzi appropriati” e in “ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati” (Art. 3.6 TUE).

Senza entrare nel merito di questi processi, può qui osservarsi come le istituzioni europee, i governi e le amministrazioni nazionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile siano state via via imbrigliate entro le maglie di una struttura reticolare (altrimenti definita *governance*) che tende a condizionare fortemente le rispettive logiche di azione (che possono anche risultare distoniche rispetto alle peculiarità della *governance; infra*). Tra le maglie di questa struttura, infatti, pubblici poteri e/o diversi centri di interesse sono sempre più *attratti* dai programmi di investimento volti a sostenere le strategie dell’Unione europea e, in particolare, le politiche di coesione che, dopo la *svolta* di Lisbona, si sono arricchite della dimensione territoriale – ad integrazione di quella economica e di quella sociale – quale segnale dell’interesse europeo a favorire uno “sviluppo armonioso” (art. 174 TFUE) delle diverse regioni europee<sup>10</sup>.

In realtà, l’importanza del livello regionale e locale nel creare “crescita e occupazione”<sup>11</sup>, già presente nella Strategia di Lisbona – soprattutto durante il *rilancio* della stessa (2008-2010) –, è stata ancor più chiaramente riconosciuta nell’ambito della successiva programmazione (Europa 2020)<sup>12</sup>. Ma senza addentrarsi troppo nell’analisi di priorità, iniziative quadro e obiettivi che, secondo la Commissione, dovrebbero guidare il superamento della crisi, conta il fatto che la promozione delle politiche di coesione territoriale sia cospicuamente assistita da specifici strumenti di finanziamento (ad esempio, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale o lo stesso Fondo Sociale Europeo), ora oggetto del quadro comune di regole poste dal Regolamento n. 1303 del 17 dicembre 2013. Questo (ponderoso) insieme di *considerando* e di disposizioni si propone di garantire l’attuazione coordinata ed armoniosa dei c.d. Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi

---

<sup>8</sup> Per tutti, A. Supiot, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma, 2003, spec. p. 66.

<sup>9</sup> Cfr. A. Loffredo, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, Bari, 2012, p. 55 ss.

<sup>10</sup> Sulla base della consultazione avviata dal *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, COM(2008) 616 def., la coesione territoriale è divenuta parte integrante della politica di coesione con il Trattato di Lisbona (il Titolo XVIII del TFUE è, appunto, dedicato alla “Coesione economica, sociale e territoriale”). In generale, cfr. M.P. Monaco, *Europa 2020: il contributo della politica regionale alla realizzazione di un’Europa efficace sotto il profilo delle risorse e le nuove abilità richieste*, in DRI, 3/XXI, 2011, 889, che segnala come questo nuovo approccio “volto a favorire uno “sviluppo endogeno delle regioni punta sul capitale umano e sulla conoscenza operativamente tradotta in formazione e apprendimento permanente” (corsivo dell’autrice).

<sup>11</sup> Obiettivi ridefiniti con il *rilancio* della Strategia di Lisbona.

<sup>12</sup> Cfr. le comunicazioni della Commissione “Contributo della politica regionale alla crescita intelligente”, COM(2010) 553 def., del 6 ottobre 2010; “Contributo della politica regionale alla crescita sostenibile”, COM(2011)17 def., del 26 gennaio 2011 e, soprattutto, la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2010 sul contributo della politica di coesione al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e di UE 2020 (2009/2235(INI)).

SIE) e tra questi e gli altri strumenti dell'Unione<sup>13</sup>. Ma proprio l'opzione per un quadro comune di regole e, dunque, l'obiettivo di valorizzare le dimensioni di utilizzo efficace ed efficiente dei Fondi – sostanzialmente attraverso i principi della concentrazione tematica ed una maggiore attenzione ai risultati delle spese – finiscono per influire anche pesantemente sull'azione politica che si svolge ai diversi livelli del sistema.

