

Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015

Lilli Casano

Sommario: **1.** Le disposizioni del decreto che impattano sul sistema della formazione continua. – **2.** Fondi interprofessionali per la formazione continua. – **3.** Fondi bilaterali *ex decreto legislativo n. 276/2003*. – **4.** Validazione degli apprendimenti non formali e informali e certificazione delle competenze. – **5.** Conclusioni.

1. Le disposizioni del decreto che impattano sul sistema della formazione continua

Il presente contributo affronta il tema del rapporto tra il decreto legislativo n. 150/2015 e il sistema nazionale di formazione continua, con particolare riferimento, da un lato, al ruolo dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e dei fondi *ex articolo 12, decreto legislativo n. 276/2003*, e, dall’altro lato, al sistema informativo della formazione professionale, ai dispositivi di registrazione dei percorsi formativi ed al loro rapporto con il sistema nazionale di validazione degli apprendimenti non formali e informali e di certificazione delle competenze istituito dal decreto legislativo n. 13/2013 e ora in parte implementato dal decreto ministeriale 30 giugno 2015.

Tali due elementi (modello bilaterale della formazione continua e sistema efficiente di messa in trasparenza delle competenze) avrebbero dovuto rappresentare la frontiera dell’innovazione del modello italiano di formazione continua e, al tempo stesso, il cuore di un sistema moderno di politiche attive del lavoro. Tuttavia, come avremo modo di verificare, essi non appaiono adeguatamente valorizzati e integrati nell’impianto disegnato dal *Jobs Act*.

Sul primo versante, si registra una tendenza alla ri-centralizzazione e statalizzazione del sistema di formazione continua, accompagnata da

* Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bergamo.

una scarsa fiducia nel valore della formazione come sostegno nelle transizioni occupazionali, anche alla luce di un possibile dirottamento di risorse dai bacini di finanziamento della formazione continua alla dotazione finanziaria dell'ANPAL (articolo 5). Sul secondo versante, si registra una preoccupante assenza di collegamento tra le disposizioni del decreto riguardanti i servizi di politica attiva e l'ambizioso progetto di costruzione di un sistema nazionale di riconoscimento delle competenze, in attuazione del decreto n. 13/2013.

Nei paragrafi che seguono si tenterà di fare emergere tali aspetti, fornendo al contempo elementi utili all'interpretazione dei contenuti delle disposizioni in commento e alla comprensione delle ricadute pratico-operative di tali disposizioni.

2. Fondi interprofessionali per la formazione continua

Il decreto legislativo n. 150/2015, in particolare agli articoli 3, 9, 11, 15 e 17, contiene disposizioni importanti riguardanti i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (da ora in poi FPI).

I FPI sono stati istituiti dalla legge n. 388/2000, 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⁽¹⁾). 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'articolo 25 della legge n. 845/1978 (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 a cui non ha però fatto da *pendant* un consolidamento di tali strutture quale centro nevralgico di governo di un vero e proprio sistema della formazione continua. Da un lato, a causa della incapacità complessiva del modello di evolve-

(¹) Una prima raccolta sistematica di riflessioni e approfondimenti in L. RUSTICO, E. PISICCHIO (a cura di), *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, Bollettino speciale ADAPT, 15 dicembre 2011, n. 61, in collaborazione con fondo For.Te.

re 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 fabbisogni 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 del lavoro.

Segnali evidenti di una scarsa fiducia del legislatore nei FPI erano contenuti nella legge n. 92/2012, che non solo assegnava ad essi un ruolo marginale nel nascente sistema nazionale di apprendimento permanente, ma all’articolo 3 prevedeva addirittura la possibilità di far confluire i FPI nei fondi di solidarietà bilaterali per il sostegno al reddito, sviandone totalmente le finalità, dal finanziamento della formazione continua alle politiche passive⁽²⁾.

Tale sfiducia è riconfermata oggi da una serie di disposizioni evidentemente volte a ridurre l’autonomia dei FPI, sebbene nel decreto approvato e pubblicato in Gazzetta siano venuti meno alcuni elementi di forte centralismo che avevano sollevato un acceso dibattito. Si fa riferimento in particolare: al divieto, per i FPI, di finanziare interventi erogati da enti non accreditati all’albo nazionale, previsto dall’articolo 15, comma 4, dello *Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive*⁽³⁾; all’inclusione esplicita, ancora nel “vecchio” articolo 15 dello schema di decreto, comma 2, dei FPI e dei fondi bilaterali di cui all’articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003 tra i soggetti che beneficiano di contributi pubblici per la formazione⁽⁴⁾.

