Jobs Act e Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua

Lo **schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive**, ai sensi dell'art. 1 co. 3 della legge 10 dicembre 2014, n. 183, contiene **disposizioni importanti riguardanti i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua** (da ora in poi FPI).

I FPI sono stati istituiti dalla Legge 388/00, sulla scorta di buone prassi già diffuse in altri Paesi europei, **con l'obiettivo di potenziare la capacità del sistema italiano di formazione continua di interpretare i fabbisogni formativi dei lavoratori e delle imprese** (vedi una prima raccolta sistematica di riflessioni e approfondimenti in *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, *Bollettino speciale ADAPT*, n. 61/2011, a cura di Lisa Rustico e Eleonora Pisicchio, in collaborazione con Fondo For.Te.). Costituiti dalle parti sociali maggiormente rappresentative dei vari settori economici, previa autorizzazione del Ministero del lavoro, i FPI gestiscono le risorse derivanti dal contributo obbligatorio di cui all'art. 25 della legge n. 845 del 1978 (lo 0,30% della massa salariale) destinato alla formazione dei lavoratori, redistribuendo le risorse tra le imprese aderenti, sulla base di indirizzi concordati in sedi di confronto bilaterale, attraverso due modalità prevalenti: l'assegnazione diretta di finanziamenti alle aziende che aderiscono, sulla base dei contributi effettivamente versati; la redistribuzione delle risorse mediante avvisi pubblici volti ad indirizzarle verso obiettivi specifici.

Nel corso degli anni si è assistito a un **progressivo ampliamento del numero dei Fondi (oggi 21) a cui non ha però fatto da *pendant* un consolidamento di tali strutture quale centro nevralgico di governo della formazione continua**. Da un lato, a causa della incapacità complessiva del sistema di evolvere verso funzioni avanzate, superando la logica "reattiva" di risposta alle esigenze formative aziendali per trasformare i FPI in interlocutori strategici in chiave progettuale e di anticipazione dei bisogni del mercato del lavoro. Dall'altro, grande peso ha avuto il succedersi di interventi legislativi che hanno progressivamente ridotto risorse e margini di azione per i FPI, incoraggiando implicitamente un ridimensionamento del loro ruolo su fronti strategici, a partire dalle politiche attive.

Segnali evidenti di **una scarsa fiducia del Legislatore nei FPI** erano contenuti nella Legge 92 del 28 giugno 2012, che non solo assegnava ad essi un ruolo marginale nel nascente sistema nazionale di **apprendimento permanente**, ma all'art. 3 prevedeva addirittura la possibilità di far confluire i FPI nei Fondi Solidarietà bilaterali per il sostegno al reddito, sviandone totalmente le

finalità (da formazione continua a politiche passive, vedi E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *I Fondi interprofessionale nel contesto della Riforma*, in M. Magnani, M. Tiraboschi, *La Nuova Riforma del Lavoro*, Giuffré, 2012).

Tale sfiducia è riconfermata oggi da una serie di disposizioni evidentemente volte a **ridurre l'autonomia dei FPI**, pure esplicitamente inclusi tra i soggetti che concorreranno a formare la rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro di cui all'art. 1 del decreto sulle politiche attive.

Sicuramente la novità più rilevante, che potrebbe avere da subito un grande impatto sulle modalità di funzionamento di alcuni FPI, è quella relativa al **divieto di finanziare interventi erogati da enti non accreditati all'albo nazionale (art. 15, co. 4)**. Fino ad oggi, infatti, la selezione degli organismi attuatori degli interventi formativi dipendeva dai regolamenti interni ai FPI: l'accreditamento regionale degli enti di formazione è stato generalmente ritenuto un requisito sufficiente (ma non necessario) per operare nel sistema; pochi Fondi hanno istituito procedure di accreditamento specifiche, volte ad offrire maggiori garanzie di qualità dell'offerta formativa, ma anche a formalizzare una prassi generalizzata di costruzione di rapporti privilegiati con enti di formazione, spesso vicini al mondo associativo di cui il FPI era espressione.

L'accreditamento nazionale rappresenta, in tale contesto, un evidente elemento di rigidità del sistema, proprio perché la maggior parte dei FPI ritiene strategica la possibilità di costruire elenchi controllati di providers o di lasciare ampio margine alle imprese nella scelta degli enti attuatori.