Quella territoriale, in ogni caso, è una dimensione delicata del complessivo processo di programmazione tra Ue, autorità nazionali e sedi periferiche. Sembra, infatti, la dimensione maggiormente esposta al condizionamento di una serie di vincoli esterni. Una esposizione che, in assenza di linee di indirizzo politico esplicite, può tradursi in una programmazione affidata a tecnostrutture “poco permeabili all'assunzione della diversità pluralistico-conflittuale dei punti di vista e degli interessi”, con il rischio ulteriore di un appiattimento delle “differenze di impostazioni pur presenti tra livelli istituzionali diversi o anche uguali, ma di segno opposto”<sup>14</sup>. Eventualità che, certo, influirebbe negativamente sulle opportunità di intercettare efficacemente e valorizzare le specificità regionali.

### **3. Politiche formative e *governance* locale: problemi e prospettive.**

Se dal punto di vista politico-istituzionale, in Italia, il territorio si declina (ancora) prevalentemente in termini di Regioni e di Province autonome<sup>15</sup>, almeno con riguardo al processo di decentramento di funzioni (nel senso di devoluzione di poteri legislativi ed amministrativi), sempre più tendono ad emergere aree con una connotazione autonoma per caratteristiche attinenti ai sistemi locali del lavoro ed alla agglomerazione di imprese, in generale di piccola e media dimensione (i c.d. distretti industriali).

Questa tendenza, inoltre, va letta anche alla luce delle forti pressioni al decentramento che coinvolgono il sistema di contrattazione collettiva<sup>16</sup>. Nella nostra esperienza questo tende (o dovrebbe tendere) a tradursi nel rilievo crescente della contrattazione collettiva territoriale di settore o comparto proprio in quanto mirata, da un lato, a “valorizzare le specificità producendo differenze rispetto all'uniformità e all'universalismo delle norme fissate dalla contrattazione nazionale” e, dall'altro, a favorire il “maggior coordinamento e uniformazione, oltre che una maggiore estensione, del quadro normativo di riferimento locale rispetto a quanto non si avrebbe attraverso una semplice somma di accordi aziendali”<sup>17</sup>.

Deve tuttavia osservarsi che il processo di trasformazione in atto non cessa di creare preoccupazioni, soprattutto in ordine alle (più o meno) concrete derive verso un decentramento *disorganizzato*, legato al progressivo indebolimento della funzione (normativa e di governo dello stesso *decentramento*) del contratto collettivo nazionale di categoria<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Come è noto, gli Stati membri gestiscono i fondi in modo decentralizzato mediante una gestione concorrente. Sull'obiettivo di assicurare l'effettività del quadro comune SIE e il coordinamento tra tutti gli strumenti dell'Unione europea, cfr. *Guidance for Beneficiaries of European Structural and Investment Funds and Related EU Instruments*. In generale, sulla tendenza a considerare il grande tema degli strumenti di finanziamento dell'UE come “a single entity rather than a series of inter-linked institutions”, v. R. Ackrill, A. Kay, *Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system*, in *Journal of European Public Policy*, 2006, 113-133; Id, *Financing social and cohesion policy in an enlarged EU: plus ça change, plus c'est la même chose?*, in *Journal of European Social Policy*, 2007, 361-374.

<sup>14</sup> M. Barbieri, *Il lavoro nella programmazione dello sviluppo. L'esperienza pugliese*, in SUDEST, 2010, p. 53.

<sup>15</sup> Come è noto, forma ed entità delle competenze regionali nelle materie che ci interessano saranno ulteriormente condizionate dalle modifiche del Titolo V della Costituzione in corso di approvazione e che comporteranno l'eliminazione della competenza legislativa concorrente, ma in una logica complessiva di rafforzamento del potere centrale.

<sup>16</sup> In generale, G.P. Cella, T. Treu, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Mulino, Bologna, 2009.

<sup>17</sup> I. Regalia, *Negoziare sul territorio*, in RGL 1/2015, p. 5.

<sup>18</sup> Per tutti, cfr. L. Bellardi, *Sistema politico, legge e relazioni industriali*, in *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, Bari, 2015, spec. 107 ss.

Quel che è certo è che, sul territorio, si giocano partite per molti versi innovative e dalle implicazioni composite<sup>19</sup>, come quelle che coinvolgono, appunto, le questioni occupazionali e formative. E proprio qui, infatti, che le istanze di maggiore integrazione tra sistemi organizzativi complessi e tra questi e le dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, delle relazioni industriali, trovano uno snodo importante.

Vale la pena, allora, considerarne le principali criticità, per poi provare e chiarirne talune implicazioni (o complicazioni) in termini prospettici.

