

I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua: natura, funzioni e scenari evolutivi

di Michele Squeglia

Nel nostro ordinamento esiste un'eterogenea gamma di soggetti bilaterali che spiegano funzioni e compiti dissimili e che presentano una natura contrattuale. Gli esempi sono manifesti e attengono, ad esempio, agli enti bilaterali, agli osservatori paritetici aziendali sull'andamento occupazionale, agli osservatori paritetici sulla contrattazione territoriale, alle commissioni paritetiche sulle pari opportunità, all'osservatorio nazionale bilaterale sui fondi pensione del pubblico impiego e, andando a ritroso nel tempo, ai comitati consultivi paritetici, istituiti dal Protocollo IRI del 16 luglio 1986, con compiti segnatamente consultivi e d'informazione.

Un'esperienza, quella della bilateralità, che è espressione di un modello di relazioni sindacali ispirato alla tradizione anglosassone, e che è frutto della contrattazione collettiva, pianificata e scandita nei tempi, nelle regole, nelle materie e negli attori. Anche i Fondi interprofessionali, nella nuova versione proposta dall'art. 118, 1° comma della l. n. 23 dicembre 2000, n. 388, valorizzano, nel campo della formazione continua, il bilateralismo sindacale. Essi hanno origine dalla necessità che i processi di cambiamento che stanno attraversando molte imprese, caratterizzati dalla graduale assimilazione di nuovi modelli gestionali, siano accompagnati e sostenuti da un investimento in formazione. Sotto questo profilo, il bilateralismo si presenta segnatamente idoneo "a leggere i bisogni formativi espressi dal sistema delle imprese e dai lavoratori" nonché "capace di attuare procedure più agili e tempestive di impiego delle risorse" (TURSI E VARESI, 2010, 128-129). D'altronde, per governare in modo efficace le attività di formazione, è necessario muovere da un'analisi approfondita dei fabbisogni, dalla quale possano erompere le indicazioni per pianificare gli interventi; formulare un piano complessivo delle attività che individui, per le diverse unità organizzative, contenuti, approcci e modalità degli interventi formativi e di addestramento; garantire la gestione dell'intervento; progettare e programmare gli interventi specifici, realizzando le condizioni ottimali per l'apprendimento e il coinvolgimento dei partecipanti; valutare i risultati conseguiti e l'impatto delle attività realizzate, soprattutto riguardo all'apprendimento, all'adeguatezza dei contenuti formativi rispetto ai fabbisogni, all'effettivo arricchimento professionale del personale direttamente coinvolto. Allora, chi meglio dei Fondi interprofessionali, quali soggetti qualificati e specializzati, possono adempiere questi compiti? Chi meglio di soggetti che si presentano espressione e volontà dell'autonomia collettiva può rispondere alle istanze più attigue all'impresa?

Peraltro, anche le perplessità legate alla disomogeneità degli interventi formativi tra i diversi Fondi, paiono ora scongiurati a seguito della recente sottoscrizione tra Governo, Regioni e Province autonome e parti sociali delle linee guida del febbraio del 2010 che "promuovono un'idea di formazione che sposa le indicazioni della Commissione europea e della sua Agenzia per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) che incentivano gli investimenti nello sviluppo delle competenze per il mercato del lavoro" (BELLEZZA E RUSTICO, 2010).

Si è detto che i Fondi interprofessionali si presentano quale volontà dell'autonomia collettiva. In specie, essa è sancita da un accordo interconfederale stipulato tra le organizzazioni maggiormente

rappresentative a livello nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori. Al medesimo accordo è devoluto anche il compito di definire obiettivi e finalità nonché di predisporre lo statuto e il regolamento di funzionamento del Fondo. Ebbene, sono gli accordi interconfederali –prima ancora degli statuti e dei regolamenti- a definire la struttura giuridica fondamentale dei Fondi paritetici interprofessionali. Essi si presentano, al pari degli enti bilaterali, “di derivazione contrattuale, ed essendo perciò contrattualmente obbligatori per le aziende, di fatto, almeno in prima battuta, appare circoscritta alle aziende iscritte alle parti datoriali stipulanti” (MARTINENGO, 2003, 180).

