



Fratelli minori? I sindacati nei sistemi di formazione bilaterali in Italia e in Francia

*Lilli Casano**

1. Sfide e opportunità per i sindacati europei

Da tempo gli studiosi delle relazioni industriali si interrogano sui cambiamenti verificatisi a partire dagli anni settanta nei modelli europei di rappresentanza degli interessi e sulle ipotesi del declino del sindacato¹. I diversi contributi partono tutti dalla considerazione delle cause della crisi e delle sfide con cui i sistemi di relazioni industriali europei sono chiamati a confrontarsi. Le cause del cambiamento sono state individuate in molteplici fattori: l'affermazione della società post-industriale, caratterizzata dalla prevalenza delle attività dei servizi, poco sindacalizzate, a eccezione del pubblico impiego (Carrieri, 2008); la globalizzazione, che ha messo in crisi le principali forme di regolazione del lavoro e di relazioni industriali, esponendo i sindacati al dilemma se lottare o cooperare; la flessibilizzazione dei sistemi produttivi e dei mercati del lavoro, che rende più difficili l'aggregazione e la rappresentanza, accentuando la contrapposizione degli interessi di diversi gruppi di lavoratori; la riduzione progressiva dell'asimmetria strutturale nel rapporto di lavoro, per alcune categorie di lavoratori (Baglioni, 2004), che porterebbe ad atteggiamenti di *free-riding* rispetto alla scelta di associarsi; infine, la recente crisi che si è tradotta in una forte pressione sui sistemi di relazioni industriali e di welfare (Bordogna, 2012).

Il dato di fatto da cui muovono le considerazioni degli studiosi che prefigurano un declino delle relazioni industriali è la riduzione dei tassi di sindacalizzazione nei principali paesi europei, già a partire dagli anni settanta. Alcuni commentatori ritengono, però, che una valutazione più appropriata dei mutamenti in corso debba tener conto anche di altri indi-

* Lilli Casano è assegnista di ricerca nell'Università di Modena e Reggio Emilia.

¹ Per una ricostruzione del recente dibattito sul futuro delle relazioni industriali, vedi *Stato e Mercato* (1/2012) e *Quaderni di Rassegna Sindacale* (2/2012).

catori, primi fra tutti il livello di copertura contrattuale e l'incidenza dell'azione del sindacato nel sistema politico-istituzionale (Carrieri, 2008); in questo senso, anche a fronte del calo delle adesioni, la forza dei sindacati potrebbe basarsi su una presenza istituzionale ramificata e su un'elevata capacità di rappresentanza sociale e mobilitazione, riferita non solo agli associati, ma anche a gruppi che comunque manifestano adesione alle linee d'azione del sindacato (*ibidem*). In questa prospettiva è stato ipotizzato che per fronteggiare i fattori di crisi i sindacati debbano assolvere nuove funzioni, secondo quanto emerso in diverse esperienze europee (Regalia, 2009): la via italiana dello «stare al centro della scena», assolvendo a un ruolo di supplenza della rappresentanza nella sfera politico-istituzionale; quella scandinava, della gestione di pezzi di welfare, che si traduce anche in un aumento dell'affiliazione; infine una terza via, emersa nelle esperienze di *welfare attivo*, che passa per la costruzione di una rappresentanza più inclusiva (anche del lavoro non standard) e di un nuovo welfare in grado di fronteggiare le nuove disuguaglianze (Paci, 2005).

La ripresa del dibattito sul declino del ruolo dei sindacati si è accompagnata a una riflessione sulla tesi, recentemente riproposta da Baccaro e Howell (2010), di una tendenza alla convergenza delle relazioni industriali nei diversi paesi europei verso un modello *neo-liberale*, caratterizzato da un aumento della discrezionalità delle imprese. Sebbene si registrino posizioni discordanti sull'ipotesi della convergenza, anche gli studiosi più scettici rispetto alla possibilità di un superamento delle diverse tradizioni istituzionali nel campo delle relazioni industriali riconoscono la necessità di approfondire la riflessione sulle tendenze comuni ai diversi modelli: dalla riduzione dei tassi di sindacalizzazione alla caduta della conflittualità industriale, alla riduzione della copertura contrattuale che si accompagna a un sempre più diffuso decentramento delle strutture contrattuali (Cella, 2012). In questa prospettiva è stata richiamata l'attenzione degli studiosi su una nuova dimensione sovranazionale delle relazioni industriali, sottolineando il crescente sviluppo del dialogo sociale europeo ed evidenziando esperienze interessanti di contrattazione sovranazionale e transnazionale, sebbene non ancora istituzionalizzate (Caruso, 2012).

Prefigurare gli assetti futuri delle relazioni industriali in Europa è un compito arduo, che esula dalle finalità di questo contributo. Intendiamo, piuttosto, disegnare qui alcune coordinate all'interno delle quali collocare l'azione del sindacato in un ambito specifico, quello della gestione bilate-

rale della formazione continua, ritenendo che l'impegno del sindacato su questo fronte sia stato stimolato, da un lato, dall'«accerchiamento» nelle sue sfere d'azione più tradizionali (Baglioni, 2008); dall'altro, dall'emergere di nuovi possibili ruoli e campi di intervento, che andremo a descrivere, e da fenomeni di mimetismo istituzionale, rispetto alle più avanzate esperienze europee.

Al riguardo occorre sottolineare come già a partire dall'avvio della Strategia di Lisbona si è fatto sempre più insistente il richiamo delle istituzioni europee al *dialogo sociale* e al coinvolgimento delle parti sociali nelle strategie nazionali volte a favorire l'occupabilità e l'inclusione lavorativa, soprattutto attraverso l'accesso alla formazione permanente. Secondo alcuni studiosi, ciò avrebbe condotto negli Stati membri dell'Unione a una sorta di *convergenza attraverso la diversità*², in direzione del dialogo sociale in materia di formazione professionale e continua. Lungo questa traiettoria comune si sono sviluppati percorsi nazionali differenziati, condizionati dagli assetti istituzionali di ciascun paese in materia di relazioni industriali e formazione, ma tutti caratterizzati da un ruolo crescente di sindacati e associazioni datoriali nella gestione delle politiche formative. Le sollecitazioni delle istituzioni europee in materia di regolazione del lavoro e della formazione hanno riguardato, altresì, due modalità di intervento in sinergia col dialogo sociale: da un lato, il decentramento delle politiche del lavoro e formative a un livello il più possibile prossimo allo svilupparsi degli interessi e dei bisogni di imprese e lavoratori; dall'altro, la costruzione di *reti* fra attori istituzionali e sociali, volte

² In uno studio di qualche anno fa sullo sviluppo del dialogo sociale in materia di formazione professionale, sia a livello europeo sia all'interno degli Stati membri, Winterton (2007) avanza questa tesi, dopo aver, tuttavia, individuato diversi modelli nazionali di concertazione della formazione, secondo la combinazione tra *focus* (aziendale o scolastico) e *regolazione* (statale o di mercato) dei sistemi formativi. La tesi della convergenza è sostenuta anche dalla Commissione europea, che nel Rapporto sulle relazioni industriali in Europa del 2008 riconduce questo processo a quattro fattori: la necessità di rispondere a sfide interne ed esterne comuni; l'affermazione, nello spazio europeo, di principi e valori comuni, anche in tema di accesso alla formazione; l'azione dell'Unione in materia sociale, attraverso l'esercizio del potere regolativo, ma soprattutto attraverso il potere di *agenda setting* del «metodo aperto di coordinamento» delle politiche sociali; i risultati del dialogo sociale a livello europeo. Ben pochi dubbi sull'influenza dell'azione comunitaria rimangono se si guarda, d'altra parte, alle procedure di finanziamento del Fondo sociale europeo, che hanno «costretto» gli Stati membri e le autorità di gestione dei progetti di formazione a negoziarne i contenuti con le parti sociali.

a tutelare i lavoratori esclusi dai sistemi di protezione pubblici disegnati per i cosiddetti lavoratori standard.

I fondamenti teorici di queste strategie europee si possono rintracciare nell'ampio dibattito che si è sviluppato nel corso degli ultimi decenni sui temi della regolazione del lavoro, approdato a una riconcettualizzazione della formazione come strumento di policy volto a tutelare nel mercato anche i lavoratori atipici, attraverso l'aumento della loro dotazione individuale di capitale umano. Con il progressivo superamento della logica dei mercati interni del lavoro, che ancoravano la sicurezza dei lavoratori alla stabilità del rapporto d'impiego, e con l'affermazione del paradigma della flessibilità, la parola d'ordine diventa *occupabilità*: per affrancarsi dai rischi di fragilizzazione delle carriere e godere di spazi di autonomia, i lavoratori sono chiamati sempre più spesso a costruire sul mercato le proprie garanzie, rendendo «vendibile» la propria forza lavoro attraverso un accrescimento continuo delle proprie competenze lungo tutto il corso della vita (Gautié, 2003).

