

Capitolo 7 - La formazione continua nelle esperienze estere

7.1 IL DIBATTITO SUL FUTURO DELLA FORMAZIONE CONTINUA IN FRANCIA DOPO LA RIFORMA DEL 2004

Il dibattito pubblico che si sta sviluppando in Francia sul futuro della formazione continua è oggi più che mai intenso, alla luce dell'ormai pieno dispiegamento degli effetti della riforma realizzata nel 2004, in seguito all'approvazione della legge n° 2004-391 del 4 maggio 2004 (detta Legge "Fillon") relativa alla formazione professionale per tutto l'arco della vita ed al dialogo sociale (Box 7.1).

I risultati prodotti dalla riforma non sembrano essere confortanti dal punto di vista del miglioramento delle logiche di funzionamento del sistema tanto che il Governo francese ha annunciato, alla fine del 2007, la volontà di procedere ad una profonda riforma della formazione professionale e alla calendarizzazione della presentazione di un disegno di legge entro la fine del 2008, invitando le Parti Sociali a portare a termine negli ultimi 3 mesi dell'anno la necessaria negoziazione.

Il dispositivo legislativo che ha posto le basi organizzative del sistema di

formazione continua risale al 1971, con la legge «Delors», intervenuta a seguito dell'accordo nazionale interprofessionale del 1970, il quale istituisce la formazione professionale come obbligo giuridico, imponendo a tutte le imprese un obbligo minimo di partecipazione finanziaria proporzionale alla propria massa salariale (Box 7.2).

Le regole di organizzazione del sistema francese poggiano sull'interinazione da parte dei pubblici poteri di accordi interprofessionali conclusi fra Parti Sociali, attraverso il recepimento delle stesse nel codice del lavoro, il che ne

Box 7.1 - La formazione continua per i lavoratori nel rinnovato quadro normativo stabilito dalla Riforma

Con la nuova normativa (che ha intenti di radicale innovazione ma anche di razionalizzazione degli strumenti preesistenti) si stabilisce, in primo luogo, che l'accesso dei lavoratori alle iniziative formative si realizza esclusivamente:

- su iniziativa del datore di lavoro, nell'ambito di un Piano di formazione (*Plan de formation*) che può essere autonomamente programmato ed elaborato dall'impresa oppure può avvalersi dell'assistenza e del sostegno di specifici Organismi autorizzati dallo Stato chiamati OPCA (*Organismes Paritaires collecteurs agrès*). Si tratta di un dispositivo già previsto prima della riforma;
- su iniziativa autonoma del lavoratore, nel quadro del congedo di formazione, al quale hanno diritto tutti i lavoratori attraverso il congedo individuale di formazione (CIF), il congedo per il bilancio delle competenze (CBC) e il congedo di validazione dell'esperienza acquisita (CVAE). Anche in questo caso si tratta di meccanismi preesistenti;
- su iniziativa del dipendente in accordo con il datore di lavoro, attraverso l'esercizio del Diritto individuale di formazione (DIF) o attraverso i Dispositivi di professionalizzazione (Contratti o Periodi di professionalizzazione⁹³). Tali strumenti sono stati introdotti ex novo dalla riforma del 2004.

⁹³ Il Periodo di professionalizzazione, da non confondere con il Contratto di professionalizzazione che si rivolge ai giovani e ai disoccupati, ha invece l'obiettivo di favorire, attraverso un'azione di formazione, la permanenza sul lavoro di specifiche categorie di lavoratori con contratto a tempo indeterminato (qualificazione inadeguata, età superiore a 45 anni o anzianità professionale superiore ai 20 anni, invalidi, donne dopo aver concluso il congedo di maternità). Le azioni di formazione si svolgono in linea di principio all'interno dell'orario di lavoro ma possono anche realizzarsi oltre l'orario attraverso l'impiego del DIF o nell'ambito di un Piano di formazione. Gli accordi di settore possono intervenire definendo le tipologie di formazione e determinando le modalità di finanziamento e impiego.

Box 7.2 - Il finanziamento della formazione continua

In base al Codice del lavoro, qualsiasi impresa, indipendentemente dalla dimensione, deve contribuire allo sviluppo della formazione continua partecipando ogni anno al finanziamento di interventi formativi diretti ai lavoratori. La percentuale minima di partecipazione delle imprese con più di nove dipendenti viene portata, con la riforma del 2004, dall'1,5% all'1,6% della massa salariale (vedi la tabella di ripartizione).

Questa quota viene suddivisa in più parti secondo la destinazione specifica: i datori di lavoro devono obbligatoriamente versare: lo 0,20% della massa salariale ad un OPCA per il finanziamento dei Congedi individuali di formazione (CIF); lo 0,50% della massa salariale, sempre ad un OPCA, per il finanziamento della professionalizzazione e per l'esercizio del DIF.

Le imprese possono poi, in base al principio "train or pay", utilizzare il residuo del loro contributo obbligatorio, pari allo 0,9%: finanziando e organizzando direttamente Piani di formazione per i loro dipendenti, dimostrando all'amministrazione pubblica che le risorse sono state effettivamente impiegate a tale scopo; effettuando un versamento ad un OPCA; versando la quota allo Stato.

I limiti contributivi posti dalla legge non incidono comunque sulle pratiche correnti delle imprese francesi, tenuto conto che la maggior parte di esse destina annualmente alle attività formative quasi il 3% della massa salariale (secondo i dati 2006).