Per convincersene, basta riflettere sull’esperienza dei fondi di previdenza complementare c.d. chiusi (o negoziali) di cui al d.lgs. n. 252/2005. In quella sede si sostiene che “il rilievo collettivo della forma pensionistica privata costituisce una caratteristica tipica della previdenza complementare” (TREU, 1994, 66), sebbene si presenti funzionalizzata”: vale a dire, tutte le sue norme imperative hanno portata vincolistica, almeno parzialmente, nei confronti dell’autonomia privata (TURSI, 2001, 30-31).

La prospettiva di analisi appena illustrata presenta tutte le difficoltà aggiuntive che derivano dall’aver come sfondo una tematica, quella della contrattazione collettiva, a sua volta densa di nodi teorici tuttora irrisolti, che non smette, ancora oggi, di essere ridiscussa *ab imis*.

Una natura, quella dei Fondi interprofessionali, che rimane collettiva (e privatistica) anche quando per legge sono devoluti ad essi lo svolgimento di funzioni o “compiti di natura pubblicistica” (BIAGI E TIRABOSCHI, 2004, 319) ovvero qualora il legislatore subordini la prestazione alla condizione del versamento della relativa contribuzione. Così, la destinazione del contributo ai Fondi interprofessionali, istituito dall’art. 25, comma 4, della l. n. 845/1978, pari allo 0,30 per cento della retribuzione per ciascun lavoratore, sebbene ne condizioni l’efficacia e, in specie il finanziamento, in tutto in parte, dei piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali, concordati tra le parti sociali, non deve essere letta come elemento che non depone a favore della loro natura contrattuale.

E’ pur vero che secondo alcuni commentatori è tale imposizione che fa dubitare sulla natura privatistica dei Fondi, poiché a fronte dell’obbligatorietà del versamento del contributo, il datore di lavoro inadempiente sarebbe tenuto alla corresponsione, oltre dell’omessa contribuzione, anche delle relative sanzioni. Tuttavia, una tale lettura trascura di considerare un aspetto, a nostro avviso, non secondario: l’impresa effettua il versamento del contributo non per associarsi al Fondo interprofessionale bensì per beneficiare dell’eventuale fruizione di servizi e prestazioni. Anzi, *a fortiori*, tale elemento prova che la natura giuridica dei Fondi è questione diversa dalla disciplina delle funzioni ad essi devolute.

E in quanto atto di autonomia privata collettiva, il Fondo conserva la natura privatistica, anche quando la legge ne subordina l’operatività e l’efficacia con disposizioni di legge. Si pensi alle norme che impongono il rilascio dell’autorizzazione da parte del Ministero del lavoro, ai fini dell’attivazione dei Fondi, ovvero a quelle sulla vigilanza e sul monitoraggio della gestione da parte degli organi ministeriali con conseguente sospensione o commissariamento in caso di grave irregolarità o inadempimento. Ma anche in questi casi il forte potere di controllo sull’attività dei Fondi e sul corretto utilizzo dei finanziamenti da parte dell’autorità pubblica non pare essere di ostacolo alla natura meramente privatistica e contrattuale. Neppure possono sussistere perplessità sulla libertà della forma organizzativa da essi prescelta, in quanto espressione della libertà di organizzazione sindacale *ex art. 39, Cost.* Difatti, è il contratto collettivo (*rectius*, l’accordo interconfederale) a stabilire in merito alla sua istituzione: come soggetto giuridico di natura associativa (*ex art. 36, c.c.*) o come soggetto dotato di personalità giuridica concessa con decreto del Ministero del lavoro (artt. 1 e 9, D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361). Essi si pongono come soggetti giuridici autonomi, in composizione paritetica tra le parti sociali, rispetto alle parti stesse che lo compongono - mutuando l’espressione riferita dalla dottrina per gli enti bilaterali, essi si presentano come “associazione di associazioni” (ICHINO, 1994, 3421).

Ad ogni modo, si tratta di una scelta a cui è subordinata il rilascio dell’autorizzazione ministeriale: ne consegue che poiché l’autorizzazione non può essere ottenuta da un Fondo privo delle forme