Tali previsioni sono scomparse nel testo definitivo a seguito delle forti polemiche sollevatesi, ma non si può certamente sostenere che ciò abbia definitivamente posto fine alla *querelle* relativa al ruolo, alle fun-

⁽²⁾ Vedi E. CARMINATI, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *I Fondi interprofessionali nel contesto della riforma*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012. Su caratteristiche, finalità e funzionamento dei fondi di solidarietà bilaterali, vedi ora il contributo di S. SPATTINI, *Le tutele sul mercato del lavoro: il sistema degli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la condizionalità*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, 408 ss.

⁽³⁾ Senato della Repubblica 16 giugno 2015, atto n. 177, in *bollettinoadapt.it*, sezione *Jobs Act: normativa e documentazione di riferimento*.

⁽⁴⁾ Per una ricostruzione delle criticità sollevate da tali disposizioni e del dibattito sollevatosi si rimanda a L. CASANO, *Jobs Act e Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua*, in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 25.

zioni, alle prerogative ed alla natura dei FPI (e in particolare delle risorse da essi amministrate), a maggior ragione in seguito alla recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 01923/2015), che depone a favore di una qualificazione delle risorse gestite dai FPI come pubbliche⁽⁵⁾. Particolarmente rilevante ai fini degli aspetti qui trattati l'affermazione del Consiglio di Stato per cui: «Ad avviso del Collegio il carattere oggettivamente incisivo e penetrante dei poteri di controllo ministeriali corrobora la funzionalizzazione dell'attività svolta – e quindi anche delle procedure seguite – dai fondi paritetici in relazione all'interesse pubblico».

Il prudenziiale passo indietro fatto dal Governo nel modificare l'articolo 15 dello schema di decreto appare ora incoerente con tali indirizzi, lad dove le disposizioni contenute originariamente nello schema di decreto andavano esattamente nella direzione della sentenza del Consiglio di Stato. Il “vecchio” articolo 15, includendo *tout court* «i finanziamenti da parte dei fondi interprofessionali e dei Fondi bilaterali ex art. 12 d. lgs. 276/2003» nella categoria dei contributi pubblici per la formazione, aveva infatti il chiaro obiettivo di attrarre nell'orbita di controllo dell'attore pubblico le risorse gestite dai FPI e, più in generale, l'affermazione di un effettivo potere di indirizzo, controllo e vigilanza da parte del Ministero.

Non sembra, ad ogni modo, che il cambio di rotta impresso con la modifica dell'articolo 15 basti a ritenere poco incisivo l'intervento del legislatore: 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 incidrà sulle modalità di programmazione delle attività dei FPI riducendo lo spazio fino ad oggi riservato all'iniziativa delle parti sociali. D'altra parte, l'articolo 5, comma 2, del decreto prevede che le risorse versate all'Inps e non assegnate ai FPI vengano dirottate sui bacini di finanziamento dell'ANPAL, il che potrebbe prefigurare una rinnovata concorrenza tra attore pubblico e FPI nella gestione delle risorse derivanti dal contributo integrativo della legge n. 845/1978.

Resta sempre, infine, a testimonianza delle intenzioni del legislatore, la previsione di cui all'articolo 15, comma 1, secondo cui i fondi interpro-

⁽⁵⁾ Per una disamina delle argomentazioni contenute nella sentenza cfr. L. CASANO, *Fondi interprofessionali e politiche attive: marcia indietro del Governo, brusca frenata del Consiglio di Stato*, in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 36.

fessionali per la formazione continua sono chiamati a cooperare con l'ANPAL per la costruzione di un sistema informativo della formazione professionale, ove siano registrati i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche. Non è, in definitiva, del tutto scomparso il collegamento tra FPI e formazione professionale finanziata (in tutto o in parte) da risorse pubbliche.

I FPI sono chiamati a contribuire anche al rafforzamento dei meccanismi di condizionalità nelle prestazioni relative ai beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. L'articolo 22, comma 2, prevede, infatti, che allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio, il patto di servizio personalizzato possa essere stipulato sentito il datore di lavoro e con "l'eventuale concorso" dei fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388/2000.