Tra le criticità, rileva il fatto che l'azione politico-istituzionale sia destinata ad essere interpretata ed attuata da una sempre più ampia gamma di attori (istituzionali, di mercato e di terzo settore ecc.), in funzione di obiettivi generalmente determinati *altrove* e attraverso forme di coordinamento non gerarchico. Si tratta di un tratto tipico dei processi di *governance* che, tuttavia, può stridere con le logiche e con la stessa struttura organizzativa che caratterizzano i diversi attori che vi partecipano<sup>20</sup> e che, in qualche modo, finisce per sollecitare nuove prassi e/o strategie organizzative e di azione.

Nonostante le dimensioni analitiche ed empiriche del tema della *governance* impongano più adeguato approfondimento, può almeno osservarsi come le (nuove) forme di mediazione sociale che si articolano sul territorio tendano ad essere interpretate con difficoltà da organizzazioni di interessi a struttura organizzativa tipicamente verticale, come nel caso delle organizzazioni sindacali. Queste, quasi preda di una trasmutazione latente delle proprie logiche di aggregazione e di azione, sono attratte entro schemi di *interdipendenza* che, in qualche modo, riverberano effetti ambigui sulla loro funzione tradizionale, espressione della libera dinamica sociale e generalmente caratterizzata da una propensione verso forme di interlocuzione diretta con gli organi di indirizzo politico. Tantomeno può essere trascurato il *peso* esercitato da tradizioni e/o ideologie di riferimento, in base al quale può risultare faticosa (se non contraddittoria o controproducente) la partecipazione (istituzionalizzata) dei sindacati ai processi strategici o, peggio, al concreto coinvolgimento degli stessi nelle decisioni su programmi effettivi e nella loro attuazione<sup>21</sup>.

Ci si potrebbe, allora, domandare perché mai le organizzazioni sindacali possano avere interesse ad entrare entro i circuiti di *governance* e, soprattutto, con quali specifiche competenze e strumentazioni.

E' un interrogativo impegnativo al quale, almeno in questa sede, si può proporre una risposta (solo) grossolana, al fine precipuo di offrire una chiave di lettura dei processi di *governance* (specie a livello locale). Ebbene, l'interesse che può sollecitare (in generale) le parti sociali ad interagire entro schemi per le meno inconsueti rispetto a più tradizionali logiche di azione è collegato all'esistenza di un fattore di attrazione di quelli potenti: (la partecipazione a) la distribuzione delle risorse economiche

Questa forza di attrazione è molto presente nella attuazione delle politiche (attive e passive) del lavoro (incluse quelle formative) e delle politiche di sviluppo su di esse incentrate. E' noto,

---

<sup>19</sup> Efficacemente, sul punto, L. De Felice, *Potere locale e metodo concertativo fra due secoli. Cronaca di una bruciata illusione*, in RGL, n. 1/2015, p. 79-95.

<sup>20</sup> Si pensi, da un lato, al ruolo dei sindacati e alle logiche di rappresentanza che ne informano l'azione e, dall'altro, al coinvolgimento di attori meno tradizionali, come le università, alle quali è sempre più affidato un ruolo chiave nella definizione e nella attuazione delle strategie di sviluppo locale. Si tratta pur sempre di attori *sociali* che intervengono nella *governance* locale, ma secondo meccanismi di responsabilità ancora poco chiari, di certo differenti da quelli delle organizzazioni intermedie tradizionali.

<sup>21</sup> Si veda, ad es., la nota preparata dalla Unità tematica B - Politica strutturale e di coesione, "Governance e partenariato nella politica regionale", p. viii, dove – con riferimento all'Italia – si osserva come sia "diffusa la sensazione che il processo di partenariato funzioni bene a livello di programmazione strategica, ma che si riveli meno efficace quando si tratta di decidere su programmi effettivi.

peraltro, come queste politiche trovino nel territorio una dimensione di interesse di importanza primaria e, per molti versi, nuova, se non proprio innovativa.

E' sul territorio, infatti, che va organizzata e resa fruibile una complessa trama di servizi e di prestazioni: i servizi di orientamento, quelli mirati a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma anche le attività di formazione professionale o, ancora, la promozione di *stage* e tirocini e, in generale, i servizi di *outplacement*. Prestazioni a forte caratterizzazione pubblica che, evidentemente, non è possibile addossare solo ed esclusivamente sulla pubblica amministrazione, nelle tradizionali articolazioni locali.