Mentre le imprese con più di nove dipendenti possono adempiere al loro obbligo giuridico finanziando direttamente Piani di formazione, quelle con meno di dieci lavoratori non possono utilizzare direttamente i loro contributi, ma devono effettuare obbligatoriamente il versamento presso un OPCA. Si stabilisce, per queste ultime, un contributo nettamente inferiore, pari allo 0,55% (prima della riforma era dello 0,25%), che si distribuisce tra due versamenti: un 0,15% presso un OPCA per il finanziamento dei contratti e periodi di professionalizzazione, e del DIF; un versamento complementare, a concorrenza dell'obbligo totale, sempre ad un OPCA per il finanziamento dei Piani di formazione.

A partire dal 2005 è stato inoltre introdotto un nuovo tasso intermedio per le imprese da dieci a diciannove dipendenti, stabilito nella misura dell'1,05%.

Riparto del contributo obbligatorio delle imprese distinto per dispositivi di formazione e dimensione aziendale

Dimensione delle imprese	Meno di 10 dipendenti (% aumentata nel 2005)	Da 10 a 19 dipendenti (categoria creata a partire dal 2005)	Almeno 20 dipendenti (% aumentata nel 2005)
CIF	-	-	0,2%
Professionalizzazione	0,15% (0,1%)	0,15%	0,5% (0,4%)
Piano di formazione	0,4% (0,15%)	0,9%	0,9%
Tasso totale di contribuzione	0,55% (0,25%)	1,05%	1,6% (1,5%)

Note: Tra parentesi: (tasso applicato prima della Legge del 4 maggio 2004)

(Versamento obbligatorio agli OPCA: % in corsivo; Principio "train or pay": % in grassetto)

fa una componente a pieno diritto dei principi che regolano le relazioni fra datori di lavoro e salariati.

Benché lo Stato abbia in carico il

controllo della formazione professionale e ne fissi le norme legali e regolamentari, le responsabilità e le competenze relative all'organizzazione ed al finanzia-

mento della formazione continua sono distribuite tra diversi soggetti quali pubblici poteri, Parti Sociali, imprese (Box 7.3).

Box 7.3 - I settori professionali: il cardine della Riforma

E' significativo notare il ruolo essenziale che la Legge di riforma del 4 maggio 2004 ha attribuito ai settori e di conseguenza alla negoziazione interna agli stessi nella predisposizione e organizzazione delle politiche di formazione professionale dei lavoratori. I circa 450 accordi sulla formazione adottati per 250 settori professionali e a livello interprofessionale indicano la rilevanza assunta dalla contrattazione, le cui prerogative sono state rafforzate imponendo l'obbligo, come previsto dal Codice del Lavoro, di procedere ad una revisione delle intese ogni tre anni (e non più ogni quinquennio come nel passato).

La Legge di riforma rinvia alla contrattazione di settore la definizione delle modalità di utilizzo dell'obbligo di contribuzione finanziaria, in particolare per la quota da attribuire al finanziamento del DIF, oltre che la parte da destinare al CIF, al CBC e al CVAE. Un'ulteriore responsabilità dei settori consiste nel definire gli obiettivi e le priorità della formazione dei lavoratori, sia nell'ambito del DIF che nel quadro del piano di formazione. Una prerogativa aggiuntiva riconosciuta ai settori fa riferimento anche all'attribuzione della funzione di analisi previsionale delle competenze, attraverso la creazione degli Osservatori dei mestieri e delle qualifiche e tramite il ruolo svolto dalle Commissioni paritetiche nazionali del lavoro, incaricate di seguire l'evoluzione dell'occupazione e delle qualifiche all'interno del settore di pertinenza.

L'impresa in particolare svolge un ruolo centrale nell'attuazione della formazione continua che fa parte integrante della sua strategia. Il datore di lavoro è obbligato a partecipare al suo finanziamento ed associare i rappresentanti del personale alla definizione della sua politica ed alla sua applicazione.

Le Parti Sociali contribuiscono, a fianco del legislatore, all'elaborazione del diritto della formazione mediante il negoziato collettivo e definiscono le politiche di formazione proprie delle professioni che rappresentano. In base

al principio della gestione paritaria creano e gestiscono insieme degli organismi denominati *Organismes Paritaires collecteurs agrèes* (OPCA) simili ai nostri Fondi Paritetici Interprofessionali, incaricati dell'attuazione di questo diritto attraverso la gestione di parte del contributo finanziario imposto alle imprese per lo sviluppo della formazione continua.

L'idea che questo quadro giuridico, in piedi da più di trent'anni, avesse dispiegato tutti i suoi effetti e che fosse necessario cambiare le regole di

riferimento per trasmettere un nuovo impulso alla formazione continua, è stata la molla principale che ha spinto ad elaborare la riforma del 2004.

Era, infatti, riconosciuta l'esigenza di far fronte alle criticità del sistema verificatesi nel corso degli ultimi anni che hanno prodotto una serie di inefficienze, tra cui una sostanziale disparità di accesso alla formazione dei lavoratori e una serie di problematiche legate ad un difetto di leggibilità delle differenti responsabilità e dei dispositivi (Box 7.4).

Box 7.4 - Le criticità legate all'accesso alla formazione

Il tasso di accesso alla formazione continua per i lavoratori del settore privato (imprese con almeno dieci addetti) è cresciuto in modo costante tra il 1974 e il 2005, passando dal 18% al 42%. A partire da questa situazione generale, sicuramente positiva, questa percentuale varia sensibilmente in funzione della dimensione aziendale e delle caratteristiche dei lavoratori (genere, età, livello di istruzione e situazione professionale).

