

I Fondi Paritetici Interprofessionali e i percorsi di riqualificazione professionale: Spagna e Italia a confronto

di Tiziana Valeriana de Virgilio

I Fondi Paritetici Interprofessionali, quali organismi di natura associativa promossi dalle Parti Sociali attraverso Accordi Interconfederali stipulati anche con le Organizzazioni Sindacali e con le Regioni e le Province costituiscono senza dubbio una grande leva occupazionale e di competitività per le imprese. Scopo essenziale dei Fondi è quello di promuovere e garantire la formazione e la riqualificazione professionale dei lavoratori, in modo da incoraggiare la competitività delle imprese, attraverso il finanziamento di piani formativi, concordati con le Parti Sociali.

La costituzione dei fondi si colloca nell'ambito della politica formativa del Fondo Sociale Europeo, cui è seguita all'emanazione dell'articolo 118 della Legge n. 388/2000 (Finanziaria 2001), integrato successivamente dall'articolo 48 della Legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003), che ha progressivamente introdotto nel nostro sistema una nuova concezione della formazione professionale. Le finalità di quest'ultima non si limitano più al mero ingresso del soggetto nel mercato del lavoro, ma si snodano attraverso tutto il suo percorso di crescita professionale e mirano a contemperare esigenze economiche e sociali di imprese e lavoratori. Le stesse Linee guida del 2010 per la formazione hanno confermato che tra gli obiettivi primari dei Fondi vi è la riqualificazione professionale dei lavoratori. A tale scopo, è previsto l'utilizzo di accordi di formazione-lavoro per il rientro anticipato dei cassaintegrati, il finanziamento di programmi per la formazione continua dei lavoratori sottoposti a procedure di mobilità nel corso del 2010 e per coloro i quali siano assunti nello stesso anno, nonché l'individuazione di punti di informazione ed orientamento, previa accordi nell'ambito della bilateralità e dei servizi competenti al lavoro. Inoltre, il programma di riqualificazione professionale viene completato dalla possibilità di utilizzare il contratto di inserimento, ricalibrandolo per le esigenze degli *over 50*, nonché di tirocini formativi aziendali ed impiego di lavoratori inattivi presso contesti tecnico-professionali, previa adeguata formazione. Dunque, si può senz'altro affermare che il programma approntato dalle Linee guida abbia quale obiettivo importante la valorizzazione dei percorsi formativi individuali, in un'ottica di *lifelong learning* del lavoratore, il quale dovrebbe essere accompagnato e seguito durante tutto la propria vita lavorativa, soprattutto nei periodi in cui urge un sostegno maggiore, cioè quelli di non occupazione o di transizione da un lavoro a un altro.

In tale ottica, appare importante la previsione sia di percorsi formativi indirizzati all'aggiornamento delle competenze professionali, in aderenza alle richieste aziendali, ma anche un servizio di orientamento, ispirato ai *Centre et Points Information Conseil (PIC)* francesi, che in accordo con gli enti bilaterali ed i servizi competenti per il lavoro possano fungere da sostegno per il reinserimento lavorativo. Per quanto concerne l'utilizzo dei Fondi Interprofessionali a tal proposito, è opportuno segnalare che, il rapporto ISFOL 2010 sulla formazione continua, ha segnalato il ruolo importante che essi hanno avuto, quale mezzo di sostegno per i lavoratori cassintegrati e per i giovani disoccupati. Infatti, i Decreti n. 40/2007 e 320/2009, attuativi della Legge n. 236/1993, nonché la Legge n. 2/2009 hanno previsto *voucher* individuali da destinare a soggetti con oltre 45 anni,

nonché a coloro i quali abbiano un titolo di studio pari o superiore alla licenza elementare, per i giovani disoccupati con contratto non rinnovato al 31 dicembre 2009 al fine di operare un reinserimento in azienda e sostenere il reddito ed infine per la formazione e lo sviluppo dell'autoimprenditorialità. Tali misure sono ulteriormente rafforzate dal Decreto di ripartizione delle risorse del 2010, in attuazione della Legge n. 53/2000, con il quale sono stati distribuiti circa 30 milioni di euro tra Regioni e Province per l'attuazione dei programmi di riqualificazione professionale aziendale e territoriale.