giuridiche di cui all'art. 118, comma 6, l. n. 388/2000, come modificato dall'art. 48, l. n. 289/2002, non sono ammessi fondi interprofessionali diversi da quelli delineati dall'art. 118, l. n. 388/2000. Semmai, ma senza alterare i termini del ragionamento fin qui condotto, si potrebbe opinare che la disciplina legislativa, all'uopo predisposta per i Fondi interprofessionali, sia di tipo non vincolistica ma abbia carattere promozionale, al pari di una legislazione incentivante che, senza modificare il regime delle attività dei privati, ponga le condizioni affinché tali attività possano fruire di vantaggi socialmente ed economicamente rilevanti a tutela dell'interesse collettivo dell'occupazione. Se le considerazioni appena svolte sono fondate in ordine alla natura e alle funzioni, può convenirsi sull'assunto secondo il quale i Fondi interprofessionali mentre concorrono al miglioramento degli standards in materia di formazione continua in vista del fine di formulare un piano complessivo delle attività che individui, per le diverse unità organizzative ed aree professionali delle aziende, contenuti, approcci e modalità degli interventi formativi e di addestramento, essi restano regolati dall'autonomia privata, assoggettati al regime privatistico degli atti e quindi a limiti esterni del tutto simili a quello operanti nei confronti dell'autonomia privata. In sostanza, il legislatore scommette sull'adozione di strumenti privatistici e negoziali, anziché pubblicistici e normativi, favorendo un contesto normativo più idoneo a favorire la convergenza delle attività private insieme con quelle pubbliche.

Un modello che - impernandosi sulla maggiore efficienza dei meccanismi di regolazione negoziali - non si presenta serrato ma dischiuso allo svolgimento di funzioni anche diverse da quelle standard della formazione continua.

Ne è esempio la recente devoluzione ai Fondi interprofessionali, per effetto dell'art. 19, comma 7, d.l. n.185/2009 (ma anche i Fondi di cui all'art. 12, d.lgs. n. 276/2003), di "interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per l'anno 2009 volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratto di apprendistato o progetto, a rischio di perdita di posto di lavoro, ai sensi del regolamento CE n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008". Una previsione che contribuisce a realizzare un modello di ammortizzatori sociali misti con forme sempre più spinte di integrazione di risorse pubbliche e private allo scopo di "garantire, al momento, seppure con modalità non automatiche e nel limite delle risorse stanziare, una copertura di fatto universale nei confronti delle imprese e dei lavoratori" (TIRABOSCHI, SPATTINI, TSCHOLL, 2010, 114).

Sulla stessa lunghezza d'onda, il successivo art. 9, D.I. 19 maggio 2009 n. 46441 stabilisce che i trattamenti di sostegno del reddito di cui all'art. 19, comma 1, del d.l. n. 185/2008, conv. con modificazioni nella l. n. 2/2009, possono essere concessi unicamente alla presenza di un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico dei Fondi interprofessionali per la formazione continua. In questi casi, l'INPS stipula con i Fondi interprofessionali apposite convenzioni. Gli accordi interconfederali e i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono la dotazione minima, per ogni lavoratore e per ogni settore o categoria produttiva, della contribuzione a carico di imprese e di lavoratori per far fronte alla quota integrativa di cui all'art. 19, comma 1, del d.l. n. 185/2008, conv. con modificazioni nella l. n. 2/2009. Dette indicazioni nazionali valgono per i territori che non abbiano già provveduto a determinare le risorse con specifica contrattazione collettiva. Gli accordi devono prevedere che la destinazione delle risorse sia prioritariamente orientata alla tutela delle sospensioni, non escludendo la possibilità di includere altre forme di tutela del reddito anche di lavoratori disoccupati.

Il recente accordo Stato-Regioni per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2011-2012 ha di recente prorogato quello in vigore per il 2009-2010 (v. anche nota Min. lav. e politiche sociali 20 aprile 2011).

Dunque, ai Fondi, oltre ad operare nel campo della formazione continua allo scopo di garantire un importante investimento in risorse umane - in grado non solo di cooperare alla realizzazione di una parità delle condizioni nell'accesso al mercato del lavoro, ma anche di fornire ai soggetti mezzi adeguati per cogliere le opportunità occupazionali esistenti - si devolve anche un ulteriore compito,

in ordine al quale si ripropone il tema, analizzato in dottrina per gli enti bilaterali e che può essere in questa sede riproposto, secondo cui il diritto alla prestazione, prevista dal sistema generale, discende da un meccanismo che, come si visto, costituisce espressione dell'autonomia collettiva e che potrebbe a rigore anche non attivarsi (LISO, 2009, 36).