Lo sforzo impiegato nella formazione da parte delle aziende risulta sbilanciato a favore dei grandi gruppi dove questo è pari a circa tre volte rispetto a quanto realizzato nelle PMI. Nelle micro imprese (fino a dieci dipendenti) il tasso di ingresso in formazione è ridotto al 10%, salendo al 22% nelle aziende fino a 50 addetti. Un dato certamente acquisito riguarda quindi la difficoltà nell'accesso alla formazione da parte dei lavoratori occupati nelle piccole imprese rispetto alle grandi. Anche i nuovi dispositivi creati con la Legge di riforma del 2004 sono stati utilizzati in modo differente a seconda della dimensione aziendale. Nel 2006, ad esempio, il DIF ha interessato il 14% delle imprese, con un tasso di accesso che se in media ha coinvolto il 4% dei dipendenti, è stato utilizzato dall'1,1% dei lavoratori nelle aziende con 10-19 addetti, una percentuale sei volte inferiore a quelle che contano oltre 2000 dipendenti.

Le ineguaglianze sono ancora più evidenti prendendo in considerazione l'inquadramento professionale (dirigenti e quadri rispetto a impiegati e operai), uno stato di fatto che condiziona l'ingresso in formazione indipendentemente dall'età del lavoratore.

I lavoratori tra i 40 e i 49 anni sono inoltre quelli che hanno le maggiori possibilità di accedere alla formazione mentre i meno favoriti risultano i lavoratori maturi (nella fascia tra i 50 e i 64 anni).

Il titolo di studio è un ulteriore elemento di discriminazione poiché i lavoratori con bassa qualificazione (licenza media) o senza nessun titolo riconosciuto nel 2005 hanno rappresentato il 13,6% dei formati rispetto al 44,3% con titolo di studio elevato (laurea).

L'accesso alla formazione è dunque riservato principalmente ai lavoratori più qualificati, con meno di 50 anni e occupati presso grandi aziende.

Tavola 7.1 - Caratteristiche dei principali dispositivi di formazione esistenti in Francia

	Piano di formazione	Congedo individuale di formazione (CIF)	Diritto individuale di formazione (DIF)	Periodo di professionalizzazione
Obiettivo	Formazione del personale su iniziativa dell'impresa	Permette al dipendente di seguire a titolo individuale e su iniziativa propria una formazione di sua scelta	Permette al dipendente di capitalizzare le ore di formazione con il consenso dell'impresa	Possibilità di acquisire una qualifica o partecipare ad una azione di professionalizzazione
Beneficiari	Tutti i dipendenti dell'impresa	Tutti i dipendenti dell'impresa	Tutti i dipendenti dell'impresa	Alcune categorie di dipendenti (inadeguata qualificazione, over 45, con oltre 20 anni di anzianità professionale, disabili ecc.)
Condizioni di accesso	<ul style="list-style-type: none"> Scelta dell'impresa sul dipendente da formare; condizioni particolari in caso di formazione fuori orario di lavoro 	Condizione di anzianità Autorizzazione di assenza da parte dell'impresa Finanziamento da parte dell'OPACIF (Organisme Paritaire Agréé au titre du CIF)	<ul style="list-style-type: none"> condizione di anzianità; accordo dell'impresa sulla scelta della formazione 	Condizioni specifiche per ogni categoria di beneficiari
Durata	Variabile a seconda della formazione scelta dall'impresa	Al massimo: <ul style="list-style-type: none"> 1 anno se la formazione è a tempo pieno 1200 ore in caso di formazione part time o discontinua 	20 ore per anno fino ad un limite di 120 ore cumulabili in 6 anni	Variabile a seconda delle modalità di avvio in formazione (DIF o piano di formazione)
Tipologie di formazione	<ul style="list-style-type: none"> Adattamento al posto di lavoro; evoluzione o mantenimento dell'impiego; sviluppo delle competenze professionali 	Adattamento, promozione, acquisizione, mantenimento o perfezionamento delle conoscenze	<ul style="list-style-type: none"> Promozione, acquisizione, perfezionamento delle conoscenze; azione di qualificazione 	Acquisizione di una qualificazione (in base agli accordi di settore)
Formazione fuori orario di lavoro	Sviluppo delle competenze (limite di 80 ore/anno per dipendente)	Possibilità di utilizzo fuori dall'orario di lavoro	Fuori orario di lavoro salvo accordo contrario	Nel quadro del DIF Nell'ambito di una formazione all'interno del piano di formazione
Remunerazione	Mantenimento della retribuzione o indennità di formazione pari alla metà della retribuzione netta (per la formazione effettuata fuori orario)	Mantenimento parziale della remunerazione	Indennità di formazione pari al 50% del salario lordo (formazione effettuata fuori orario)	Indennità di formazione (formazione effettuata fuori orario)
Finanziamento	Spese di formazione imputabili alla partecipazione del dipendente	Presenza in carico da parte dell'OPACIF	Spese di formazione imputabili alla partecipazione del dipendente	Spese di formazione imputabili alla partecipazione del dipendente
Presenza in carico della formazione	Per la formazione fuori orario di lavoro necessario impegno formale dell'impresa	Non obbligatoria	Non obbligatoria	Per la formazione fuori orario di lavoro necessario impegno formale dell'impresa

7.2 IL PERCORSO DELLA PROSPETTATA RIFORMA

Nonostante la volontà innovatrice che ha ispirato la riforma del 2004, i primi bilanci sulla sua attuazione, hanno visto l'affermazione di vecchie debolezze e l'emersione di nuove difficoltà. Tutto ciò ha portato il Governo francese ad annunciare una riforma complessiva del sistema, ritenendo necessario procedere ad un percorso di chiarificazione degli obiettivi e delle priorità che devono ispirare il modello della formazione professionale nel suo complesso, tenendo in debito conto le responsabilità in capo ai soggetti

coinvolti.