Sul fronte delle categorie lavorative ad alto rischio, merita poi menzione il piano di occupazione e potenziamento degli ammortizzatori sociali, con cui a fine sperimentale si stabilisce il reinserimento dei lavoratori cassintegrati tramite percorsi formativi e di riqualificazione. Esso è specificatamente rivolto a: lavoratori sottoposti a trattamento di integrazione salariale ordinario o straordinario, che fruiscono di contratti di solidarietà, ovvero in cassa integrazione in deroga, ovvero lavoratori sospesi per crisi aziendale, nel caso in cui non siano applicabili le misure per i dipendenti ex articolo 19 del Decreto legislativo n. 185/2008, convertito in Legge n. 2/2009 e successive modifiche. Obiettivi primari di tali interventi sono la promozione della cultura della formazione continua, quale mezzo di sostegno al lavoro ed il mantenimento del legame imprescindibile tra il lavoratore, benché sospeso, e l'impresa al fine di consentire un pronto reinserimento nel contesto produttivo.

Il quadro testé evidenziato presenta sicuramente dei profili d'innovazione e di apertura verso un sistema della formazione continua che sia un reale sostegno per tutti i lavoratori, anche e soprattutto coloro i quali si trovino in una condizione di sospensione temporanea o di lungo periodo dal mercato del lavoro. Tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare quali possano essere i profili di criticità che sia possano manifestare nel sistema dei Fondi interprofessionali.

Innanzitutto, molto spesso sia i lavoratori che gli imprenditori mal percepiscono l'obbligatorietà dei prelievi sui contributi previdenziali INPS, in quanto vengono assimilati come un carico fiscale addizionale e dagli altri come un peso per la competitività aziendale. Vi è poi da considerare che l'accesso ai benefici che i fondi comportano spesso difficoltà per le PMI che sono penalizzate sia sul fronte dell'informazione che dell'attenzione specifica nei loro confronti. Inoltre, non bisogna sottovalutare l'impatto che il carico amministrativo e burocratico possiede sia per la gestione che per l'utilizzo dei fondi, nonché le condotte non conformi e spesso inerti delle imprese, che costituiscono carattere disincentivante per l'uso degli stessi. Infine, non può essere sottaciuto il dubbio, più volte espresso da molti, circa l'orientamento dei percorsi formativi, che inevitabilmente risulta in gran parte dettato dalle esigenze settoriali delle imprese, che prevalgono sulle competenze trasversali, e che nell'ambito di una strategia per la riconversione e riqualificazione professionale, potrebbe essere determinante nell'indirizzare i lavoratori, limitando se non scemando grandemente la propria autonomia in tal senso.

A tal fine, appare apprezzabile l'attività di monitoraggio e di valutazione predisposta dall'articolo 48 della Legge n. 289/2002 svolta dal Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali, che ha il compito di verificare le attività finanziate e di valutarne gli esiti. Obiettivo focale è, dunque, non solo la predisposizione degli strumenti per attuare la formazione continua, ma anche verificare che sussistano le condizioni per la valorizzazione delle misure adottate.

Il sistema dei Fondi Interprofessionali può costituire un valido ed efficace sistema di valorizzazione del capitale umano e di impiego della forza-lavoro, ma ciò non può avvenire senza una scelta politica e delle Parti sociali che puntino fortemente su tale elemento.

