

Nel corso dell'ultimo decennio le direttive della Strategia Europea per l'Occupazione e il dibattito sui modelli nazionali di regolazione del lavoro hanno posto una forte enfasi sulla formazione e sulla possibilità che essa rappresenti un'efficace forma di *tutela sul mercato* per i lavoratori che sperimentano percorsi instabili. Il volume, analizzando in una prospettiva comparata i principali sistemi di formazione per i lavoratori tramite agenzia in Europa, con particolare riferimento ai modelli bilaterali sviluppati in Francia e in Italia, propone una valutazione più complessa e problematica del rapporto fra instabilità del lavoro, formazione e occupabilità, offrendo evidenze tanto sul piano delle condizioni di efficacia degli interventi, quanto su quello dei modelli di *governance* più idonei a promuovere un maggiore equilibrio tra gli interessi delle imprese e quelli dei lavoratori.

I due studi di caso sui sistemi italiano e francese sono stati condotti secondo una duplice prospettiva analitica macro/micro: all'analisi comparata dei modelli nazionali di regolazione si affianca l'analisi delle strategie degli attori di stampo organizzativista e neo-istituzionalista. Le condizioni di efficacia della formazione per i lavoratori tramite agenzia sono indagate, dunque, facendo emergere il complesso intreccio tra quadro normativo, caratteristiche dei mercati del lavoro di riferimento, orientamenti culturali e strategici degli attori coinvolti, prassi organizzative, caratteristiche degli interventi formativi e profilo dei beneficiari.

**Lilli Casano** è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, docente a contratto presso l'Università degli Studi di Catania e l'Università degli Studi di Bergamo e *Research Fellow* dell'Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e le relazioni industriali - ADAPT. I suoi interessi di ricerca riguardano prevalentemente l'analisi del mercato del lavoro e delle transizioni occupazionali e le politiche del lavoro e della formazione continua. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Carriere lavorative nei servizi per la formazione professionale fra esplorazione e pendolarismo*, in A. Cortese (a cura di), *Carriere mobili. Percorsi lavorativi di giovani istruiti nel mezzogiorno* (FrancoAngeli, 2012); con G. Bertagna, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro* (Giuffrè, 2012).

 **FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

€ 27,00 (U)

ISBN 978-88-204-5455-5



9 788820 454555

1529.2.120 L. Casano **FORMAZIONE E INSTABILITÀ DEL LAVORO: UNA SFIDA IMPOSSIBILE?**

Lilli Casano

# Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile?

I fondi bilaterali per la formazione dei lavoratori tramite agenzia in Italia e in Francia



**Sociologia del lavoro**

**FrancoAngeli**

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Anna Cortese</i>	pag.	7
<b>Introduzione</b>	»	13
<b>1. Formazione e flessibilità nel panorama europeo</b>	»	21
1. Formazione e nuovi modelli di regolazione del lavoro	»	21
2. La formazione continua nella strategia europea di <i>flexicurity</i> : il nodo mancante delle misure per i lavoratori atipici	»	27
3. Personalizzazione degli interventi formativi e individualizzazione	»	32
4. La formazione nel lavoro mobile: competenze trasversali e competenze trasferibili	»	36
5. Tra pubblico e privato: il ruolo delle parti sociali nelle nuove reti di protezione del lavoro	»	43
6. La formazione nel lavoro in somministrazione come banco di prova per la strategia di <i>flexicurity</i> e per il metodo concertativo	»	47
<b>2. La formazione per i lavoratori tramite agenzia in Europa: modelli nazionali a confronto</b>	»	51
1. La formazione per i lavoratori tramite agenzia in Europa: difficoltà e limiti dell'analisi comparata	»	51
2. Il modello volontaristico: Regno Unito e Germania	»	56
3. Cooperare per il mercato: un modello misto in Austria, Belgio, Olanda	»	60
4. Il modello regolato e cooperativo: Francia, Italia, Spagna	»	65
5. Conclusioni	»	78

<b>3. Travail intérimaire e formazione in Francia</b>	pag.	85
1. L'architettura istituzionale del sistema formativo e l'organizzazione del Fondo bilaterale	»	85
2. Le tipologie di intervento del FAF.TT	»	91
3. I <i>Plans Formation</i> nel sistema di negoziazione del FAF.TT	»	92
4. La formazione in alternanza nei <i>contrats de professionnalisation</i>	»	95
5. I dispositivi per l'esercizio del diritto individuale alla formazione continua	»	106
6. Il FAF.TT, le "operazioni collettive", il territorio	»	114
7. Conclusioni	»	119
<b>4. La formazione per i lavoratori in somministrazione in Italia</b>	»	125
1. Tendenze evolutive ed organizzazione della formazione per i lavoratori in somministrazione	»	125
2. Le logiche di azione di Forma.Temp: tipologie di interventi e di destinatari	»	134
3. Gli interventi "al margine": la formazione di base e la formazione on-the-job	»	136
4. Primato e paradossi della formazione di addestramento alla mansione	»	139
5. Utopia ed "effetti perversi" della formazione continua individualizzata	»	144
6. Oltre il lavoro tramite agenzia: l'inserimento dei soggetti svantaggiati e le "azioni speciali" di Forma.Temp, fra politiche attive e regolazione dei mercati del lavoro locali	»	151
7. Conclusioni	»	159
<b>5. Dall'analisi comparata alle prospettive di policy</b>	»	165
1. I nuovi scenari del lavoro e della formazione	»	165
2. Il ruolo delle parti sociali nella regolazione della formazione	»	167
3. Modelli di governance bilaterale a confronto	»	169
4. I fattori istituzionali e culturali del rendimento dei sistemi	»	172
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	177
<b>Appendice metodologica</b>	»	193

## Prefazione

Riprendendo temi tradizionalmente esplorati negli studi sociologici e confrontandosi col recente dibattito europeo, Lilli Casano propone in questo volume una riflessione sulla formazione per i lavoratori in somministrazione rilevante per la valutazione delle politiche di regolazione del lavoro instabile tanto sul piano del metodo che su quello dei risultati di ricerca.

