



Scuola Internazionale di dottorato

Formazione della persona e del mercato del mercato del lavoro

XXVI Ciclo

**La formazione continua ed i Fondi paritetici interprofessionali dopo la
legge 28 giugno 2012, n. 92.
Il caso di Fondoprofessioni**

Dottoranda: Gaia Gioli

Relatore: Chiar.mo Prof. Michele Tiraboschi

INDICE

Capitolo I

GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO DELLA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA

1	Premessa	1
2	Il fenomeno “formazione” in Italia	2
	2.1 I numeri della partecipazione ad iniziative di formazione nel confronto comunitario	3
	2.2 La formazione continua nel comparto delle libere professioni.....	4
	2.3 La partecipazione alle iniziative di formazione da parte dei dipendenti degli studi professionali	8
3	Quadro di policy europeo e nazionale nell’ambito della formazione continua	10
	3.1 Le raccomandazioni per uscire dalla crisi	11
	3.2 La policy nazionale	19
	3.3 Le misure attivate in Italia nel quinquennio 2009-2013.....	20
4	Gli strumenti nazionali ed europei per il finanziamento del sistema di formazione continua	26
	4.1 La legge n. 236/1993	27
	4.2 I congedi formativi ex lege n. 53/2000, articoli 5 e 6	29
	4.3 Le iniziative finanziate dal Fondo Sociale Europeo	30
	4.4 L’integrazione tra i vari strumenti pubblici e privati di finanziamento della formazione	34

Capitolo II

I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

1.	Il ruolo dei fondi interprofessionali nel sistema nazionale di formazione continua	40
2.	Inquadramento storico dei fondi paritetici interprofessionali: la fase iniziale	42
	2.1 Nascita, scopo e funzioni	44
	2.2 Finanziamento e controlli.....	45
	2.3 Novità introdotte dalla legge finanziaria 2003.....	49
	2.4 Il dibattito sulla natura giuridica dei fondi interprofessionali.....	51

3.	I fondi interprofessionali come strumento di contrasto alla crisi nel quinquennio 2008-2012.....	55
3.1	Le misure attive nel biennio 2008-2009	55
3.2	Le linee guida per la formazione nel 2010	57
3.3	Il coinvolgimento dei fondi interprofessionali ad opera del Testo Unico dell'apprendistato.....	60
3.4	Il mancato coinvolgimento dei fondi interprofessionali nella certificazione delle competenze.....	61
4	L'offerta dei fondi interprofessionali.....	63
4.1	La centralità dei piani formativi.....	64
4.2	Una indagine sulle attività formative finanziate attraverso i fondi interprofessionali nel biennio 2012-2013.....	67
5	La valutazione della strategia formativa anticrisi	73

Capitolo III

GLI EFFETTI DELLA LEGGE N. 92/2012 SUI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI. IL CASO DI FONDOPROFESSIONI

1.	Un breve excursus sui fondi di solidarietà bilaterali: dalle origini al quadro introdotto dalla legge 28.6.2012, n. 92 di riforma del mercato del lavoro.....	81
1.1	Il quadro originario.....	81
1.2	Il “nuovo” sistema dei fondi bilaterali per il sostegno al reddito.....	83
2.	Le modifiche apportate al sistema dei fondi paritetici interprofessionali nel biennio 2012 – 2013.....	88
2.1	Dal disegno di legge n. 3249/2012 alla legge n. 92/2012	89
2.2	Dalla legge di stabilità 2013 al decreto Imu-Cig	97
3.	Il contributo dei fondi interprofessionali al finanziamento del sostegno al reddito: la voce delle parti sociali	102
4.	Spunti evolutivi nel comparto degli studi professionali: il caso di Fondoprofessioni	104
4.1	Fondoprofessioni: ieri e oggi	104
4.2	Fondoprofessioni e le misure attivate per la formazione continua nel corso degli anni	109
4.3	Fondoprofessioni e il finanziamento del sostegno al reddito	111
5.	Spunti evolutivi	117

Literature Review

Premessa.....	120
---------------	-----

Capitolo I

GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO DELLA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA

1. I numeri del fenomeno “formazione” in Italia.....	123
2. La formazione continua nel comparto degli studi professionali (cenni)	124
3. Quadro di riferimento comunitario del sistema di formazione continua	126
4. Il ritardo del sistema nazionale	130
5. Gli strumenti di finanziamento del sistema di formazione continua (cenni)	133

Capitolo II

I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

1. Il ruolo dei fondi interprofessionali nel sistema nazionale di formazione continua....	137
2. Inquadramento storico dei fondi paritetici interprofessionali. Dalla nascita alla fase “a regime”.....	138
3. Dalla legge finanziaria del 2005 alla normativa vigente.....	146
4. Il dibattito sulla natura giuridica.....	153
5. Ambito di operatività.....	157

Capitolo III

GLI EFFETTI DELLA LEGGE N. 92/2012 SUI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI. IL CASO DI FONDOPROFESSIONI

1. L'intervento della legge 28 giugno 2012, n. 92 sul mercato del lavoro e sul sistema degli enti bilaterali	160
2. L'apporto innovativo della legge 28 giugno 2012 n. 92 ai fondi di solidarietà.....	165

3. La posizione dei fondi paritetici interprofessionali rispetto alle modifiche apportate dal legislatore nel 2012.....	170
4. Fondoprofessioni e il fondo di solidarietà bilaterale del comparto.....	172
Conclusioni.....	175

Indice dei grafici e delle tabelle

Grafico 1	4
Grafico 2.....	6
Grafico 3.....	7
Grafico 4.....	8
Grafico 5.....	46
Tabella 1.....	5
Tabella 2	9-10
Tabella 3.....	36
Tabella 4.....	38
Tabella 5.....	47-48
Tabella 6.....	68-69
Tabella 7.....	74
Tabella 8.....	75
Tabella 9.....	75
Tabella 10.....	75-76
Tabella 11.....	77
Tabella 12.....	78
Tabella 13.....	79
Tabella 14.....	79
Tabella 15.....	105
Tabella 16.....	107-108
Tabella 17.....	113

Capitolo I - GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO DELLA FORMAZIONE CONTINUA IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Il fenomeno “formazione” in Italia; 2.1 I numeri della partecipazione ad iniziative di formazione nel confronto comunitario; 2.2 La formazione continua nel comparto delle libere professioni; 2.3 La partecipazione alle iniziative di formazione da parte dei dipendenti degli studi professionali; 3. Quadro di policy europeo e nazionale nell’ambito della formazione continua; 3.1 Le raccomandazioni per uscire dalla crisi; 3.2 La policy nazionale; 3.3 Le misure attivate in Italia nel quinquennio 2009-2013; 4. Gli strumenti europei e nazionali per il finanziamento del sistema di formazione continua; 4.1 La legge n. 236/1993; 4.2 I congedi formativi ex lege n. 53/2000, articoli 5 e 6; 4.3 Le iniziative finanziate dal Fondo Sociale Europeo; 4.4 L’integrazione tra i vari strumenti pubblici e privati di finanziamento della formazione.

1. Premessa

Nell’ultimo quinquennio la crisi ha profondamente colpito le economie e influenzato le scelte politiche europee e nazionali. Tale situazione ha evidenziato l’urgenza di realizzare percorsi di formazione coerenti con i fabbisogni professionali delle imprese, al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei percettori di ammortizzatori sociali. Il risultato emerso è che gli Stati membri, sulla scia delle indicazioni del Consiglio e della Commissione Europea, si sono impegnati per realizzare gli obiettivi di crescita economica ed occupazione necessari per uscire dalla crisi e per risolvere i punti di debolezza che tale situazione economica ha evidenziato. L’Italia, dal canto suo, si è attivata anche realizzando risultati considerati più che positivi dallo stesso Esecutivo comunitario. Allo stesso tempo, ha compiuto anche delle scelte criticabili.

Nei capitoli che seguono si darà conto nel dettaglio di come il nostro Paese, nel periodo di crisi economica mondiale e alla luce della riforma introdotta dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, si è avvicinato al tema della formazione continua e, in particolare, ai fondi interprofessionali.

In questa sede, invece, preme focalizzare l'attenzione sul quadro generale, ovvero su tutte le novità intercorse nell'ultimo decennio nell'ambito della normativa comunitaria in materia di formazione continua, delle varie forme di interazione tra strumenti comunitari e nazionali e di come l'Italia ha reagito a tali *input*.

L'obiettivo finale di questa trattazione è infatti quello di indagare e comprendere qual è la *ratio* sottesa alla scelta del legislatore nazionale di permettere che i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, che notoriamente rappresentano uno strumento di politica attiva del lavoro, confluiscono nei fondi di solidarietà bilaterali introdotti dalla legge Fornero nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali.

La ricerca offrirà un punto di vista specifico sul mondo delle libere professioni - di cui Fondoprofessioni rappresenta il fondo interprofessionale di riferimento - anche attraverso l'ausilio di interviste ai rappresentati di parte sindacale e datoriale.

2. Il fenomeno “formazione” in Italia

In Italia è in atto un processo di innovazione legislativa in materia di formazione e apprendimento permanente che negli ultimi anni ha portato alla pubblicazione di norme che, in linea con la strategia indicata da *Europa 2020* e dall'*Agenda europea per l'apprendimento degli adulti*, supportano la costruzione e il consolidamento di un sistema di *lifelong learning* nazionale organico. Per realizzare tale obiettivo, il Governo italiano, nel corso degli anni, ha promosso politiche di sviluppo della domanda e dell'offerta di formazione continua, integrate sia sul territorio sia tra i vari soggetti chiamati a finanziarla (imprese, Fondo Sociale Europeo, Regioni, Parti Sociali). A titolo esemplificativo, tra gli interventi più recenti del legislatore nazionale, ve ne sono alcuni (legge 28 giugno 2012, n. 92 in materia di riforma del mercato del lavoro; decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, legge n. 99/2013) che hanno valorizzato l'acquisizione e il riconoscimento delle competenze, in un'ottica di integrazione del mondo dell'istruzione e della formazione con quello del lavoro. Si tratta di un passo importante per valorizzare il grande capitale umano presente (anche in maniera sommersa) nel nostro Paese e vincere così la sfida di offrire un'opportunità di

apprendimento e formazione a tutti i soggetti durante tutto l'arco della vita.

In tal senso, l'investimento delle imprese nella formazione continua è fondamentale, soprattutto in questo momento di crisi economica in cui la formazione assurge al ruolo di "elemento chiave" per l'economia italiana ed europea. Infatti, le azioni intraprese dalla Commissione europea e dai Governi nazionali evidenziano che per uscire dalla crisi è necessario affiancare ed integrare le misure di sostegno al reddito con forti investimenti in formazione e competenze. Ciononostante, l'evidenza empirica mostra una distribuzione disomogenea e frammentata, sia nel tempo sia nello spazio, delle opportunità formative, in particolar modo in Italia.

2.1 I numeri della partecipazione ad iniziative di formazione nel confronto comunitario

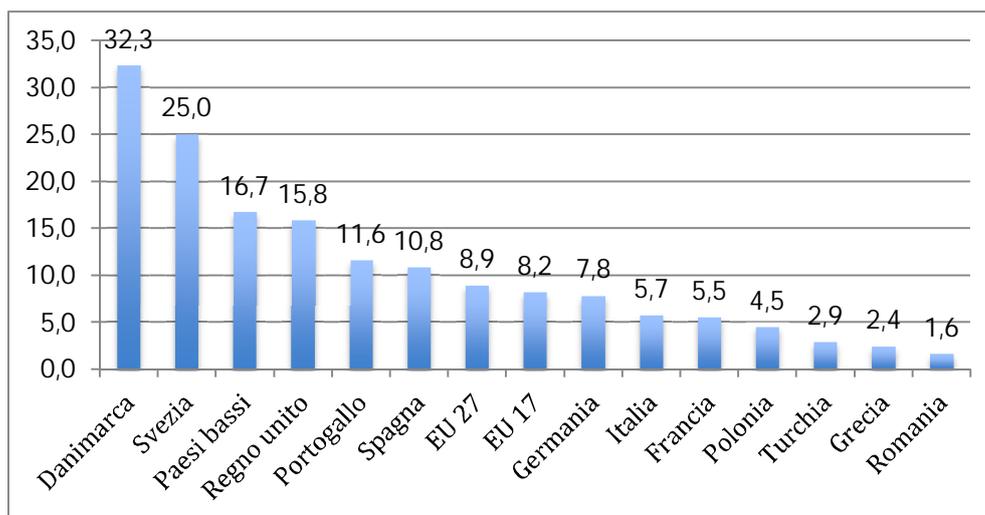
La popolazione italiana tra i 25 e i 64 anni attiva all'interno del mercato del lavoro presenta un livello di partecipazione ad attività di istruzione e formazione inferiore e decrescente rispetto alla media europea. Infatti, secondo i dati di Eurostat, nel 2011 in Italia si è registrato un tasso del 5,7%, rispetto al 6,2% del 2010. Una percentuale contenuta se raffrontata agli altri Paesi dell'Unione europea - intesi come quelli tradizionalmente e storicamente ad alto tasso di partecipazione – e agli altri Stati che in passato erano in posizioni più arretrate rispetto all'Italia. È questo il caso del Portogallo, ad esempio, che ha più che raddoppiato il proprio livello di partecipazione alla formazione (dal 5,8% del 2010, all'11,6% del 2011). Le *best practises* sono rappresentate invece da Danimarca (32,3%), Svezia (25%) e Paesi Bassi (16,7%), le quali hanno registrato un trend positivo o comunque stabile negli ultimi 12 mesi, come evidenziato dal Grafico n. 1.

In Italia il trend relativo alla partecipazione ad attività di istruzione e formazione si è mantenuto sostanzialmente costante dal 1997 al 2003, mentre è andato diminuendo negli anni successivi al 2008, con il protrarsi della crisi.

Guardando alla sola formazione continua, si nota che questa è spesso organizzata dalle imprese o dalle categorie associative professionali di riferimento per i lavoratori attivi. Diversamente la formazione finanziata dalle Regioni (*rectius* dal Fondo Sociale

Europeo per il tramite delle Regioni) è maggiormente fruita dalle persone in cerca di lavoro e non attive, essendo questa orientata al reinserimento lavorativo dei disoccupati, all’inserimento dei non occupati e alla lotta all’obsolescenza delle competenze dei lavoratori più deboli, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno.

Grafico 1 Popolazione tra i 25- 64 anni che ha partecipato ad iniziative di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti all’intervista (dati 2011)



Fonte: Isfol, XIII Rapporto sulla formazione continua, 2013, 7

2.2 La formazione continua nel comparto delle libere professioni

Se si focalizza l’attenzione sul comparto dei liberi professionisti, si nota come essi si distinguano, all’interno del sistema produttivo italiano, per la propensione alla formazione continua. A maggior ragione, tale affermazione è veritiera se si considera che da ormai un quinquennio i professionisti risentono della crisi economica con una perdita di posti di lavoro più incisiva rispetto ad altre realtà produttive e ad altri Paesi europei, a causa delle caratteristiche dell’organizzazione dello studio professionale italiano (micro realtà con un massimo di tre addetti).

Prima di affrontare nel dettaglio l’approccio e la partecipazione dei professionisti e dei loro dipendenti alla formazione continua, è utile delineare un quadro più preciso della realtà del settore professionale in termini numerici.

L'Italia presenta una percentuale maggiore di liberi professionisti attivi nei settori dell'economia della conoscenza sul totale dei lavoratori autonomi, rispetto alle economie europee più forti (come Francia, Germania e Paesi Bassi) e alla media europea (Tabella 1). Ciò è assimilabile alla presenza di professionisti iscritti ad una professione regolamentata, che affiancano le Pmi e la Pubblica Amministrazione nella propria attività. Diversamente all'estero si tende ad assumere personale *ad hoc*.

Tabella 1 Incidenza dei liberi professionisti (con e senza ordine o albo) sul totale dei lavoratori autonomi attivi nei settori della economia della conoscenza

	Attività professionali, scientifiche, tecniche		
	2009	2010	2011
EU 27	10,3	10,5	10,9
EU 12	11,6	11,9	12,2
Danimarca	12,0	13,6	13,6
Germania	13,2	13,7	14,2
Grecia	8,9	9,2	10,4
Spagna	9,5	9,6	9,8
Francia	8,6	9,0	9,9
Italia	14,9	15,2	15,1
Paesi Bassi	12,9	11,7	11,8
Polonia	5,0	5,5	5,8
Svezia	16,1	16,1	16,6
Regno Unito	11,7	11,9	11,7
Turchia	2,4	2,3	2,1

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat

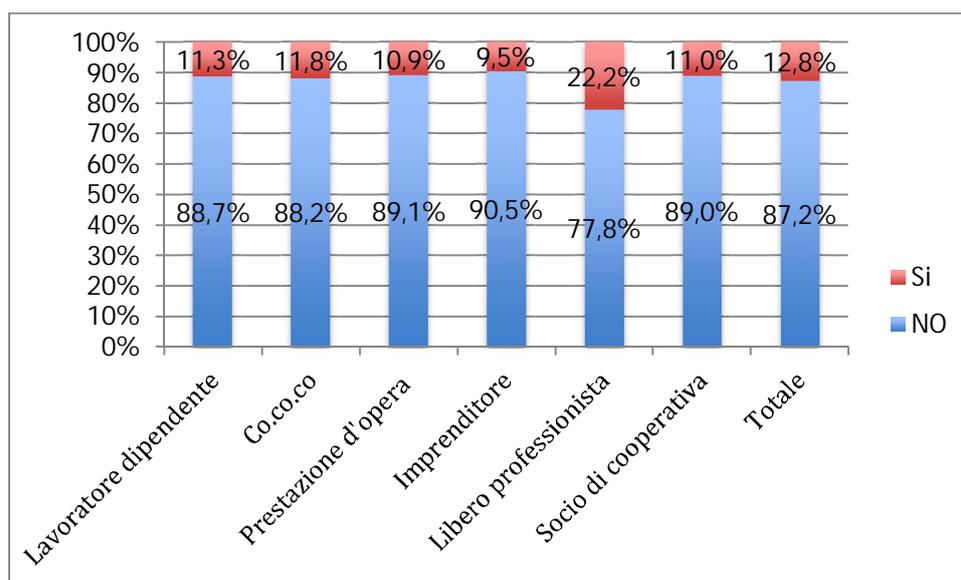
Dal punto di vista della formazione continua, i liberi professionisti sono i soggetti maggiormente coinvolti in percorsi formativi, sia rispetto alla platea dei lavoratori autonomi sia rispetto alle altre tipologie di lavoratori (dipendenti, collaboratori, imprenditori, soci di cooperativa ...) come dimostra il grafico seguente.

Le percentuali riportate nel grafico seguente sono facilmente comprensibili alla luce dei percorsi formativi che tradizionalmente ordini/albi/associazioni professionali offrono (gratuitamente e non) ai propri iscritti.

Il modello utilizzato da questi enti produce risultati più che soddisfacenti, se si confronta il dato con altre tipologie di lavoratori indipendenti. La ragione di tale

successo è riconducibile al fatto che - allo stato attuale - i liberi professionisti “regolamentati” sono obbligati a partecipare a percorsi formativi prescritti dal regolamento professionale, a pena del decadimento dell’iscrizione all’ordine/albo stesso. Ciò è prescritto dall’articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 137 del 14 agosto 2012 *Regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali* con cui è fissato l’obbligo di formazione continua per tutti i professionisti, inteso come percorso per l’aggiornamento e l’acquisizione di competenze necessarie per la vita professionale. Ciononostante non tutti gli ordini o albi impongono sanzioni per le violazioni dell’obbligo formativo. Si vedano a titolo esemplificativo i regolamenti di dottori commercialisti, biologi, giornalisti, *contra* quelli degli agronomi forestali, degli avvocati, dei consulenti del lavoro, dei geologi e dei notai.

Grafico 2 Partecipazione alla formazione continua da parte di alcune categorie di lavoratori

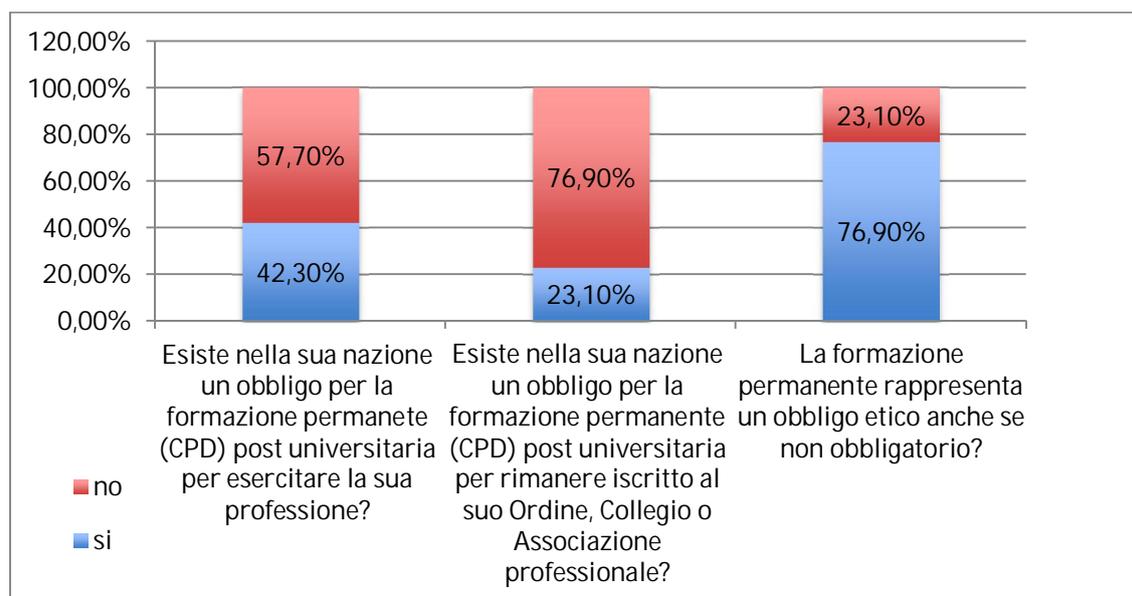


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat (*Forze lavoro – Media, 2011*). I dati sono calcolati sulla partecipazione dei lavoratori a percorsi di formazione continua nei 12 mesi precedenti all’analisi. Ai fini dell’analisi, la modalità formativa utilizzata non è rilevante.

Dall’altro lato, tra i professionisti non regolamentati si registra una scarsissima percentuale di partecipanti ad esperienze formative, stante il fatto che non sono obbligatorie. Dai dati Isfol, risulta che nel 2011 il 25,3% dei professionisti non regolamentati non aveva frequentato alcun percorso formativo, contro il 13,3% dei colleghi regolamentati.

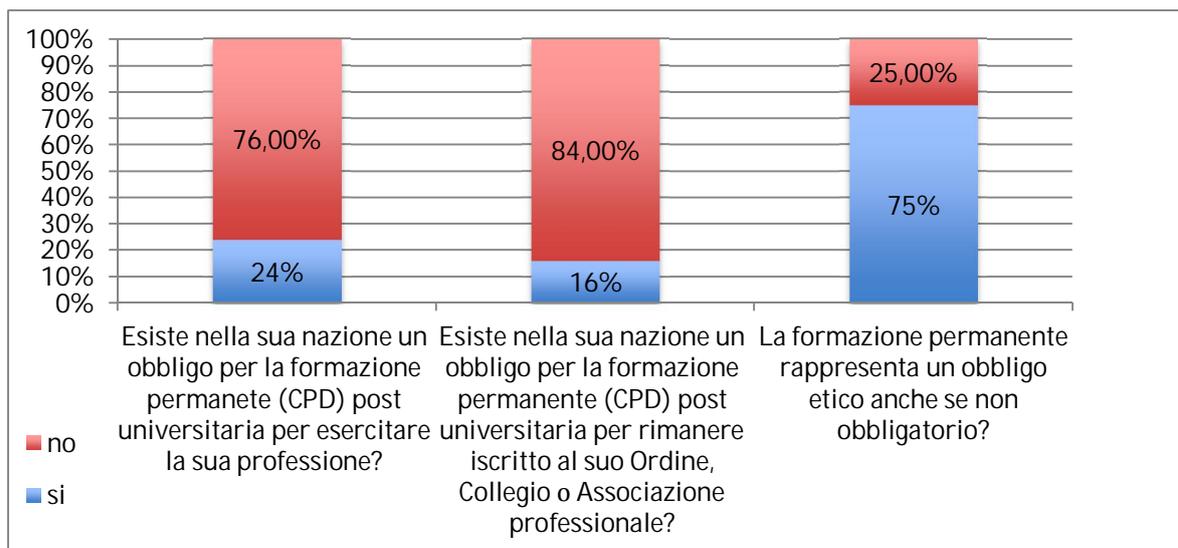
Stante il fatto che alcuni dei regolamenti nazionali vigenti sono caratterizzati da obblighi e sanzioni, il nostro Paese sembra essere ancora lontano dalla logica formativa diffusa negli altri Stati membri, dove la frequenza a percorsi di aggiornamento professionale non è obbligatoria ma facoltativa, giacché è percepita come essenziale in un'ottica di deontologia professionale. All'estero, infatti, i liberi professionisti vedono nella formazione un principio fondamentale del loro essere presenti nel mondo sociale e produttivo, ben al di là di quanto recepito dagli ordinamenti e dai regolamenti emanati dalle nazioni di appartenenza. Questo è vero in particolare per i professionisti afferenti all'area sanitaria, piuttosto che per quelli dell'area tecnica, come dimostrato dai seguenti grafici.

Grafico 3 Area sanitaria – Obbligo di formazione continua nei paesi europei



Fonte: Training Working Group, *Questionnaire on Continuous Professional Development (CPD)*, CEPLIS, 2010

Grafico 4 Area tecnica - obbligo di formazione continua nei paesi europei



Fonte: Training Working Group, *Questionnaire on Continuous Professional Development (CPD)*, CEPLIS, 2010

2.3 La partecipazione alle iniziative di formazione da parte dei dipendenti degli studi professionali

L'importanza di investire sul capitale umano è fortemente riconosciuta dai liberi professionisti che si dimostrano propensi all'investimento, sia nel caso in cui i destinatari della formazione siano essi stessi, sia nel caso in cui lo siano i loro dipendenti. Infatti, stando all'indagine Excelsior del 2012 - effettuata attraverso l'analisi di un campione di 100mila imprese rappresentativo di tutte le realtà economiche e regionali - gli studi professionali rientrano tra le attività economiche che maggiormente ricorrono alla formazione, distanziandosi quindi dalla media nazionale che vede solo il 35% delle imprese interessate alla formazione. Per tale ragione, il caso degli studi professionali è degno di nota.

Sebbene in questo lavoro di tesi si affronti il tema dei fondi paritetici interprofessionali e, in particolar modo, si focalizzi l'attenzione sul settore degli studi professionali, non siamo in grado di offrire un quadro completo della partecipazione dei dipendenti degli stessi studi alla formazione continua.

Nel corso del tempo il settore professionale non è mai stato oggetto di particolari indagini, fatta eccezione per alcuni recentissimi studi condotti da Isfol. Per tale ragione,

volendo inquadrare il fenomeno “formazione”, abbiamo optato per l’analisi dei dati resi disponibili da Fondoprofessioni, il fondo paritetico interprofessionale di riferimento per il comparto degli studi professionali.

Le strutture degli studi professionali sono tendenzialmente definite “micro-nano strutture” a causa del numero medio di dipendenti che occupano (3-4). Nella maggior parte dei casi, proprio in ragione delle ridotte dimensioni, l’erogazione della formazione avviene in larga misura secondo la modalità *on-the-job*, ovvero sul luogo di lavoro. In prevalenza si attua con un impegno diretto e personale del datore di lavoro libero professionista che forma i propri dipendenti. Ciò non esclude, tuttavia, la formazione finanziata che si realizza in ben 47.478 casi (dati Fondoprofessioni, relativi alle iscrizioni ad ottobre 2012). Considerando una media di 3,4 dipendenti per studio, se ne deduce che sono stati formati ben 159.060 dipendenti da parte di Fondoprofessioni nel 2012.

Complessivamente si conferma quindi l’ottima tendenza del settore degli studi professionali rispetto agli altri settori economici, come dimostra la seguente tabella.

Tabella 2 Dipendenti che nel 2011 hanno partecipato a corsi di formazione effettuati dalla propria impresa, per classe dimensionale, settore di attività e ripartizione territoriale (quota % sul totale dipendenti al 31.12.2011)

	Classe dimensionale					Totale
	1-9 dip.	10-49 dip.	50-249 dip.	250-499 dip.	500 dip. e oltre	
SERVIZI	27,3	29,1	34,1	40,7	51,4	36
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	23,5	63,8	73,1	28	33,9	28,2
Commercio all'ingrosso	22,7	22	26,4	27,6	38,8	24,1
Commercio al dettaglio	23,9	19,8	22,5	45,4	35,8	27,9
Servizi di alloggio e ristorazione; servizi turistici	19,6	18,8	28	42,3	50,5	23
Servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio	23,2	27,9	28,6	30,8	27	38,2
Servizi dei media e della comunicazione	19,3	19,5	22,1	46,9	66,3	23,5

Servizi informatici e delle telecomunicazioni	35,5	35,4	33,4	53,8	43,8	48,4
Servizi avanzati di supporto alle imprese	28,8	34,4	39,4	74,4	82,9	36,6
Servizi finanziari e assicurativi	69	60,3	74,3	28,5	35,8	78,5
Servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone	25,4	31,9	29,4	36,5	32,7	30,8
Istruzione e servizi formativi privati	38,5	44,5	36,5	45,9	43,4	38,6
Sanità, assistenza sociale e servizi sanitari privati	40,8	51,1	45,9	33,7	45,7	45,9
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	43,6	31,8	33,7	42,8	0	38,6
Studi professionali	31,4	35,8	42,8	0	0	31,8

Fonte: Isfol, XIII rapporto sulla formazione continua, Isfol, Roma, 2013, 41

3. Quadro di policy europeo e nazionale nell'ambito della formazione continua

Sono passati più di dieci ormai da quando, il 24 marzo del 2000, è stata varata la Strategia di Lisbona con cui il Consiglio Europeo fissava gli obiettivi prioritari per rendere, entro il 2010, l'Europa l'economia *knowledge-based* più competitiva, coesa, inclusiva, innovativa e socialmente sostenibile. A tal fine fissava dei *benchmarks* di riferimento per garantire il raggiungimento di un tasso di occupazione medio europeo pari al 70%, un tasso di occupazione femminile al 60%, un rapporto tra investimenti in ricerca e sviluppo pari al 3% del Pil dell'Unione Europea.

Con l'ideazione della Strategia di Lisbona, i *decision-makers* nazionali ed europei hanno palesato l'urgenza di un nuovo assetto della società civile, in coerenza con il processo di rapida globalizzazione dell'economia. Cambiamento che è stato ritenuto necessario anche successivamente, allorché la Strategia è stata rilanciata. Il 2005, anno a metà del percorso concordato a Lisbona, ha simboleggiato il momento di avvio di un "processo di progressiva lisbonizzazione" dell'intera economia europea che, lento e complesso, è stato attuato dai singoli Governi sulla scia delle indicazioni comunitarie per assicurare la crescita e la competitività, anche nei settori tradizionalmente considerati di competenza degli Stati membri.

Nel 2005 quindi è avvenuto un *restyling* della Strategia, che avrebbe dovuto permettere di raggiungere i risultati sperati. Nonostante gli sforzi compiuti, tuttavia non è stato possibile realizzare l'ambizioso obiettivo di «fare dell'Europa l'economia più competitiva del mondo all'orizzonte del 2010».

Il 2010, con la chiusura formale della Strategia di Lisbona, si è aperto con le pressanti preoccupazioni causate dalla perdurante crisi globale che, in Europa, si è intrecciata con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona del 2007, di modifica del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea. L'Unione ha quindi risposto alla crisi con basi giuridiche rafforzate e rinnovate, ma anche con la continuità di una visione strategica. Infatti, nel 2010, è stata definita una nuova strategia: *Europa 2020* che, in continuità con Lisbona, ne ha proseguito e rafforzato gli obiettivi, cercando anche di correggerne i fallimenti.

Europa 2020 è divenuta così uno degli strumenti per risanare l'economia europea, afflitta da storiche asimmetrie economiche e istituzionali, ulteriormente acuite dalla crisi. Non a caso è considerata dai commentatori una *exit strategy* rispetto alla crisi mondiale, poiché deve accompagnare nel medio e lungo periodo le misure straordinarie varate per far fronte alle emergenze.

Ogni Stato membro è stato chiamato a recepirlo in un'ottica di coordinamento. L'Italia, che già aveva realizzato buoni risultati nel periodo 2005-2007 nell'attuazione delle precedenti riforme strutturali, è stata chiamata ad un maggiore impegno per superare i propri ostacoli (finanze pubbliche, produttività, efficienza della Pubblica Amministrazione, concorrenza, innovazione, capitale umano e occupazione).

3.1 Le raccomandazioni per uscire dalla crisi

La crisi che dal 2009 affligge l'economia mondiale ha profondamente modificato le politiche europee e nazionali in materia di formazione continua. A portato infatti gli Stati a realizzare percorsi di formazione assolutamente necessari in quanto finalizzati a limitare il processo di fuoriuscita dal mercato del lavoro delle persone in possesso di bassi livelli di istruzione o qualificazione o destinatari di ammortizzatori sociali. La formazione continua quindi è stata vista, non solo come un fattore chiave per

l'economia, la competitività e l'occupazione in Europa, ma, soprattutto, come uno strumento a disposizione delle imprese per cercare di incidere sulle imperfezioni del mercato del lavoro. L'investimento in tale ambito permette, infatti, a queste di combattere gli squilibri occupazionali, formare le persone coerentemente con le proprie esigenze, migliorando conseguentemente la propria *performance* aziendale.

La Commissione Europea - consapevole di ciò - ha cercato di dare avvio ad un processo di ripresa economica, suggerendo agli Stati membri un percorso fondato sull'affiancamento delle misure di sostegno/integrazione del reddito e su forti investimenti in formazione e competenze sul luogo di lavoro. Non è un caso, quindi, che alcuni Stati, per ovviare a tale situazione di crisi, abbiano attivato politiche passive per garantire ai "senza lavoro" un reddito, seppur minimo, e politiche attive relative alla formazione. L'obiettivo con cui l'Europa si è approcciata a tale decisione è stato quello di aumentare il livello di coordinamento tra le politiche nazionali, in una prima fase, per gestire, poi, il ritiro graduale delle misure straordinarie senza compromettere la ripresa economica. In altre parole, si è ritenuto fondamentale ridurre il contributo europeo agli Stati per il finanziamento di misure temporanee (quali ad esempio la cassa integrazione in deroga italiana).

Con la Comunicazione al Consiglio del 26 novembre 2008, la Commissione ha proposto l'adozione di *Un piano europeo di ripresa economica (European Economic Recovery Plan)*, che prevede la combinazione di interventi a valere sui bilanci nazionali e su quello europeo (con l'anticipazione al 2009 e 2010 dei 350 miliardi di euro previsti dalla politica di coesione per il periodo 2007-2013) al fine di risolvere gli effetti della crisi internazionale sull'economia reale. Si tratta della prima risposta europea per stimolare l'economia e per ribadire che «gli Stati membri devono avvalersi nuovamente dei punti di forza dell'Unione (coordinamento efficace, quadri credibili offerti dal Patto di stabilità e di crescita e Strategia di Lisbona) nonché dei vantaggi di scala offerti dall'euro e dal più grande mercato interno del mondo. L'interazione degli interventi nazionali ed europei può aiutare tutti gli Stati membri a resistere alle più violente tempeste economiche mondiali e ad uscire più forti dalla crisi». Allo stesso tempo la Commissione ha ricordato l'importanza delle «misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorare l'occupabilità, assicurare un reinserimento rapido nel mondo del lavoro dei lavoratori giudicati in esubero ed evitare

la disoccupazione di lunga durata». L'Accordo ha assegnato un ruolo fondamentale alla qualità delle politiche attive e al loro essere calibrate sulle specifiche caratteristiche dei lavoratori. In un certo qual modo, con il Piano si è chiesto di valorizzare le politiche attive, personalizzandole in base alle caratteristiche specifiche dei potenziali beneficiari. Il Piano è stato approvato alla fine dello stesso anno con l'erogazione di prestazioni finanziarie immediate per rilanciare la domanda e salvare posti di lavoro. Allo stesso tempo, si sono progettate azioni a più ampio respiro per una maggiore crescita e prosperità: gli "investimenti intelligenti".

Con un simile quadro di recessione, poco dopo l'adozione del suddetto Piano per la ripresa dell'economia europea, la Commissione ha presentato la Comunicazione *Relazione sull'attuazione del Programma Comunitario di Lisbona 2008-2010* con cui ha chiesto un maggior impegno nella realizzazione dei quattro obiettivi già individuati nel 2006: investire nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro, sfruttare il potenziale delle imprese, in particolare delle Pmi, investire nelle conoscenze e nell'innovazione, energia e cambiamento climatico.

Gli effetti della crisi internazionale hanno richiesto, in effetti, interventi tempestivi da parte della UE ed un'accelerazione nel processo di coordinamento. Per far ripartire lo sviluppo è fondamentale il coordinamento e una sempre maggiore interconnessione fra le scelte economie dei singoli Stati membri. Nessuno Stato può affrontare da solo e con successo la crisi.

In questo contesto, è stata la Commissione, anche alla luce dei punti di forza e di debolezza emersi durante il dibattito sulla Strategia di Lisbona (a titolo esemplificativo, si ricorda che nell'ambito del *lifelong learning* si è stati in grado di estendere la partecipazione all'educazione continua, a quella tecnologica, e a quella primaria, ma non è stato raggiunto il *target* di modernizzazione delle Università e dell'incremento della percentuale di partecipazione alla formazione degli adulti. In ogni caso, per un approfondimento, vedi box seguente), a prendere l'iniziativa e ad elaborare *Europa 2020*, «la *red line* cui l'attività volta alla formazione del diritto dell'Unione, sia a livello politico che tecnico, non potrà fare a meno di ispirarsi».

BOX 1

DOCUMENTO DI VALUTAZIONE DELLA STRATEGIA DI LISBONA (estratto da Commissione europea, Bruxelles, 2 febbraio 2010, SEC(2010) 114 definitivo.

Globalmente, la strategia di Lisbona ha avuto un'influenza positiva sull'UE, anche se i suoi principali obiettivi (tasso di occupazione al 70% e 3% del PIL destinato a R&S) non verranno raggiunti. Il tasso di occupazione dell'UE, che nel 2008 aveva raggiunto il 66% (dal 62% del 2000), è nuovamente sceso a causa della crisi. L'UE non è riuscita però a colmare il divario di crescita della produttività rispetto ai principali paesi industriali: la spesa totale in R&S nell'UE, espressa in percentuale del PIL, è aumentata solo marginalmente (dall'1,82% del 2000 all'1,9% del 2008). Sarebbe tuttavia troppo semplicistico concludere che la strategia è fallita perché gli obiettivi non sono stati raggiunti. Per i motivi esposti nell'allegato, la strategia, promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine cui l'UE deve confrontarsi, ha aperto nuovi orizzonti. Le principali conclusioni sono le seguenti:

La strategia di Lisbona ha contribuito a creare un ampio consenso sulle riforme necessarie all'UE [...]. Il rinnovo della strategia, nel 2005, ha contribuito a chiarirne la portata e le finalità. In particolare, la definizione di 4 settori prioritari (ricerca e innovazione, investimento nel capitale umano/modernizzazione del mercato del lavoro, sviluppo del potenziale delle imprese, in particolare delle Pmi, e energia/cambiamento climatico) è stato un importante passo avanti per una più chiara definizione degli obiettivi su cui il programma deve concentrarsi. In tutti gli Stati membri questi temi sono adesso ai primi posti del programma politico, a dimostrazione della capacità della strategia di Lisbona di definire un programma di riforme. Le riforme concordate nel contesto di Lisbona hanno prodotto benefici concreti, tra cui un incremento dell'occupazione (prima che avesse inizio la crisi, erano stati creati 18 milioni di nuovi posti di lavoro), un ambiente imprenditoriale più dinamico con meno burocrazia [...]. Tuttavia, l'aumento dell'occupazione non ha interessato in misura sufficiente le categorie più lontane dal mercato del lavoro e i nuovi posti di lavoro non sono sempre riusciti a far uscire le persone dalla povertà. Alcuni gruppi sono ancora confrontati a barriere, quali lo scarso accesso alla formazione per le persone poco qualificate o la mancanza di servizi di sostegno. In alcuni Stati membri perdura la segmentazione del mercato del lavoro, così come in alcuni Stati membri perdurano alti livelli di povertà infantile. Occorre trarre

insegnamenti da questi fatti [...]La strategia di Lisbona si è concentrata sulle riforme strutturali giuste. R&S e innovazione, mercati del lavoro (flessicurezza, competenze, formazione continua), ambiente imprenditoriale e risanamento delle finanze pubbliche, tutti settori fondamentali per preparare l'UE ad affrontare la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione e per aumentarne la prosperità. Tuttavia, a posteriori, è chiaro che la strategia avrebbe dovuto essere strutturata meglio.

Benché la strategia abbia prodotto benefici tangibili e abbia contribuito a creare un consenso sul programma di riforme dell'UE, tra impegni e azioni concrete permane un divario di attuazione. Gli Stati membri con risultati migliori hanno accelerato il ritmo e hanno portato avanti riforme più ambiziose, mentre altri hanno gradualmente accumulato un (consistente) divario di attuazione. Ciò ha comportato la perdita di importanti benefici e sinergie. Lo stesso vale per le singole politiche che compongono la strategia di Lisbona, con progressi più marcati in alcuni settori politici rispetto ad altri. Nel settore della microeconomia vi sono stati meno progressi che nei settori dell'occupazione e della macroeconomia. L'obiettivo della strategia di Lisbona di promuovere una maggiore integrazione delle politiche nei settori della macroeconomia, dell'occupazione e della microeconomia (compreso l'ambiente) è stato raggiunto solo in parte.

La manovra, per realizzare gli obiettivi di ripresa economica, si concentra sulla semplificazione dei suoi obiettivi (si riducono a tre macro obiettivi con una conseguente revisione completa della *governance* comunitaria) e su *target* specifici, senza dimenticare il rispetto del principio di differenziazione (per valorizzare il ruolo delle Regioni), di sussidiarietà e proporzionalità. A tal fine, la Strategia Europa 2020 individua tre ambiti prioritari da seguire a livello europeo e nazionale: crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, per far sì che la conoscenza sia un fattore di ricchezza e si realizzi un maggior coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa e la creazione di un'economia competitiva, interconnessa e più verde. I tre ambiti prioritari sono suddivisi in cinque traguardi, che a loro volta sono organizzati in sette iniziative faro.

BOX 2

Europa 2020

Gli obiettivi che l'Europa è chiamata a raggiungere entro il 2020

Per assicurare il raggiungimento dei tre ambiti prioritari di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva di Europa 2020, la Commissione europea delinea cinque traguardi principali (*ultimate goals*) che devono essere realizzati sia complessivamente dall'UE, che dagli Stati membri. Questi ultimi, nello specifico, dovranno tradurre gli *ultimate goals* in obiettivi nazionali, integrandoli nelle loro strutture economiche e sociali:

1. Occupazione

- Innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni)

2. R&S

- Aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE

3. Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica

- Riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990
- 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili
- Aumento del 20% dell'efficienza energetica

4. Istruzione

- Riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%
- Aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria

5. Lotta alla povertà e all'emarginazione

- Almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno

A fronte di tali obiettivi sono stabilite sette iniziative faro:

1. *Unione dell'Innovazione* - riorientare la politica in materia di R&S e innovazione in funzione delle sfide principali, colmando al tempo stesso il divario tra scienza e mercato per trasformare le invenzioni in prodotti. Il brevetto comunitario, ad esempio, potrebbe

far risparmiare alle imprese 289 milioni di euro all'anno.

2. *Youth on the move* - migliorare la qualità e l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore promuovendo la mobilità di studenti e giovani professionisti. Per fare un esempio concreto, i posti vacanti in tutti gli Stati membri devono essere più accessibili in tutta Europa e le qualifiche e l'esperienza professionali devono essere debitamente riconosciute.

3. *Un'agenda europea del digitale* - trarre vantaggi socio-economici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet superveloce. Nel 2013 tutti gli europei dovrebbero avere accesso all'internet ad alta velocità.

4. *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse* - favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. L'Europa non deve perdere di vista i suoi traguardi per il 2020 in termini di produzione di energia, efficienza energetica e consumo di energia. Questo ridurrebbe di 60 miliardi di euro le importazioni di petrolio e di gas entro il 2020.

5. *Una politica industriale per la crescita verde* - aiutare la base industriale dell'UE ad essere competitiva nel mondo post-crisi, promuovere l'imprenditoria e sviluppare nuove competenze. Questo creerebbe milioni di nuovi posti di lavoro.

6. *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* - porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro per aumentare i livelli di occupazione e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali a mano a mano che i figli del *baby boom* andranno in pensione.

7. *Piattaforma europea contro la povertà* - garantire coesione economica, sociale e territoriale aiutando i poveri e le persone socialmente escluse e consentendo loro di svolgere un ruolo attivo nella società.

Per quanto attiene la “formazione continua”, sono rilevanti soprattutto la prima e la terza priorità che, nello specifico, prevedono:

1) *Crescita intelligente*, ossia l’obiettivo di sostenere un’economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione. All’interno di questa priorità si fa riferimento

all'istruzione e alla formazione continua, in funzione del rafforzamento delle competenze, del contrasto alla dispersione scolastica e dell'innalzamento dei tassi di istruzione di terzo livello.

3) *Crescita inclusiva* («promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale») fa riferimento al tema della formazione lungo tutto l'arco della vita e soprattutto al tema delle competenze. All'interno di questa priorità uno degli obiettivi è quello di migliorare le competenze attraverso l'apprendimento continuo.

Il tema delle competenze appare centrale sia con riferimento alla priorità della “crescita intelligente”, sia a quella della “crescita inclusiva”. Infatti, contrariamente alla Strategia di Lisbona, Europa 2020 pone l'accento sugli esiti dei processi di apprendimento in termini di competenze, piuttosto che sul processo stesso e sui sistemi di istruzione e formazione. Chiede, infatti, che si valorizzino i fabbisogni del mercato del lavoro e la rilevazione degli apprendimenti formali, non formali ed informali.

Con la sesta iniziativa faro, *Un'agenda per nuove competenze e nuovi lavori*, la Commissione europea conferma ancora una volta il concetto che occorre investire nell'apprendimento e nella formazione di tutti gli adulti durante tutto l'arco della loro vita, per creare una forza lavoro più qualificata. Allo stesso tempo, ciò rappresenta una delle sfide più importanti da vincere, insieme a quella dell'incremento degli incentivi per la formazione. In questo contesto, si ribadisce l'importanza dell'istruzione e della formazione professionale che negli anni ha ricoperto un ruolo secondario, così come quella della formazione continua che non è stata apprezzata in maniera condivisa in Europa, bensì ha vissuto uno sviluppo a macchia di leopardo.

Per ovviare al limite di operatività di Europa 2020, nel 2009, su *input* della Commissione europea, è stato istituito un gruppo indipendente di esperti con il compito di supportare, attraverso raccomandazioni chiave, lo sviluppo ulteriore dell'iniziativa *New Skills for New Jobs* nell'ambito della strategia europea per il 2020. Il lavoro del gruppo di esperti è sfociato nella pubblicazione del documento *New Skills for New Jobs: Action now* il quale ha evidenziato come gli Stati membri si siano attivati per migliorare il sistema dell'istruzione professionale. Nel settore dell'istruzione terziaria, diversamente, numerosi Paesi hanno cercato di collegare i programmi dell'istruzione

terziaria al mercato del lavoro, senza tuttavia creare un collegamento con l'istruzione professionale. In altre parole, i casi di riforme omnicomprensive sono piuttosto rari.

Sul tema della formazione, si era concentrata anche l'analisi indipendente sulla politica di coesione europea realizzata nel 2009 dall'economista italiano Fabrizio Barca per conto della Commissione Europea (*An agenda for reformed cohesion policy, a place based approach to meeting European Union challenges and expectations*). Il Rapporto propone una riforma della politica di coesione articolata intorno a cinque grandi temi e sviluppata secondo dieci linee di azione (*pillar*). Inoltre, suggerisce di proseguire nell'assegnazione indifferenziata delle risorse senza distinzione tra regioni più o meno virtuose e di individuare tre o quattro priorità sulle quali concentrare $\frac{2}{3}$ dei fondi disponibili. Le priorità non potranno ignorare i temi dell'inclusione sociale, della innovazione, del cambiamento climatico, della formazione: queste entreranno a far parte del cosiddetto *pillar 1*.