Nell'ambito di tale patto, il lavoratore può essere avviato alle attività di cui all'articolo 20, comma 3, lettere *a* e *b*, ovvero alle attività socialmente utili di cui all'articolo 26, comma 1, del presente decreto. Le attività di cui all'articolo 20 cui si fa qui riferimento sono in particolare:

- a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del *curriculum vitae* e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento;
- b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione.

Resta esclusa la formulazione di una congrua offerta di lavoro (terza ipotesi contemplata all'articolo 20, comma 3, lettera *c*, tra le attività che possono essere inserite nel patto di servizio).

Tali disposizioni conferiscono, dunque, anche ai FPI un importante ruolo di gestione delle politiche attive e non più esclusivamente di amministrazione ed erogazione di risorse per la realizzazione di interventi formativi. Se l'allargamento dell'ambito di attività dei FPI al finanziamento di interventi di riqualificazione di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali non è una novità, ciò che appare nuovo è il ruolo che il decreto sembra assegnare ai FPI in relazione alla stesura del patto di servizio. In quanto parte integrante della rete dei servizi per il lavoro, i FPI sarebbero così chiamati ad affiancare i servizi pubblici per l'impiego nella erogazione di servizi propedeutici alla eventuale azione

di riqualificazione, limitatamente ai beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro.

È uno scenario, però, che trova totalmente impreparati la maggior parte dei FPI che spesso non hanno strutture organizzative idonee, né una tradizione di cooperazione strutturata con i servizi pubblici per l'impiego. La disposizione appare, ad ogni modo, chiara, nel riferirsi ad un concorso dei FPI nella stipula del patto di servizio «allo scopo di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio» (articolo 22, comma 2): a cambiare non sarebbe quindi la possibile destinazione delle risorse, ma il ventaglio di attività che i FPI sono chiamati a portare avanti in uno scenario di integrazione tra la loro azione e quella del sistema dei servizi per l'impiego.

3. Fondi bilaterali *ex decreto legislativo n. 276/2003*

Al pari dei FPI, anche i fondi bilaterali di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003 sono chiamati a concorrere alla rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, di cui all'articolo 1 del decreto in commento, di cui costituiscono parte integrante. Il riferimento è, in particolare, a Forma.Temp, fondo bilaterale per la formazione del comparto delle agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione e per i lavoratori in somministrazione, che ha l'obiettivo di finanziare:

- a) interventi di formazione e riqualificazione professionale, nonché misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, dei lavoratori che abbiano svolto in precedenza missioni di lavoro in somministrazione in forza di contratti a tempo determinato e, limitatamente agli interventi formativi, dei potenziali candidati a una missione;
- b) iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori;
- c) iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti;
- d) iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni;

e) iniziative per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato;

f) attività assegnate al fondo da contratti ed accordi collettivi, utilizzando risorse disponibili, diverse da quelle derivanti dal contributo di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003.

Rientra negli scopi del fondo anche quanto previsto dall'articolo 3, commi 14 e seguenti, della legge n. 92/2012, in materia di tutela del reddito attraverso la costituzione di un fondo di solidarietà. A tal fine, in applicazione di quanto previsto dagli accordi tra le parti sociali in materia, al fondo di solidarietà viene destinata una parte delle risorse afferenti a Forma.Temp in favore dei lavoratori per i casi di:

- a) riduzione o sospensione della prestazione lavorativa in connessione con il ricorso da parte dell'impresa utilizzatrice ad un ammortizzatore sociale, in particolare CIG;
- b) cessazione dell'attività lavorativa;
- c) altre misure successivamente decise dalle parti.

Quale parte integrante della rete nazionale dei servizi di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 150/2015, sopra citato, il fondo è chiamato a promuovere «l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione» (articolo 1, comma 3). Secondo quanto stabilito dall'articolo 3, comma 2, lettera c, del decreto, esso è soggetto al potere di indirizzo del Ministero del lavoro, elemento che si aggiunge a quanto già stabilito dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003, comma 5, in merito all'obbligo di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e al potere di vigilanza dello stesso Ministero sulla gestione dei fondi (sempre al Ministero compete l'approvazione del documento contenente le regole stabilite dal fondo per il versamento dei contributi e per la gestione, il controllo, la rendicontazione e il finanziamento degli interventi). A tal proposito, occorre precisare che il decreto legislativo n. 150/2015, all'articolo 9, comma 1, lettera n, rimette all'ANPAL la funzione di vigilanza tanto sul fondo Forma.Temp quanto sui FPI.