Il Ministro dell'Economia, dell'Industria e del Lavoro, all'inizio del 2008, ha incaricato un Gruppo di lavoro quadripartito (associando rappresentanti dei Consigli Regionali, delle organizzazioni sindacali e datoriali, oltre che le Amministrazioni dello Stato coinvolte) di studiare possibili percorsi utili della riforma ipotizzando anche modalità e tempi di negoziazione, concertazione e decisione in merito al progetto di legge che il Governo è chiamato ad elaborare.

Sulla base delle indicazioni emerse dal lavoro realizzato da questo Gruppo⁹⁴, il Governo, conformemente

alle disposizioni contenute nella legge relativa al dialogo sociale, ha predisposto un documento di orientamento specificando gli assi fondanti della prospettata riforma sulla base dei quali intraprendere la concertazione con le Parti Sociali

L'invito ad avviare la negoziazione (la cui conclusione tra l'altro è attesa per la fine del 2008) è stato lanciato su quattro punti principali:

- rafforzare il collegamento tra formazione ed occupazione, attraverso la creazione di un dispositivo coordinato tra gli attori della formazione e finanziato congiuntamente dagli stessi per la salvaguardia dei percorsi

BOX 7.5 – Il Diritto individuale alla formazione

Il DIF, che si aggiunge al preesistente Congedo individuale di formazione (CIF), consiste nel diritto generale ad usufruire di 20 ore annue, cumulabili per sei anni, su iniziativa del lavoratore con l'accordo del datore di lavoro. Possono usufruire del DIF i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (a tempo pieno o ad orario ridotto) con almeno un anno d'anzianità nell'impresa e i dipendenti a tempo determinato in condizioni particolari. La formazione usufruita attraverso il DIF si svolge di regola fuori dell'orario di lavoro, salvo quanto diversamente previsto da convenzioni e accordi collettivi e comporta il versamento al lavoratore della cosiddetta "allocation formation", pari al 50% del salario netto. In caso di disaccordo con il datore per un periodo superiore ai due anni, il dipendente può beneficiare di un accesso prioritario al Congedo individuale (CIF) a totale carico dell'impresa.

Sebbene non necessiti di un accordo collettivo per essere attuato è ugualmente uno dei principali punti di contrattazione nella negoziazione di settore. Gli accordi di settore sono intervenuti infatti per precisare, all'interno del loro campo di intervento, le condizioni di operatività del dispositivo: volume dei diritti, modalità di acquisizione, azioni prioritarie collegate, modalità di realizzazione della formazione nell'orario di lavoro e oltre.

L'idea di revisione che si prospetta per il DIF riguarda la possibilità di favorire una migliore condizione di utilizzo del dispositivo permettendo ai lavoratori, nel caso di cambiamento di posto di lavoro, di disporre interamente dei diritti acquisiti nell'impresa che viene lasciata, applicando una piena trasferibilità del diritto anche verso aziende non appartenenti allo stesso settore.

Questo processo di confronto e dibattito si è arricchito nel tempo delle riflessioni giunte da parte di varie Istituzioni ed Organismi (dal Senato Francese, al Consiglio d'orientamento per il Lavoro – COE, dalla Corte dei Conti al Servizio di Ispezione generale degli Affari Sociali – IGAS), che hanno fornito un supporto tecnico significativo, in vista della ricerca di soluzioni operative da adottare nella prospettiva di favorire il miglioramento dell'efficacia ed efficienza del sistema.

⁹⁴ Il Gruppo di Lavoro Pluripartito sulla formazione professionale, presieduto da Pierre Ferracci, si è riunito da marzo a giugno 2008, producendo a conclusione dei lavori un

documento di sintesi nel quale sono stati identificati i punti di convergenza, le evoluzioni possibili e i dissensi manifestati sulle proposte di riforma della formazione professionale.

BOX 7.6 - Il circuito degli OPCA (Organismes Paritaires collecteurs agrèes)

Gli OPCA sono organismi costituiti attraverso accordi tra le Parti Sociali che ne definiscono il campo di azione (geografico, professionale o interprofessionale), la composizione paritetica del consiglio d'amministrazione e le norme di funzionamento.

I mezzi finanziari degli OPCA consistono principalmente nei contributi delle imprese integrati, eventualmente, dal contributo finanziario pubblico (in particolare dal FSE). Ogni settore di attività può, comunque, innalzare i contributi previsti dalla legge attraverso delle obbligazioni pattizie, definite cioè in accordi collettivi approvati dalla *Commission Paritaire Nationale Emploi Formation Professionnelle (CPNE)*.

Per raccogliere e gestire i contributi delle imprese, gli OPCA devono obbligatoriamente ottenere un'autorizzazione da parte dello Stato, che viene concessa a seguito della verifica di determinati requisiti di capacità dimensionale e organizzativa per le seguenti attività:

- raccolta dei contributi relativi al “piano di formazione e alla “professionalizzazione”;
- raccolta dei contributi per il Congedo individuale di formazione.

Le due autorizzazioni non possono, salvo eccezioni, essere attribuite in seno ad uno stesso OPCA.

Nei primi anni Novanta il Governo ha avvertito la necessità di controllare meglio un comparto considerato poco trasparente e, con la Legge del 20 dicembre 1993, ha tentato, con successo, di semplificare e razionalizzare il sistema. In particolare venne fissata una soglia minima di raccolta pari a 100 milioni di franchi (equivalenti oggi a 15 milioni di euro⁹⁵) per impedire la sopravvivenza di organismi di dimensioni ridotte e venne introdotta la possibilità di creare Organismi nazionali di settore o interprofessionali a carattere nazionale o regionale. Al termine della riforma il numero degli organismi diminuisce drasticamente passando da 255 a meno di un centinaio.