Com'è noto, nella seconda metà del secolo scorso il tema del rapporto fra istruzione e lavoro è stato ampiamente dibattuto negli studi sociologici sulla mobilità e sulle classi sociali per spiegare i meccanismi di riproduzione e legittimazione delle disuguaglianze nelle società occidentali a capitalismo maturo con regimi politici pluralisti (Ballarino, Cobalti, 2003; Barone, Schizzerotto, 2006; Cobalti, Schizzerotto, 1994; Schizzerotto, 2002). È in quest'ambito che la discrasia fra il crescente innalzamento dei livelli di istruzione e la vischiosità al mutamento della stratificazione sociale e occupazionale è stata interpretata secondo una pluralità di prospettive analitiche, dalle spiegazioni meritocratiche dell'industrialismo liberale (Bell, 1973; Harbison e Myers, 1964) alle teorie della chiusura sociale degli studiosi neoweberiani (Collins, 1979), a quelle degli effetti perversi delle scelte razionali (Boudon, 1979).

Rispetto a questa tradizione di studi consolidata, a partire dagli anni novanta la riflessione sul nesso fra occupazione e risorse di capitale umano ha acquistato nuove valenze analitiche nell'ambito degli studi comparati sui modelli nazionali di regolazione del lavoro in Europa (Regini, 2000) che si sono sviluppati in sintonia con la crescente attenzione dell'Unione Europea per i temi dell'occupazione e della formazione. Cogliendo queste sollecitazioni, il dibattito sociologico su istruzione e lavoro ha superato i confini del liberalismo di *mainstream* tracciati a livello micro dalle teorie della scelta razionale e del capitale umano (Becker, 1964) e a livello macro dal paradigma funzionalista (Bell, 1973; Parsons, Platt, 1973). Da qui, sin dall'avvio della Strategia Europea per l'Occupazione, un continuo dialogo fra scienziati sociali e istituzioni europee che hanno sollecitato costantemente gli stati membri a realizzare politiche attive del lavoro volte ad accrescere l'occupabilità del lavoratore attraverso misure di orientamento e formazio-

ne professionale. L'enfasi sugli investimenti in capitale umano come "panacea di tutti i mali" che minacciano le carriere occupazionali costruite su mercati sempre più fluidi e deregolamentati (Caruso, 2007) è riconducibile a due diverse rappresentazioni della post-modernità: l'una centrata sulle dinamiche della flessibilità e dei mercati transizionali, l'altra sui processi di terziarizzazione e innovazione tecnologica che accompagnano la transizione dalla società industriale a quella dei servizi e della conoscenza.

Sul primo versante, i diversi contributi analitici riconducibili al paradigma della flessibilità e delle transizioni lavorative hanno riconosciuto che oggi, più che in passato, la forza/debolezza del lavoratore sul mercato e i suoi destini occupazionali dipendono dall'evoluzione delle carriere lavorative e dalla capacità degli individui di attivare risorse identitarie e di capitale umano e sociale per *governare le transizioni* plurali e reversibili che scandiscono i loro percorsi di vita e di lavoro (Bresciani 2006; Franchi, 2006; Colasanto, Zucchetti, 2008; Cortese, 2012). In questa prospettiva il mercato del lavoro è concepito come uno *spazio di mobilità* (Gautiè, 2003), un repertorio di opportunità di transizione e apprendimento che possono diversamente soddisfare tanto le esigenze di flessibilità e competitività delle imprese, quanto le aspettative di individualizzazione, autonomia ed *empowerment* dei lavoratori (Paci, 2006). Al riguardo, proprio gli investimenti in capitale umano vengono considerati come un terreno elettivo di conciliabilità degli interessi di imprese e lavoratori e un prerequisito per la costruzione di una "via alta" alla flessibilità e allo sviluppo (Trigilia, 2009). Numerosi commentatori hanno sottolineato, però, che tanto la convergenza degli interessi di imprese e lavoratori rispetto alla formazione, quanto l'attivazione di un circuito virtuoso fra sviluppo del capitale umano e occupabilità del lavoratore non sono scontate, né riconducibili ad automatismi di mercato, ma dipendono da specifici sistemi di compatibilità istituzionali e da modelli di *governance* in grado di contrastare i rischi di spreco di conoscenze e competenze (Regini, 2000; Negrelli, 2013). In particolar modo, per arginare le derive regressive di una retorica della responsabilità individuale che tende a delegare ai lavoratori la tutela dai rischi occupazionali, i teorici dei mercati transizionali hanno prefigurato un nuovo modello di regolazione del lavoro fondato sull'«organizzazione condivisa delle transizioni» fra attori pubblici e privati (Schmid, 1995, 2006; Gazier, 2003), ricollegandosi a quelle direttive comunitarie che tendono a riconoscere nuovi diritti e tutele per il cittadino attivo, ancorati non tanto alla stabilità del posto, quanto alla continuità di status professionale (Supiot, 1999; Wilthagen, Tros, 2004). Tuttavia, la prospettiva dei diritti di cittadinanza riferita alle politiche di regolazione del lavoro ha finito col privilegiare un approccio "offertista" all'analisi del mercato del lavoro che ha lasciato in ombra i vincoli strutturali e le responsabilità di impresa che contribuiscono a defini-

re i profili della domanda di lavoro e gli squilibri del mercato in diversi contesti territoriali, nazionali e locali (Avola, Cortese, 2013).