3.2 La policy nazionale

I ritardi del nostro Paese sul versante della formazione, da tempo evocata enfaticamente come la panacea dei gravi problemi del nostro mercato del lavoro, sono noti. L'Italia si è interessata alla realizzazione di un sistema di formazione continua funzionante e nazionale in un momento successivo rispetto al resto d'Europa. Solo a seguito della legge n. 236/1993 il nostro Paese ha iniziato ad allontanarsi dalla logica di dipendenza dai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo, a favore della costruzione di un sistema di formazione nazionale e indipendente. In questa nuova ottica, i progetti formativi non rispondono più alla logica del cofinanziamento comunitario. In particolare, dal 1993 sono stati stipulati molteplici accordi (Accordo tripartito del 23 luglio 1993, Accordo tripartito del 25 settembre 1996 poi legge n. 196/1997, Accordo del 22 luglio 1998, la cui trattazione è contenuta nel capitolo I paragrafo 3), a fronte dei quali Parti sociali, Regioni e Ministero del Lavoro hanno iniziato ad interagire in un'ottica concertativa per l'approvazione di piani e progetti formativi.

La formazione continua è riconosciuta, da sempre, come una risorsa per la forza

lavoro e l'occupabilità, tuttavia, è solo dal 2001 che il sistema nazionale diviene maggiormente fruibile. Infatti, con la nascita dei fondi paritetici interprofessionali i datori di lavoro e i lavoratori sono diventati più consapevoli e più motivati all'accesso alla formazione. Fino a quel momento, l'ignoranza in materia di apprendimento permanente limitava le possibilità di crescita dei lavoratori e delle imprese.

Per quanto riguarda le politiche per la formazione continua attivate sulla base delle indicazioni comunitarie, il nostro Paese ha puntato soprattutto sull'aggiornamento delle competenze e sull'offerta di opportunità formative per giovani, adulti (in generale), adulti occupati e sulla realizzazione di un sistema di istruzione-formazione-lavoro il più integrato possibile, in grado di favorire al massimo i lavoratori con bassa qualificazione e i soggetti svantaggiati. Per realizzare tali obiettivi, l'Italia si è impegnata ad eliminare il rischio di "circolo vizioso" tra scarso investimento in capitale umano, lavoratori dotati di scarse competenze e conoscenze ed imprese poco competitive. A tal fine, è stato fondamentale il coinvolgimento delle Regioni e il rafforzamento della capacità di interazione istituzionale grazie alla revisione del ruolo del coordinamento centrale avvenuto con la riforma del Titolo V della Costituzione.

3.3 Le misure attivate in Italia nel quinquennio 2009-2013

La crisi del 2009 ha acuito le criticità del nostro Paese, quali la progressiva perdita di competitività, la scarsa capacità innovativa, il divario territoriale ed economico tra Nord e Sud del Paese. A ciò si è sommata la riduzione dei (già bassi) livelli di occupazione di giovani, donne e *low skilled*, la disoccupazione e l'inoccupazione, oltre agli insufficienti livelli di istruzione e qualificazione della forza lavoro. Ciò ha quindi prodotto una ricaduta nella produzione industriale e conseguentemente nel Pil che si sono ridotti fino a raggiungere i valori di un decennio precedente.

Ciononostante, l'Italia ha dimostrato un'inaspettata tenuta dell'operatività delle Regioni e dei fondi interprofessionali in materia di formazione continua, grazie anche alla crescita del numero delle imprese che si rivolgono a questi ultimi (soprattutto le Pmi) per beneficiare del "conto formazione" (cifra Capitolo II).

A partire dal 2009, i fondi interprofessionali hanno iniziato a ricoprire un ruolo

fondamentale anche in relazione all'integrazione tra politiche attive e politiche passive: la loro platea di destinatari si è estesa anche ai percettori di ammortizzatori sociali. In linea con le indicazioni della Commissione Europea del 2008 (Piano europeo di ripresa economica), Stato e Regioni hanno concordato sulla necessità di realizzare una programmazione delle politiche attive coerente con le specificità dei lavoratori e le esigenze professionali del mercato del lavoro, oltre che funzionale alle finalità della politica attiva (ricollocazione dei lavoratori in mobilità in deroga e conservazione del posto di lavoro per i lavoratori in Cassa integrazione in deroga). Inoltre, hanno ritenuto fondamentale rafforzare il collegamento tra politiche per l'occupazione e per la formazione, per favorire la riconversione e la ristrutturazione aziendale. □

In questo contesto, è stato avviato e perseguito un ripensamento profondo del nostro sistema di *welfare*, con il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, che ha proposto la realizzazione di una società aperta centrata sull'individuo. Il cittadino non è più visto solo come un soggetto passivo bisognoso di sussidi e servizi, ma come una persona alla ricerca attiva del proprio benessere, ed in questo co-adiuvato dalla sua rete relazionale (famiglia, comunità, lavoro, territorio, eccetera) in una logica di sussidiarietà.

Sulla scia delle indicazioni del Libro bianco del 2009 ed in coerenza con le tendenze di sviluppo della formazione continua in Europa, si è inserito l'accordo sulla formazione siglato da Governo, Regioni e Parti Sociali il 17 febbraio 2010 ("Linee guida per la formazione nel 2010") che, nel panorama comunitario, si è distinto per aver proposto un modello fondato sulla formazione per affrontare la crisi economica. La Commissione europea indica, infatti, nell'ampliamento e nell'innalzamento del livello delle competenze, lo strumento per dotare le persone delle giuste conoscenze e competenze per mantenersi attive nel mercato del lavoro. Obiettivi perseguiti dalle stesse Linee guida italiane che hanno rilanciato un nuovo modo di tutelare le persone, fondato sulle cinque priorità in cui sono state organizzate. Esse sono:

1. rilevazione coordinata delle competenze e delle figure professionali richieste a livello territoriale e settoriale,
2. affermazione di un metodo di apprendimento per competenze e rilancio dei percorsi e strumenti di professionalizzazione,
3. ampliamento delle opportunità formative per gli inoccupati,

4. orientamento, percorsi di formazione-lavoro e rilancio del contratto di inserimento per i lavoratori in Cassa integrazione,
5. avvio di un sistema per la valutazione e certificazione delle competenze comunque acquisite.

Le Linee guida – con un accordo a livello nazionale - hanno quindi innovato profondamente una materia prevalentemente di competenza regionale, portando a compimento i principi della formazione come mezzo per la modernizzazione del mercato del lavoro e della bilateralità per l'incremento della produttività del lavoro, già delineati negli anni '90 con il Protocollo Giugni (1993) e il Patto del lavoro (1996).

D'altronde, anche la successiva evoluzione normativa - anche in materia di ammortizzatori sociali e di apprendistato, oltre che l'estensione dell'efficacia delle Linee guida al 2011 e al 2012 - ha dimostrato come le Linee guida abbiano nei fatti permesso una reale integrazione tra il mercato del lavoro e della formazione, grazie al collegamento di questa agli esiti dell'apprendimento e alle competenze dei lavoratori, piuttosto che alle procedure formali e ai luoghi di erogazione. L'impresa assume quindi il duplice ruolo di luogo di lavoro e di apprendimento, protagonista nella definizione dei profili professionali e delle competenze richieste dal mercato del lavoro in ogni settore e territorio.

In tal senso, il legislatore nazionale – all'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 167/2011, cosiddetto *Testo Unico dell'apprendistato* – individua nella contrattazione collettiva la sede privilegiata per la regolamentazione e la disciplina della formazione delle persone. La direzione è verso un mercato del lavoro caratterizzato da sistemi di inquadramento e classificazione del personale, sempre meno standardizzati, maggiormente basati sulla logica delle competenze per la valorizzazione delle professionalità e del merito, in base al settore economico di riferimento del singolo lavoratore. In tale ambito è quindi centrale la definizione - da parte dei Ccnl - di standard professionali per l'adattabilità delle imprese e l'occupabilità delle persone, ovvero di classificazioni riconosciute e condivise dei profili e delle competenze professionali che devono essere possedute per poter svolgere determinate mansioni.

Sugli standard professionali e formativi e sul loro ruolo di “collante” tra mondo

dell'istruzione e quello del lavoro ha insistito anche il decreto legislativo n. 13/2013 sulla certificazione delle competenze.

Il lavoro diventa parte integrante del percorso educativo e di acquisizione di competenze professionali. È il preludio a un nuovo modello di *welfare* che integra politiche attive e politiche passive per il lavoro, mettendo al centro il singolo individuo ed il suo percorso di accrescimento personale e professionale. In tal senso le Linee guida auspicano una particolare attenzione alla «coerenza tra il ricorso agli ammortizzatori sociali, concordato nelle sedi proprie, e il ricorso alle pratiche di politica attiva».

Da notare, che tale approccio risulta in coerenza anche con quanto già contenuto in *Italia 2020 - Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro*, *Italia 2020 - Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro* e con quanto Governo, Regioni e Province Autonome avevano sottoscritto alle prime avvisaglie della crisi con l'*Accordo Stato Regioni del 12 Febbraio 2009 - Interventi a sostegno al reddito ed alle competenze* (cifra Capitolo 3). Da un lato, con i due documenti di Italia 2020 sono state definite le linee d'intervento per favorire l'occupabilità di giovani e donne: i *target* più deboli del mercato del lavoro. Dall'altro lato, con l'accordo del 12 febbraio 2009 sono stati estesi gli ammortizzatori sociali ad una platea più ampia di beneficiari. In entrambi i casi, tuttavia, la leva fondamentale per il raggiungimento di tali obiettivi è l'investimento nelle competenze e la valorizzazione degli strumenti normativi già esistenti e utilizzabili a tal fine (apprendistato, percorsi in alternanza, istruzione tecnico-professionale, libretto formativo, potenziamento dei servizi di conciliazione, flessibilizzazione dei tempi di lavoro ecc.). Allo stesso tempo, si promuove la coniugazione delle politiche a sostegno del reddito, con le politiche attive del lavoro per la difesa della base produttiva e la "rifocalizzazione" dell'offerta formativa a partire dalle competenze.

L'Italia, agli inizi del 2012, sembra ancora troppo lontana dagli obiettivi europei di formazione. Le motivazioni trovano radice in problemi già più volte evidenziati, che vanno dalle difficoltà di accesso alla formazione da parte delle imprese di minori dimensioni e di specifici *target* di lavoratori, alla frammentarietà degli interventi a

supporto della formazione continua, ad una qualità dell'offerta suscettibile di importanti miglioramenti.

Ecco quindi che, dal punto di vista operativo, sono stati rafforzati alcuni processi volti a rendere più coordinato e finalizzato il sistema a supporto della formazione continua. Innanzitutto, sono stati siglati diversi accordi tra Parti Sociali, fondi interprofessionali e Regioni per integrare le risorse, in un'ottica di complementarietà degli interventi su temi e aree produttive condivisi. Inoltre, si è realizzato un consolidamento dell'integrazione tra politiche attive e passive per il contrasto alla crisi, in attuazione dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province autonome di febbraio 2009. Rinnovato ad aprile 2011 e valido per tutto il 2012, l'Accordo ha richiesto l'attivazione e la costruzione di un sistema di *governance* inter-istituzionale che ha consentito di massimizzare l'efficacia degli investimenti e di favorire il prolungarsi dell'impatto della politica nazionale, trasformandola in una modalità quasi permanente di intervento. Infine, va rilevata una sostanziale crescita della domanda di formazione, come mostrano le attività finanziate dai fondi paritetici interprofessionali e la costante crescita di adesioni agli stessi organismi. In particolare, le microimprese continuano a rappresentare il serbatoio principale dei fondi (sono l'83% delle aderenti) e si conferma il lento ma progressivo aumento delle adesioni nel Mezzogiorno. Tali tendenze evidenziano il crescente ruolo dei fondi paritetici nella costruzione di un sistema di formazione continua più capillare (per un approfondimento si rinvia al successivo Capitolo II).

Anche la legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro ha promosso l'individuazione e il riconoscimento delle conoscenze e competenze comunque acquisite. A tale scopo è stata prevista l'istituzione di reti territoriali di soggetti, pubblici e privati, in grado di garantire l'orientamento lungo l'arco della vita, di offrire servizi integrati di istruzione, formazione e lavoro, di riconoscere crediti formativi e percorsi di apprendimento. Si tratta di un passo importante per valorizzare e rendere trasparenti i saperi acquisiti nei diversi contesti. Inoltre con la legge n. 92/2012 si produce un forte impatto sul sistema della formazione continua. Per contrastare una cattiva flessibilità e per fronteggiare l'emergenza sociale della disoccupazione, si è realizzata - tra le altre misure - una sostanziale riorganizzazione delle politiche attive e passive ed una

revisione della gestione degli ammortizzatori sociali a sostegno dei lavoratori disoccupati.

Sono stati istituiti i Fondi di solidarietà bilaterali per sostenere il reddito dei lavoratori dipendenti delle imprese sopra le 15 unità o occupati in quei settori che non prevedono la Cassa integrazione guadagni. Tra le finalità di detti Fondi di solidarietà, oltre a quella principale di assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione dal rapporto di lavoro, vi è quella di contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. Anche alle Parti sociali che presiedono i Fondi interprofessionali per la formazione continua è stata offerta la possibilità di riconvertirsi e contribuire ai Fondi di solidarietà, devolvendo a questi lo 0,30%, con l'obbligo di vincolarne una quota parte del finanziamento alle attività di formazione continua, cui sono preposti.

Su questa possibilità sia le Parti sociali che gli attori del sistema di offerta formativa hanno espresso delle riserve, temendo un impoverimento dei finanziamenti destinati alla formazione continua, già di per sé considerati esigui al confronto con gli altri stati comunitari e insufficienti, allo stato attuale, rispetto alla domanda delle imprese, specie nell'attuale contesto di crisi (vedi capitolo III).

Nonostante tutti i Fondi interprofessionali abbiano già realizzato in questi anni iniziative di solidarietà, attraverso forme di sostegno al reddito per i lavoratori temporaneamente sospesi e partecipanti ai corsi di formazione, oppure finanziando progetti formativi per le imprese in difficoltà, si delinea la preoccupazione che questo tipo di intervento possa comportare uno "snaturamento" delle finalità dei Fondi, rendendo meno percepibile ai lavoratori e alle imprese l'importanza della formazione continua.

Per concludere, tra le ultime misure introdotte nel nostro Paese sulla scia delle raccomandazioni comunitarie, si ricorda l'introduzione della Garanzia per i Giovani (o *Youth Guarantee*) e la costituzione di una struttura di missione per il tramite dell'articolo 5 del decreto legge n. 76/2013, convertito con modificazioni con legge n. 99/2013. Con queste, il nostro Paese ha puntato soprattutto ad offrire opportunità di lavoro e formazione ai giovani e a realizzare un sistema di istruzione-formazione-lavoro

il più integrato possibile. Entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, la Garanzia per i Giovani si impegna ad offrire loro un'offerta qualitativamente valida di lavoro, il proseguimento degli studi, un contratto di apprendistato o un posto da tirocinante. Gli obiettivi che si prefigge sono quelli di prevenire gli abbandoni scolastici e promuovere l'inserimento professionale. Lo *Youth Guarantee* chiede innanzitutto di focalizzare l'attenzione sui fabbisogni professionali provenienti dal mercato, sulla validazione e certificazione delle competenze (indipendentemente dal contesto in cui sono state acquisite) ed infine sul rilancio degli istituti giuridici a contenuto formativo. Si tratta quindi di una strategia che ha grandi possibilità di successo in Italia, dato che si inserisce in un contesto di riforma che tutela la formazione e l'integrazione tra istruzione e lavoro. L'unica perplessità che si manifesta è legata al riconoscimento degli apprendimenti non formali ed informali, poiché il sistema nazionale di certificazione delle competenze – disciplinato dal decreto legislativo n. 13/2013 - per come è attualmente strutturato, non è in grado di valorizzare la formazione acquisita in contesti diversi da quelli formali.

4. Gli strumenti nazionali ed europei per il finanziamento del sistema di formazione continua

Nel sistema nazionale di formazione continua sono presenti numerosi strumenti pubblici di finanziamento che trovano il loro presupposto nella normativa europea e nazionale. Si tratta della legge n. 236/1993, della legge n. 53/2000 e di altre risorse, in particolare quelle dei fondi paritetici interprofessionali e del Fondo Sociale Europeo, gestito dalle Regioni.

Nonostante la pluralità di dispositivi, la conoscenza di tali possibilità è preclusa alla maggior parte degli operatori del mercato del lavoro. Il nostro sistema di formazione continua è, infatti, dominato da una logica di funzionamento fondata su separazione, complessità e corporativismo. La separazione è presente tra formazione iniziale e continua, tra le numerose strutture di orientamento presenti nel nostro Paese, tra le strutture di finanziamento, tra i settori professionali. La complessità caratterizza i differenti strumenti normativi che consentono l'accesso alla formazione continua.

Infine, il corporativismo troppo spesso protegge interessi particolari, a discapito di quello generale della collettività.

4.1 La legge n. 236/1993

Passando ad analizzare nello specifico le disposizioni della legge n. 236/1993, essa ha rappresentato per il nostro Paese il primo tentativo di finanziamento pubblico per gli interventi di formazione continua per i lavoratori dipendenti. La legge è stata emanata nel 1993 con l'intento di favorire lo sviluppo di interventi urgenti a sostegno dell'occupazione. In particolare, con l'articolo 9, commi 3 e 3-bis, si è inteso dare attuazione ad una serie di iniziative a carattere nazionale, regionale, provinciale per sostenere le risorse umane presenti all'interno delle imprese private. Si stabilisce che «il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province autonome possono contribuire al finanziamento di interventi di formazione continua».

La portata innovativa dell'intervento del legislatore nazionale riguarda le imprese che, rispetto alla formazione, assumono il ruolo di "agenzie formative" completamente autonome nella gestione del contributo erogato dallo Stato e libere di presentare (o delegare a terzi) progetti formativi.

A tal fine, se si confrontano gli interventi finanziati dalla legge n. 236/1993 con quelli del Fondo Sociale Europeo (Fse), si nota che nel primo caso gli interventi non sono programmati se non dalle stesse imprese, in qualità di agenzie di formazione; mentre gli interventi del Fse sono frutto di una programmazione a livello nazionale o regionale. Un'altra fondamentale differenza è testimoniata dalla modalità di assegnazione delle risorse: quelle a valere sul Fse sono assegnate sulla base di bandi che riprendono le linee di azione dettate dai Programmi Operativi Regionali. Per l'assegnazione delle risorse a valere sulla legge n. 236/1993, invece, occorre far riferimento alle circolari attuative che si limitano a indicare quali destinatari degli interventi i lavoratori del settore privato i cui datori di lavoro versano all'Inps il contributo per la disoccupazione involontaria (pari allo 0,30% del monte salari). Generalmente coincidono con:

- operatori e formatori dipendenti degli enti nazionali di formazione, definiti dalla legge n. 40/1987;
- lavoratori dipendenti di aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale;
- lavoratori dipendenti di aziende che contribuiscono in misura non inferiore allo 0,20% del costo delle attività;
- lavoratori iscritti nelle liste di mobilità;
- soggetti privi di occupazione e iscritti alle liste di collocamento che hanno partecipato ad attività socialmente utili.

Nel corso del tempo, la categoria dei beneficiari si è ampliata fino a includere anche i lavoratori atipici e i soggetti esposti al maggior rischio di esclusione dal mercato del lavoro (lavoratori con contratto ad orario ridotto, modulato o flessibile e a progetto, di collaborazione, lavoratori di qualsiasi impresa privata collocati in cassa integrazione, gli over- 45 anni, lavoratori in possesso del solo titolo di □ licenza elementare o di istruzione obbligatoria), con l'intento di promuovere politiche equitative e di individuare quale *target* principale i soggetti meno coinvolti nelle iniziative di formazione continua.

Da notare, tuttavia, che i lavoratori autonomi, i titolari di Pmi, artigiani e soci di cooperativa sono esclusi dal computo dei destinatari degli interventi ex lege n. 236/1993, non trattandosi di "occupati" soggetti al contributo dello 0,30% (di cui all'articolo 12 della legge 170/1975), ovvero che si trovano in una posizione contrattuale a rischio di perdita del posto di lavoro.

Con l'avvio dei progetti di finanziamento della formazione continua ex lege n. 236/1993 sono state individuate tre linee generiche di intervento: "azioni di sistema", "azioni di formazione per gli operatori degli enti di cui alla legge n. 40/1987" e "azioni di formazione aziendale". Di queste, solo la terza linea di finanziamento è ancora prevista, in quanto meno onerosa per le finanze pubbliche dal momento che, per la realizzazione delle attività formative, è richiesto che le imprese cofinanzino l'intervento con una quota non inferiore al 20% del costo complessivo del progetto.

Le risorse stanziare dal Ministero sono distribuite alle Regioni che provvedono a raccogliere i progetti - individuali, aziendali e pluriaziendali - destinatari di

finanziamento. Tali progetti dovevano essere stati precedentemente oggetto di concertazione tra le Parti Sociali e tra queste ultime e le istituzioni pubbliche a livello nazionale, regionale o locale. Fattispecie quest'ultima che si verifica solo in caso di singolo piano formativo. Questa ha rappresentato la prassi fino al 2003, anno in cui si è dato inizio alla sperimentazione del cosiddetto "Piano formativo" (territoriale, settoriale, aziendale o individuale) concordato tra le Parti Sociali, che è divenuto in seguito il fattore di successo dell'attività dei "Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua".

Recenti modifiche hanno permesso che le risorse possano essere destinate anche al finanziamento di voucher formativi destinati a coinvolgere i soggetti maggiormente esclusi dai processi di formazione, quali: lavoratori in mobilità, in cassa integrazione straordinaria, o comunque interessati da interventi in materia di ammortizzatori sociali; lavoratori atipici; lavoratori sopra i 45 anni.

4.2 I congedi formativi ex lege n. 53/2000, articoli 5 e 6

Con la legge n. 53/2000 - recante disposizioni per il diritto alla formazione e alla cura, per il sostegno della maternità e della paternità [...] - si istituiscono congedi per la formazione (articolo 5) e congedi per la formazione continua (articolo 6). Entrambe le fattispecie introducono un diritto soggettivo dei lavoratori alla formazione. La differenza sostanziale risiede nel fatto che l'articolo 5 non disciplina una formazione finalizzata al lavoro, ma al conseguimento di titoli di studio. Si tratta quindi del soddisfacimento di un interesse personale che può dar luogo – in caso di autorizzazione del datore di lavoro – ad una aspettativa non retribuita. L'articolo 6, diversamente, fa riferimento ad una formazione finalizzata al lavoro a cui i lavoratori accedono per limitare il rischio di espulsione dal mercato del lavoro o di arretramento del proprio status professionale. Si tratta quindi di una formazione spendibile anche al di fuori dal contesto lavorativo di appartenenza, di grande importanza nei casi di evoluzione del mondo del lavoro e di mobilità. La formazione può essere una scelta autonoma del lavoratore o essere predisposta dall'azienda, attraverso i piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali.

4.3 Le iniziative finanziate dal Fondo Sociale Europeo

Fino al varo della riforma dei Fondi Strutturali, avvenuta con la programmazione 1994 - 1999, l'Europa e lo Stato italiano non sono mai intervenuti per finanziare direttamente iniziative formative, ad esempio tramite piani formativi aziendali – fatta eccezione per qualche raro caso. I programmi comunitari rivolti al finanziamento di progetti di formazione continua, in realtà concentravano l'attenzione sull'elaborazione di studi e modelli, e non prevedevano il finanziamento diretto della formazione. Il 1994, quindi, ha rappresentato l'anno della svolta, grazie al varo degli strumenti necessari per co-finanziare gli interventi di formazione aziendale, con risorse pubbliche e della medesima impresa beneficiaria. Si è assistito quindi ad una radicale trasformazione del finanziamento delle operazioni di formazione continua a partire dalla programmazione 2000 - 2006.

La trasformazione è proseguita anche nella successiva (e ancora vigente) programmazione (2007 – 2013) che è stata chiamata a rispondere alle sfide poste da un'Unione allargata a 27 Stati, nonché dalla globalizzazione e dalla forte crescita dell'economia fondata sulla conoscenza. Si è resa necessaria la revisione della politica europea di coesione economica e sociale, per «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità [...] e ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali». Inoltre si è cercato di rispondere alle esigenze emerse con la programmazione 2000 – 2006 legate ad una richiesta di maggiore chiarezza e certezza giuridica.

La necessità di garantire uno sviluppo armonioso del territorio comunitario giustifica che gli interventi strutturali perseguano gli orientamenti delineati dalla riveduta Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e dalla Strategia di Göteborg per lo sviluppo sostenibile, e che le azioni siano focalizzate sulle regioni più svantaggiate.

L'attuale politica di coesione si concentra su tre nuovi e distinti obiettivi: Convergenza (CONV), Competitività regionale e occupazione (CRO), Cooperazione territoriale europea. Si assiste inoltre alla creazione di tre strumenti finanziari (diversamente dai quattro della precedente programmazione): Fondo Sociale Europeo - FSE, Fondo Europeo di Sviluppo regionale FESR, Fondo di coesione. Anche l'impianto

regolativo è innovato e si articola su Orientamenti strategici comunitari per la coesione (OSC), Quadro di riferimento strategico nazionale (QSN), Programmi operativi che si distinguono in nazionali e regionali (PON e POR) in base al soggetto che ne ha la titolarità. (Si parla di PON se l'autorità capofila è il MLPS o il MIUR e di POR se invece è una o più Regioni).

BOX 3

Orientamenti strategici comunitari per la coesione (OSC)

Nel 2006 sono state pubblicate una sorta di linee guida, ovvero gli orientamenti strategici comunitari (OSC) in materia di coesione, per definire il contesto di intervento fondi strutturali, rafforzare i contenuti della politica di coesione e per assicurare la sinergia di quest'ultima con la strategia di Lisbona. In base agli OSC e alle sue tre priorità devono essere indirizzate le risorse dei programmi nazionali e regionali (PON e POR).

Priorità	Contenuto
Orient n. 1	Rendere più attraenti gli SM le Regioni e le città migliorando l'accessibilità dei servizi pubblici, innalzandone la qualità ed il livello e tutelando l'ambiente
Orient n. 2	Promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e l'economia della conoscenza attraverso lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione (SI e tecnologie della comunicazione)
Orient n. 3	Creare nuovi e migliori posti di lavoro migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti in capitale umano

Ognuno dei suddetti tre obiettivi mira a realizzare determinate priorità, comuni per tutti gli Stati membri. Il terzo di questi ("creare nuovi e migliori posti di lavoro per attirare il maggior numero possibile di persone al mercato del lavoro o all'autoimprenditorialità, e al contempo migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentare gli investimenti in capitale umano") è quello più rilevante in termini di sviluppo del capitale umano, poiché è l'unico che favorisce l'incremento degli investimenti in formazione permanente, istruzione, competenze. Più nel dettaglio

promuove:

- Politiche finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e produttività del lavoro;
- Approccio al lavoro basato sul ciclo di vita;
- Lavoro più attraente anche in termini economici per le persone svantaggiate e gli inattivi;
- Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese;
- Rendere più flessibile il mercato del lavoro in relazione alle ristrutturazioni economiche;
- Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze professionali;
- Rafforzare la capacità amministrativa;
- Sostenere la promozione della salute nella popolazione attiva.

In Italia l'attuazione della strategia comunitaria è identificata nel QSN che si sviluppa attorno a quattro "macro-obiettivi", a loro volta suddivisi in dieci "Priorità tematiche", rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione. In altre parole, è così organizzata:

- Quattro macro-obiettivi,
- Dieci Priorità tematiche,
- Obiettivi generali,
- Obiettivi specifici.

I macro-obiettivi si articolano in base al territorio di riferimento come segue:

Macro-obiettivi	Priorità
a) Sviluppare i circuiti della conoscenza	- <u>Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1);</u> - Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2)
b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	- Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3); - Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).
c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	- Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo

		(Priorità 5); - Reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione □(Priorità 7); - Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani □(Priorità 8).
d)	Internazionalizzare e modernizzare	- Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); - Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10)

In particolare, in questa sede, è interessante osservare che la “Priorità 1” è l’unica che riconduce il raggiungimento della competitività nazionale e della coesione sociale alla diffusione di alti livelli di apprendimento permanente. Questa a sua volta è articolata in quattro “Obiettivi generali”, di cui in particolare il numero 1.4 è riconducibile al concetto di adattabilità. Esso, con due degli obiettivi specifici in cui si articola, sostiene le imprese, attraverso il finanziamento di politiche di formazione e di anticipazione, ed i lavoratori con l’indirizzamento del sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori.

Ciò si è tradotto in due PON a titolarità del MLPS, rispettivamente “Governance e azioni di sistema” (GAS) - Obiettivo 1 e Obiettivo 2, i quali hanno rappresentato una importante sfida per le politiche per le risorse umane e per l’occupabilità, in quanto sono stati in grado di diffondere gli standard minimi nazionali professionali, di certificazione delle competenze e di standard formativi, ed inoltre di facilitare la riduzione dei forti ritardi delle regioni Convergenza grazie ad un maggior rafforzamento e coinvolgimento delle istituzioni del mercato del lavoro (PA e Parti Sociali).

Il PON GAS è stato organizzato in “Assi di intervento” coerentemente con le priorità su menzionate. L’asse A – Adattabilità è finalizzato a contribuire ad accrescere l’adattabilità dei lavoratori delle imprese degli imprenditori e promuovere l’innovazione organizzativa dei contesti lavorativi. Da questo discendono ulteriori priorità che mirano a potenziare i diversi sistemi di monitoraggio del mercato del lavoro e dell’occupazione, e, da un punto di vista del *lifelong learning*, a favorire il coinvolgimento delle Pmi e dei lavoratori meno qualificati.

Inoltre, va segnalato che la crisi economica globale ha influito fortemente sugli interventi promossi nell’ambito dei PON GAS nel corso del 2009. Il Ministero del Lavoro ha messo in atto una strategia volta a migliorare l’occupabilità, a facilitare la ri-

occupabilità dei lavoratori in esubero al fine di evitare la disoccupazione di lunga durata. Questa si è perfettamente integrata con quanto statuito con l'accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome, del 12 febbraio 2009, il quale ha previsto l'erogazione di una somma di 8 mila milioni di euro da destinare nel biennio 2009-2010 ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. In questo contesto, gli interventi attuati nell'ambito del PON sono rientrati a pieno titolo negli interventi del piano di contrasto alla crisi economica: PON Azioni di sistema *Welfare to work*. Questo intervento ha previsto la condivisione di informazioni sui lavoratori percettori di ammortizzatori sociali (tramite una banca dati condivisa) a cui nel corso degli anni sono stati somministrati percorsi formativi per il reinserimento (le cosiddette politiche di *welfare to work*). Si è quindi assicurato l'effettivo collegamento fra misure attive e misure passive.

Si è cercato inoltre di favorire il reimpiego delle categorie più deboli all'interno del mercato del lavoro, offrendo loro un supporto alla progettazione e gestione di azioni di reimpiego. Le azioni in particolare sono state rivolte a lavoratori espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi, a inoccupati e disoccupati di lunga durata.

Gli obiettivi di convergenza e competitività regionale e occupazione rappresentano le vie per lo sviluppo dei sistemi regionali che realizzano forme di integrazione tra le diverse fonti di finanziamento della formazione continua.

4.4 L'integrazione tra i vari strumenti pubblici e privati di finanziamento della formazione

L'Italia ha registrato un ritardo notevole rispetto agli altri Stati europei per la realizzazione di un proprio sistema di formazione coeso. La pluralità normativa e le diverse linee di intervento che si sono susseguite negli anni hanno prodotto un corpus di interventi segmentato per *target* di lavoratori e decentrato sui territori che con il passare del tempo hanno sempre più esacerbato la frammentazione.

A fronte della necessità di favorire uno sviluppo competitivo del sistema formazione italiano, si è iniziata a percepire l'esigenza di integrare gli strumenti di supporto alla formazione a partire dal 2000, con la nascita dei Fondi paritetici

interprofessionali. Tuttavia, formalmente, è dal 2007, con la sottoscrizione dell'Accordo tripartito tra Ministero del Lavoro, Parti Sociali e Regioni che si inizia ad affermare il concetto di armonizzazione del sistema di formazione e di integrazione dell'attività dei vari soggetti, che a vario titolo, sostengono la formazione continua.

In realtà, il carattere di necessità del processo di integrazione è stato sottolineato per la prima volta dalla sentenza della Corte Costituzionale del 28 gennaio 2005 n. 51, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 47-48 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003), a causa della mancata previsione di strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni. Tale sentenza riveste una particolare importanza nella definizione dei rapporti tra i due soggetti in materia di formazione poiché si pone al centro di un percorso di decentramento finalizzato a realizzare «una forte integrazione tra politiche diverse: del lavoro, della formazione e del diritto allo studio» con l'attribuzione della piena potestà legislativa in materia di formazione in capo alle Regioni. Per un approfondimento, si rinvia al capitolo II del presente lavoro di tesi.

Da un punto di vista operativo, si è dovuto attendere il 2008 per realizzare concretamente l'integrazione indicata nell'accordo del 2007. A fronte della crisi economico-finanziaria, infatti, è stato necessario destinare parte delle risorse a disposizione degli strumenti di politica attiva (tra cui i finanziamenti delle iniziative destinate alla formazione continua) a sostegno degli interventi anti-crisi. In questa direzione si è orientato il legislatore che, a partire dal 2009, ha permesso un allargamento degli ambiti di intervento e del *target* di riferimento della legge n. 236/1993, del Fondo Sociale Europeo e dei Fondi Paritetici Interprofessionali.

L'obiettivo principale che si è inteso perseguire con tale integrazione è evitare la concentrazione degli interventi su analoghi *target* di beneficiari e, allo stesso momento, realizzare un allargamento della platea dei medesimi. In base a tale logica, i diversi soggetti hanno agito secondo una complementarità di azione che permette che ciascuno di essi agisca su un gruppo di destinatari specifico all'interno di una cornice condivisa attraverso una intesa tra le parti.

La tabella che segue riepiloga l'evoluzione degli strumenti a disposizione del sostegno della formazione continua dal 2007 al 2012. In essa si analizzano le tipologie di lavoratori e le risorse finanziarie che provengono prevalentemente dal gettito dello

0,30% del monte salari lordo dei dipendenti dei settori economici privati.

Tabella 3 – Fonti e target per la formazione continua dei lavoratori

Fonti finanziarie	Dispositivi normativi originari	Soggetti gestori delle risorse	Valore finanziario annuo destinato al sostegno alla FC (stima al 2012)	Tipologia di lavoratori destinatari di supporti alla formazione previsti dalla normativa del 2007	Tipologia di lavoratori destinatari di supporti alla formazione previsti dalla normativa del 2012
Quota dello 0,30 reddito lordo dei lavoratori privati	Legge n. 236/1993	Regioni e Provincie autonome	75 mln	- Lavoratori coinvolti in processi di mobilità, collocati in CIGS - Lavoratori con contratti atipici - Dipendenti del settore privato (esclusi lavoratori dei servizi pubblici locali e del settore agricolo)	- Lavoratori percettori di ammortizzatori (anche in deroga) o destinatari anche di sola indennità (politica passiva) - Lavoratori comunque colpiti dalla crisi (anche disoccupati) - Dipendenti del settore privato (incluso settore agricolo)
Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1 co. 7 d.lgs. n. 148/1993 convertito con l. n. 236/1993	Legge n. 53/2000	Regioni e Provincie autonome	14,8 mln	Lavoratori occupati (ma in realtà solo ai dipendenti privati)	Lavoratori occupati – anche con interventi in funzione anticrisi (di fatto le risorse sono affidate dalle regioni ai soli dipendenti privati)
Diverse fonti tra cui quota dello 0,30 reddito lordo dei lavoratori privati	FSE	Regioni e Provincie autonome (e Provincie con delega sulla FC)	400 mln (asse adattabilità, stima annua)	Tutti i lavoratori sia dipendenti che indipendenti	Tutti i lavoratori pubblici e privati inclusi indipendenti (dal 2009 la maggior parte delle risorse sono destinate a iniziative di formazione per i lavoratori con trattamenti di sostegno al reddito in deroga)
Quota dello 0,30 reddito lordo dei lavoratori privati	Legge n. 388/2000	Fondi paritetici interprofessionali	450 mln (stima risorse destinate alla sola FC)	Lavoratori dipendenti del settore privato	-Lavoratori dipendenti del settore privato - Collaboratori a contratto - Apprendisti - Lavoratori beneficiari di misure a contrasto della crisi

Fonte: D. Premutico, P. Richini, *L'integrazione delle politiche e degli strumenti per la formazione continua*, Isfol, Roma, 2013

Sebbene nel corso degli anni si realizzi un effettivo ampliamento della platea dei beneficiari, non è possibile comprendere se si sia contestualmente verificato un incremento nel volume delle risorse disponibili per la formazione continua. Inoltre, si può notare come la logica di complementarità di azione perda di significato nel momento in cui due o più strumenti destinano i propri interventi a beneficiari uguali o simili. Infine, l'intervento dei suddetti strumenti in situazioni di emergenza e crisi (ad esempio cassa integrati □in deroga) sottrae risorse alla formazione, come dimostra la modifica al *target* di riferimento e lo spostamento di risorse dalla 236/93 alla copertura delle indennità dello stato di cassa integrazione e mobilità in deroga (in rosso in Tabella 3).

L'Accordo Tripartito tra Ministero del Lavoro, Regioni, Province autonome e Parti Sociali del 17 aprile 2007 ha agito nella direzione della ricerca di un quadro di finalità condivise dalle istituzioni pubbliche competenti e dalle Parti Sociali. Ha promosso, infatti, la nascita di un sistema nazionale di formazione continua progressivamente ordinato, non concorrenziale ma sinergico, coerente ed integrato nel quale operano le pubbliche istituzioni, le Parti Sociali e i Fondi Paritetici Interprofessionali in stretta collaborazione tra loro e nell'ambito di strategie territoriali che convergono verso l'obiettivo di un innalzamento delle competenze e delle conoscenze dei lavoratori e delle imprese. Letteralmente l'accordo recita: «il sistema nazionale di formazione continua nella sua attuale configurazione si esplica in un insieme di iniziative plurime, spesso disgiunte e concorrenti che abbisognano di un coordinamento e di una programmazione unitaria, a cui partecipino tutti i soggetti interessati: le Regioni e le Province Autonome, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Parti Sociali». Tale approccio all'integrazione degli strumenti di finanziamento, definito dagli studiosi della materia, "macro-sistemico", ha portato, tra la fine del 2007 e il 2008, alla stipula di Accordi diretti tra alcune Regioni del Centro Nord e le Parti Sociali.

Volendo focalizzare l'attenzione sulle prime forme di integrazione spontanea degli strumenti di finanziamento della formazione a livello regionale, si nota che nel biennio 2007 – 2008 sono stati realizzati vari accordi regionali che hanno ricalcato i contenuti dell'accordo tripartito del 2007 coinvolgendo le risorse del Fondo Sociale Europeo, della legge 236/1993 e della legge 53/2000. Le regioni che si sono attivate sono: Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Liguria, Marche, Umbria, Campania, Puglia. Tali

accordi, con caratteristiche simili, non hanno avuto una diretta natura operativa e hanno istituito, generalmente, Osservatori ad hoc o Tavoli comuni per la condivisione di informazioni utili alla programmazione delle attività.

Nel corso degli anni, e più precisamente tra il 2008 ed il 2012, si sono susseguite ulteriori iniziative normative tra Regioni (o Province), Parti Sociali o singoli fondi interprofessionali, volte a favorire interventi integrati di politiche attive e passive a contrasto della crisi, generalmente rivolti a lavoratori in cassa integrazione, in mobilità o con contratti a termine. I progetti sono stati avviati in Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Marche e Sicilia, oltre che in alcune Province di queste stesse Regioni.

Nella tabella seguente sono schematizzate le tre esperienze più significative di integrazione, quelle di Regione Toscana, Lombardia e Provincia di Genova.

Tabella 4 Esperienze di integrazione degli strumenti di formazione continua in alcune Regioni e Comuni italiani nel 2012

Esperienze di integrazione	Impegno da parte dell'Amministrazione				Impegno da parte dei Fondi		
	Fonte di finanziamento	Target coperto	Veicolo di finanziamento	Importo	Target coperto	Veicolo di finanziamento	Importo
Regione Toscana	FSE	Titolari di impresa e collaboratori di imprese aderenti ai Fondi coinvolti	Avviso per la presentazione di piani aziendali	2,1 milioni (circa 2/3 del contributo totale)	Imprese aderenti e target previsti dalla normativa del 2008	Secondo le prassi di finanziamento dei Fondi (prevalente la modalità di Avviso per il finanziamento di piani di formazione)	Circa 1 milione (un terzo del contributo totale)
Regione Lombardia	236/93	Titolari di impresa e imprese non aderenti ai Fondi coinvolti	Conferimento attraverso atto pubblico delle risorse ai Fondi	Circa 6 milioni (50% del contributo totale)	Imprese aderenti e target previsti dalla normativa vigente	Piani formativi attraverso Avvisi dei Fondi	Circa 6 milioni (50% del contributo totale)
Provincia di Genova	FSE	Dipendenti delle imprese coinvolte	Avviso per il conferimento di risorse ai Piani di fattibilità e ai piani di formazione discendenti	Circa 1 milione (importo preventivato)	Imprese aderenti ai fondi e target previsti dalla normativa vigente	Avvisi e/o Conto aziendale in relazione alle disponibilità del momento	Non esattamente quantificabile (inferiore rispetto all'importo dell'amministrazione)

Fonte: D. Premutico, P. Richini, *L'integrazione delle politiche e degli strumenti per la formazione continua*, Isfol, Roma, 2013

I tre casi si differenziano profondamente a partire dai *target* di riferimento (lavoratori e imprese) fino alla fonte di finanziamento. Infatti, se la provincia di Genova non ha specificato nessuna regola sui lavoratori e imprese che potevano essere coinvolti nella sperimentazione, Toscana e Lombardia hanno al contrario fissato criteri specifici allo scopo di evitare sovrapposizioni.

Ciò influenza il ruolo che i fondi interprofessionali sono chiamati a svolgere: se per Genova hanno come unico scopo quello di meri erogatori di finanziamento, negli altri due casi le Parti Sociali - in qualità di rappresentanti dei fondi stessi – sono chiamate a intervenire direttamente nella sperimentazione all'interno dei Comitati tecnico-scientifici.

Da notare tuttavia che nei tre casi considerati, la modalità di utilizzo delle risorse finisce per avere un effetto “addizionale”, legato al fatto che le imprese iscritte ai fondi interprofessionali partecipano delle loro prestazioni sia in maniera “tradizionale” sulla base degli Avvisi, che all'interno della sperimentazione. Questo, in un contesto di esiguità di risorse, fa sì che ad altre imprese non iscritte ad alcun fondo, siano sottratte risorse.

Un ulteriore elemento di analisi del modello di integrazione riguarda la possibilità di finanziare la formazione contemporaneamente oppure no, pur in presenza di destinatari di diversa natura. Nel caso della regione Lombardia l'intervento contemporaneo è possibile, ad esempio su imprenditori e dipendenti, poiché i fondi interprofessionali e la Regione finanziano un unico piano che contiene tutte le caratteristiche di integrazione (Atto pubblico). Negli altri due casi, manca il coordinamento tra avvisi dei fondi e finanziamento dei piani di formazione da parte della Regione o Provincia.

Il principio del coordinamento ed integrazione tra i vari strumenti normativi esistenti in Italia sarà approfondito nel prosieguo del presente lavoro, con un focus specifico sui fondi paritetici interprofessionali. Nei capitoli che seguono saranno analizzati questi strumenti, la loro evoluzione storica e, in generale, le loro principali caratteristiche, per poi indagare i loro Avvisi, al fine di valutarne l'efficacia. Si cercherà, quindi, di mettere in risalto - con l'analisi della loro recente attività - la capacità di questi strumenti di favorire l'aggiornamento e accrescimento del bagaglio di conoscenze e competenze professionali dei lavoratori beneficiari, soprattutto nel caso dei destinatari di ammortizzatori sociali.

Capitolo II - I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI

SOMMARIO: 1. Il ruolo dei fondi interprofessionali nel sistema nazionale di formazione continua; 2. Inquadramento storico dei fondi paritetici interprofessionali: la fase iniziale; 2.1 Nascita, scopo e funzioni; 2.2 Finanziamento e controlli; 2.3 Il dibattito sulla natura giuridica dei fondi interprofessionali; 2.4 Il dibattito sulla natura giuridica dei fondi interprofessionali; 3. I fondi interprofessionali come strumento di contrasto alla crisi nel quinquennio 2008 – 2012; 3.1 Le misure attive nel biennio 2008 – 2009; 3.2 Le linee guida per la formazione nel 2010; 3.3 Il coinvolgimento dei fondi interprofessionali ad opera del Testo Unico dell'apprendistato; 3.4 Il mancato coinvolgimento dei fondi interprofessionali nella certificazione delle competenze; 4. L'offerta dei fondi interprofessionali; 4.1 La centralità dei piani formativi; 4.2 Una indagine sulle attività formative finanziate attraverso i fondi interprofessionali nel biennio 2012 – 2013; 5. La valutazione della strategia formativa anticrisi.

1. Il ruolo dei fondi interprofessionali nel sistema nazionale di formazione continua

La costituzione dei fondi paritetici interprofessionali - quali organismi bilaterali, espressione delle parti sociali - si è realizzata ad opera della legge finanziaria del 2000, con la quale il legislatore ha dato un forte impulso alla organizzazione della formazione dei lavoratori coerentemente con i fabbisogni professionali dell'impresa. La legge ha realizzato un cambiamento di *policy* rilevante nel sistema della formazione continua. Per la prima volta, ingenti risorse pubbliche sono state affidate a soggetti privati e, in particolare, alle parti sociali nella loro espressione bilaterale, per la promozione e il sostegno all'occupabilità. Ciò ha portato alla definizione di un nuovo sistema di regole per l'accesso alla formazione con caratteristiche proprie, diverse da quanto precedentemente sperimentato con il Fondo Sociale Europeo, la legge n. 236/1993 e la legge n. 53/2000.

Come strumenti di politica attiva, i fondi nascono per armonizzare e potenziare il sistema formativo e contestualmente affidare la gestione e l'indirizzo dell'attività formativa alle organizzazioni di rappresentanza in maniera paritetica.

Fin dai primi anni successivi alla loro regolamentazione, hanno assistito ad un ampliamento del loro ambito di operatività nel campo degli interventi di sostegno al reddito e dell'integrazione delle politiche per il mercato del lavoro (ad opera dell'Accordo Stato, Regioni e Province Autonome del febbraio 2009 e legge n. 2/2009), che li ha resi di fatto attori co-primari (insieme agli enti bilaterali e alle Regioni) delle politiche passive (si veda più estesamente §2 e §3).

Successivamente, nel 2010, il Governo, al fine di percorrere una nuova strada per sostenere la formazione dei lavoratori durante la crisi, ha sottoscritto l'intesa del 17 febbraio 2010 con Regioni e parti sociali - le cd. *Linee guida per la formazione nel 2010*. L'Accordo, in soli cinque punti, ha collocato i fondi interprofessionali al centro del sistema nazionale della formazione continua, come veri e propri "cervelli della formazione" e non come "bancomat", o meri erogatori di risorse finanziarie. Seguendo le indicazioni delle linee guida, i fondi sono diventati strumento di supporto alla definizione di standard professionali e di verifica, nonché enti certificatori della formazione.

Il ruolo dei fondi interprofessionali è stato poi ulteriormente valorizzato nel campo delle politiche attive dalla disposizione di cui all'articolo 2, primo comma, lettera e) del decreto legislativo n. 167/2011 (cd. *Testo Unico dell'apprendistato*), che ha ammesso, per la prima volta, la «possibilità di finanziare i percorsi formativi aziendali degli apprendisti per il tramite dei fondi paritetici interprofessionali [...] anche attraverso accordi con le Regioni». Tale possibilità è stata in seguito confermata anche dall'articolo 10 del decreto legge n. 138/2011 *Misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo* (poi convertito con la legge n. 148/2011) che ha autorizzato i fondi interprofessionali a «utilizzare parte delle risorse a essi destinati per misure di formazione a favore di apprendisti e collaboratori a progetto». Si è realizzata così una sorta di solidarietà generazionale che contiene in sé le caratteristiche per ridurre il divario di trattamento esistente tra *insider* e *outsider* del mercato del lavoro (cifra *infra* §3.2 e §3.3).

