

FORMAZIONE CONTINUA E SVILUPPO LOCALE

di Silvia Vaccaro, Gianfranco Coronas e Gianmatteo Panunzi

Lo sviluppo locale nei PON del Ministero del Lavoro

Lo sviluppo locale è caratterizzato da due elementi principali:

- a) la programmazione negoziata che coinvolge, a vario titolo e con impegno diverso, organismi pubblici (Amministrazioni centrali, regionali e territoriali) e organismi privati (consorzi di imprese, associazioni, parti sociali ecc.) che devono essere aiutati a svolgere al meglio il loro lavoro. Ciò significa che accanto alle risorse finanziarie è necessario che si sviluppino competenze atte a programmare in modo efficace gli interventi nei territori interessati dai piani di sviluppo;
- b) la formazione degli attori preposti alla gestione degli strumenti di sviluppo locale: è necessario sviluppare nuove modalità di concertare e realizzare attività formative richiamando le positive esperienze della concertazione dei piani formativi settoriali e territoriali che vedono protagoniste le parti sociali.

Il QCS evidenzia la necessità di realizzare interventi atti allo sviluppo delle risorse umane, sia all'interno degli strumenti di programmazione negoziata, sia a favore degli attori dello sviluppo locale.

Tale indirizzo è recepito nel Programma Operativo Nazionale «Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema» Obiettivo1. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso questo documento, intende promuovere interventi che tengano conto dei nuovi modelli organizzativi e delle relative forme contrattuali di lavoro e che abbiano lo scopo di favorire lo sviluppo locale coinvolgendo i quadri e dirigenti delle imprese, delle organizzazioni dei lavoratori e gli attori della programmazione negoziata. Il ricorso alle nuove tecnologie

dell'informazione e della comunicazione (NTIC) diventa prioritario anche per sperimentare e realizzare, attraverso specifiche azioni di sistema, modelli, reti, strumenti per la formazione continua, nel quadro della promozione dello sviluppo locale tramite la programmazione negoziata.

Le azioni del PON devono, quindi, rivestire interesse nazionale ed essere volte alla promozione di forme di partenariato o di accordo quali i "Patti Formativi Locali" e devono accrescere la consapevolezza e la responsabilità degli attori locali sulla qualificazione dei fattori immateriali dello sviluppo, identificabili nella qualità del capitale umano disponibile. Gli interventi da realizzare attraverso il PON devono inoltre tener conto della necessità di coniugare efficacemente sviluppo produttivo, infrastrutturale e rurale con i processi di valorizzazione e manutenzione dei saperi e delle competenze della forza lavoro.

Il PON Obiettivo 3 dedica la Misura 2 dell'Asse D1 ad *Azioni per il sostegno e il rilancio del dialogo sociale e a sostegno della programmazione negoziata*. Tali obiettivi sono ripresi anche nel PON Obiettivo 1 Asse II.1.B.3

L'esperienza fatta nella precedente programmazione con gli interventi FSE nei Patti Territoriali ha ben evidenziato l'importanza strategica dell'acquisizione, da parte dei soggetti coinvolti, di competenze programmatiche, progettuali e gestionali.

Nella nuova programmazione il Ministero intende realizzare interventi di sistema a carattere nazionale attraverso:

- iniziative sperimentali finalizzate a sostenere gli interventi di programmazione negoziata ivi compresa la formazione degli attori istituzionali e sociali interessati;
- interventi volti ad introdurre nella programmazione negoziata i piani formativi aziendali, settoriali e territoriali, con particolare attenzione ai soggetti occupati.

La strategia del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali va in due direzioni: da una parte intende realizzare gli obiettivi descritti attraverso procedure di evidenza pubblica, coinvolgendo così più soggetti; dall'altra ha concordato con l'Isfol la realizzazione di una serie di iniziative legate a tale problematica.