Uno strabismo speculare e qualche ascendente di determinismo tecnologico hanno caratterizzato, invece, gli studi che sin dagli anni settanta hanno guardato alle trasformazioni dei profili della domanda di lavoro e all'impatto dell'innovazione tecnologica e organizzativa per spiegare l'evoluzione della qualità del lavoro nei capitalismi post-fordisti. Secondo i commentatori più ottimisti la terziarizzazione professionale e il profilarsi di una nuova "economia della conoscenza" avrebbero comportato la crescita progressiva della domanda di prestazioni qualificate, la contrazione delle attività manuali e l'arricchimento delle dimensioni cognitive, relazionali e di autonomia del lavoro (Touraine, 1974; Kerr, 1983; Kern, Schumann, 1991). Gli studiosi meno ottimisti hanno segnalato, invece, processi di standardizzazione e dequalificazione nel lavoro impiegatizio e nelle attività di relazione con i clienti (Braverman, 1978), meccanismi di inflazione delle credenziali educative e rischi di spreco di capitale umano (Collins, 1979). Tuttavia, la contrapposizione fra i sostenitori dell'*upgrading* e quelli del *downgrading* tende ad essere superata nel corso degli anni novanta, allorché si avvia una nuova stagione di analisi comparate sulla struttura professionale dell'occupazione in diversi paesi europei che segnalano tendenze alla convergenza verso una "polarizzazione asimmetrica delle professioni" (Goos *et al.*, 2009; Oesch, Rodriguez, 2011; Reyneri, 2011). Se ne deduce un quadro complesso di contraddizioni irrisolte fra arricchimento dei contenuti del lavoro ed erosione dello status occupazionale (Negrelli, 2013), che si aggrava con l'incalzare della crisi economica; ma anche uno scenario differenziato di modelli nazionali, solo in parte riconducibile alla varietà dei regimi di capitalismo in Europa, che smentisce ogni nesso univoco fra innovazione tecnologica, terziarizzazione e qualità del lavoro.

Il percorso di ricerca su formazione e instabilità del lavoro sviluppato da Lilli Casano prende le mosse proprio dalla consapevolezza della complessità dei processi fin qui richiamati che differenziano la domanda e l'offerta di lavoro, nonché le forme della loro regolazione; ricostruendo i termini del dibattito europeo su questi temi, l'autrice lancia una sfida alla retorica della *flexicurity* e alle sue criticità, tanto sul piano dei fallimenti del mercato che su quello dell'efficacia dei sistemi di tutela. La ricerca analizza in chiave comparata i principali sistemi di formazione per lavoratori tramite agenzia attualmente sperimentati in Europa, concentrandosi sui sistemi bilaterali istituiti in Italia e in Francia. Obiettivo dello studio è quello di individuare caratteristiche comuni ed elementi di differenziazione degli ordinamenti comparati, per verificare se, in che misura e a quali condizioni modelli di governance cooperativi riescano a garantire spazi di compatibilità fra le esigenze di efficienza e competitività delle imprese, da un lato, e le istanze di tutela e promozione dei lavoratori instabili, dall'altro.

L'analisi si sviluppa a partire dall'ipotesi che la convergenza degli interessi di imprese e lavoratori in materia di formazione non sia scontata, né riconducibile ad automatismi di mercato, ma possa essere costruita attraverso modelli di *governance* associativi, coerenti con gli assetti istituzionali dei contesti nazionali e locali e con i profili e gli obiettivi degli attori coinvolti. Secondo un approccio consolidato nella Nuova Sociologia Economica (Trigilia, 2009), il carattere di "bene pubblico" della formazione continua è stato concepito come esito problematico di un processo di costruzione sociale cui partecipano un pluralità di attori pubblici e privati che interagiscono in un campo organizzativo in cui si strutturano i profili e l'efficacia dei sistemi formativi. Pertanto, le domande di ricerca con cui si misura Casano riguardano i fattori di differenziazione e di efficacia di diversi sistemi di regolazione della formazione rivolta ai lavoratori tramite agenzia.

Per ricostruire tali meccanismi sociali l'autrice ha assunto un duplice riferimento teorico e metodologico: da un lato, riprendendo la tradizione di studi di *political economy* comparata (Block, Evans, 2005), ha cercato di spiegare l'architettura istituzionale e di *governance* dei sistemi italiano e francese, guardando alla mappa dei vincoli e delle opportunità di mercato, al quadro normativo e agli assetti istituzionali complessivi dei due paesi; dall'altro, secondo una prospettiva neoistituzionalista (Rizza, 1999a, 1999b), ha interpretato le diversità fra i due sistemi (funzionali e di efficacia) in termini processuali, organizzativi e simbolici, imputandole, cioè, ai profili e alle logiche di azione dei beneficiari e dei principali stakeholder interni ed esterni agli Enti bilaterali che interagendo costruiscono uno specifico campo organizzativo (Di Maggio, Powell, 1991); pertanto, sono stati analizzati l'evoluzione delle relazioni e dei rapporti di potere fra gli attori principali, i mutamenti delle loro mappe cognitive e dei significati che attribuiscono alla formazione, le trasformazioni delle regole rappresentative, costitutive e normative che ne orientano i comportamenti (Scott, 1994). A questo duplice riferimento teorico corrisponde la pluralità delle fonti e degli strumenti di indagine utilizzati: fonti normative e documentali, dati istituzionali sul mercato del lavoro, dati di monitoraggio sui rendimenti occupazionali delle misure formative, interviste in profondità su traccia a testimoni privilegiati.