Nel 2012 e 2013 si è realizzata un'inversione di rotta dovuta essenzialmente all'urgenza di reperire risorse finanziarie per assicurare la copertura della cassa integrazione in deroga. Dapprima è stata prevista la possibilità di far confluire le risorse dei fondi interprofessionali (il gettito dello 0,30% dei datori di lavoro) nei fondi di

solidarietà bilaterali sulla base di accordi tra le parti sociali (legge n. 92/2012) e poi, data l'inerzia delle stesse, dopo una proroga delle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in deroga, si è deciso di trattenere dai fondi interprofessionali una quota consistente del gettito derivante dallo 0,30% (decreto legislativo n. 54/2013). Tale disposizione sarà oggetto di analisi nel capitolo III.

In conclusione, dal 2001 ad oggi, si è assistito ad un'evoluzione del quadro giuridico di riferimento dei fondi interprofessionali che ha portato ad un rafforzamento e ampliamento del loro ruolo, nella prospettiva di integrazione tra il mercato del lavoro, le politiche passive del lavoro e la formazione.

Tuttavia tale trasformazione ha comportato una profonda incertezza relativamente al ruolo e alle attività che i fondi sono chiamati a svolgere, anche in ragione della previsione contenuta nel recente decreto legislativo n. 54/2013.

Ecco perché l'analisi degli scenari evolutivi che sarà svolta nei prossimi paragrafi non potrà prescindere dai contributi dei principali attori maggiormente influenti nel panorama del *lifelong learning*: le parti sociali (Fisascat, Confprofessioni) e i fondi interprofessionali (Fondoprofessioni).

2. Inquadramento storico dei fondi paritetici interprofessionali: la fase iniziale

I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua sono il risultato di un lungo processo evolutivo. C'è chi va a ritroso fino agli anni '90 per trovare nell'articolo 9 della legge n. 236/1993 il fondamento giuridico per la nascita dei fondi. Chi invece lo ritraccia nel *Protocollo tripartito sul costo del lavoro* del 23 luglio dello stesso anno. Chi invece risale al pacchetto Treu del 1997 (legge n. 196/1997 attuativa del Patto del lavoro del 24 settembre 1996) e infine chi preferisce rifarsi al successivo *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*, cosiddetto *Patto di Natale*, del 22 dicembre 1998.

Dietro ognuno di questi atti è rinvenibile la volontà innovativa del legislatore in materia di formazione.

Ad esempio, la legge n. 236/1993 aveva previsto la possibilità di affidare il monitoraggio del sistema formativo agli enti bilaterali, quali enti in possesso del bagaglio di esperienze e conoscenze atte a conoscere i contesti produttivi, le esigenze

dei lavoratori e i problemi dei datori di lavoro. In altre parole, gli unici soggetti in grado di “leggere” le caratteristiche dei diversi profili professionali ed identificarne i contenuti nei vari settori e comparti produttivi (articolo 9, comma 1). Inoltre aveva disciplinato gli interventi del “Fondo unico per la formazione professionale” (comma 5 del medesimo articolo), aveva statuito il finanziamento di attività formative dedicate ai dipendenti di aziende beneficiarie dell’intervento straordinario di integrazione salariale, ai lavoratori in mobilità, ai disoccupati, ai lavoratori iscritti nelle liste di collocamento (commi 3 e 3-bis) e aveva previsto un sistema di cofinanziamento delle iniziative formative che prevedeva un contributo da parte del datore di lavoro non inferiore al 20% del costo complessivo.

Nel Patto per il lavoro sottoscritto da Governo e parti sociali il 24 settembre 1996, si può invece rintracciare un primo riferimento ai fondi interprofessionali, in ragione dell’esplicita scelta del legislatore nazionale di «[...] sviluppare la formazione continua con l’attribuzione graduale ed integrale del contributo dello 0,30% con la partecipazione delle parti sociali [...]». Partecipazione poi concretizzata dall’articolo 17 della legge n. 196/1997 con il trasferimento delle risorse derivanti dal predetto gettito ai fondi nazionali di tipo privatistico: i fondi interprofessionali.

Ai fini dell’individuazione dell’anno di nascita dei fondi interprofessionali, è degna di nota anche la circolare ministeriale 19 marzo 1998, n. 37 con cui sono state definite le caratteristiche e le condizioni dei progetti di formazione aziendale destinati ai lavoratori dipendenti. A conferma dell’importanza della medesima circolare, è la definizione - qui inclusa - di “azioni di formazione individuale” quali «interventi finalizzati al bilancio e allo sviluppo delle competenze possedute da lavoratori dipendenti, sulla base dei progetti elaborati da singoli lavoratori che possono utilizzare l’assistenza tecnica di centri di orientamento e di formazione professionale individuati dalle Regioni e dalle Province autonome». Tale espressione non si limita solo a fornire un chiarimento di cosa debba intendersi con azioni di formazione individuale, ma rappresenta il momento di apertura e superamento dei limiti imposti da una concezione episodica della formazione, che vedeva quale unico obiettivo dei corsi di formazione il soddisfacimento di fabbisogni professionali individuali e temporanei.

Alla luce di ciò, si comprende il motivo per cui, forse sulla scia dell’intervento sopra menzionato e per rispondere in maniera migliore ai fabbisogni del sistema

produttivo, la finanziaria del 2001 abbia introdotto un sistema di finanziamento della formazione gestito direttamente dalle parti sociali e sotto il controllo diretto del Ministero del lavoro. Questo sistema avrebbe dovuto gradualmente sostituire gli interventi nazionali (a valere sulle leggi n. 236/1993, n. 53/2000) e favorire gli interventi del Fondo Sociale Europeo (cifra capitolo I).

2.1 Nascita, scopo e funzioni

Con l'articolo 118 della legge finanziaria del 2001, il legislatore ha conferito a soggetti privati e, più nello specifico, a formazioni sociali qualificate (i fondi interprofessionali) funzioni aventi rilevanza pubblica, allo scopo di soddisfare l'esigenza di preservare e valorizzare l'autonomia di imprese e lavoratori nella formazione continua, senza per questo lasciare la formazione ai soli meccanismi pubblici o solo a quelli basati sull'iniziativa dei singoli.

La natura bilaterale di tali enti è stata fondamentale in tale scelta. Essa realizza un perfetto bilanciamento degli interessi – talvolta contrastanti – di imprese e lavoratori nel campo dei contenuti e delle modalità formative, ed è in grado di creare le condizioni favorevoli per un sistema di formazione atto a fornire le competenze necessarie ai lavoratori.

Per assicurare il corretto bilanciamento degli interessi, il legislatore ha attribuito ai fondi una struttura paritetica coinvolgendo le sigle sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'ambito della programmazione dell'attività formativa e nella facilitazione dell'accesso alle risorse.

La normativa prevede espressamente che le organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale maggiormente rappresentative possano costituire, attraverso accordi interconfederali, fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Laddove con il carattere di “maggior rappresentatività” si fa riferimento alle associazioni presenti su tutto il territorio nazionale, non limitate solo ad alcune categorie di lavoratori e con un'apprezzabile consistenza numerica in termini di iscritti (ovvero i soggetti rappresentati).

I fondi hanno carattere interprofessionale. Possono essere istituiti nei settori

economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato (quelli con il maggior numero di occupati), ma anche in ambiti diversi (è questo il caso di Fondoprofessioni e Fond.E.R.) e per figure professionali specifiche (come quadri e dirigenti). In altre parole, sebbene i normali destinatari degli interventi dei fondi interprofessionali siano i lavoratori delle imprese che versano il contributo aggiuntivo per la disoccupazione involontaria pari allo 0,30%, è espressamente prevista la possibilità di costituire fondi *ad hoc* per i dirigenti sulla base di accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative (articolo 118, comma 1). Di conseguenza, rimangono esclusi dalla platea di riferimento dei fondi interprofessionali solo i lavoratori per cui non è versato il contributo dello 0,30% aggiuntivo per l'assicurazione obbligatoria.

Nel caso in cui i lavoratori dipendenti non siano iscritti ad alcun fondo interprofessionale (qualora il datore di lavoro non comunichi alcuna adesione), lo 0,30% viene mantenuto presso l'Inps e va a cofinanziare gli interventi del Fondo Sociale Europeo o a finanziare le casse del Fondo nazionale per la formazione continua. Da ciò discende la doppia natura delle risorse del Fondo: privata come gestione e pubblica per le proprie origini "previdenziali" (come vedremo nel § 2.4).

Il primo comma dell'articolo 118 della legge n. 388/2000 attribuisce ai fondi il potere di finanziare, in tutto o in parte, piani formativi aziendali, territoriali e individuali preventivamente sottoscritti dalle parti sociali e di cui beneficeranno i dipendenti delle imprese aderenti. Si delinea quindi un nuovo sistema di formazione continua, configurato secondo una logica mutualistica, gestito dalle parti sociali e soggetto alla costante vigilanza del Ministero del lavoro.

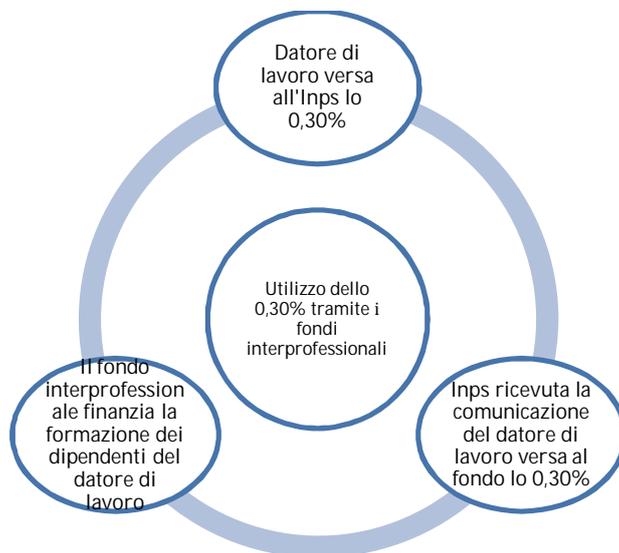
2.2 Finanziamento e controlli

Il meccanismo di finanziamento dei fondi interprofessionali è semplice ed è garantito dall'adesione volontaria dei datori di lavoro ad uno dei fondi esistenti, senza alcuna limitazione relativa al settore economico di appartenenza.

Il contributo, pari allo 0,30% della massa salariale lorda, rappresenta una quota di quello che i datori di lavoro versano complessivamente all'Inps per ognuno dei propri

dipendenti (a tempo determinato e indeterminato) a titolo di contributo contro la disoccupazione involontaria (1,61% della massa salariale lorda). La quota dello 0,30% di tale importo è dedicata alla formazione.

Grafico 5 Finanziamento dei fondi paritetici interprofessionali



Fonte: elaborazione propria

Dal 2003 i datori di lavoro possono scegliere se lasciare all'Inps i contributi versati per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria (così come indicato dall'articolo 25 della legge n. 845/1978) o se trasferirli al fondo interprofessionale prescelto. In sostanza con l'adesione ad un fondo, l'obbligo contributivo permane, ma cambia destinazione.

La legge ha demandato all'Inps il compito di disciplinare le modalità di adesione ai fondi, la riscossione della relativa contribuzione e il successivo trasferimento delle risorse al fondo specifico a cui il datore di lavoro ha aderito.

In merito alla concreta modalità di adesione, fino a dicembre 2009, la procedura prevista richiedeva la compilazione del modello cartaceo di denuncia contributiva DM 10/2. A decorrere da gennaio 2010, invece, per comunicare la propria adesione, occorre utilizzare il modello di "DenunciaAziendale" del flusso Uniemens aggregato. I datori di lavoro interessati devono entrare nella sezione "FondoInterprof" e lì selezionare l'opzione "Adesione" ed il codice di adesione relativo al fondo prescelto, contestualmente all'indicazione del numero di dipendenti (quadri, impiegati e operai)

interessati all'obbligo contributivo. Effettueranno quindi il versamento all'Inps, la quale bimestralmente lo trasferirà al fondo prescelto.

L'adesione ai fondi è revocabile: ha validità annuale e si intende tacitamente prorogata, salvo disdetta. In una fase iniziale, l'adesione ai fondi era regolata dalla circolare Inps n. 67/2005 che ne fissava il termine ultimo al 31 ottobre di ogni anno, con effetti a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo. Con la circolare Inps del 1° ottobre 2009 n. 107, tale limite è stato rimosso. I datori di lavoro sono liberi di comunicare l'adesione in qualunque momento dell'anno solare, con effetti finanziari e contributivi a decorrere direttamente dal periodo di paga nel quale l'adesione è stata effettuata.

Nonostante l'indubbio vantaggio derivante dalla maggiore flessibilità dei termini dell'iscrizione ai fondi, la novità principale disposta dalla circolare n. 107 attiene la possibilità di "migrare" da un fondo autorizzato ad un altro: la cosiddetta "portabilità". Questa, già esistente fin dalla prima istituzione dei fondi, è stata ampliata dalla circolare che ha ammesso la possibilità - nel rispetto delle condizioni di legge - di trasferire ad un nuovo fondo il 70% del totale delle somme confluite nel triennio antecedente al fondo in precedenza scelto, al netto dell'ammontare eventualmente già utilizzato per il finanziamento dei propri piani formativi. L'esercizio di tale azione è sottoposto tuttavia a delle limitazioni: il trasferimento delle risorse non può riguardare le Pmi, l'importo da trasferire deve essere almeno pari a 3.000 euro e non deve riferirsi a quote versate in periodi antecedenti il 1° gennaio 2009. Ciò non esclude che nel regolamento interno dei singoli fondi possano essere previste ulteriori clausole che comunque non possono impedire l'esercizio della libertà di scelta del fondo.

Il meccanismo della portabilità ha introdotto in un mercato chiuso e protetto quale quello dei fondi interprofessionali un elemento di concorrenza che potrebbe essere all'origine di un maggiore dinamismo dell'intero sistema. Ciò è dimostrato dal fatto che la mobilità ha finora riguardato oltre 85.000 imprese, pari al 10% degli aderenti, di cui 30.000 solo nell'ultimo anno.

Tabella 5 Termini operativi di portabilità

Norma generale	«Possibilità di trasferire ad un nuovo fondo il 70% del totale delle somme confluite nel triennio antecedente al fondo in precedenza scelto, al netto dell'ammontare eventualmente già utilizzato per il finanziamento dei propri piani formativi».
Procedura	La revoca da un fondo e l'adesione ad un altro si realizzano mediante il modello DM10 durante tutto l'anno solare e la decorrenza della scelta è a partire dal mese di decorrenza del DM10. La responsabilità del

	<p>trasferimento delle somme è in capo ai singoli fondi. Le imprese interessate alla mobilità devono inserire nel DM10 il codice di revoca "REVO" e/o "REDI" del fondo precedente scelto ed includere il codice del nuovo fondo al quale vogliono aderire.</p>
<p>Quali imprese possono usufruire della portabilità</p> <p>Requisiti</p>	<p>«Il trasferimento delle risorse non può riguardare le aziende che, in ciascuno dei tre anni precedenti, rispondono alla definizione comunitaria di micro e piccole imprese di cui alla raccomandazione dell'Unione Europea n. 2003/361/CE».</p> <p>In altre parole possono richiedere la portabilità:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le imprese con più di 49 dipendenti, • con un importo da trasferire per tutte le posizioni contributive del datore di lavoro interessato pari almeno pari a 3.000 euro • che abbiano effettuato contestualmente la revoca dal fondo di appartenenza e l'adesione al nuovo fondo • le quote oggetto di trasferimento non possono essere riferite a periodi antecedenti al 1° gennaio 2009.
<p>Modalità di corresponsione della portabilità</p>	<p>Il fondo di origine trasferisce al nuovo fondo il 70% dell'importo al netto dell'ammontare eventualmente utilizzato entro 90 giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'impresa ed, eventualmente, gli eventuali versamenti residui pervenuti dall'INPS per il periodo dal 1° gennaio 2009 alla data della revoca.</p>

Fonte: elaborazione su dati Fonditalia

Il legislatore ha lasciato libere le parti costituenti di determinare la struttura dei fondi. Essi possono avere natura di associazioni non riconosciute ex articolo 36 del codice civile, oppure di soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi dell'articolo 12 del codice civile e disciplinati dal d.P.R. n. 361/2001. In entrambi i casi devono avere carattere nazionale, pur ammettendo l'esistenza di articolazioni regionali o territoriali.

La costituzione dei fondi avviene a seguito di un accordo tra le parti sociali che deve essere successivamente approvato dal Ministero del lavoro, che oltre a questa, svolge anche altre importanti funzioni, quali quelle di:

- autorizzazione all'avvio della attività di ogni singolo fondo, previa verifica della conformità alle finalità di Legge dei criteri di gestione, degli organi e delle strutture di funzionamento dei fondi medesimi e della professionalità dei gestori. Per ottenere l'autorizzazione ministeriale, i fondi devono presentare un POA – Piano operativo di attività - che, in base alla Circolare del Ministero del lavoro n. 36/2003, deve indicare: obiettivi perseguiti dal fondo, attività programmate; piano finanziario biennale; criteri per l'individuazione dei soggetti chiamati a realizzare i piani formativi; modalità organizzative del fondo; procedure di gestione e modalità di controllo dei Piani formativi.
- vigilanza e monitoraggio sulla corretta gestione dei fondi,

- commissariamento sui fondi che non si dimostrano in regola con i principi di gestione delle risorse dello 0,30%;
- valutazione dei risultati raggiunti dai singoli fondi, tramite l'Osservatorio per la formazione continua.

In particolare, come indicato dalla circolare ministeriale n. 25 del 20 giugno 2013, «le attività di verifica sul sistema di gestione e controllo, riguardano:

- l'organizzazione in ordine all'adeguatezza del modello organizzativo rispetto alle attività da svolgere e alla segregazione delle funzioni nell'ambito del fondo;
- la gestione, il cui obiettivo dell'analisi è verificare se il fondo abbia adottato un insieme di procedure operative di attuazione, gestione e controllo idonee allo svolgimento delle attività formative ed al raggiungimento degli obiettivi prefissati in fase di programmazione;
- la rendicontazione, tesa a valutare se, attraverso l'analisi delle relative procedure, il fondo sia in grado di dimostrare una situazione veritiera e corretta delle risorse finanziarie ad esse assegnate».

2.3 Novità introdotte dalla legge finanziaria 2003

Con l'articolo 48 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003), si è aperto un processo di cambiamento che ha imposto nuove responsabilità e un coinvolgimento più stretto dei fondi nel mercato del lavoro.

Il comma 1 in particolare ha apportato modifiche a finalità, settori economici, bilateralità e risorse per i fondi, introducendo tre novità sostanziali.

Innanzitutto, ha agevolato la formazione dei dirigenti ammettendo che possano essere istituite apposite sezioni a loro dedicate all'interno dei vari fondi.

In secondo luogo, ha permesso il finanziamento di piani formativi individuali (in aggiunta a quelli aziendali, territoriali, settoriali) e di «eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti» (lettera *a*), comma 1, articolo 48, legge n. 289/2002). Laddove con «attività propedeutiche comunque connesse ad iniziative di formazione» si fa riferimento a quelle di «[...] informazione e pubblicità per la promozione delle opportunità offerte dai

fondi, assistenza tecnica a vario titolo offerta ai soggetti responsabili dei progetti formativi; analisi della domanda e dei fabbisogni formativi; raccolta, valutazione e selezione dei progetti; predisposizione dei sistemi di controllo; predisposizione dei sistemi di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale [...]», come specificato dalla circolare ministeriale n. 36/2003 che ha cercato di porre un freno alla libertà di interpretazione che nel corso degli anni aveva ricondotto nell'alveo del dettato normativo svariate attività: dallo studio e analisi dei fabbisogni professionali richiesti dal mercato, all'orientamento e supporto alle aziende nell'elaborazione di piani formativi adatti alle esigenze delle imprese e dei lavoratori.

Infine, ha previsto che Regioni e Province fossero chiamate a tener conto nella loro programmazione dei progetti di formazione presentati ed approvati dai fondi, in un'ottica di integrazione e di complementarità degli interventi di finanziamento della formazione. A tal proposito, tuttavia si ricorda la dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale ultimo punto stabilita dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 51/2005 in merito alla collaborazione tra Regioni e fondi, fatto salvo la presenza di strumenti idonei a garantire una leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Il comma 2 del su citato articolo 48 ha confermato quanto già introdotto dall'articolo 118 relativamente alla necessaria autorizzazione per l'attivazione dei fondi da parte del Ministero del lavoro, con modificazioni. Ha infatti attribuito nuovi compiti al Ministero quale quelli di monitoraggio strategico e di vigilanza sulla corretta gestione dei fondi. In caso di irregolarità o inadempimenti, lo stesso Ministero «può disporre la sospensione dell'operatività o addirittura il commissariamento dei Fondi» (lettera a), comma 2, articolo 48, legge n. 289/2002). Si è trattato quindi di una responsabilizzazione del Ministero e quindi di una innovazione profonda del sistema dei fondi interprofessionali. Non è un caso quindi che lo stesso articolo abbia istituito in sede ministeriale un "Osservatorio per la formazione continua" di cui si dovrebbe avvalere per esprimere pareri sull'attività svolta dai fondi, sui risultati da questi ottenuti e per elaborare linee guida di indirizzo.

Inoltre nel 2003 sono state pubblicate la circolare Inps n. 71 del 2 aprile, il decreto interministeriale del 23 aprile e la circolare del Ministero del lavoro n. 36 del 18 novembre che hanno rappresentato lo spartiacque tra la fase transitoria (o di *start-up* nella quale i fondi sono finanziati dall'Inps) e quella a regime (di effettivo

funzionamento dei fondi in cui è il gettito effettivo dei contributi versati dalle imprese aderenti a finanziare i fondi). Con il decreto del 23 aprile si sono definiti i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie destinate ai fondi (in base al numero di dipendenti delle imprese associate alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro costituenti i vari fondi) e utilizzate per il finanziamento dei piani formativi, che il decreto n. 148/2003 ha provveduto a ripartire tra gli otto fondi costituiti e autorizzati all'epoca. Inoltre l'articolo 3 dello stesso decreto ha fissato le modalità di liquidazione delle risorse finanziarie dell'ultimo anno della fase di *start-up*, ha imposto la presenza di fidejussioni bancarie e assicurative a favore del Ministero e ha fissato i contenuti che il Piano Operativo di Attività (POA) deve rispettare.

2.4. Il dibattito sulla natura giuridica dei fondi interprofessionali

Negli ultimi anni il tema dei fondi interprofessionali è tornato alla ribalta sebbene alcuni elementi di detti enti siano del tutto chiari e incontrovertibili, in quanto espressamente definiti dal legislatore. Si veda ad esempio la natura paritetica e la personalità giuridica.

I fondi possono nascere solo dalla volontà delle due componenti, sindacale e datoriale, che sono chiamate a nominare loro rappresentanti all'interno del fondo. Per quanto riguarda la loro personalità, come anticipato già nel precedente paragrafo, i fondi possono essere costituiti sotto forma di associazioni non riconosciute ex articolo 36 e seguenti del codice civile o come soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi degli articoli 1 e 9 del regolamento di cui al d.P.R. n. 361/2001. In altre parole, i fondi possono avere la natura giuridica di associazioni non riconosciute con autonomia patrimoniale imperfetta o di associazioni (o fondazioni) riconosciute, queste ultime con personalità giuridica e quindi con autonomia patrimoniale perfetta.

La presenza o assenza di personalità giuridica si ripercuote sul patrimonio dell'ente. Nel caso delle associazioni non riconosciute, si realizza una confusione dei patrimoni: i singoli membri possono essere chiamati ad onorare le obbligazioni assunte dall'associazione direttamente con il loro patrimonio personale nel caso di

inadempimento di questa. Ciò non si verifica per i soggetti dotati di personalità giuridica e autonomia patrimoniale perfetta.

Diversamente, il tema dell'identificazione della natura giuridica dei fondi (pubblicistica o privatistica) è stato oggetto di forte dibattito. In caso di natura pubblicistica, i fondi sarebbero sottoposti alla normativa comunitaria della concorrenza e degli aiuti di Stato. A tal proposito si ricorda come il decreto direttoriale n. 148/2003 prescriva il rispetto dei regolamenti in materia di aiuti destinati alla formazione e al regime *de minimis*. In questa ottica, i fondi avrebbero natura pubblicistica e i finanziamenti dei piani formativi presentati dalle imprese sarebbero qualificati come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, comma 1, del Trattato Comunitario.

Per dovere di chiarezza e prima di procedere oltre, è necessario definire cosa debba intendersi con aiuti di Stato e perché in linea generale questi non possano coesistere con il mercato comune. Con "aiuti di Stato" si fa riferimento a qualunque tipo di aiuto statale lesivo della libera concorrenza all'interno della Comunità Europea e coincidente con qualsiasi beneficio economicamente apprezzabile concesso ad una o più imprese piuttosto che ad altre. Allo stesso tempo l'aiuto di Stato per essere definito tale, deve rappresentare un costo per lo Stato ed il bilancio pubblico.

L'equiparazione tra finanziamento dei fondi interprofessionali e aiuti di Stato ha rappresentato per molti anni la posizione del Ministero del Lavoro. A supporto di tale tesi, depongono tre fattori: il forte controllo ministeriale sull'attività e sulla gestione delle risorse da parte dei fondi; la natura obbligatoria del contributo dello 0,30% a carico dei datori di lavoro, indipendentemente dal fatto che decidano di lasciarlo all'Inps o destinarlo ai fondi; la coincidenza tra Inps e l'istituto deputato all'erogazione di sanzioni in capo ai datori in caso di inadempimento.

Per la verità, tale posizione non è mai stata condivisa dalle parti sociali. Queste, infatti, hanno sempre sostenuto la tesi secondo cui il problema della natura giuridica dei fondi è distinto da quello della natura dei loro finanziamenti ai piani formativi. Allo stesso modo hanno sempre caldeggiato per la natura privatistica dei fondi. A favore di tale tesi, testimoniano sia la possibilità per i fondi di costituirsi, come già osservato, sotto forma di associazioni, sia la facoltà dei datori di lavoro di destinare ad uno specifico fondo il versamento del contributo dello 0,30% all'Inps. In questa prospettiva all'Inps è riconosciuto solo il ruolo di "tesoriere". I fondi al contrario sono totalmente

autonomi nella gestione delle risorse, escludendo così la possibilità che il gettito contributivo possa essere considerato denaro pubblico. Ciò è dimostrato anche dalla previsione dell'articolo 17, comma 1, lettera d), legge n. 196/1997.

Dello stesso parere è anche il Regolamento n. 994/1998 con cui il Consiglio dell'Unione Europea ha autorizzato la Commissione ad adottare Regolamenti per dichiarare la compatibilità tra aiuti di Stato e mercato comune in quattro categorie specifiche: Pmi, ricerca e sviluppo, ambiente, occupazione e formazione. Soprattutto nella materia della formazione la compatibilità è lampante, se si pensa ad esempio alle misure di formazione di cui possono beneficiare tutti i cittadini europei indiscriminatamente senza che talune imprese siano favorite, quali istruzione e formazione iniziale (incentivi fiscali validi per le imprese che ricorrono a contratto di apprendistato e alternanza scuola - lavoro), qualificazione o riqualificazione dei disoccupati (tirocini aziendali compresi), formazione continua per i lavoratori occupati. Questo ultimo punto è di particolare importanza ai fini della presente ricerca, soprattutto se letto congiuntamente con il regolamento comunitario n. 68/2001 con cui si è definito che tutti gli aiuti destinati alla formazione e che soddisfano le condizioni poste dal regolamento in esame risultano compatibili con il mercato comunitario.

Per quel che ci interessa maggiormente, parafrasando il punto 6 del regolamento summenzionato, si evince come i contributi dei fondi settoriali non costituiscono risorse statali, bensì risorse private, in quanto destinate liberamente dai datori di lavoro e non a fronte di un obbligo di legge.

Tale interpretazione non collima con quanto successivamente stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 51/2005. Questa, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 118, comma 1, legge n. 388/2000 nella parte in cui «non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni», afferma la piena competenza dello Stato nella costituzione di fondi operanti sull'intero territorio nazionale nell'ambito della formazione continua e nella previsione di disposizioni in materia di natura giuridica, vigilanza e finanziamento degli stessi. In questo modo tali elementi rimangono tra le competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento civile e previdenza sociale, come disciplinato dall'articolo 117, comma 2, lettera l) e o), Costituzione. In altre parole, il legislatore nel suo intervento del 2005 sembra avallare la natura pubblicistica del contributo ai fondi, fondando la sua tesi sul

carattere nazionale dei fondi, sul fatto che siano costituiti in qualità di soggetti giuridici di natura associativa ex articolo 36 del Codice Civile e quindi sul possesso di personalità giuridica degli stessi. Oltre a ciò, incide anche la natura previdenziale del contributo dello 0,30% dei datori di lavoro gestito dai fondi. Tale somma è versata obbligatoriamente all'Inps in base alla normativa in materia previdenziale. Si tratta, infatti, di un contributo aggiuntivo rispetto all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

La *vexata questio* è stata risolta in maniera definitiva dal parere del Consiglio di Stato n. 1095/2011 del 14 dicembre 2011 che ha optato per la natura privata del contributo versato dai datori di lavoro aderenti ai fondi, confermando quindi la previsione del regolamento comunitario n. 68/2001. Secondo il Consiglio di Stato la natura obbligatoria del versamento non è sufficiente a dimostrarne la natura pubblicistica poiché tale versamento finanzia l'attività di un soggetto privato nato da un atto di autonomia collettiva: il fondo interprofessionale. Tali organismi non ricevono contributi a carico della finanza pubblica e quindi non determinano alcun tipo di variazione nei saldi del bilancio dello Stato. Inoltre eventuali risparmi derivanti da una mancata spesa da parte del fondo, non sono collegabili ad un risparmio nella spesa pubblica.

Partendo da quest'ultima decisione del Consiglio di Stato, il versamento dei contributi a tali enti perde pertanto la sua natura di contributo previdenziale pubblico, pur essendo questi enti finalizzati alla realizzazione di un interesse pubblico generale (quello del soddisfacimento di un intento mutualistico e solidaristico tra coloro che finanziano i fondi, anche esteso a chi non contribuisce).

Ad avvalorare il parere del Consiglio, è anche la posizione della Ragioneria generale dello Stato che, interpellata, ha dichiarato che la previsione normativa non è applicabile poiché le risorse dello 0,30% coincidono con contributi che saranno utilizzati per finanziare interventi rivolti ai soggetti beneficiari delle iniziative, salvo una percentuale che sarà sottratta per coprire le spese di gestione.

In effetti, la natura privatistica del contributo è quella più ragionevole poiché una volta che il versamento è stato effettuato tramite modello DM10, il fondo destinatario è l'unico soggetto autorizzato alla sua gestione.

In questo ambito, è utile notare come l'incertezza relativamente alla natura dei finanziamenti dei fondi, derivante dai continui cambiamenti di rotta dal punto di vista giurisprudenziale, si sia tradotta in una elevata cautela da parte degli stessi fondi nella elaborazione dei propri Avvisi. Nella fase di *start-up*, ad esempio, i fondi si sono tutelati *obtorto collo* assumendo una posizione opposta alle proprie aspettative, ovvero hanno richiesto alle imprese beneficiarie di optare o per il regime di aiuti destinati alla formazione (Regolamento CE n. 6/2001) o per il regime *de minimis* (Regolamento CE n. 69/2001). Laddove, nell'ambito delle politiche comunitarie per la libera concorrenza, il *de minimis* permette le erogazioni alle imprese fino ad un massimo di 100.000 euro in un triennio, senza rischio di falsare la concorrenza e quindi senza obbligo di comunicazione.

3. I fondi interprofessionali come strumento di contrasto alla crisi nel quinquennio 2008 - 2012

3.1 Le misure attive nel biennio 2008 – 2009

Tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, il Governo italiano ha messo in atto una serie di misure volte alla tutela dell'occupazione, in accordo con quanto indicato dalla Commissione europea con la comunicazione *Dalla crisi finanziaria alla ripresa* (COM CE n. 706 29.10.2008) e con il *Piano europeo di ripresa economica* (COM CE n. 800 del 26.11.2008).

La strategia ha visto la stretta collaborazione dei diversi livelli di governo, (nazionale e regionale), sancita dalla sottoscrizione dell'*Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive* del 12 febbraio 2009.

Con l'accordo, Stato, Regioni e Province autonome si sono impegnate formalmente a cofinanziare l'ampliamento della platea dei beneficiari di ammortizzatori sociali attraverso l'estensione della copertura "in deroga" per le tipologie di lavoratori - in sospensione o perdita del posto di lavoro - fino a quel momento non coperte da alcuna forma di sostegno al reddito. Inoltre hanno inteso favorire l'interazione tra politiche

attive e passive e tra i vari strumenti di finanziamento delle misure di politica attiva a vantaggio dei lavoratori più deboli, diventando così il nucleo centrale della strategia italiana anticrisi.

Si è realizzata quindi un'estensione del sistema delle tutele ad una platea di beneficiari più ampia rispetto al passato, al fine di consentire la salvaguardia del tessuto economico nazionale, e si è incentivata la partecipazione a misure di politica attiva da parte dei soggetti sospesi o disoccupati, pena la perdita dell'indennità di sostegno al reddito. Ai fini della presente ricerca, è rilevante focalizzare l'attenzione sul fatto che l'accordo abbia incentivato i lavoratori ad utilizzare il periodo di sospensione o interruzione del rapporto di lavoro per qualificarsi ai fini del rientro nell'azienda di provenienza o per riqualificarsi per la ricollocazione in altri contesti produttivi.

L'accordo Stato-Regioni è il risultato di un processo di evoluzione normativa intrapreso con il decreto legge n. 185/2008 - poi convertito con modificazioni in legge n. 2/2009 - con cui il Governo ha profondamente innovato la materia degli ammortizzatori sociali, ridisegnando in funzione anticrisi i confini delle politiche del lavoro. Il disposto normativo ha infatti esteso per la prima volta il sostegno "in deroga" ai lavoratori atipici, a progetto e agli apprendisti, anche con l'ausilio dei fondi interprofessionali, e ha riconosciuto un ruolo fondamentale agli enti bilaterali nella gestione delle misure di *welfare*. Nello specifico, ha previsto un intervento integrativo, in misura non inferiore al 20% delle indennità, a carico degli enti bilaterali (compresi quelli espressione della volontà delle parti sociali legate alla somministrazione di lavoro) e il concorso dei fondi interprofessionali, per misure «temporanee ed eccezionali volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratto di apprendistato o a progetto, che sono a rischio di perdita del posto di lavoro», anche in deroga alle disposizioni vigenti. Il legislatore ha quindi permesso ai fondi interprofessionali di impiegare le proprie risorse per il sostegno al reddito, in via integrativa rispetto alle risorse messe a disposizione dallo Stato e dalle Regioni.

Ad avvalorare l'importanza dell'integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro, è intervenuta poi la legge n. 2/2009 che ha subordinato il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito da parte del lavoratore all'accettazione di un percorso di riqualificazione professionale (oltre alla Dichiarazione di Immediata Disponibilità - DID - poi eliminata nel 2012 dalla legge n. 92/2012). Ulteriori

dispositivi normativi varati negli anni successivi - quali il decreto legge n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009, e la legge finanziaria 2010 - hanno proseguito nell'idea di affiancamento di percorsi formativi di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro per i lavoratori svantaggiati o percettori di ammortizzatori sociali. Infatti anche successivamente, a fronte del perdurare della crisi economica, il legislatore ha prorogato la possibilità per i fondi interprofessionali di concorrere finanziariamente alle prestazioni legate agli ammortizzatori sociali in deroga a tutto il 2010 (e anni successivi) sempre nei limiti delle loro risorse disponibili.

Tale dettato normativo ha di fatto diviso la dottrina su due fronti opposti. Da un lato si sono schierati coloro che hanno immaginato i fondi come il luogo in cui si realizzano e coordinano politiche attive e passive per il lavoro. Dall'altro lato invece chi ha visto, nel coinvolgimento dei fondi nell'attività di sostegno al reddito, il rischio di snaturamento della missione degli stessi.

Tuttavia, come avrò modo di approfondire successivamente la maggior parte dei fondi ha preferito finanziare linee di intervento legate ai nuovi target di beneficiari (nuove tipologie di lavoratori ammessi al finanziamento, imprese e territori in situazione critica), oppure optare per il finanziamento di interventi integrati con altri enti o istituzioni (come sottolineato nel capitolo I), invece di concorrere al sostegno al reddito. Per tale ragione, oltre che per il perdurare della crisi, si è reso necessario un ulteriore intervento di sostegno alle politiche attive del lavoro contenuto nelle *Linee Guida per la formazione nel 2010*.

3.2 Le linee guida per la formazione nel 2010

Ecco quindi che nel 2010 Governo, Regioni e parti sociali hanno sottoscritto un'ulteriore intesa contenente le *Linee Guida per la formazione nel 2010* che ha permesso all'Italia di distinguersi nel panorama europeo come regione virtuosa, per aver posto la formazione al centro delle politiche per affrontare la crisi economica e dare risposte concrete e tempestive ai lavoratori.

Con le linee guida sono stati toccati, infatti, tutti gli elementi fondamentali per il *lifelong learning*: dall'analisi dei fabbisogni, alla progettazione dei percorsi formativi

per competenze e in base ai risultati dell'apprendimento, dall'ampliamento degli strumenti di formazione nel mercato del lavoro, alla formazione degli adulti, passando per la validazione e certificazione delle competenze.

Allo stesso tempo, la strategia ha voluto sostenere ulteriormente il ruolo sussidiario delle organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale e dei loro organismi bilaterali relativamente alla materia della formazione. In particolare, ha offerto vari spunti evolutivi per i fondi interprofessionali. Il primo punto delle linee guida di interesse per i fondi è sicuramente quello relativo all'individuazione di una serie di soggetti - tra cui i fondi interprofessionali stessi - chiamati a realizzare un *network* di condivisione di informazioni relativamente a profili professionali, mestieri e competenze (descritte in termini di compito e situazioni di compito) immediatamente richieste dal mercato. I dati vengono raccolti da una unità straordinaria interna al Ministero del lavoro che li coordina e li comunica in maniera tempestiva a tutti gli attori coinvolti. I fondi interprofessionali possono così avere precise indicazioni circa le conoscenze, abilità e competenze che è necessario rendere visibili e promuovere per una formazione qualificata a favore dell'occupabilità delle persone. Possono così presentare Avvisi di finanziamento ragionati e in linea con le esigenze del mercato, poiché basati sulla reale rilevazione dei fabbisogni. Al contempo, possono offrire maggiori opportunità alle imprese per poter rientrare in possesso dello 0,30% versato e poterlo impiegare efficacemente.

Il secondo punto delle linee guida di interesse per i fondi è relativo alla formazione per competenze, ovvero ad un nuovo modo di fare formazione, lontano dal modello tradizionale, scolastico, e d'aula. Quello richiesto è un nuovo approccio alla formazione (basato sulle *skills* acquisite nel proprio percorso, tramite una modalità di apprendimento per competenze) che si deve ripercuotere anche nell'attività di progettazione: progettazione per competenze, per l'appunto. Tale approccio comporterebbe di conseguenza anche il ricorso al libretto formativo del cittadino che, introdotto con l'articolo 2, comma 1, lettera i) del decreto legislativo n. 276/2003, non è ancora operativo - in maniera omogenea - sul territorio nazionale per la registrazione delle competenze acquisite dai lavoratori. A tal fine potrebbero essere gli stessi fondi interprofessionali a farsi carico della validazione e certificazione delle competenze, comunque acquisite.

Il terzo punto condiviso da Governo, Regioni e parti sociali si integra perfettamente con le attività dei fondi interprofessionali e attiene all'ampliamento e alla diversificazione delle azioni formative attraverso la promozione dell'apprendimento sul luogo di lavoro. Stando alle ricerche e alle azioni di monitoraggio, risulta infatti che i fondi sono i primi soggetti che incentivano la formazione in aula, finanziando maggiormente piani formativi che individuano questa come modalità formativa. Diversamente dovrebbero favorire l'integrazione tra momento formativo e momento lavorativo (cd. "alternanza") e facilitare la confusione tra contesto aziendale e di apprendimento. L'impresa diventerebbe così realmente luogo di formazione.

In un certo qual modo, quindi, le linee guida hanno richiesto una maggiore enfasi da parte dei fondi al training *on-the-job*, alla formazione in situazioni di compito, alla rotazione programmata nelle mansioni lavorative, all'affiancamento e alle visite di studio. Altresì, hanno posto tra gli obiettivi da perseguire anche la valorizzazione dei percorsi di formazione degli adulti in una ottica di *lifelong learning*, ovvero hanno richiesto un impegno forte per rendere il passaggio da un posto di lavoro ad un altro il più fluido possibile. A tal fine i fondi sono stati chiamati a finanziare in misura crescente la formazione dei lavoratori in mobilità e cassa integrazione, come già accade all'estero da molti anni.

Dalla lettura dei fabbisogni di competenze alla loro validazione e certificazione, il passo è breve. Anche in questa materia - punto di arrivo delle linee guida - i fondi interprofessionali sono stati coinvolti per rendere più dinamico ed efficiente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Secondo il disegno delle linee guida infatti doveva essere realizzato «un sistema di accreditamento su base regionale e secondo standard omogenei condivisi a livello nazionale di "valutatori/certificatori". Senza dubbio alcuno, la bilateralità e le sue espressioni, quale sono i fondi interprofessionali, sono state indicate come le sedi privilegiate per realizzare questi compiti.

Tuttavia il successivo decreto legislativo n. 13/2013 che ha disciplinato nel nostro Paese la certificazione delle competenze, li ha completamente ignorati (cifra *infra* § 3.4).

3.3 Il coinvolgimento dei fondi interprofessionali ad opera del Testo Unico dell'apprendistato

Anche la disposizione di cui alla lettera *e*), primo comma dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 167/2011, ha valorizzato i fondi interprofessionali. Ha ammesso, infatti, per la prima volta, la «possibilità di finanziare i percorsi formativi aziendali degli apprendisti per il tramite dei fondi paritetici interprofessionali [...] anche attraverso accordi con le Regioni». Tale facoltà è stata successivamente confermata dal decreto legge n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, che ha permesso ai fondi interprofessionali di «utilizzare parte delle risorse a essi destinati per misure di formazione a favore di apprendisti e collaboratori a progetto».

Si tratta di un intervento profondamente innovativo rispetto al passato. Con la legge Treu e legge Biagi l'accesso degli apprendisti alle prestazioni dei fondi interprofessionali era stato escluso a causa del fatto che per tali lavoratori non era previsto il versamento del contributo dello 0,30%. La norma ha quindi aperto la strada alla contrattazione collettiva lasciando alle parti sociali costituenti i fondi la libertà di scegliere se cogliere tale possibilità - e quindi ammettere al finanziamento anche le nuove figure - oppure no. Sebbene sia stato colto positivamente dalle parti sociali e dai fondi, il dettato normativo non ha trovato immediatamente spazio.

Il primo settore che ha accettato la novità con favore e concretamente è stato quello degli studi professionali. Nel rinnovo del 29 novembre 2011, infatti, il Ccnl degli studi professionali ha previsto che «nell'ambito delle nuove competenze assegnate, Fondoprofessioni concorrerà al finanziamento dei percorsi formativi degli apprendisti fatto salvo l'obbligo formativo in capo al datore di lavoro. A tal fine, le parti adegueranno il regolamento di Fondoprofessioni per le nuove attività e competenze previste [...] per finanziare le nuove attività formative da parte di Fondoprofessioni potrà, inoltre, essere introdotta una nuova percentuale di contribuzione su base volontaria». Successivamente (24 e 28 marzo 2012) anche Fondo For.Te. e Fondo Fonder sono stati autorizzati da Confcommercio, Confesercenti e dalle rappresentanze sindacali, a finanziare la formazione degli apprendisti. A seguire, si è stabilito anche che gli «apprendisti potranno essere posti in formazione nell'ambito della progettazione formativa dell'impresa tramite» Fondimpresa, Forma.Temp. e Fondo Fon.Coop.. Ciò si

è poi tradotto nella pubblicazione, da parte dei suddetti fondi interprofessionali, di avvisi indirizzati anche ai lavoratori apprendisti, come risulta dalla scheda allegata (cifra *infra* § 4.2 e allegato 4).

3.4 Il mancato coinvolgimento dei fondi interprofessionali nella certificazione delle competenze

Rinviando al capitolo III la trattazione delle fondamentali novità intervenute nel 2012 e 2013 (dalla pubblicazione della legge n. 92/2012 - detta anche legge Fornero, all'articolo 1, comma 255 della legge n. 228/2012 - poi sostituito dall'articolo 4, comma 1, lettera b) del decreto legge n. 54/2013), si analizza in questa sede come i fondi interprofessionali, dapprima coinvolti nell'attività di certificazione delle competenze ad opera delle linee guida per la formazione del 2010, ne siano stati poi estromessi dal decreto legislativo n. 13/2013.

Con il *decreto legislativo sulla validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze* approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 gennaio 2013 l'apprendimento permanente è stato riconosciuto un vero e proprio diritto della persona. A tal fine le istituzioni devono garantirne la certificazione.

Il decreto legislativo in commento, in particolare, è stato adottato ai sensi dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge n. 92/2012. Come noto, la cosiddetta riforma Fornero non si è occupata unicamente di flessibilità "in entrata" e "in uscita", bensì ha affrontato in maniera approfondita il tema delle "tutele sul mercato del lavoro", ovvero, tra le altre, il diritto alla formazione professionale e all'apprendimento permanente; segno della consapevolezza, già emersa con le *Linee Guida sulla formazione del 2010* del 17 febbraio 2010 (cifra *supra* § 3.2) che un moderno sistema del lavoro non può prescindere dalla formazione e dalle competenze delle persone, indipendentemente dalla loro posizione rispetto al mercato del lavoro (occupati, non occupati, disoccupati).

Il tema centrale del decreto è il concetto di validazione degli apprendimenti, ossia il processo a fronte del quale si assegna un valore e si certificano le competenze individuali, ovunque e comunque acquisite. Di conseguenza, il decreto va indubbiamente considerato un passo avanti rispetto al percorso compiuto negli ultimi

anni sia a livello nazionale che europeo con la Raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012 (2012/C 398/01).

Le modalità attraverso le quali tale decreto si esprime mostrano degli aspetti di “occasione perduta” se confrontati con le aspettative che vi erano state riposte dagli attori istituzionali. Il decreto, infatti, ha un approccio troppo “burocratico” rispetto a quanto necessario, poiché sembra favorire processi di certificazione delle competenze piuttosto complessi che difficilmente permetteranno una facile corrispondenza tra apprendimenti riconosciuti e repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione.

A prescindere poi da questo aspetto specifico, emerge più in generale una incongruenza rispetto alle *Linee guida per la formazione del 2010* e al *Testo Unico per l'apprendistato*. Il decreto legislativo n. 167/2011 imputa al datore di lavoro la responsabilità del riconoscimento e della registrazione delle competenze acquisite dall'apprendista. Al contrario, con il decreto legislativo n. 13/2013 il processo di certificazione è rimesso alla libera volontà dell'apprendista. Inoltre non si esplicita l'identità degli enti titolati per la validazione e certificazione e la tipologia di competenze che questi soggetti sono autorizzati a validare/certificare. La lettera g) dell'articolo 2 infatti fa riferimento a soggetti, pubblici o privati, autorizzati dall'ente pubblico titolare (Ministero, Regioni e Province autonome) a erogare questi servizi. Ciò potrebbe far supporre che sia possibile, ad esempio, che tra i soggetti titolati rientrino (finalmente) i fondi interprofessionali per la formazione continua. In realtà con la lettera k) si esclude completamente tale possibilità, laddove si fa riferimento a un titolo rilasciato da un ente pubblico titolato. Quindi, nel novero degli enti non figurano i fondi interprofessionali, seppur siano da ricomprendere tra gli attori di rilievo nel contesto dell'istituendo sistema di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze, data la loro visione del lavoro centrata sul sistema dell'individuazione dei fabbisogni.

È da segnalare inoltre che con l'art. 3, comma 5, si escludono i rappresentanti delle parti sociali e i loro enti dal “comitato tecnico per lo sviluppo del sistema nazionale di certificazione delle competenze”. Nel comitato sono inclusi solamente i rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e delle Province autonome.

Le parti sociali risultano quindi del tutto estromesse dal decreto, sia nel loro ruolo più attivo di certificatori, che rispetto al più tradizionale ruolo consultivo. Nel decreto

sulla certificazione delle competenze, le parti sociali non sono affatto valorizzate – né direttamente, né indirettamente tramite la bilateralità – rispetto al ruolo di riconoscimento ufficiale delle competenze.