In particolare, l'importanza di utilizzare la leva formativa come strumento per fronteggiare l'incertezza dei percorsi occupazionali e qualificare esperienze lavorative discontinue è stata sottolineata rispetto al lavoro atipico: alle politiche attive viene unanimemente affidato il compito di contrastare i rischi di precarietà duratura e la crescita delle disuguaglianze nel mercato del lavoro (Barbieri, Scherer, 2007); allo stesso tempo, sul piano dell'analisi dei percorsi lavorativi (Franchi, 2005; Fullin, 2004; Cortese, 2008), si sottolinea come i lavoratori flessibili possano proteggersi dai rischi di disordine lavorativo e intrappolamento nei cattivi lavori solo conducendo esperienze occupazionali eterogenee a un progetto di formazione e lavoro tendenzialmente unitario e coerente, che consenta di capitalizzare le competenze progressivamente acquisite.

Se in una prospettiva neo-liberista la responsabilità dell'occupabilità viene lasciata all'individuo, con il rischio di accentuare i meccanismi di disuguaglianza sociale che si registrano sul mercato del lavoro (Gautié, 2003), i teorici dei mercati transizionali (Schmid, Gazier, 2002) suggeriscono, al contrario, di coniugare individualizzazione ed equità attraverso un'assunzione di responsabilità collettiva e nuove forme di welfare attivo. Rispetto a queste coordinate è stato delineato un modello di «occupabilità interattiva» (Caruso, 2007), che mette in collegamento le caratteristiche degli individui con quelle dei mercati del lavoro di riferimento,

attraverso politiche attive individualizzate, ma diversamente articolate per aree territoriali e sistemi di lavoro, grazie all'intervento delle reti di istituzioni locali e l'utilizzo del metodo concertativo. Questi scenari hanno aperto nuove possibilità per i sindacati europei, sempre più frequentemente chiamati a concorrere alla programmazione e alla gestione delle politiche formative, secondo una tendenza comune alle tradizioni regolative di molti Stati membri³, basata sull'opinione condivisa secondo cui la formazione continua rappresenti un ambito privilegiato di confronto tra le parti sociali e di composizione degli interessi.

Nel caso italiano, le raccomandazioni delle istituzioni europee si sono innestate in processi in atto già da tempo su un duplice versante. Da un lato, sia su iniziativa sindacale sia su sollecitazione dei governi locali, si è progressivamente consolidato nel nostro paese il coinvolgimento del sindacato nella progettazione e gestione di politiche e interventi a livello territoriale in campo sociale, occupazionale, previdenziale e assistenziale (Regalia, 2008): dalle piattaforme rivendicative nei confronti delle imprese degli anni settanta alla costituzione delle strutture sindacali regionali, alla *microconcertazione diffusa* degli anni ottanta sulle politiche del lavoro e della formazione, fino alla *programmazione negoziata* (patti territoriali e contratti d'area). Nell'ultimo caso, l'iniziativa sindacale ha riguardato soprattutto obiettivi di tipo occupazionale, sebbene le finalità della concertazione locale si siano differenziate con il passare del tempo, fino a includere la negoziazione delle forme e dei livelli di flessibilità e l'inclusione di specifiche categorie di lavoratori⁴.

³ L'emergere della forma *associativa* nella regolazione della formazione continua nei paesi europei è ben descritta da Pais (2007), che sottolinea come in quasi tutti i paesi europei le parti sociali intervengano in questo campo, sebbene a diversi livelli: la partecipazione a comitati d'impresa o altri organismi che coinvolgono i sindacati nelle decisioni riguardanti la formazione dei dipendenti; la contrattazione della formazione continua (intersectoriale, settoriale, aziendale); la gestione paritetica di enti e fondi per la formazione.

⁴ Il dibattito sul tema è stato molto ampio e non è emersa una posizione condivisa tra gli studiosi rispetto ai risultati della programmazione negoziata. Nonostante uno dei principali vantaggi della concertazione locale sia proprio la dimensione partecipativa dei processi decisionali, studi empirici sulle esperienze pattizie dimostrano, infatti, come in alcuni casi le dinamiche negoziali rischino di essere compromesse proprio dall'incapacità delle parti sociali di porsi come interlocutori affidabili dei governi locali, e dall'inadeguatezza dei sindacati rispetto all'obiettivo di coniugare la rappresentanza di interessi specifici con il nuovo ruolo di promozione di interessi generali (Avola, Cortese, Palidda, 2007).

D'altra parte, in sintonia con le esperienze di altri paesi europei come la Francia, il raggio di azione dei sindacati italiani si è ampliato con lo sviluppo della bilateralità e con la partecipazione a nuove reti di protezione per i lavoratori esclusi dai meccanismi di tutela generali. In origine appannaggio di alcuni settori produttivi, come l'edilizia e l'artigianato, caratterizzati da frammentazione delle tutele e instabilità lavorativa, la bilateralità in Italia ha tradizionalmente operato soprattutto sul piano del sostegno al reddito e della previdenza complementare, fino alla svolta verificatasi con l'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. I Fondi, espressione di una bilateralità di nuova generazione, avrebbero potuto rappresentare la risposta delle parti sociali alle sfide e alle opportunità della regolazione del lavoro, operando su tre livelli: maggiore coinvolgimento nella formazione continua; costruzione di reti di protezione flessibili, frutto dell'impegno comune di istituzioni, imprese, sindacati; decentramento orizzontale e verticale delle politiche formative. Se la prima sfida è stata accolta «per statuto», le altre due sono ancora aperte: l'esito dipenderà dalla capacità dei Fondi di scommettere su concertazione, polifunzionalità e capillarità della loro azione.

2. Formazione e bilateralità in Europa: il caso del lavoro tramite agenzia

Il trasferimento alle parti sociali di importanti compiti in materia di programmazione e gestione delle politiche di formazione continua è avvenuto in Europa secondo modelli differenti, riconducibili alle tradizioni istituzionali di ciascuna realtà nazionale. In alcuni paesi, accanto alla contrattazione collettiva e alla concertazione a livello locale, si sono sperimentate nuove forme di bilateralità, con il moltiplicarsi di enti/fondi bilaterali incaricati di gestire risorse pubbliche e private per la formazione dei lavoratori, processo che ha sollecitato un dibattito articolato sulle condizioni di efficacia dei modelli di regolazione *associativi* della formazione continua, soprattutto nei contesti istituzionali privi di cornici regolative forti e di strumenti di controllo efficaci, in cui è più probabile che le istanze particolaristiche prevalgano sull'interesse generale.

Pur incorrendo nel rischio di un'eccessiva semplificazione, i sistemi nazionali di formazione continua europei possono essere divisi in tre

grandi gruppi, ordinabili lungo un continuum che va da un livello massimo a un livello minimo di regolazione, e caratterizzati dalla combinazione di forme di regolazione differenti⁵. Nel primo gruppo ritroviamo i sistemi formativi, tipicamente quelli del Nord Europa, riconducibili al modello *statale*, in cui la formazione continua è parte integrante di vere e proprie strategie governative di diffusione del *life long learning*: è materia di competenza statale ed è gestita prevalentemente attraverso l'azione degli apparati dei ministeri competenti; questi ultimi sono spesso affiancati in diverse fasi (dall'elaborazione all'implementazione delle politiche) da commissioni composte dalle associazioni di rappresentanza di lavoratori e datori di lavoro, in un quadro di forte collaborazione coerente con le tradizioni cooperativistiche in materia di governo del mercato del lavoro, tipiche di questi paesi. Un secondo gruppo di sistemi formativi, riconducibili a un modello istituzionale *associativo*, è caratterizzato dal protagonismo di attori collettivi privati, in primo luogo le associazioni di rappresentanza di lavoratori e datori di lavoro, nella regolazione e gestione della formazione continua. Infine, i sistemi imperniati prevalentemente sulla regolazione *di mercato* sono caratterizzati dall'assenza di disposizioni di legge vincolanti in materia di formazione continua (il caso tipico è il Regno Unito) e dall'investimento privato in formazione da parte di imprese e lavoratori; tuttavia, le strategie degli attori privati sono sostenute dall'azione pubblica tanto attraverso incentivi e campagne di promozione quanto con un impegno costante del governo sul versante della valutazione dell'offerta formativa e del riconoscimento delle qualifiche.

In alcuni sistemi nazionali, come nel caso francese e in quello italiano, si assiste a un intreccio tra diversi tipi di regolazione. Entrambi i sistemi, infatti, sono evoluti da un modello di regolazione *statale* centralizzato verso un modello *associativo*: in Francia, l'organizzazione di un sistema pa-

⁵ Pais (2007) ha preso in prestito categorie concettuali elaborate da Schmitter e Streeck (1985) e da Polanyi (1944) in riferimento alle forme di interazione sociale in economia e al rapporto tra economia, società e istituzioni, applicandole al caso della formazione continua. Ha così individuato modelli istituzionali caratterizzati dal prevalere della forma di regolazione della *reciprocità* (basati sull'apprendimento non formale, in cui la formazione continua è poco istituzionalizzata e viene trasmessa da un lavoratore all'altro); dello *scambio* (in cui è riservato ampio spazio al mercato privato della formazione continua); della *redistribuzione* (tipica di modelli di governance basati su un forte ruolo dell'attore pubblico); dell'*associazione* (in cui le parti sociali sono i principali protagonisti del sistema di formazione continua).

ritetico per la gestione della formazione continua risale agli anni settanta del secolo scorso ed è stata accompagnata dalla predisposizione di un quadro legislativo forte, imperniato sul riconoscimento del diritto individuale alla formazione continua e sull'obbligatorietà degli investimenti in formazione per le imprese; in Italia, il recente tentativo di importare il modello paritetico francese, con la costituzione dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, si è inserito in un quadro normativo debole e disarticolato, nonostante il succedersi quasi frenetico, negli ultimi due decenni, di leggi e accordi sulla formazione continua.