Attualmente operano 97 Organismi:

- 40 OPCA nazionali, di natura settoriale;
- 24 Organismi regionali interprofessionali;
- 2 Organismi nazionali di natura interprofessionale e intersettoriale (AGEFOS-PME, OPCA interprofessionale che opera con una rete di 24 delegazioni regionali e che interviene in 38 settori e OPCALIA nato dalla fusione nel 2007 di OPCIB e IPCO che coordina i 25 OPCAREG e che copre 14 settori);
- 31 Organismi che gestiscono unicamente i fondi per il Congedo individuale di formazione (OPACIF) di cui 26 di rilevanza regionale (FONGECIF) e 5 nazionali (AGECIF).

Gli OPCA interprofessionali e quelli di settore raccolgono rispettivamente il 23% e il 77% dei contributi totali versati dalle imprese.

I contributi relativi al CIF e alla professionalizzazione devono obbligatoriamente essere versati ad un OPCA. Per le somme dovute per il Piano di formazione, l'ammontare è determinato in base all'accordo di settore (fissato solitamente ad un tasso compreso tra il 20% e il 30% della contribuzione obbligatoria e comunque non eccedente mai il 90%). Il saldo corrisponde all'ammontare non versato all'OPCA prioritario stabilito nell'accordo oltre che alle somme che l'impresa decide di destinare alla formazione oltre il contributo obbligatorio. Questa parte, detta parte libera della raccolta, può essere versata sia all'OPCA di settore che ad un altro OPCA (di solito interprofessionale) sia utilizzata direttamente per realizzare la formazione. Le imprese dei settori coperti da un OPCA interprofessionale conservano invece la totale libertà di scelta del loro OPCA sull'intero contributo obbligatorio. Tuttavia, le imprese con meno di 10 dipendenti devono comunque versare l'intero ammontare del contributo per il piano di formazione all'OPCA prioritario.

Attualmente, su 330 accordi collettivi nazionali registrati 230 hanno designato un OPCA.

⁹⁵ L'autorizzazione agli OPCA da parte dello Stato viene ritirata nel caso in cui l'ammontare della raccolta annuale non raggiunge per due anni consecutivi la soglia dei 15 milioni di euro. Tuttavia sono ammesse deroghe nel caso di Organismi autorizzati ad operare in uno specifico settore (artigianato, professioni liberali e agricoltura), in ragione della insufficiente massa salariale delle imprese appartenenti a quest'ultimo. Più di un quinto degli OPCA non raggiungono la soglia di raccolta finanziaria minima prefissata.

- si e delle transizioni professionali;
- costruire un sistema più equo permettendo di ridurre le disparità d'accesso alla formazione a favore dei lavoratori delle PMI, dei meno qualificati e dei giovani drop-out, attraverso ad esempio un'estensione dei dispositivi di professionalizzazione ad un pubblico più ampio;
- rendere il sistema della formazione professionale più efficace attraverso un migliore coordinamento dell'azione degli attori coinvolti su scala regionale, un ampliamento della qualità dell'offerta formativa e una riforma della rete degli OPCA nella direzione di un loro riassetto dimensionale ed organizzativo;
- rendere l'individuo protagonista del proprio percorso professionale, riformando la gestione del CIF attraverso una razionalizzazione della rete di raccolta e gestione dei fondi dedicati e innovando le possibilità di trasferibilità del DIF (Box 7.5).

Questo processo di confronto e dibattito si è arricchito nel tempo delle riflessioni giunte da parte di varie Istituzioni ed Organismi (dal Senato Francese, al Consiglio d'orientamento per il Lavoro – COE, dalla Corte dei Conti al Servizio di Ispezione generale degli Affari Sociali – IGAS), che hanno fornito un supporto tecnico significativo, in vista della ricerca di soluzioni operative da adottare nella prospettiva di favorire il miglioramento dell'efficacia ed efficienza del sistema.

7.3 LE PROPOSTE DI MODIFICA DEI CIRCUITI E DEI MECCANISMI DI GESTIONE DEL SISTEMA

Il circuito di finanziamento del sistema e soprattutto i meccanismi di operatività degli OPCA (Box 7.6) sono oggi al centro delle ipotesi di riforma.

La riforma del 2004 non aveva rimesso in discussione l'insieme dei meccanismi finanziari che regolano le modalità di gestione delle risorse raccolte dagli OPCA presso le imprese e le tecniche del loro impiego redistributivo alle stesse.

Il Gruppo di lavoro quadripartito, trovando un consenso al proprio interno, ha invece sviluppato piste di riflessione evolutive in merito alla funzione redistributiva degli OPCA come pure al loro dimensionamento e ai compiti attribuiti agli stessi.

Le decisioni sulle proposte presentate, qualunque saranno le scelte negoziate dalle Parti Sociali, avranno necessariamente un impatto significativo sugli OPCA.

Una critica che sovente viene rivolta al sistema è quella di non essere sufficientemente in grado di incoraggiare le imprese a formare i propri dipendenti.

Nello specifico, l'obbligo di finanziamento relativo al piano di formazione, non sembra apportare, come sostenuto dalla Corte dei Conti francese, un correttivo sufficiente alla disparità d'accesso alla formazione.

Come mostra la tabella 7.1, la redistribuzione delle risorse versate

dalle imprese agli OPCA per il piano di formazione, risulta infatti essere sfavorevole alle piccole imprese con almeno 10 dipendenti.