Lo studio è introdotto da un'analisi della letteratura sul ruolo della formazione continua, come strumento di politica attiva del lavoro volto a tutelare sul mercato i lavoratori "mobili" che costruiscono le loro "carriere esterne" attraverso reiterati passaggi e transizioni fra status occupazionali e lavori diversi. Riferendosi ai principali contributi del dibattito sul modello sociale europeo di regolazione del lavoro, l'autrice problematizza il nesso fra formazione e occupabilità, rilevandone i molteplici condizionamenti. Si sottolinea che l'efficacia della formazione continua dipende dalla sua integrazione in sistemi di tutela articolati su più livelli e varia non solo rispetto

alle tipologie e ai contenuti degli interventi formativi e alla loro congruenza con le credenziali educative e con le carriere dei beneficiari, ma anche in relazione alla capacità dei modelli di *governance* e dei sistemi di rappresentanza degli interessi di riequilibrare l'asimmetria di potere fra imprese e lavoratori.

La ricerca è idealmente articolata in due parti: la prima è dedicata all'analisi dei sistemi di regolazione della formazione continua per i lavoratori in somministrazione in Europa, la seconda all'analisi dei due casi nazionali, italiano e francese, accomunati da una struttura istituzionale simile, ma differenti sul piano dell'implementazione e dei risultati. Nella prima parte viene rilevata la convergenza di diverse esperienze nazionali verso due modelli di regolazione prevalenti: quello "volontaristico di mercato" in cui la formazione dei lavoratori in somministrazione è lasciata alla libera iniziativa delle agenzie e dei lavoratori; quello "regolato cooperativo" che si caratterizza per la costruzione di sistemi formativi dedicati, sottoposti a un quadro normativo più vincolistico e gestiti con un ampio coinvolgimento delle parti sociali. I risultati dell'analisi non sono univoci: se complessivamente si profila una maggiore efficacia dei sistemi formativi più strutturati, riconducibili a un modello regolato-cooperativo, all'interno di questo stesso modello permangono significative disparità fra sistemi nazionali (ad esempio fra Italia e Francia); d'altra parte, le buone performance di ordinamenti più liberali, come quello del Regno Unito, problematizzano l'ipotesi di inefficacia dei sistemi regolati prevalentemente dal mercato. Da qui l'ipotesi interpretativa e le scelte metodologiche che hanno orientato gli studi di caso: per spiegare gli esiti ambivalenti dei modelli di regolazione Casano integra l'approccio statico comparato di livello macro della *political economy* con quello processuale neoistituzionalista di livello micro e meso, guardando non solo agli specifici assetti istituzionali che caratterizzano le due realtà nazionali, ma anche ai profili, agli orientamenti e alle logiche di azione degli attori sociali che interagendo ne costruiscono le modalità di implementazione.

Nella seconda parte della ricerca i sistemi formativi italiano e francese vengono analizzati evidenziandone i tratti comuni e gli elementi di differenziazione. Sul primo versante si sottolinea che i due sistemi presentano un'analoga architettura istituzionale, centrata sul ruolo dei rispettivi Fondi bilaterali, e che in entrambi i paesi (pur con diversa graduazione) il modello di *governance* non riesce a garantire un effettivo bilanciamento degli interessi di imprese e lavoratori, poiché viene nettamente privilegiata la formazione professionalizzante breve di adattamento alla mansione, che risponde di più alle esigenze delle agenzie e delle imprese utilizzatrici, mentre vengono assegnate risorse esigue al finanziamento delle misure di formazione continua individualizzata che potrebbero garantire un'occupabilità più duratura al lavoratore attraverso la valorizzazione del suo capitale umano.



Tuttavia, nei due paesi gli esiti degli interventi formativi sono diversi, poiché in Francia tassi di accesso e rendimenti occupazionali piuttosto elevati si coniugano con una maggiore congruenza dell'offerta formativa col profilo dei beneficiari e con un'azione di contrasto alle disuguaglianze di accesso più efficace e consapevole, rispetto a quanto avviene nel nostro paese. Queste disparità sono in gran parte spiegate con le diverse tradizioni istituzionali dei due paesi in materia di formazione professionale e continua che avrebbero condizionato non solo il quadro normativo, ma il profilo stesso e le logiche di azione degli attori del sistema formativo dedicato ai lavoratori in somministrazione. In Francia il riconoscimento precoce del diritto individuale alla formazione continua si coniuga con la contrattualizzazione delle esperienze formative e con un sistema efficace di controllo dei risultati e di certificazione delle competenze, ma anche con un coinvolgimento ad ampio raggio delle agenzie di intermediazione nelle politiche pubbliche che ha finito per accreditarle come "attori esperti" per la regolazione del mercato del lavoro; una tale legittimazione ha arginato le derive opportunistiche di un *paritarisme* imperfetto. In Italia, invece, l'esperienza storica di un sistema della formazione professionale in gran parte autoreferenziale e inefficiente ha sedimentato intrecci particolaristici di interessi pubblici e privati e una sfiducia diffusa nella possibilità di contrastare gli squilibri del mercato del lavoro con interventi di valorizzazione delle risorse umane; in un quadro di crescente pervasività dei rischi occupazionali questi fattori istituzionali e culturali avrebbero condizionato anche le logiche di azione dei rappresentanti sindacali e dei lavoratori costruendo un consenso trasversale sulla formazione professionalizzante a breve termine che si tradurrebbe in una sostanziale delega al mercato della regolazione di una risorsa, la formazione, che si continua ad evocare come bene collettivo.