In realtà, la combinazione tra redistribuzione e associazione sembra essere una caratteristica comune a molti paesi europei, seppure diversamente articolata. I diversi modelli istituzionali sembrano cioè convergere verso un modello misto *statale/associativo*, in cui la formazione continua, più o meno regolata dalla legge, è gestita con il contributo delle parti sociali attraverso istituzioni bilaterali o tripartite. Ciò è particolarmente evidente nel caso specifico dei sistemi di formazione continua per i lavoratori tramite agenzia: in tutti i paesi in cui sono stati istituiti sistemi specifici di formazione per questi lavoratori⁶, la forma prescelta è stata quella della *governance* bilaterale, in presenza di quadri normativi differenziati, in alcuni casi caratterizzati da obblighi di investimento in formazione per le agenzie di somministrazione, in altri dal volontarismo delle parti sociali, avulso da condizionamenti normativi stringenti.

La diffusione del lavoro tramite agenzia, infatti, è stata accompagnata in molti paesi europei da un atteggiamento sospettoso da parte dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali, e dal tentativo dei governi nazionali di ridurre l'insicurezza attraverso due strumenti principali: da un lato, la creazione di specifici schemi di sostegno al reddito e il riconoscimento della parità di trattamento tra lavoratori interinali e dipendenti dell'impresa utilizzatrice; dall'altro, la costruzione di un sistema di tutele integrative di natura contrattuale, affidato alle parti sociali, all'interno del quale la formazione ha assunto un ruolo cruciale. Il ricorso a interventi formativi si fonda sull'idea che il rischio di impoverimento del capitale umano, legato alla successione di esperienze incoerenti tra di loro, brevi e a basso livello di qualificazione, possa essere fronteggiato solo regolando

⁶ Francia, Italia, Belgio, Austria, Olanda, Spagna, Lussemburgo (Idea Consult, 2009).

il lavoro in somministrazione in una prospettiva di «valorizzazione del capitale umano» (Tiraboschi, 2005)⁷. L'apprendimento sul lavoro, l'aggiornamento continuo e la traduzione in competenze certificate ed esportabili delle abilità acquisite nei vari episodi lavorativi, possono favorire l'occupabilità dei lavoratori tramite agenzia (Caruso, 2002) e potenziare la loro capacità di sottrarsi alle «trappole» della precarietà e del disordine lavorativo (Avola, 2005; Barbieri, Scherer, 2007; Cortese, 2005; Fullin, 2004), aiutandoli a costruire «carriere promozionali esterne» (Cortese, 2008) e a raggiungere posizioni più garantite.

Tuttavia, la possibilità di perseguire questa strategia d'intervento può incontrare ostacoli e resistenze, tanto da parte delle imprese quanto dei lavoratori. Le agenzie di lavoro temporaneo e le loro imprese clienti generalmente mostrano scarso interesse a investire in progetti formativi di ampio respiro che possano favorire la stabilizzazione degli atipici (Belkacem, 2002). Lo stesso interesse dei lavoratori interinali per la formazione continua non può essere dato per scontato (Perez, 2009), poiché dipende tanto dal profilo e dalle aspettative dei lavoratori coinvolti e dal grado di informazione sulle opportunità formative esistenti quanto dalla struttura stessa dei mercati del lavoro locali, visto che in situazioni di forte tensione occupazionale prevarrà l'interesse a un inserimento lavorativo immediato, mentre in mercati del lavoro più fluidi si aprono maggiori spazi per strategie formative a medio termine.

Da ciò l'idea di sottrarre ai meccanismi di mercato o alle decisioni individuali un bene, la formazione continua, ritenuto strategico tanto per la competitività delle agenzie quanto per la tutela dei lavoratori, affidandone la gestione alle parti sociali. Il protagonismo delle parti sociali su questo terreno rappresenta una tendenza comune a livello europeo, poiché anche in paesi di tradizione liberista, caratterizzati da modelli di formazione continua ispirati alla «logica dell'appropriatezza» (Regini, 2000), in cui,

⁷ In quest'ottica, il valore aggiunto dell'intermediazione di manodopera consisterebbe proprio nel favorire l'incontro tra le esigenze di qualificazione della domanda e quelle di occupabilità dei lavoratori. La formazione, dunque, non rappresenterebbe solo uno strumento per ridurre il gap di competenze che separa i lavoratori interinali dai dipendenti dell'impresa utilizzatrice e riequilibrarne le capacità competitive in una prospettiva di pari opportunità di trattamento, ma, più in generale, costituirebbe un vantaggio a medio termine per la costruzione delle carriere sul mercato.

cioè, la formazione dei lavoratori interinali è stata tradizionalmente affidata alla libera iniziativa delle agenzie e delle imprese utilizzatrici, sono nati recentemente enti, fondazioni o fondi bilaterali incaricati di gestire parte delle risorse destinate dalle agenzie alla formazione continua per la realizzazione di nuovi obiettivi: dalla cooperazione fra diverse agenzie per fornire ai lavoratori del comparto competenze specifiche in settori o ambiti strategici, alla protezione di categorie di lavoratori interinali particolarmente deboli, alla creazione di reti con istituzioni pubbliche e private.

Tuttavia, a fronte di modelli di governance simili, spesso si registrano risultati differenti in termini di garanzie di occupabilità per i lavoratori coinvolti: in molti casi, infatti, l'azione degli enti/fondi bilaterali preposti non va oltre il finanziamento di interventi di adattamento al posto di lavoro, utili più alle agenzie per rispondere alle esigenze delle imprese clienti che ai lavoratori, in un'ottica di occupabilità duratura; solo in alcuni paesi le parti sociali hanno elaborato strategie più articolate, diversificando gli interventi, monitorando i loro esiti occupazionali e prestando attenzione al tema della certificazione delle competenze (come in Francia), o attraverso la cooperazione pubblico-privato per il finanziamento di programmi più strutturati di formazione per un inserimento lavorativo a lungo termine (come in Germania e, in qualche misura, in Italia). L'analisi comparata dei sistemi nazionali suggerisce che la possibilità di raggiungere un equilibrio ottimale tra interessi economici delle imprese, istanze di tutela e promozione dei lavoratori e *interessi generali* dipende dagli assetti istituzionali, dalle scelte e dalle capacità di negoziazione degli attori coinvolti, dalle caratteristiche e dalle modalità di promozione e implementazione degli interventi. D'altra parte, affidare la gestione delle politiche formative alla concertazione tra i soggetti interessati, anziché all'azione centralistica dello Stato o alla regolazione di mercato, può rappresentare una scelta efficace solo se i «governi privati» delle parti sociali sono in grado di garantire equità e rappresentatività di tutti gli interessi in gioco (Cella, 2006).

I sistemi di regolazione devono dunque essere analizzati considerando non solo il quadro istituzionale di sfondo e le caratteristiche del modello di governance, ma anche il modo in cui i modelli vengono implementati. In questa prospettiva abbiamo analizzato i casi italiano e francese di gestione bilaterale della formazione continua per i lavoratori tramite agenzia.

3. I sistemi bilaterali di formazione continua per i lavoratori tramite agenzia in Francia e in Italia: assetti istituzionali e modelli di governance a confronto

La scelta di comparare il sistema di formazione per i lavoratori in somministrazione italiano con quello francese è nata dalla constatazione della pluralità di elementi che accomunano i due casi nazionali, tanto rispetto ad alcune variabili di contesto quanto rispetto agli assetti istituzionali che hanno condizionato l'ispirazione originaria degli interventi formativi e la loro successiva evoluzione. Se i *policy makers* italiani si sono esplicitamente ispirati al modello consolidatosi in Francia, ulteriori elementi di affinità fra i due sistemi nazionali derivano da problemi strutturali e tradizioni storiche comuni: dalla necessità di fronteggiare la disoccupazione e i meccanismi di discriminazione di genere e per età sul mercato del lavoro, alle caratteristiche dei modelli di regolazione della formazione continua e del quadro giuridico del lavoro in somministrazione, caratterizzato dal progressivo allentamento di vincoli originariamente molto stringenti rispetto al tema della somministrazione di manodopera, fino alla similarità nei modelli di regolazione della formazione continua.