Si è di fronte, insomma, ad un complesso reticolato di compiti, di funzioni e di servizi prevalentemente affidato alla interazione – ancora piuttosto magmatica – tra attori, istituzionali e non, i quali devono adattare le loro logiche di azione a quelle di un sistema a forte matrice burocratica e che, per questo, impone di considerare come prioritaria la questione (della ripartizione) delle risorse finanziarie. In definitiva, almeno allo stato, sembra essere questa la chiave di volta del sistema ovvero l'anello di congiunzione della pluralità di sfere di azione e di interessi *sparsi* nel territorio e che le Regioni sono chiamate a ricomporre nell'ambito della programmazione delle strategie locali, pur muovendosi tra le strette maglie delle politiche nazionali e delle strategie dell'Unione europea.

Vi sono, ovviamente, complessi strumenti di raccordo tra politica di coesione comunitaria e strategie nazionali degli Stati membri e processo di programmazione regionale. Quest'ultimo, in particolare, è fortemente condizionato dagli accordi di partenariato tra l'Unione europea ed i singoli Stati membri, secondo quanto previsto dal Regolamento UE n. 1303/2013 sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE).

E' attraverso tali accordi, infatti, che sono definiti gli approcci territoriali strategici e, dunque, le priorità di intervento e le modalità di impiego dei Fondi strutturali del Quadro Strategico Comune (QSC). Quello del "partenariato" è oramai considerato un vero e proprio principio<sup>22</sup> di azione. Ad esso, infatti, è affidato il compito di scandire la tempistica nonché le modalità di attuazione dei Fondi del QSC e la coerenza tra questi e i programmi tesi a promuovere la crescita "intelligente, inclusiva e sostenibile" perseguita dall'Unione europea nell'ambito della Strategia 2020. Può dirsi che i negoziati di partenariato costituiscano l'*habitat* elettivo per dinamiche relazionali improntate alla cooperazione ed al mutuo coordinamento tra attori autonomi e interdipendenti. Sono – e dovrebbero essere – coinvolti tutti i soggetti potenzialmente influenzati dalle azioni programmate o che possono dare alla programmazione stessa un contributo in termini di conoscenza e competenze, utile a renderne più efficace l'attuazione. Inoltre, tali accordi "devono essere organizzati in base all'assetto istituzionale di ciascuno Stato membro", tanto che alle autorità regionali e locali è riconosciuto un "ruolo chiave" negli Stati membri ad assetto decentrato<sup>23</sup>.

Va, infine, ricordato che, proprio perché la programmazione europea è improntata alla logica del riequilibrio, sono previsti interventi differenziati per aree geografiche (che, in Italia, tendono a corrispondere, appunto, con le Regioni), classificate in tre categorie: «meno sviluppate», «in transizione», «più sviluppate» (la Puglia, come è noto, rientra nella prima categoria). Questa diversa classificazione, ovviamente, contribuisce a complicare il processo di elaborazione dell'accordo di

---

<sup>22</sup> Cfr. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD-2012 106 *final*) che riconosce il partenariato come "uno dei principi chiave" per l'attuazione dei Fondi del quadro strategico QSC. Su questa linea, il Quadro di Sostegno Nazionale 2007-2013 definisce il partenariato economico-sociale come "un principio e un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l'attuazione e gli effetti". In questa prospettiva, l'articolo 14 del citato Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che ogni Stato membro dell'Unione europea elabori un accordo di partenariato, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, in cooperazione con le competenti autorità regionali e locali, le autorità cittadine, le parti economiche e sociali ed i pertinenti organismi che rappresentano la società civile,

<sup>23</sup> Commissione SWD-2012 106 (*final*), punto 2.

partenariato, il quale prevede che la proposta di accordo sia portata all'attenzione della Conferenza unificata Stato-Regioni per eventuali osservazioni (e, infine, sottoposta al CIPE per la formalizzazione del mandato alla interlocuzione con la Commissione europea)<sup>24</sup>. D'altronde, questa complessità di processo rappresenta una sorta di garanzia di pluralismo socio-territoriale.