È proprio su questo terreno della spiegazione processuale, istituzionale e culturale della diversa efficacia dei sistemi formativi in Italia e in Francia che si misura l'originalità dei risultati della ricerca di Casano, che indagando i nessi fra formazione e instabilità del lavoro è riuscita a sfidare la retorica della *flexicurity*, individuandone le criticità grazie a un'ibridazione consapevole di differenti metodologie di ricerca e paradigmi interpretativi. L'efficacia del suo approccio costruttivista "dall'alto" e "dal basso" può suggerire nuovi percorsi di ricerca sui sistemi formativi che contribuiscano a riorientare le politiche pubbliche.

*Anna Cortese*

## Introduzione

La formazione professionale, in particolare quella continua e permanente, è ormai da tempo considerata in Europa uno strumento indispensabile per affrontare le sfide occupazionali che interessano le economie nazionali. È opinione condivisa che la formazione continua rilevi in tutti gli snodi cruciali di carriere occupazionali non più segnate da passaggi lineari di status, ma da un lungo processo di transizione, durante il quale sempre più spesso esperienze discontinue di lavoro e non lavoro si alternano e si sovrappongono (Franchi, 2006): all'ingresso nel mercato del lavoro, per colmare la distanza tra domanda ed offerta o trasformare le competenze teoriche acquisite nei percorsi educativi in capacità lavorative concrete, ma anche per la definizione dei progetti individuali; nel corso dell'esperienza lavorativa, a fini di specializzazione o aggiornamento, per promuovere la crescita professionale o proteggere i lavoratori dal rischio di obsolescenza delle proprie competenze; nel passaggio da un lavoro ad un altro o dalla disoccupazione al lavoro, per riqualificare, ampliare o convertire le competenze dei lavoratori e accrescerne le chance di inserimento.

La diffusione dell'idea di *lifelong learning* ha contribuito a superare una concezione "segmentata" dei processi formativi che confinava l'apprendimento nella fase dell'educazione scolastica. È stato valorizzato, così, il ruolo della formazione professionale, tanto sul versante della transizione scuola-lavoro, quanto su quello delle politiche per il mantenimento e l'aumento dei tassi di occupazione (Isfol, 2003), in sintonia con la definizione degli obiettivi prioritari della Strategia Europea per l'Occupazione. Progressivamente, nel dibattito europeo ed in quello nazionale, è stata sottolineata l'importanza della formazione non solo come strumento di protezione dei lavoratori dipendenti dal rischio di obsolescenza delle competenze e perdita del lavoro, ma anche come diritto sociale (Zucchetti, 1996) e cardine delle politiche attive del lavoro (Ambrosini, 1996). Più di recente è stata riconosciuta alle politiche formative la capacità di fungere da cerniera tra due sfere di tutela dei lavoratori che sembrano contrapposte: la tutela del posto di lavoro e la tutela nel mercato del lavoro. A fronte del diffondersi delle modalità d'impiego flessibili, la riflessione degli scienziati sociali sui

cambiamenti dei modelli di carriera lavorativa nei paesi più sviluppati ha suggerito di superare questa visione dualistica per costruire sistemi di tutela che dal posto di lavoro si estendessero al mercato attraverso la fruizione di diritti “trasferibili” (Gazier, 2009; Schmid, 2009; Supiot, 1999), tra i quali il diritto alla formazione continua ha assunto una posizione di rilievo.

Rispetto a questo quadro, la possibilità di utilizzare la leva formativa come strumento per fronteggiare l'incertezza dei percorsi occupazionali dei lavoratori atipici e qualificarne le esperienze lavorative ha assunto una particolare rilevanza, pur presentando profili problematici che derivano dalla trasposizione al lavoro instabile di logiche di intervento originariamente concepite per la riqualificazione dei dipendenti nelle imprese (Giullari, 2013). Sebbene oggi sia sempre più diffusa tra gli scienziati sociali e i policy maker la consapevolezza di una maggiore efficacia delle politiche del lavoro basate sulla qualificazione professionale rispetto a quelle di mera flessibilizzazione dei mercati del lavoro per contrastare l'instabilità del lavoro (Barbieri, Scherer, 2007), la formazione continua originariamente non è stata concepita in funzione dell'aumento dell'occupabilità in una prospettiva di carriera esterna, poiché è nata nell'alveo del contratto di lavoro, come diritto legato allo status di lavoratore dipendente per proteggerlo dal rischio di perdita del proprio impiego. Solo a partire dagli anni novanta è stato messo a fuoco il nesso flessibilità-formazione, ancorandolo al concetto di occupabilità. Questa è stata definita come “capacità di ottenere e conservare un lavoro” (Gazier, 2009), nel corso di una carriera che non si gioca più all'interno di un solo posto di lavoro, ma prevede molteplici cambiamenti. La costruzione dell'occupabilità è stata concepita, così, come un processo di *empowerment* del lavoratore, cui garantirebbe una maggiore capacità di restare autonomi lungo il proprio percorso occupazionale, di interagire con diversi datori di lavoro, di cambiare strada, di forgiarsi un itinerario lavorativo individualizzato (ibidem).