È lecito chiedersi – anche alla luce della sentenza del Consiglio di Stato richiamata nel paragrafo precedente – se le novità introdotte dal decreto in commento rendano plausibile l'ipotesi di una riconduzione dell'attività del fondo alla sfera pubblica, con particolare riferimento all'aumento del controllo dell'attore pubblico sulla attività del fondo, criterio che è stato dirimente nella pronuncia del Consiglio di Stato riguardante la natura delle risorse gestite dai fondi interprofessionali.

Occorre qui ricordare che il fondo Forma.Temp, accanto alle attività ordinarie, ha da sempre promosso diversi progetti sperimentali nel campo delle politiche attive⁽⁶⁾, impegno che a seguito della costituzione del fondo di solidarietà al suo interno risulta anticipatorio e coerente con la filosofia di fondo delle recenti riforme (fino allo stesso decreto in commento) che punta al collegamento tra politiche attive e passive.

Il fondo, inoltre, finanzia iniziative ordinarie delle APL in ambito di politiche attive (cosiddette PAL, orientamento, bilancio di competenze, accompagnamento al lavoro)⁽⁷⁾ in attuazione degli accordi stipulati dalle parti sociali in data 27 settembre 2013 e in data 27 gennaio e 7 aprile 2014, nei quali sono definiti principi, attività e modalità attuative. I destinatari di tali interventi sono:

- a) giovani privi di lavoro in età compresa tra i ventinove e i trentacinque anni;
- b) giovani con età inferiore ai ventinove anni ma privi di agevolazioni all'impiego;
- c) lavoratori "ex somministrati" con almeno quattro mesi di missione negli ultimi ventiquattro mesi;
- d) lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale, territoriale o settoriale per i quali è possibile avviare una "riqualificazione professionale" con indennità di frequenza ai corsi.

Ulteriori destinatari possono essere definiti sulla base di specifiche esigenze territoriali. Propedeutica all'attuazione di tali interventi è la stesura di un *Patto di servizio* tra destinatario e APL, che definisce l'inizio del percorso, le attività e i servizi erogati.

Anche su questo fronte, si registra una lettura parziale, da parte del legislatore, della realtà operativa e dei possibili sviluppi dell'azione dei fondi per la formazione. A fronte di tali elementi (sostanziale impegno del fondo sul fronte delle politiche attive e dell'inserimento di persone in cerca di lavoro; costituzione del fondo di solidarietà e quindi possibili sinergie tra interventi di politiche attive e passive) i fondi *ex articolo 12*, decreto legislativo n. 276/2003, non sono chiamati a concorrere al sistema di condizionalità per i percettori di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Ciò lascerebbe supporre che essi non possono concorrere alla attivazione di funzioni specialistiche legate alla stesura di patti di servizio, come invece si ritiene sia possibile per i FPI,

⁽⁶⁾ L. CASANO, *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile?*, Franco Angeli, 2013, 151-159.

⁽⁷⁾ Circ. 22 maggio 2014, prot. 438/14, *Dispositivo Forma.Temp di attuazione del CCNL della somministrazione sulle Politiche Attive del Lavoro*.

concorso che sarebbe stato invece coerente con le logiche di azione sopra richiamate e opportuno in vista della valorizzazione delle esperienze finora realizzate.

4. Validazione degli apprendimenti non formali e certificazione delle competenze

All'interno del decreto in commento – in particolare nelle disposizioni che configurano il sistema informativo attraverso cui sarà assicurato il coordinamento tra i diversi ambiti ed attori istituzionali del sistema nazionale delle politiche attive e passive (articoli 13, 14 e 15 del decreto n. 150/2015) e in quelle che definiscono i servizi e le misure di politica attiva (articolo 18) – non è presente alcun riferimento al sistema delle competenze in via di costituzione in attuazione del decreto legislativo n. 13/2013.

Si registra, cioè, una assenza di collegamento con gli strumenti messi a punto dal legislatore della riforma Fornero per gestire le transizioni occupazionali attraverso il valore d'uso delle competenze (sostanzialmente legato alla loro messa in trasparenza)⁽⁸⁾, elemento che appare cruciale per un ammodernamento del mercato del lavoro, in un'ottica di reale equilibrio tra sicurezza e flessibilità basata sul diritto all'apprendimento permanente⁽⁹⁾.