Sempre l'art. 15 dello schema di decreto in commento, al comma 2, include i FPI tra i soggetti che beneficiano di contributi pubblici per la formazione, riaprendo il **dibattito ormai annoso circa la natura (pubblicistica o privatistica) delle risorse dei FPI**. Appurato, infatti, che i FPI sono soggetti di natura privatistica (in quanto costituiti dalle parti sociali nella forma di associazioni non riconosciute ex. art. 36 Cost. oppure come soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi del d.p.r. n. 361/2000) la natura delle risorse che amministrano è più controversa, in quanto derivanti da una forma di contribuzione obbligatoria per legge. A tale argomento si contrappone il fatto che ai datori di lavoro è riconosciuta facoltà di scegliere se disporre il trasferimento dei contributi ad uno specifico FPI o mantenerne il conferimento all'INPS. Una volta effettuata l'adesione a un FPI, le imprese possono effettuare investimenti diretti in formazione, richiedendo al FPI un finanziamento nel limite massimo dell'ammontare contributivo effettivamente versato, sicché c'è in molti casi una corrispondenza tra contributi versati e investimenti in formazione che denota un uso privatistico

delle risorse. Inoltre, solo i dipendenti delle imprese che versano il contributo dello 0,30% possono accedere ad interventi di formazione finanziata attraverso i Fondi. Questa regola, in realtà, è stata nel tempo attenuata, estendendo la possibilità di beneficiare delle risorse anche ad altre categorie (lavoratori in cassa integrazione, iscritti alle liste di mobilità, apprendisti, lavoratori a progetto) (art. 19, co. 7, l. n. 2/2009).

Un indirizzo deciso in direzione della qualificazione di tali risorse come private è venuto, ad ogni modo, da **un parere del Consiglio di Stato (n. 00386/2012 del 26 gennaio 2012), secondo cui il contributo versato dalle aziende ai FPI non è assimilabile ai contributi a carico delle finanze pubbliche: i FPI, infatti, concorrerebbero solo *indirettamente* ad una finalità di interesse pubblico**, essendo le risorse finalizzate in primo luogo ad interventi in favore dei beneficiari indicati dalle norme (i lavoratori dipendenti delle imprese aderenti). Il 4 giugno dello stesso anno, tuttavia, il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** nella comunicazione alla Commissione Europea del "Regime di aiuti di Stato alla formazione applicato dai Fondi interprofessionali per la formazione continua" e nel relativo "Regolamento per la concessione di contributi alle imprese per attività di formazione continua", **ha confermato l'applicabilità del Regolamento CE 800/2008 ai Fondi interprofessionali**: secondo la posizione del Ministero qui richiamata, la disciplina sugli Aiuti di Stato per la formazione era certamente da escludere in riferimento alle modalità di erogazione attraverso le quali i FPI si limitano a restituire all'impresa le risorse da essa precedentemente versate ("Conto formazione" o "Conto aziendale") e sarebbe invece applicabile nel caso di bandi pubblici (i cosiddetti "Avvisi"), l'altra modalità frequente di assegnazione delle risorse alle imprese da parte dei FPI.

In questa intricata matassa**, l'art. 15 co. 2 dello schema di decreto in commento include *tout court* "i finanziamenti da parte dei fondi interprofessionali" nella categoria dei contributi pubblici per la formazione.** La specificazione presenta alla *lett. a)* dello stesso comma, laddove si precisa che determinati obblighi di informazione in capo ai FPI riguardano solo i "corsi di formazione aperti a una pluralità di soggetti", non appare sufficiente ad escludere tale ipotesi. A favore di essa depone anche il divieto generale (di cui sopra) in capo ai FPI di conferire finanziamenti a soggetti non iscritti all'albo nazionale degli enti di formazione accreditati, che ha il chiaro obiettivo di attirare nell'orbita di controllo dell'attore pubblico le risorse gestite dai FPI.

Come rilevato già in altra sede, a cui si rimanda per approfondimenti (E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *I Fondi interprofessionale nel contesto della Riforma*, cit.), **la questione della natura delle risorse assegnate ai FPI è cruciale anche sul piano delle attività e delle strategie di azione di tali enti, e può incidere sulle caratteristiche dell'offerta formativa da essi finanziata e, quindi, sull'offerta del sistema nazionale di formazione continua**. La definizione delle risorse come pubbliche le riconduce come accennato alla sfera di applicabilità del **Regolamento CE 800/2008**, che definisce il finanziamento (pubblico) massimo erogabile alle imprese per interventi di formazione, sulla base delle caratteristiche degli interventi, consentendo l'assegnazione di maggiori risorse a quegli interventi di formazione in cui più limitato appare l'intento di soddisfare interessi puntuali delle imprese configurabili come leva di vantaggio competitivo "a breve". **Il Regolamento privilegia a tal fine la formazione cosiddetta "generale" (non legata a uno specifico contesto aziendale, ma utile al lavoratore anche in diversi contesti) o la formazione "trasferibile", in quanto riconosciuta, certificata e convalidata** da autorità o enti pubblici o da altri enti o istituzioni ai quali gli Stati membri o la Comunità abbiano attribuito competenza in materia.