Ciò complica le condizioni di efficacia della formazione per i lavoratori che sperimentano percorsi instabili ed impone una riflessione su come riconcettualizzare il rapporto tra formazione ed occupabilità, che appare più scontato in relazione a profili di carriera stabili, per renderlo credibile in riferimento ai percorsi contrassegnati da un'elevata mobilità. In primo luogo, occorre evitare il rischio che la formazione continua per i lavoratori instabili sia concepita come una sorta di “tranquillizzante panacea” per contrastare la precarietà nel mercato del lavoro, in quanto gli interventi formativi possono rivelarsi inefficaci se non si coniugano con altri strumenti, come ammortizzatori sociali e incentivi all'inserimento ed alla stabilizzazione (Caruso, 2007).

Un'ampia enfaticizzazione del ruolo della formazione ha caratterizzato l'azione comunitaria in materia di politiche del lavoro, fino a permeare la strategia europea di *flexicurity*, in un gioco di continui rimandi tra modelli

teorici e prassi regolative che promuovevano nuove forme di tutela ed esperienze di policies centrate su investimenti in formazione e flessibilità. Da un lato, la formazione continua è stata sempre più spesso indicata come complemento necessario delle strategie di flessibilizzazione dei mercati del lavoro, come strumento di riqualificazione nelle transizioni occupazionali e garanzia di occupabilità; dall'altro, con la diffusione delle modalità di impiego atipiche e l'emergere di nuove istanze di tutela da parte dei lavoratori flessibili e delle loro rappresentanze, l'accesso alla formazione è diventato un terreno su cui si è giocata la battaglia per la parità di trattamento, oltre che quella per una maggiore sicurezza dell'occupazione. Tuttavia, il riferimento al rapporto tra flessibilità e qualificazione professionale presenta alcuni margini di ambiguità nel dibattito istituzionale a livello europeo, rimandando a due differenti visioni: da un lato, quella veicolata dalla Strategia Europea per l'Occupazione e dai programmi di *flexicurity*, che vede la formazione professionale continua come *tutela alternativa* alla sicurezza dell'impiego, volta a facilitare i cambiamenti di status in mercati del lavoro fluidi, attenuandone i rischi; dall'altro, quella richiamata nella Carta di Nizza all'art. 14, che definisce la formazione continua come un *diritto fondamentale* da riconoscere ad ogni persona.

Come emergerà dalla ricostruzione del dibattito istituzionale e scientifico condotta nel primo capitolo, l'ambivalenza del nesso tra flessibilità e formazione riguarda tanto il suo ambito di riferimento ed il rapporto con l'occupabilità, quanto l'articolazione ed i contenuti che dovrebbero caratterizzare gli interventi formativi, l'opportunità di modularli in relazione ai profili dei destinatari, nonché l'individuazione dei soggetti responsabili e delle forme di gestione più opportune.

In riferimento all'ultimo punto, parallelamente al crescere della centralità della formazione continua nei nuovi modelli di regolazione del lavoro, si è fatto sempre più insistente il richiamo delle istituzioni europee al dialogo sociale ed al coinvolgimento delle parti sociali nelle strategie nazionali volte a favorire l'occupabilità e l'inclusione lavorativa, proprio attraverso un maggiore impegno nel campo della formazione permanente. Secondo alcuni studiosi, ciò avrebbe condotto negli stati membri dell'Unione ad una sorta di *convergenza attraverso la diversità* in direzione del dialogo sociale in materia di formazione professionale e continua (Winterton, 2007). 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 ed 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 ad un livello il più possibile prossimo alle

imprese e ai lavoratori; dall'altro, la costruzione di reti fra attori istituzionali e sociali, pubblici e privati, volte a tutelare i lavoratori esclusi dai sistemi di protezione pubblici disegnati per i cosiddetti lavoratori standard.

Rispetto a questo quadro, le esperienze di formazione continua per i lavoratori in somministrazione realizzate in molti paesi europei negli ultimi anni rappresentano al tempo stesso un'eccezione ed un banco di prova per gli orientamenti finora richiamati ed in particolare tanto per la strategia della *flexicurity*, quanto per il metodo concertativo, poiché consentono di valutare se, e a quali condizioni, la formazione possa rappresentare un strumento efficace per fronteggiare i rischi del lavoro instabile, all'interno di uno spazio di flessibilità guidata e sostenuta da attori esperti (le agenzie per il lavoro), e da modelli regolativi sempre più incentrati sulla cooperazione (tra le parti sociali e tra pubblico e privato).

Presente in alcuni paesi europei fin dagli anni cinquanta, ma a lungo relegato ai margini della legalità ed in piccole nicchie di mercato, il lavoro tramite agenzia nel corso degli ultimi decenni ha conosciuto una progressiva diffusione e istituzionalizzazione in tutta Europa, seppur con diversi ritmi ed intensità, fino alla legittimazione delle agenzie di somministrazione come soggetti istituzionali esperti di inserimento lavorativo in grado di contribuire all'obiettivo della competitività dei sistemi produttivi ed alla crescita occupazionale (Glaymann, 2007). Buona parte di questo processo di riconoscimento sociale e politico si è giocata proprio sul terreno della valorizzazione del capitale umano (Tiraboschi, 2005), come antidoto a una visione stigmatizzante del lavoro in somministrazione quale puro strumento di flessibilità esterna o peggio di aggiramento dei vincoli legati all'utilizzo della forza lavoro.