La scelta non è stata casuale, bensì ponderata e voluta. Ad esempio, nella versione del disegno di legge presentata al Senato, la platea dei soggetti chiamati a concorrere all'offerta di apprendimento formale comprendeva anche enti di formazione accreditati dalle Regioni, le parti sociali e i fondi interprofessionali.

Ciò è dimostrato anche dall'esclusione di fatto dei fondi interprofessionali dalla lista dei partecipanti alla creazione di reti territoriali, per l'integrazione lavorativa (testualmente, reti volte a collegare organicamente «strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del *welfare*, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati»). La decisione è oltremodo sorprendente visto che una delle priorità delle reti è proprio «il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro» e dato che le imprese e le organizzazioni di rappresentanza sono incluse nel progetto.

Si delinea quindi un nuovo sistema pubblicistico di certificazione delle competenze che rischia, proprio perché non calibrato sui profili professionali e sui sistemi di classificazione e inquadramento professionale dei contratti collettivi, di essere lontano dalla realtà del mercato del lavoro. Dall'altra parte, il decreto pare peggiorare di fatto una previsione già contenuta nella legge n. 92/2012 con la quale si dichiara un coinvolgimento superficiale delle parti sociali all'articolo 4 comma 58 (“sentire le parti sociali”).

4. L'offerta dei fondi interprofessionali

Tutto il sistema di offerta dei fondi interprofessionali è finalizzato al finanziamento totale o parziale delle attività e dei programmi di formazione continua, che le imprese aderenti hanno intenzione di svolgere e che quindi presentano sotto forma di piano formativo al fondo a cui sono iscritte.

Da una attenta analisi dell'operatività dei fondi, emerge che accanto al

finanziamento dei piani formativi è possibile riconoscere una seconda area di attività, minoritaria: le “attività propedeutiche”. In questa fase, sembra tuttavia più opportuno analizzare l’attività di finanziamento, data anche la sua preponderanza. Questo rappresenta infatti il *core business* dei fondi interprofessionali.

4.1 La centralità dei piani formativi

I piani formativi, come definiti dalla circolare ministeriale n. 65 del 5 agosto 1999, si sostanziano in «un programma organico di azioni formative concordato tra le parti sociali e rispondenti alle esigenze aziendali, settoriali o territoriali».

I progetti formativi sono invece lo strumento attraverso cui sono realizzati gli intenti e gli obiettivi dichiarati e sottoscritti dalle parti sociali firmatarie del piano formativo. Il piano serve quindi per fornire i dettagli dell’attività formativa: metodologie formative, tempi, costi, destinatari e contenuti.

I fondi possono contribuire al finanziamento di detti piani formativi - siano essi a livello aziendale, territoriale o settoriale. A tal fine devono essere concordati tra le parti sociali, nella misura del 100% del costo del progetto nelle aree depresse (Regioni Convergenza) di cui all’obiettivo 1 del regolamento (Ce) n.1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 e nella misura del 50% nelle altre aree del Paese.

Da ciò se ne deduce quindi che lo strumento del piano formativo ha in sé due elementi caratterizzanti che lo contraddistinguono dagli ordinari progetti formativi: l’organicità e l’Accordo tra le parti sociali coinvolte.

Con “organicità”, si fa riferimento al fatto che il Piano non deve rappresentare una risposta occasionale a problematiche contingenti, ma deve essere un elemento tipico della prassi aziendale, territoriale o settoriale, in quanto strumento funzionale alla crescita e alla competitività. Per quanto attiene invece l’Accordo siglato dalle parti sociali costituenti il Fondo, come già indicato nel paragrafo §2.1, rimanda al concetto di bilateralità, come criterio di riferimento per i fondi interprofessionali (articolo 118, comma 1, legge finanziaria del 2000 e punto 2 della circolare Inps n. 71/2003).

I piani possono sostanzarsi in uno o più progetti formativi, ovvero, facendo riferimento alla definizione fornita dal Ministero del lavoro nelle *Linee guida del*

sistema di monitoraggio dei Fondi interprofessionali del 2 aprile 2004, in «una componente indivisibile che identifica un complesso di attività programmate, delimitate in termini temporali e finanziari, orientate al raggiungimento di determinati obiettivi che fanno riferimento alle finalità perseguite dal Piano formativo».

I piani formativi possono essere:

- Individuali, quando coinvolgono uno o più lavoratori. Finora il piano individuale è poco regolamentato e utilizzato dai fondi, a causa di una mancanza di definizione univoca (chi lo definisce come un progetto formativo relativo ad un singolo lavoratore, chi a più lavoratori con progetti di formazione individuali, ...). Unica costante: l'obiettivo di ridare al soggetto la possibilità di costruire un percorso lavorativo sulla base delle esigenze formative personali.
- Aziendali, quando un programma formativo organico è organizzato per i lavoratori di una singola impresa. È promosso e condiviso dal datore di lavoro e dalle rappresentanze sindacali aziendali e dà luogo ad uno o più progetti integrati di cui è responsabile la singola azienda promotrice del piano o l'ente di formazione accreditato, delegato dalla impresa, che lo realizza.
- Territoriali, quando fanno riferimento ad un territorio sub-regionale, regionale, multi regionale, e sono finalizzati a soddisfare esigenze formative aziendali, interaziendali, anche di reti e di filiere. Il piano formativo territoriale è promosso e condiviso dalle organizzazioni sindacali territoriali (del territorio coinvolto nel progetto formativo) e dalle organizzazioni datoriali a livello territoriale o nazionale. Si presenta come un programma organico per la formazione dei lavoratori di varie imprese anche di diversi attori, localizzate in un determinato territorio. Questa tipologia di piano si concretizza di solito in più progetti formativi integrati la cui responsabilità è a capo del consorzio di imprese coinvolte o dell'agenzia di formazione che ne cura la realizzazione. Generalmente si è soliti far rientrare in questa tipologia i piani distrettuali o di filiera, i piani orientati agli stati di crisi o di riconversione aziendale.

- Settoriali, quando hanno carattere sub-regionale, regionale e multi-regionale, per soddisfare fabbisogni formativi comuni alle aziende appartenenti alla stessa categoria merceologica o a reti e filiere. Il piano settoriale, promosso dalle associazioni di categoria, è un programma formativo che si rivolge alle imprese di un determinato settore produttivo. Dovrebbe rispondere alle esigenze di imprese caratterizzate da omogeneità di obiettivi (riconversione, crisi, adeguamento produttivo ...).

Assodato che l'elemento che la presentazione di un piano formativo è indispensabile per poter richiedere il finanziamento della formazione, indipendentemente dal fondo interprofessionale a cui si abbia aderito, le modalità in cui tale finanziamento sarà erogato variano da fondo a fondo. Le strade percorribili sono essenzialmente due: la pubblicazione di avvisi pubblici di finanziamento o il "Conto formazione aziendale". Gli avvisi rappresentano dei bandi pubblici di finanziamento che i fondi pubblicano con scadenza regolare al fine di individuare le caratteristiche e il punteggio minimi da raggiungere per poter ottenere il finanziamento, in base ai criteri di aggiudicazione indicati. Talvolta il massimo finanziamento che un progetto formativo può ottenere è individuabile in base al costo ora/allievo che varia in base all'attività e alla modalità formativa, alla tipologia di piano e alla tipologia di soggetti in formazione. Le disposizioni dei piani di solito prevedono un minimo di ore di formazione per le attività di tipo seminariale (attività di formazione svolta in seminari organizzati da una o più imprese/studi professionali) pari a 4-8 ore e di 80 ore per la formazione via voucher. Inoltre nell'avviso può essere fissato un numero minimo di soggetti per la formazione in aula che varia tra 5 e 20 partecipanti.

La scelta dei fondi di operare tramite avviso si ripercuote necessariamente sulla tempistica, in quanto, trattandosi di finanziamenti che devono rispettare il principio di parità di trattamento e di solidarietà, deve essere prevista una fase di valutazione sia di ammissibilità che di merito che si concretizza in una graduatoria finale in base alla quale vengono distribuite le risorse solo sui piani formativi meritevoli, a discapito degli altri.

Il "conto formazione aziendale", invece, prevede che una singola azienda/studio professionale possa richiedere un finanziamento, proporzionalmente a quanto ha già

materialmente versato (il “tesoretto” aziendale accumulato con i versamenti personali dello 0,30%). La richiesta può essere presentata durante tutto l’arco dell’anno solare, senza dover sottostare, quindi, a scadenza predefinite. Allo stesso tempo, questa procedura garantisce la certezza del finanziamento poiché il sistema del conto formazione non prevede né una procedura di valutazione - se non quella relativa alla correttezza formale della richiesta - né una graduatoria, trattandosi di risorse proprie dell’azienda richiedente.

Si tratta di uno strumento molto più semplice, agile e rapido rispetto all’avviso pubblico ma discriminante da un punto contributivo: le imprese di grandi dimensioni sono agevolate rispetto alle Pmi e agli studi professionali con un numero limitato di addetti in quanto sono capaci di accantonare maggiori risorse (dallo 0,30%) in minor tempo.

Affinché i piani formativi possano essere finanziati, è necessario affidarne la gestione ai soggetti deputati alla presentazione degli stessi piani presso la sede nazionale del fondo (ad esempio, le organizzazioni sindacali e datoriali territoriali). Alla realizzazione concorrono poi Agenzie di formazione e di consulenza in possesso di specifici requisiti, quali ad esempio l’accreditamento regionale, l’accreditamento presso un fondo interprofessionale, o la certificazione di qualità UNI EN ISO9001. Sono questi i cd. “enti attuatori”.

I piani sono valutati da apposite commissioni tecniche costituite da esperti in materia di formazione nominati dal fondo stesso i quali verificano il rispetto dei suddetti criteri di valutazione ed esprimeranno un giudizio (qualitativo) circa l’ammissibilità al finanziamento dei progetti. Una volta confermata la finanziabilità del progetto da parte del Consiglio di Amministrazione del fondo, si delibererà l’ammontare, in funzione della numerosità dei progetti finanziabili, dell’ammontare richiesto, della qualità del progetto.

4.2. Una indagine sulle attività formative finanziate attraverso i fondi interprofessionali nel biennio 2012 - 2013

Allo stato attuale, i fondi attivi sono venti, a fronte del commissariamento di due

fondi: Fondazienda e Fond.agri¹. Tale provvedimento si è reso necessario in considerazione della «sostanziale paralisi nella gestione e nell'amministrazione del Fondo» che «accertato e non risolvibile tra le parti sociali del fondo - sta arrecando pregiudizio alle aziende aderenti al fondo che hanno versato e continuano a versare i contributi - ed in particolare - ai lavoratori delle stesse, per la mancata erogazione della formazione».

Tabella 6 - I fondi paritetici interprofessionali

	Fondi Paritetici Interprofessionali	Settore di attività	Parti sociali	Anno Accordo inter Confederale
1	Fon.Coop	Imprese cooperative	A.G.C.I, Confcooperative, Legacoop, Cgil, Cisl, Uil	2002
2	Fon.Ter	Terziario	Confesercenti, Cgil, Cisl, Uil	2003
3	Fond.E.R.	Enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa	Agidae, Cgil, Cisl, Uil	2005
4	Fondimpresa	Imprese associate a Confindustria	Confindustria, Cgil, Cisl, Uil	2002
5	Fondir	Dirigenti del terziario	Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, Fondac, Federdirigenticredito, Sinfub, Fidia	2003
6	Fondirigenti	Dirigenti delle aziende produttrici	Confindustria, Federmanager	2003
7	Fondo Artigianato Formazione	Imprese artigiane	Confartigianato, Cna, Casartigiani, Cgil, Cisl, Uil, Clai	2001
8	Fondo Dirigenti Pmi	Dirigenti delle piccole e medie imprese industriali	Confapi, Federmanager	2003
9	Fondo Formazione Pmi	PMI	Confapi, Cgil, Cisl, Uil	2003

¹ Dati aggiornati a settembre 2013

	(Fapi)			
10	Fondoprofessioni	Studi professionali e aziende ad essi collegate	Consilp, Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa, Cgil, Cisl, Uil	2003
11	For.Te.	Terziario	Confcommercio, Confetra, Cgil, Cisl, Uil	2001
12	For.Agri.	Agricoltura	Confagricoltura; Coldiretti; CIA; Cgil; Cisl; Uil; Confederdia	2007
13	Fondazienda	Quadri ei dipendenti dei comparti del commercio-turismo-servizi, artigianato e piccola e media imprese	Confeterziario, CIU, Conflavoratori	2007
14	Fon.Ar.Com.	Terziario, artigianato e piccole e media impresa	Cifa, Conf.s.a.l.	2006
15	Fondo Banche Assicurazioni (Fba)	Credito e assicurazioni	Abi, Ania, Cgil, Cisl, Uil	2008
16	Formazienda	Commercio, turismo, servizi, professioni e piccole e medie imprese	Sistema commercio e Impresa, Conf.s.a.l.	2008
17	Fonditalia	Settori economici dell'industria e piccole e medie imprese	Federterziario-Claai, Ugl	2009
18	Fondo Formazione Servizi Pubblici (Fonservizi)	Servizi Pubblici	Confservizi, Cgil, Cisl, Uil	2009
19	Fo.In.Coop.	Cooperazione	Unci – Unione nazionale Cooperative italiane; Conf.s.a.l. – Confederazione sindacati autonomi lavoratori	2010
20	Fondolavoro	Grandi, medie, piccole imprese	Unsic – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori; Ugl	2012

Fonte: elaborazione su dati Isfol

In base agli avvisi presentati negli anni 2012 e 2013 dai vari fondi

interprofessionali, i fondi più attenti alle esigenze formative dei lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali nell'ultimo biennio sono stati Fon.Ter. e Fondimpresa. L'allegato 4 dà conto degli Avvisi che si riferiscono espressamente a tale platea di soggetti beneficiari o comunque a soggetti maggiormente esposti al rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Ad esempio: apprendisti e collaboratori a progetto.

Dagli avvisi analizzati emergono tre tematiche in particolare:

- la formazione per l'innovazione (di prodotto, di processo, di tecnologia, organizzativa e gestionale);
- la formazione per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- la formazione come strumento di contrasto alla crisi occupazionale.

Il tema dell'innovazione è stato trattato attraverso bandi dedicati, oppure come prioritario negli avvisi di carattere generalista (quindi gli avvisi che finanziano piani formativi condivisi che affrontano una o più aree tematiche, quali innovazione tecnologica, sviluppo organizzativo, competenze tecnico-professionali, gestionali e di processo, ambiente e sicurezza, riqualificazione). Entrambe le tipologie di avviso hanno cercato di incentivare il trasferimento di nuove conoscenze verso i lavoratori al fine di contribuire al rilancio dell'impresa.

La tematica della salute e sicurezza, invece, è da sempre ampiamente considerata dai vari fondi. Fin dalla loro costituzione, la maggioranza dei fondi vi ha dedicato annualmente uno o più avvisi, anche *ad hoc*. È generalmente finanziata come attività formativa anche laddove non esplicitamente richiamata nel bando; è, infatti, inclusa tra le materie trasversali di una parte consistente di piani formativi approvati.

Un'attenzione particolare è stata devoluta nel biennio in oggetto ai territori del centro e nord Italia colpiti dal terremoto del maggio 2012 (Emilia Romagna in particolare). In molti casi sono stati dedicati avvisi specifici, mentre in altri sono state posticipate le scadenze per la presentazione di piani formativi.

Nel campo della formazione come mezzo per uscire della crisi economica, infine, si rileva la tendenza a:

- dedicare avvisi specifici ai lavoratori temporaneamente sospesi e alle aziende che fanno ricorso agli ammortizzatori sociali, anche in deroga;
- stanziare aiuti specifici per i lavoratori sospesi;

- inserire i lavoratori più deboli nella platea dei beneficiari dei vari avvisi.

Rispetto alla tipologia degli apprendisti, si nota che alcuni fondi - già a partire dal 2009 - vi hanno focalizzato l'attenzione, inserendoli tra i beneficiari della formazione e legando l'erogazione dei finanziamenti alla valorizzazione dell'occupazione del segmento dei giovani lavoratori di età compresa tra i 18 e i 29 anni. In alcuni casi, addirittura, è stata prevista la pubblicazione di avvisi dedicati espressamente ai giovani, l'esonero dal cofinanziamento privato o il riconoscimento di un punteggio superiore per il coinvolgimento di tali figure nel programma formativo.

Sulla tematica della formazione come strumento di contrasto alla crisi occupazionale, è interessante analizzare più nel dettaglio quanto previsto dagli avvisi più recenti. Ciò che ne emerge è che, fatta eccezione per i fondi di recente costituzione o per quelli con un numero limitato di aderenti, molti fondi hanno coinvolto nella platea dei beneficiari i lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali (vedi allegato 4).

È questo il caso dell'avviso 18/2012 di Foncoop, degli avvisi pubblicati da Fon.Ter. (fa eccezione l'avviso n. 1/2013) e da Fondimpresa (fa eccezione l'avviso n. 2/2012). Fondirigenti ha dedicato l'intera area 3 dell'avviso n. 1/2013 ai dirigenti disoccupati, così come Fondo Dirigenti Pmi.

In alcuni casi, addirittura, sono stati realizzati specifici Avvisi dedicati a tali lavoratori svantaggiati. Ad esempio Fond.E.R. nel biennio 2012-2013 ha emanato avvisi interamente dedicati a imprese in stato di crisi. Anche Fondartigianato si è distinto in tal senso. Dei cinque avvisi pubblicati tra il 2012 ed il 2013, ben tre sono rivolti a categorie di lavoratori esposti al rischio di espulsione dal mercato del lavoro. Si veda ad esempio l'avviso n. 1/2012, destinato a lavoratori occupati con contratto di apprendistato, di collaborazione a progetto o di inserimento lavorativo non a tempo indeterminato. Qui sono prioritari i giovani fino a 29 anni e le donne, così come i lavoratori in mobilità. Allo stesso modo, l'avviso n. 1/2013 è rivolto a lavoratori temporaneamente sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione e riduzione temporanea di attività, che si trovano in una delle condizioni di ricorso ad ammortizzatori sociali di natura pubblica e/o contrattuale; lavoratori in Cigo o Cigs e con contratti di solidarietà senza integrazione a carico degli enti bilaterali. Anche gli apprendisti, ma solo in quelle Regioni dove è prevista la corresponsione della Cig in deroga (e/o di altri ammortizzatori sociali), sono beneficiari dell'avviso.

Allo stesso modo, For.Te. ha dedicato l'avviso n. 2/2012 ai medesimi soggetti.

Altri fondi hanno concentrato l'attenzione sia su lavoratori destinatari di ammortizzatori o sospesi, sia su apprendisti e lavoratori a progetto, come ad esempio Fonarcom (fanno eccezione solo gli avvisi n. 6 e 8 del 2012), Fondo Banche Assicurazioni-FBA (fanno eccezione solo gli avvisi n. 3 e 4 del 2013), Formazienda e Fonservizi (solo l'avviso 2/2012). Sulla stessa scia si inserisce l'avviso n. 2/2012 di Fondoprofessioni che alla platea dei beneficiari ha aggiunto i giovani lavoratori, i praticanti, chi ha un'anzianità lavorativa inferiore ai 36 mesi e i lavoratori provenienti dalle zone dell'Emilia Romagna colpite dal sisma del 2011, oltre ai lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali.

In un certo qual modo anche l'avviso n. 1/2012 di For.Agri. può essere inserito in questo gruppo, sebbene si tratti dell'unico avviso pubblicato nel biennio in oggetto. Appare verosimile quindi pensare che l'unico intervento di finanziamento della formazione da parte di tale fondo sia stato finalizzato a coinvolgere il maggior numero di beneficiari possibili: dai lavoratori con contratto di lavoro tradizionale, ai disabili fino a raggiungere i lavoratori con ricorso agli ammortizzatori sociali o sospesi.

In conclusione, per completare il breve esame qui proposto, la maggioranza dei fondi analizzati (seppur con diversa intensità) è sensibile al tema della crisi e degli effetti di questa sui lavoratori. Non è un caso quindi che nel biennio 2012-2013 i fondi si siano impegnati a facilitare la transizione scuola-lavoro e a sostenere con le politiche attive chi è beneficiario di un qualunque strumento di politica passiva, continuando quindi la tendenza riscontrata negli anni precedenti. Formazione, dunque, come leva strategica per l'occupabilità e come risposta ai fabbisogni professionali dei settori e delle imprese. Formazione come politica attiva del mercato del lavoro, che affronta la situazione di crisi attuale non solo con interventi di supporto all'emergenza, ma con un sistema che realizzi azioni formative e di orientamento, in una visione strategica per lo sviluppo delle risorse umane. Formazione volta a valorizzare la competitività delle imprese attraverso la crescita professionale dei lavoratori. Formazione come "benzina" per far ripartire il motore dell'economia, per affrontare e uscire dalla crisi economica di questi ultimi anni.

Si tratta di consentire la costruzione di un "vestito" su misura per ogni azienda, soprattutto per quelle di minori dimensioni che hanno difficoltà ad accedere ai fondi

interprofessionali. Dal canto loro questi strumenti, nel perseguire l'obiettivo di occupabilità e competitività dei lavoratori, devono porsi «l'obiettivo di crescita professionale, offrire ai giovani opportunità formative in contesti innovativi e organizzati (anche con l'estensione ad iniziative rivolte all'apprendistato)» e garantire parità di accesso alla formazione ai percettori di ammortizzatori sociali.

5. La valutazione della strategia formativa anticrisi

Considerando l'impegno profuso dai fondi interprofessionali nel sostegno ai lavoratori dipendenti di imprese in crisi, è stata condotta un'indagine volta ad indagare quanto le imprese e gli studi professionali siano consapevoli di tale possibilità. A questi è stato inviato un questionario organizzato in tre sezioni: una generale per comprendere la conoscenza dei fondi interprofessionali da parte degli intervistati, una seconda finalizzata ad indagare l'approccio del campione alla formazione finanziata e una conclusiva orientata a valutare la conoscenza da parte del campione delle novità legislative in materia di fondi interprofessionali.

I risultati pervenuti risalgono a novembre 2013 e sono stati alquanto deludenti.

Le imprese/studi che hanno aderito occupano nella maggioranza dei casi meno di dieci dipendenti (36% degli intervistati) o tra i 50 e i 249 dipendenti (32% degli intervistati); appartengono rispettivamente al settore degli studi professionali e a quello dell'industria. I questionari pervenuti sono stati quindi opportunamente ponderati, tenendo conto delle caratteristiche del campione dal punto di vista degli addetti, e confrontati, soprattutto in riferimento alla conoscenza da parte dei due segmenti di popolazione della materia dei fondi interprofessionali. I dati sono stati quindi rielaborati fino a giungere a quanto segue.

Le imprese e studi professionali che conoscono in maniera approfondita il ruolo dei fondi interprofessionali rappresentano la maggioranza dei soggetti intervistati (il 54%). Si tratta di un risultato oltremodo sorprendente se si considera che alla domanda *“Conosci il ruolo svolto dai fondi interprofessionali?”* nessuno degli intervistati ha risposto in maniera negativa e che tra dipendenti degli studi professionali e dell'industria non appaiono risposte completamente discordanti.

Tabella 7 Conoscenza del ruolo svolto dai fondi interprofessionali da parte degli intervistati

Sì	54%
Abbastanza	21%
Poco	17%
No	8%
Non sa / Non risponde	0%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

Ciononostante, la percentuale di imprese che, pur conoscendo i fondi, vi ha fatto ricorso è nettamente inferiore alle aspettative. Il 42% degli intervistati dichiara infatti di non aver utilizzato recentemente (nei 12 mesi precedenti all'intervista) alcun fondo interprofessionale. Si evince quindi che il sistema della formazione continua in Italia non è connotato dall'ignoranza di imprese e studi professionali, come invece spesso la dottrina ritiene, bensì che i portatori di interesse non vi fanno normalmente ricorso per il finanziamento della formazione dei propri dipendenti.

Questa considerazione trova conferma nella risposta successiva relativa al fondo interprofessionale a cui l'impresa/studio professionale ha fatto ricorso nei 12 mesi precedenti. Un terzo degli intervistati ha fatto ricorso a Fondimpresa e il 13% a Fondoprofessioni e questo, considerando che più di un terzo degli intervistati applica integralmente il Ccnl degli studi professionali, fa presumere che la maggioranza degli studi professionali non faccia ricorso ai fondi interprofessionali (pur conoscendoli) o, in alternativa, che preferiscano aderire ad un fondo diverso da quello di riferimento. Nella prima ipotesi la spiegazione potrebbe essere legata al fatto che il datore di lavoro libero professionista non ha il tempo materiale per interessarsi ad una attività diversa da quella professionale, spesso scandita da scadenze inderogabili; oppure che non si sente libero di affidare la formazione dei propri addetti a personale esterno allo studio o diverso dalla sua stessa persona. Nella seconda ipotesi la ragione potrebbe essere la limitatezza del gettito dello 0,30% erogato dallo studio professionale che mediamente ha un numero di dipendenti che non supera le quattro unità.

Tuttavia la situazione non appare tragica se si considerano le risposte alla domanda seguente: *“Indicare in media quanti corsi vengono organizzati nell'anno solare a*

prescindere dal livello di inquadramento dei destinatari". La maggioranza di coloro che nei 12 mesi precedenti all'intervista hanno fatto ricorso ad un fondo interprofessionale ha dichiarato che organizza corsi di formazione per i propri dipendenti tra le 2 e le 6 volte all'anno, con regolarità, coinvolgendo prevalentemente i propri impiegati e il personale amministrativo, come dimostrato dalle seguenti proiezioni.

Tabella 8 Frequenza di corsi di formazione tra gli intervistati

> 6	35%
2 – 5	35%
< 2	22%
L'impresa non è solita organizzare corsi di formazione per i lavoratori	9%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

Nelle tabelle n. 9 e 10 si focalizza l'attenzione sul numero e tipologia di lavoratori coinvolti in percorsi formativi nell'arco dell'ultimo anno.

“Qual è la percentuale di lavoratori dipendenti coinvolti annualmente in percorsi formativi?”

Tabella 9 Percentuale di lavoratori coinvolti in percorsi formativi

> 80%	13%
50% - 79%	26%
20% - 49%	26%
< 20%	26%
L'impresa non è solita coinvolgere i lavoratori in percorsi di formazione	9%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

“Quali figure professionali sono coinvolte nei corsi?”

Tabella 10 Tipologie di lavoratori coinvolti in percorsi formativi

Operai	4%
Operai specializzati	17%

Personale di segreteria	0%
Personale amministrativo	21%
Impiegati	38%
Quadri	4%
Dirigenti *	0%
Tutti i precedenti	4%
Nessuno	13%

* Nessuno degli intervistati ha fatto ricorso ad un fondo interprofessionale dedicato ai dirigenti

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

Considerando i soggetti interpellati, è verosimile ritenere che i corsi a cui hanno fatto riferimento non siano solamente i corsi finanziati da un fondo interprofessionale, ma anche i corsi *on-the-job*. Le basi di tale ragionamento sono da ritracciarsi nella natura stessa della maggioranza degli intervistati: Pmi e studi con pochi o pochissimi addetti, che in un’ottica di riduzione dei costi, prediligono la formazione “implicita” (basata su attività di affiancamento realizzata direttamente da parte del datore di lavoro o da maestranze qualificate) a quella “esplicita” (attuata attraverso specifiche attività corsuali esterne allo studio o impresa) che risulta quindi residuale.

Per quanto attiene il pubblico formato, studi recenti - quali ad esempio l’indagine *Una formazione “reale” per favorire la managerialità e la crescita* realizzata da Fondirigenti – e i risultati della presente indagine dimostrano come il livello di consapevolezza dell’importanza della formazione sia più elevato tra i dirigenti, i quadri, gli impiegati rispetto alla fascia operaia. Ciò fa pensare che tra alcune categorie di lavoratori la presenza di attività formative implicite è preponderante. Costoro riconoscono il valore dell’attività di affiancamento, mentre altri lavoratori non la valorizzano a sufficienza non considerandola “vera formazione”.

A tal proposito è interessante rilevare come esista una consapevolezza elevata da parte degli intervistati circa la necessità di legare la formazione continua con i fabbisogni professionali reali dell’impresa/studio e dei lavoratori. Senza questa comunanza di intenti si corre il rischio di continuare a far viaggiare formazione e lavoro su due binari diversi e paralleli, mai destinati ad incontrarsi, con la conseguenza di fare formazione come un’attività sostanzialmente “aggiunta” e non come un’attività

strategica per la professionalità dei lavoratori e per affrontare le sfide imposte dalla crisi economica. Gli intervistati si dimostrano consci di ciò. Il grafico seguente è piuttosto esplicito a questo proposito. Evidenzia infatti che ben nel 50% dei casi la formazione ha avuto ad oggetto materie tecnico-specialistiche finalizzate all'aggiornamento delle competenze professionali. Criticabile invece che nel 45% dei casi i corsi finanziati dai fondi siano quelli obbligatori *ex lege* in salute e sicurezza, in quanto tale tipologia di formazione, oltre ad essere l'unica disciplinata dal legislatore (il decreto legislativo n. 81/2008 prevede sanzioni penali in caso di violazione di tale obbligo), è strettamente correlata alla diminuzione degli incidenti sul luogo di lavoro e non realizza un aggiornamento di competenze che garantiscono l'occupabilità dei lavoratori. Di conseguenza dovrebbe essere lo stesso datore di lavoro ad interessarsi al finanziamento di tali corsi di formazione e lasciare le risorse dei fondi interprofessionali per corsi in materie tecnico-specialistiche.

“Solitamente, quali sono le materie affrontate nei percorsi formativi a cui partecipano i lavoratori?”

Tabella 11 Tematiche affrontate nei percorsi di formazione

Formazione tecnico-specialistica finalizzata all'aggiornamento delle competenze professionali	50%
Formazione obbligatoria ex lege (salute e sicurezza ad esempio)	45%
Formazione manageriale - comportamentale volta a favorire l'acquisizione di conoscenze, tecniche e comportamenti per migliorare la performance dei singoli lavoratori e dei team di lavoro	5%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

Per quanto concerne le recenti novità legislative introdotte (ci si riferisce al fatto che il tema della “formazione a sostegno della crisi economica” rientri tra le competenze dei fondi interprofessionali) la terza fase del questionario ha evidenziato come gli intervistati ne siano completamente all'oscuro. La possibilità di finanziamento di misure temporanee ed eccezionali a contrasto della crisi economica ad opera dei fondi - offerta dalla legge n. 2/2009 e poi rinnovata dalla cosiddetta legge di stabilità 2012 (legge n. 138/2011) - permette ai fondi di intervenire con misure di sostegno al reddito per la tutela dei lavoratori (compresi apprendisti e collaboratori a progetto) a

rischio di perdita del posto di lavoro. Questo però non è noto agli intervistati.

Allo stesso modo è ignorato anche che la legge di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012, cosiddetta legge Fornero) ha istituito i fondi di solidarietà bilaterali e che la legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012) ha previsto - in via subordinata - che il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga possa essere realizzato con una parte sostanziale del gettito totale delle risorse derivanti dal contributo dello 0,30% destinato ai fondi interprofessionali.

“L'impresa conosce la possibilità di coinvolgere i fondi interprofessionali per misure a sostegno del reddito?”

Tabella 12 Conoscenza delle novità introdotte dalla legge n. 2/2009 in relazione all'attività dei fondi interprofessionali

Sì	36%
No	44%
Non sa / Non risponde	20%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

“Se sì, ha fatto ricorso ai fondi interprofessionali anche per il sostegno del reddito nell'ultimo anno?”

Tabella 13 Ricorso ai fondi interprofessionali per il sostegno al reddito

Spesso	4%
A volte	0%
Raramente	0%
Mai	42%
Non sa / Non risponde	54%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

“L'impresa conosce la possibilità che i fondi interprofessionali confluiscono nei fondi di

solidarietà bilaterali (erogatori di prestazioni di sostegno al reddito)?”

Tabella 14 La conoscenza del possibile rapporto tra fondi interprofessionali e fondi di solidarietà bilaterali

Sì	20%
Ne ha sentito parlare	24%
Ne ha sentito parlare, ma non sa di cosa si tratta	24%
No	32%

Fonte: Indagine sul ruolo dei fondi interprofessionali compiuta su un campione di studi e imprese professionali nel 2013

Analizzando le risposte fornite dagli intervistati, non sembra quindi che la crisi abbia incentivato i datori di lavoro a porre una maggiore attenzione alla formazione delle proprie risorse umane.

L'impressione è che esistano blocchi culturali relativi al ruolo fondamentale che gioca la formazione nei periodi di difficoltà economica e che questi impediscano l'accesso alla formazione da parte dei lavoratori. Non sembrano invece esserci problemi procedurali nell'accesso alle risorse dei fondi interprofessionali (quali difficoltà nella redazione, presentazione di piani formativi, difficoltà nel reperire informazioni sui fondi interprofessionali e sui loro avvisi).

Nei periodi di prosperità economica le imprese tendono a interessarsi maggiormente alla formazione rispetto ai periodi di crisi, durante i quali le imprese sono orientate al contenimento dei costi (decremento delle risorse investite in marketing e formazione, incremento dei tagli agli acquisti e al personale). Al contrario nei periodi di business fiorente le imprese si dovrebbero concentrare sul proprio core business e rinviare la formazione negli anni della crisi.

La mancanza di programmazione tattica e operativa delle imprese causa gravi disagi ai lavoratori e alla società civile aumentando la sensazione di instabilità sociale e professionale.

Solo le aziende già strutturate si avvalgono dei fondi interprofessionali per il finanziamento della formazione perché sono le uniche a potersi permettere di distogliere risorse umane durante le giornate di formazione.

Per quanto riguarda poi la conoscenza circa le prospettive evolutive dei fondi

interprofessionali, gli intervistati sembrano ignorare il pericolo che il loro principale interlocutore per le politiche attive del lavoro sta affrontando: in futuro la formazione potrebbe non essere più finanziabile come prima, ovvero tramite i fondi interprofessionali. Occorre quindi che imprese e studi professionali inizino a programmare con cognizione di causa interventi formativi adeguati ai fabbisogni, distinguendo le priorità con precisione e dettaglio. I fondi hanno rappresentato negli ultimi 10 anni lo strumento per perseguire gli obiettivi di produttività e competitività di lavoratori e imprese e devono continuare a farlo anche in futuro.

Capitolo III - GLI EFFETTI DELLA LEGGE N. 92/2012 SUI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI. IL CASO DI FONDOPROFESSIONI

SOMMARIO: 1. Un breve excursus sui fondi di solidarietà bilaterali: dalle origini al quadro introdotto dalla legge 28.6.2012, n. 92 di riforma del mercato del lavoro; 1.1 Il quadro originario; 1.2 Il “nuovo” sistema dei fondi bilaterali per il sostegno al reddito; 2. Le modifiche apportate al sistema dei fondi paritetici interprofessionali nel biennio 2012-2013; 2.1 Dal disegno di legge n. 3249/2012 alla legge n. 92/2012; 2.2 Dalla legge di stabilità 2013 al decreto Imu-Cig; 3. Il contributo dei fondi interprofessionali al finanziamento del sostegno al reddito: la voce delle parti sociali; 4. Spunti evolutivi nel comparto degli studi professionali: il caso di Fondoprofessioni; 4.1 Fondoprofessioni: ieri e oggi; 4.2 Fondoprofessioni e le misure attivate per la formazione continua nel corso degli anni; 4.3 Fondoprofessioni e il finanziamento del sostegno al reddito; 5. Spunti evolutivi

1. Un breve excursus sui fondi di solidarietà bilaterali: dalle origini, al quadro introdotto dalla legge 28.6.2012, n. 92 di riforma del mercato del lavoro

Gli articoli 3 e 4 della legge Fornero hanno cercato di realizzare la tanto attesa “riforma degli ammortizzatori sociali” in coerenza con l’obiettivo che il Governo tecnico si era posto (articolo 1, comma 1, legge n. 92/2012): quello di rendere «più efficiente, coerente ed equo l’assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell’occupabilità delle persone», nella prospettiva generale di un mercato del lavoro «inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione». A tal fine ha previsto la costituzione di appositi fondi di solidarietà, gestiti in modo paritetico dalle parti sociali, per i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali. Tale previsione ha ripreso e rafforzato un modello già adottato in passato che aveva favorito lo sviluppo delle rilevanti esperienze del turismo, del commercio, del credito e dell’industria.

1.1 Il quadro originario

A partire dalla metà degli anni ‘90, in Italia, si è assistito ad un fenomeno nuovo:

quello della riduzione del personale nei settori del credito, dei trasporti e delle assicurazioni, come risposta a fenomeni endogeni ed esogeni del sistema economico nazionale. Si è realizzato, infatti, in quegli anni, un processo di deregolamentazione e privatizzazione che, unito alla necessità di potenziare la concorrenza tra gli Stati europei, ha palesato la necessità di rendere più flessibili le strutture produttive. Le imprese del credito, dei trasporti e delle assicurazioni hanno quindi operato un riassetto tecnico-organizzativo ed un ripensamento dei costi del personale a cui ha fatto seguito una riduzione del numero degli addetti. Da qui la necessità di creare sistemi di tutela del reddito anche per i suddetti comparti in cui il rischio di crisi economica precedentemente era inferiore.

Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia si basa sul rischio che gli eventi di “riduzione del reddito” e/o “mancanza di lavoro” si verificano. Anche in passato il principio assicurativo caratterizzava gli ammortizzatori sociali e per tale ragione, nei settori che erano considerati negli anni ‘60 esenti da tali rischi non era mai stato istituito un sistema di tutela del reddito, diversamente da quello dell’industria.

Solo quando le parti sociali dei settori esclusi si sono attivate per richiedere l’estensione di Cigo, Cigs e mobilità, il legislatore è stato costretto a rispondere. La replica, tuttavia, non è risultata in linea con le aspettative: non si è ritenuto opportuno estendere le tutele, poiché l’aura di agiatezza, che da sempre caratterizzava tali comparti non palesava l’urgenza di un simile intervento. La scelta ha ammesso gli esodi di personale tramite licenziamenti collettivi.

Vi ha fatto seguito una crisi tale da obbligare il legislatore alla pubblicazione dell’articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996. Questo ha previsto che «in attesa di un’organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, (...) sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell’occupazione nell’ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali».

Il comma 28 ha rappresentato un grande passo avanti nella disciplina degli ammortizzatori sociali, seppur non immediatamente fruibile. La regolamentazione delle misure è stata affidata al decreto ministeriale n. 447/1997 e al Regolamento recante

norme in materia di ammortizzatori sociali per le aree non coperte da Cassa integrazione guadagni.

Successivamente, le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e delle parti datoriali hanno deciso di attivare fondi di solidarietà (ex lege n. 662/1996) in settori anche molto distanti tra loro, ma accomunati dalla totale assenza di misure di sostegno ai lavoratori in caso di crisi settoriale e ristrutturazione aziendale. Le prestazioni erogate da questi fondi sono state definite “polivalenti” per l’affiancamento di misure di politica passiva e di politica attiva e proprio a questa ragione è dovuto il loro successo. Si sono infatti sostituiti perfettamente all’integrazione salariale straordinaria nel caso di transitorietà degli esuberanti, alle procedure di licenziamento collettivo di cui alla legge n. 223/1991 nel caso di prolungamento degli stessi esuberanti, nonché alla mobilità lunga.

Nonostante siano stati creati per volontà delle parti sociali, i fondi di solidarietà sono stati istituiti presso l’Inps e gestiti con il concorso delle parti sociali alle quali è stata riservata l’individuazione dei criteri, dell’entità e delle modalità di erogazione delle misure di sostegno al reddito. Ciononostante, la componente volontaristica è stata alquanto limitata dal legislatore: l’Inps è l’ente deputato a gestire i fondi e a distribuirne le prestazioni, mentre i datori di lavoro e i loro dipendenti non hanno facoltà di decidere se aderire o meno al Fondo, né se contribuire o no. Gli obblighi scattano automaticamente qualora si rientri nel campo di applicazione della disciplina regolamentare.

Nella sostanza, all’autonomia collettiva è stata lasciata la facoltà di decidere volontariamente se creare o no un Fondo per il settore di appartenenza, ma non quella di controllarne gli sviluppi, in quanto immediata conseguenza delle decisioni dell’istituto di previdenza nazionale.

1.2 Il “nuovo” sistema dei fondi bilaterali per il sostegno al reddito

Nel quadro di una ridefinizione complessiva del modello di *welfare*, con la legge Fornero, il legislatore ha realizzato la tanto attesa riforma degli ammortizzatori sociali. In tale sede, si è discostato poco dalla filosofia e dall’impianto di fondo del precedente

assetto degli ammortizzatori sociali. Ha riconfermato la struttura a due pilastri: da un lato si tutelano i lavoratori con orario di lavoro sospeso o ridotto (disoccupazione parziale), mentre dall'altro lato si tutelano i lavoratori in stato di disoccupazione totale. Inoltre ha previsto l'istituzione di fondi di solidarietà bilaterali, allo scopo di responsabilizzare le parti sociali nel loro ruolo di co-finanziatori dell'integrazione salariale e di superare la dicotomia delle tutele del reddito in costanza di rapporto di lavoro tra lavoratori occupati in imprese rientranti nell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni e lavoratori occupati nei settori esclusi dalla Cig.

L'intervento della riforma Fornero sui fondi bilaterali si è posto nel solco aperto dall'articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996 e ha preso a modello di riferimento i fondi di previdenza complementare, differenziandosi da questi, per l'obbligatorietà della istituzione.

La legge n. 92/2012 ne ha disciplinati tre modelli attivabili alternativamente in base alle caratteristiche del settore di riferimento: un modello obbligatorio (articolo 3, commi 4-13), un modello alternativo (articolo 3, commi 14-18), un modello residuale (articolo 3, commi 19-21).

Ai fini della presente ricerca, mi concentrerò su come la legge n. 92/2012 (la cd. Legge Fornero) abbia coinvolto i fondi interprofessionali nella costituzione dei fondi di solidarietà alternativi. Tuttavia, si ritiene necessario offrire una panoramica sulle tre tipologie di fondo di solidarietà introdotte dalla legge Fornero e per questo si rinvia al seguente box.

Box

I fondi di solidarietà bilaterali introdotti dalla legge n. 92/2012

Modello obbligatorio

I fondi di solidarietà obbligatori (articolo 3, comma 4 e 5, legge n. 92/2012) sono fondi istituiti, tramite accordi collettivi, in «tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti» (articolo 3, comma 10, legge n. 92/2012). Gli accordi collettivi, una volta approvati con decreto del Ministero del lavoro, fanno sì che la gestione operativa di detti fondi confluisca

tra le competenze dell'Inps, che dovrà quindi farsi carico di questa nuova responsabilità e rendere operativo ed efficiente il nuovo istituto dei fondi bilaterali, nel rispetto del principio del pareggio di bilancio. Di conseguenza, i fondi nascono come libera espressione della volontà delle parti sociali, ma subiscono forti vincoli in relazione alla struttura di base, alla contribuzione e alle relative prestazioni. Di particolare rilievo appare il contenuto del comma 30 dell'articolo 3, il quale dispone che in «in assenza dell'adeguamento contributivo...l'Inps è tenuto a non erogare la prestazione in eccedenza» chiarificatore del fatto che i fondi, pur essendo incardinati presso l'Inps, non sono finanziati in alcun modo da parte dello Stato, ma anzi, l'obbligo di finanziamento è solo a carico dei soggetti appartenenti all'ambito di applicazione di ciascun fondo bilaterale.

Se l'obbligatorietà è riconducibile alla volontà di estendere le tutele anche ai lavoratori di settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, lo stesso non si può dire per la limitazione imposta alla soglia dimensionale (imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti) la quale non sembra realizzare l'obiettivo della universalizzazione delle tutele, dal momento che esclude i lavoratori occupati in imprese che occupano mediamente meno di 16 dipendenti. Sarebbe comprensibile tale scelta solo nell'ottica della costituzione di un sistema alternativo alla Cigs che è appunto caratterizzata dalla medesima soglia. Poiché invece il riferimento normativo è alla esclusione dal campo di applicazione della Cigo e della Cigs (si parla infatti di integrazione salariale in senso lato), se ne deduce che la *ratio* sottesa è quella di costruire un sistema alternativo alle due tipologie di cassa integrazione, nella considerazione che la soglia dei 16 dipendenti non è coerente con la Cigo.

Come se ciò non bastasse, l'obbligatorietà della partecipazione contrattuale stride con il principio di libertà fissato dall'articolo 39, comma 1, della Costituzione. Sarebbe più corretto, pertanto, interpretare il testo normativo più come un "dovere" piuttosto che come un "obbligo" da parte delle organizzazioni sindacali di provvedere a costituire i fondi. Questo ragionamento viene confermato dalla previsione che, in mancanza di loro costituzione, sarà attivato un fondo residuale con apposito decreto da parte del Ministero del lavoro

Quanto alle finalità, i fondi obbligatori si occupano principalmente di integrare il reddito dei lavoratori nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria. Sono comunque previste delle finalità accessorie, elencate dall'articolo 3, comma 11, legge n. 92/2012, quali: prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto a quanto garantito dall'Aspi; assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; contributi al finanziamento di programmi

formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea (articolo 3, commi 11, 31 e 33, legge n. 92/2012).

Modello alternativo

I fondi di solidarietà alternativi, disciplinati ai commi 14 e seguenti dell'articolo 3, sono stati introdotti nella fase di discussione della riforma in seno alle commissioni, con la precisa finalità di far sopravvivere le precedenti esperienze bilaterali nel campo della tutela del reddito e salvaguardare realtà virtuose di sussidiarietà, quale ad esempio quella dell'artigianato.

A tal fine, nei settori in cui siano presenti "consolidati sistemi bilaterali", le organizzazioni sindacali e imprenditoriali possono adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle nuove finalità: le medesime già individuate per i fondi di solidarietà obbligatori.

Diversamente rispetto a quanto stabilito per i fondi obbligatori, il legislatore lascia agli accordi ed ai contratti collettivi istitutivi dei fondi alternativi la possibilità di definire:

- l'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria al fondo, non inferiore allo 0,20%;
- le tipologie di prestazioni in funzione delle disponibilità del fondo di solidarietà bilaterale;
- l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo medesimo;
- la possibilità di far confluire al fondo di solidarietà quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale;
- criteri e requisiti per la gestione dei fondi.

Per quanto riguarda la nozione di "consolidati sistemi di bilateralità" il legislatore non ne ha data una definizione in fase di stesura delle legge. Occorre far riferimento all'interpello 24 gennaio 2013, n. 3. A tal riguardo, fermo restando il coinvolgimento delle sole organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, si ritiene che la formulazione voglia riferirsi agli enti bilaterali che, oltre ad essere stati costituiti prima del 18 luglio 2012, data di entrata in vigore della legge n. 92/2012, già operavano effettivamente in un momento precedente, ovvero erogavano alcuni servizi (ad esempio organizzazione e svolgimento di attività di formazione, orientamento e riqualificazione professionale dei

lavoratori delle aziende associate sui temi della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), restando viceversa esclusi gli enti che, sia pur costituiti, non abbiano svolto alcuna attività in favore dei propri iscritti.

“Solo” le parti sociali istitutive di detti fondi possono adeguarne statuto e finalità al fine di assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in caso di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa, in coerenza con le esigenze del settore e delle imprese interessate.

Interessante notare a proposito della finalità principale dei fondi che la riforma Fornero aveva previsto al comma 31 che dovesse essere assicurata «almeno la prestazione di un assegno ordinario di importo pari all’integrazione salariale, di durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria». La formulazione normativa sembra introdurre un limite rigido alla prestazione, in aperto contrasto con la finalità di garantire “adeguate” forme di sostegno al reddito. Sul punto si è quindi espresso il Ministero del Lavoro che, rispondendo all’interpello n. 39/2012, ha chiarito che la disposizione debba essere intesa nel senso che i fondi «assicurano almeno la prestazione di un assegno ordinario di importo pari all’integrazione salariale» e che sia «almeno» di «durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile». In sostanza tale prestazione, al fine di garantire adeguate forme di sostegno al reddito non può non assicurare un intervento di durata almeno pari ad un ottavo delle ore lavorabili.

Per ciò che attiene l’attuazione (comma 16), il Ministero del lavoro provvederà con decreto di natura non regolamentare, sentite le parti sociali istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, ad indicare le disposizioni da rispettare in relazione ai requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi; ai criteri e requisiti per la tenuta della contabilità dei fondi; alle funzioni di controllo sulla loro corretta gestione e di monitoraggio sull’andamento delle prestazioni.