Tale asserto sembra essere stato già da tempo recepito nel sistema spagnolo, che da anni investe in formazione ed in specie in formazione continua, i cui primi Accordi Nazionali in merito risalgono al 1992, con il coinvolgimento delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali più rappresentative e di concerto con il Governo. Punto focale della normativa è un'accorta utilizzazione delle risorse pubbliche, a partire dall'FSE, nonché di quelle derivanti dallo 0,70% del monte salari destinato a tale scopo. Ciò che emerge dal quadro spagnolo è l'intento di coniugare le necessità di formazione e riqualificazione dei lavoratori, con un sostegno ai datori, attraverso un sistema combinato di

strumenti ed incentivi fiscali e contributivi per le aziende, che promuovano piani formativi e di adeguamento professionale. Il sistema di istruzione spagnolo ha subito varie riforme negli ultimi anni, l'ultima risalente al 2004 con il R.D. n. 1046, entrato in vigore nel 2006, in cui è stata istituita la Fondazione Tripartita della formazione, oggi Fondazione Statale per la formazione, nella quale il ruolo del Governo è stato rafforzato, con il diretto coinvolgimento del Ministero del Lavoro, ma anche delle Regioni. Formazione iniziale, occupazionale e continua sono i tre sottosistemi della formazione, dei quali quest'ultima si caratterizza per il forte nesso con i piani di programmazione dei piani formativi, affidati al decentramento delle autonomie locali. Qui vi è un primo elemento distintivo rispetto all'esperienza italiana di avvio dei Fondi, che fin'ora è stata ancora troppo centralizzata e settoriale. Ulteriore dato distintivo sta nel fatto che con la riforma del 2004 sono stati apportati diversi cambiamenti, con l'introduzione di un sistema progressivo di sgravi ed incentivi per la formazione, tesi ad aiutare le piccole imprese, anche grazie a nuove modalità formative volte a coinvolgere tutti i lavoratori, compresi quelli del settore pubblico. Infatti, grazie ai programmi quadro, in Spagna possono accedere ai piani formativi sia i lavoratori delle aziende che versano le quote ai fondi sia quelli delle imprese che ancora non aderiscono ai fondi. Tale struttura nasce dalla volontà dei tre organi più rappresentativi, Ministero del Lavoro, organizzazioni datoriali e sindacali, che seppur presentano delle affinità con Fondimpresa, se ne differenzia poiché qui non è presente la bilateralità. Dal 2004 la Fondazione è anche affiancata da una Commissione statale per la formazione continua, formata da organizzazioni delle imprese e sindacali, dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali e dalle Comunità Autonome. In tal modo si è facilitato l'accesso ai fondi ed evitate le lungaggini burocratiche, in modo da concedere l'accesso a molte più imprese, anche quelle di piccole dimensioni. La nuova modalità di finanziamento della formazione introdotta in Spagna permette alle imprese di evitare il meccanismo più lento e complicato dei bandi ed inoltre introduce un sistema di calcolo del credito per la formazione che consente anche alle piccolissime imprese di ottenere risorse che permettono di finanziare l'attività formativa per un proprio dipendente.

Ulteriore punto di forza del sistema spagnolo è rappresentato dalla possibilità di accesso alla formazione in via prioritaria, per alcuni gruppi di lavoratori, ovvero appartenenti ad imprese con meno di 50 dipendenti, donne, portatori di handicap, con età superiore a 45 anni e non qualificati. Siamo nell'ambito di quelle categorie "a rischio" per le quali necessitano strumenti di riqualificazione e reinserimento nel mercato del lavoro. A tale scopo sono state predisposte tre tipi di iniziative azionabili: Azioni di formazione continua, i Programmi quadro e le Azioni complementari e di accompagnamento alla formazione. Le risorse di cui dispone l'impresa per finanziare la formazione vengono indicate sotto il nome di "Credito per la formazione continua". I programmi quadro per la formazione dei lavoratori sono finanziati dall'INEM (Istituto Nazionale del Lavoro) se rispondenti ad alcuni tipi di Piani Formativi come ad esempio: piani intersettoriali, rivolti alle imprese o alle organizzazioni sindacali intersettoriali più rappresentative a livello statale, qualora il programma-quadro riguardi l'intero territorio di due o più Comunità Autonome, ovvero piani di formazione continua tutelati dalla contrattazione collettiva settoriale di ambito statale, mediante la realizzazione di azioni formative di interesse generale per un settore di produzione o con il fine di soddisfare esigenze specifiche di formazione continua, a condizione che tali azioni riguardino un ambito superiore a una sola Comunità Autonoma. Le Azioni complementari e di accompagnamento alla formazione hanno lo scopo di realizzare ricerche al fine di anticipare i cambiamenti, analizzare dati, qualificare lavoratori, determinare le esigenze di formazione per un maggiore progresso economico a livello generale.