Non a caso la formazione ha rappresentato in molti paesi europei un terreno elettivo di confronto tra le parti sociali in materia di somministrazione di lavoro ed uno dei vessilli nella lotta per la legittimazione portata avanti dalle associazioni di categoria del settore, ponendo le basi per le interessanti esperienze di cooperazione con l'attore pubblico e di bilateralità oggi esistenti in quasi tutti i paesi in cui il lavoro tramite agenzia si è diffuso. L'accesso ad opportunità di formazione ha rappresentato anche uno dei capisaldi del processo di regolazione ed armonizzazione del lavoro tramite agenzia in Europa, ribadito nelle più recenti direttive dell'UE<sup>1</sup>. Infine, negli ultimi anni l'attività delle agenzie ha iniziato ad essere collegata, oltre che alla necessità di offrire margini più ampi di flessibilità alle imprese, anche alla capacità di favorire l'inserimento dei soggetti con maggiori difficoltà nel mercato del lavoro. Il valore aggiunto dell'intermediazione delle agen-

---

<sup>1</sup> L'art. 6, comma 5, della direttiva 2008/104/CE, invita gli Stati membri ad adottare misure che favoriscano il dialogo tra le parti sociali, conformemente alle loro tradizioni e pratiche nazionali, al fine di migliorare l'accesso dei lavoratori tramite agenzia alle opportunità di formazione offerte dalle agenzie stesse o dalle imprese utilizzatrici.

zie su questo versante è stato individuato in una maggiore efficienza rispetto all'attore pubblico, soprattutto sul versante del *matching* tra domanda e offerta e degli interventi di "formazione mirata" alle esigenze delle imprese, oltre che nella capacità di spezzare il meccanismo di stigmatizzazione spesso derivante dall'identificazione dei soggetti più deboli sul mercato come beneficiari di assistenza, poco appetibili per le imprese.

Su questo sfondo, in molti paesi europei sono state avviate esperienze innovative in campo formativo, per l'inserimento occupazionale di fasce deboli attraverso il lavoro tramite agenzia e per l'accesso dei lavoratori in somministrazione ad opportunità di qualificazione: ciò è avvenuto, in alcuni casi, mediante l'estensione a questi lavoratori delle misure già esistenti per i lavoratori standard; in altri attraverso la creazione di sistemi dedicati. In particolare, a livello europeo sembrano confrontarsi due modelli, strettamente legati alle tradizioni nazionali in materia di regolazione del mercato del lavoro e governo dei sistemi di formazione continua: un modello *volontaristico di mercato*, tipico ad esempio del Regno Unito, in cui la formazione dei lavoratori è lasciata alla libera iniziativa delle agenzie e dei lavoratori stessi, in un contesto di generale liberalizzazione del comparto, che si coniuga però con innovative esperienze di cooperazione pubblico-privato; un modello *regolato-cooperativo*, in cui vengono istituiti sistemi specifici per la formazione dei lavoratori in somministrazione, che si inseriscono in cornici regolative più vincolanti ed in modelli generali di formazione continua caratterizzati da un forte ruolo delle parti sociali (IdeaConsult, 2009).

I processi di mutamento fin qui tratteggiati rappresentano il quadro di sfondo della nostra ricerca che ha riguardato l'analisi comparata dei modelli di regolazione della formazione continua per i lavoratori tramite agenzia in Europa con un approfondimento sui sistemi italiano e francese, entrambi gestiti da enti bilaterali. Il primo interrogativo cui la ricerca ha tentato di rispondere è se, e a quali condizioni, la formazione rappresenti uno strumento di tutela sul mercato in linea con l'idea guida della "flessibilità sicura"; la seconda domanda con cui si è confrontata la ricerca è se la forma di governance bilaterale verso cui sembrano muovere i principali sistemi europei sia in grado di garantire l'equilibrio degli interessi in gioco, trasformando la formazione continua in uno strumento efficace di promozione dell'occupabilità per i lavoratori coinvolti, oltre che in un fattore di competitività per le agenzie e per le imprese utilizzatrici.

A partire da questi interrogativi abbiamo cercato di valutare l'efficacia dei due sistemi nazionali di formazione secondo una duplice prospettiva analitica. Da un lato, riprendendo la tradizione degli studi di *political economy comparata* (Triglia, 2009), abbiamo interpretato le peculiarità dei due sistemi di regolazione riconducendole ad una pluralità di fattori di contesto: gli assetti istituzionali dei due paesi, con particolare riferimento al quadro normativo che disciplina il lavoro in somministrazione e la forma-

zione continua; le caratteristiche dei mercati del lavoro nazionali e dei modelli di disoccupazione; il profilo sociale dei lavoratori coinvolti, le loro traiettorie di mobilità e le diverse probabilità di transizione al lavoro permanente. D'altra parte, secondo una prospettiva organizzativista di matrice neoistituzionalista (Powell, Di Maggio, 1991; Rizza, 1999a, 1999b), abbiamo guardato ai due sistemi formativi come a "campi organizzativi", interpretandone i tratti comuni e gli elementi di differenziazione in relazione al processo di costruzione sociale della loro architettura istituzionale, ricostruendo, cioè, i profili degli stakeholder che ne sono stati protagonisti, i loro interessi e strategie dell'azione, ma soprattutto le dinamiche interattive che li hanno coinvolti.