La stessa Commissione riconosce che tra uno Stato membro e l'altro esistono notevoli differenze nell'applicazione del principio di partenariato, a seconda degli assetti istituzionali e delle culture politiche nazionali<sup>25</sup>. Anche per questo, è costante la richiesta di collegare scelte politiche, priorità d'investimento e ripartizione dei fondi tra obiettivi tematici in base a dati idonei a costituirne adeguata giustificazione.

E' questa, in sintesi, la logica di base che ispira la disciplina dei Fondi europei ai sensi del Regolamento UE N. 1303/2013, anche al fine di porre rimedio di buona parte delle criticità del passato. In questo senso si può comprendere l'enfasi posta sul principio di condizionalità *ex ante* (generale e tematica)<sup>26</sup> che, in termini grossolani, mira a collegare le azioni ai risultati attesi (per ciascuno dei fondi SIE) e a garantire una programmazione trasparente e verificabile in relazione agli 11 obiettivi tematici del Quadro Strategico comune ai quali, complessivamente, è espressamente affidato il compito di "contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul Trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale". Ma, anche in questo caso, non può non osservarsi come, almeno in via di fatto, l'azione politico-istituzionale delle Regioni risulti sottoposta a vincoli di processo e di procedura che possono finire per sacrificare gli spazi di discussione pubblica e di confronto politico. Cionondimeno, rimane questa la prospettiva di lavoro – e di investimento politico istituzionale – sulla quale pare opportuno riflettere ed in relazione alla quale si possono dischiudere interessanti spazi di intervento per tutti gli attori che, soprattutto a livello locale, sono titolati e/o interessati alla elaborazione ed alla attuazione delle strategie di sviluppo.

#### **4. La formazione nelle strategie delle organizzazioni sindacali e nelle politiche della Regione Puglia**

Definite, per grandi linee, le complessive dinamiche di *governance* che presiedono al funzionamento delle politiche formative a livello territoriale, e talune delle principali criticità che le caratterizzano, si può provare ad esaminare il concreto della realtà pugliese, sia dal punto di vista dell'azione politico istituzionale della Regione, sia da quello delle relazioni sindacali.

Partendo da quest'ultimo profilo, il compito appare subito arduo, nel senso che non è facile capire quale rilievo abbia la formazione nel concreto delle prassi concertative e negoziali in Puglia e, dunque, nelle strategie delle organizzazioni sindacali. Anche la ricerca empirica non offre dati significativi, nel senso che è modesta la percentuale di documenti negoziali contenenti previsioni che lascino intravedere concreto interesse per investimenti in formazione.

---

<sup>24</sup> L'accordo – che definisce strategie, metodi e priorità di spesa – è negoziato con le istituzioni di livello centrale dell'Unione Europea e quelle locali e i partner economici e sociali ed è approvato dalla Commissione Europea in seguito del negoziato con lo Stato membro. L'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia è stato adottato il 29 ottobre 2014, rispettando i tempi stabiliti dalle direttive sulla nuova programmazione. L'ultimo passaggio necessario perché gli accordi entrino nella fase di attuazione è la definizione dei Programmi Operativi (nazionale e regionali), per l'approvazione dei quali sono ancora in corso le trattative.

<sup>25</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2012)106 *final*, del 24.4.2012, p. 3, ove si riconosce anche che l'efficacia del principio di partenariato dipende anche dalla capacità tecnica dei partner di dare un contributo sostanziale al processo, il che rimanda alla questione dello sviluppo di capacità.

<sup>26</sup> Cfr. il Considerando 54 del Regolamento Ue 1303/2013, il quale chiarisce che "per migliorare la qualità dell'elaborazione di ciascun programma, e per verificare che i suoi obiettivi e le sue finalità generali e specifici possano essere conseguiti, è opportuno effettuare una valutazione *ex ante* di ogni programma".

A questo riguardo, vale la pena ricordare che nel linguaggio delle relazioni industriali la formazione tende a comprendere quelle attività più direttamente legate all'adeguamento delle competenze professionali richieste dal rapporto di lavoro in corso (generalmente fruibili attraverso i congedi per la formazione continua, ex art. 6 della legge n. 53/2000)<sup>27</sup>. Attività che si contraddistinguerebbero, appunto, da quelle non immediatamente destinate a riflettersi in un rapporto di lavoro in atto, cui risponderebbe l'istituto del congedo per la formazione, ex art. 5 l. 53/2000. Queste ultime attività, nel concreto della esperienza sindacale italiana, tendono ad essere qualificate in termini di "formazione permanente".