Il termine per la sottoscrizione di accordi collettivi tesi alla costituzione di detti fondi, è stato inizialmente fissato entro il 18 gennaio 2013. Successivamente, allo scopo di uniformare i termini per la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali, tale termine è stato prorogato, prima dalla legge n. 228/2012 (cd. Legge di stabilità 2013), al 18 luglio 2013 e poi, dall’articolo 7, comma 5, lettera c), numero 1) decreto legge n. 76/2013, al 31 ottobre 2013.

Decorso inutilmente il termine del 31 ottobre, a decorrere dal 1° gennaio 2014, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, provvederà all’istituzione del fondo di solidarietà residuale.

Modello residuale

Nei casi di inerzia delle parti sociali, sarà istituito entro il 1° gennaio 2014, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un fondo di solidarietà residuale, cui contribuiranno i datori di lavoro (con più di quindici dipendenti) dei settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, e in cui non siano stati stipulati accordi collettivi volti all'attivazione del fondo previsto dal legislatore (articolo 3, comma 19, legge n. 92/2012).

Mediante decreto saranno anche determinate le aliquote di contribuzione ordinaria, ripartita tra datori di lavoro e lavoratori, nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo, in maniera tale da garantire la pre-costituzione di risorse adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per il suo svolgimento a regime.

2. Le modifiche apportate al sistema dei fondi paritetici interprofessionali nel biennio 2012-2013

Nel quadro della ridefinizione del sistema degli ammortizzatori sociali, la legge n. 92/2012 ha introdotto misure atte a potenziare i risultati del sostegno al reddito per i lavoratori occupati in strutture in crisi: ha offerto la possibilità di legare strettamente il sistema della formazione continua con quello più ampio del *welfare*. Tale impostazione ha avuto ripercussioni sui successivi interventi normativi, allorché il legislatore ha confermato la volontà di fondere e confondere le risorse destinate alle politiche attive con quelle relative alle politiche passive attraverso il Decreto sviluppo bis, la legge n. 221/2012 e il decreto Imu-Cig.

A fronte di ciò si è aperto un dibattito: i recenti interventi normativi hanno voluto introdurre un nuovo sistema di finanziamento del sostegno al reddito a scapito della formazione continua, o la sottrazione di risorse a quest'ultima è una misura temporanea legata ad una situazione emergenziale?

2.1 Dal disegno di legge n. 3249/2012 alla legge n. 221/2012

Coltivando un'ipotesi già anticipata nel documento diffuso dal Ministero del lavoro il 23 marzo 2012, l'articolo 42 del disegno di legge n. 3249/2012 ha previsto il possibile utilizzo del gettito contributivo dei fondi interprofessionali (tutto o parte di esso) per scopi diversi da quello della formazione, nello specifico, per il finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali - modello alternativo.

Questa ipotesi non ha trovato l'appoggio delle parti sociali che, in maniera unanime, hanno ritenuto pericoloso modificare la destinazione dello 0,30% per i rischi che da tale scelta potrebbero derivare: lo sminuirsi dei fondi interprofessionali, ideati quali strumenti di tutela attiva dei lavoratori, e lo snaturamento del loro ruolo, nel caso di convergenza di questi nei fondi di solidarietà, finalizzati al sostegno al reddito.

Ad esempio, Giorgio Fossa, presidente di Fondimpresa, nella relazione introduttiva al convegno "Il futuro del lavoro si chiama formazione" del 19 aprile 2012, ha riconosciuto che «il contributo dello 0,30%, nettamente inferiore all'aliquota dei Paesi europei più avanzati, già si dimostra insufficiente a soddisfare le crescenti richieste sugli Avvisi [...] Desti quindi forte preoccupazione la previsione che il contributo dello 0,30%, e il suo eventuale incremento, possano essere destinati, anche solo in parte, alla copertura degli oneri per le politiche passive del lavoro. In un momento delicato come questo, in bilico fra crisi e ripresa, occorre invece potenziare le risorse per la formazione continua, in quanto la loro tempestività e adeguatezza costituiscono per i lavoratori e per le imprese, in particolare per quelle di minori dimensioni, un'opportunità decisiva per la crescita della competitività e per il futuro del lavoro».

All'interno del medesimo convegno, Emma Marcegaglia (Confindustria) ha confermato la dichiarazione del presidente di Fondimpresa, sottolineando come nel corso degli anni i fondi siano diventati «un vero gioiellino» e per questo è «assurdo destinarli al sostegno del reddito».

Sulla medesima linea critica si sono posti anche il segretario generale della Cisl, Raffaele Bonanni², il Segretario Confederale Cgil, Fulvio Fammoni, e il Segretario Confederale Uil, Guglielmo Loi.

² R. Bonanni, Audizione alla Commissione Lavoro del Senato su Disegno di legge recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, 11 aprile 2012

Nonostante le aspre critiche, il disegno di legge n. 3249/2012 è stato approvato dalla Camera il 28 giugno 2012 ed è stato convertito nella legge n. 92/2012. Questa ha trasformato la previsione normativa contenuta nell'articolo 42 comma 10 del disegno di legge, nell'articolo 3 comma 13.

Box

Articolo 3 comma 13 legge n. 92/2012

13. Gli accordi ed i contratti di cui al comma 4 **possono prevedere** che nel fondo di cui al medesimo comma **confluisca anche l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie** ai sensi dell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni. In tal caso, **al fondo affluisce anche il gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845**, e successive modificazioni, con riferimento ai datori di lavoro cui si applica il fondo e le prestazioni derivanti dall'attuazione del primo periodo del presente comma sono riconosciute nel limite di tale gettito.

La disposizione normativa ha sollevato numerosi profili di criticità, sia in merito all'opportunità di trasferire alle politiche passive le risorse destinate alle politiche attive, sia in relazione alla realizzazione pratica di tale previsione. Infatti, nel migliore dei casi, un'eventuale confusione tra fondi interprofessionali e fondi di solidarietà potrebbe dar luogo ad una sovrapposizione tra le funzioni svolte dal fondo di solidarietà e dal fondo interprofessionale, istituito dalle medesime parti firmatarie. Conscio di questo pericolo e per evitare la duplicazione delle prestazioni, il legislatore ha deciso di prevedere all'articolo 3 comma 13 che nel fondo di solidarietà possa confluire anche l'eventuale fondo interprofessionale. Scelta che ha lasciato gli operatori del settore alquanto basiti, soprattutto perché in tale caso al fondo di solidarietà confluirebbe anche il gettito destinato al fondo di rotazione (il testo di legge parla di “contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, comma 4, legge n. 845/1978”) che è ben diverso dal fondo interprofessionale (regolato dall'articolo 118, legge n. 388/2000).

Per comprendere la criticità sottesa alla scelta del legislatore nazionale, occorrerebbe ripercorrere l'intero percorso evolutivo del contributo integrativo (vedi box seguente), ma per semplificare, basti ricordare che l'articolo 25 della legge n.

845/1978 (Legge quadro in materia di formazione professionale) ha modificato la misura del contributo versato dai datori di lavoro per la cassa unica assegni familiari. Ha stabilito, infatti, che la contribuzione a tale cassa sia ridotta dello 0,30% e che tale quota confluisca nel gettito destinato all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Allo stesso modo, ha stabilito che le maggiori entrate derivanti dall'incremento dello 0,30% del gettito per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione siano versate al fondo di rotazione, costituito presso l'Inps per favorire l'accesso alle risorse comunitarie destinate al finanziamento della formazione continua.

Box

L'articolo 25 della legge n. 845/1978: dalla cassa unica assegni familiari al finanziamento della formazione

Con l'articolo 25 della legge n. 845/1978, è stato istituito, presso il Ministero del lavoro, un Fondo di rotazione con l'obiettivo di fornire uno strumento contabile per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo.

A fronte della costituzione del predetto Fondo di rotazione, sono state ridotte dello 0,30% le aliquote contributive alla Cassa unica per gli assegni familiari dai datori di lavoro di cui ai numeri da 1) a 5) dell'articolo 20 del decreto legge n. 30/1974. Contemporaneamente, è stato disposto un incremento di pari entità dell'aliquota relativa al contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 160/1975. I due terzi di tali entrate sono stati destinati al Fondo di rotazione, mentre la parte non utilizzata (1/3 del gettito dello 0,30%) è stata lasciata alla gestione per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Su tale tessuto normativo, si è inserito il decreto legge n. 148/1993, recante interventi a sostegno dell'occupazione, il cui articolo 9 ha dettato una serie di disposizioni in materia di interventi di formazione professionale (Regioni e Province autonome possono stipulare convenzioni con enti bilaterali o fondi interprofessionali per l'analisi delle situazioni occupazionali locali e per indagini circa i fabbisogni di professionalità, tramite il finanziamento del Fondo di rotazione) e ha apportato una sostanziale modifica al Fondo di rotazione, prevedendo che le maggiori entrate derivanti dall'aumento contributivo, già stabilito dalla disposizione contenuta nell'articolo 25 legge n. 845/1978, sarebbero confluite per la totalità (e non più nella misura dei due terzi) al Fondo.

Lo stesso articolo 9 ha previsto, inoltre, una serie di attività tese alla ricollocazione dei lavoratori, tra le quali:

- servizi di informazione e consulenza in favore dei lavoratori in cassa integrazione straordinaria e degli iscritti nelle liste di mobilità, diretti a favorirne la ricollocazione anche in attività di lavoro autonomo e cooperativo, nonché servizi di informazione e di orientamento sul mercato del lavoro in ambito comunitario e scambi di domanda e di offerta di lavoro nello stesso, con priorità per quelli in attuazione di convenzioni stipulate tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro con gli uffici regionali del lavoro e/o le agenzie per l'impiego, laddove, a livello territoriale, non fossero adeguatamente presenti le strutture pubbliche, interventi finanziati con contributi del Ministero del lavoro, nei limiti di 20 miliardi di lire, d'intesa con le commissioni regionali per l'impiego (comma 2);
- interventi di formazione continua a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale; interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti da aziende che contribuiscono in misura non inferiore al 20% del costo delle attività, nonché interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste ai mobilità, formulate congiuntamente da imprese e gruppi di imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale dei lavoratori, ovvero dalle corrispondenti associazioni o dagli organismi paritetici che abbiano per oggetto la formazione professionale, finanziati con la partecipazione del Ministero del lavoro, delle Regioni e delle Province autonome, ovvero con contributi erogati direttamente dal Ministero del lavoro, d'intesa con le Regioni, nei casi di crisi di settore (comma 3);
- progetti di intervento di formazione continua, formulati da organismi aventi per oggetto la formazione professionale, diretti ai soggetti privi di occupazione e iscritti alle liste di collocamento che abbiano partecipato ad attività socialmente utili, specificamente approvati dal Ministro del lavoro dalle Regioni e dalle Province autonome (comma 3-bis, introdotto dalla legge di conversione).

Con la legge n. 196/1997, recante norme in materia di promozione dell'occupazione si è realizzato un ulteriore riordino della formazione professionale. In particolare, l'articolo 17, comma 1 ha introdotto una serie di principi e criteri generali, finalizzati all'avvio di un processo di riforma volto ad assicurare ai lavoratori: 1) adeguate opportunità di formazione ed elevazione professionale (attraverso l'integrazione del sistema di formazione professionale con il sistema scolastico-universitario e con il mondo del lavoro), 2) un più razionale utilizzo delle risorse

destinate alla formazione professionale, 3) la semplificazione normativa e una disciplina organica della materia, anche con riferimento ai profili formativi di speciali rapporti di lavoro.

Particolarmente degno di nota è il principio esposto alla lettera d) comma 1 che prevede la progressiva destinazione delle risorse del Fondo di rotazione al finanziamento di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali e di cui beneficiari sono i lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, i lavoratori collocati in mobilità, i lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione. Si prevede altresì che tali risorse confluiscono in uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente, con configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti dalle parti sociali.

Neppure va dimenticato, l'intervento operato dall'articolo 66 della legge n. 144/1999 che ha dettato disposizioni in materia di integrazione del Fondo per l'occupazione e interventi in materia di formazione continua, prevedendo, una modifica alla quota di gettito destinata agli interventi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera d) per l'anno 1999.

In estrema sintesi, le numerose disposizioni legislative che si sono succedute nel tempo presentano aspetti di incongruenza tra di loro, dovuti all'assenza di una sistematica visione d'insieme. Ad esempio, guardando alle risorse finanziarie della formazione continua, si nota che esse sono prevalentemente fornite dallo Stato tramite i Fondi comunitari ed il Fondo di rotazione nazionale. Tuttavia non mancano forme di partecipazione private (cfr. articolo 9, comma 3, decreto legge. n. 148/1993).

Su tale sistema si colloca l'articolo 118 legge n. 388/2000.

Se ne deduce, quindi, che le previsioni della legge n. 92/2012 possono mettere in serio pericolo la prosecuzione del processo di sviluppo dei finanziamenti destinati alle politiche attive, intrapreso nel lontano 1978.

Tale affermazione trova conferma nell'articolo 2, comma 39, che alla stregua dell'articolo 3 comma 13, ha previsto una distrazione di risorse dalla formazione. Nello specifico, l'articolo 2 comma 39 ha ridotto di 1,4 punti percentuali il contributo versato per il finanziamento della formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato, che passa dal 4% al 2,6%. La differenza è trasferita al finanziamento della MiniAspi. Infatti, nell'ambito dell'intervento normativo volto a riordinare il sistema degli ammortizzatori sociali, il legislatore ha previsto l'introduzione di un'aliquota aggiuntiva

dell'1,4% per i lavoratori non a tempo indeterminato. Questo vale anche per i lavoratori in somministrazione a tempo determinato, per i quali la legge ha stabilito che l'aliquota contributiva aggiuntiva dell'1,4% sia compensata da una riduzione di pari importo dell'aliquota del 4% sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali (articolo 12, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003) destinata a FormaTemp.

È evidente quindi dalla lettura combinata dell'articolo 3, comma 14 legge Fornero e dall'articolo 12, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003 che il legislatore ha modificato il proprio punto di vista sulla formazione (dei lavoratori delle agenzie): se prima preferiva tutelare i lavoratori a tempo determinato con la formazione, dopo la pubblicazione della legge Fornero ha optato per un ridimensionamento per favorire il ricorso al fondo di solidarietà.

Dalla lettura dell'articolo 3, comma 13, appare un ulteriore aspetto controverso: la individuazione dei fondi interprofessionali che possono essere oggetto di trasformazione.

In primo luogo, non tutti i fondi interprofessionali esistenti sono stati sottoscritti dalle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. È questo il caso di Fonarcom, Formazienda, Fondir, Fonditalia, Fondazienda, Foragri, FonInCoop, Fondolavoro. Questi fondi quindi non possono far confluire le proprie risorse in un fondo di solidarietà.

In secondo luogo, mentre i fondi di solidarietà sono ideati seguendo una logica settoriale (poiché ne è prevista la attivazione solo nei settori non coperti dalla normativa di materia di integrazione salariale), quelli interprofessionali seguono una logica intersettoriale, che permette alle imprese di decidere a quale fondo interprofessionale aderire, indipendentemente dal settore economico di riferimento. Alla luce di ciò, si comprende come la previsione di far confluire la totalità del gettito di un fondo interprofessionale in un fondo di solidarietà possa essere difficilmente realizzabile. Nel caso in cui le parti sociali vogliano attivare un fondo di solidarietà (previo scioglimento del fondo interprofessionale), la disposizione ammette che possano rientrare nel suo campo di applicazione le sole imprese che destinano lo 0,30% al fondo interprofessionale di riferimento per il settore. Le imprese aderenti al fondo interprofessionale, ma non rientranti nel campo di applicazione del relativo fondo di

solidarietà, ne sarebbero quindi escluse. Ne consegue che il loro gettito contributivo andrebbe perso o, più precisamente, confluirebbe nelle casse dell'Inps, in quanto non sarebbe possibile per il fondo di solidarietà assorbirlo.

Le imprese che volessero (comunque) usufruire dell'attività di finanziamento dei fondi interprofessionali, si vedrebbero costrette a trasferire le risorse ad un altro fondo interprofessionale (le cui parti sociali non rientrano tra quelle maggiormente rappresentative e per tanto non possono costituire un fondo di solidarietà), con la conseguente perdita di parte del proprio gettito (come effetto della portabilità); in secondo luogo i fondi interprofessionali meno rappresentativi vedrebbero crescere il proprio raggio di azione a fronte della scomparsa dei fondi interprofessionali di maggior successo presso le aziende.

Inoltre, l'articolo 3 comma 13, nel richiamare espressamente le disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo, estende le tutele ai lavoratori occupati nei settori che tradizionalmente non sono coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale e depauperava la platea degli aderenti ai fondi interprofessionali. Ne rimangono, infatti, escluse le imprese di maggiori dimensioni (sopra i 15 dipendenti) che ne garantiscono anche il maggior gettito. Se tale previsione sarà confermata, potrebbe verificarsi il rischio che le risorse dei fondi interprofessionali diventino talmente esigue da non poter assicurare l'accesso e l'utilizzo del finanziamento alla formazione continua a tutti i beneficiari.

Come se ciò non bastasse, nella conversione in legge del disegno di legge n. 3249/2012, è stato inserito il fondo di solidarietà - modello alternativo - disciplinato dall'articolo 3, comma 14 della legge n. 92/2012. Il comma 14 di per sé non rappresenta un pericolo per le risorse dei fondi interprofessionali né implica un'eventuale distrazione di risorse da quelle accantonate per il finanziamento della formazione a vantaggio delle misure di politica passiva. Se non che questa eventualità è venuta a palesarsi con le modifiche apportate al comma 14 dal decreto legge n. 179/2012 (cd. Decreto Sviluppo bis) e dalla successiva legge di conversione (legge n. 221/2012).

Box	
Articolo 3 comma 14 legge n. 92/2012	
<p>così come modificato dal decreto legge n. 179/2012 (Decreto Sviluppo bis)</p> <p>«In alternativa al modello previsto dai commi da 4 a 13 e dalle relative disposizioni attuative di cui ai commi 22 e seguenti, in riferimento ai settori di cui al comma 4 nei quali siano operanti, alla data di entrata in vigore della presente legge, consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari esigenze di predetti settori, quale quello dell'artigianato, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali di cui al citato comma 4 possono, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali alle finalità perseguite dai commi da 4 a 13, prevedendo misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate».</p>	<p>così come modificato dalla legge n. 221/2012</p> <p>«In alternativa al modello previsto dai commi da 4 a 13 e dalle relative disposizioni attuative di cui ai commi 22 e seguenti, in riferimento ai settori di cui al comma 4 nei quali siano operanti, alla data di entrata in vigore della presente legge, consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori, quale quello dell'artigianato, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali di cui al citato comma 4 possono, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguare le fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi bilaterali ovvero dei fondi interprofessionali, di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, alle finalità perseguite dai commi da 4 a 13, prevedendo misure intese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate. Ove a seguito della predetta trasformazione venga ad aversi la confluenza, in tutto o in parte, di un fondo interprofessionale in un unico fondo bilaterale rimangono fermi gli obblighi contributivi previsti dal predetto articolo 118 e le risorse derivanti da tali obblighi sono vincolate alle finalità formative».</p>

Infatti, a seguito delle modifiche, il comma 14 è divenuto l'articolo di riferimento per l'individuazione dei tre possibili regimi da seguire per la costituzione del fondo di solidarietà alternativo, nonché l'emblema dell'effettiva volontà del legislatore di stringere il legame tra fondi interprofessionali e fondi di solidarietà bilaterali.

Parafrasando il comma 14, in tutti i casi in cui esiste una consolidata tradizione della bilateralità (come ad esempio nel caso del settore dell'artigianato), le parti sociali possono costituire fondi di solidarietà bilaterali con l'aiuto finanziario dei fondi interprofessionali. A tal fine, le parti sociali possono scegliere tra tre possibili strade: possono far convergere una quota parte dello 0,30% al fondo di solidarietà e mantenere attivo il fondo interprofessionale, con minori risorse. In alternativa possono far confluire integralmente il medesimo contributo dal fondo interprofessionale al fondo di solidarietà (in questo caso il dettato normativo non specifica se ciò determini la scomparsa o meno del fondo interprofessionale) o infine possono modificare le fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, intesi sia come enti bilaterali che come fondi interprofessionali.

L'unico dato positivo relativamente alle modifiche apportate dalla legge n. 221/2012 alla materia della formazione, è il fatto che l'attività prevalente dei fondi interprofessionali deve rimanere quella del finanziamento della formazione e che le risorse dello 0,30% devono restare vincolate al finanziamento della formazione continua, anche nel caso in cui i fondi interprofessionali confluiscono in tutto o in parte nei fondi di solidarietà.

2.2 Dalla legge di stabilità 2013 al decreto Imu-Cig

La legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012) ha apportato numerose novità in materia di disciplina del mercato del lavoro, di fondi di solidarietà e di incremento della produttività. Inoltre con l'articolo 1, comma 254 la legge ha dato conferma del coinvolgimento dei fondi interprofessionali nel finanziamento della cassa in deroga.

I 1.000 milioni di euro stanziati dalla legge Fornero per finanziare gli ammortizzatori in deroga si sono dimostrati insufficienti e si sono esauriti nell'arco di pochi mesi. Ecco quindi che, a fronte del perdurare della crisi economica ed

occupazionale, il legislatore si è visto costretto a rifinanziare gli ammortizzatori in deroga con ulteriori 200 milioni. L'origine di tali risorse è, per 118 milioni, il Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi a favore della contrattazione di secondo livello, e, per i restanti 82 milioni, è il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, a cui confluiscono le entrate derivanti dal contributo integrativo dello 0,30% non destinato dai datori di lavoro ad uno dei fondi interprofessionali esistenti, ovvero quelle del Fondo di rotazione di cui all'articolo 25, legge n. 845/1978.

Se di per sé risulta positiva la decisione del legislatore di rifinanziare gli ammortizzatori, desta preoccupazione il fatto che tale rifinanziamento sia il prodotto di una operazione di trasferimento di risorse da fondi e capitoli strategici e cruciali per il mercato del lavoro, quale è quello della formazione, della contrattazione decentrata e della produttività.

Tuttavia, è interessante notare che, nel passaggio dal testo originario della legge di stabilità alla versione definitiva, la previsione secondo cui il gettito dello 0,30% dei fondi interprofessionali sarebbe stato destinato "obbligatoriamente" al finanziamento degli ammortizzatori in deroga è stata subordinata al verificarsi dell'ipotesi di una insufficienza di risorse. Si dispone, infatti, che, "solo in via eccezionale e sentito il parere delle parti sociali", il Ministero del Lavoro possa disporre che la metà delle risorse derivanti dal gettito dello 0,30% sia assegnata al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga.

Tale cambiamento di rotta mostra la volontà del legislatore di venire incontro alle esigenze delle parti sociali, dei sindacati e dei datori di lavoro. Infatti proprio agli elementi della norma di legge su cui queste ultime si erano mostrate più scettiche sono state apportate modifiche. È questo il caso della riformulazione dei commi 254 e 255 dell'articolo 1 che nella versione definitiva appaiono ad un primo sguardo maggiormente condivisibili, grazie alla scelta di ampliare l'area di intervento per attivare il finanziamento della cassa integrazione e mobilità in deroga. Infatti, il legislatore nel tentativo di limitare l'intervento sottrattivo sulle casse dei fondi interprofessionali, ha ammesso che possano essere utilizzate anche le risorse dei datori di lavoro non direttamente gestite da alcun fondo interprofessionale, ma lasciate all'Inps.

Box

Articolo 1 commi 254 –255 legge n. 228/2012

254. In considerazione del perdurare della crisi occupazionale e della prioritaria esigenza di assicurare adeguate risorse per gli interventi di ammortizzatori sociali in deroga a tutela del reddito dei lavoratori in una logica di condivisione solidale fra istituzioni centrali, territoriali e parti sociali, in aggiunta a quanto previsto dall'articolo 2, comma 65, della legge 28 giugno 2012, n. 92, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, confluita nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementata di euro 200 milioni per l'anno 2013. Conseguentemente, si provvede nei seguenti termini: il Fondo di cui all'ultimo periodo dell'articolo 1, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, è ridotto di 118 milioni di euro per l'anno 2013; è disposto il versamento in entrata al bilancio dello Stato da parte dell'INPS, per essere riassegnato al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, di una quota pari a 82 milioni di euro per l'anno 2013 delle entrate derivanti dall'aumento contributivo di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, con esclusione delle somme destinate al finanziamento dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

255. Entro il 30 aprile 2013, qualora dal monitoraggio dell'andamento degli ammortizzatori sociali in deroga e delle relative esigenze di intervento rappresentate dalle regioni e dalle province autonome emerga non sufficiente la provvista finanziaria a tal fine disposta, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale per individuare ulteriori interventi. Sentite le predette organizzazioni sindacali, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può disporre, in via eccezionale, che le risorse derivanti dal **50 per cento dell'aumento contributivo di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, per il periodo dal 1° giugno 2013 al 31 dicembre 2013, siano versate dall'INPS al bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione** di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, ai fini del finanziamento degli ammortizzatori. sociali in deroga di cui all'articolo 2, commi 64, 65 e 66 della legge 28 giugno 2012, n. 92. Con il medesimo decreto

sono stabilite le necessarie modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente comma anche al fine di garantire la neutralità finanziaria sui saldi di finanza pubblica.

Ciononostante con il decreto legge n. 54/2013 (cd. Decreto Imu-Cig) il legislatore è tornato sui suoi passi, riformulando l'articolo 1, comma 255 della legge di stabilità 2013. È intervenuto con forza sul gettito dei fondi interprofessionali per sostenere che la totalità delle risorse derivanti dall'aumento contributivo del Fondo di rotazione debbano essere destinate al finanziamento delle politiche passive, o meglio, al rifinanziamento della cassa integrazione in deroga con ulteriori 246 milioni.

Box

Articolo 4 comma 1 lettera b) decreto legge n. 54/2013

b) il comma 255 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è sostituito dal seguente: «255. Le risorse derivanti **dall'aumento contributivo di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, per l'anno 2013 sono versate dall'INPS per un importo pari a 246 milioni di euro per l'anno 2013** al bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, ai fini del finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'articolo 2, commi 64, 65 e 66 della legge 28 giugno 2012, n. 92.»

Tali risorse saranno prelevate dall'aumento dello 0,30% dell'aliquota relativa al contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (articolo 25, legge n. 845/1978). E per farlo le risorse di cui all'articolo 25 legge n. 845/1978 saranno trasferite dall'Inps al bilancio dello Stato per poi essere riassegnate al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione che finanzia gli ammortizzatori in deroga, in base alle modifiche apportate a questo articolo dalla legge n. 2/2009.

Le modalità che questo doppio prelievo seguirà non sono state indicate dal legislatore, quindi si potrebbe immaginare che le risorse inoptate dai datori di lavoro

(per cui il datore di lavoro non indica il fondo interprofessionale a cui trasferirle, ma le lascia all'Inps) potrebbero essere utilizzate prioritariamente rispetto a quelle destinate espressamente ai fondi interprofessionali per il sostegno al reddito. Questa sarebbe la decisione migliore in quanto permetterebbe di conciliare il rispetto di impegni di spesa precedentemente assunti a favore dei lavoratori, con la garanzia di un sostegno alle politiche attive per il lavoro, necessario in questo momento di crisi economica ed occupazionale.

Da notare inoltre che i 246 milioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b) rappresentano oltre il 30% delle risorse complessivamente gestite dai fondi interprofessionali: soldi sottratti alla formazione. Si tratta di un "prelievo forzoso", introdotto senza aver audito le parti sociali, e che rischia di mettere in pericolo l'intero sistema della formazione finanziata, soprattutto per le strutture con un numero ridotto di lavoratori che hanno scarse risorse accantonate nel proprio Conto Formazione e/o di Formazione Aziendale.

Inoltre tale scelta rappresenta un "autogol" dal punto di vista del finanziamento dei percorsi di formazione per la riqualificazione professionale dei lavoratori in cassa integrazione. Per accrescere la loro occupabilità, l'attività dei fondi si è infatti dimostrata più che efficace in quanto agisce in una logica di piena sussidiarietà rispetto alle normative anticrisi attivate a livello comunitario e nazionale. Per i lavoratori poi i corsi di formazione finanziati sono garanzia di un cambiamento radicale di prospettiva, in quanto permettono di catapultarsi in un mercato del lavoro che continua ad offrire possibilità di inserimento.

Per concludere, le risorse dello 0,30% destinate al finanziamento della formazione continua rappresentano un tesoretto di grande interesse. È per questa ragione che il decreto Imu-Cig ha attinto da tali risorse per rifinanziare la cassa integrazione in deroga. Tale disposizione tuttavia non solo non è risolutiva delle problematiche reddituali ed occupazionali del Paese, ma sottrae fondi preziosi alla formazione continua dei lavoratori.

3. Il contributo dei fondi interprofessionali al finanziamento del sostegno al reddito: la voce delle parti sociali

La volontà di rafforzare il sostegno al reddito ha portato il Governo ad attribuire sempre maggiori risorse finanziarie per gli ammortizzatori in deroga. Nonostante l'impegno, tuttavia, la crisi si è ripercossa negativamente sulla platea dei lavoratori e le risorse stanziare dal Governo si sono dimostrate insufficienti a coprire i fabbisogni del sistema, a causa della drammatica situazione economica, produttiva e sociale in cui versa il nostro Paese da almeno un quinquennio.

Le parti sociali si sono rese conto che, al fine di evitare che la situazione arrecasse grave pregiudizio alla coesione sociale, sarebbe stato necessario intervenire direttamente. In via provvisoria e con riluttanza, si sono quindi adeguate al prelievo forzoso imposto dal legislatore nazionale al gettito dei fondi interprofessionali. Allo stesso tempo si sono attivate, in alcuni casi, costituendo fondi di solidarietà bilaterali ex articolo 3, comma 14, legge n. 92/2012 e in altri casi introducendo le misure sperimentali di sostegno al reddito disciplinate dall'articolo 3, comma 17, legge n. 92/2012.

Ma andiamo con ordine.

Il ricorso al prelievo forzoso sui fondi interprofessionali è stato visto dalle parti sociali costituenti i fondi stessi come un azzardo per la formazione e per le future prestazioni dei fondi interprofessionali. Partendo dal presupposto che le risorse sottratte sono delle imprese e dei lavoratori che li hanno versati, il (ri)finanziamento della cassa integrazione in deroga può essere visto come una forma di autorizzazione dello Stato ad impossessarsi di risorse nate per la qualificazione (e riqualificazione) dei lavoratori occupati e per lo sviluppo della competitività delle imprese. Tale appropriazione (indebita) ha come conseguenza quella di distogliere le risorse dalla loro finalità originaria e trasformarle in una sorta di indennità di disoccupazione. Si sono espressi in questi termini il Presidente di Confindustria, Giorgio Squinzi, il Segretario Confederale della Cgil, Elena Lattuada, il Segretario Generale della Cisl-Calabria, Luigi Sbarra, il

Segretario Confederale della Uil, Guglielmo Loi, ed il Presidente di Fondimpresa, Giorgio Fossa³.

Più nello specifico, la Cgil ha posto l'accento su come, nei mesi scorsi, il sindacato abbia fortemente criticato e osteggiato la scelta di reindirizzare le risorse al finanziamento delle politiche passive per poter avere il tempo di «ragionare su come accompagnare uno strumento di sostegno al reddito ad un problema di riqualificazione, ricollocazione, ri-motivazione al lavoro delle persone». Certo è che le iniziative volte ad assicurare il (ri)finanziamento degli ammortizzatori non devono andare «a discapito di un percorso di formazione e riqualificazione delle persone».

Dello stesso avviso, è anche Luigi Sbarra della Cisl, che ha dichiarato di voler «lavorare per evitare lo snaturamento, l'indebolimento e lo scippo di risorse legate ai fondi interprofessionali». Finora i fondi interprofessionali hanno rappresentato «una scommessa vinta, sia sul piano della qualità, che dei numeri, come dimostrano i dati relativi alle risorse che sono state impiegate, ai lavoratori e alle imprese coinvolte». Per il futuro però è necessario far presente che le risorse messe a disposizione dai fondi devono essere veramente «considerate un fattore decisivo per le politiche attive e per il lavoro».

Sulla stessa scia, il collega della Uil, Guglielmo Loi, ha posto l'accento sul clima di diffidenza che da sempre caratterizza la politica in relazione alla materia dei fondi interprofessionali. Tale diffidenza «ha avuto la sua massima espressione nella scellerata operazione di taglio di qualche mese fa. Un prelievo forzoso che abbiamo cercato di contrastare nelle sedi informali e formali».

Non dissimile la posizione di Confindustria illustrata dal presidente Giorgio Squinzi: «Fondimpresa è la dimostrazione che le persone attive e volenterose possono costruire intese e progetti di crescita. Con quei fondi le aziende individuano la formazione necessaria alle proprie esigenze. Ma bisogna sottolinearne con forza la natura privata: è oltremodo rischioso allontanare quelle risorse dal luogo cui erano destinate». Viale dell'Astronomia condivide la scelta del taglio in quanto frutto della situazione emergenziale, ma allo stesso tempo chiede di «uscire dalla logica miope e

³ Dichiarazioni rese in occasione della presentazione del volume di Massimo Mascini, *Dal Fondo in poi*, Il Diario del lavoro, 2013 sui casi di successo e rilevanza della formazione per lo sviluppo delle imprese e del lavoro, organizzata da Fondimpresa. (<http://www.radioradicale.it/scheda/390483?format=32>)

autodistruttiva nella quale per sopperire alle mancanze delle casse pubbliche si sottraggono risorse».

Anche per quanto riguarda altri fondi interprofessionali, ad esempio Fondoprofessioni, la posizione delle parti sociali è stata la medesima.

4. Spunti evolutivi nel comparto degli studi professionali: il caso di Fondoprofessioni

Sulla base delle considerazioni svolte, si forniscono ora spunti progettuali per valutare se e in che modo l'attività del Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua negli studi professionali, Fondoprofessioni, possa subire modifiche alla luce delle innovazioni normative in tema di formazione continua e di finanziamento del sostegno al reddito.

Prima di procedere oltre, pare opportuno inquadrare il comparto degli studi professionali per capire in pieno come e in che modo l'*asset* strategico delle strutture professionali si conferma di anno in anno quello della formazione.

4.1 Fondoprofessioni: ieri e oggi

Il fondo paritetico interprofessionale per il comparto degli studi professionali, Fondoprofessioni, è stato costituito a seguito dell'accordo nazionale firmato da Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa, Filcams, Fisascat, Uiltucs, approvato dal Ministero del Lavoro con decreto del 7 novembre 2003.

La costituzione è stata accolta, all'inizio, con una certa diffidenza da parte degli attori istituzionali e sociali che non percepivano la necessità di un fondo interprofessionale in tale comparto. Quello degli studi professionali, infatti, ha sempre scontato il fatto di essere poco riconosciuto come settore che crea ricchezza, che fornisce servizi indispensabili ai cittadini, alle imprese e alle istituzioni e, di conseguenza, che crea occupazione qualificata. Ne è prova la lenta crescita di iscrizioni

che Fondoprofessioni ha registrato nei primi anni di attività rispetto agli altri fondi interprofessionali.

Tuttavia con il passare del tempo il settore ha registrato una dinamica occupazionale positiva in termini di addetti ed un rafforzamento complessivo del peso dei servizi professionali nel sistema economico e della visibilità sociale delle categorie che vi appartengono.

Anche negli ultimi due anni il trend si è mantenuto positivo e ha permesso di registrare un saldo positivo delle assunzioni al netto delle cessazioni (ben 8.000 nuovi posti di lavoro tra il 2012 e il 2013), soprattutto se confrontato con l'economia nazionale in generale che, stando ai più recenti dati Istat, continua ad essere caratterizzata da un saldo negativo dell'occupazione ed una costante perdita di posti di lavoro. Anche nel confronto con il settore del commercio quello degli studi professionali ne esce vincente (tabella n. 15), in particolare per gli studi del nord Italia e per le professioni di dottore commercialista, dentista e medico, che fanno da traino all'intero comparto produttivo (tabella 16).

Il quadro è altrettanto positivo se si osserva quanto emerge dai dati forniti dall'Inps relativi al numero di impiegati e apprendisti assunti e cessati nel corso del 2012 (si rinvia all'allegato n. 2 per i dati completi relativi a tutte le professioni) e i primi mesi del 2013 (si rinvia all'allegato n. 3 per i dati completi relativi a tutte le professioni) nel settore degli studi professionali.

Tabella n. 15 - Dati relativi alle assunzioni nei settore degli studi professionali e del commercio nel primo semestre 2013

Con codici contratto: '152', '153', '178' (Ccnl studi professionali – Consilp, Cipa, Confedertecnica)				
ANNO	IMPIEGATI		APPRENDISTI	
	ASSUNTI	CESSATI	ASSUNTI	CESSATI
2012	30815	31614	6392	3080
2013 *	15812	13109	2816	1437
Con codice contratto: '042' (Ccnl commercio - Distribuzione e servizi)				
ANNO	IMPIEGATI		APPRENDISTI	
	ASSUNTI	CESSATI	ASSUNTI	CESSATI
2012	17807	15982	3574	1386
2013 *	10475	7380	1503	736

* Per l'anno 2013 sono compresi i mesi da Gennaio a Giugno

Fonte: Elaborazione Confprofessioni su dati Inps (2013)

L'istituto di previdenza nazionale afferma che nel 2012 quasi il 50% dei nuovi assunti negli studi professionali è stato inserito come impiegato in studi medici, odontoiatrici e commerciali. Su un totale di 54.653 nuovi impiegati, 13.367 fanno riferimento al settore medico-odontoiatrico e 10.872 agli studi commerciali-tributari. Di questi il 20% sono apprendisti. La quota maggiore di nuovi contratti sottoscritti da impiegati si registra nelle regioni del nord Italia sia per quanto riguarda gli studi commerciali-tributari (6.451 sono i nuovi impiegati nel nord Italia; 2.315 nel centro; 2.017 nel sud Italia) che quelli medici (7.200 nel nord; 2.732 nel centro; 3.435 nel sud Italia).

In questo ambito, offre ulteriori spunti di riflessione interessanti il trend del 2013, segnalato sempre dal medesimo istituto nazionale. I dati affermano che il comparto degli studi professionali è uno dei pochi che nei primi sette mesi del 2013 continua a mostrare una costante crescita delle assunzioni, soprattutto nell'ambito medico e commerciale. È quindi lecito aspettarsi che nei successivi sei mesi dell'anno la tendenza possa rallentare, in linea con le leggi dell'economia. Soprattutto perché parte delle nuove assunzioni potrebbe essere un effetto positivo degli incentivi accordati dalla recente riforma del mercato del lavoro alle assunzioni e alle stabilizzazioni. Ciò non toglie, tuttavia, che il comparto professionale rappresenti una parte importante del rilancio e della ripresa dell'economia del nostro Paese che registra costantemente una crescita dell'occupazione.

Per queste ragioni nel corso di circa un decennio Fondoprofessioni è stato capace di diventare uno dei fondi più rilevanti a livello nazionale (in termini di iscritti e beneficiari) e sicuramente il più importante strumento di finanziamento della formazione del comparto, scevro da quasi ogni forma di burocrazia, con meccanismi di finanziamento diretto e funzionale alle esigenze di semplificazione delle strutture aderenti. Inoltre con la sua attività di finanziamento tramite avvisi pubblici ha attivato numerose azioni a favore dei soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro o che, più semplicemente, necessitano di reinserirvisi attraverso percorsi *ad hoc*, tenendo sempre in considerazione la struttura parcellizzata del comparto.

Tabella 16 Dati relativi alle assunzioni negli studi professionali dell'ambito medico nel 2012

REGIONE	ISTAT		IMPIEGATI	
			ASSUNTI	CESSATI
ABRUZZO	85121	Medici generici	26	25
ABRUZZO	85123	Medici specialisti	48	37
ABRUZZO	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	121	136
ALTO ADIGE	85121	Medici generici	12	11
ALTO ADIGE	85123	Medici specialisti	34	29
ALTO ADIGE	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	116	104
BASILICATA	85121	Medici generici	4	7
BASILICATA	85123	Medici specialisti	4	1
BASILICATA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	71	45
CALABRIA	85121	Medici generici	49	42
CALABRIA	85123	Medici specialisti	100	82
CALABRIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	121	105
CAMPANIA	85121	Medici generici	158	150
CAMPANIA	85123	Medici specialisti	323	240
CAMPANIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	459	288
EMILIA ROMAGNA	85121	Medici generici	88	84
EMILIA ROMAGNA	85123	Medici specialisti	348	294
EMILIA ROMAGNA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	715	628
FRIULI VENEZIA GIULIA	85121	Medici generici	25	36
FRIULI VENEZIA GIULIA	85123	Medici specialisti	68	82
FRIULI VENEZIA GIULIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	207	177
LAZIO	85121	Medici generici	184	167
LAZIO	85123	Medici specialisti	277	201
LAZIO	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	855	736
LIGURIA	85121	Medici generici	26	22
LIGURIA	85123	Medici specialisti	77	76
LIGURIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	296	270
LOMBARDIA	85121	Medici generici	106	111
LOMBARDIA	85123	Medici specialisti	584	468
LOMBARDIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	1.788	1.551
MARCHE	85121	Medici generici	51	43
MARCHE	85123	Medici specialisti	122	121
MARCHE	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	180	138
MOLISE	85121	Medici generici	7	13
MOLISE	85123	Medici specialisti	9	8

MOLISE	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	20	19
PIEMONTE	85121	Medici generici	98	100
PIEMONTE	85123	Medici specialisti	174	173
PIEMONTE	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	769	638
PUGLIA	85121	Medici generici	190	158
PUGLIA	85123	Medici specialisti	188	160
PUGLIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	457	330
SARDEGNA	85121	Medici generici	43	35
SARDEGNA	85123	Medici specialisti	64	58
SARDEGNA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	219	157
SICILIA	85121	Medici generici	142	136
SICILIA	85123	Medici specialisti	319	264
SICILIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	488	347
TOSCANA	85121	Medici generici	38	32
TOSCANA	85123	Medici specialisti	200	159
TOSCANA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	498	492
TRENTINO	85121	Medici generici	9	7
TRENTINO	85123	Medici specialisti	13	15
TRENTINO	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	124	111
UMBRIA	85121	Medici generici	10	8
UMBRIA	85123	Medici specialisti	32	31
UMBRIA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	90	64
VALLE D'AOSTA	85121	Medici generici	4	1
VALLE D'AOSTA	85123	Medici specialisti	0	1
VALLE D'AOSTA	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	33	32
VENETO	85121	Medici generici	83	90
VENETO	85123	Medici specialisti	336	324
VENETO	85130	Servizi degli Studi Odontoiatrici	1.067	871
Totale nazionale medici generici			1.353	1.278
Totale nazionale medici specialistici			3320	2824
Totale nazionale servizi degli studi odontoiatrici			8694	7.239

Fonte: Confprofessioni su dati Inps (2013)

4.2 Fondoprofessioni e le misure attivate per la formazione continua nel corso degli anni

Il settore degli studi professionali è connotato da lavoratori e lavoratrici altamente scolarizzati, con un'età inferiore rispetto alla media nazionale e organizzato secondo il modello della *learning organization*: l'organizzazione che apprende. Lo studio professionale per sua natura occupa mediamente 3-4 lavoratori; si tratta quindi di una realtà "atomizzata" ed informale, con un rapporto diretto tra datore di lavoro e dipendenti. In ragione di tale caratteristica l'apprendimento coinvolge tutti i lavoratori in tutte le materie e le fasi indispensabili alla fornitura del servizio professionale, comprese quelle della gestione organizzativa, amministrativa e della segreteria.

Progettare la formazione per un settore con queste caratteristiche e che è investito da profonde modificazioni in concomitanza con le innovazioni normative non è compito facile. La formazione continua deve coinvolgere tutte le figure professionali impegnate nel processo lavorativo e rispondere alle esigenze dei datori di lavoro.

Dalla pubblicazione del primo avviso di Fondoprofessioni nel 2005 sono stati erogati 40 milioni di euro per finanziare la formazione di 80mila lavoratori del settore degli studi professionali (per una disamina degli avvisi pubblicati da Fondoprofessioni negli ultimi, si rinvia ai vari Rapporti sulla formazione continua in Italia curati da Isfol e all'allegato n. 4 a questo lavoro per l'analisi degli avvisi pubblicati nel 2012 e 2013). Ciò dimostra come la prima esperienza bilaterale del settore si sia dimostrata all'altezza del suo compito. Sono state infatti sperimentate opzioni di bando aperto e chiuso, procedure e metodologie tese a garantire tempi ristretti e certi sia nella comunicazione dell'esito della domanda di finanziamento, sia nella rendicontazione e nel pagamento. La conoscenza delle esigenze del settore ha fatto sì che il fondo sia potuto intervenire con proposte innovative (si veda ad esempio il coinvolgimento alla formazione dei collaboratori, dei praticanti e delle altre figure che partecipano alla produzione del servizio professionale pur non versando a Fondoprofessioni lo 0,30%), divenendo così "capofila" di quel bacino di utenza costituito da micro-strutture fino a 9 dipendenti. Infatti, in dieci anni di attività, Fondoprofessioni ha profondamente innovato il suo modo di finanziare la formazione allo scopo di venire incontro alle esigenze di flessibilità e semplicità degli studi professionali e delle aziende collegate, senza perdere

d'occhio le esigenze e i fabbisogni del settore. E i dati ne dimostrano il successo: 55 mila studi professionali aderenti per un totale di quasi 200 mila lavoratori iscritti, una rete di agenzie formative accreditate ormai prossima alle 600 unità.

Con l'avviso n. 1/13 Fondoprofessioni, a fronte di una disponibilità di 1,5 milioni di euro, ha registrato circa 300 domande di finanziamento da tutto il Paese per una richiesta complessiva di quasi 5 milioni di euro.

Considerando che l'avviso pubblico non è più l'unico strumento di finanziamento che offre il fondo, il successo riscosso è davvero notevole. Negli ultimi anni, infatti, l'offerta formativa si è ampliata in misura sensibile, grazie a *voucher* per il finanziamento di attività formative di contenuto generale, con tempi di rimborso brevissimi, e grazie ai conti formativi A.F.A. (formazione "aggregata"). Questi ultimi in particolare rappresentano una grande innovazione per il comparto degli studi professionali, in quanto permettono alle strutture aderenti di gestire direttamente le somme accantonate, tramite un *budget* esclusivo e dedicato, senza vincoli di pubblicazione di alcun avviso.

In relazione alla alta frammentazione del settore degli studi professionali, Fondoprofessioni ha altresì sviluppato una piattaforma *E-learning* per permettere ai dipendenti di accedere alla formazione in maniera agevole e da qualsiasi punto, così da realizzare in concreto il *lifelong and lifewide learning*.

Le due nuove iniziative rispondono all'esigenza di miglioramento costante della qualità della formazione e della bontà dei contenuti specifici, con la contestuale riduzione delle attese e l'alleggerimento degli adempimenti burocratici per poter accedere ai finanziamenti. Allo stesso tempo tali innovazioni assicurano una riduzione degli sprechi (qualitativi e di denaro) e una maggiore compatibilità tra le esigenze formative dei lavoratori e quelle lavorative degli studi con un unico dipendente.

L'innovazione è la chiave del successo di Fondoprofessioni. Ciononostante il fondo ha deciso di non cogliere tutte le possibilità offerte dalla legge: ha deciso di non accettare il trasferimento né totale né parziale delle proprie risorse nel fondo di solidarietà bilaterale alternativo, né tantomeno il finanziamento delle misure sperimentali di sostegno al reddito per il triennio 2013-2015.

4.3 Fondoprofessioni e il finanziamento del sostegno al reddito

Nonostante la volontà, l'impegno e le dichiarazioni, tutte le parti sociali si sono arrese al prelievo forzoso, comprese quelle afferenti al comparto degli studi professionali che, come le altre, hanno accettato (a malincuore) la riduzione delle disponibilità finanziarie di Fondoprofessioni.