Il Ministero del Lavoro recependo le indicazioni del QCS obiettivo 1 e del PON Azioni di Sistema ha destinato, nell'Avviso nazionale numero 9 dell'agosto 2001, 5 milioni di euro per le annualità 2000, 2001 e 2002 per finanziare interventi finalizzati a:

- creare strumenti, modelli, percorsi di FC da inserire all'interno degli strumenti della programmazione negoziata presenti nel Sud (patti territoriali, contratti d'area, ecc.);
- definire nuovi profili all'interno delle imprese o delle organizzazioni datoriali e sindacali, in relazione alla negoziazione, programmazione e definizione di piani formativi.

A fronte di circa 100 progetti pervenuti, il Ministero ha potuto finanziare 11 progetti.

PROPONENTE	TITOLO DEL PROGETTO
Inipa	<i>Formazione per lo sviluppo del mezzogiorno</i>
EBRTS	<i>Mosaico</i>
Itas Euro projects	<i>Contratto di programma di Trapani e patti territoriali delle Madonne, Simete-Etna e Ionico-Etna: un modello di Formazione continua</i>
Consiel	<i>Patto formativo locale per lo sviluppo</i>

OBR-Campania	<i>Agenzia locale per l'apprendimento continuo</i>
Coim idea	<i>Inform@ innovazione e formazione</i>
Cast srl	<i>Struttura di assistenza permanente per interventi educativi a supporto per la negoziazione e dello sviluppo</i>
Cresm	<i>Trina cria</i>
Fondazione Censis	<i>Competenze</i>
Provincia di Caserta	<i>Mare Magnum</i>
Sud Sistemi	<i>Edotto-Laboratorio per lo sviluppo delle professionalità dell'indotto del mobile imbottito nell'area geografica tra Bari Taranto e Matera</i>

In concomitanza con gli avvisi pubblici il Ministero del Lavoro e l'Isfol sono impegnati nella promozione del dialogo sociale e della formazione continua nella programmazione negoziata.

Le azioni di sistema implementate dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro hanno l'obiettivo di:

- Rafforzare il ruolo delle parti sociali nel processo di costruzione del sistema, nelle fasi di programmazione e di gestione degli interventi di formazione continua nel Mezzogiorno, favorendo lo sviluppo del dialogo sociale, della concertazione e della bilateralità;
- Promuovere lo sviluppo di reti di scambio ed esperienze tra gli operatori del dialogo sociale, della concertazione e della bilateralità, favorendo scambi di esperienze Nord-Sud;

- Promuovere iniziative sperimentali finalizzate a sostenere interventi di programmazione negoziata nelle regioni del Mezzogiorno e favorirne la messa a regime;
- Promuovere interventi volti a introdurre nella programmazione negoziata che interessa le Regioni del Sud i piani formativi aziendali, settoriali e territoriali.

Anche le Regioni del Sud, nell'ambito dell'Asse III " Risorse Umane" dei POR, hanno attivato azioni volte a promuovere e a incentivare percorsi di formazione continua, sia per i soggetti beneficiari degli interventi previsti dalla programmazione negoziata territoriale, sia nei confronti degli attori delle politiche locali, pubblici e privati. Nei Complementi di programmazione le azioni più ricorrenti a favore dei decisori pubblici e privati sono rappresentate da interventi di formazione per lo sviluppo di competenze in materia di politiche del lavoro, di formazione , di sviluppo locale, di nuova organizzazione del lavoro, di programmazione/progettazione/e gestione di piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali.

Il Ministero del lavoro, a integrazione delle risorse comunitarie, ha predisposto procedure concorsuali per lo sviluppo della formazione continua legandole ai piani di sviluppo locali.

Ad esempio, la Circolare n. 65/99, attraverso risorse dell'articolo 9 della Legge 236/93, ha stanziato circa 50 milioni di euro per la promozione di piani formativi aziendali settoriali e territoriali concordati tra le parti sociali. Una parte non residuale degli interventi finanziati al Sud sono collegati a progetti di sviluppo territoriale.

Per le annualità 2000 e 2001, il Ministero del Lavoro ha deciso di affidare direttamente alle Regioni, attraverso la Circolare 92/00 e il DD n. 511/01, la possibilità di predisporre bandi regionali per finanziare piani formativi aziendali settoriali e territoriali concordati tra le parti sociali. In totale i due provvedimenti hanno impegnato oltre 150 milioni di euro.