La lettura dei dati mostra, infatti, come gli OPCA garantiscano implicitamente alle imprese di media e grande dimensione un diritto di "assorbimento" delle risorse almeno equivalente all'ammontare dei contributi versati. Questa situazione deriva dal fatto che l'adesione agli OPCA per le imprese di almeno 10 addetti è facoltativa (potendo le stesse scegliere di gestire il loro piano di formazione in autonomia senza versare il contributo all'OPCA di riferimento) mentre è obbligatoria per le aziende con meno di 10 addetti (per le quali l'obbligo contributivo è ritenuto indispensabile per garantire la mutualizzazione delle risorse)

Un segnale diretto della difficoltà di funzionamento del sistema era stato lanciato dalle Parti Sociali già nell'accordo interprofessionale del dicembre 2003, dove si manifestava l'intenzione di aprire una riflessione sul principio della contribuzione obbligatoria attraverso "l'esame delle modalità e delle conseguenze del passaggio da un'obbligo normativo ad un'obbligo contrattualizzato in materia di formazione continua".

Questo intento (per il piano di formazione delle imprese con almeno 10 dipendenti) ha trovato all'interno del Gruppo di lavoro una favorevole accoglienza, poiché il passaggio ad un obbligo di contribuzione contrattua-

Tabella 7.1 – Effetti redistributivi degli OPCA per dimensione aziendale (2005)

Classe dimensionale dell'impresa	Ripartizione dei contributi versati agli OPCA	Ripartizione delle spese prese in carico dagli OPCA
Meno di 10 dip.	13%	12%
Da 10 a 199 dip.	49,6%	46,5%
Da 200 a 1999 dip.	26,1%	26,2%
2000 dip. e oltre	11,3%	15,3%
Totale	100%	100%

Fonte: Cour de Comptes, Rapport publique thématique “La formation professionnelle tout au long de la vie”, 2008

lizzato non comporterebbe comunque un disimpegno massiccio del finanziamento degli OPCA dal momento che il tasso di partecipazione finanziaria dalla formazione è pari a circa il doppio rispetto al contributo richiesto obbligatoriamente.

Inoltre, come diffusamente riconosciuto, l'evoluzione del sistema non può più prescindere dallo sviluppo e dal potenziamento dei compiti assegnati agli OPCA. Tuttavia l'aspetto relativo all'espletamento di attività di assistenza e informazione e dei cosiddetti servizi di prossimità⁹⁶ non viene considerato se

⁹⁶ Nella pratica degli OPCA il livello di assistenza alle imprese è molto differenziato e tiene conto della strategia adottata dall'Organismo. Il concetto di prossimità è inteso non solo in termini di distanza geografica o professionale o di localizzazione reticolare della struttura e specializzazione delle funzioni consulenziali, ma anche in termini culturali di logica di appartenenza al territorio grazie alla costruzione di un sistema di rappresentanza, di linguaggio e di saperi. E' possibile identificare tre comuni categorie di prestazioni:

- I. Accompagnamento nell'identificazione dei fabbisogni formativi:
 - Analisi dei fabbisogni
 - Valutazione delle competenze
 - Costruzione dei percorsi formativi
- II. Ingegneria della formazione
 - Individuazione delle fasi del processo formativo

non nella misura in cui queste attività danno luogo a spese imputabili ai costi di gestione.

Un Decreto del Ministero del Lavoro del 1996 ne ha fissato il tetto massimo al 9,9%, aumentato di due punti percentuali (pari a 11,9%) per gli organismi di natura interprofessionale in ragione delle difficoltà legate alla raccolta di risorse presso le imprese più piccole (con meno di 10 dipendenti in particolare).

Questa percentuale in realtà corrisponde alla somma di due plafond che fanno riferimento a distinte basi imponibili:

- il 4% delle uscite di cassa dell'esercizio corrente per le spese di gestione amministrative e finanziarie relative
 - Aiuto all'elaborazione del piano formativo
 - Supporto nella partecipazione agli avvisi
 - Identificazione delle risorse necessarie
 - Scelta degli organismi di formazione
- III. Ingegneria finanziaria e costruzione partenariato
 - Stima dei costi e supporto nella fase di spesa
 - Elaborazione del budget del progetto
 - Individuazione degli strumenti normativi a disposizione
 - Ricerca di partenariati
 - Costruzione del piano di finanziamento
 - Bilanci pedagogici e finanziari

ai dossier formativi presi in carico (tasso aumentato di un punto percentuale per gli organismi di natura interprofessionale);

- il 5,9% delle risorse introitate nel corso dell'esercizio per le spese di raccolta delle risorse e dei servizi di informazione e di prossimità alle imprese (tasso elevato anch'esso di un punto per gli organismi interprofessionali)⁹⁷.

Le condizioni di applicazione dei plafond sono stati oggetto di critiche da parte della Corte dei Conti che ritiene che i tetti di spesa fissati a priori non siano soddisfacenti nella misura in cui non tengono conto delle economie di scala che dovrebbero accompagnare la crescita delle risorse raccolte. Questi plafond, inoltre, sono ritenuti da alcuni OPCA non adeguati a permettere uno sviluppo efficace dell'insieme delle attività di sostegno alle imprese, anche se c'è da constatare il fatto che su 40 OPCA di settore, quattordici sono ancora totalmente privi di “antenne” locali (configurazione che si presenta poco favorevole per lo sviluppo dei servizi di prossimità alle imprese) e dieci tra quest'ultimi hanno una raccolta inferiore ai 27 milioni di euro.