Le parti sociali costituenti il fondo interprofessionale si sono viste costrette a «fare buon viso a cattivo gioco e ad accettare la scelta del legislatore», come sottolineato dalla Fisascat-Cisl, purché tale eventualità «rimanga una eccezione alla regola» (intervista a M. Piovesan, in allegato n. 1). Di conseguenza, le risorse disponibili per il finanziamento della formazione sono diminuite e così il numero di progetti formativi approvati. Inoltre il perdurare della fase congiunturale negativa ha inciso profondamente sulle realtà produttive che si sono viste costrette a diminuire gli investimenti in formazione. Tale scelta, che nell'immediato permette una diminuzione delle uscite finanziarie, nel lungo tempo rischia di peggiorare la produttività della struttura. Secondo la dottrina, infatti, l'investimento in formazione dovrebbe essere realizzato in un fase congiunturale negativa, quale quella attuale, e dovrebbe essere finalizzato all'aggiornamento, alla riqualificazione della formazione e delle persone così che quanto appreso possa essere spendibile in fase di ripresa dell'economia. Come testimoniato da Leonardo Pascazio (Fondoprofessioni) e Mario Piovesan (Fisascat) da qualche anno a questa parte, invece, si sta verificando l'esatto contrario.

Ma non è tutto qui. I fondi interprofessionali sono a rischio di snaturamento, a seguito della riforma Fornero e tuttavia il peggio potrebbe ancora dover arrivare. I rappresentanti sindacali del settore temono, infatti, che il prelievo forzoso possa produrre un effetto *boomerang* per la ricollocazione dei lavoratori. Il contesto di crisi del 2012 ha portato la maggioranza dei fondi interprofessionali ad approvare iniziative formative mirate proprio ai soggetti coinvolti in procedure di cassa integrazione e mobilità, come conferma l'allegato n. 4. Se il prelievo diventasse una misura definitiva e non più temporanea, le modifiche all'offerta dei fondi interprofessionali potrebbero diventare permanenti. A farne le spese sarebbero i lavoratori.

Sul tema, il Presidente di Fondoprofessioni, Massimo Magi, ritiene che le istituzioni dovrebbero credere maggiormente nei fondi, non solo a parole, ma nei fatti.

Nel nostro Paese, la formazione non viene ancora considerata in pieno una vera leva strategica per lo sviluppo del mercato del lavoro. In tal senso, la decisione di distrarre risorse dai fondi interprofessionali si dimostra l'ennesimo tentativo di utilizzare i fondi come dei meri bancomat. In realtà, «i fondi interprofessionali rappresentano l'unico vero strumento di politiche attive per il lavoro. Solo con le risorse dei Fondi gli studi e le aziende possono programmare attività formative, riducendo i costi derivanti dall'aggiornamento del personale. Senza le risorse dei Fondi non è possibile dare continuità alla formazione nel nostro Paese, come strumento di sviluppo delle competenze professionali, ma anche di riposizionamento dei lavoratori, che sono stati penalizzati». È per tale motivo che il prelievo introdotto dal decreto Imu-Cig, finanziando uno strumento indispensabile per il sostegno al reddito dei lavoratori, «sottrae risorse destinate al rafforzamento delle competenze e della professionalità di altri lavoratori, depotenziando così le politiche attive per il lavoro in Italia». Allo stesso tempo, pone le basi per la realizzazione di dinamiche regressive, piuttosto che progressive dell'economia, impedendo ai lavoratori di accedere a corsi di riqualificazione finanziati. «Indebolendo il sistema dei fondi rischiamo un salto indietro di oltre 10 anni rispetto al tema delle politiche attive del lavoro e della riqualificazione dei lavoratori», come ha sottolineato Rosetta Raso, Vicepresidente di Fondoprofessioni.

Inoltre, lo sforzo richiesto nell'estate 2013 a Fondoprofessioni e a tutti gli altri fondi non sarà sufficiente per garantire l'intera copertura per la Cig in deroga (pari a 1,5 miliardi di euro per il 2013) e per rimpinguare il fondo di rotazione, stando alle stime correnti. Allo stesso modo, non è neppure certo che il trasferimento dell'intero gettito dei fondi interprofessionali ai corrispondenti fondi di solidarietà bilaterali (qualora fossero costituiti per tutti i settori ammessi) possa garantire il sostegno al reddito per tutti i lavoratori.

Poniamo il caso degli studi professionali. Allo stato attuale i lavoratori percettori di cassa integrazione in deroga sono circa 6.300. Stando ai dati Confprofessioni, i dipendenti iscritti alla bilateralità - intesa come Cadiprof, Ebipro e Fondoprofessioni - sono circa 500 mila, di cui circa 115 mila iscritti all'ente bilaterale per gli studi professionali, Ebipro. È palese quindi la distanza tra il numero di possibili beneficiari degli ammortizzatori sociali con il numero di iscritti all'ente bilaterale.

Tabella 17 – Numero dei dipendenti delle varie categorie professionali iscritti agli enti bilaterali

Categoria professionale	Fondoprofessioni	Ebipro
Commercialisti/revisori/ragionieri	27.515	29.420
Consulenti del lavoro	6.345	9.062
Medici	8.598	12.190
Medici veterinari	120	246
Medici dentisti	12.311	24.425
Psicologi	377*	258
Avvocati	8.231	16.521
Notai	7.289	11.451
Architetti	1.888	2.698
Ingegneri	2.380	5.202
Geometri/Periti Ind.Li	1.646	3.196
Geologi	114	373
Agronomi e forestali/Periti Agr.	66	152

Fonte: Confprofessioni su dati Inps (2013)

Alla luce dei dati riportati nella tabella n. 17, la soluzione migliore per il comparto potrebbe essere quella proposta da Leonardo Pascazio, rappresentante di Confprofessioni nel CdA del fondo interprofessionale stesso (allegato n. 1): obbligare l'ente bilaterale già esistente ad attivarsi con misure di sostegno al reddito e, allo stesso tempo, fare in modo che tutti gli organismi bilaterali del comparto lavorino in rete e in sinergia per offrire un percorso integrato di riqualificazione per i lavoratori beneficiari della prestazione di sostegno al reddito. Leonardo Pascazio è apparso nettamente contrario all'eventualità che il fondo di solidarietà sia costituito, non tanto per la nascita in sé del nuovo organismo bilaterale, quanto piuttosto in relazione alle attività che tale fondo potrebbe essere chiamato a svolgere. In particolare, se il fondo di solidarietà si occupasse di formazione, si assisterebbe ad una duplicazione di costi, strutture ed impegno rispetto alla presenza del solo fondo interprofessionale. Allo stesso modo, lo 0,30% di gettito a Fondoprofessioni non sarebbe più sufficiente per finanziare, sia la formazione continua, sia le misure di sostegno al reddito.

“Misure sperimentali per il triennio 2013-2015”: è stata infatti questa l’opzione attivata nel comparto degli studi professionali per il sostegno al reddito. Qui, per la prima volta, il 22 ottobre 2013, è stato sottoscritto un accordo nazionale per aiutare professionisti e loro dipendenti che si trovano in circostanze drammatiche.

L’unico ammortizzatore sociale che tutela i dipendenti degli studi professionali in costanza di rapporto di lavoro è, infatti, quello della cassa integrazione in deroga, che sostiene le necessità e i diritti fondamentali di lavoratori altrimenti non coperti dagli strumenti ordinari di tutela del reddito.

Dato il notevole incremento delle domande per la Cig in deroga dell’anno 2013 rispetto all’anno precedente, le parti sociali hanno deciso di avviare per il triennio 2013-2015 un sistema sperimentale di prestazioni integrative al reddito, in linea con gli altri settori (vedi box seguente). Le prestazioni saranno erogate nei casi di sospensione dell’attività lavorativa, di crisi aziendale e per i lavoratori ai quali si applicano i contratti di solidarietà difensivi (di tipo b) ai quali verrà erogato un anticipo del contributo ministeriale pari al 50% della retribuzione lorda persa.

Solo le realtà fino a 15 dipendenti potranno accedere alle misure di sostegno al reddito, mentre le altre, non coperte da Cig ordinaria, dovrebbero confluire nel fondo di solidarietà residuale previsto dalla riforma Fornero, che si attiverà dal 1° gennaio 2014.

Unica condizione imposta per l’accesso alle prestazioni è che le strutture richiedenti applichino integralmente il Ccnl e siano in regola con i versamenti alla bilateralità da almeno 18 mesi dalla richiesta di intervento. Solo in questo caso i lavoratori (con anzianità di servizio di almeno 120 giorni nel comparto e contratto di lavoro a tempo indeterminato *full-time* o *part-time*) potranno accedere alle misure indicate nell’accordo del 22 ottobre, senza aggravii a carico dei datori di lavoro o dei lavoratori.

In nessun caso è previsto un incremento dell’aliquota contributiva all’ente bilaterale di settore, né tantomeno il coinvolgimento finanziario del fondo interprofessionale, dal momento che Confprofessioni, Filcams, Fisascat e Uiltucs hanno scelto di finanziare direttamente le prestazioni indicate nell’accordo. Ebipro, infatti, ha già stanziato 2 milioni di euro per il finanziamento delle misure. Resta salvo il fatto che le erogazioni continueranno ad essere erogate fino ad esaurimento delle risorse.

L’accordo sottoscritto prevede un coinvolgimento a tutto tondo del sistema della bilateralità che si esplica nell’integrazione di misure di politica passiva e attiva. In altre

parole, accanto alle prestazioni summenzionate, i beneficiari potranno accedere a percorsi di riqualificazione organizzati da Fondoprofessioni e continuare a beneficiare della copertura sanitaria e sociale di Cadiprof.

Le parti firmatarie hanno già espresso la volontà di fornire tutele strutturali ai lavoratori, ma occorre attendere il rinnovo del Ccnl per la disciplina compiuta e definitiva. Si esclude comunque fin da ora che nel fondo di solidarietà alternativo – una volta creato – possano confluire le risorse di Fondoprofessioni, né nella totalità, né parzialmente.

Box

Le misure di sostegno al reddito attivate negli altri settori

La legge Fornero ha dato la possibilità alle parti sociali di disciplinare misure di sostegno al reddito innovative e alternative a quelle ordinarie, attraverso la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali oppure attraverso l'attribuzione agli enti bilaterali delle funzioni svolte dai fondi di solidarietà bilaterali ordinari, ma solo per quei settori nei quali siano già operanti consolidati sistemi bilaterali. Quest'ultima opzione è possibile con l'adeguamento delle fonti istitutive degli enti già attivi, al fine di garantire una integrazione salariale per i casi di riduzione o sospensione della attività produttiva ai lavoratori che operano nei settori non ricompresi nel sistema degli ammortizzatori sociali (Cigo e Cigs).

Tralasciando i fondi di solidarietà istituiti in base all'articolo 2 comma 28 della legge n. 662/1996, sono presenti fondi di solidarietà bilaterali (quindi ex articolo 3 della legge Fornero) nel settore dell'artigianato (già menzionato dallo stesso legislatore nazionale), in quello degli studi professionali, del terziario e del commercio. Queste esperienze si distinguono per il diverso modo in cui è stato costituito il fondo di solidarietà.

Se l'artigianato e il terziario, caratterizzati da un sistema di sostegno al reddito già consolidato, hanno optato per l'adeguamento delle fonti istitutive del fondo già esistente, il commercio ha preferito orientarsi verso il fondo di solidarietà residuale, in ragione della forte presenza nel settore di imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti. Diversamente, in data 30 novembre 2012, Confartigianato imprese, Cima, Casartigiani, Clai e Cgil, Cisl, Uil hanno firmato l'accordo interconfederale con cui hanno convenuto di dare attuazione al modello del fondo di solidarietà bilaterale "alternativo", quale strumento di intervento, "obbligatorio"

per le imprese sopra i 15 dipendenti che applicano i Ccnl dell'artigianato. Tale scelta è propedeutica al proseguimento del confronto tra le parti sociali per il raggiungimento di un ulteriore accordo nazionale interconfederale, relativo al funzionamento, alle fonti istitutive e alle prestazioni dello stesso fondo. Nell'accordo si dichiara altresì che, nelle more dell'attivazione del su menzionato fondo di solidarietà, verrà erogata la prestazione integrativa per i percettori di Aspi di cui all'articolo 3, comma 17 legge n. 92/2012.

Diversamente nel settore del terziario, le parti sociali si sono attivate a livello territoriale.

Ebiterbo, l'ente bilaterale del terziario della provincia di Bologna, ad esempio, si è attivato con misure a sostegno dei redditi dei dipendenti delle aziende in crisi con l'obiettivo di evitarne i licenziamenti e/o favorirne la riqualificazione. Infatti, lo scorso 28 gennaio, è stato stipulato l'accordo tra Confcommercio Imprese per l'Italia - Ascom di Bologna - e Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil (accordo poi aggiornato il 20 giugno 2013) avente ad oggetto prestazioni integrative del 50% della retribuzione lorda persa per i lavoratori coinvolti in contratti di solidarietà difensivi ai sensi della legge n. 236/1993 e per le imprese con un unico dipendente in cui non si può attivare il suddetto contratto di solidarietà; un contributo orario pari al 20% della normale retribuzione oraria lorda persa per i percettori di cassa integrazione straordinaria e in deroga e per i percettori di Aspi o Mini-Aspi. Contemporaneamente le parti si sono impegnate a sperimentare corsi di riqualificazione professionale per i disoccupati del settore (licenziati per giustificato motivo oggettivo) al fine del loro reinserimento nel mercato del lavoro. Tale ultima prestazione, seppur condivisibile nella sostanza, desta preoccupazione.

Come anticipato, la duplicazione di azioni attribuite per legge ai fondi interprofessionali non solo può portare all'aumento del costo del lavoro per le imprese (a seguito del possibile incremento del contributo alla bilateralità a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori per finanziare le nuove azioni), ma addirittura può mettere in serio pericolo la stessa sopravvivenza dei fondi interprofessionali.

Ebicom Treviso, ente bilaterale del commercio della provincia di Treviso, già attivo con prestazioni di sostegno al reddito in base all'articolo 19 della legge n. 2/2009 (parzialmente abrogato dalla legge Fornero), ha optato per l'aggiornamento del proprio regolamento interno per l'erogazione delle prestazioni sperimentali per gli anni 2013-2015

Degno di nota è il fatto che in nessuno dei casi presentati le parti firmatarie degli accordi abbiano chiesto l'intervento finanziario del fondo interprofessionale di settore, come a sottolineare l'infondatezza di una scelta in tal senso, oltre che il ruolo essenziale che i fondi svolgono per la formazione.

5. Spunti evolutivi

Alla luce di quanto sopra esposto, si può liberamente affermare che i fondi interprofessionali rappresentano una leva di fondamentale importanza per favorire l'occupabilità delle persone.

Per tale ragione le loro risorse dovrebbero essere salvaguardate e costantemente alimentate. Eppure il meccanismo dei Fondi, che si autoalimenta e non grava economicamente sulla collettività - nemmeno quando sostiene le strutture in crisi, è messo periodicamente a rischio da tentativi di indirizzare le risorse, in tutto o in parte, verso altri usi, sia pure per far fronte a problemi degni di assoluta attenzione. Si tratta di interventi che le parti sociali hanno sempre respinto in quanto potrebbero essere causa del fallimento del sistema dei fondi interprofessionali.

Per quanto riguarda gli studi professionali, i dati relativi alla percezione dell'importanza della formazione da parte degli studi intervistati (cifra capitolo I) dà dei risultati positivi: cresce l'interesse all'aggiornamento professionale continuo ed il settore si dimostra di anno in anno sempre maggiormente coinvolto nella formazione. Tuttavia il legislatore non pare curarsene. Ormai da un trentennio mette in pericolo la prosecuzione dell'attività dei fondi interprofessionali, in generale, e di Fondoprofessioni, in particolare. La logica è semplice: le risorse finanziarie "fanno gola", soprattutto perché i fondi interprofessionali rappresentano degli strumenti completamente finanziati dai privati (datori di lavoro e lavoratori). Sottrarre risorse a tali fondi ha un triplice valore positivo per il legislatore: permette al Governo di accedere a risorse nuove per il finanziamento degli ammortizzatori sociali; le risorse sottratte vanno ad accrescere gli *assets* finanziari del bilancio dello Stato; le risorse così ottenute non comportano alcun tipo di sforzo o costo per la fiscalità pubblica.

Se a questo si somma il fatto che la maggioranza degli studi intervistati reputa positivo che i fondi interprofessionali finanzino i fondi di solidarietà bilaterali, "il gioco è fatto". Dalla loro parte, i lavoratori in questo caso non hanno nemmeno il sindacato a proteggerli, o quantomeno ad aprire loro gli occhi sulla perdita che potrebbero subire in futuro da questo depauperamento.

Nella logica di "salvare il salvabile" i sindacati hanno accettato di rinunciare a parte delle risorse della formazione per finanziare gli ammortizzatori in deroga. Seppure il

loro desiderio sia la temporaneità della misura del prelievo forzoso, a parere di chi scrive, è più facile che questo non si verifichi. Anzi, più probabilmente il depauperamento dei fondi interprofessionali proseguirà fintanto che le richieste di sostegno al reddito continueranno ad aumentare. Solo quando la ripresa economica sarà effettiva, i fondi interprofessionali potranno riprendere l'attività per cui sono stati ideati: finanziare la formazione con il gettito derivante dallo 0,30%. A quel punto però lo sforzo potrebbe essere inutile dal momento che è nei periodi di difficoltà, quando si ridefiniscono i *budget*, non solo in termini quantitativi, ma anche di obiettivi, che la formazione dovrebbe diventare "la priorità" di imprese e studi professionali perché promotrice della riqualificazione di dipendenti e strutture produttive. Nelle fasi di espansione dell'economia invece si dovrebbe puntare allo scambio di domanda e offerta di beni e servizi, ad aumentare il fatturato, ad acquisire nuovi clienti. E non a formare i lavoratori, meno che meno su contenuti quali innovazione, capacità di gestire il cambiamento e così via.

Navigare a vista non paga, né se a farlo sono le imprese, né se lo è il legislatore. I fondi interprofessionali rappresentano una risorsa fondamentale per assicurare la ripresa economica, ma minare le loro basi finanziariamente può mettere in serio pericolo l'economia nazionale. Lo stesso ragionamento si può fare per la cassa integrazione in deroga. Citando le parole dell'intervista rilasciata da Leonardo Pascazio (cifra allegato n. 1), quello degli studi professionali è un «settore che non ha mai usufruito di ammortizzatori sociali a regime e sul quale l'impatto della crisi economica è stato significativo». Ammettere tali soggetti nell'ambito soggettivo della Cigd è stato un primo passo avanti verso la tutela del reddito dei dipendenti. Per tale ragione, sembra assurdo quanto sta trapelando in questi giorni da indiscrezioni provenienti dal Ministero del Lavoro. Pare che il testo dell'articolo 4 del decreto legge n. 54/2013, disciplinante i nuovi criteri per l'accesso alla cassa integrazione in deroga, restringa la platea dei soggetti beneficiari a «soggetti giuridici qualificati come imprese», ovvero escluda i datori di lavoro individuali (quali ad esempio i liberi professionisti) e le associazioni (comprese quindi anche le associazioni tra professionisti). L'idea di stringere così fortemente le maglie per l'accesso alle prestazioni di sostegno del reddito già dal 1° gennaio 2014 avrebbe come unico effetto positivo la riduzione dell'esborso di risorse dal bilancio delle Regioni. Dall'altro lato gli effetti sarebbero nefasti: gli studi

professionali, già pesantemente colpiti dalla crisi, si troverebbero dal prossimo anno completamente sprovvisti di tutele.

Le soluzioni prese recentemente dal legislatore di trasferire le risorse destinate alle politiche attive per finanziare le politiche passive e di escludere una intera categoria dagli ammortizzatori sociali è assolutamente aberrante e discriminatoria: interrompe un percorso di miglioramento intrapreso con successo alcuni fa.

Occorre cambiare rotta.

LITERATURE REVIEW

Premessa

Dalla pubblicazione della legge 28 giugno 2012, n. 92 di riforma del mercato del lavoro a quella del decreto legge del 28 giugno 2013, n. 76 si è animato un ampio dibattito intorno alle misure efficaci per realizzare in Italia un mercato del lavoro efficace ed inclusivo, in grado di contribuire al rilancio dell'occupazione e del sistema economico e produttivo nel suo complesso. Di volta in volta sono state presentate e approvate misure che si stanno dimostrando - a detta della dottrina - quantomeno poco ragionevoli per realizzare gli obiettivi preposti, come nel caso della riduzione della flessibilità in entrata, del potenziamento di quella in uscita, come nel caso "esodati" e in quello di attuazione della "Garanzia per i Giovani". In questo avvicinarsi di proposte, ne è stata approvata una che ha suscitato un ampio dibattito: la riforma degli ammortizzatori sociali e, nello specifico, la possibile confluenza dei fondi paritetici interprofessionali nei "nuovi" fondi di solidarietà bilaterali.

È stata, infatti, ammessa la possibilità per le organizzazioni sindacali e imprenditoriali di adeguare le fonti normative ed istitutive dei rispettivi fondi paritetici interprofessionali alle disposizioni della "Riforma Fornero", prevedendo misure tese ad assicurare ai lavoratori una tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, correlate alle caratteristiche delle attività produttive interessate. Questo in alternativa ai fondi di solidarietà bilaterale previsti per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, nei settori in cui sono già presenti sistemi di bilateralità (come ad esempio l'artigianato).

Non si può non notare che la confusione dei suddetti fondi in un unico ente può comportare il rischio di commistione tra politiche attive e passive, a discapito della formazione dei lavoratori, nel caso in cui le Parti Sociali non fossero in grado di gestire adeguatamente gli aspetti organizzativo - gestionali di tale fattispecie.

Le Parti Sociali, dal canto loro, si sono dichiarate contrarie a tale eventualità, sottolineando il fatto che già di per sé il sistema dei fondi interprofessionali è in grado di facilitare l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro all'interno del mercato del lavoro, anche nel caso di lavoratori in mobilità, avviando una strategia di

forte integrazione tra le misure di contrasto alla crisi e di finanziamento della formazione.

A dire il vero, le modifiche apportate alla disciplina dei fondi interprofessionali non rappresentano una novità assoluta. Già l'articolo 118 della legge n. 388/2000 - che ha dato il via alla costituzione dei fondi interprofessionali - è il frutto di quanto stabilito negli accordi fra Governo e Parti Sociali del 1993, 1996 e 1998. Inoltre con l'articolo 48 della legge n. 289/2002 si rende possibile finanziare, oltre ai piani aziendali, territoriali e settoriali previsti dalla legge finanziaria del 2001, piani formativi individuali e si prevede l'istituzione dell'Osservatorio per la formazione continua presso il Ministero del lavoro. Con i decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 23 aprile 2003 e del 24 giugno 2003, si stabiliscono i criteri delle risorse da destinare ai fondi interprofessionali nella fase di start-up, mentre la definizione dei criteri e delle modalità di gestione delle risorse finanziarie dei fondi è disciplinata dalle successive circolari dell'Inps, prima tra tutte la n. 36 del 18 novembre 2003.

Tuttavia, se in una fase iniziale si è provveduto a valorizzare il tema dell'investimento in capitale umano in termini di benefici privati e di benessere per la collettività attraverso il rafforzamento della struttura dei fondi interprofessionali, con tali recenti innovazioni normative, si sta affermando l'idea che in tempo di crisi la "formazione non paga". In realtà la Comunità ed il Consiglio europeo, la dottrina nazionale ed internazionale, le Parti Sociali e gli operatori del mercato del lavoro affermano il contrario.

Per tale ragione, il presente lavoro di *literature review* si muove per dimostrare come l'obiettivo di conciliare politiche attive e passive in uno stesso ente, presenti più svantaggi che vantaggi, attraverso la rassegna delle fonti bibliografiche esistenti sul tema dei fondi interprofessionali. Da notare tuttavia che in ragione del carattere innovativo della disciplina, si è preferito dare rilevanza alle dichiarazioni delle stesse Parti Sociali, dei Presidenti dei vari fondi interprofessionali, alla rassegna stampa, a fronte anche di un numero limitato di riferimenti bibliografici. In particolare, per quanto concerne il settore degli studi professionali - su cui si concentrerà il lavoro di tesi - si è ritenuto opportuno procedere con interviste mirate, rivolte direttamente ai rappresentanti di Fondoprofessioni ed E.Bi.Pro., l'ente bilaterale del settore, al fine di comprendere in che direzione andranno le scelte relative al destino del fondo interprofessionale. Quello

che se ne è desunto è che, sia nel caso del comparto degli studi professionali, che negli altri settori, si realizzerà la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali a fronte della trasformazione degli enti bilaterali già attivi nel settore di riferimento o dalla costituzione *ex novo* di un fondo di solidarietà bilaterale.

CAPITOLO I - Il sistema di formazione continua in Italia

SOMMARIO: 1. I numeri del fenomeno "formazione" in Italia. 2. La formazione continua nel comparto degli studi professionali (cenni). 3. Quadro di riferimento comunitario del sistema di formazione continua. 4. Il ritardo del sistema nazionale; 5. Gli strumenti per il finanziamento del sistema di formazione continua (cenni).

1. I numeri del fenomeno "formazione" in Italia

Prima di analizzare gli strumenti nazionali ed europei per il finanziamento della formazione da un punto di vista giuridico e, parallelamente, tentare una valutazione dell'evoluzione dei fondi paritetici interprofessionali, è utile verificare qual è la dimensione del lavoro autonomo in Italia ed il relativo andamento delle iscrizioni ai corsi di formazione nel comparto degli studi professionali.

L'aggregato dei lavoratori italiani definibili come "indipendenti" raggiunge complessivamente quasi 6 milioni di persone. Sul punto si veda Istat, *Indagine sulle forze di lavoro. Media 2011*, Roma, 2013. Al loro interno vanno naturalmente distinte diverse tipologie di lavoro: imprenditore, libero professionista e lavoratore in proprio. A tal proposito, un'indagine del 2011 di Confprofessioni, la confederazione di rappresentanza dei datori di lavoro per il comparto degli studi professionali, ha voluto far luce sull'apporto del settore all'economia nazionale (Commissione Formazione Confprofessioni, *La formazione continua negli studi professionali*, Confprofessioni, Roma, 2011, 6 ss.). In tale sede ha calcolato i numeri del comparto. Nel 2010 si attestavano a 1.011.091 i professionisti senza addetti, 74.825 con 1-2 addetti, 71.059 con 3-5 addetti. In un momento successivo, secondo Istat, *Forze di lavoro. II trimestre 2011*, 2013, l'ammontare dei professionisti italiani era pari a 1.156.975. Un numero considerevole, se si pensa che la quasi totalità delle attività professionali è fondata su micro-realtà, prevalentemente individuali. Si stima inoltre che le sole professioni "ordinistiche" e "non ordinistiche" contribuiscano per oltre il 18% al Pil nazionale. A tal proposito si rinvia a Isfol, *Lavoratori autonomi: identità e percorsi formativi, I risultati di una indagine quali-quantitativa*, Isfol, Roma 2013.

Da questi dati, si comprende quanto il lavoro professionale sia centrale per la creazione di ricchezza e lo sviluppo dell'economia del nostro Paese. Per tale motivo la questione dell'aggiornamento professionale e della formazione ha una notevole rilevanza e come, osservato da Isfol, *Lavoratori autonomi: identità e percorsi formativi, I risultati di una indagine quali-quantitativa*, Isfol, Roma, 2013, 112-113, 121-129 rappresenta una delle questioni che maggiormente differenzia i soggetti iscritti a professioni regolamentate rispetto a quelli iscritti a professioni non regolamentate.

2. La formazione continua nel comparto degli studi professionali (cenni)

Per comprendere la partecipazione dei professionisti alla formazione continua, è di notevole utilità la lettura di due ricerche svolte rispettivamente da Isfol e da Ceplis. Il volume Isfol, *Lavoratori autonomi: identità e percorsi formativi, I risultati di una indagine quali-quantitativa*, Isfol, Roma, 2013, evidenzia come la partecipazione a percorsi formativi da parte dei professionisti si attesti al 22%. Se si confronta il dato con quello relativo ai lavoratori alle dipendenze (11,3%) si comprende più chiaramente quanto siano distanti le due realtà. Una conferma di quanto affermato si può avere da Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro. Media 2011*, Isfol, Roma, 2013, che tuttavia rileva come l'Italia, rispetto al resto d'Europa, presenti un grave problema di sottoutilizzo della formazione professionale continua e che, nonostante i forti miglioramenti registrati tra il 2004 e il 2011, non è stata in grado di colmare lo svantaggio competitivo.

L'indagine realizzata dal Ceplis evidenzia come, in alcuni Paesi, i liberi professionisti vedano la formazione come un principio fondamentale e vi partecipano numerosi. Solo nel 37% dei casi la formazione è un obbligo stabilito a livello di regolamento professionale e, di conseguenza, solo in questi casi è sanzionabile la mancata partecipazione. La sintesi della ricerca del *Training Working Group* del Ceplis è disponibile <http://www.confprofessioni.eu/progetti.jsp?idPagina=7625#sthash.Ozb2aoz4.dpu>.

Con specifico riferimento all'obbligo formativo previsto dai vari ordini professionali si sono espressi E. Francischelli, D. Premutico, A. Sergi, A. Vaiasicca, *Primi risultati qualitativi dell'indagine sulla formazione dei lavoratori autonomi*, in

Osservatorio Isfol, II, 3, 2012, 83-97 i quali hanno rilevato come la formazione continua per i liberi professionisti sia un obbligo, il cui mancato rispetto è sanzionabile. Ciò è verificato dall'analisi dell'*Accordo sul sistema di formazione continua in medicina* del 19 aprile 2012 per il settore socio-sanitario; dell'articolo 13 del *Codice deontologico forense* del 17 aprile 1997 per la professione di avvocato; del *Regolamento per la formazione professionale continua del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili* - decreto legislativo n. 139/2005 – e delle *Linee guida per la redazione del Regolamento per la formazione professionale continua dell'Ordine territoriale*) per le professioni economiche di dottore commercialista ed esperto contabile.

Il nostro Paese sembra essere ancora lontano dalla logica formativa diffusa negli altri Stati membri, dove la frequenza ai percorsi di aggiornamento professionale non è obbligatoria, ma facoltativa, ed è percepita come essenziale in un'ottica di deontologia professionale. Tale visione della formazione da parte dei professionisti si ripercuote sulla partecipazione dei lavoratori alle loro dipendenze alla formazione continua.

Dai dati in nostro possesso, gli studi professionali che hanno partecipato ad iniziative formative finanziate tramite Fondoprofessioni sono state circa 50mila unità nel novembre 2011. Se si considera che mediamente tali strutture sono costituite da 2,27 dipendenti, si comprende che poco più di 100 mila lavoratori sono stati formati grazie al Fondo nello stesso anno (Confprofessioni, Commissione Formazione, *La formazione continua negli studi professionali*, Confprofessioni, Roma, 2011, 6 ss). I dati più recenti (estrazione di dati Inps realizzata da Confprofessioni nel luglio 2013) attestano che, delle categorie professionali interessate dal Ccnl studi professionali, sono i dottori commercialisti/revisori contabili/ragionieri, i medici dentisti e gli avvocati a partecipare maggiormente alla bilateralità, sia come studi professionali aderenti che come dipendenti iscritti.

Da notare che nel campo della formazione continua, solo quella in materia di salute e sicurezza è obbligatoria e sanzionata penalmente. Di conseguenza, per le altre materie, non esistono dati attendibili, a dimostrazione, ancora una volta, della scarsa sensibilità al tema “formazione”. Per un approfondimento sul tema, si rinvia anche a Fondoprofessioni, *L'atlante delle professioni*, 2008 che offre un inquadramento della formazione continua nel comparto degli studi professionali.

3. Quadro di riferimento comunitario del sistema di formazione continua

Preliminarmente, anche se sarà poi approfondito nel lavoro di tesi, è utile realizzare un quadro sintetico della normativa europea in materia di formazione continua, ricostruendone le principali tappe evolutive e valutandone le ripercussioni sulla normativa nazionale.

In letteratura, sono numerosi i documenti che hanno analizzato l'investimento in capitale umano e in competenze, sia in base agli effetti positivi sull'occupazione, la competitività, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva, sia in funzione del sostegno al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla Strategia di Lisbona del 2000 (*Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma. 2008-2010*). Anche in Italia si rileva un'approfondita riflessione intorno al concetto di formazione, legata alle politiche per l'occupazione e in particolare alla Strategia europea per l'occupazione. I massimi esponenti della dottrina nazionale sono: M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, supplemento al n. 3, 1999, 15 ss; S. Sciarra, *Integration through Coordination: The Employment Title in The Amsterdam Treaty*, CJEL, 2000, 220 ss; C. La Macchia, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000, 35 ss. e, soprattutto, M. Barbera, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis, Brescia, 2000, 120 ss.

L'interesse degli autori nazionali ed europei sul tema della formazione è aumentato a seguito dell'approvazione della Strategia di Lisbona, avvenuta il 23-24 marzo 2000. In tale sede il Consiglio Europeo ha adottato l'idea di far diventare l'Europa entro il 2010 «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale» al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. (*Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma 2008 - 2010*). Da questo momento in poi l'apprendimento permanente è stato visto come la leva per la competitività, l'occupazione, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e lo sviluppo del potenziale delle persone. Sul punto cfr. Comunicazione della Commissione Europea Commission of European Communities, *Making an European Area of Lifelong*

Learning a Reality, Brussels, 21.11.2001 (COM(2001) 678 final - 21.11.2001).

Nonostante la rilevanza delle affermazioni e dei buoni propositi contenuti nella Strategia e nella Comunicazione, non sono mancate voci critiche. A titolo esemplificativo, si ricorda A. Dehmel, *Making a European area of lifelong learning a reality? Some critical reflections on the European Union's lifelong learning policies*, in *Comparative Education*, 42, 1, Tailor and Francis, Abingdon, 2006, 49-62 il quale contesta il continuo mutare delle funzioni e degli obiettivi del *lifelong learning* rispetto al contesto di riferimento e i diversi approcci alla formazione continua che si sono avvicendati nel corso del tempo. Precursori della idea sono stati J. Holford, P. Jarvis, *The learning society*, in A. L. Wilson, E. R. Hayes (a cura di), *Handbook of adult and continuing education*, Jossey Bass, Los Angeles, 2000, 643 – 659 e H. G. Schuetze, *International concepts and agendas of lifelong learning*, *Compare*, 2006, 36, 3, 289 – 306.

A fronte di tali critiche, si è sentita la necessità di apportare delle modifiche migliorative alla Strategia che sono confluite nel documento *Education and training 2010* (Council of European Communities, *Detailed Work Programme on the Follow-up of the Objectives of Education and Training Systems in Europe*, Brussels, 2002/C 142/01 e OJ C142/1 del 16.06.2002) che, ancora una volta, ha evidenziato la rilevanza dell'apprendimento permanente.

Nel novembre 2004 gli Stati membri si sono resi conto che, nonostante le innovazioni apportate, gli obiettivi fissati nel 2000 non sarebbero stati raggiunti e, anzi, che le distanze in termini di crescita economica con gli Stati Uniti e le grandi nazioni emergenti dell'Asia si sarebbero allargate, come dimostrato nella *Relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok, Affrontare la sfida, Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, 2004 (http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/619A9761-7C58-4899-9CD2-B29692A6D2B/0/kok_report04.pdf). Per limitare questo fenomeno, la relazione ha imposto «di applicare con urgenza ed efficacia la strategia di Lisbona al fine di recuperare il tempo perduto, senza ulteriori ritardi o compiacimenti ingiustificati».

Per «realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro», nel febbraio 2005 è stata rilanciata quindi la Strategia di Lisbona, con la finalità

di esaltare l'importanza dell'accrescimento della capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese, della flessibilità dei mercati del lavoro e dell'incremento degli investimenti in capitale umano, del miglioramento dell'istruzione e delle qualifiche (Commissione delle Comunità Europee Comunicazione al Consiglio Europeo Di Primavera, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*. Comunicazione del presidente Barroso d'intesa con il vicepresidente Verheugen, Bruxelles, 2.2.2005 COM(2005) 24). Sono così stati ridimensionati gli obiettivi principali - limitati alla crescita economica e all'occupazione - ed è stata confermata l'importanza del *lifelong learning* per contribuire al processo di adattamento dell'Europa alla ristrutturazione e alle trasformazioni del mercato. Commissione Europea, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)*, Bruxelles, 12.4.2005 COM(2005) 141 definitivo 2005/0057 (CNS).

Proseguendo sulla scia delineata nel 2005, alcuni elementi della precedente Strategia sono stati ripresi e ampliati da successive Comunicazioni. L'innalzamento del livello di competenze dei lavoratori adulti ed il miglioramento della loro occupabilità sono stati infatti oggetto di: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Adult Learning Action Plan. It is always a good time to learn*. Brussels, 27.9.2007, COM(2007) 558 final), cosiddetta *Action Learning*; Conclusioni del Consiglio, del 22 maggio 2008, sull'istruzione destinata agli adulti (2008/C 140/09); Commission Staff Working Document, *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training indicators and benchmark. 2010-2011*). In particolare questi ultimi due documenti hanno enfatizzato la necessità di una formazione lungo tutto l'arco della vita, sia per i giovani in cerca di primo impiego, sia per chi è già occupato e intende mantenere il proprio posto di lavoro.

Diversamente, il 16 dicembre 2008 con Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *New skills for new jobs*, COM(2008) 868/3, 16.12.2008 (consultabile anche in bollettino ADAPT, 1, 2009) la Commissione europea ha puntato sull'anticipazione dei nuovi fabbisogni formativi (*new skills*) e il *matching* di questi con le nuove occupazioni (*new jobs*) attraverso l'attivazione di politiche per l'istruzione e la formazione più incisive ed in grado di attenuare l'impatto della crisi

economico-finanziaria sul mercato del lavoro. La Comunicazione ha preso ispirazione in parte da un'iniziativa del 2008 del Consiglio Europeo che aveva cercato di favorire il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro e la loro adattabilità rispetto ai mutamenti del mercato stesso attraverso politiche di istruzione e formazione *ad hoc*. Si tratta di *Communication of the European Council. A European recovery plan*, COM(2008) 800, 26.11.2008, consultabile in bollettino ADAPT, 38, 2008.

Nonostante i molteplici sforzi compiuti dal Consiglio e dalla Commissione nel corso degli anni, gli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000, non erano stati raggiunti dieci anni dopo. Si è deciso così di puntare maggiormente sul rapporto tra occupazione e formazione. Nel 2010 è varato il programma *Europa 2020* che punta a realizzare «un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale». L'iniziativa *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro* è dedicata a questo. A questa sono seguite le Conclusioni del Consiglio del 4 marzo 2011 con cui è stata sottolineata l'esigenza di accrescere la pertinenza dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro e facilitare l'accesso delle persone alle possibilità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e all'orientamento in materia. (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione. Un contributo europeo verso la piena occupazione*. COM(2010) 682 definitivo. Strasburgo, 23 novembre 2010; *Conclusions of the Council, The role of education and training in the implementation of the Europe 2020 Strategy* (2011/C 70/01)). Allo stesso modo, anche *Council Conclusions, Education and training in Europe 2020 – the contribution of education and training to economic recovery, growth and jobs*. November 2012 secondo le quali «il settore dell'istruzione e della formazione dovrebbe svolgere un ruolo di maggior rilievo anche a livello ministeriale sia nella definizione di approcci e obiettivi comuni riguardanti istruzione e formazione, sia nell'attuazione degli aspetti connessi a istruzione e formazione del semestre europeo nell'ambito della strategia Europa 2020».

In questa sede è utile evidenziare che, nonostante la rilevanza attribuita all'investimento in formazione continua sia dalla Commissione che dal Consiglio Europeo, si riscontra una disomogenea e frammentata diffusione delle opportunità

formative a livello di Comunità Europea. Eurostat con *The 3rd Continuing Vocational Training Survey (CVTS3)*, 2005 ha rilevato una scarsa presenza di imprese formatrici (sul totale delle imprese presenti) di soggetti partecipanti ai corsi di formazione continua professionale (sul totale degli occupati) in alcuni Stati membri rispetto ad altri più meritevoli dove la tradizione formativa è più radicata (tendenzialmente gli Stati del Nord Europa), le cui cartografie sono consultabili in http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/0CE1AB0B-CDD8-4026-A7EC-D53E8651D13D/0/Appendice_1.pdf. Parallelamente anche il Cedefop aveva sottolineato il rischio di una disuguale diffusione della formazione in Europa nella sua nota informativa del marzo 2010. Cedefop, *Promuovere la formazione permanente da parte delle imprese: è tempo di ripensamenti?*, Nota informativa, marzo 2010 (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9022_it.pdf).

4. Il ritardo del sistema nazionale

Dal 2000 ad oggi, tutti gli Stati europei si sono attivati per rafforzare la loro capacità di anticipare le competenze ed adattare ai fabbisogni professionali del mercato. In quest'ottica, si sono affidati a meccanismi istituzionali specifici capaci di armonizzare il mondo dell'istruzione e dell'impiego per realizzare il diritto all'apprendimento continuo.

L'Italia ha registrato un ritardo ormai divenuto strutturale nell'implementazione del *lifelong learning*, come dimostrano i dati Eurostat, *The 3rd Continuing Vocational Training Survey (CVTS3)*, 2005 e le tabelle statistiche realizzate da Istat per le varie edizioni del *Rapporto sulla formazione continua*. Nel 2007, infatti, i dati hanno posto l'Italia al terz'ultimo posto per numero di imprese formatrici, mentre nel 2010 si è registrata la peggior performance in termini di adulti formati. Per un approfondimento si rinvia a Isfol, *Rapporto 2007 sulla formazione continua*, Isfol, Roma, 2007 e Isfol, *Rapporto annuale sulla formazione continua* 2010, 18.

Il divario rispetto agli altri Stati membri si è aggravato anche per le forti differenze esistenti nel sistema di istruzione e formazione nazionale. Infatti, andando ad indagare la realtà regionale, si nota un'assenza di unitarietà e di coordinamento, che porta ad una

elevata frammentazione. Per un approfondimento, si faccia riferimento a OECD, *Education at a Glance, 2008*, www.oecd.org/publishing/corrigenda; Ciace, *Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Programma nazionale di riforma dell'Italia 2008-2010, Stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica, 2009*; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, *Programma nazionale di riforma 2008-2010. Contributo delle regioni e delle province autonome. Stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica*, 09/062/CR/C3, Roma, 2009 che, rispettivamente, evidenziano la mancanza di coordinamento e le forti differenze a livello regionale.

L'analisi del sistema di formazione continua in Italia evidenzia carenze "strutturali" che inseriscono il nostro Paese nel gruppo dei meno performanti rispetto agli investimenti formativi. A tal fine G. Mazzoli, *Pro Fondi*, Franco Angeli, Milano, 2000, ha realizzato un'analisi del percorso di sviluppo del sistema di formazione continua nel nostro Paese, suddividendolo in quattro fasi principali al fine di evidenziare le criticità del sistema. Ne emerge che l'incertezza caratterizzante la prima fase, corrispondente alla nascita del sistema di formazione continua, è una delle cause principali del ritardo, alla stregua della mancanza di una definizione univoca e condivisa di formazione continua, e dell'incertezza relativamente alla nascita dei fondi paritetici interprofessionali. Ciò trova riscontro nella tesi di alcuni autori che non individuano un momento esatto, ma riconoscono in un arco di tempo più o meno ampio la nascita del sistema nazionale di formazione continua. È questo il caso di R. Angotti, F. Frigo, *Monitoraggio e Valutazione degli Investimenti pubblici e privati in Formazione Continua*, in P. Olivetti, M. Tiraboschi, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi. Intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato*, Giuffrè, Milano, 2004 i quali sostengono che nel triennio 1993-1996 e nell'intervento pubblico per il sostegno alla valorizzazione delle competenze dei lavoratori sia da individuare la base di partenza. Il ritardo strutturale italiano è stato ricondotto da M. Corti ad una altra criticità: la mancanza di una condivisione del concetto di "formazione continua". In certi casi, la locuzione è stata usata in termini di formazione (diversa da quella iniziale) dei soli lavoratori subordinati occupati. È questo il caso di F. Torelli, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 2000, 198. Altre volte, invece, ha indicato ogni tipo di formazione diversa da quella iniziale. A titolo

esemplificativo si rinvia a P. Goguelin, *La formation continue en société post-industrielle*, PUF, Parigi, 1995, 7-8; M. Colasanto, *La politica di valorizzazione del lavoro attraverso la formazione tra Stato e regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 2 -3, 325 - 327.

La situazione di ritardo strutturale nazionale è stata ulteriormente aggravata dalla crisi economico-finanziaria del 2008 che ha fatto percepire l'urgenza di una rinascita e valorizzazione delle politiche attive del lavoro. Non è un caso quindi che le *Linee Guida per la formazione del 17 febbraio 2010* abbiano richiesto che si puntasse maggiormente all'*employability* delle persone, attraverso l'intervento di tutti gli *stakeholders* (enti bilaterali, istituzioni, operatori qualificati, sindacati) per lo sviluppo del capitale umano dell'impresa. A tal proposito, si faccia riferimento alla ricerca di M. Tiraboschi (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, 2011 (http://www.fondoforte.it/ArchivioDocumenti/500/530/ricerca_forte_2011.pdf).

Infine, i lavori della "Commissione De Rita" hanno documentato le criticità nel modo di progettare, erogare e gestire la formazione continua oggi in Italia, derivanti dalla presenza di un sistema di formazione professionale "confuso" e "non centrato", caratterizzato da una molteplicità di centri di responsabilità diversi, privi di un coordinatore che «riconda ad unità la confusa sovrapposizione di poteri e di interessi dei soggetti in esso operanti». Infine, anche la mancanza di trasparenza nei processi di valutazione degli esiti della formazione rispetto agli impegni assunti era stata indicata come una delle ragioni del ritardo del sistema di formazione nazionale. Si veda sul punto Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, Roma, 10 novembre 2009.

Altri autori hanno ricondotto le ragioni della carenza della struttura dell'offerta formativa e delle *policy* nazionali al sistema industriale e imprenditoriale italiano. In tal senso, è degna di nota la tesi di A. Bulgarelli che critica la scelta ventennale di escludere i lavoratori adulti ed anziani dall'investimento in formazione - a tutto vantaggio dei giovani, oltre che lo scarso interesse delle Pmi ad investire nella formazione continua dei propri dipendenti, nonostante le rilevanti risorse messe a disposizione dalla legge n. 236/1993 nel corso del tempo (A. Bulgarelli, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in *Diritto*

Relazioni Industriali, 2004, 1/XIV, 3-14). Per altri, invece, le ragioni sono da ricercarsi nella diversa tradizione formativa e nella variabilità dell'impegno delle imprese italiane nella formazione continua rispetto alle concorrenti straniere, ma anche nella dimensione delle nostre imprese. Nel rapporto di ricerca di F. Pellegrini (a cura di), *La formazione continua in Umbria*, AUR, Perugia, 2008, 17-63 si sottolinea come, indipendentemente dal modello di intervento pubblico di riferimento del sistema di formazione nazionale, le differenze rilevate tra Italia e gli altri Stati europei analizzati (Regno Unito, Irlanda, Germania, Austria, Francia, Spagna, Olanda) siano imputabili soprattutto al comportamento delle Pmi rispetto al finanziamento della formazione, settore nel quale registrano fortissimi ritardi rispetto agli altri Stati membri. Contra M. Corti, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2007, 1, 163 ss.

A distanza di qualche anno, invece, gli studi dell'Isfol hanno dimostrato come il ritardo del nostro sistema di formazione continua nazionale affondi le proprie radici nella composizione del mercato del lavoro, ove si manifesta ancora una forte richiesta di lavori con bassa specializzazione, e nelle caratteristiche della struttura della forza lavoro, connotata da una minore presenza di titoli di studio elevati. A ciò si accompagna anche un sistema di sostegno e stimolo alla formazione eccessivamente frammentato, sia negli strumenti di intervento che nelle fonti di finanziamento. Non a caso, una delle maggiori sfide che il sistema di formazione continua si sta ponendo negli ultimi anni riguarda proprio la capacità di integrare e concentrare le risorse disponibili che complessivamente ammontano a circa 1 miliardo di euro l'anno, considerando il Fondo Sociale Europeo, le leggi n. 236/1993 e n. 53/2000 e i Fondi paritetici interprofessionali. Cifra Isfol, *XII Rapporto sulla formazione continua 2010-2011*, 2012, 1-7.

5. Gli strumenti di finanziamento del sistema di formazione continua (cenni)

All'interno del sistema italiano di formazione continua si possono individuare attualmente fonti di sostegno finanziario di diversa natura: le iniziative regionali; gli interventi del Fondo Sociale Europeo che costituiscono la principale fonte di finanziamento che l'Unione Europea dedica alla formazione; i finanziamenti del Fondo

ex articolo 9, comma 5, legge n. 236/1993 ed infine i Fondi paritetici interprofessionali.

