

## INTERVENTO DEL VICEPRESIDENTE PAOLO CARCASSI

### *Quale futuro per i Fondi interprofessionali*

*Convegno 13 luglio 2017*



Per effettuare una valutazione sul sistema dei Fondi interprofessionali è necessario inquadrare il tema nella situazione generale della formazione.

Purtroppo bisogna partire da un riscontro negativo: nel nostro Paese, secondo il Rapporto Isfol/Inapp, nel 2015 il tasso di partecipazione degli adulti - fascia 25-64 anni – ad attività di formazione è calato, rendendo ancora più critica la situazione italiana rispetto a quella europea. Dopo una fase di crescita che ha toccato il culmine nel 2014, con un

tasso di formati dell'8% rispetto al 6,2% dell'anno precedente, si è registrato un calo di partecipanti alla formazione di almeno 250.000 unità.

In questo contesto problematico, l'evoluzione dei Fondi interprofessionali è in contro-tendenza: nell'ultimo anno, infatti, il sistema dei Fondi ha raggiunto 986.536 imprese aderenti, con una crescita del 6,1%, e 10 milioni e 318 mila lavoratori, con una crescita del 7,55%.

Le risorse dei Fondi interprofessionali per il 2015 ammontano a 634 milioni di euro. Sul totale delle risorse dello 0,30% per la formazione (come da legge 845/78), che ammonta a circa 820 milioni di euro, le risorse affidate ai Fondi su scelta delle aziende rappresentano quindi l'80% del totale, mentre le quote a disposizione delle Regioni (legge 236/93 e legge 53/2000) sono congelate o cancellate.

Possiamo affermare dunque che i Fondi sono oggi il pilastro fondamentale, quasi unico, della formazione continua.

Nonostante il taglio delle risorse degli ultimi anni – di cui dirò tra poco - non aumenta soltanto il numero degli iscritti ma anche, contemporaneamente, il numero di aziende coinvolte nei piani formativi (+ 3.000 unità nel 2015, arrivando a quota 62 mila) ed il numero dei lavoratori partecipanti (+ 300 mila unità, arrivando a più di 1,8 milioni).

Assistiamo quindi ad una crescita dell'efficacia e della produttività del sistema della formazione finanziata dai Fondi.

Dopo alcuni prelievi spot, la decisione del Governo, con la Finanziaria 2014 (legge 190/2014), di ridurre ulteriormente le risorse di 20 milioni nel 2015 e di 120 milioni l'anno a partire dal 2016, fa sì che per i Fondi non si parli più in modo strutturale dello 0,30% ma dello 0,24%. Di fatto, considerando l'insieme delle risorse destinate ad altro, lo 0,30% per la formazione si riduce allo 0,19%.

Si apre dunque un problema di coerenza: se si ritiene che la formazione sia essenziale per Industry 4.0, di cui rappresenta una forma di investimento immateriale essenziale quanto gli investimenti in innovazione, se si vogliono affidare ai Fondi nuove attività nell'ambito delle politiche attive, se i Fondi rappresentano più dell'80% della formazione finanziata, è evidente che non si può continuare a falciarne le risorse.

Occorre invece una politica delle risorse che non sia contraddittoria con la valorizzazione del ruolo della formazione e che non si limiti all'operazione di facciata di spalmare quanto già oggi è insufficiente su una gamma più ampia di attività, peggiorando in sostanza la situazione attuale e non consentendo di svolgere adeguatamente nuove importanti funzioni nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

Ma a mettere potenzialmente in crisi la formazione non è solo il problema, per quanto fondamentale, delle risorse. Ci sono problemi di efficienza del sistema, di certezze e di regolarità. I Fondi si trovano ad operare in un quadro giuridico-amministrativo fragile ed incerto, che non consente loro di svolgere con efficienza ed efficacia il proprio ruolo: ovviare alle carenze della Gestione Pubblica.

Si sconta un elemento di fondo e cioè che tutto il sistema si basa su un solo articolo di legge: l'art. 118 della legge 388/2000, che è stato poi parzialmente integrato dalla legge 150/2015.

Manca un quadro organico di norme che dia stabilità e punti di riferimento certi.

Questo ha consentito il fiorire nel tempo di interpretazioni giurisprudenziali altalenanti e contraddittorie sulla natura giuridica delle risorse e dei Fondi e, di conseguenza, sulla titolarità della competenza giudiziaria e sull'assoggettabilità per analogia a questo o quel sistema normativo.

E' necessario un quadro legislativo esauriente, organico, stabile e coerente con le motivazioni che hanno dato origine ai Fondi interprofessionali e che espliciti i nuovi compiti che si vogliono conferire loro e che possono svolgere.