La formazione continua nella programmazione negoziata

Il Progetto Formazione Continua dell'ISFOL ha avviato una ricerca sulla formazione continua nella programmazione negoziata, nell'ambito del PON Ob. 3, Asse D Misura 1 Azione 2 e del PON Ob. 1 Misura II 1B Azione 3

Le principali finalità della ricerca sono:

1. la promozione della formazione continua nella programmazione negoziata attraverso la sperimentazione e la diffusione di modelli innovativi e di buone pratiche;
2. la rilevazione dei fabbisogni formativi degli operatori dello sviluppo locale, l'aggiornamento e l'adeguamento delle competenze dei soggetti, pubblici e privati, che partecipano alle attività di promozione e attuazione degli strumenti della programmazione negoziata.

La prima parte dell'indagine, ancora in fase di attuazione è stata caratterizzata dalla raccolta di informazioni e dall'analisi di documenti reperiti attraverso contatti diretti con i soggetti responsabili di alcune realtà locali dove sono state implementate in modo significativo esperienze di sviluppo locale negoziato. La ricerca è ancora in fase iniziale e, pertanto, mancano riscontri adeguati a sostegno delle prime risultanze che sono emerse dal lavoro di indagine.

L'individuazione delle realtà locali selezionate in questa prima fase è stata effettuata attraverso preliminari contatti con soggetti operanti in strutture che a livello nazionale seguono l'evoluzione della programmazione negoziata sul territorio.

La rilevazione ha riguardato sei esperienze di programmazione negoziata, quasi tutte localizzate nelle Regioni del Sud, rappresentative dei alcuni strumenti della programmazione negoziata (Patti territoriali e Contratti d'Area). In particolare sono stati esaminati:

- il Patto territoriale di prima generazione “Il Miglio d’Oro” di Ercolano (NA);
- il Patto territoriale di seconda generazione “Alto Tirreno Cosentino” di San Nicola Arcella (CS);
- il Patto territoriale agricolo “ Maremma grossetana” di Grosseto;
- il Patto territoriale comunitario “Sangro - Aventino” di Santa Maria Imbaro (CH);
- il Patto territoriale comunitario “ del Matese” di Campobasso;
- il Contratto d’Area di Crotone.

Per ciascun Patto/Contratto sono stati intervistati i coordinatori ed i referenti tecnici. Inoltre, è stata raccolta la documentazione relativa alle fasi di progettazione e d’implementazione degli interventi concordati, nonché l’elenco dei rappresentanti della parti sociali e degli altri operatori che hanno sottoscritto gli accordi per l’avvio degli interventi di programmazione negoziata. L’individuazione degli attori dello sviluppo locale è propedeutica alle successive attività di rilevazione e analisi dei fabbisogni formativi degli stessi.

Sono stati raccolti materiali e informazioni sui corsi di formazione realizzati e sulle future iniziative formative che le strutture di gestione dei Patti/Contratti intendono porre in essere.

Sono inoltre stati esaminati: le relazioni delle strutture di gestione dei Patti/Contratti con le istituzioni pubbliche, locali e nazionali (Ministeri competenti e Regioni), nonché il ruolo che hanno assunto le parti sociali, sia nella fase iniziale di concertazione finalizzata alla sottoscrizione di un accordo, sia in relazione alla progettazione e alla attuazione degli interventi di sviluppo, con particolare riguardo alle attività di rilevazione dei fabbisogni formativi delle imprese.

I primi risultati emersi da una sommaria analisi degli elementi di informazione acquisiti possono indurre a considerazioni parzialmente positive: le risorse finanziarie sono state utilizzate; i risultati in termini occupazionali sono stati raggiunti anche se l'incremento è inferiore alle previsioni iniziali; le strutture di gestione dei Patti/Contratti sono pronte a trasformarsi in "Agenzie di sviluppo locale".