L'articolo 13, comma 2, prevede la messa a punto (in attesa di creare un sistema *informativo unico*) di un sistema informativo *unitario* delle politiche del lavoro che metterà in collegamento:

- a) il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, di cui all'articolo 4, comma 35, della legge n. 92/2012;
- b) l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297;

⁽⁸⁾ R. MAZZARELLA, *Il sistema delle competenze nei processi di innovazione delle politiche attive del lavoro: una ipotesi di lavoro per la ricomposizione del conflitto tra garanzie occupazionali ed esigenze di flessibilità*, in ISFOL, *XII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2010-2011*, 2012, 40-41.

⁽⁹⁾ B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, 1-134; S. CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013; U. MARGIOTTA, *Dal welfare al learnfare: verso un nuovo contratto sociale*, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *La formazione al centro dello sviluppo umano*, Giuffrè, 2013.

- c) i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, ivi incluse la scheda anagrafica e professionale, di cui al comma 3 dello stesso articolo;
- d) il sistema informativo della formazione professionale, di cui all'articolo 15 del decreto in commento.

Il comma 3 prevede che l'ANPAL definisca il modello di scheda anagrafica e professionale dei lavoratori, di cui all'articolo 1-*bis* del decreto legislativo n. 181/2000, unitamente alle modalità di interconnessione tra i centri per l'impiego e il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Il comma 5 affida poi, sempre all'ANPAL, il compito di definire apposite modalità di lettura delle informazioni veicolate all'interno del sistema informativo unitario, allo scopo di certificare i percorsi formativi seguiti e le esperienze lavorative effettuate dai lavoratori. Occorre fin da qui precisare che si fa riferimento, dunque, alla certificazione di percorsi formativi (ovvero alla attestazione della partecipazione a determinate attività formative) non alla certificazione delle competenze, funzione mai esplicitamente richiamata all'interno del decreto, come si argomenterà in seguito.

Le informazioni relative ai percorsi formativi ed alle esperienze lavorative confluiranno, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, nel fascicolo elettronico del lavoratore, che conterrà anche i dati relativi alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali. Il fascicolo sarà liberamente accessibile, a titolo gratuito, mediante metodi di lettura telematica, da parte dei singoli soggetti interessati.

Non tutte le esperienze formative, tuttavia, saranno registrate in tale fascicolo, ma solo quelle realizzate presso enti di formazione inseriti nell'albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale. L'articolo 15, comma 1, prevede infatti che, proprio al fine di realizzare il fascicolo elettronico del lavoratore di cui all'articolo 14, l'ANPAL gestisca l'albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle Regioni e Province autonome, definendo le procedure per il conferimento dei dati da parte di queste ultime. L'ANPAL realizzerà inoltre, in cooperazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'Isfol ed i fondi interprofessionali per la formazione continua, un sistema informativo della formazione professionale, ove siano registrati i percorsi formativi svolti dai soggetti residenti in Italia, finanziati in tutto o in parte con risorse pubbliche. Precisa, infine, l'articolo 15, comma 4, che

le disposizioni della legislazione vigente che si riferiscono alla registrazione dei dati all'interno del libretto formativo di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *i*, decreto legislativo n. 276/2003, sono da intendersi riferite al fascicolo elettronico del lavoratore di cui al presente articolo (che, di conseguenza, lo sostituisce).

Questo, dunque, il meccanismo di messa in trasparenza dei percorsi formativi e lavorativi dei lavoratori disposto dal decreto:

- l'ANPAL istituisce e gestisce un albo di enti di formazione professionale accreditati da Regioni e Province autonome;
- gli enti iscritti all'albo (e solo questi) comunicano all'ANPAL i dati relativi alle esperienze formative dei propri utenti;
- tali informazioni vengono canalizzate, attraverso procedure che saranno successivamente stabilite dall'ANPAL, verso i fascicoli elettronici delle singole persone, che sostituiranno il libretto formativo del cittadino diventando in tal modo l'unico supporto di registrazione delle esperienze formative dei cittadini.

Ricordiamo, però, che secondo quanto stabilito dal decreto, nel fascicolo elettronico saranno registrati solo i percorsi formativi, non le competenze sviluppate – cosa invece prevista dal libretto formativo, nella sezione 2⁽¹⁰⁾ – e solo ed esclusivamente i percorsi erogati da enti accreditati e inseriti nell'albo nazionale.

Nessun riferimento esiste, all'interno del decreto, alle modalità di registrazione, all'interno del fascicolo, dei percorsi formativi svolti presso enti non iscritti all'albo nazionale, né tantomeno alle modalità di registrazione di eventuali certificati di competenze maturate in contesti non formali e informali, acquisiti secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 13/2013 e ora dal decreto ministeriale 30 giugno 2015.