Nel nostro contesto regionale e, in particolare, all'esito dell'esame dei contratti collettivi di secondo livello raccolti ed inseriti nella banca-dati IRIP, le (poche) previsioni negoziali mirate ad organizzare e/o garantire percorsi formativi sono prevalentemente collegate ai temi della salute e della sicurezza sul lavoro, nel rispetto della normativa che ne promuove e/o impone il fondamentale valore strumentale per una effettiva tutela della integrità della persona nel contesto lavorativo specifico (e mutevole) in cui è inserita.

Per il resto, l'esigenza di promuovere e sostenere la formazione quale fattore di crescita del capitale umano e possibile elemento propulsore di un'idea di sviluppo (locale) di tipo inclusivo non sembra costituire una priorità delle strategie aziendali e/o di quelle sindacali. Può dirsi, piuttosto, che queste siano (ancora) prevalentemente incentrate sulla difesa dell'occupazione e sulla ricerca di forme di sostegno del reddito nei casi di riduzione, sospensione o perdita del lavoro.

Questa situazione potrebbe (dovrebbe?) gradualmente cambiare per effetto dei mutamenti del quadro regolativo generale e, soprattutto, a seguito dell'azione politico-istituzionale della Regione la quale, in coerenza con il quadro nazionale ed europeo sin qui descritto, appare protesa a promuovere e sostenere una maggiore integrazione tra i sistemi di istruzione e di formazione e tra questi e le dinamiche del mercato del lavoro locale.

Una forte pressione in tal senso, d'altronde, è esercitata dalle stesse modalità di impiego dei Fondi strutturali del Quadro Strategico Comune (QSC) e, in particolare, dal gruppo finale degli 11 obiettivi tematici su cui saranno concentrati gli interventi del nuovo ciclo di programmazione. Questi, come si è visto (*supra*, par. 4), presentano con chiara evidenza la necessità di garantire un approccio integrato all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale e, soprattutto, individuano aree di intervento politico-istituzionale di supporto per uno sviluppo locale proteso alla valorizzazione del capitale umano<sup>28</sup>. Si tratta degli obiettivi della promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità e del sostegno alla mobilità dei lavoratori (OT8); della promozione dell'inclusione sociale e della lotta contro la povertà e ogni discriminazione (OT9); della importanza di investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; della necessità di rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e di contribuire alla efficienza della pubblica amministrazione (OT11).

Insomma, l'investimento in istruzione, formazione professionale e apprendimento permanente appare (funzionalmente) collegato proprio con i tre obiettivi tematici appena richiamati (OT 8, OT9 e OT 11), a conferma della necessità di procedere secondo l'approccio integrato al quale fanno diffuso riferimento le stesse disposizioni relative all'utilizzo dei fondi SIE (Regolamento Ue 1303/2013).

---

<sup>27</sup> In generale, cfr. Roccella, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in DLRI, I, 2007, 187 s.; C. Alessi, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004, 191 s.

<sup>28</sup> Un approccio largamente sostenuto dal Regolamento Ue 1303/2013 e che, in particolare, è costantemente richiamato deve essere presente nell'accordi di partenariato (v. art.15, spec. punto 2, lett. a).

Un esempio efficace di intervento orientato in tale direzione è rappresentato dal Sistema regionale delle competenze che, nel caso della Regione Puglia, è tuttora in fase di elaborazione, anche se la formale costituzione dello stesso pare imminente.

Si tratta di un intervento mirato a dare attuazione all'articolato quadro istituzionale generale relativo alle politiche per l'apprendimento permanente già più volte richiamato (v. par. 2)<sup>29</sup> e nell'ambito del quale ha preso avvio il processo di definizione degli strumenti attuativi del sistema integrato nazionale<sup>30</sup>. In questo scenario, la parte probabilmente più significativa, specialmente in termini di impatto sul tradizionale sistema di istruzione e formazione professionale, è quella relativa alla validazione, o convalida, dei risultati dell'apprendimento (conoscenze, abilità e/o competenze) acquisiti in sede informale e non formale<sup>31</sup>.