Il ruolo delle parti sociali non è risultato omogeneo in tutte le realtà indagate. In particolare, nei Patti territoriali europei e nel Contratto d'area, la loro funzione non si è esaurita con la sottoscrizione dell'accordo iniziale, ma è proseguita nella fase di elaborazione e attuazione degli interventi, anche attraverso la promozione delle attività di rilevazione dei fabbisogni formativi.

Questa considerazione è valida anche per quanto riguarda il patto di I generazione esaminato ("Miglio d'Oro"). Infatti, nell'ambito di questo patto sono stati predisposti e attuati diversi interventi formativi, finalizzati in particolare all'emersione delle imprese sommerse nei settori dell'artigianato, in cui le parti sociali hanno avuto un ruolo attivo.

Queste dovrebbero partecipare anche alla gestione della futura Agenzia di sviluppo locale che dovrebbe rappresentare la naturale evoluzione dell'esperienza del Patto.

Negli altri Patti esaminati le parti sociali sembrano invece aver limitato la propria partecipazione attiva alla sottoscrizione degli accordi, mantenendo una posizione marginale nella fase di definizione e di attuazione dei progetti, in cui hanno avuto un ruolo centrale le società di gestione dei Patti/Contratti e gli Enti locali interessati.

Relativamente all'utilizzazione della formazione professionale continua come volano di sviluppo locale, dalle interviste emerge la mancanza di un raccordo tra le istituzioni preposte alla programmazione della formazione professionale e gli organismi gestori dei Patti. Questo fenomeno ha determinato la realizzazione di politiche di sviluppo e per la promozione delle imprese, che sono risultate spesso prive della necessaria componente formativa.

La difficoltà di coniugare la formazione agli investimenti produttivi è stata sottolineata dal responsabile del Contratto d'Area di Crotone, il quale ha affermato che, nonostante i buoni risultati avuti in termini quanti-qualitativi, la formazione non è stata inserita nella programmazione delle iniziative previste.

La maggior parte degli operatori intervistati lamentano l'assenza di politiche formative in grado di rilevare gli effettivi fabbisogni formativi e professionali delle imprese locali e di collegare domanda e offerta di lavoro. Si sottolinea, inoltre, la carenza, da parte degli organi istituzionali preposti, di attività di coordinamento e di monitoraggio degli interventi.

A fronte di questi rilievi mossi da quasi tutti gli operatori intervistati, si deve, comunque sottolineare l'esistenza di attività formative significative riscontrata in tutte le realtà indagate.

I patti comunitari esaminati sembrano aver raggiunto i migliori risultati in termini di capacità di spesa e di attuazione degli interventi nei tempi previsti. In particolare essi hanno centrato tutti gli obiettivi loro assegnati entro il termine previsto del 31.12.2001 dal programma di investimenti approvato dalla Commissione Europea. Questo risultato è stato raggiunto anche dagli altri patti comunitari non esaminati in questa sede. Infatti, complessivamente su un totale di risorse assegnate pari a 280,273 milioni di euro è stata realizzata una spesa di 277,561 milioni, con una percentuale di realizzazione del 98,11% (dati forniti dal Ministero dell'Economia).

Fattore determinante del successo di questi patti sembra essere stato il metodo seguito, che risulta in linea con le indicazioni della Guida europea dei patti territoriali per l'Occupazione:

- iniziativa locale: capacità degli attori politici, economici, sociali e culturali del territorio di innescare un processo di sviluppo locale finalizzato a creare nuova occupazione ed inclusione sociale;
- partenariato ampio ed efficace: disponibilità degli attori locale ad intraprendere un processo di sviluppo nuovo, assumendosi impegni concreti rispetto agli obiettivi definiti dall'azione di concertazione;

- innovazione: capacità degli attori di modificare il loro modo di operare e di favorire la sperimentazione di nuove pratiche;
- integrazione: capacità di promuovere progetti di sviluppo locale articolati in azioni di vario genere e con finalità specifiche integrate tra loro.

Nell'articolazione degli interventi previsti nell'ambito dei patti comunitari esaminati è sempre presente la formazione professionale, soprattutto nella sua modalità di formazione continua.