Emergono quindi due forti criticità. La prima è che il fascicolo elettronico nasce già come supporto informativo parziale in quanto in grado di registrare solo alcuni dei percorsi formativi realizzati dalle persone. A tal proposito, basti pensare alla grande polemica suscitata dall'obbligo, previsto nell'articolo 15 dello schema di decreto e poi eliminato nella versione definitiva, in capo ai FPI di assegnare risorse solo ad enti di formazione inseriti nell'albo nazionale. La certezza che ciò avrebbe tagliato fuori molti degli enti che erogano formazione finanziata dai FPI ha spinto gli stessi a opporsi fermamente ed il Governo a ritirare la previsione. Con il risultato che i FPI potranno continuare a finanziare interventi erogati da enti non inseriti nell'albo nazionale e quindi, stante

⁽¹⁰⁾ F. CAMPISI, E. PERULLI, M. SANTANICCHIA, *Il Libretto Formativo del Cittadino: il percorso finora compiuto e le prospettive*, Isfol, luglio 2009, 4.

quanto stabilito dagli attuali articoli 13, 14 e 15, buona parte della formazione finanziata dai FPI non verrà registrata nei fascicoli dei lavoratori interessati, con l'evidente paradosso derivante dal fatto che gli stessi FPI sono chiamati dall'articolo 15 a concorrere alla creazione del sistema informativo della formazione professionale.

La seconda criticità è, invece, relativa alla registrazione ed alla messa in trasparenza delle competenze (e non dei percorsi) certificate ai sensi del decreto legislativo n. 13/2013. Tale decreto prevede che siano oggetto di individuazione, validazione e certificazione le competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali o informali (articolo 3, comma 1) e definisce precisi standard di attestazione delle competenze, volti proprio ad assicurarne la trasparenza e la trasferibilità. In particolare, l'attestazione (articolo 6) dovrà contenere una serie determinata di elementi: 1) i dati anagrafici del destinatario; 2) i dati dell'ente pubblico titolare e dell'ente titolato ad erogare il servizio; 3) le competenze acquisite, indicando, per ciascuna di esse, almeno la denominazione, il repertorio e le qualificazioni di riferimento; 4) i dati relativi alle modalità di apprendimento e valutazione delle competenze. L'attestazione dovrà, infine, essere registrata sul libretto formativo del cittadino, ora sostituito dal fascicolo elettronico del lavoratore, senza che siano specificate le modalità con cui registrare in esso le competenze, e non i percorsi⁽¹¹⁾.

Il sistema qui descritto era poi collegato alla dorsale informativa di cui all'articolo 4, comma 51, della legge n. 92/2012, poi confluita nella Banca dati politiche attive e passive di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 76/2013, ora presumibilmente ricompresa nel sistema informativo *unitario* delle politiche del lavoro, secondo quanto stabilito dall'articolo 13, comma 2, lettera c, del decreto legislativo n. 150/2015. Non è chiaro, tuttavia, come avverrà il raccordo tra i due sistemi, stante la differenza nell'elemento minimo certificabile (le competenze, per il decreto legislativo n. 13/2013; il percorso formativo, per il decreto legislativo n. 150/2015). A mutare è la stessa logica della certificazione delle competenze, mentre sembra totalmente ignorato dal decreto in commento il complesso sistema in corso di realizzazione di validazione degli apprendimenti non formali e informali propedeutico alla messa in trasparenza di tutte le competenze maturate dalle persone, non solo in

⁽¹¹⁾ Una ricostruzione dell'impianto disegnato dal d.lgs. n. 13/2013 in L. CASANO, *Transizioni occupazionali e certificazione delle competenze*, in *Formazione Lavoro Persona*, 2014, n. 12, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Certificazione delle competenze*.

qualsiasi sede di apprendimento formale, ma anche informale e non formale.

Occorre ricordare che sull’impianto del decreto legislativo n. 13/2013 e dunque sulla “competenza” come unità minima certificabile è stata disegnata la disciplina della certificazione delle competenze nell’ambito dei percorsi di tirocinio ed apprendistato: stante l’assenza di riferimenti ad una eventuale registrazione delle competenze del fascicolo elettronico del lavoratore, occorrerà capire come far confluire le informazioni connesse alle competenze maturate durante percorsi di tirocinio o apprendistato nel sistema informativo (competenze non necessariamente maturate nell’ambito di un percorso formativo formale, erogato da un ente iscritto all’albo nazionale).