Il sistema francese è gestito dal Faftt (*Fond assurance formation travail temporaire*), istituito nel 1983 dalle parti sociali del settore della somministrazione di manodopera⁸, sul modello dei fondi bilaterali già esistenti in altri settori (gli *Organismes paritaires collecteurs agréés*), e finanziato attraverso la contribuzione delle agenzie di lavoro interinale (il 2,15 per cento della massa salariale). Il sistema di opportunità formative finanziate dal Faftt è particolarmente articolato, rispetto ai fondi omologhi nati in altri paesi europei. In primo luogo, sebbene esistano dispositivi specifici per i lavoratori interinali, essi possono accedere a meccanismi di qualificazione desunti dal sistema generale, come il *Congé individuel de formation* e il *Droit individuel à la formation*. In secondo luogo, sono previste tre tipologie principali di interventi finanziati dal Fondo: i piani aziendali per il rafforzamento della competitività delle agenzie (*Plan formation*), interventi di adattamento alla mansione di poche ore; i meccanismi di qualificazione o riqualificazione professionale dei beneficiari volti all'inserimento lavorativo (*Professionnali-*

⁸ Per la parte datoriale, il Prisme; per la parte sindacale: Cfdt, Cfe-Cgc-Fnecs, Cftc, Usi-Cgt, Cgt-Fo.

sation), che consistono in schemi di alternanza missioni/formazione di più lunga durata e portano al conseguimento di una qualifica riconosciuta; i meccanismi per la soddisfazione del diritto individuale alla formazione continua (*Congé individuel formation*), scelti dal lavoratore e orientati all'incremento dell'occupabilità in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Al di fuori dei *Plan formation*, ogni intervento formativo si svolge all'interno di un rigido schema contrattuale in cui il rapporto tra le parti, gli obblighi reciproci, gli obiettivi e i contenuti degli interventi formativi sono chiaramente definiti e che, nel caso della *Professionnalisation*, impone specifici obblighi retributivi (anche durante la formazione) e di avviamento in missione dei lavoratori coinvolti in interventi formativi. In questo sistema, dunque, formazione, reddito e garanzie occupazionali vanno di pari passo, come confermato dai buoni risultati occupazionali degli interventi, monitorati costantemente dal Faftt: tra i beneficiari dei *Contrats de professionnalisation intérimaires* (la tipologia formativa più diffusa nel canale della *Professionnalisation*), ad esempio, uno su tre, al termine dell'intervento formativo, accede a un contratto a tempo indeterminato (Faftt, 2010)⁹. Sebbene si registri un maggiore impegno del Fondo nella formazione professionalizzante, piuttosto che in quella su domanda individuale¹⁰, l'esistenza di procedure volte a collegare formazione e inserimento occupazionale, tra cui anche una particolare attenzione alla certificazione delle competenze acquisite, sembra aver condotto a un buon compromesso tra le esigenze delle agenzie e gli interessi dei lavoratori. Lo sbilanciamento a favore degli interventi di professionalizzazione, infatti, è legittimato da un *trade-off* tra qualità della formazione e buone opportunità di occupazione, favorito dal profilo stesso dei beneficiari degli interventi e dalle loro aspettative, generalmente congruenti con gli sbocchi occupazionali previsti. In Francia, diversamente che in Italia, infatti, partecipano ai corsi di formazione soprattutto giovani in possesso di

⁹ Per un'analisi più dettagliata dei rendimenti occupazionali degli interventi finanziati dal Faftt, distinti per tipologia di intervento e profilo dei beneficiari, vedi Casano (2011).

¹⁰ Lo squilibrio, però, è meno accentuato che nel caso italiano, considerato l'impegno del Faftt nella ricerca di cofinanziamenti a livello europeo per le attività di formazione individualizzata e il trasferimento di risorse dal canale della professionalizzazione a quello della formazione su domanda individuale, sistematicamente autorizzato dal Consiglio di amministrazione del Fondo. Nel 2010, ad esempio, circa un terzo delle risorse complessive gestite dal Faftt è stato utilizzato per il finanziamento dei *Congés individuels de formation* (Faftt, 2011a).

qualifiche professionali o di un diploma, per i quali si profilano concrete possibilità di inserimento permanente nelle aziende che partecipano ai percorsi di professionalizzazione. Ciò non impedisce che nel sistema persistano meccanismi di disuguaglianza, tanto nell'accesso alle opportunità formative da parte dei lavoratori quanto nei risultati occupazionali¹¹, ma in un quadro caratterizzato da un buon livello di efficienza complessiva e di controllo dei risultati.

Sul solco dell'esperienza francese, anche il legislatore italiano ha affidato alla contrattazione collettiva il compito di istituire un Fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori in somministrazione, Forma.Temp, a regime dal 2004, gestito pariteticamente dalle parti sociali¹² e finanziato dalla contribuzione delle agenzie (il 4 per cento della massa salariale, secondo quanto stabilito dal d.lgs 276/2003¹³). Simile nella struttura organizzativa e nelle procedure decisionali a quello francese, il fondo italiano se ne differenzia parzialmente per le strategie di intervento e l'articolazione dei dispositivi utilizzati. Le principali attività finanziate riguardano: l'*orientamento*; la *formazione di base* (programmi di poche ore su competenze di base trasversali, ad esempio inglese e informatica); la *formazione professionale* (mirata all'acquisizione di competenze tecniche e professionali strettamente connesse all'opportunità di attivazione di contratti di somministrazione); la *formazione continua* (percorsi formativi di qualsiasi natura

¹¹ Come emerge dai monitoraggi annuali del Faftt, i risultati migliori in termini di acquisizione di qualifiche superiori, transizione all'occupazione stabile e continuità di lavoro sono riportati dai lavoratori in possesso di più elevate credenziali educative. Risultati sistematicamente peggiori, rispetto a quelli degli altri dispositivi, si registrano per i partecipanti ai *Contrats d'insertion professionnelle intérimaire*, interventi specifici per lavoratori in difficoltà (giovani senza esperienza, disoccupati over 45, beneficiari di ammortizzatori sociali ecc.). Per un'analisi dettagliata si rimanda al rapporto annuale del Faftt (2011b) (www.faftt.fr).

¹² Per la parte datoriale: Assolavoro; per la parte sindacale: Nidil Cgil, UilTemp, Felsa Cisl.

¹³ La legge 92 del 28 giugno 2012 riduce questo contributo al 2,6 per cento, per destinarne una quota parte al finanziamento degli ammortizzatori sociali, all'interno di un nuovo sistema di sostegno al reddito ora esteso anche ai lavoratori in somministrazione, poiché accessibile a tutti i lavoratori con almeno 13 settimane di anzianità contributiva nell'anno precedente (la cosiddetta «mini ASpI»). L'intervento pone fine a una tutela che abbiamo definito in altre sedi «eccezionale» (Casano, 2012), poiché rendeva l'esperienza italiana unica nel panorama europeo in termini di entità di risorse versate obbligatoriamente dalle agenzie di somministrazione al Fondo per la formazione, attestando la visione «ottimista» del legislatore, che ha concepito la formazione come uno strumento di tutela del lavoratore *sul mercato*, a tal punto efficace da poter supplire ad altre forme di protezione.

scelti dal lavoratore perché coerenti con le proprie esigenze professionali); la *formazione on the job* (affiancamento dei lavoratori già in missione da parte di un tutor aziendale). La maggior parte delle risorse (nel 2009 l'84 per cento, secondo il Rapporto di attività Forma.Temp) va tuttavia alla formazione professionale, finanziata su richiesta dell'agenzia e volta all'acquisizione, in pochi giorni o settimane, delle competenze strettamente necessarie a svolgere una specifica missione. A differenza che nel caso francese, però, non esiste alcun «contratto formativo» tra agenzia e lavoratore, sicché la partecipazione al corso di formazione non dà alcun diritto a un successivo avviamento a missione¹⁴, con il rischio di vanificare il principale effetto positivo atteso dai lavoratori, cioè l'accesso a un'occasione di lavoro, considerato che le competenze acquisite nei corsi sono difficilmente trasferibili in altri contesti, in quanto specifiche e non certificate. Il totale sbilanciamento sul versante della formazione professionale sembra pregiudicare l'efficacia dell'azione del Fondo sul versante dell'occupabilità dei lavoratori coinvolti, poiché nel caso italiano non si realizza quel *trade-off* tra qualità/trasferibilità della formazione e opportunità di accesso al lavoro, prima illustrato per il caso francese. I rendimenti occupazionali della formazione sono limitati non solo dalle procedure e dalle caratteristiche degli interventi, ma anche dalla particolare incongruenza del profilo dei beneficiari con la qualità della domanda di lavoro in somministrazione nel nostro paese. Quasi il 70 per cento dei beneficiari, infatti, ha un diploma o una laurea (Ebitemp, 2010), credenziali educative spesso assai distanti dai contenuti dei corsi di formazione cui partecipano, finalizzati a un inserimento temporaneo in posizioni poco qualificate nel settore dei servizi, dove anche le prospettive di stabilizzazione sono esigue (Altieri et al., 2009).