Quella dei patti territoriali comunitari potrebbe dunque essere considerata un'esperienza pilota da imitare e da trasferire come metodo agli altri strumenti della programmazione negoziata.

Le buone pratiche riscontrate hanno messo in luce le caratteristiche peculiari del modello di formazione integrato a progetti di sviluppo locale:

- l'analisi territoriale dei fabbisogni formativi e delle caratteristiche dell'offerta di lavoro;
- la finalizzazione degli interventi alle specifiche esigenze del progetto di sviluppo territoriale;
- il coordinamento degli interventi, sia formativi sia produttivi, da parte della società di sviluppo e delle parti che hanno svolto la fase di analisi e fissato gli obiettivi;
- il coinvolgimento diretto dei soggetti territoriali firmatari del patto anche nello svolgimento delle attività formative;

- il monitoraggio continuo delle attività formative e la loro valutazione di coerenza e d'impatto;
- l'integrazione delle politiche di formazione regionale con gli strumenti della programmazione negoziata.

La mancata sincronia tra i progetti formativi ed i progetti di sviluppo locale rappresenta il vero punto critico da superare insieme alla scarsa rilevanza quantitativa della formazione nei Patti. Dove sono state avviate e finanziate nei tempi previsti attività di formazione continua a sostegno degli interventi economico-infrastrutturali, dove cioè si è raggiunta la sincronia tra i due momenti, i risultati sono stati positivi. In questi casi i progetti formativi hanno funzionato come fattore decisivo per la credibilità del progetto locale nel suo complesso, come banco di prova concreto del metodo della programmazione partecipata, come volano per la diffusione del sistema della valutazione. Si è inoltre determinato un miglioramento della capacità d'incontro tra domanda e offerta di formazione - grazie anche alla rilevazione dei fabbisogni formativi attuata dalle parti sociali e dagli istituti di credito coinvolti nei Patti – e un incremento dei livelli occupazionali.

Patti territoriali e contratti d'area: aspetti quantitativi

I Patti Territoriali nazionali approvati sono 220, ripartiti in gruppi in relazione al momento in cui sono stati approvati e alla diversa procedura seguita (vedi tabella).

Patti territoriali nazionali approvati

- 12 Patti di I generazione;
- 39 Patti di II generazione;
- 28 Patti approvati con il bando del 10/10/1999;
- 7 Patti con istruttoria avviata e conclusa entro il 31/12/1999;
- 91 Patti agricoli;
- 32 Patti riguardanti le aree terremotate, alluvionate o a rischio idrogeologico;
- 11 Patti con istruttoria avviata entro il 31/05/2000 e conclusa entro il 28/02/2001

Ai suddetti Patti si devono aggiungere i 10 Patti comunitari che seguono la procedura di finanziamento prevista dall'UE.

Dei 220 Patti territoriali nazionali approvati 90 a marzo 2002 hanno beneficiato di erogazioni finanziarie. (vedi tabella)

Patti territoriali con erogazioni finanziaria

- 12 Patti su 12 di I generazione;
- 38 Patti su 39 di II generazione;
- 20 Patti su 28 patti approvati con bando del 10/10/1999;
- 0 Patti su 7 patti con istruttoria avviata e conclusa entro il 31/12/1999;
- 19 Patti su 91 patti agricoli;
- 1 Patto su 32 patti per le aree terremotate, alluvionate o a rischio idrogeologico;
- 0 Patti su 11 patti istruttoria avviata entro il 31/05/2000 e conclusa entro il 28/02/2001

I contratti d'area approvati sono 17:

- 1) Manfredonia
- 2) Crotona
- 3) Gela
- 4) Ottana
- 5) Sassari-Alghero-Porto Torres
- 6) Terni-Narni-Spoleto
- 7) Torrese-Stabiese
- 8) Gioia Tauro
- 9) Messina
- 10) Agrigento
- 11) Airola
- 12) La Spezia
- 13) Potenza
- 14) Molise Interno
- 15) Sulcis Iglesiente
- 16) Montalto di Castro-Tarquinia
- 17) Salerno