Il processo di attuazione del sistema di validazione degli apprendimenti non formali e informali e di certificazione delle competenze sembra procedere, dunque, parallelamente ma senza incontrarsi con il decreto in commento. Non che, nel caso dell’impianto *ex decreto legislativo n. 13/2013*, si possa parlare di un sistema compiuto: a fronte dell’imponente impegno sul piano istituzionale, e degli avanzamenti registrati sul fronte della correlazione delle qualifiche regionali ad un quadro nazionale (decreto ministeriale 30 giugno 2015 e intesa CSR 22 gennaio 2015, n. 8), molto lenti sono i progressi sul fronte dell’istituzione di sistemi di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze (al momento in cui si scrive solo cinque Regioni hanno sistemi funzionanti).

La mancanza di collegamento tra i due sistemi (sistema informativo della formazione professionale *ex decreto legislativo n. 150/2015* e sistema di certificazione delle competenze *ex decreto legislativo n. 13/2013*) sembra minare alla base l’efficacia di entrambi. Il complesso sistema delle politiche attive e passive che il decreto legislativo n. 150/2015 vorrebbe costruire non assorbe le funzioni presidiate dal decreto legislativo n. 13/2013, pur coinvolgendo un insieme di attori (centri per l’impiego, enti accreditati dalle Regioni ai servizi per il lavoro e per la formazione, soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, fondi interprofessionali e fondi bilaterali, camere di commercio, industria, artigianato, università, scuole) che include gli stessi attori a cui il decreto n. 13/2013 affida l’implementazione del sistema di validazione degli apprendimenti non formali e informali e certificazione delle competenze. Tali funzioni non entrano, dunque, nel campo delle politiche attive, laddove invece cruciale sarebbe il riconoscimento di credenziali educative per l’accesso a

migliori occasioni di lavoro. Ne deriva che l'utilità del sistema di certificazione delle competenze è limitata (così d'altra parte prevede il decreto legislativo n. 13/2013) a pochi percorsi volontari avviati su richiesta degli interessati a conseguire crediti per attività formative, al di fuori dei percorsi di inserimento e reinserimento occupazionale gestiti all'interno dei sistemi di politiche attive.

Tale assenza di collegamento è evidente guardando alle procedure di presa in carico delle persone in stato di disoccupazione. L'articolo 18, comma 1, lettera c, prevede, tra i servizi di politica attiva finalizzati a costruire i percorsi più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro, servizi di «orientamento specialistico e individuallizzato, mediante bilancio delle competenze ed analisi degli eventuali fabbisogni in termini di formazione, esperienze di lavoro o altre misure di politica attiva del lavoro, con riferimento all'adeguatezza del profilo alla domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europea». Non sembra potersi ravvisare nelle espressioni «orientamento» e «bilancio di competenze» alcun riferimento agli standard di processo stabiliti dal decreto legislativo n. 13/2013, articolo 5, con particolare riferimento ai servizi di identificazione, valutazione e attestazione delle competenze, e all'adozione di misure personalizzate di informazione e di orientamento nei confronti dei destinatari, servizi che appaiono, invece, cruciali in vista di un efficace inserimento lavorativo.

L'articolo 19, comma 5, poi, prevede un meccanismo informatizzato di profilazione degli utenti finalizzato alla definizione del profilo di occupabilità della persona, sulla base di informazioni fornite al momento della registrazione, profilo su cui si baserà la programmazione di interventi formativi di qualificazione e riqualificazione. Ancora, l'articolo 20, comma 2, nell'individuare gli elementi essenziali del patto di servizio individualizzato, non fa alcun riferimento alla certificazione delle competenze.

Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità del sostegno al reddito⁽¹²⁾ si espone, allora, alle note criticità già ampiamente sottolineate in letteratura con riferimento ai modelli *work first*⁽¹³⁾: da un lato, il rifiuto di accrescere le proprie competenze partecipando ad una offerta di formazione proveniente dai servizi per l'impiego è ritenuto causa sufficiente per una riduzione dei benefici economici; dall'altro, non ci si preoccupa di valorizzare adeguatamente le competenze già sviluppate

⁽¹²⁾ Vedi il contributo di S. SPATTINI, *op. cit.*, in particolare il § 5.