In relazione alle due prospettive analitiche sono state utilizzate diverse metodologie di indagine: per comparare i sistemi regolativi della formazione in Italia e in Francia sono stati analizzati fonti normative (leggi ed accordi istitutivi, regolamenti interni, guide operative), dati istituzionali sul mercato del lavoro e dati di monitoraggio delle misure implementate, laddove disponibili; per l'analisi dei campi organizzativi, invece, è stata condotta sia in Francia che in Italia un'indagine qualitativa attraverso interviste in profondità su traccia a testimoni privilegiati (direttori e funzionari degli enti preposti, esponenti delle sigle sindacali rappresentate, oltre che responsabili formazione di alcune delle principali agenzie di somministrazione).

Il nostro percorso di ricerca si è articolato in tre fasi. In primo luogo abbiamo ricostruito i termini del dibattito europeo su formazione e flessibilità e l'evoluzione delle direttive comunitarie in materia di formazione continua per il lavoro instabile. La seconda fase della ricerca ha riguardato, invece, l'analisi dei modelli di regolazione della formazione continua per i lavoratori tramite agenzia nei principali paesi europei. Infine, sono stati realizzati due studi di caso sui sistemi italiano e francese.

La struttura del volume rispecchia l'articolazione del percorso di ricerca. Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione delle coordinate teoriche ed istituzionali all'interno delle quali si colloca il tema di indagine. L'analisi delle direttive comunitarie e del dibattito europeo su flessibilità e formazione se ha permesso di interpretare le scelte di policy di quei paesi che hanno sperimentato modelli di *flexicurity* negoziata a livello centrale e locale, ha rivelato, altresì, una scarsa attenzione dei policy maker ai lavoratori atipici e alle loro difficoltà di accesso alle opportunità formative.

Il secondo capitolo è dedicato all'analisi comparata dei principali sistemi nazionali di formazione per i lavoratori in somministrazione, nel quadro più ampio dei modelli di formazione continua. I risultati dell'indagine evidenziano come la possibilità di tradurre in azioni efficaci gli orientamenti programmatici e le stesse direttive comunitarie varino nei diversi paesi in relazione agli assetti istituzionali preesistenti, alle caratteristiche dei mercati del lavoro e dei sistemi di formazione iniziale e continua, agli orienta-

menti e alle scelte dei policy maker. Le differenti esperienze nazionali sono riconducibili a due modelli principali: quello “regolato cooperativo” della governance bilaterale e quello “volontaristico di mercato”. Dall’analisi comparata emerge un quadro di luci ed ombre che riguarda entrambi i modelli. In particolar modo nei sistemi bilaterali, come quelli francese ed italiano, difficoltà tecniche ed esiguità delle risorse disponibili hanno fatto sì che l’idea del riconoscimento di un *diritto individuale* alla formazione continua (che accompagni anche i lavoratori atipici durante l’intero percorso professionale) fosse interpretata in senso riduttivo: le agenzie di somministrazione si sono appiattite su strategie di adattamento a breve termine delle risorse umane alle richieste del mercato; i lavoratori e i loro rappresentanti sindacali si sono mossi in un’ottica difensiva e assistenzialistica di tutela dei soggetti a rischio, piuttosto che promozionale e universalistica di valorizzazione del capitale umano e di sviluppo delle carriere. Pertanto, sebbene le istituzioni europee ed alcuni studi sull’argomento (IdeaConsult, 2009; Winterton, 2007) sottolineino i vantaggi dei sistemi di formazione gestiti dalle parti sociali, la possibilità che tali sistemi realizzino un equilibrio tra gli interessi in gioco non può essere data per scontata, poiché dipende tanto da fattori istituzionali, quanto dalle prassi organizzative e dai rapporti di forza tra gli stakeholder.

Infine il terzo e il quarto capitolo sono dedicati all’analisi dei risultati dei due studi caso. La scelta di comparare il sistema francese con quello italiano è stata suggerita, da un lato, dall’esplicito intento dei policy maker italiani di ispirarsi al modello francese; dall’altro, dai numerosi fattori che accomunano le due esperienze nazionali: dalle caratteristiche dei mercati del lavoro e dei modelli di disoccupazione al quadro giuridico del lavoro in somministrazione, fino alla similarità dei sistemi di regolazione della formazione continua (Bianchi, 2010), che tendono entrambi verso un modello misto “statale-associativo”.

La comparazione fra i due sistemi nazionali, cui è dedicato in particolare il capitolo conclusivo, ha messo in luce l’importanza di una serie di fattori che ne influenzano il funzionamento, agendo tanto a livello macro che meso. Come è stato sottolineato, infatti, l’efficace attuazione di una norma deve fare i conti con le molteplici “intermediazioni del diritto” (Ghaffari *et al.*, 2008). In particolar modo, i risultati della nostra indagine suggeriscono che per migliorare i rendimenti occupazionali della formazione dedicata ai lavoratori atipici è necessario promuovere, da un lato, azioni mirate per valorizzare e tutelare le carriere esterne, dall’altro, meccanismi di aggiustamento che tengano conto sia delle caratteristiche del contesto e dei mercati del lavoro locali, sia del profilo dei beneficiari e delle imprese presso cui operano (Biagioli, Reyneri, Seravalle, 2004).