D'altra parte, anche nel caso italiano si registrano forti disuguaglianze

¹⁴ Il Vademecum Forma.Temp fissa, in realtà, una soglia minima di *placement* per gli allievi che frequentano i corsi di formazione professionale, che deve essere garantita dalle agenzie di somministrazione, pena sanzioni che possono arrivare alla revoca del finanziamento concesso. Tuttavia, nel tempo la soglia del *placement* obbligatorio è stata progressivamente ridotta, dal 70 al 35 per cento di partecipanti. Essa, inoltre, è calcolata sul numero complessivo degli allievi che hanno partecipato a tutti i progetti formativi finanziati in un anno a ciascuna agenzia, non per singolo progetto. Pertanto, l'obbligo di *placement* viene considerato assolto anche se gli avviamenti riguardano solo alcuni progetti, generalmente concentrati nelle aree economicamente più dinamiche. Da qui la concentrazione territoriale degli interventi che è consentita proprio dalle modalità di calcolo del *placement*.

nelle opportunità di accesso alla formazione, legate tanto alle caratteristiche personali dei partecipanti (i partecipanti ai corsi sono soprattutto giovani adulti con alti livelli d'istruzione) quanto alle strategie d'investimento delle agenzie, che tendono a concentrare gli interventi nelle regioni del Centro-Nord, dove maggiore è la domanda di lavoro in somministrazione¹⁵. In Italia, infine, la mancanza di vincoli legislativi e procedurali forti, come nel caso francese, e la debolezza dei sistemi di controllo e monitoraggio dei rendimenti occupazionali della formazione, espongono il sistema a maggiori rischi di distorsione clientelare: la formazione può trasformarsi, cioè, in un'opportunità di business non solo per le agenzie, ma anche per i molti enti di formazione accreditati che operano secondo logiche autoreferenziali, riproponendo nel tempo un'offerta formativa routinaria, avulsa dalle esigenze dei territori, delle imprese e dei lavoratori. Le differenze fra i due sistemi studiati sono legate, da un lato, a fattori istituzionali e a scelte compiute dal legislatore nei due paesi; dall'altro, come argomenteremo nel prossimo paragrafo, al modo in cui è stato implementato uno stesso modello di governance e, dunque, alle prassi organizzative, ai rapporti di potere e alle modalità di interazione tra le parti coinvolte nella gestione dei Fondi e ai loro orientamenti culturali.

In Francia la regolazione del lavoro in somministrazione è stata da sempre caratterizzata da una visione garantista nei confronti del lavoratore e da un approccio vincolistico che ha limitato i motivi autorizzati per il ricorso all'interinale, oltre che i settori in cui è consentito, ma ha altresì riconosciuto ai lavoratori un bagaglio di diritti più corposo che in altri paesi europei (Auvergnon, 2004). L'elaborazione di un sistema di formazione per gli interinali rientra in quest'ottica e ha lo scopo di agevolare la progressione di carriera del lavoratore, affinché, attraverso le diverse tipologie formative previste, possa integrare il suo livello di istruzione iniziale, valorizzare le sue competenze e, soprattutto, accedere a impieghi temporanei più qualificati o a contratti più stabili. D'altra parte, il sistema generale di formazione continua francese è stato tradizionalmente carat-

¹⁵ Queste considerazioni si basano sull'analisi dei dati presentati nei Rapporti di attività Forma.Temp, pubblicati dall'Osservatorio Ebitemp, relativi agli anni: 2004-2006 (rapporto triennale), 2007, 2008, 2009. In alcuni casi è stato possibile effettuare elaborazioni dirette sulla matrice di dati originale, resa disponibile dal Fondo con lo scopo di consentire un'analisi più approfondita in relazione a variabili esplorate solo marginalmente all'interno dei rapporti di attività (età, sesso, titolo di studio, area di residenza).

terizzato da un'ampia partecipazione delle imprese alla qualificazione dei lavoratori, stimolata dall'obbligo legale di versare contributi per la formazione. Se le parti sociali svolgono senza dubbio un ruolo cruciale, il sistema è sottoposto al controllo vigile dello Stato e della legge: dal 1971 i diritti connessi alla formazione professionale costituiscono un libro del Codice del lavoro, e l'evoluzione della normativa negli ultimi quarant'anni (ricependo in molti casi i risultati della contrattazione collettiva) è andata nella direzione dell'affermazione del diritto individuale alla formazione continua (consacrato definitivamente dalla legge n. 391 del 4 maggio 2004), dell'estensione dell'agibilità di questo diritto a tutte le categorie sociali e professionali, fino ai più recenti provvedimenti che mirano ad assicurare ai lavoratori più deboli sul mercato l'accesso alla formazione.

In questo paese la bilateralità rappresenta la cifra distintiva del sistema della formazione continua; a essa viene riconosciuto un ruolo promozionale decisivo, rigorosamente regolamentato da un quadro legislativo forte, volto a evitare esiti di autoreferenzialità e arroccamento su interessi particolaristici. In quest'ottica rientrano, ad esempio, l'obbligo di redistribuzione delle risorse degli *Organisme paritaire collecteur agréé* (Opca), come è il caso anche del Faftt, tra i territori e tra diverse categorie di imprese e lavoratori, l'attenzione ai risvolti occupazionali degli interventi, la contrattualizzazione dei lavoratori in formazione¹⁶.

Anche nel nostro paese l'istituzione di Forma.Temp ha certamente rappresentato una presa di coscienza importante rispetto alla necessità di offrire ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato una forma di protezione basata sulla valorizzazione delle loro competenze. Si è investito molto sulla formazione, affiancandola con un sistema di welfare dedicato garantito da Ebitemp¹⁷, nella convinzione che le esperienze

¹⁶ Nonostante che l'efficacia complessiva del sistema sia ampiamente riconosciuta, alcuni commentatori hanno mosso specifiche critiche al *paritarisme*: gli Opca sono stati accusati di avere strutture pesanti e costose, di non prestare sufficiente attenzione alla questione della redistribuzione delle risorse, di non essersi efficacemente organizzati a livello territoriale (vedi il Rapporto al Senato della Commissione speciale sul progetto di legge relativo a «L'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie», 16 settembre 2008). Una recente riforma (legge 1437/2009) ha ridotto il numero degli Opca e ne ha ampliato le funzioni, sottoponendoli a maggiori controlli.

¹⁷ Ebitemp è l'ente bilaterale del settore della somministrazione che eroga servizi integrativi (indennità per infortunio e sostegno al reddito dei disoccupati; tutela sanitaria e della maternità), agevolazioni per la mobilità territoriale o la richiesta di un prestito.

formative potessero rappresentare una cerniera tra pezzi di lavoro temporaneo e un fattore di promozione per i lavoratori (Caruso, 2002, 2007). Tuttavia, fattori istituzionali e alcune scelte del legislatore hanno problematizzato il raggiungimento di questi obiettivi.

A differenza che nel caso francese, infatti, nel nostro paese si registra una scarsa diffusione di politiche formative volte a tutelare i lavoratori sul mercato, oltre che sul posto di lavoro; queste politiche, che nelle migliori esperienze straniere si basano soprattutto su forti investimenti e grande impegno nelle strategie di *life long learning*, stentano a decollare in un contesto di debolezza e frammentarietà del sistema generale di formazione continua, in gran parte imputabile a una scarsa legittimazione del *diritto alla formazione continua* negli orizzonti culturali di lavoratori, imprese, istituzioni e parti sociali. A ciò bisogna aggiungere che lo sviluppo del sistema della bilateralità e la sua estensione ad ambiti di intervento non tradizionali è in Italia un'esperienza relativamente recente (d.lgs. 276/03), che ha suscitato valutazioni contrapposte.

I commentatori più critici, in primo luogo, hanno avanzato dubbi sull'opportunità di affidare funzioni di interesse pubblico a soggetti privati, portatori di interessi particolaristici (Martinengo, 2003; Cella, 2006). Ulteriori rischi sono stati individuati sul piano della governance e della rappresentanza: fondati sulla cooperazione forzata tra parti antagoniste (Cester, 2003), deputati a erogare «beni di club» solo a specifiche categorie di imprese e lavoratori (Trigilia, 2005)¹⁸, esposti a meccanismi deboli di *accountability* e di rappresentanza democratica (Cella, 2006), sospesi tra autonomia organizzativa e controllo statale e costantemente esposti a rischi di cooptazione subalterna del sindacato in uno *scambio neocorporativo* (Leonardi, 2004), gli enti bilaterali «di nuova generazione» riproporrebbero tradizionali asimmetrie di potere tra le parti sociali, senza riuscire ad attuare un modello efficace di governance cooperativa. Tuttavia, nel caso specifico della formazione, anche i commentatori più scettici rispetto

¹⁸ Recentemente il legislatore italiano – ma nella stessa direzione sono andate anche le riforme d'oltralpe – ha ampliato la platea dei beneficiari degli interventi, includendo cassintegrati, lavoratori in mobilità e apprendisti, sollecitando la concertazione con le Regioni di nuovi programmi formativi. Queste scelte sembrano andare nella direzione di un ampliamento dei confini e delle funzioni della formazione continua e delle risorse a essa dedicate in una prospettiva solidaristica.