⁽¹³⁾ M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JAQUESON, N. KOUNTOURIS, *Public employment services and european law*, Oxford University Press, 2007, 229.

dalla persona in cerca di lavoro, certificandole in vista dell'accesso a migliori credenziali formative, né di utilizzarle come base su cui costruire un efficace *matching*.

5. Conclusioni

In questo contributo si è provato a commentare sistematicamente le disposizioni del decreto riguardanti direttamente e indirettamente il sistema della formazione continua, dunque in grado di incidere sugli strumenti di valorizzazione delle competenze delle persone adulte nelle molteplici transizioni occupazionali che sperimentano, per evidenziarne il possibile impatto.

L'analisi delle disposizioni mette in luce alcune novità importanti per gli operatori, gli esperti ed i lavoratori, riguardanti in particolare:

- le nuove funzioni dei fondi bilaterali per la formazione (FPI e fondi bilaterali *ex articolo 13*, decreto legislativo n. 276/2003) e le possibili criticità connesse alla spinta centralistica impressa al sistema dal decreto;
- il funzionamento del sistema informativo posto a sostegno del nuovo impianto di politiche attive e passive ed i limiti legati alla mancanza di un coordinamento con interventi legislativi precedenti, volti alla affermazione di un diritto all'apprendimento permanente e di un sistema moderno di *skills intelligence*, cruciale per il buon funzionamento del mercato del lavoro.

Il ruolo della formazione appare complessivamente sminuito: da un lato, si penalizza un modello, quello della gestione bilaterale della formazione continua, senza tuttavia assegnare realmente un ruolo nuovo e moderno agli attori del sistema, compresi tra il rischio di una invadente regia pubblica, l'incertezza su aspetti cruciali quali la natura delle risorse amministrate e il coinvolgimento formale in nuove funzioni del sistema di politiche attive, ma in assenza di un supporto adeguato e coerente nello svolgimento delle funzioni centrali legate alla formazione; dall'altro, nel nuovo sistema di attivazione dei disoccupati, non trova asilo alcun intervento decisivo in vista della qualificazione dell'offerta di formazione, al di fuori di un inasprimento dei meccanismi di controllo (tanto dei disoccupati, quanto degli operatori) e di un richiamo a una programmazione degli interventi tarata sulle esigenze dei territori, che è però contraddetto dalla tendenza a centralizzare il sistema. Sembra che il principale obiettivo della formazione, nella visione del decreto, sia rendere il lavoratore, e in particolare il disoccupato,

adattabile alle opportunità di lavoro esistenti, non la persona occupabile ora e nel futuro, partendo dalle sue potenzialità.

Ciò si evince dal fatto che il decreto “evoca” la necessità di ascoltare i fabbisogni di competenze espressi dalle imprese e dai territori, ma non fa riferimento alla necessità di intervenire sulla individuazione e valorizzazione delle competenze delle persone. Tale aspetto riceve scarsa attenzione, con richiami generici a bilanci delle competenze e servizi di *profiling*, ma nessun riferimento al diritto di ogni persona di vedersi riconosciute le competenze maturate in tutti gli ambiti ed agli strumenti in via di costruzione attraverso cui renderlo agibile. Né si può più parlare di un diritto all’apprendimento permanente, laddove qui la formazione è una eventualità, non un diritto (ma tutt’al più un obbligo) nel caso il disoccupato non sia immediatamente adattabile alle offerte di lavoro esistenti.

Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015 – Riasunto. *Il contributo analizza e commenta le disposizioni del d.lgs. n. 150/2015 riguardanti direttamente e indirettamente il sistema della formazione continua, con particolare riferimento al ruolo dei fondi bilaterali della formazione continua e al collegamento con il sistema di validazione degli apprendimenti e certificazione delle competenze in via di istituzione nel nostro Paese. L’A. evidenzia le possibili criticità sul piano operativo e della governance e le ricadute sul processo più generale di consolidamento di un sistema di apprendimento permanente del nostro Paese.*

Lifelong Education in Legislative Decree No. 150/2015 (Article in Italian) – Summary. *The article analyzes and comments on the provisions of Legislative Decree no. 150 of 2015 concerning continuing education and training, with particular attention to the role of bilateral funds for continuing vocational training and to the possible connection to the system for validation of informal and non-formal learning which is being established in our country. The author highlights the difficulties on the operational side and with respect to the governance model, arguing the possible impact of these measures on the more general process of consolidation of a lifelong learning system in Italy.*