D'altro canto i lavori del Gruppo quadripartito hanno condotto a ritenere che lo sviluppo di tali servizi alle piccole e soprattutto alle micro imprese, anche in termini di sostegno personalizzato nella

⁹⁷ Il Ministero del Lavoro tuttavia tollera una certa fungibilità tra i due tipi di spese e richiede in definitiva il semplice rispetto del plafond totale massimo delle spese.

costruzione dei progetti formativi, sia un asse indispensabile all'evoluzione della funzione degli OPCA e che questo sviluppo debba aprire una riflessione sulla quota delle spese di gestione, per le quali, sembra opportuna una modulazione del loro livello in funzione delle imprese aderenti (ad esempio grandi imprese concentrate in poche Regioni o micro e piccole imprese distribuite sull'intero territorio nazionale). E' comunque evidente che la capacità di realizzare i diversi compiti assegnati agli OPCA (la gestione amministrativa e contabile, oltre all'informazione, la consulenza e la costruzione dei dossier formativi) sia condizionata dalla dimensione dell'organismo e che il pieno dispiegamento dei servizi di prossimità non sia praticabile se non a partire da una certa massa critica di risorse per mantenere le spese di gestione entro limiti ragionevoli.

Per l'IGAS il soddisfacimento di queste condizioni sarebbe possibile sulla base di tre criteri (da individuare per via normativa) in termini di:

- presenza territoriale (assicurata direttamente dall'OPCA o da un soggetto delegato da uno o più OPCA);
- capacità di indirizzo (qualunque sia la formula adottata, la presenza territoriale dovrà essere articolata a livello regionale al fine di garantire il dialogo con le autorità pubbliche locali, la valutazione della portata delle azioni finanziate e l'innalzamento della qualità formativa);
- organico (l'OPCA dovrà mettere a

Tabella 7.2 - La partecipazione delle imprese alla formazione continua nel 2007 (dati provvisori)

	Imprese con almeno 10 dipendenti	Imprese con meno di 10 dipendenti	Totale
Numero di imprese (unità)	119.833	1.280.744	1.400.577
Numero di dipendenti (unità)	10.541.953	5.405.506	15.947.459
Spese sostenute (Milioni di Euro)	8.905	524	9.429

Fonte: *Assemblée Nationale Française, Projet de Loi de Finances pour 2009 – Annex Formation Professionnelle*

disposizione delle imprese aderenti consulenti qualificati, ai quali attribuire un portafoglio di imprese con l'obiettivo di monitorarne l'attività formativa effettuando dalle 250 alle 300 visite annuali; per le micro imprese viene invece indicato un obiettivo annuale di visite pari al 20% del numero totale delle imprese aderenti).

Questa proposta, nella prospettiva di garantire una massa critica di risorse che permetta di raggiungere economie di scala significative contemperando la pertinenza del plafond generale delle spese di gestione, ha trovato un consenso nell'innalzamento della soglia di raccolta delle risorse dagli attuali 15 milioni di euro a 100 milioni di euro.

L'accoglimento di questa raccomandazione comporterebbe una ristrutturazione generale del sistema degli OPCA con la creazione di nuovi raggruppamenti di organismi la cui configurazione dipenderà ovviamente dalle negoziazioni tra le Parti Sociali chiamati a gestirli.

7. 4 ALCUNI DATI AGGIORNATI SULLA FORMAZIONE CONTINUA IN FRANCIA

Nel 2007 le imprese con meno di dieci dipendenti hanno speso circa 524 milioni di Euro per la formazione continua di 5,4 milioni di lavoratori, contro i quasi 9 miliardi di euro spesi dalle aziende più grandi permettendo la partecipazione di circa 10,5 milioni di salariati (tab 7.2).

Per quest'ultima tipologia di aziende, l'impegno economico annuale per la formazione dei propri dipendenti è stato pari mediamente a 844 euro, una cifra quasi 9 volte superiore a quanto speso dalle imprese più piccole (pari a circa 97 euro).

La partecipazione finanziaria delle imprese con almeno 10 dipendenti si mantiene al di sotto del 3% (2,96% nel 2007). La sua evoluzione da oltre sette anni mostra una tendenza decrescente che comunque non ha impedito alle imprese, in modo particolare a quelle medio-grandi, di contribuire in misura nettamente superiore alla soglia di contribuzione obbligatoria (3,97% nel

Tabella 7.3 - Evoluzione del tasso di partecipazione finanziaria dal 1999 al 2006 (%)

Classi di addetti	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
10-19	1,84	1,69	1,64	1,64	1,69	1,74	1,33	1,29
20-49	2,01	1,94	1,95	1,85	1,79	1,97	1,92	1,90
50-249	2,44	2,39	2,39	2,37	2,28	2,37	2,27	2,26
250-499	2,99	2,89	2,92	2,78	2,74	2,77	2,66	2,64
500-1999	3,55	3,49	3,48	3,41	3,28	3,32	3,34	3,31
2000 e oltre	4,72	4,58	4,42	4,12	3,93	4,07	3,95	3,97
Totale	3,31	3,23	3,17	3,05	2,93	3,01	2,89	2,88

Fonte: Assemblée Nationale Française, Projet de Loi de Finances pour 2009 – Annex Formation Professionnelle

2006 per le imprese con oltre 2000 dipendenti).

La contrazione risulta più sensibile per le piccole e medie imprese, con una caduta nel 2005 della partecipazione finanziaria per le imprese da dieci a diciannove addetti che però è conseguente all'introduzione della normativa che ha portato l'obbligo contributivo dall'1,6% all'1,05% della massa salariale (tab. 7.3).

Questa situazione si ripercuote anche nella distribuzione della spesa. Nel 2006, infatti, il peso delle grandi imprese (oltre 2000 addetti) sul volume globale della spesa sostenuta risultava

pari a circa il 37% rispetto al 2% delle imprese tra 10 e 19 dipendenti, considerato che la prima categoria occupava un quarto dei lavoratori (tab. 7.4).

Nell'allocatione delle risorse per la formazione continua un ruolo significativo è certamente svolto dagli OPCA che nel corso degli ultimi hanno visto aumentare costantemente la quota di fondi a loro versati.