Il quadro d'intervento esposto ha condotto ad un incremento rilevante dei lavoratori formati, che dopo la riforma del 2004 sono oltre 1.700.000 ed anche le risorse economiche impegnate sono aumentate, infatti il 57% di esse è stato destinato ai Piani di formazione di domanda (nel caso di *Convocatorias* de domanda, e quindi di progetti presentati dalle imprese) e il 40% ai Piani di offerta (nel caso di *Convocatorias de oferta* e, quindi, di progetti presentati da Parti Sociali, Enti bilaterali, Federazioni di cooperative).

L'analisi della normativa spagnola presenta le potenzialità dello strumento dei Fondi Paritetici Interprofessionali nell'ambito delle politiche attive per la formazione continua e la professionalizzazione della forza lavoro, con inevitabili ripercussioni positive anche nella garanzia dell'occupazione nel lungo periodo. Ciò che emerge dall'esperienza spagnola è anche la necessità che l'intervento pubblico sia presente ed attivo in tutte le fasi della formazione, al fine di garantire un uso responsabile e delle risorse disponibili, ma senza un'eccessiva centralizzazione delle attività, valorizzando le autonomie locali che possono interagire con le peculiarità del territorio. Inoltre, appare opportuna l'estensione dell'applicazione dei piani formativi a tutti i lavoratori, finanche alle imprese che non possiedono le risorse sufficienti per usufruire dei fondi ed in tal caso diviene determinate l'intervento di sostegno statale. Tuttavia a tale scopo sarebbe auspicabile un rafforzamento dell'impegno a favore del finanziamento dei fondi, tenendo presente che allo stato attuale, l'Italia si colloca tra gli ultimi Paesi europei per il volume delle risorse investite. Difatti, se come visto in Spagna i contributi di contingenza versati dalle imprese ammontano allo 0,70% del monte salari lordo, in Francia quest'ultimo è pari all'1,6% e le ripercussioni positive in termini di qualità dei percorsi formativi ne è direttamente proporzionale. Di conseguenza, laddove si disponesse di risorse più cospicue, sarebbe possibile intervenire con una programmazione mirata anche a sostegno delle categorie di lavoratori particolarmente a rischio, che necessitano di una pronta riqualificazione e reinserimento nel mercato del lavoro.

L'analisi comparata esposta pone in risalto le grandi potenzialità dello strumento dei Fondi paritetici interprofessionali, quale leva occupazionale e di competitività ma anche la necessità che vi sia costantemente il sostegno statale in tutte le fasi operative che li concernano, al fine di intervenire sia *ex ante* nella rilevazione dei fabbisogni, quanto *in itinere* ed *ex post* per la verifica delle modalità di attuazione dei percorsi formativi e della loro efficacia nella qualificazione e riqualificazione dei lavoratori. Alla luce di quanto detto appare senz'altro auspicabile l'impiego rafforzato ed adeguatamente regolamentato di questa importante risorsa, poiché investire in formazione vuol dire investire nel futuro, in un'ottica di competitività sostenibile e formazione continua.

Tiziana Valeriana de Virgilio

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro

Adapt – CQIA

Università degli Studi di Bergamo