all'ipotesi della bilateralità come strumento principe di regolazione dei mercati del lavoro si sono dichiarati possibilisti in ragione della specificità di quest'area di *policy*, che consentirebbe una «significativa convergenza di interessi» tra le parti, riducendo il rischio di erosione dei diritti individuali (Cester, 2003). In questo quadro di luci e ombre, le azioni di Forma Temp hanno rappresentato in qualche misura una *best practice*, tanto per l'ampia mole di risorse riservate al Fondo dal legislatore quanto per il coinvolgimento delle parti sociali in un programma di utilizzo responsabile della flessibilità del mercato del lavoro e di valorizzazione delle risorse umane. Nel nostro paese, tuttavia, l'incertezza sugli obiettivi prioritari e la mancanza di adeguati controlli sulla finalizzazione delle risorse hanno finito col vanificare lo sforzo richiesto dal legislatore alle agenzie di somministrazione attraverso l'imposizione di un obbligo contributivo molto alto, che non a caso la recente riforma del mercato del lavoro ha in parte destinato ad altri obiettivi. La scelta dell'attuale governo rappresenta, però, solo una tappa di un processo contraddittorio di progressiva limitazione delle finalità del Fondo. Già nel 2010, infatti, il legislatore aveva posto in secondo piano l'obiettivo di garantire un'occupabilità duratura ai lavoratori interinali (l. 183/2010, art. 48 comma 4). A ciò bisogna aggiungere che i contenuti più innovativi della contrattazione collettiva non sempre sono stati recepiti dalle fonti regolative interne del Fondo¹⁹. In presenza di un più ampio margine di manovra, rispetto al fondo francese, nella gestione delle risorse e nella finalizzazione degli interventi, sembra quindi che le parti sociali coinvolte nel sistema italiano non siano state in grado di negoziare un equilibrio vantaggioso per entrambe.

¹⁹ L'istituzione delle Commissioni sindacali territoriali (art. 2 del Ccnl 2008), incaricate di realizzare analisi dei fabbisogni formativi a livello territoriale e di concordare progetti di particolare rilevanza, non è mai avvenuta; la previsione che i lavoratori con sei mesi di anzianità avessero diritto a un congedo retribuito e a un *voucher* individuale per partecipare a corsi di formazione liberamente scelti (art. 12 del Ccnl 2008) è stata ostacolata dall'esiguità delle risorse riservate a questi interventi; le funzioni, assegnate al Fondo dall'Accordo sulle politiche formative allegato al contratto collettivo del 2008, di orientamento formativo e professionale e monitoraggio degli interventi, sono ancora oggi oggetto di trattativa negli organi decisionali.

4. Il ruolo dei sindacati: fratelli minori?

Gli esiti differenziati dei sistemi italiano e francese non possono essere ricondotti solo ai fattori di contesto e alle differenti tradizioni istituzionali dei due paesi, illustrati nel paragrafo precedente; piuttosto, i risultati della nostra indagine hanno confermato la rilevanza delle scelte, delle strategie e degli orientamenti culturali delle parti sociali e delle interazioni che ne strutturano i reciproci rapporti di forza²⁰. Al riguardo, un primo elemento comune a entrambi i casi nazionali riguarda l'asimmetria di potere tra la parte datoriale (compatta e capace di rappresentare gli interessi delle agenzie) e quella sindacale (divisa e con scarsa capacità di rappresentanza degli interinali), che porta a un primato «domandista» nella definizione dell'offerta formativa. L'analisi dei sistemi studiati mostra, a monte, la preponderanza degli interessi della parte datoriale nella definizione degli obiettivi e delle priorità dei Fondi; a valle, un primato delle agenzie nella definizione dei piani di formazione professionalizzanti (progettati in base alle richieste delle imprese utilizzatrici) e persino nell'orientare i lavoratori in riferimento alla scelta dei corsi di formazione continua su domanda individuale. Questa asimmetria di potere problematizza la capacità del metodo della governance bilaterale di assicurare automaticamente un equilibrio tra le parti, non solo in Italia, dove si potrebbe imputare all'im maturità del sistema²¹, ma anche in Francia, paese che ha strutturato l'intero sistema di formazione continua sul principio del *paritarisme*.

²⁰ L'indagine sul campo di cui si commentano qui i risultati è stata svolta sia in Italia sia in Francia attraverso interviste in profondità a 13 testimoni privilegiati (funzionari dei due Fondi bilaterali, rappresentanti delle parti sociali, dirigenti delle agenzie di somministrazione). Le interviste sono state realizzate prevalentemente presso le sedi del Faft a Parigi e di Forma Temp a Roma, in un periodo che va dalla fine di ottobre 2010 a giugno 2011. Alcune di esse sono state realizzate al di fuori degli enti, sia a Parigi sia a Roma e Catania, e hanno coinvolto responsabili della formazione delle agenzie per il lavoro e rappresentanti dei sindacati a livello nazionale e provinciale, con il fine di cogliere alcune specificità territoriali.

²¹ In un recente studio (Della Torre, Di Palma, Solari, 2012) sono state individuate alcune criticità del sistema italiano della bilateralità nel campo della formazione continua che deriverebbero dalla sua «immaturità»: l'impreparazione della parte sindacale rispetto al tema della formazione continua; l'incapacità di entrambe le parti di tradurre la bilateralità in un metodo di governo lungo l'intero processo formativo, al di là di una condivisione solo rituale «a monte» degli interventi; la disomogeneità degli esiti del confronto tra le parti nei diversi contesti territoriali.

Sotto l'egida di una retorica condivisa della cooperazione, motivata dagli intervistati con ragioni di efficienza organizzativa, l'«equilibrio imperfetto» tra le parti sociali raramente si traduce in conflitti manifesti; piuttosto, i potenziali contrasti di interesse sono sistematicamente neutralizzati dalla prassi unanimistica vigente all'interno degli organi deliberativi, che presuppone un sistema informale di negoziazione preliminare per evitare che le istanze espresse compattamente dalla parte datoriale soffochino l'eventuale opposizione di una delle parti sindacali²². La prassi dell'unanimità, d'altra parte, è abbastanza diffusa in tutti gli enti bilaterali, ed è resa possibile dalla «natura eminentemente consultiva e gestionale delle loro deliberazioni, in applicazione delle intese raggiunte in sede contrattuale e concertativa dalle parti sociali» (Leonardi, 2004).

Nel caso francese, però, la qualità e l'efficacia degli interventi formativi vengono in qualche misura garantite dalle strategie delle agenzie di somministrazione, che, facendo virtù della necessità di assolvere ai numerosi obblighi imposti per legge, hanno messo in campo strategie competitive innovative, basate sulla valorizzazione delle risorse umane e sulla capacità di rispondere a specifiche esigenze di sviluppo locale e/o settoriale. Le agenzie francesi sono riuscite così ad accreditarsi come attori competenti per la regolazione del mercato del lavoro, conquistando un crescente coinvolgimento in programmi nazionali e locali. L'assunzione di funzioni pubbliche e il crescente prestigio rappresentano un ulteriore vincolo all'esplicitazione di orientamenti particolaristici. Ciò non toglie, però, che anche in Francia emergano ostacoli a una negoziazione su basi paritarie fra le parti sociali e al raggiungimento di un equilibrio degli interessi in gioco: le agenzie mantengono un ampio controllo su tutte le tipologie formative; i rappresentanti sindacali non partecipano a funzioni

²² Secondo il principio della pariteticità, il Bureau del Faftt (organo collegiale cui è demandato il potere decisionale sull'attività ordinaria del Fondo) è così composto: cinque componenti del Prisme e cinque di parte sindacale, uno per ogni associazione coinvolta (Cfdt, Cftc, Cgt-Fo, Usi-Cgt, Cfe-Cgc). Il Consiglio di amministrazione di Forma.Temp, organo esecutivo del Fondo, al quale spettano tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, presenta una composizione simile: sei membri di Assolavoro e sei di parte sindacale, due per ogni associazione coinvolta (Nidil Cgil, Felsa Cisl, Uil Temp). La composizione formalmente paritetica può però rivelarsi insufficiente ad assicurare un equilibrio tra le parti, considerate le divisioni interne al movimento sindacale in entrambi i paesi, e le procedure decisionali, che consentirebbero di assumere decisioni anche in presenza di una sistematica opposizione di una delle parti sindacali.

cruciali quali la consulenza/orientamento dei lavoratori e la concertazione di programmi a livello locale.

Al riguardo, dalle interviste è emersa una forte contrapposizione fra gli *stakeholders*: da un lato, i funzionari del Fondo e i rappresentanti dell'associazione datoriale dichiarano la difficoltà di individuare esponenti del mondo sindacale competenti e disponibili a partecipare a livello locale; dall'altro, i rappresentanti sindacali denunciano, invece, di essere oggetto di deliberate pratiche di esclusione e testimoniano di programmi di formazione concertati con le istituzioni regionali e le aziende del territorio, senza che i sindacati fossero invitati al tavolo della negoziazione: «ci sono partenariati in France-Comté o in altre regioni, e questo tipo di organizzazione del Faftt e del Prisme di andare a incontrare le imprese o gli sponsor senza coinvolgere le organizzazioni sindacali è una pratica ordinaria. Quando noi siamo messi al corrente che ci sarà un'operazione collettiva chiediamo tutte le volte che siano coinvolti i sindacati e tutte le volte otteniamo un rifiuto» (sindacalista, membro del Cda del Faftt).