L'unità di misura di questo sistema è lo *standard* di convalida, i requisiti del quale sono definiti secondo regole e criteri conformi con quanto elaborato nell'ambito delle politiche dell'Unione europea e, in particolare, dell'attività svolta dal CEDEFOP<sup>32</sup>, nonché delle Raccomandazioni relative all'EQF<sup>33</sup> e all'ECVET<sup>34</sup>.

Al fine di rendere operativo il processo di convalida e di eventuale certificazione<sup>35</sup> dei risultati dell'apprendimento informale e non formale, l'opzione operativa prescelta dalla Regione Puglia è incentrata sul Repertorio Regionale delle Figure Professionali (RRFP)<sup>36</sup> quale sede di definizione concertata di nuove figure professionali e di modifica di quelle esistenti, così da

---

<sup>29</sup> Vale la pena ricordare ancora una volta che si tratta di una opportunità fortemente promossa nelle sedi comunitarie ed internazionali quale elemento strategico di innovazione e ottimizzazione dei sistemi di apprendimento per la valorizzazione delle persone e lo sviluppo della occupabilità.

<sup>30</sup> Allo stato, il processo ha condotto all'Accordo del 14 luglio 2014 tra governo, Regioni ed Enti locali "Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali" e alla emanazione del Decreto Interministeriale del 22 gennaio 2015 "Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13".

<sup>31</sup> L'apprendimento informale è quello risultante dalle attività della vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia o al tempo libero. Non è strutturato in termini di obiettivi di apprendimento, di tempi o di risorse dell'apprendimento. Nella maggior parte dei casi l'apprendimento informale non è intenzionale dal punto di vista del discente. Quello non formale, invece, è l'apprendimento erogato nell'ambito di attività pianificate non specificamente concepite come apprendimento (in termini di obiettivi, di tempi o di sostegno all'apprendimento) ed è intenzionale dal punto di vista del discente.

<sup>32</sup> E' una delle agenzie decentrate dell'Unione europea e che coadiuva la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali nell'elaborazione di politiche europee nel campo dell'Istruzione e della Formazione Professionale (IFP).

<sup>33</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/C 111/01, che istituisce il Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente, al fine precipuo di collegare i sistemi nazionali di qualificazione in base ad un riferimento comune europeo. Il sistema è organizzato in otto livelli che prendono in considerazione l'intera gamma di qualifiche previste: da un livello di base (Livello 1, ad esempio uscita dall'istruzione primaria) ai livelli più avanzati (Livello 8, ad esempio i dottorati). In qualità di strumento per la promozione dell'apprendimento permanente, l'EQF include tutti i livelli delle qualifiche acquisite nell'ambito dell'istruzione generale, professionale e accademici.

<sup>34</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2009/C 155/02. ECVET (*European Credit System for Vocational Education and Training*). Il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale, in questo senso, costituisce il quadro metodologico comune volto ad agevolare il trasferimento di crediti per i risultati dell'apprendimento tra sistemi di qualifiche o tra percorsi di apprendimento, al fine di contribuire alla permeabilità dei sistemi di apprendimento e alla compatibilità tra sistemi d'istruzione autonomi e sistemi d'istruzione e formazione professionale, offrendo, ai beneficiari della formazione, la possibilità di realizzare percorsi individuali in vista dell'acquisizione di qualifiche.

<sup>35</sup> La certificazione consiste nel rilascio di un diploma o di un titolo che attesta formalmente che un ente competente ha accertato e convalidato un insieme di risultati dell'apprendimento (conoscenze, *know-how*, abilità e/o competenze) conseguiti da un individuo rispetto a uno standard prestabilito. V. L. Valente, *La certificazione delle competenze nel decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, in *Studi in memoria di Gianni Garofalo*, Cacucci, Bari, 2015, p. 995 ss.