Il coinvolgimento dei Fondi nel sistema nazionale di certificazione delle competenze sembra a fronte di tali prospettive ancora più cruciale: al momento, raramente i FPI richiedono che la formazione da essi finanziata si concluda con la certificazione delle competenze maturate dai lavoratori. Un intervento diretto in tale ambito qualificherebbe la loro azione profondamente, rispondendo al **problema inevaso di un collegamento tra formazione che si svolge nelle imprese e sistema pubblico di validazione e certificazione delle competenze (**vedi U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT Labour Studies e-Book series n. 6/2013; L. Casano, *Transizioni occupazionali e certificazione delle competenze*, in For.Per.Lav. n. 12/2014).

Anche questo intervento normativo sembra, dunque, suggerire **una riconsiderazione profonda del ruolo dei FPI nella gestione di importanti funzioni di supporto al governo del mercato del lavoro**, direzione auspicata, almeno sul piano scientifico, da anni: si è sottolineato in particolare il valore strategico che avrebbero potuto giocare questi organismi espressione delle parti sociali nella promozione dell'apprendistato, nella costruzione di strumenti di rilevazione dei fabbisogni di competenze utili a orientare le politiche formative, nella individuazione e codifica dei profili professionali emergenti.

Un ulteriore elemento rafforza l'impressione che la scommessa di affidare alla parte sociali la gestione del sistema di formazione continua nel nostro Paese sia stata persa, sollecitando il Legislatore a intervenire con decisione: in virtù dell'inserimento nella rete nazionale dei servizi per il lavoro e in quanto soggetti al potere di indirizzo del Ministero del lavoro**, i FPI saranno destinatari di linee di indirizzo triennali e di obiettivi annuali in materia di politiche attive del lavoro che saranno emanati dal Ministero previa intesa in Conferenza Stato-Regioni**. Questo inciderà sulle modalità di programmazione delle attività dei FPI riducendo lo spazio fino ad oggi riservato all'iniziativa della parti sociali, ma anche in questo *vulnus* al modello "associativo" della formazione continua è possibile ravvisare una reazione ad uno stallo che ha visto molti FPI non andare oltre una programmazione iniziale di massima, senza aggiornamenti puntuali e periodici delle strategie di azione e dei piani operativi di attività, necessari a svolgere un ruolo di "sentinelle" sul mercato del lavoro, al servizio di imprese e lavoratori.

L'allontanamento dal **modello "associativo"** non sarà certamente indolore.

Da un lato, questo modello era **una risposta consapevole** (maturata dopo un lungo percorso di confronto scientifico e istituzionale) **ad esperienze (negative) pregresse**, ed esprimeva **una precisa volontà** (condivisa da tutti gli stakeholder almeno sul piano dei principi) **di dare adeguato riconoscimento alle parti sociali nella gestione della formazione continua**. Le criticità fin qui evidenziate non devono certamente oscurare le **positive esperienze di alcuni tra i FPI più consolidati**, che hanno invece percorso con decisione la strada dell'innovazione e dato seguito con costanza alle indicazioni del Legislatore in merito all'assolvimento di funzioni solidaristiche, tenendo al contempo fermo il timone sull'obiettivo primario della formazione dei lavoratori e dell'innovazione nelle imprese. Dall'altro, **bisognerà interrogarsi sui nuovi equilibri legati alla rinnovata concorrenza tra attore pubblico e FPI nella gestione delle risorse derivanti dal contributo integrativo della legge 845/78** (l'art. 5 co 2 dello schema di decreto prevede che le risorse versate all'INPS e NON assegnate ai FPI vengano dirottate sui bacini di finanziamento dell'**ANPAL**, al quale è attribuito anche il **potere di vigilanza sui FPI stessi**).

Lilli Casano

ADAPT Research Fellow

@lillicasano

Scarica il pdf