Tuttavia, la subalternità dell'attore sindacale non sempre si traduce in azioni rivendicative nei confronti della parte datoriale, anzi, la cooperazione di facciata spesso crea tensioni tra i diversi rappresentanti sindacali che siedono negli organi decisionali. D'altra parte, la prassi unanimistica si coniuga con una sorta di deresponsabilizzazione dei sindacati rispetto al reclutamento dei lavoratori da avviare alla formazione continua, ritenuto di esclusiva competenza del datore di lavoro; questo orientamento, se rispecchia la tradizione francese di delegare alle imprese la formazione continua, denuncia, altresì, la debolezza dei sindacati e la loro difficoltà a rappresentare gli interessi dei lavoratori interinali: «la formazione professionale è al 90 per cento iniziativa del datore di lavoro. È una *sua responsabilità*. [...] Le agenzie sono d'accordo anche loro, quando se ne parla in riunione, è una loro responsabilità informare i lavoratori, non nostra. D'altra parte, lo facciamo anche noi, ma non è facile, *non sappiamo neanche chi sono i lavoratori dell'agenzia*» (sindacalista, membro del Cda del Faftt).

Anche in Italia, come in Francia, negli organismi deliberativi di Forma.Temp non emergono conflitti di interessi manifesti fra le parti sociali rispetto agli obiettivi programmatici e all'articolazione degli interventi formativi. Diversamente che in Francia, però, nel nostro paese, dove storicamente i sindacati hanno avuto un ruolo politico più forte e una maggiore capacità negoziale, le prassi unanimistiche non si coniugano con

una denuncia «informale» dell'asimmetria di potere fra le parti sociali, ma si fondano, piuttosto, su meccanismi complessi di costruzione microsociale del consenso dei rappresentanti sindacali sulle strategie di intervento veicolate dalle agenzie. Secondo quanto emerso dalle interviste, infatti, l'equilibrio esistente è percepito come soddisfacente da ambedue le parti e, a partire da questa condivisione, i sindacati finiscono per legittimare persino le derive opportunistiche già evidenziate. Ciò fa sì che alle dichiarazioni programmatiche delle parti sociali, che individuano, come nel caso francese, ambiziosi obiettivi in termini di qualificazione dei lavoratori, promozione della continuità dell'impiego, esercizio del diritto individuale alla formazione continua, si contrapponga una realtà caratterizzata dal coagularsi di un vasto consenso di tutti gli attori coinvolti verso un tipo di formazione – quella professionalizzante «a breve», per l'adattamento alla mansione – che appare scarsamente coerente con gli obiettivi prefissati. Il consenso della parte sindacale e dei lavoratori stessi verso questi interventi, che appaiono rispondere più alle esigenze a breve termine delle imprese che a quelle di promozione occupazionale dei lavoratori, si configura come un paradosso, soprattutto se si considerano le caratteristiche dei beneficiari degli interventi nel nostro paese, nella maggior parte dei casi giovani con livelli medio-alti di istruzione, per i quali difficilmente una formazione specifica su mansioni a basso livello di qualificazione può rivelarsi utile anche in una prospettiva di carriera esterna.

Questo dato inatteso si può spiegare con i *meccanismi microsociali* che spingono gli attori a riconoscere il primato delle esigenze produttive delle imprese. Al riguardo, le interviste ai rappresentanti sindacali hanno fatto emergere due orientamenti molto significativi: da un lato, la formazione viene concepita come strumento per ottenere un «lavoro qualsiasi» in tempi brevi; dall'altro, si rileva una sostanziale sfiducia nell'efficacia e nell'utilità della formazione continua, che rispecchia un'opinione ampiamente diffusa nel nostro paese. Il primo orientamento può essere spiegato considerando i gravi squilibri occupazionali del mercato del lavoro e le caratteristiche delle missioni di lavoro in somministrazione, caratterizzate in Italia da una discontinuità e da una brevità maggiore rispetto ad altri paesi, che amplificano la cogenza della ricerca del lavoro «a tutti i costi», anche per i lavoratori più giovani e istruiti: «io penso che della formazione non gliene fregghi nulla ai lavoratori, ed è quello che noi spesso ripetiamo a Forma.Temp, per i corsi più o meno inutili; perché il lavo-

ratore la formazione la vive solo nel momento in cui è legata al lavoro, se la formazione è fine a se stessa il lavoratore non ne ha una grandissima considerazione, anche perché sicuramente quello che gli viene impartito nei corsi base non farebbe la differenza in caso di un'eventuale selezione. [...] Quando il corso è fine a se stesso, il lavoratore non solo sa che non servirà a nulla, ma spesso lo fa perché tanto non ha nient'altro da fare» (sindacalista, Catania).

Il secondo orientamento può essere interpretato, invece, alla luce delle peculiarità del sistema italiano di formazione continua, tradizionalmente caratterizzato da un alto livello di autoreferenzialità e inefficienza, ormai unanimemente definito come un ambito di spreco delle risorse, che si disperdono in circuiti «affaristici» difficili da controllare. In questo contesto di sfiducia generalizzata rispetto alla possibilità che la formazione rappresenti uno strumento di promozione dei percorsi individuali, la rispondenza degli interventi formativi a esigenze specifiche delle imprese è interpretata positivamente, poiché offre ai lavoratori, quanto meno, la speranza di ottenere più rapidamente un lavoro. Pertanto, la memoria storica delle distorsioni della formazione professionale in Italia ha contribuito a costruire il primato riconosciuto alle imprese e alle logiche di mercato nella definizione dei profili della formazione; un primato ampiamente legittimato dall'opinione pubblica e condiviso dai lavoratori interinali e dai loro rappresentanti sindacali: «troppo spesso l'approccio alla formazione è un approccio di carattere *affaristico*. Una volta si diceva *formazione per i formatori*, ma va molto oltre questo. [...] Abbiamo i problemi di quanto ci guadagni e ci marci sopra, poi abbiamo i problemi delle *reti clientelari* che si creano intorno, abbiamo i *formifici*. C'è un mondo che non è facile da impattare, perché ogni volta che ti metti in mano la formazione devi avere mille cautele e mille attenzioni rispetto alla possibilità di fare un percorso serio e funzionale agli obiettivi, e non un percorso a spendere soldi, o peggio. [...] La professionalizzante, in linea di massima, è la formazione che utilizzi per formare, spesso, in previsione di una commessa o anche senza, in previsione di un mercato che poi ti apri: una formazione meno rispondente a caratteri di speculazione, di interesse, più rispondente anche a ricadute di carattere occupazionale. Così come, in buona parte, è anche una formazione, nel suo insieme, di qualità, non inventata o raffazzonata» (sindacalista, membro del Cda di Forma.Temp).

Un'altra difficoltà emersa nel corso delle interviste ai testimoni privile-

giati in entrambi i paesi è quella connessa al basso tasso di sindacalizzazione dei lavoratori in somministrazione e alla difficoltà di intercettare questa componente della forza lavoro, che rendono problematiche tanto la ricognizione di interessi e l'individuazione dei problemi quanto l'attività informativa e divulgativa sulle opportunità e le tutele esistenti, nonché la negoziazione degli obiettivi e delle strategie di azione con la parte datoriale. Questo problema è diversamente graduato nei due casi studiati. In Francia i rappresentanti di diverse sigle sindacali intervistati hanno ammesso una grande difficoltà a rappresentare i lavoratori interinali. Da un lato, nel loro paese esiste solo un sindacato con compiti specifici di rappresentanza della categoria (Usi-Cgt, Union syndicale de l'intérim – Confederation générale du travail), mentre nel resto dei casi i pochi lavoratori interinali sindacalizzati confluiscono, al pari dei dipendenti delle agenzie, nelle federazioni dei servizi (Grollier, 2010). Dall'altro, viene rilevato che le occasioni di contatto dei sindacati con questi lavoratori sono scarse, considerata la smaterializzazione dei rapporti tra gli interinali e le stesse agenzie; inoltre, le possibilità di tutela degli interessi specifici di questa categoria di lavoratori sarebbero limitate dal fatto che gli stessi delegati sindacali sono nella maggior parte dei casi dipendenti delle agenzie, che non possono esercitare in piena autonomia le loro funzioni di consulenza, supporto e rappresentanza: «gli interinali non ci passano neanche più dalle agenzie, gli unici che ci passano è per iscriversi, perché oggi gli interinali sono contattati per telefono quando gli propongono la missione: “lunedì presentati in questo posto, ti invieremo il contratto per posta” e la busta paga gli arriva direttamente a casa. I lavoratori non sanno neanche che una parte del loro salario è versata per la formazione, tuttavia è un obbligo delle agenzie informarli, un obbligo stabilito dal contratto nazionale. Noi facciamo sempre comunicazioni su queste cose e le diffondiamo, ma i delegati sindacali non possono entrare nelle imprese utilizzatrici, possiamo lavorare solo all'esterno» (sindacalista, componente del Cda del Fafit).