<sup>36</sup> D.G.R. n. 2273 del 13 novembre 2012 "Indirizzi generali per la creazione del Sistema Regionale di Competenze e istituzione del Comitato Tecnico regionale" e D.G.R. n. 327 del 07 marzo 2013 "Istituzione del Repertorio Regionale delle Figure Professionali". Tali interventi sono stati elaborati nell'ambito di una collaborazione con la Regione Toscana, prevalentemente incentrata sullo "scambio di esperienze e di materiali per la definizione dei rispettivi sistemi per il governo regionale delle politiche di *lifelong learning*" (Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia e Regione Toscana per la collaborazione in materia di standard per il riconoscimento e la certificazione delle competenze).

garantirne il continuo adattamento alle caratteristiche del contesto territoriale. Caratteristiche individuate ed analizzate attraverso la predisposizione di una apposita procedura, caratterizzata dalla partecipazione di tutti i principali attori – istituzionali e non – presenti sul territorio e che, per la natura degli interessi di cui sono portatori (si pensi alle organizzazioni sindacali e di categoria) o per le funzioni e/o le attività di cui sono titolari (si pensi agli stessi enti territoriali o alle università), sono chiamati ad animare il “Sistema regionale di competenze”, espressamente destinato a fungere da “supporto della programmazione e della realizzazione degli interventi e dei servizi di istruzione e formazione professionale e di incontro tra domanda ed offerta di lavoro”<sup>37</sup>. Si tratta, insomma, di una componente importante del sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro della Regione Puglia e che rivela, per molti versi, una impostazione protesa alla valorizzazione sia del ruolo (politico e di direzione) della Regione stessa, sia del metodo della concertazione in un ambito tra i più delicati della *governance* regionale.

Analoga impostazione ha caratterizzato anche altri interventi normativi e regolamentari in ambiti molti contigui a quelli coinvolti nella sperimentazione incentrata sul RRFP. Si tratta, in particolare, degli interventi in materia di apprendistato. Ci si riferisce non solo e non tanto alla risalente (e oramai abrogata) legge regionale in materia di apprendistato professionalizzante (L.R. 13/2005), ma alla più recente disciplina in materia di “formazione e lavoro” (L.R. 31/2012) e, in particolare, al regolamento in materia di apprendistato c.d. di primo e terzo livello<sup>38</sup>, finalizzato all’ottenimento di un titolo di studio di livello secondario o terziario.

Anche se si tratta di un’area di intervento caratterizzata da debole impatto sulle dinamiche reali del mercato del lavoro e, nel tempo, superata dalla evoluzione del quadro normativo nazionale, può tuttora apprezzarsi l’opzione per l’intervento regolativo dei profili di propria competenza, al fine precipuo di controllare e, in qualche modo, governare le dinamiche di comportamento della parti interessate a farvi ricorso (principalmente, aziende ed enti di formazione e di istruzione), ad esempio prevedendo il rispetto di *standard* di qualità per l’erogazione della formazione (attraverso la previsione di procedure di accreditamento degli enti e/o aziende interessate) o il rinvio a protocolli d’intesa, accordi e convenzioni stipulati tra la Regione, le imprese (o associazioni di imprese) e gli istituti di istruzione, per l’articolazione e le modalità di erogazione dei percorsi formativi.

Ma come si è detto – e al di là delle molte criticità sull’effettivo decollo di questi strumenti – l’intervento del legislatore del *Jobs Act* e quello della c.d. Buona scuola (l. 107/2015) rimescolano nuovamente le carte e mettono in moto nuovi processi, specie con riferimento ad un tema che, sebbene circondato da molte perplessità, pare diventato di importanza centrale: la promozione dell’alternanza scuola-lavoro per il tramite della organizzazione di appositi percorsi formativi e, ancora una volta, del ricorso a speciali tipologie contrattuali. Tuttavia, questo ambito di azione e di investimento politico-istituzionale delle Regioni, anche alla luce delle (nuove) competenze ad esse attribuite e, più in generale del processo di ri-centralizzazione che sembra coinvolgere molte competenze di confine (si pensi alle politiche attive del lavoro), è ancora tutto da esplorare e il c.d. sistema duale ‘all’italiana’ dell’alternanza scuola-lavoro ancora tutto da sperimentare.

---

<sup>37</sup> E’ quanto si afferma nella delibera della Giunta regionale del 13 novembre 2012, n. 2273.

<sup>38</sup> Si tratta del Regolamento n. 2298 del 5 novembre 2014, in relazione al quale si rinvia a R. Voza, *Il ruolo delle parti sociali nella legislazione regionale pugliese dell’ultimo decennio*, in questo volume, anche per una l’analisi degli altri provvedimenti qui richiamati in testo.