Per comprendere la portata degli interventi a valere sulla legge n. 236/1993, è utile risalire ai vari rapporti di monitoraggio realizzati dalle singole Regioni. Si può invece far riferimento a Isfol, *XII Rapporto sulla formazione continua*, 2012, 79 – 83 per quanto riguarda l'analisi delle varie tipologie di interventi finanziati, le caratteristiche delle imprese (in larga misura le Pmi) e dei lavoratori coinvolti. L'analisi dell'impatto delle attività finanziate tramite la legge n. 236/1993 non può prescindere dal rilevare il forte divario che si è registrato a livello regionale quando è stata data la possibilità di presentare progetti formativi "a schema libero". Sul punto si vedano F. Frigo (a cura di), *La formazione continua nella legge n. 236/93. L'esperienza della circolare n. 174/96*, Isfol, *Quaderni di formazione*, Franco Angeli, Milano, 2001 e A. Vergani (a cura di), *Il valore del dopo: formazione continua e valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2009, 16 ss.

Il rapporto Isfol sopra menzionato, Isfol, *XII Rapporto sulla formazione continua*, 2012, 84 – 87, ha analizzato anche l'impatto dei decreti a valere sulle risorse della legge n. 53/2000. In particolare il n. 60/2010 ha offerto la possibilità alle Regioni e alle Province Autonome di finanziare progetti formativi presentati dalle imprese anche per il contrasto della stato di crisi occupazionale, tenendo conto delle finalità previste dalla Legge n. 2/2009.

In questa sede, è opportuno ricordare che gli articoli 5, 9 della legge n. 53/2000 riconoscono ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro pubblici e privati il diritto a congedi per la formazione a condizione che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda. In alternativa possono essere concessi anche «congedi non retribuiti finalizzati al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro». La norma non riguarda dunque solo la formazione continua, ma estende il suo ambito di riferimento anche all'educazione permanente. Così si è espressa D. Gobbi, *Conciliare famiglia e lavoro: un aiuto dai fondi Articolo 9 della Legge 53/2000*, Focus Isfol, 2, 2009. http://archivio.isfol.it/PopUP_Stampa_Focus/index492f.html?codi_focus=432. Un punto di vista originale in relazione ai congedi per la formazione ex legge n. 53/2000

invece è stata offerta da F. Leuci, *L'attuazione della legge 53/2000 e le implicazioni sulla Contrattazione collettiva*, Isfol, Roma, 2002.

Infine, dal 2001, è possibile per i fondi paritetici interprofessionali (ex articolo 118 legge n. 388/2000) assegnare delle risorse per il sostegno ad attività di formazione. Sul punto si veda il giudizio positivo che P. A. Varesi riconosce ai fondi interprofessionali, a fronte della valorizzazione del “bilateralismo sindacale” nel campo della formazione continua che questi strumenti permettono (P. A. Varesi, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua*, 2007 http://lavoro.provincia.pc.it/Allegati/Saperne/Prof._Varesi_-_Fondi_interprofessionali_10112008-111237.pdf). Inoltre come sottolinea R. Pettenello, i fondi interprofessionali hanno il potere di “opporsi” alla Pubblica Amministrazione nell’ambito della formazione continua. Cfr. R. Pettenello, *Fondi interprofessionali: un primo bilancio per guardare avanti*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Milano, 2007, 11. Per approfondire il tema dei fondi paritetici interprofessionali, si rinvia alla trattazione di cui al paragrafo 2 “I fondi paritetici interprofessionali”.

Per concludere, si ricorda che la formazione può realizzarsi anche attraverso *stage* e tirocini inclusi nell’offerta formativa regionale e nelle attività finanziate dal Fondo di Rotazione e dal Fondo Sociale Europeo in un’ottica di coesione. Così si è espressa S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, 76 ss. e la sua tesi trova conferma negli ultimi documenti, realizzati nell’ambito della programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo, che promuove la massima integrazione possibile tra le fonti di finanziamento della formazione. Si rinvia a tal proposito a *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014 – 2020* del 27 dicembre 2012 del Ministro per la Coesione Territoriale F. Barca <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>; al *Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020* 09/11/2012 Rif. Ares (2012) 1326063; e infine all’*Accordo di Partenariato*, ovvero lo strumento previsto dalla proposta di *Regolamento della Commissione Europea* per stabilire la strategia di impiego dei fondi comunitari per il periodo di programmazione 2014-2020. Maggiori informazioni sono

disponibili sul sito del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica: www.dps.tesoro.it.

Elemento imprescindibile della programmazione comunitaria è la riduzione degli sprechi, intesi come duplicazione dei costi. Infatti, si incentiva l'utilizzo congiunto di vari strumenti di finanziamento che nell'opera sinergica trovano la loro forza e la loro efficienza. A livello nazionale è adottata la medesima impostazione come dimostra la graduale riduzione delle risorse a valere sulla legge n. 236/1993 e il contestuale potenziamento dei fondi paritetici interprofessionali a fronte dell'origine delle loro risorse: totalmente a carico dei datori di lavoro e non del bilancio pubblico.

Sul tema dell'integrazione delle risorse si è pronunciato D. Premutico con alcuni volumi curati da Isfol nel biennio 2012 – 2013. P. Richini, D. Premutico, *Le esperienze di integrazione operativa tra le fonti di finanziamento per la formazione continua*, Isfol, 2012; D. Premutico, *Le esperienze di integrazione tra FSE e fondi paritetici interprofessionali: il caso della Regione Toscana*, Isfol, 2012; D. Premutico, *L'esperienza di integrazione delle risorse nella realizzazione dei piani di fattibilità: modelli a confronto*, Isfol, 2012.

CAPITOLO 2 - I fondi paritetici interprofessionali

SOMMARIO: **1.** Il ruolo dei fondi interprofessionali nel sistema nazionale di formazione continua; **2.** Inquadramento dei fondi paritetici interprofessionali. Dalla nascita alla fase “a regime”; **3.** Dalla legge finanziaria del 2005 alla normativa vigente; **4.** Il dibattito sulla natura giuridica; **5.** Ambito di operatività.

1. Il ruolo dei fondi interprofessionali nel sistema nazionale di formazione continua

Il legislatore è intervenuto sul tema dei fondi paritetici interprofessionali in numerose occasioni apportando profonde innovazioni nel corso del tempo. La letteratura giuridica tuttavia non è particolarmente ricca in contributi recenti, sebbene da più di un decennio si discuta della materia.

Prima di intraprendere un’analisi dei suddetti fondi, è utile indagare come la dottrina si è espressa in relazione alla posizione di questi rispetto al sistema nazionale della formazione continua. Gli autori, infatti, si sono schierati su posizioni anche in forte discordanza tra di loro. Ad esempio, P. Coletto, *Italy: flexicurity and industrial relations*, 2009, il cui testo è consultabile all’indirizzo internet <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803038s/it0803039qit.html>, pone i fondi interprofessionali tra gli attori che hanno agito per favorire la flessibilità del lavoro e, al tempo stesso, la sicurezza occupazionale. Dall’altro lato, invece, F. Bianchi li mette in relazione ad una concezione della formazione continua, fondata sul ruolo del lavoratore, più attivo rispetto al passato. L’autore declina la formazione come un vero e proprio diritto individuale, ossia una scelta che non dipende dalle decisioni imprenditoriali, ma che deve invece essere intrapresa dal lavoratore in autonomia. A tal fine il ruolo dei fondi interprofessionali è fondamentale (F. Bianchi, *La formazione continua tra apprendimento organizzativo e nuovi diritti individuali: i risultati di un’indagine comparata in Francia e Italia*, in *Sociologia del lavoro*, 2010, 120, 153-169). Più recentemente R. Pettenello, confermando l’interpretazione di P. Coletto, li definisce come organismi nuovi in Italia il cui scopo si esplica nell’attività di finanziamento della formazione dei lavoratori delle imprese private. Si veda a tal

proposito R. Pettenello, *I Fondi per la formazione continua: vent'anni di un percorso inedito (per l'Italia)*, in *Professionalità*, 2011, 31, 1, 152- 167. Altre voci vedono invece i fondi interprofessionali come lo strumento per permettere uno “scambio” tra sistema formativo e imprese e per realizzare l'integrazione tra formazione continua, permanente ed individuale. A ciò si unisce l'idea di concertazione sulla formazione continua tra le Parti Sociali che i fondi interprofessionali sono in grado di concretizzare, come sottolineato da Isfol - Abacus, *Atteggiamenti verso la formazione. Presentazione fase qualitativa e quantitativa*, Isfol, Roma, 2001 e Isfol, *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, I libri del Fondo Sociale Europeo, 2008.

Per concludere, l'idea che accomuna tutti gli autori precedentemente indicati è quella chiaramente espressa da M. Pepe, *I fondi paritetici interprofessionali: una visione di insieme*, in S. Cortellazzi, *La formazione continua: cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2007, 142: i fondi interprofessionali giocano un ruolo innovativo e strategico rispetto al sistema della formazione continua.

2. Inquadramento dei fondi paritetici interprofessionali. Dalla nascita alla fase “a regime”

L'assetto normativo che ha portato alla nascita dei fondi interprofessionali ha avuto un interessante sviluppo nell'arco dell'ultimo decennio del XX secolo.

Con l'articolo 17, comma 1, lettera d) della legge n. 196/1997 il legislatore ha prospettato la confluenza delle risorse di cui all'articolo 9, comma 5, legge n. 236/1993 in uno (o più fondi nazionali) di natura privatistica, articolati regionalmente e territorialmente e gestiti con la partecipazione delle Parti Sociali, i cui destinatari fossero lavoratori autonomi, subordinati e disoccupati. Per una panoramica sul punto si veda A. Loffredo, *Il sistema della formazione professionale e i Fondi strutturali dell'Unione europea*, in M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 1999, 87 – 89.

Il Governo non è riuscito a regolamentare i fondi paritetici interprofessionali, come era stato previsto dall'articolo 17, comma 2, legge n. 196/1997. La disciplina è dunque stata dettata dall'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, al fine di specificare

ed incrementare le risorse disponibili e rispondere in modo più capillare e coerente alle esigenze del mondo produttivo e del mercato del lavoro. A partire dal 2003, sono stati quindi attivati i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, quali organismi di natura associativa, con o senza riconoscimento di personalità giuridica, istituiti da soggetti privati che operano a livello nazionale per la gestione dei contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti.

La nascita di tali fondi è stata analizzata in maniera esauriente da larga parte della dottrina. Si ricordano, a titolo meramente esemplificativo, G. Pozzoli, *Pro Fondi*, 2006, 9 - 25; M. Corti, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: il caso del Fond.E.R. - Fondo interprofessionale per la formazione continua negli enti religiosi*, OIIR, 2006, 1, (http://www.olir.it/areetematiche/86/documents/Corti_M_FondER.pdf); M. Pepe, *I fondi paritetici interprofessionali: una visione di insieme*, in S. Cortellazzi, *La formazione continua: cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2007; M. Tiraboschi (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, Fondo For.Te., 2011. Tuttavia, nonostante la sua rilevanza per tutto il sistema nazionale della formazione, questo avvenimento è passato quasi totalmente inosservato «se non per gli addetti ai lavori». Sul punto si veda D. Nobili, D. Premutico, *Lo sviluppo degli elementi di concorrenzialità tra i fondi paritetici interprofessionali*, in A. Montanino (a cura di), *Temi e strumenti per la formazione continua*, 2006, 95-104. Infatti, i fondi interprofessionali non sono mai stati oggetto di numerose e approfondite ricerche sotto il profilo giuridico. Le più rilevanti che in questa sede ricordiamo, oltre a quelle sopra menzionate, sono P. Tiraboschi, *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2004, 90 ss; A. Cugini, *Dalla concertazione alla bilateralità: in Fondi interprofessionali e la formazione continua*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè, Milano, 2004, 1/XIV, 15 ss.; A. De Lellis, C. Lion, *Il monitoraggio delle politiche pubbliche per la formazione: prospettive*, in A. Montanino (a cura di), *Temi e strumenti per la formazione continua*, Isfol, Roma, 2005, 155-156; G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2006, 2, 470 ss. Ognuno di questi autori ha offerto una propria lettura personale alle ragioni insite nella nascita dei fondi interprofessionali. Secondo S. Parri, la costituzione dei fondi interprofessionali è la concretizzazione della volontà del

legislatore di legare il *corpus* cognitivo istituzionale innovativo a nuove identità collettive, nuovi valori, nuove motivazioni in grado di facilitare l'innovazione istituzionale *in itinere* (S. Parri, *Le quote individuali di pesca in Nuova Zelanda come innovazione istituzionale. L'approccio della sociologia economica*, Papers Dipartimento di Studi Sociali, Università degli Studi di Brescia, 2001, consultabile all'indirizzo internet

<http://www.unibs.it/online/dss/Home/Ricerca/Paperdeldipartimento/documento1229.html>). Si distingue, da un lato, poi chi, come G. Proia, legge nella nascita dei fondi la volontà di connettere l'interesse pubblico con l'interesse privato: il primo relativo allo sviluppo della formazione continua; il secondo legato sia all'interesse del datore di lavoro ad avere risorse umane formate che assicurino con le loro competenze la competitività dell'azienda, sia all'interesse del lavoratore ad acquisire e sviluppare le conoscenze necessarie per conservarsi un'occupazione regolare e di qualità (G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2006, 2, 470 ss.). Dall'altro lato, invece, G. Mazzoli vede nella nascita dei fondi interprofessionali lo strumento adatto per risollevare le sorti della formazione continua, sia dal punto di vista della metodologia formativa, sia dal punto di vista del finanziamento. Si può liberamente affermare quindi che l'autore interpreta la nascita dei fondi come un cambiamento necessario per potenziare la competitività dell'impresa e dell'occupabilità del lavoratore (G. Mazzoli, *Pro Fondi*, Franco Angeli, Milano, 2006). Diversamente, altri analizzano le origini dei fondi in parallelo con il tema della bilateralità giacché li vedono come l'espressione massima della bilateralità. Così si sono pronunciati R. Pettenello nel suo R. Pettenello, *Fondi interprofessionali: un primo bilancio per guardare avanti*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 11 e P. A. Varesi, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua*, 2007 i quali ricollegano direttamente i fondi interprofessionali al bilateralismo sindacale. È questo anche il caso di A. Cugini (A. Cugini, *Dalla concertazione alla bilateralità: in Fondi interprofessionali e la formazione continua*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1/XIV, Giuffrè, Milano, 2004) la cui analisi ha per fulcro il ruolo delle parti sociali rispetto al funzionamento dei fondi interprofessionali. A. Cugini condivide con G. Proia (G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in

Argomenti di Diritto del Lavoro, 2006, 2, 470 ss.) l'idea che i fondi interprofessionali siano i "figli legittimi" della bilateralità, in quanto le organizzazioni di rappresentanza datoriali e sindacali sono le uniche in grado di leggere le esigenze del territorio. Questa tesi si allinea perfettamente con quella di P. A. Varesi (P. A. Varesi, *Presentazione*, in S. Cortellazzi, *La formazione continua: cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2007) il quale, confermando quanto anticipato dagli autori a lui coevi, afferma che il bilateralismo sindacale, ovvero la "struttura" promossa e gestita congiuntamente dalle parti sociali, ha permesso la nascita dei fondi interprofessionali, essi stessi struttura paritetica. Idea in un certo qual modo condivisa anche da R. Pettenello e da I. Pais (R. Pettenello, (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006; I. Pais, *Il gioco delle parti: la regolazione associativa della formazione continua*, in S. Cortellazzi, *La formazione continua. Cultura, norma e organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2007, 207- 242). Anche P. Gelardi, P. Inglisano si sono pronunciati sul tema del bilateralismo. (P. Gelardi, P. Inglisano, *I Fondi bilaterali interprofessionali per la formazione continua (0,30). L'avvio operativo: la proposta della CISL*, Roma, 10 giugno 2004). Costoro tuttavia hanno focalizzato l'attenzione sui fondi interprofessionali intesi come nuovo strumento bilaterale di «riequilibrio del sistema nazionale, di sviluppo generale dei suoi livelli produttivi, di elevamento di tutto il suo capitale umano». Diversamente, S. Cortellazzi, in merito agli attori chiamati a gestire i fondi, ha affermato che i soggetti chiamati ad agire per favorire la diffusione della formazione continua tra i lavoratori sono le organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali e non strutture ad hoc partecipate da queste. Le rappresentanze sono subordinate al rispetto del principio di concertazione tra le stesse parti, in un'ottica di complementarità di azione e finanziamento rispetto agli altri soggetti coinvolti nel sistema della formazione continua - in particolare, le Regioni (S. Cortellazzi, *La formazione continua: cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2007).

È necessario osservare, comunque, che il ruolo delle parti sociali nel campo della formazione continua non riguarda solo la gestione dei fondi interprofessionali, ma si esplicita anche nella contrattazione collettiva, sia a livello centralizzato che decentrato. Il saggio di C. Pellegrini e S. Vaccaro (C. Pellegrini e S. Vaccaro, *La contrattazione della Formazione Continua*, in *Temi e strumenti della formazione continua*, a cura di A.

Montanino, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, 107-144) rende evidente il ruolo propulsivo che le rappresentanze collettive possono svolgere per ampliare lo spazio e le opportunità della formazione in azienda. Analizzando i principali contratti collettivi nazionali, C. Pellegrini e S. Vaccaro rilevano, infatti, che i Ccnl spesso si limitano a enunciazioni di principio sull'importanza della formazione e non attribuiscono alla formazione il compito che le si addice: attenuare l'impatto dei processi di ristrutturazione e di riorganizzazione delle imprese, attraverso azioni di riqualificazione o di riconversione professionale dei lavoratori coinvolti.

Per concludere, attraverso la contrattazione, la formazione continua diventa elemento stabile nel panorama delle relazioni industriali, sebbene siano presenti in misura minore meccanismi a tutela di percorsi di formazione permanente "a carattere più latamente culturale". Sul punto: F. Guarriello, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000, 122-123 e 132.

La fase che segue la pubblicazione della legge finanziaria 2001, è densa di interventi: dalla circolare Inps n. 71 del 2 aprile 2003, con cui si disciplinano adesione, riscossione e trasferimento a ciascun fondo della contribuzione di rispettiva pertinenza; al decreto interministeriale del 23 aprile 2003, con cui si stabilisce la restituzione da parte dei fondi interprofessionali delle predette somme se non distribuite tra i lavoratori iscritti; dalla indicazione dei criteri per la redistribuzione di dette risorse con il Decreto Direttoriale n. 148/1/3 del 24 giugno 2003 e il Decreto Direttoriale n. 351/I/03 del 25 novembre 2003; al Decreto Direttoriale n. 133 del 26 maggio 2004. Tuttavia il documento più interessante di questa fase di evoluzione normativa è in assoluto la circolare ministeriale n. 36 del 18 novembre 2003 che definisce per la fase di *start-up* le modalità di elaborazione e presentazione dei Piani Operativi di Attività (POA) dei fondi; le categorie di attività e le tipologie delle spese ammissibili; le procedure per la liquidazione delle risorse e la rendicontazione delle spese; il sistema dei controlli sulla gestione dei fondi; le attività di monitoraggio.

P. Tiraboschi e B. Scazzocchio hanno ampiamente analizzato detta fase di transizione. P. Tiraboschi ha sottolineato l'importanza dei decreti ministeriali del 23 aprile e del 24 giugno 2003 per la ripartizione delle risorse tra i vari fondi ed il ruolo fondamentale della circolare n. 36 del 18 novembre 2003, legato non solo alla

definizione del contenuto dei POA, ma anche all'aver affrontato le problematiche intercorse fin dalla nascita dei fondi: spesa ammissibile e controlli, innanzitutto (cfr. P. Tiraboschi, *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, 2004, 1). B. Scazzocchio, invece, ha approfondito i contenuti della circolare n. 36/2003 (vedi B. Scazzocchio, *Al via i fondi interprofessionali per la formazione continua*, in *Guida al Lavoro*, 2004, 5); si è differenziata quindi da altri autori che si sono limitati a far riferimento alla somma investita dal Ministero del Lavoro per il lancio di tali strumenti di finanziamento della formazione continua (192 milioni). A titolo esemplificativo si veda D. Buffa, *Lo sviluppo dei fondi paritetici interprofessionali: una risorsa per le imprese*, in *Cisl, Argomenti. I Fondi Interprofessionali la strategia della bilateralità*, 2010, 5, 18.

Un diverso approccio al tema della circolare in oggetto è stato adottato invece da altri rilevanti autori. G. Mazzoli, ad esempio (G. Mazzoli, *Pro Fondi*, Franco Angeli, Milano, 2006, 19 – 22), ha specificato le tre tipologie di spese ammissibili e le regole per il controllo da parte dei fondi interprofessionali e del Ministero del lavoro su cui, come indica lo stesso autore, sono state pubblicate tre successive linee guida: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – UCOFPL, *Linee guida sui costi ammissibili in applicazione della Circolare n. 36 del 18.11.2003*, 15 gennaio 2004; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – UCOFPL, *Linee guida sul sistema di controlli in applicazione della Circolare n. 36 del 18.11.2003*, 15 gennaio 2004; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – UCOFPL, *Linee guida del sistema di monitoraggio dei Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua*, 2 aprile 2004. Non è un caso, quindi, che R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 12 definisca gli anni 2003 e 2004 come quelli della “strutturazione” dei fondi ovvero, citando F. Montemurro, *Cambia la formazione continua: al lavoro imprese e sindacati*, in *Guida agli enti locali*, Il Sole 24 Ore, 2004, 10, gli anni in cui i «Fondi paritetici interprofessionali [...] entrano [...] nella loro fase operativa...».

Diversamente dai precedenti autori, la maggior parte della dottrina non si è espressa in maniera approfondita sulla fase di *start-up*. Nella maggioranza dei casi, infatti, si è limitata a proporre un esame degli Avvisi pubblicati dai vari fondi. In alternativa A. Arzuffi, D. Cutrulli, R. Pettenello, M. A. Nofroni Franceschini, S. Bonetti, T. Baracchi e

M. Di Luccio, G. Galvan e G. Pennella, P. Dandolo, F. Mancuso, T. Grandi hanno offerto una panoramica dei vari fondi che spazia dal numero di iscritti, al regolamento del fondo, all'organizzazione. Cifra quindi A. Arzuffi, D. Cutrulli, R. Pettenello, *For.Te.*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 23 – 31; M. A. Nofroni Franceschini, *Fondimpresa*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 31 – 41; S. Bonetti, Fapi – Fondoformazione Pmi, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 41 – 55; T. Baracchi e M. Di Luccio, *Fondartigianato*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 55 – 61; G. Galvan e G. Pennella, *Fon.Coop.*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 61 – 77; P. Dandolo, *Fon.Ter.*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 77 – 85; F. Mancuso, *Fondoprofessioni*, in R. Pettenello (a cura di), (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 85 – 95; T. Grandi, *Fond.E.R.*, in R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 95 – 98). Si rinvia quindi alla lettura degli Avvisi pubblicati tra il 2004 e il 2006 dai vari fondi interprofessionali (gli Avvisi nn. 1/2004, 1/2005, 1/2006 di For.Te.; gli Avvisi nn. 1/2004, 1/2005, 1/2006, 2/2006 di Fapi; gli Avvisi nn. 1/2004, 1/2005, 1/2006 di Fon.Coop.; Avviso n. 1/2005 di Fondoprofessioni e quello per la formazione individuale del medesimo anno).

A seguito della conclusione della fase di *start-up*, nel sistema della formazione continua si è registrato un profondo cambiamento. Per una disamina, si faccia riferimento all'analisi di Fondimpresa, *Analisi della domanda e della diagnosi dei bisogni formativi nelle grandi imprese*, 2006 da cui emerge che la formazione professionale dal 2004, circa, ha iniziato a divenire la base di una moderna percezione delle relazioni industriali. Allo stesso modo, anche For.Te., *Primo rapporto For.Te. 2004-2006*, 2007, 15 ss. evidenzia come in seguito alla conclusione della fase di *start-up*, lo stesso fondo ha registrato una crescita dei richiedenti, un migliore rapporto tra le varie tipologie di piano formativo e ha raggiunto l'interoperabilità, grazie

all'incremento del peso dei soggetti appartenenti a settori economici diversi da quelli di riferimento di For.Te.. Ciò è confermato anche da Isfol, *Rapporto 2006 sulla formazione continua*, Isfol, Roma, 2007 secondo il quale circa il 20% delle imprese che hanno espresso l'adesione ad uno dei fondi interprofessionali ha aderito a For.Te..

Dalla conclusione della fase di *start-up*, ha preso avvio quella "a regime", nella quale la quota dello 0,30% del monte salari dei dipendenti delle imprese aderenti ai fondi medesimi è stata interamente e direttamente trasferita dall'Inps ai fondi, senza ulteriore mediazione del Ministero. Da quel momento, le risorse a disposizione dei singoli fondi sono divenute diretta ed unica conseguenza dell'iscrizione dei lavoratori. A questo proposito è interessante far riferimento ad un articolo di E. Lancianese, *Fondi interprofessionali: fase due*, Italia Oggi, 21 settembre 2004 che presenta con molta chiarezza il finanziamento erogato dai quattro principali fondi interprofessionali (Fondirigenti, Fondimpresa, For.te. e Fondir) nei loro primi anni di attività. Inoltre presenta uno schema riassuntivo delle caratteristiche dei dieci fondi che hanno raccolto più adesioni nel triennio 2001-2003: Fondo artigianato formazione, Foncoop, For.Te., Fondimpresa, Fondo formazione Pmi, Fon.ter., Fondirigenti, Fon.dir., Fondo dirigenti Pmi, Fondoprofessionisti.

Si stima che all'avvio di detta fase "a regime" il totale dei lavoratori iscritti ad uno dei dieci fondi su menzionati ammontasse a circa 5,6 milioni. Così almeno stando a quanto indicato da R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006, 11 e da M. Pani, *Formazione: 5 milioni i lavoratori iscritti a Fondi Interprofessionali*, 31 marzo 2005, <http://www.labitalia.com/articles/Approfondimenti/8664.html>. Il primo dei due autori ha altresì sottolineato come, nei primi tre anni di attività, ai fondi hanno aderito in misura minore le piccole e piccolissime imprese e sono state riscontrate «percentuali molto preoccupanti per quanto riguarda le aree del Mezzogiorno». Sul punto può trovarsi conferma dall'analisi dei dati statistici curati da Isfol per gli anni 2004-2006. Nel 2004 ad esempio sono stati finanziati circa 800 piani formativi (pari a 8.600 imprese e 240.000 lavoratori coinvolti) tramite gli Avvisi dei fondi e si è registrata una riduzione del costo medio degli interventi con conseguente aumento della platea di beneficiari di

riferimento (dati Isfol, *Rapporto sulla formazione continua 2004*, Isfol, Roma, 2005). Quindi, se con il precedente rapporto sulla formazione continua (Isfol, *Rapporto sulla formazione continua 2003*, Isfol, Roma, 2004) si era auspicata sia la sperimentazione di procedure di valutazione e finanziamento dei piani, sia il coinvolgimento - in misura crescente - delle piccole e medie imprese e delle realtà produttive del Centro-Sud, anche in un'ottica di promozione di interventi integrati sui territori, questo si è realizzato negli anni successivi grazie agli Avvisi della fase operativa.

3. Dalla legge finanziaria del 2005 alla normativa vigente

Come già anticipato nel precedente paragrafo, con la legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (legge finanziaria 2005) è stato introdotto un emendamento all'articolo 118 della legge finanziaria del 2001 con cui si è stabilito che «nel finanziare i Piani formativi [...] i Fondi si attengono al criterio della redistribuzione delle risorse versate dalle aziende aderenti a ciascuno di essi».

Dall'approvazione di tale emendamento è scaturito un ampio dibattito. A parere di M. Tiraboschi (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, Fondo For.Te., 2011, 112 ss., gli effetti della innovazione normativa sono stati negativi. Nello specifico l'emendamento ha diminuito la capacità dei fondi di condurre politiche formative autonome e, contestualmente, ha aumentato la possibilità che i fondi siano ricondotti al mero ruolo di «“casse” di conti vincolati a scopi di formazione». Secondo G. Proia invece con l'articolo 1 comma 151 della legge n. 311 del 2004 si è realizzata un'attenuazione dell'originaria logica mutual-solidaristica caratterizzante l'attività dei fondi (G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2006, 2, 477). Una ulteriore critica alla previsione della legge finanziaria 2005, è riscontrabile in M. Corti, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2007, 1, 212.

Sul tema si è pronunciata anche S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, 81 – 82, che ha fatto propria l'idea della natura lesiva dell'intervento del legislatore rispetto al fine solidaristico dei fondi. Tuttavia la sua

analisi aggiunge qualcosa al dibattito dottrinale. L'autrice, infatti, si interroga circa la possibilità che tale previsione normativa (articolo 1 comma 151) possa non apparire del tutto «incompatibile con interventi del fondo a carattere più marcatamente trasversale e solidaristico». Allo stesso modo anche M. Corti che fa notare che in molti accordi interconfederali istitutivi dei relativi fondi interprofessionali coesistono, seppur in forma residuale, la rigida correlazione tra contributi versati e ricevuti dalle imprese aderenti ed il fine solidaristico (M. Corti, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2007, 1, 219).

Anche in seguito, la normativa di riferimento dei fondi interprofessionali ha subito delle innovazioni, la cui ragione è da ricercarsi nella difficoltà degli stessi ad attivarsi nei tempi stabiliti, e nella incoerenza ed instabilità delle decisioni della giurisprudenza. Queste ultime infatti hanno avuto come effetto quello di rallentare il processo di implementazione della normativa (si veda a tal proposito il paragrafo 4 “Il dibattito sulla natura giuridica dei fondi interprofessionali”). Si è sentita quindi la necessità, nel periodo immediatamente successivo all'introduzione delle novità della legge finanziaria 2005, di sottoscrivere un accordo «volto a muovere verso la costruzione di un sistema integrato, dinamico e intercomunicante».

L'Accordo tra Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni, Province autonome e Parti Sociali del marzo 2006, frutto di un lungo e difficile confronto, non certo privo di conflittualità, è il primo del suo genere. Siglato tra Parti Sociali e amministrazioni regionali, è stato definito da R. Pettenello come un «accordo connotato da un intrinseco valore politico» legato alla firma (è ad opera delle Parti Sociali - ovvero le firmatarie dei Ccnl - e non dei fondi interprofessionali), all'impegno dei sottoscrittori ad incrementare gli sforzi (finanziari) nella formazione continua e ad agire secondo una logica di programmazione unitaria ed in stretta collaborazione. La finalità che le parti firmatarie hanno voluto perseguire si estrinseca nella costruzione di un «sistema nazionale di formazione continua progressivamente ordinato, non concorrenziale, ma integrato, nella prospettiva di garantire l'occupabilità di tutti i lavoratori e la competitività delle imprese [...]» in un'ottica di «innalzamento delle conoscenze e delle competenze delle persone, delle organizzazioni e dei territori [...]». Per raggiungere tale

obiettivo, le stesse parti si sono prese carico del rafforzamento dell'Osservatorio nazionale sulla formazione continua, dell'omogeneizzazione del sistema di accreditamento, del rafforzamento del sistema delle certificazioni delle competenze. Si veda sul punto, R. Pettenello (a cura di), *La formazione dei lavoratori, il sindacato e la contrattazione*, Ediesse, Roma, 2006; 227 ss.

Successivamente, con l'avvento della crisi economica, il legislatore nazionale è stato indotto ad adottare importanti misure innovative in ogni campo, anche in quello della formazione. Ha, infatti, recepito le raccomandazioni della Commissione e del Consiglio Europeo, elaborando il Programma Nazionale di Riforma 2008-2010 della Strategia di Lisbona che punta, soprattutto, a valorizzare le politiche attive per il lavoro. Tra queste spicca come prioritario l'investimento in capitale umano. Per una dettagliata descrizione delle misure attivate dal Governo italiano per fronteggiare la crisi nel 2009, si veda P. Ferri, S. Moretti, *Italia*, in Isfol, *Crisi. Misure e strategie nazionali a confronto*, focus, 2009, 1, Isfol, Roma.

In questo contesto, si è consolidata anche l'operatività dei fondi interprofessionali, come dimostrano i dati contenuti in Isfol, *Rapporto sulla formazione continua 2008*, Isfol, Roma, 2009 e in Isfol, *Rapporto sulla Formazione Continua 2009*, Isfol, Roma, 2010. Sull'ampliamento del raggio di azione dei fondi interprofessionali nel biennio in questione cfr. D. Nobili, *La formazione continua nel contesto della crisi*, relazione al convegno, 14 aprile 2011, Roma, consultabile <http://ebookbrowse.com/3-relazione-domenico-nobili-isfol-pdf-d353216861>. Ciò ha prodotto notevoli e positive ripercussioni sulle imprese e i lavoratori, soprattutto quelli sospesi per crisi congiunturale, riorganizzazione aziendale e/o riduzione temporanea di attività. Infatti, come indicato da P. A. Varesi, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. Bellardi, G. De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Franco Angeli, Milano, 2011, 81, i fondi interprofessionali «rappresentano ormai una realtà consolidata che si offre allo studioso come il più rilevante fenomeno di innovazione nel campo della formazione professionale». A latere di ciò, tuttavia c'è chi, come D. Premutico, evidenzia come la partecipazione a iniziative formative sia divenuta man mano più difficoltosa a seguito della crisi economica, poiché molte imprese stentano a rimanere sul mercato e sono poco disposte o interessate ad investire nella

formazione del personale (D. Premutico (a cura di), *La qualità della formazione continua*, Isfol Research Paper, Isfol, Roma, 2013, 7, 42).

Con l'intento di affrontare la crisi con la più ampia mobilitazione possibile dei diversi soggetti istituzionali per il sostegno al reddito (Stato, Regioni, Parti Sociali, bilateralità), il legislatore ha deciso quindi di venire incontro alle esigenze imprenditoriali e facilitare l'integrazione tra politiche attive e passive. Per un'analisi dei risultati positivi ottenuti con tale integrazione si faccia riferimento alle ricerche curate da Isfol: P. G. Bresciani, *L'orientamento al tempo della crisi e oltre*, in A. Grimaldi, *Rapporto Orientamento 2009*, Isfol, Roma; R. De Vincenzi, E. Rustichelli, C. Villante, *I trattamenti di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro nell'ambito delle prestazioni in deroga*, Paper for the Espanet Conference *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa*, Milano, 29 Settembre – 1 ottobre 2011; R. De Vincenzi, A. Irano e M. Sorcioni (a cura di), *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Triennio 2009-2011*, Isfol (I libri del Fondo Sociale Europeo, 173), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

Infatti, nonostante fossero già stati realizzati numerosi interventi volti ad assicurare il sostegno al reddito da parte della bilateralità nel quinquennio precedente (per una dettagliata trattazione cfr. V. Bavaro, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. Bellardi, G. de Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Franco Angeli, Milano, 2011, 33 – 62 e P. A. Varesi, in L. Bellardi, G. de Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Franco Angeli, Milano, 2011, 63 – 80), nel 2008 il legislatore decide nuovamente di modificare l'impianto normativo dei fondi interprofessionali (articolo 118 della legge n. 388/2000). Dapprima realizza l'intento attraverso l'articolo 19, comma 7-bis decreto del legge 29 novembre 2008, n. 185 (poi convertita in legge 28 gennaio 2009, n. 2) e, successivamente, con l'articolo 7-ter, comma 10, della legge 9 aprile 2009, n. 33.

La legge n. 2/2009 stabilisce che i fondi interprofessionali possono «[...] destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per gli anni 2009 e 2010, volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del

posto di lavoro [...]».

Sul tema del sostegno al reddito da parte dei fondi interprofessionali è interessante confrontare la tesi di P. A. Varesi (P. A. Varesi, in L. Bellardi, G. de Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Franco Angeli, Milano, 2011, 84) con quella di M. Faioli (M. Faioli, *Riflessioni in tema di organizzazione ed azione dell'ente bilaterale nel mercato del lavoro*, in ID (a cura di), *Indagine sulla bilateralità del terziario*, Giappichelli, Torino, 2010, 38). Il primo vede come un elemento positivo per il sistema economico italiano l'apertura del campo d'intervento dei fondi interprofessionali rispetto ai servizi per l'impiego e agli ammortizzatori sociali, in quanto tale decisione può offrire garanzie di efficacia ed efficienza rispetto ad altre soluzioni, grazie alla distribuzione territoriale dei fondi, alla stabilità dei flussi finanziari e alla solidità dell'esperienza. Anche secondo M. Faioli l'ampliamento delle funzioni dei fondi è positiva, e tuttavia in maniera diversa. Essa non realizza una maggiore efficienza ed efficacia del sistema della formazione, ma avvicina l'Italia agli altri Stati membri in un'ottica di flessicurezza. A parere dell'autore, infatti, il nuovo assetto dei fondi interprofessionali permette loro di assurgere a strumento di sicurezza sociale e ciò finisce per condizionarne l'essenza stessa. Il nuovo assetto regolatorio permette a questi strumenti di incarnare la *flexicurity*: i fondi interprofessionali attraverso il finanziamento della formazione e del sostegno al reddito sono in grado di aumentare le possibilità dei lavoratori di mantenersi occupati nel tempo, e così promuovere le loro capacità individuali, un lavoro dignitoso (*decent work*) e la possibilità di contribuire al proprio sviluppo umano e sociale. Vicino alla posizione di P.A. Varesi è Progetto "F.A.R.O. Lab", *Le "Buone Pratiche" nella Formazione Continua*, il quale tuttavia critica l'ampliamento delle funzioni dei fondi come elemento di complessità non facilmente gestibile, nel breve termine e sul piano operativo, soprattutto in alcuni contesti territoriali. Sul tema della flessicurezza si veda A. Supiot, *The position of social security in the system of international labor standards*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2006, 27, 113. Per approfondire invece il tema del collegamento tra formazione professionale e reinserimento lavorativo degli inoccupati da un punto di vista dell'economia del lavoro, si faccia riferimento a G. Croce, *Aspetti strutturali dei mercati del lavoro e formazione dei lavoratori*, F. Angeli, Milano, 2008.

In linea generale, la novità introdotta dal legislatore ha permesso l'ampliamento della sfera di riferimento dei destinatari della formazione continua finanziata che non coincidono più solo con i dipendenti per i quali le imprese aderenti ai fondi versano il contributo dello 0,30%, bensì con una platea più ampia che accoglie anche i lavoratori assunti con contratto di apprendistato, di co.co.pro., e a rischio di perdita del posto di lavoro. In questo senso, come indicato da G. Neglia, *La formazione utile. Leve strategiche, piani condivisi, fondi interprofessionali e qualità per il corporate learning*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, 36, il nostro Paese si orienta verso il *welfare to work*. Per una disamina del tema del *welfare to work* in Italia si veda il sito dell'Euro, www.eurofound.eu/eiro/country/italy/html.

L'apertura dell'azione dei fondi ad un numero più ampio di beneficiari è stata subito colta come possibilità di crescita da parte dei fondi stessi. Ad esempio For.Te. negli Avvisi nn. 1/07, 1/09 ed 1/10 ha ampliato il target dei beneficiari, comprendendo anche i lavoratori in cassa integrazione, con contratti di solidarietà, sospesi, in mobilità, apprendisti e, infine, i lavoratori con contratto a progetto. Altri Fondi hanno seguito la stessa strada. È questo il caso specifico di Fondimpresa che ha deciso di sostenere la formazione dei lavoratori in cassa integrazione guadagni e a tal fine (per il periodo 2009-2010) ha esentato le imprese in difficoltà dal cofinanziamento aziendale dei piani di formazione finanziati dal fondo. Allo stesso modo, anche Fapi ha previsto tra i destinatari, i lavoratori a progetto a rischio di perdita del posto di lavoro. Queste azioni, legate a strategie di lotta agli effetti della crisi, hanno prodotto come effetto quello del raddoppio (circa) delle risorse stanziare negli Avvisi (Elaborazioni Isfol - Area Politiche e Offerte per la formazione continua su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI, Sistema Nexus; Isfol, *Rapporto formazione continua 2009*, Isfol, Roma, 2010; Isfol, *XII rapporto sulla formazione continua*, Isfol, Roma, 2012, in www.isfol.it).

Nel 2010, infine, si assiste ad un'ulteriore rivoluzione epocale per i fondi interprofessionali: la pubblicazione delle *Linee Guida per la formazione nel 2010* sottoscritte da Governo, Regioni, Province autonome e Parti Sociali, il 17 febbraio 2010. Finalità perseguita dalle linee guida è quella di offrire a tutti i soggetti presenti nel mercato del lavoro una maggiore tutela (sostanziale), attraverso una formazione

calibrata sulla base «dei fabbisogni professionali dei settori e delle imprese e tenendo conto della occupabilità e della inclusione sociale delle persone con particolare attenzione alle fasce deboli del mercato del lavoro». Una formazione che valorizza gli esiti degli apprendimenti, acquisiti anche in contesti non formali e informali, anche in assetto lavorativo e in ambiti produttivi. Si focalizza l'attenzione quindi sulle competenze e sull'acquisizione di queste, in una logica di *placement*, cioè dell'incontro "dinamico e flessibile tra la domanda e l'offerta di lavoro". Per una disamina dei cinque punti delle linee guida per la formazione del 2010 si vedano: E. Bellezza, L. Rustico *Formazione, relazioni industriali e dialogo sociale: l'intesa Governo, Regioni e Parti Sociali del 17 febbraio 2010*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, 2, 566 ss., E. Bellezza, L. Rustico, *Formazione nel 2010: ecco le linee guida dell'Italia*, in bollettino ADAPT, 2010. L'impatto delle linee guida sull'approccio delle imprese alla formazione, invece, è stato analizzato da S. De Sanctis, L. Rustico (a cura di) in collaborazione con Federmeccanica, *Formare le competenze: il ruolo attivo dell'impresa*, bollettino speciale ADAPT, 2010, 41; L. Rustico, E. Pisicchio (a cura di) in collaborazione con Fondo For.Te, *Fondi interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, bollettino speciale ADAPT, 2011, 61. Un'analisi dettagliata di come i fondi interprofessionali dovranno evolversi in futuro per rispondere al *dictat* delle linee guida invece è stata svolta da M. Tiraboschi (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione. Fondo For.Te., 2011. Inoltre si ricordano* Obr Fondimpresa Lombardia, *Valutare i fondi interprofessionali per la formazione continua*, Franco Angeli, Milano, 2011, 166; M. Miscione, *Il Collegato Lavoro 2010*, Ipsoa, Milano, 2011, 556; M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, 269; i quali analizzano le suddette linee guida in base all'impatto di queste sull'apprendistato, sui fondi interprofessionali, sulla certificazione delle competenze. In materia di standard formativi e professionali, oltre che di certificazione delle competenze, un'ampia ricostruzione è stata svolta da M. Tiraboschi (a cura di), *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011. Per quanto riguarda in particolare la certificazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento non formali, invece, si faccia riferimento a L. Rustico. M. Tiraboschi, *Standard professionali e standard formativi*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè, Milano, 2011, e E. Perulli, *La*

valorizzazione delle competenze in impresa: note tratte da un'indagine di sfondo per valutare l'utilizzabilità del libretto formativo nei contesti aziendali. Sull'individuazione e validazione delle competenze, in una prospettiva comparativa, G. Di Francesco, *La validazione delle competenze in Italia ed in Europa*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2006, 4. Per quanto attiene invece i dati statistici, si veda Sistema informativo Excelsior, *Il monitoraggio dei fabbisogni professionali delle imprese italiane per favorire l'occupabilità*, 2010. Per una raccolta completa di materiali normativi ed una raccolta della dottrina sul tema, cifra ADAPT, *Osservatorio Istruzione, formazione, lavoro*, in *Indice A-Z*, www.adapt.it.

Non è un caso quindi che nel biennio 2011-2012 si registri una sostanziale crescita della domanda di formazione, come si evince dalle attività finanziate dai fondi paritetici interprofessionali e, in generale, dalla costante crescita di adesioni presso gli stessi organismi, come riportato in Isfol, *XIII Rapporto per la formazione continua*, Isfol, Roma, 2012, 82 ss..

4. Il dibattito sulla natura giuridica

Nell'affrontare il tema del finanziamento dei fondi, non si può omettere il riferimento alla natura pubblicistica o privatistica degli stessi. La distinzione è fondamentale per l'applicazione della normativa comunitaria di materia di aiuti di Stato. Cifra a tal proposito Commissione europea - Direzione generale della Concorrenza, *Vademecum. Norme comunitarie applicabili agli aiuti di Stato*, 30 settembre 2008 con cui si è data chiarezza al concetto di "aiuto di Stato" e ai settori in cui non si applica la disciplina. Per quanto riguarda la dottrina sul tema, invece, si veda M. T. Saffiotti, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua tra Stato, Regioni e normativa comunitaria*, in *Diritto del Lavoro*, 2005, 3, 283 ss; M. Faioli, *I Fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità di scopo, contribuzione, natura privatistica*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2012, 5.

Sul tema della natura dei fondi interprofessionali la dottrina si è divisa tra chi sostiene la tesi privatistica e chi invece è a favore di quella pubblicistica. La mancata omogeneità è essenzialmente riconducibile all'eclitticità dell'approccio della

giurisprudenza e all'incerta natura del contributo dello 0,30%, come già sottolineato da L. Torchia, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 724. Anche V. Bavaro, *Gli enti bilaterali nella legislazione italiana*, in L. Di Bellardi, G. De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore, Franco Angeli, Milano, 2011, 49 ha sottolineato l'ambivalenza della situazione, argomentando con i seguenti elementi. Per espressa previsione del legislatore nazionale, i fondi interprofessionali - come gli enti bilaterali - sono costituiti per volontà delle parti sociali e della contrattazione collettiva. Teoricamente quindi si potrebbe presumere che abbiano natura privatistica. Tuttavia la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 51 del 13 gennaio 2005) ha stabilito che il finanziamento dello 0,30% ai fondi ha natura pubblicistica, giacché tale percentuale del monte salari è assimilabile a un contributo di natura previdenziale. Letteralmente, infatti, la sentenza si riferisce ai fondi come agli enti che «gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione». Ciò comporta che tali contributi siano considerati dalla maggior parte della dottrina, al pari di quelli versati ai fondi di previdenza complementare (sul tema cifra la nota di P. Sandullo sulla sentenza della Corte costituzionale del 8 novembre 1995, n. 421, in MGL, 2000, 995), di natura pubblica, in base all'obbligo legale di devolvere al datore di lavoro soltanto la scelta del fondo a cui effettuare il contributo. Rileva per la natura obbligatoria del contributo dello 0,30% l'articolo 25 della legge n. 845/1978. Si veda a tal proposito, P. Tiraboschi, *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2004, 93 – 95 e sempre P. Tiraboschi, voce *Fondi interprofessionali*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – sezione commerciale*, 2008, 293 la quale evidenzia come il legislatore abbia voluto affidare al Ministero un forte potere di controllo sui fondi e sull'attribuzione di risorse da parte di questi. Sul tema del controllo si ricorda, infatti, che l'articolo 118 comma 2 della legge finanziaria 2001 prevede il rilascio di un'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro, previa verifica della conformità dei criteri di gestione, degli organi e strutture di funzionamento dei fondi medesimi. Inoltre, a rafforzare la tesi pubblicistica, lo stesso comma 2 dell'articolo 118, prevede che la vigilanza venga esercitata dal Ministero del Lavoro, unitamente al monitoraggio sulla gestione dei fondi, con possibilità di disporre la sospensione

dell'operatività e il commissariamento in caso di irregolarità o inadempimento. Anche G. Proia, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi e prospettive*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2006, 2, 476 e M. Faioli, *Riflessioni in tema di organizzazione ed azione dell'ente bilaterale nel mercato del lavoro*, in ID (a cura di), *Indagine sulla bilateralità del terziario*, Giappichelli, Torino, 2010, 27 condividono tale tesi, avvalorata dal Regolamento della Commissione Europea del 12 gennaio 2001, n. 68 secondo cui «i contributi dei fondi settoriali, se sono resi obbligatori dallo Stato, non sono considerati risorse private, ma costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 87 paragrafo 1 del Trattato». Pertanto, dal mancato versamento del contributo dello 0,30% del monte salari segue una sanzione irrogata dal Ministero del lavoro, soggetto deputato a tale funzione.