Nel 2007 questi organismi hanno raccolto 5,7 miliardi di euro (tab. 7.5), raddoppiando praticamente l'ammontare delle risorse gestite (nel 1996 i versamenti agli OPCA ammontavano a circa 2,8 miliardi di euro).

La raccolta per il piano di formazione è la più importante (2,969 miliardi di euro), seguita dalla raccolta per i dispositivi di professionalizzazione (1,88 miliardi di euro) e da quella per il CIF (0,889 miliardi di euro).

Questo ruolo di intermediazione è particolarmente importante per le piccole e medie imprese che fanno largo appello ai fondi mutualizzati per soddisfare un bisogno di formazione che solitamente supera la propria capacità di finanziamento.

Secondo i dati del 2007 relativi agli OPCA coinvolti nei piani di formazione delle imprese con almeno 10 dipen-

Tabella 7.4 - Partecipazione delle imprese alla formazione per classi di addetti (2006 - dati consolidati)

Classe di addetti	10-19	20-49	50-249	250-499	500-1999	2000 e oltre	Totale imprese con almeno 10 dipendenti
Numero di imprese (unità)	33.015	56.153	24.484	3.166	2.157	393	119.368
Massa salariale (Milioni di Euro)	13.687	44.709	67.098	30.980	60.364	80.451	297.289
Spese sostenute (Milioni di Euro)	177	849	1.513	819	1.996	3.193	8.548
Numero di dipendenti	482.169	1.839.130	2.536.843	1.103.080	1.972.135	2.524.892	10.458.249
Numero di partecipanti alla formazione	64.581	386.496	874.642	484.786	994.980	1.464.700	4.270.185
% di dipendenti in formazione	13,4	21,0	34,5	43,9	50,5	58,0	40,8

Fonte: Assemblée Nationale Française, Projet de Loi de Finances pour 2009 – Annex Formation Professionnelle

Tabella 7.5 - Risorse finanziarie raccolte dagli OPCA per tipo di attività (dati provvisori anno 2007)

Tipologia di raccolta	Risorse raccolte (Miliardi di Euro)	Evoluzione 2005/2007
Professionalizzazione (0,5% e 0,15%)	1,887	+7%
CIF - tempo indeterminato	0,707	+10%
CIF - tempo determinato	0,182	+12%
Piano di formazione per imprese con almeno 10 dip. (0,9%)	2,564	+13%
Piano di formazione per imprese con meno di 10 dip. (0,4%)	0,405	+28%

Fonte: Assemblée Nationale Française, *Projet de Loi de Finances pour 2009 - Annex Formation Professionnelle*

denti (65 OPCA), risulta che oltre 183 mila imprese (che impiegano circa 12,3 milioni di lavoratori) hanno effettuato il versamento liberatorio per il piano di formazione presso l'OPCA. Le imprese da 10 a 49 dipendenti rappresentano più del 78% del totale delle aderenti (tab. 7.6). Al contrario le imprese con oltre 500 lavoratori non superano l'1,40%. Il contributo medio versato è pari a 13.689 euro (5.062 euro per le imprese con meno di 50 addetti).

Nello stesso anno i 65 OPCA auto-

rizzati a finanziare piani di formazione per imprese con più di 10 addetti hanno preso in carico, totalmente o parzialmente, le spese relative ad azioni che hanno coinvolto circa 3 milioni di lavoratori. Considerando il numero complessivo di oltre 1,7 milioni di azioni di formazione finanziate (escluse quelle per bilancio delle competenze e validazione dell'esperienza professionale) è risultata una durata media pari a 44 ore. Si è trattato, quindi, di attività di formazione di breve durata

(il 60% inferiore alle 20 ore) e che non hanno prodotto certificazioni delle competenze per l'84% dei casi.

Riguardo alla partecipazione delle imprese con meno di 10 dipendenti, sono poco meno di 1,3 milioni le imprese (con un bacino di più di cinque milioni di lavoratori) ad avere effettuato il versamento liberatorio (peraltro obbligatorio) presso un OPCA. L'ammontare dei contributi raccolti dagli OPCA nel 2007 ammonta complessivamente a 405 Milioni di euro con un aumento del 7% rispetto al 2006. Il contributo medio per impresa è pari a 301 euro. Nel 2007 il numero di lavoratori per i quali gli OPCA hanno preso in carico le spese per la realizzazione di attività formative sono stati pari a circa 483 mila. Il 91% delle azioni ha avuto una durata inferiore alle 60 ore e l'88% delle azioni non è stata certificata.

Tabella 7.6 - Versamenti agli OPCA da parte delle imprese con almeno 10 dipendenti per la tipologia Piano di Formazione (dati provvisori 2007)

	10-19	20-49	50-199	20-499	500-1999	2000 e oltre	Non ripartiti	Totale
Imprese aderenti	79.524	64.555	29.291	6.003	2.188	375	1.651	183.587
%	43,32%	35,16%	15,95%	3,27%	1,19%	0,20%	0,9%	100%
Numero dei dipendenti beneficiari (in milioni)	1,124	2,049	2,71	1,77	1,92	2,72		12,3
%	9,14%	16,66%	22,05%	14,4%	15,61%	22,13%	0%	100%
Contribuzioni percepite dagli OPCA (Milioni di Euro)	269,48	459,92	599,16	371,80	398,29	361,52	52,94	2.513,14
%	10,73%	18,3%	23,84%	14,79	15,85%	14,39%	2,11%	100%

Fonte: Assemblée Nationale Française, *Projet de Loi de Finances pour 2009 - Annex Formation Professionnelle*