Nel nostro paese, invece, sebbene i tassi di sindacalizzazione della componente atipica della forza lavoro rimangano complessivamente bassissimi, da tempo le organizzazioni sindacali hanno creato strutture specializzate per i lavoratori atipici e hanno consolidato rapporti meno asimmetrici con la parte datoriale, costruendo una solida tradizione concertativa nel campo della somministrazione. Anche la divisione tra le diverse organizzazioni sindacali, esasperata negli anni recenti su quasi tutti i

fronti delle politiche del lavoro, si ridurrebbe in questo settore per via di una forte condivisione degli obiettivi e dei metodi, con particolare riferimento alla bilateralità, considerata da tutti gli attori intervistati un autentico successo. Con riferimento alla capacità di entrare in contatto con la base associativa, bisogna poi sottolineare come il sistema italiano abbia previsto un dispositivo che non ha riscontro in altre esperienze nazionali, quello delle docenze sindacali obbligatorie (otto ore) nei corsi di formazione professionale per i somministrati, che rappresenta per i sindacati un'importante occasione di incontro con i lavoratori e di controllo sulle attività finanziate dal Fondo.

Infine, a differenza di quanto rilevato nel caso francese, dove i rappresentanti sindacali intervistati lamentavano pratiche deliberate di esclusione dalla concertazione di programmi formativi a livello territoriale, nel caso italiano i sindacati sono stati attivamente coinvolti in iniziative speciali a dimensione locale, promosse per contrastare gli effetti della crisi occupazionale e finalizzate all'integrazione di politiche attive e passive attraverso il cofinanziamento da parte di Forma.Temp e delle amministrazioni locali. Tuttavia, se in Italia i sindacati non sono stati relegati in posizioni marginali, specifici rischi derivano dall'ambivalenza del loro ruolo, allorché operano nel sistema formativo tanto in veste di gestori/controllori quanto di beneficiari dei finanziamenti attraverso gli enti di formazione storicamente a essi collegati.

Pertanto, in una prospettiva comparata con il caso francese, le specifiche criticità del sistema bilaterale italiano di formazione per i lavoratori in somministrazione sono riconducibili a una molteplicità di fattori. Diversamente che in Francia, nel nostro paese non si tratta solo dell'asimmetria di potere tra le parti, delle strategie di mercato delle agenzie o della difficoltà delle organizzazioni sindacali a stabilire un contatto con i lavoratori interinali e a rappresentarne gli interessi. In Italia, a questi fattori si sommano quelli che derivano dalle ambivalenze del ruolo dei sindacati nel sistema formativo, dalle loro incertezze rispetto agli obiettivi da negoziare con la parte datoriale, dalla legittimazione di un primato degli interessi delle imprese nella definizione dell'offerta formativa, come garanzia decisiva di efficacia del sistema; questa debolezza strategica dei sindacati dipende in gran parte da fattori culturali e strutturali di lungo periodo, ma è amplificata da un quadro legislativo che è diventato sempre più debole e contraddittorio.

Riferimenti bibliografici

- Altieri G., Dota F., Piersanti M. (2009), *Percorsi nel lavoro atipico: il caso dei lavoratori interinali*, Milano, Franco Angeli.
- Auvergnon P. (2004), *A proposito del lavoro temporaneo in Francia*, in *Lavoro e Diritto*, 3-4.
- Avola M. (2005), *Flessibilità e precarizzazione del rapporto d'impiego: giovani meridionali tra rischio e nuove opportunità*, in *Inchiesta*, luglio-settembre.
- Avola M., Cortese A., Palidda R. (2007), *Sfide e rischi dello sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli.
- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.
- Baglioni G. (2008), *L'accerchiamento, perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, Il Mulino.
- Baglioni G. (2004), *Problemi e strategie dei sindacati oggi*, in *Stato e Mercato*, 70.
- Barbieri P., Scherer S. (2007), *Vite svendute. Uno sguardo analitico alla costruzione sociale delle prossime generazioni di outsiders*, in *Polis*, 21, 3.
- Belkacem R. (2002), *La formation dans l'intérim*, in *Revue Formation et Territoires*, 2.
- Bordogna L. (2012), *La regolazione del lavoro nel capitalismo che cambia: fosche prospettive?*, in *Stato e Mercato*, 94.
- Carrieri M. (2008), *La necessaria immersione nel postfordismo dei sindacalismo contemporanei*, in *Economia & Lavoro*, 3.
- Caruso B. (2012), *Le relazioni sindacali e la crisi europea. Pessimismo della ragione e ottimismo della volontà*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.
- Caruso B. (2007), *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 113.
- Caruso B. (2002), *Formazione e lavoro temporaneo. Disciplina del Fondo di formazione e prassi applicativa*, in *I quaderni di Metis*.
- Casano L. (2012), *Fine di una tutela «eccezionale»? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), *Una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Adapt Labour Studies, E-book Series, 2.
- Casano L. (2012), *Modelli ed esperienze di formazione continua per i lavoratori interinali: una comparazione tra Italia e Francia*, in *Sociologia del Lavoro*, 126.
- Casano L. (2011), *Training and Temporary Agency Work: A Comparative Analysis of National Regulatory Patterns*, in *Productivity, Investments in Human Capital and the Challenge of Youth Employment*, Adapt Labour Studies Book Series, Cambridge Scholars Publishing.
- Cella G.P. (2012), *L'arte della comparazione nelle relazioni industriali*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 1.

- Cella G.P. (2006), *Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche*, in Barbera M., *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè.
- Cester C. (2003), *Il futuro degli enti bilaterali: collaborazione e antagonismo alla prova della riforma del mercato del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2.
- Cortese A. (2008), *Carriere mobili di giovani istruiti nel Mezzogiorno*, in Colasanto M., Zucchetti E. (a cura di), *Mobilità e transizioni nei mercati del lavoro locali*, Milano, Franco Angeli.
- Cortese A. (2005), *Lavori poveri per giovani istruiti. La costruzione microsociale del mercato fluido*, in *Inchiesta*, 149.
- Della Torre E., Di Palma S., Solari T. (2012), *Governance e bilateralità nel sistema italiano di formazione continua*, in *Polis*, aprile.
- Ebitemp (2011), *Il lavoro interinale nel III trimestre 2011 attraverso i dati INAIL*.
- Ebitemp (2010), *Rapporto Forma.Temp 2009*, Roma, Ebitemp.
- Ebitemp (2009), *Rapporto Forma.Temp 2008*, Roma, Ebitemp.
- Ebitemp (2008), *Rapporto di attività Forma.Temp 2004/2006*, Roma, Ebitemp.
- Faftt (2011a), *Rapport d'activité 2010*, Parigi.
- Faftt (2011b), *Les effets de la formation sur l'insertion professionnelle des travailleurs intérimaires*, Parigi.
- Faftt (2010), *Rapport d'activité*, Parigi.
- Franchi M. (2005), *Mobili alla meta. I giovani tra università e lavoro*, Roma, Donzelli.
- Fullin G. (2004), *Vivere l'instabilità del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Gautié J. (2003), *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *Assistenza sociale*, 1-2, gennaio-giugno.
- Grollier S. (2010), *Quelle syndicalisation des travailleurs de l'intérim?*, in *Savoir-Agir*, 2.
- Idea Consult (2009), *Temporary Work Agencies' Contribution to Transitions in the Labour Market: the Example of Vocational Training*, Bruxelles, febbraio.
- Leonardi S. (2004), *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 103.
- Martinengo G. (2003), *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- Pais I. (2007), *Il gioco delle parti: la regolazione associativa della formazione continua*, in Cortellazzi S. (a cura di) *La formazione continua. Cultura, norme, organizzazione*, Milano, Franco Angeli.
- Perez C. (2009), *Pourquoi les travailleurs précaires ne participent-ils pas à la formation professionnelle continue?*, in *Formation Emploi*, 105.
- Polanyi K. (1994), *The Great Transformation. The Origins of our Time*, Boston, Beacon Press [trad. it. (1974), *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi].

- Regalia I. (2009), *Regolare le nuove forme di impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I. (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 4, pp. 97-ss.
- Regini M. (2000) *Modelli di capitalismo: le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, Laterza.
- Schmid G., Gazier B. (2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Schmitter P.C., Streeck W. (1985), *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e Mercato*, 13.
- Squeglia M. (2011), *I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua: natura, funzioni e scenari evolutivi*, in *Bollettino Speciale Adapt*, 61.
- Tiraboschi M. (2005), *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, working paper C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona» IT-29.
- Winterton J. (2007), *Building Social Dialogue over Training and Learning: European and National Developments*, in *European Journal of Industrial Relations*, 13, 3.