Chi sostiene la tesi della natura privatistica dei fondi immagina la *ratio* dell'istituto nella volontà di creare, accanto al sistema di finanziamento pubblico della formazione continua (il Fondo di rotazione), un ramo privato organizzato dalle parti sociali che si coalizzano in “associazioni” per la realizzazione di accordi interconfederali per la selezione dei piani e progetti formativi da finanziare. Dalla scelta organizzativa deriva quindi la natura privatistica dei fondi interprofessionali e la loro responsabilità patrimoniale rispetto alle obbligazioni assunte. La tesi esclude quindi la possibilità di un intervento statale per lo stanziamento di fondi aggiuntivi. L'Inps diventa quindi un tramite, un “tesoriere” il cui intervento non qualifica il finanziamento dei fondi come “finanziamento pubblico”, soggetto alla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato. Hanno sostenuto tale tesi, tra gli altri, M. Biagi, M. Tiraboschi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, 2004, 309 e P. Fiorentino, *Il sistema di governance dei Fondi interprofessionali tra Stato e mercato*, Il Sole 24 Ore, 2006, 2 il quale riconosce la natura privatistica dei fondi interprofessionali, dal momento che questi, pur conservando una piena autonomia gestionale, «mantengono uno stretto e responsabile accordo con le Parti Sociali, che li hanno originati».

Per un'esemplificazione efficace delle due tesi si può far riferimento a M. Tiraboschi (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, Fondo For.Te., 2011, 107 -109 che tuttavia non si esprime a favore di una o dell'altra tesi.

Sul tema della natura privatistica delle risorse dei fondi si è espresso anche il Consiglio di Stato il quale ha optato per la natura privatistica dei fondi interprofessionali

(Consiglio di Stato, parere n. 1095 del 14 dicembre 2011). Ha trovato così una soluzione il dibattito dottrinale. Le ragioni di tale scelta sono state ricondotte al fatto che i finanziamenti erogati dai fondi non possono essere considerati contributo a carico dello Stato, in quanto non incidono sulle finanze pubbliche. In secondo luogo non si può trattare di contributi pubblici perché solo indirettamente soddisfano un interesse pubblico. In realtà le risorse vanno a soddisfare l'interesse particolare di chi ha espresso la volontà di aderirvi.

Tuttavia occorre evidenziare come qualche anno prima lo stesso Consiglio di Stato (Adunanza Sezione Seconda 30 giugno 2004), nel rispondere ad un quesito sulla natura dei fondi interprofessionali, avesse affermato l'esatto contrario, argomentandolo come segue: «Essi sono dotati comunque di una soggettività giuridica, anche se non ancora formalmente eretti in persone giuridiche private. Anche le associazioni non riconosciute, infatti, operano in regime di separazione dai loro associati come soggetto di diritto ad essi distinto. Alle stesse poi, si applicano in via analogica le disposizioni dettate per le persone giuridiche *optimo jure* ad es. l'art. 24. Al riguardo non va dimenticato che la giurisprudenza di questo Consiglio ha considerato dotate di poteri pubblicistici tipici della persona giuridica strutture, quali le Federazioni sportive, che pur sorgendo come associazioni private non riconosciute, in presenza di determinati presupposti assumono la qualifica di organi del C.O.N.I. e partecipano alla natura pubblica di questo ove pongano in essere atti finalizzati alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva [Cons. St., sec.VI, 10 ottobre 2002, n. 5442]».

È interessante osservare che, nonostante le materie siano distanti, è possibile un parallelo tra la disciplina delle Casse di Previdenza e quella dei fondi interprofessionali. Il Tar del Lazio con la sentenza dell'11 gennaio 2012 ha riconosciuto l'autonomia finanziaria degli enti di previdenza dei professionisti, decisione poi sospesa dal Consiglio di Stato il 26 marzo a fronte di un ricorso presentato dall'Istat (si veda M. Prioschi, *Al consiglio di Stato l'elenco Istat per le casse*, Il Sole 24 ore, 31 ottobre 2012). Ma successivamente con la sentenza n. 6014 del Consiglio di Stato del 28 novembre 2012 si è stabilito che la natura giuridica delle Casse di previdenza dei professionisti sia pubblica, pur avendo una organizzazione privata. Il parallelo con i fondi interprofessionali è immediato ed è stato analizzato da M. Corti, *L'edificazione*

del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2007, 1, 208 ss. e poi ripreso e riformulato da M. Squeglia, *Contribuzione dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e ricorso all'articolo 6, comma 2, decreto legge n. 78/2010*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2012, 551 e M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2012, 621 - 627. M. Corti, in particolare, nel rileggere gli statuti e regolamenti dei fondi interprofessionali, rileva una divergenza tra fondi pensione e fondi interprofessionali, legata al tema della *governance*. Nel fondo interprofessionale la rappresentanza non riguarda gli aderenti (lavoratori e datori di lavoro), ma le organizzazioni sindacali (M. Corti, *L'edificazione del sistema italiano di formazione continua dei lavoratori*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2007, 1, 215). Nei fondi pensione invece la rappresentanza riguarda coloro che sono stati eletti dai lavoratori e dai datori di lavoro. Voce fuori del coro è invece quella di M. Napoli, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, in *Jus*, 2005, 312 e M. Napoli, *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2006, 355 ss. il quale rileva che la configurazione in termini associativi mal si addice agli organismi paritetici.

Si può concludere quindi che, stando alla dottrina, la natura dei fondi interprofessionali è ambivalente: sul piano del finanziamento prevale la natura pubblicistica, mentre su quello della costituzione rimane ferma la natura privatistica, legata alla costituzione del fondo.

5. Ambito di operatività dei fondi interprofessionali

M. Faioli descrive le funzioni dei fondi interprofessionali suddividendole in tre compiti: finanziare i piani formativi; promuovere iniziative propedeutiche e/o connesse ai piani formativi; erogare «temporaneamente ed eccezionalmente» prestazioni di sostegno al reddito per lavoratori che sono a rischio di perdita del lavoro e dunque svantaggiati secondo le definizioni del regolamento CE n. 800 del 6 agosto 2008 (M. Faioli (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Giappichelli, Torino, 2010,

19 ss).

In relazione a quello che M. Faioli ha definito il primo compito dei fondi è necessario notare che gli strumenti a tal fine adottati sono: il conto individuale di formazione e il conto di sistema. Sul conto individuale di formazione hanno espresso perplessità D. Nobili, *Lo sviluppo degli elementi concorrenziali tra i fondi paritetici interprofessionali*, in Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, 2006 e S. Ciucciovino, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, 85 sulla base del venire meno del fine mutualistico, alla base della nascita dei fondi.

Tra le più rilevanti analisi che sono state compiute sull'attività di finanziamento tramite avvisi dei fondi interprofessionali si ricorda: M. Tiraboschi (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, Fondo For.Te., 2011 in cui, dall'analisi di circa 500 piani presentati per l'avviso n. 1/09 di For.Te., è stato evidenziato che la formazione solo di rado è progettata per competenze, che la rilevazione e l'analisi dei fabbisogni non sono ancora diventate la "regola", che le aziende sono interessate soprattutto a richiedere finanziamenti per l'aggiornamento delle competenze; che ancora una volta la formazione in aula è la metodologia formativa prevalente, a discapito del *training on-the-job* e dell'*e-learning*; che l'attestazione conclusiva del percorso formativo è legata ancora alla presenza ai corsi di formazione, piuttosto che al conseguimento delle competenze, e che il discente è al centro del percorso formativo sono nel 25% dei casi. Oltre a questo si ricorda l'indagine For.Te., *Migliorare l'efficacia e l'efficienza della formazione*, 2010 la quale ha evidenziato la necessità di dare una maggiore centralità educativa e culturale all'attività lavorativa per assicurare l'apprendimento tutto l'arco della vita e facilitare così i percorsi di qualificazione, di inserimento lavorativo di giovani e soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, e prevenire così l'obsolescenza delle competenze.

Va poi sottolineato che i fondi interprofessionali ricoprono un ruolo fondamentale rispetto al contratto di apprendistato. Il Testo Unico dell'apprendistato (d.lgs. 167/2011) ha loro riconosciuto il potere di finanziare, anche attraverso accordi con le Regioni, i percorsi formativi aziendali degli apprendisti (vedi anche articolo 10 Decreto Legge n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011). Hanno scritto su questo argomento: P. Salazar, *Ruolo del contratto di apprendistato dopo la riforma*, in *Diritto e Pratica del*

Lavoro, Wolters Kluwer Italia, Milano, 40, 2012, 2505; M. R. Gheido, A. Casotti, *Il nuovo apprendistato*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 25, 2012, 1555; M. Rusciano, F. Carinci, M. Delfino, *Speciale Apprendistato*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 23, 2012, 3.

Anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro i fondi interprofessionali svolgono un compito rilevante in ragione delle risorse finanziarie che mettono a disposizione per la formazione in qualità di soggetti erogatori. Si veda a tal proposito: G. Rapuano, *Sicurezza e formazione*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 11, 2012, 688; A. Rotella, *Formazione per la sicurezza negli studi professionali*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 42, 2012, 2656. Infatti la maggioranza dei fondi interprofessionali dedica annualmente uno o più provvedimenti *ad hoc* e, anche laddove non espressamente richiamata negli Avvisi, la tematica della salute e sicurezza è presente tra le tematiche trasversali dei piani presentati ed approvati. Inoltre, nel 2012 l'impegno per luoghi di lavoro più sicuri è stato ulteriormente incentivato dagli Accordi in Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre del 2011 e dalle linee applicative degli accordi stessi emanate nel 2012. Sul punto si rimanda a Isfol, *XIII Rapporto sulla formazione continua*, Isfol, Roma, 2012, 89-90.

CAPITOLO III - Gli effetti della legge 28 giugno 2012, n. 92 sui fondi paritetici interprofessionali. Il caso di Fondoprofessioni

SOMMARIO: **1.** L'intervento della legge 28 giugno 2012, n. 92 sul mercato del lavoro e sul sistema degli enti bilaterali; **2.** L'apporto innovativo della legge 28 giugno 2012, n. 92 ai fondi di solidarietà; **3.** La posizione dei fondi paritetici interprofessionali rispetto alle modifiche apportate dal legislatore nel 2012; **4.** Fondoprofessioni e il fondo di solidarietà bilaterale del comparto.

1. L'intervento della legge 28 giugno 2012, n. 92 sul mercato del lavoro e sul sistema degli enti bilaterali

Con la legge 28 giugno 2012 n. 92 si apportano modifiche sostanziali al mercato del lavoro. Inizialmente l'atteggiamento verso il nuovo testo legislativo è stato generalmente positivo, seppur con qualche eccezione. Pierluigi Rausei e Michele Tiraboschi *in primis* hanno definito la riforma «sbagliata e infelice». Sul punto si leggano P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 2012, 1; P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2012, 2, oltre che M. Tiraboschi, *I paradossi di una riforma sbagliata e che si farà, anche se non piace a nessuno*, in *Annuario del lavoro*, ADAPT University Press, 2012, 4, 172 ss.. In particolare, i due autori consegnano un giudizio fortemente critico sull'operato del Governo in quanto «nella ricerca del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, si fosse pericolosamente collocato a metà del guado oscillando tra un pericoloso ritorno al passato e un futuro ancora tutto da costruire». Dello stesso parere anche l'ex Ministro del Tesoro, Giulio Tremonti, il quale, in un'intervista al Corriere della Sera del 27 agosto 2012, ha dichiarato che con la riforma sarebbe stato cancellato un milione di posti di lavoro. Anche Luigi Mariucci (Università Cà Foscari di Venezia) ha evidenziato i limiti strutturali della riforma, ovvero la «liberalizzazione dei contratti a termine [...], il permissivismo adottato verso le false partite IVA» e la mancata realizzazione di una reale universalizzazione dell'Aspi rispetto ai propositi. Infine, ha dichiarato che si sarebbe potuto fare «di più e di meglio». Anche Franco Carinci ha palesato «un senso di profondo disagio per la infinita leggerezza della conoscenza dimostrata in materia dal

Presidente del Consiglio, dal Ministro del Welfare, dal Sottosegretario alla Presidenza, attraverso fin troppo frequenti esternazioni, dichiarazioni, interviste». Così F. Carinci, *Il grande assente: l'art. 19 dello Statuto*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2012 e F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein: Il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, Relazione tenuta al Convegno *La riforma del mercato del lavoro*, 13 aprile 2012, Roma, Facoltà di Giurisprudenza, Università Roma Tre, consultabile in R. Caragnano, G. Salta (a cura di), *Lavoro: un anno di legge Fornero*, in bollettino speciale ADAPT, 2013, 19.

Diversamente, Carlo Dell'Aringa (Università Cattolica di Milano) ha definito la riforma «utile [...], equilibrata [...] almeno in una certa misura» adatta a riparare lo squilibrio presente nel mercato del lavoro (C. Dell'Aringa, *La riforma del mercato del lavoro tra tecnici e politici*, intervento realizzato in occasione del convegno del 18 giugno 2012, Milano). Ha condiviso la medesima opinione Pietro Ichino nel suo intervento P. Ichino, *Il disegno di legge Fornero: contenuti principali e relativa ratio legis. Introduzione al Seminario dello Studio Ichino Brugnattelli Ghera*, tenutosi a Roma, 19 aprile 2012, consultabile in R. Caragnano, G. Salta (a cura di), *Lavoro: un anno di legge Fornero*, in bollettino speciale ADAPT, 2013, 19. Il Professore l'ha definita una «riforma importante e positiva» che può permettere all'Italia di avvicinarsi agli standard occupazionali europei e che allo stesso tempo può incrementare la capacità di attrarre investimenti esteri e conseguentemente il Pil nazionale.

In un momento successivo, altri esperti si sono schierati contro la riforma Fornero. Assimilabile alla tesi di Pierluigi Rausei e Michele Tiraboschi, è quella di F. Carinci e M. Miscione, *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n.92/2012 e Legge n.134/2012)*, supplemento a *Diritto e pratica del lavoro*, 2012, 33 la quale, pur riconoscendo che la riforma Fornero ha segnato la politica ed il mercato del lavoro italiano, la tentata «stretta sulla flessibilità “in entrata” non si è rivelata un gran che». Le ragioni per le quali gli autori giungono a tale decisione sono molteplici e riconducibili alla soppressione del contratto di inserimento (come strumento per facilitare la stabilizzazione dei lavoratori), alla caduta della tutela reale prevista dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori ed infine alla riforma degli ammortizzatori sociali che è realizzata «nella prospettiva di una *flexicurity* celebrata a parole, ma disattesa nei fatti», avendo come unico reale obiettivo quello della «riduzione di spesa». Anche F. Amato e

R. Sanlorenzo, *La legge n. 92 del 2012 (Riforma Fornero): un'analisi ragionata*, in *Magistratura democratica* (consultabile in [http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_\(legge_92_2012\).pdf](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Commentario_riforma_Fornero_(legge_92_2012).pdf)) non condividono con il legislatore le scelte fatte e anzi, le criticano aspramente, come dimostra l'espressione da essi coniata: «un futuro che sa di antico» per sottolineare come l'intento innovatore sia stato mistificato dalla tutela reintegratoria. Sul tema della riforma del mercato del lavoro non possono essere dimenticati neppure i commenti di A. Vallebona (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012 e di M. Magnani, M Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012.

Anche nel panorama politico, si è acceso un vivace dibattito che ha visto schierati su due fronti opposti Pietro Ichino (<http://www.ilfoglio.it/soloqui/14005>) e Maurizio Sacconi (*Sacconi: torniamo alla riforma Biagi. Troppe rigidità con la legge Fornero*, Il Tempo, 1° settembre 2012; *Sacconi stronca la Riforma Fornero «Scoraggia le assunzioni, va cambiata»*, Quotidiano Nazionale, 16 maggio 2012, consultabile al seguente indirizzo internet http://www.fondazioneedelmonte.it/DIRE/201305161032_FONDAZIONE%20DEL%20MONTE_Rassegna.PDF), Cesare Damiano («*Ci sono luci e ombre. Chiediamo modifiche in fretta*», L'Unità, 28 giugno 2012; <http://www.cesaredamiano.org/2012/06/28/giovedi-28-giugno-su-lunita-unintervista-a-cesare-damiano/>) e Susanna Camusso (discorso tenuto in occasione della Conferenza stampa del 20 marzo 2012, *La riforma è squilibrata. Ci battiamo per cambiarla e salvare l'articolo 18* <http://www.cgil.it/dettagliodocumento.aspx?ID=18698>).

Per un approfondimento ed una disamina di coloro che hanno cambiato opinione sulla riforma in corso d'opera, si rinvia a F. Pellegrini, *Cronaca di un anno di "riforma Fornero" tra aspettative e delusioni (video delle interviste)*, in R. Caragnano, G. Salta (a cura di), *Lavoro: un anno di legge Fornero*, in bollettino speciale ADAPT, 2013, 19 e F. Pellegrini, *Cronaca di un anno di "riforma Fornero" tra aspettative e delusioni*, in R. Caragnano, G. Salta (a cura di), *Lavoro: un anno di legge Fornero*, in bollettino speciale ADAPT, 2013, 19.

La legge 28 giugno 2012, n. 92 dedica alle tutele in costanza di rapporto di lavoro l'intero articolo 3, dal quale sono esclusi invece gli ammortizzatori sociali che fanno riferimento all'articolo 2 (sul punto si faccia riferimento a D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2012, 1003). Per un'analisi approfondita della riforma degli ammortizzatori sociali si faccia riferimento a S. Spattini, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2013; S. Spattini (a cura di), *Ammortizzatori sociali: il nuovo assetto*, bollettino speciale ADAPT, 2012, 24; J. Tschoell, *Il finanziamento dell'ASPI*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: Una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012, 2, 205-211.

Con l'articolo 2 della legge n. 92/2012 si realizza quindi quella riforma degli ammortizzatori sociali fortemente desiderata ed attesa. Già nel 1999, infatti, G. Zampini, *Enti bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *Italian Labour Law E-Journal*, 1999, reperibile su www.dirittodellavoro.it, palesava la necessità di una ristrutturazione dello Stato sociale. «In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali» è stata, infatti, la frase maggiormente ricorrente degli ultimi 15 anni. Ne sono esempi F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, 14; M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro, Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*, Venezia 25-26 maggio 2007, Giuffrè, Milano, 2008, 135 ss; L. Bellardi, G. De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011. Inoltre è significativo in tal senso l'intervento di G. De Sanctis, *La bilateralità tra nuove sfide ed antichi bisogni*, in L. Bellardi, G. De Sanctis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, Milano, 2011, 359 – 363 in cui l'autore richiama l'idea della urgenza e necessità di una riforma del sistema bilaterale che ovvi alle criticità di carattere tecnico-giuridico e di funzionalità presenti.

Con la tanto attesa riforma degli ammortizzatori sociali, quindi il legislatore interviene per risolvere principalmente la mancanza di universalità delle politiche passive e l'eccesso di “dualismo” del sistema delle tutele ovvero le ingiuste sperequazioni che caratterizzavano il sistema. Vedi a tal proposito M. Miscione, *Gli*

ammortizzatori sociali per l'occupabilità, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano, 2007, 116, 695-747; D. Maddaloni, *Lavoro e welfare nell'Europa Mediterranea*, in G. Ponzini G., E. Pugliese (a cura di), *Un sistema di welfare mediterraneo*, Donzelli, Roma, 2008, 380; G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, Padova, 2008, 3; A. Vallebona, *Fini e tecniche del diritto del lavoro*, in A. Vallebona (a cura di), *I contratti di lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, 8-9. Quest'ultimo, in particolare, sollecitando una modifica degli ammortizzatori sociali per la necessaria eliminazione delle ingiuste sperequazioni, propone che le prestazioni degli enti bilaterali siano potenziate in riferimento alle «attività formative e di inserimento a tempo pieno, onde agevolare il reperimento di una nuova occupazione».

Nonostante le innovazioni apportate, la riforma degli ammortizzatori sociali del 2012, non è stata accolta positivamente dalla dottrina. Ad esempio, M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2012 consultabile anche in http://csdle.lex.unict.it/archive/uploads/up_746600924.pdf, ne critica lo scarso potere innovativo e di conseguenza la disparità tra quanto annunciato e quanto realizzato. Anche S. Spattini, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2013, 16, ritiene che il legislatore, nell'affrontare le carenze storiche, abbia mantenuto l'impianto originario del sistema degli ammortizzatori sociali, pur cercando di universalizzarne le tutele. Allo stesso modo, M. Magnani, *Genesi e portata di una riforma del lavoro*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012; F. Liso, *Prime osservazioni su alcuni aspetti degli enti bilaterali puri*, in bollettino ADAPT, 2012, 33; S. Sigillò Massara, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, in A. Vallebona (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, 91 secondo i quali, pur nella sua insufficienza, la riforma ha saputo - in un certo qual modo - rendere universali gli ammortizzatori sociali, ampliando il numero dei potenziali destinatari, in particolare con i "fondi di solidarietà bilaterali". Allo stesso modo, M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e Fondi di solidarietà bilaterali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2012, 3, 628-670.

2. L'apporto innovativo della legge 28 giugno 2012, n. 92 ai fondi di solidarietà

Nel quadro dell'articolo 3, comma 3, legge n. 92/2012, si stabilisce che gli accordi e i contratti istitutivi dei fondi di solidarietà possano stabilire che negli stessi confluisca anche l'eventuale fondo interprofessionale istituito ai sensi dell'articolo 118, legge n. 388/2000 dalle medesime parti sociali. In tal caso, al fondo di solidarietà - operante nei settori non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione, che occupano mediamente più di quindici dipendenti - affluirà anche il gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, legge 21 dicembre 1978, n. 845.

Nell'articolato normativo, ai "fondi di solidarietà bilaterali" è riconosciuto un ruolo primario, come dimostra il fatto che ad essi sia dedicata la maggior parte delle disposizioni contenute nell'articolo 3, rubricato «Tutele in costanza di rapporto di lavoro» (articolo 3, commi 4-41).

I fondi di solidarietà non rappresentano tuttavia una novità. Infatti, per "tamponare" una fase emergenziale legata all'esodo di lavoratori nei settori creditizio, dei trasporti o assicurativo, il legislatore con l'articolo 2, comma 28, legge 23 dicembre 1996 n. 662 aveva già previsto che «in attesa di un'organica riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, [...] sono definite, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali». Sono stati così disciplinati per la prima volta nel 1996 i fondi di solidarietà di sostegno al reddito per i lavoratori che operano in settori sprovvisti di ammortizzatori sociali. Tra le prime riflessioni sul tema, vedi F. Passalacqua, *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria 1997*, in *Diritto del lavoro*, 1997, 3, 204 ss.. Più in generale, sul tema della bilateralità, cfr. S. Leonardi, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2004, 3, 450 e ss.

Nonostante la fonte istitutiva di tali fondi sia da ricercarsi nella norma di legge, la concreta disciplina è stata demandata dal legislatore alle parti sociali, nell'intento di

“responsabilizzarle”. Non è un caso quindi che questo ammortizzatore sia stato definito, per così dire, «fai-da-te», alla luce del fatto che mirava a creare una rete di solidarietà all’interno delle imprese appartenenti al medesimo settore produttivo. Così V. A. Pandolfo, I. Marimpietri, *Ammortizzatori Sociali “fai da te”: il caso del settore del credito*, in *Rivista della previdenza pubblica e privata*, 2001, 1, 101 ss.. Per un approfondimento della esperienza dei fondi di solidarietà istituiti in base all’articolo 2 comma 28, si veda *ex multis* G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, Padova, 2008, 55 – 58, 77 ss..

Con l’articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92 si richiede l’adeguamento dei fondi di cui all’articolo 2 comma 28 legge finanziaria 1997 sulla base di accordi e contratti collettivi. In altre parole, come indicato da S. Spattini, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali nell’ottica del settore artigiano*, in *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, Il Mulino, Bologna, 2013, 1 si ripropone l’esperienza dei fondi di cui all’articolo 2 comma 28 legge finanziaria 1997, di natura pubblicistica.

L’articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92 generalizza lo strumento bilaterale di tutela del reddito e con esso i modelli di riferimento che vengono demandati alla gestione delle organizzazioni sindacali.

Il nuovo sistema dei fondi di solidarietà contempla due diversi modelli: i fondi di solidarietà bilaterali “obbligatorii” ex comma 4, articolo 3, per tutti quei settori che occupano mediamente più di quindici dipendenti, e i fondi di solidarietà bilaterali “alternativi” ex comma 14, articolo 3, da costituirsi nei soli settori produttivi in cui siano operanti consolidati sistemi di bilateralità. La netta differenza tra i due modelli risiede nella loro modalità di costituzione: se per i primi la legge stabilisce che vengano istituiti presso l’Inps con specifico decreto interministeriale, per i secondi invece ammette un adeguamento, tramite specifici accordi collettivi, delle fonti istitutive dei fondi bilaterali già esistenti.

I due modelli di fondi di solidarietà sono stati definiti da Franco Liso rispettivamente “di bilateralità spuria” e “di bilateralità pura” in funzione del coinvolgimento dello Stato, sotto forma di Inps (F. Liso, *Prime osservazioni su alcuni aspetti degli enti bilaterali puri*, in bollettino ADAPT, 2012, 33). Il primo modello (comma 4) costituisce la riproposizione del modello contemplato dalla legge del 1996

(articolo 2 comma 28 sopra richiamato), poiché prevede un ruolo delle parti sociali limitato al concepimento del fondo e alla definizione delle regole, mentre le regole di gestione e organizzazione sono delineate da un successivo decreto del Ministro del lavoro. Si tratta quindi di un “fondo di diretta promanazione dell’Inps”. La seconda forma (comma 14) di “bilateralità pura” è proposta e autonomamente sostenuta dalla bilateralità. Questa seconda forma è stata prevista dal legislatore per evitare che si smantellassero esperienze di bilateralità già consolidate (vedi artigianato).

Inoltre è stato introdotto un ulteriore modello cd. “residuale” per i settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai quindici dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale (articolo 3, comma 19). I datori di lavoro potranno accedere a tale fondo in caso di inerzia delle parti sociali deputate alla costituzione del fondo di solidarietà alternativo. In questo caso sarà attuato un intervento sostitutivo del Ministro del Lavoro, di concerto col Ministro dell’Economia, che con decreto non regolamentare istituirà (a partire dal 1° gennaio 2014) tale fondo di solidarietà residuale a cui contribuiscono (obbligatoriamente) i datori di lavoro dei settori individuati. Stando alla tesi di Franco Liso non si commette un errore affermando che i fondi, obbligatorio e alternativo, sono una forma di previdenza sostitutiva rispetto a quest’ultimo fondo (residuale) (F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, consultabile http://host.uniroma3.it/facolta/economia/db/materiali/insegnamenti/489_6714.pdf, 2). Tesi confermata anche in D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. Carinci e M. Miscione (a cura), *Commentario alla riforma Fornero*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2012, 175 e G. Sigillò Massara, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. Vallebona (a cura), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, 89, i quali sembrano ritenere tale forma di previdenza non sostitutiva rispetto al sistema della cassa integrazione.

Per un’esaustiva disamina dei fondi di solidarietà bilaterali si rinvia a R. Pupo, *Esclusione dalla cig e nuove tutele: i fondi di solidarietà bilaterali*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2013, 8, 505 ss.. Con B. La Porta, *Integrazioni salariali e disoccupazione: regime pre-riforma*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2013, 14, 897 ss. e B. La Porta, *Integrazioni salariali e disoccupazione: regime post-riforma*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*,

Wolters Kluwer Italia, Milano, 2013, 15, 965 ss. si realizza invece un'analisi delle innovazioni apportate dal legislatore.

Ma è il comma 10 dell'articolo 3 legge 28 giugno 2012 n. 92 a scatenare i maggiori malumori. Il testo di legge stabilisce, infatti, che gli accordi e i contratti previsti dal primo comma dell'articolo 3 possano prevedere che nel fondo di solidarietà confluisca anche l'eventuale fondo interprofessionale «istituito dalle medesime parti firmatarie. In tal caso al fondo affluisce anche il gettito del contributo integrativo». In sostanza, la riforma apre le porte a una possibile confluenza dei fondi interprofessionali per la formazione continua nei fondi di solidarietà bilaterali, seppur, in tale evenienza, rimangano fermi gli obblighi contributivi previsti dal predetto articolo 118 e le risorse derivanti da tali obblighi siano vincolate alle finalità formative.

È da notare tuttavia che, indipendentemente dalla scelta politica di attuare, o meno, la previsione di cui al comma 10, si producono sia vantaggi che svantaggi legati alle maggiori disponibilità finanziarie a sostegno del reddito e delle contestuali minori risorse destinate alle aziende per realizzare la formazione. Si rinvia a tal proposito a quanto dichiarato dal direttore del Fondo Formazienda, Rossella Spada, in un'intervista a cura di ADAPT, *La riforma del mercato del lavoro: Fondi Interprofessionali e Fondi di Solidarietà*, consultabile al seguente sito internet http://www.formazienda.com/doc/rassegnastampa2012/La%20Freccia_Novembre%202012.pdf. Mentre sul tema della confusione delle risorse si ricorda che l'articolo 4, comma 1-3 del decreto legge 21 maggio 2013, n. 54 ha disposto che il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga debba essere realizzato anche a valere sulle risorse derivanti dal gettito contributivo per la disoccupazione involontaria (fondo per la formazione continua). Il rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga include quindi tra le fonti lo 0,30% destinato ai fondi interprofessionali. Sul tema si veda L. Apollonio, *Ammortizzatori in deroga: i soldi arrivano dalla produttività, dalla formazione e ... dalla Libia*, in bollettino ADAPT, 2013, 19; *Il fondo per la produttività perde metà delle risorse*, Italia Oggi, 15 dicembre 2012.

La dottrina si è espressa in maniera contraria alla possibilità che i fondi interprofessionali confluiscono in quelli di solidarietà. Le ragioni sono varie. Da una parte, infatti, vi è chi come E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *L'intervento sui Fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi Fondi di solidarietà*, in M.

Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, ha criticato il grado di incertezza che circonda il ruolo dei fondi interprofessionali nel mercato del lavoro, a seguito della legge Fornero. Infatti, se da una parte il legislatore ha istituito un prelievo di risorse dai fondi interprofessionali per finanziare gli ammortizzatori sociali, dall'altro li ha riconosciuti come gli strumenti fondamentali per favorire l'occupabilità della forza lavoro. Da un altro lato, c'è invece chi come L. Casano, *Fine di una tutela eccezionale? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 1, 2012, 193-195, ha sottolineato come con la riforma Fornero sia stata sottovalutata l'importanza della formazione per i lavoratori somministrati, ritenendo non grave o legittimo deviare buona parte delle risorse per la formazione sul finanziamento degli ammortizzatori sociali. Allo stesso tempo, l'autrice ha ricondotto la scelta del legislatore alla volontà di realizzare un intenzionale mutamento di paradigma, che valorizzi un modello più tradizionale di protezione basato sull'integrazione di politiche attive, gestite dalle parti sociali, e di sostegno al reddito nel sistema generale di protezione disegnato dalla riforma degli ammortizzatori sociali. A parere di L. Casano quindi con tale previsione si sono prese le distanze dalla possibilità di creare nuove tutele per i lavoratori flessibili, incentrate soprattutto sull'incremento delle dotazioni individuali di capitale umano (L. Casano, *Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: Una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012, 2, 195-199). Infine, E. Carminati, S. Facello, M. Tiraboschi, *I fondi di solidarietà bilaterali* in M. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), ADAPT, *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, 2012, 1, 189 – 192, si sono aggiunti alla schiera dei "contrari" alla scelta di "spostare" il gettito destinato alla formazione e alla qualificazione professionale dei lavoratori nei fondi di solidarietà per due ragioni principali. In primo luogo, far confluire le risorse dei fondi interprofessionali in quelli di solidarietà potrebbe sminuire il ruolo dei fondi interprofessionali quali strumenti di politica attiva del lavoro. La seconda ragione, di carattere pratico/operativo, è legata alla diversa disciplina prevista tra modello "ordinario" e "alternativo" dei fondi di solidarietà: nel primo caso, infatti, la norma prevede che a confluire nel fondo di

solidarietà sia «il fondo interprofessionale», mentre, nel secondo caso, una «quota parte del contributo previsto per l'eventuale fondo interprofessionale». Si veda anche E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *I fondi di solidarietà bilaterali: conferme e novità dopo il passaggio in Senato*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: Una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012, 2, 257 – 264.

Oltre a ciò occorre aggiungere che con l'articolo 4, commi 51-61, 64-68 il legislatore ha ridimensionato l'ambito di attività dei fondi interprofessionali. Sono stati sorprendentemente esclusi dalla lista dei soggetti autorizzati all'individuazione e alla validazione delle competenze non formali e informali. Ciononostante una delle priorità dei fondi interprofessionali coincide con «il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale, ivi compresi quelli di lavoro». Cifra G. Bertagna, L. Casano, M. Tiraboschi, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze: l'ennesima occasione mancata*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: Una riforma sbagliata*, ADAPT University Press, 2012, 2, 322-331 oltre che E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2013, 384 – 390. In particolare, questi ultimi autori, oltre a sottolineare che, nel passaggio alla Camera del disegno di legge n. 3249, è stato cancellato dal capo VII «Apprendimento» ogni riferimento ai fondi interprofessionali, hanno valorizzato il tema della disomogenea applicabilità dell'articolo 3, comma 13 della legge Fornero. Un eventuale trasferimento di aderenti da un fondo interprofessionale a un altro potrebbe comportare serie difficoltà legate alla “portabilità” del contributo, soprattutto nel caso in cui si tratti di fondi che si differenziano per il numero medio di addetti del settore economico di riferimento.

3. La posizione dei fondi paritetici interprofessionali rispetto alle modifiche apportate dal legislatore nel 2012

Le parti sociali e la dottrina si sono mostrate prevalentemente coese contro la possibilità di far confluire i fondi interprofessionali ai fondi di solidarietà.

Dei ventuno fondi attualmente esistenti, infatti solo uno (Fondartigianato) ha dichiarato di voler trasformare il fondo interprofessionale secondo le disposizioni del comma 10 della legge 28 giugno 2012, n. 92, come modificata dal decreto legge 28 giugno 2013, n. 76. Vedi a tal proposito P. Maiocco, *La riforma della bilateralità alla luce della legge Fornero*, intervento del C.L.A.A.I. al convegno *La riforma della bilateralità alla luce della Legge 28 giugno 2012 n. 92*, Roma, 5 marzo 2013, da cui si desume che è in via di realizzazione il trasferimento, nel fondo di solidarietà, di una quota parte del contributo previsto per Fondartigianato.

Si colloca su posizioni completamente opposte FonARCom, che, con l'articolo *Formazione, risorse a rischio*, Italia Oggi, 23 aprile 2013, aggiunge qualcosa al dibattito sul ruolo della formazione e dei fondi interprofessionali, laddove definisce "paradossale" la decisione di utilizzare le risorse versate dalle imprese per finanziare la formazione in maniera distorta, ossia per dare copertura finanziaria ad uno strumento di politica passiva. Si tratterebbe oltremodo di un «prelievo forzoso». Le imprese, al contrario, per uscire da questa fase critica devono rilanciare gli investimenti in formazione in un'ottica di aggiornamento delle competenze e della professionalità dei lavoratori. Anche per quanto riguarda Fon.Coop., il Presidente Carlo Scarzanella, in un'intervista a Uil WebTv del luglio 2013, da una parte, comprende l'esigenza del rifinanziamento della cassa integrazione con le risorse provenienti dai fondi interprofessionali, mentre dall'altra parte trova «abbastanza strano che si prelevino i fondi che sono dedicati alla formazione. Questo mette in difficoltà le aziende che cercano di ricollocare e formare i lavoratori per attività diverse [...]. Forse la scelta del canale con cui rifinanziare non è quello giusto». Augurandosi che la «scelta sia semplicemente temporanea e non di carattere strutturale», Fon.Coop. si appresta a tagliare parte delle risorse dei prossimi avvisi, alla luce del prelievo per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali. Ciò è confermato dall'intervista rilasciata da Andrea Fora, Consigliere Confcooperative di Fon.Coop. (*Fon.Coop, finanziamenti alle imprese per essere innovativi e competitivi*, Giornale di Brescia, Speciale cooperative, 5 luglio 2013).

Secondo Giorgio Fossa, Presidente di Fondimpresa, è fondamentale investire in formazione, in particolare in un momento di crisi come quello attuale, in cui un investimento mirato può garantire nel lungo termine l'occupabilità dei lavoratori e la

maggiore produttività delle imprese. Investire in formazione, in base ai fabbisogni dell'impresa, produce un vantaggio competitivo al termine della crisi quando la produzione è in grado di proporre sul mercato nuovi prodotti aggiornati alle richieste dei consumatori. Si veda a tal proposito l'intervista rilasciata a SkyTG24 il 20 giugno 2013.

Nemmeno, Pietro Fiorentino, Presidente di Fondirigenti, si pronuncia sull'eventuale convergenza del fondo interprofessionale in quello di solidarietà. Piuttosto, in FD News, 25, giugno 2013 attesta che «il rischio che il "prelievo forzoso" nei confronti dei Fondi verso la cassa integrazione in deroga possa essere in futuro reiterato può essere evitato proprio con un'interpretazione estensiva della normativa [...]» se ciò avvenisse, quindi, si potrebbe «aprire una nuova stagione di protagonismo delle parti sociali nella direzione di un approccio innovativo e responsabile delle politiche di Welfare, anche in una chiave di collaborazione tra pubblico e privato».

4. Fondoprofessioni e il fondo di solidarietà bilaterale del comparto

Fondoprofessioni è il fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende collegate, riconosciuto dal Ministero del lavoro con decreto n. 408 del 29 dicembre 2003, istituito con l'accordo interconfederale del 7 novembre 2003, tra Consilp-Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa e Cgil, Cisl, Uil.

Fondoprofessioni si rivolge agli studi professionali e alle imprese del comparto professionale e le suddivide in quattro aree: area giuridica, economico-sociale, sanitaria e tecnica, dove quella sanitaria è la maggiormente rappresentata. Si veda sul punto, Fondoprofessioni, *L'atlante di Ulisse*, 2008 <http://www.fondoprofessioni.it/pdf/editoria/II%20Mondo%20delle%20Professioni%20e%20Atlante%20di%20Ulisse.pdf>.

Nella sua attività di finanziamento della formazione, il fondo segue quattro linee di azione: la valorizzazione della formazione come parte del sistema delle tutele, della formazione come diritto di cittadinanza, della formazione come strumento di politica attiva, della formazione come strumento per operare nella società della conoscenza. Per

un approfondimento, si veda Commissione Formazione Confprofessioni, *Formazione continua negli studi professionali*, 2011.

Fondoprofessioni si è sempre dimostrato attento alle novità introdotte dal legislatore nazionale. Il fondo, secondo quanto già disposto dalle Linee Guida per la formazione nel 2010 e dal Decreto Legislativo n. 167/2011, prevede l'utilizzo delle risorse per finanziare l'attività formativa aziendale degli apprendisti, coerentemente con le peculiarità di tale contratto all'interno del comparto degli studi professionali. Si faccia riferimento alla previsione della cosiddetta quarta tipologia del contratto di apprendistato: apprendistato per il praticantato disciplinato dall'articolo 30 del Ccnl del 29 novembre 2011. A tal proposito, si veda quanto disposto dall'Avviso n. 2/2013, nonché dalla circolare n. 3 del 18 febbraio 2013 dello stesso fondo, con cui si attesta che «gli apprendisti sono considerati dipendenti a tutti gli effetti e non rientrano più in categorie in deroga, pertanto per essi valgono le stesse regole, ivi compreso l'obbligo dell'essere aderente e versante, previste per il personale dipendente». Il fondo non si è limitato a implementare le Linee Guida solo per quanto attiene agli apprendisti. Anzi, ha continuato - e continua tutt'oggi - in tale direzione. Come dichiarato da Rosetta Raso, Vice Presidente di Fondoprofessioni, nella newsletter di febbraio 2013 per arginare il problema della crisi degli studi professionali «occorre puntare sulla formazione come fattore di prevenzione delle criticità e riposizionamento dei lavoratori che si trovano ad affrontare problemi occupazionali». Per realizzare ciò, i fondi interprofessionali devono avere un ruolo più attivo nell'avvicinare i giovani al mercato del lavoro ed agire quindi in un'ottica di *placement*. Inoltre la formazione dovrà abbandonare il modello tradizionale di apprendimento in aula per favorire modalità maggiormente innovative, basate sull'integrazione del sapere. In questa ottica si inquadra l'attività sperimentale, lanciata dal fondo nel 2012. Infine, occorre rafforzare gli strumenti della bilateralità e riscoprire il valore della sussidiarietà dei fondi interprofessionali.

Ciò è avvalorato anche da quanto dichiarato in merito al tema del rifinanziamento della cassa integrazione in deroga a valere sulle risorse dei fondi interprofessionali. Massimo Magi, Presidente di Fondoprofessioni, nell'intervista del 3 gennaio 2013 (*Per i fondi un anno di incognite*, Italia Oggi, 3 gennaio 2013) ha sottolineato che la formazione non può e non deve essere relegata ad un ruolo subalterno per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali. In tal caso, l'unico effetto che si

produrrebbe sarebbe quello della realizzazione di «dinamiche regressive piuttosto che progressive». L'unica eccezione al caso, sarebbe data dalla possibilità di attivare le funzioni “sociali” dei fondi interprofessionali, sulla scia di quanto realizzato dallo stesso fondo tramite l’“avviso sociale”. Tale impostazione è stata ribadita dallo stesso Presidente in occasione del Consiglio di amministrazione di Fondoprofessioni svoltosi il 28 maggio scorso a Roma, durante il quale ha dichiarato che «il decreto per il rifinanziamento della cassa integrazione in deroga per il 2013, approvato dal Consiglio dei Ministri del 17 maggio scorso, penalizza pesantemente il ruolo della formazione continua in Italia e depotenzia le politiche attive del lavoro. [...] La politica deve iniziare a considerare la formazione continua come reale leva di sviluppo per il rilancio degli studi professionali e delle imprese. Più che le ipotesi avanzate dal precedente governo ci preoccupa la scarsa considerazione che la politica ha nei confronti della formazione continua e dei Fondi Interprofessionali per la formazione».

In relazione alla materia della confluenza del fondo interprofessionale in quello di solidarietà, si è ritenuto opportuno procedere con interviste mirate, rivolte direttamente ai rappresentanti di Fondoprofessioni ed E.Bi.Pro., l'ente bilaterale del settore, al fine di comprendere in che direzione andranno le scelte relative al destino del fondo interprofessionale. Sul punto, infatti, la dottrina è scarsa. Quello che si deduce dalle interviste è che la probabilità che Fondoprofessioni confluisca nel costituendo fondo di solidarietà è molto bassa, se non nulla. Le trattative con i sindacati sono già state avviate e nessuno si è ancora speso sulla possibile “confluenza”, come dimostrano le interviste di G. Falasca, M. Prioschi, *Entro il 18 luglio, nei settori non coperti dalla Cig il nuovo sistema dovrebbe garantire l'integrazione al reddito. Solo artigiani e professionisti più vicini ai nuovi obblighi previsti dalla legge*, Il Sole 24 Ore, 16 aprile 2013. di I. Trovato, *Notai, avvocati e dentisti: diecimila segretarie vanno in cassa integrazione. Nasce il fondo solidarietà*, Corriere della Sera, 17 aprile 2013.

Nella realtà fattuale, il 22 ottobre 2013 Confprofessioni e i sindacati hanno siglato un accordo per l'attivazione delle misure sperimentali di cui all'articolo 3, comma 17 che saranno erogate da E.Bi.Pro.. Inoltre verosimilmente in fase di rinnovo contrattuale (il Ccnl è scaduto il 30 settembre 2013) sarà disciplinata l'attivazione del fondo di solidarietà bilaterale di settore.

Per concludere, si può affermare che rimane comunque tempo fino al 31 marzo 2014 per decidere del futuro dei fondi interprofessionali, fermo restando la precedente attivazione delle parti sociali. Tra le più recenti novità apportate alla normativa, vi è appunto la modifica, ad opera della legge di stabilità 2014, dei termini per l'implementazione dell'articolo 3 comma 14 della legge 28 giugno 2012, n. 92. Per avere un'idea di come il testo della legge 28 giugno 2012, n. 92 sia stato modificato, si rinvia a A. Augelletta, *Il confronto tra il testo originario della Legge Fornero con quello modificato dal Dl 76*, consultabile in http://www.ilsole24ore.com/pdf2010/SoleOnLine5/_Oggetti_Correlati/Documenti/Norme%20e%20Tributi/2013/07/decreto-lavoro/confronto-legge-fornero-dl-76.pdf.

Conclusioni

Nel quadro complessivo della riforma Fornero, Governo e legislatore si sono visti impegnati a trovare una soluzione alla mancanza di universalità delle politiche passive e all'eccesso di "dualismo" del sistema delle tutele. Per risolvere tali problematiche il legislatore ha optato per la disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali per la tutela del reddito, vista anche la necessità di ridurre l'investimento di risorse pubbliche per il finanziamento di servizi che possono essere svolti, almeno parzialmente, dalle parti sociali con proprie risorse (private). In tale contesto il legislatore ha scelto di ridurre il ruolo dei fondi interprofessionali e, con esso, la rilevanza della formazione continua rispetto al mercato del lavoro e all'occupabilità dei lavoratori, e di permettere il trasferimento delle risorse derivanti dal gettito dello 0,30% per il finanziamento dei nuovi fondi di solidarietà bilaterali.

Così facendo ha impattato sui fondi interprofessionali. È stata ammessa infatti la facoltà per le parti sociali, costituenti i suddetti fondi, di prevedere il versamento di una quota parte o della totalità del contributo al fondo interprofessionale. Tale decisione del legislatore ha prodotto effetti negativi anche sulla rilevanza delle parti sociali nell'ambito delle politiche attive per l'occupazione e sulla logica di concertazione che caratterizza le relazioni industriali italiane già da almeno vent'anni. Ciononostante la volontà del legislatore in materia non si è modificata (e non pare che sia destinata a

modificarsi nel breve termine), anche indipendentemente dalle richieste della Comunità e del Consiglio Europeo.

Già in occasione del processo di Bologna e della Strategia europea per l'occupazione era stato sottolineato il fondamentale ruolo della formazione in relazione all'occupabilità e questo è quanto è stato ribadito anche dal documento *Europa 2020*.

Sorprendono quindi le decisioni del legislatore nazionale che, con i provvedimenti adottati, ha sminuito di fatto il ruolo dei fondi interprofessionali. Sorprende ancor di più se confrontiamo la scelta di far confluire i fondi interprofessionali nei fondi di solidarietà bilaterali con l'estensione del campo di azione dei fondi interprofessionali. A maggior ragione, se si paragona l'attuale previsione con quella precedente, attinente l'estensione del campo di azione dei fondi interprofessionali ai cassintegrati, ai lavoratori in mobilità, ai co.co.pro. e agli apprendisti.

L'ampliamento della platea dei beneficiari dell'attività dei fondi interprofessionali ha offerto in passato una sponda importante per l'affermazione dei fondi interprofessionali tra gli strumenti a disposizione per il finanziamento della formazione continua in Italia. Ha permesso inoltre che gli stessi fondi incrementassero l'erogazione delle risorse e quindi il loro "peso" e rilevanza da un punto di vista finanziario.

In seguito ai recenti eventi rischia di venire meno invece l'esistenza dei fondi interprofessionali che, in qualità di strumenti di politica attiva, sono in grado di favorire l'occupabilità di tutti i soggetti presenti - e non - all'interno del mercato del lavoro a "costo zero" per la finanza pubblica.

Il lavoro di *literature review* qui elaborato dà quindi evidenza dell'incertezza che la legge 28 giugno 2013, n. 92 ha apportato al sistema nazionale della formazione continua, ponendosi quindi in aperto contrasto con le precedenti innovazioni apportate dal legislatore.

Dal 2001, infatti, tutti gli interventi normativi hanno avuto come unico obiettivo quello di favorire la strutturazione dei fondi interprofessionali in un'ottica di universalità delle prestazioni. I fondi interprofessionali rappresentano ormai uno strumento attraverso cui attivare nuove occasioni di crescita professionale, di momenti di formazione per i lavoratori dipendenti; nelle aree economicamente più depresse, come ad esempio le zone del Sud Italia e delle Isole. Possono rappresentare uno stimolo

ineguagliabile per far ripartire il mercato del lavoro, per attivare nuove occasioni di implementazione dei saperi e delle competenze dei lavoratori.

Come se ciò non bastasse, il legislatore ha già dato la possibilità a tali enti di interagire nel campo delle politiche passive sostenendo la formazione dei lavoratori in mobilità.

Di conseguenza pare superfluo pensare ad una fusione dei fondi interprofessionali con i fondi di solidarietà, non solo per la distrazione di risorse dalla formazione continua, ma soprattutto per i problemi organizzativo-gestionale che tale scelta comporterebbe.

L'unica via percorribile è rappresentata dal mantenimento di una separazione tra fondi interprofessionali e fondi di solidarietà, e dall'incremento delle risorse a disposizione della formazione continua soprattutto se rivolta ai lavoratori svantaggiati