A ben vedere, poi i Fondi interprofessionali neppure soggiacciono alla regola, stante la modifica operata dall'art. 9, della legge 9 aprile 2009, n. 33 all'art. 19, comma 1 bis, d.l. n. 185/2008, riferita ai soli enti bilaterali, secondo la quale "fermo restando che, nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo degli enti bilaterali, i predetti periodi di tutela si considerano esauriti e i lavoratori accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente".

Ciò confermerebbe l'impostazione (LISO, 2009, 37) secondo la quale si manifesterebbe una evidente disparità nei confronti di quei lavoratori dipendenti, i cui datori di lavoro non ritenendosi vincolati alla destinazione delle risorse al Fondo interprofessionale prescelto e, dunque non aderendovi, si astengono dal versare la contribuzione per far fronte alla quota integrativa di cui all'art. 19, comma 1, del d.l. n. 185/2008.

Tuttavia, quella dei Fondi interprofessionali, oltre ad operare nei limiti delle risorse disponibili, è un'opzione la cui scelta, oltre a presentarsi come sussidiaria, è da intendersi in chiave di alternative rispetto alle altre individuate dal legislatore, sicché la finalità parrebbe essere quella di contribuire ad ampliare significativamente l'offerta disponibile. Del resto, tale disciplina rivela tratti inequivocabili della politica del diritto che caratterizza i più recenti interventi legislativi in materia di lavoro e di sicurezza sociale: ancora una volta, il richiamo è alla previdenza complementare laddove l'art. 14, d.lgs. n. 252/2005, *lett. b*) prevede la possibilità di riscatto parziale della posizione individuale maturata presso il fondo pensione, nella misura del 50 per cento, nei casi di cessazione dell'attività lavorativa che comporti l'inoccupazione per un periodo di tempo non inferiore a dodici e non superiore a quarantotto mesi, ovvero in caso di ricorso da parte del datore di lavoro a procedure di mobilità, cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria. Si tratta di un'istanza di metodo, prima ancora che di merito, consistente nell'assumere come strategica, ai fini del sostegno del reddito e dell'occupazione, l'adozione di strumenti privatistici, siano essi Fondi interprofessionali, siano essi fondi pensione negoziali (o chiusi). Fermo restando che qualora non sia possibile ricorrervi ai Fondi paritetici interprofessionali, rimarranno legittime le altre opzioni: in prima battuta, il ricorso agli enti bilaterali ovvero, in assenza di questi ultimi, l'accesso diretto ai trattamenti in deroga alla normativa vigente.

L'importanza della formazione continua induce a interrogarsi sull'opportunità di estendere la gamma degli interventi dei fondi interprofessionali e, in particolare, offrendo incentivi 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 di riferimento è l'art. 5, l. n. 53/2000 che disciplina la sospensione del rapporto di lavoro per congedi "non retribuiti" per la formazione per un periodo non superiore ad undici mesi, continuativo o frazionato, nell'arco dell'intera vita lavorativa a favore dei dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati, che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda o amministrazione.

Un periodo che si presenta non computabile nell'anzianità di servizio e che non è cumulabile con le ferie, con la malattia e con gli altri congedi e che può essere oggetto di riscatto del periodo ai fini pensionistici, ovvero di versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria.

Ai Fondi interprofessionali- previa statuizione della contrattazione collettiva a cui è riconosciuto un ruolo attivo e decisamente riconosciuto allo scopo di meglio delineare i confini operativi del congedo- potrebbe essere richiesto di rimborsare i costi sostenuti dai datori di lavoro che si facciano carico di sostenere gli attuali effetti negativi scaturenti dalla concessione di tali congedi. Difatti, allo stato attuale, presentandosi quali permessi "non retribuiti", il lavoratore dovrebbe provvedere o

direttamente a finanziarne l'onere oppure a richiedere all'impresa un'anticipazione del proprio trattamento di fine rapporto (SQUEGLIA, 2006, 236).

Per converso, l'intervento dei Fondi interprofessionali contribuirebbe ad assicurare, per un verso, effettività all'art. 5, l. n. 53/000, cui recenti studi statistici mostrano uno sviluppo limitato e, comunque oggettivamente, sconsigliato; per un altro verso, concorrerebbe a realizzare l'interesse del prestatore d'opera a migliorare la propria cultura e professionalità, non legandola alle scelte aziendali ma soprattutto a soddisfare quello che permane un interesse anche della collettività, costituzionalmente garantito.

Michele Squeglia

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Adapt - CQIA

Università degli studi di Bergamo