Serve dunque a riguardo un impegno del Governo e delle forze politiche ma, se l'orizzonte temporale della legislatura non lo consentisse, rimarrebbe indispensabile in ogni caso almeno riarticolare il quadro amministrativo, tuttora ancorato alla fase di start-up dei Fondi, in cui le risorse erano erogate direttamente dallo Stato, riprendendo il processo di revisione della vecchia circolare 36/2003 che si è bloccato dallo scorso novembre. E' fondamentale riaprire il confronto per giungere entro l'autunno a un quadro regolamentare che dia certezza e impedisca fenomeni distorsivi che si stanno aggravando.

Assistiamo infatti ad una immotivata proliferazione dei Fondi, che sono arrivati a 19: nel corso degli ultimi anni accanto a quelli tradizionali, formati dalle Organizzazioni Datoriali e Sindacali maggiormente rappresentative, ne sono nati altri con un'impronta più marcatamente "commerciale", che rischiano di introdurre elementi di concorrenzialità al ribasso che potrebbero anche distogliere la formazione dalla funzione primaria di miglioramento delle competenze dei lavoratori e della competitività delle aziende che le è propria.

Per dare un'idea del problema di cui stiamo discutendo, nel corso dell'ultimo triennio i Fondi "commerciali", per lo più nati dopo il 2008, sono cresciuti di più del 100% e rappresentano ormai più del 18% dell'intero comparto. Non siamo a conoscenza delle modalità con cui si è svolta l'attività di vigilanza sui Fondi costituiti prima del 2008 (sappiamo di quella, stringente e puntigliosa, che ha riguardato Fondimpresa e che si è conclusa senza rilevazioni da parte del Ministero) ma certamente è necessario fissare principi cardine validi per tutti sulla base dei quali i Fondi elaborino le proprie procedure e i propri regolamenti, che dovrebbero essere verificati e validati dall'Anpal.

Invece di insistere con un sistema regolamentare pedante e dettagliato all'eccesso, che limita la verifica all'esame di pezzi di carta alla ricerca di errori di forma più che di sostanza, bisogna che l'azione di vigilanza verifichi la coerenza degli atti e dei comportamenti rispetto alle finalità costitutive e ai principi di trasparenza dei Fondi, indirizzandone coerentemente e correttamente l'attività. Occorre una vigilanza

concomitante, proattiva , volta a migliorare le regole ed i comportamenti dei Fondi, che devono mantenere piena autonomia di gestione, nel rispetto del ruolo loro assegnato.

In questo quadro si colloca il principio del bilancio per competenza e va evidenziata e fissata con certezza la quota di risorse da destinare obbligatoriamente alla formazione, eliminando la distinzione tra gestione e propedeutiche che si presta a confusione, e occorre definire tempi certi e non aleatori per l'utilizzo delle risorse.

Va esplicitato chiaramente, in base alla sentenza del Consiglio di Stato, che lo svolgimento della formazione può avvenire esclusivamente attraverso il Conto collettivo (o di Sistema) e quello individuale (o Conto Formazione).

Requisito tassativo del Conto Formazione - al quale le imprese possono attingere senza mediazioni - è la diretta restituzione alle aziende delle risorse versate, mentre nel Conto collettivo o di Sistema, mancando la corrispondenza tra quanto versato all'Inps e quanto ricevuto dall'impresa, è indispensabile procedere mediante Avvisi Pubblici (secondo le disposizioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato 4304/2015).

Alcuni Fondi, però, hanno impostato modelli che eludono questa distinzione. E' questo il caso del cosiddetto Conto Aggregato (Conto di Rete – Conto Aziende), posto in essere da alcuni Fondi, che svincola l'assegnazione delle risorse dalle procedure pubbliche e le sottrae al regime degli Aiuti di Stato.

Ciò determina una situazione di concorrenza impropria, per la discrezionalità nell'assegnazione delle risorse, alterando il sistema dei Fondi, particolarmente in relazione al principio della portabilità delle risorse.

Già dalle settimane scorse abbiamo sollecitato l'Anpal e il Ministero a far sì che non venga alimentata la concorrenza sleale e che vengano impedito pratiche non corrette.

Il principio della trasparenza deve essere il cardine su cui orientare tutti comportamenti dei Fondi. Occorre, prioritariamente, che vengano eliminate commistioni di ruoli anzitutto nella condivisione dei piani (che è alla base dell'articolo 118 prima citato) che sovente viene aggirata da alcuni Fondi e che deve essere invece svolta secondo i principi e le regole della Rappresentanza. Occorre poi trasparenza nella valutazione dei piani, che deve ispirarsi a criteri di terzietà rispetto alle parti che compongono gli organi decisionali dei Fondi, in modo da assicurare che l'attribuzione delle risorse risponda a presupposti di certezza e di parità di accesso. D'altra parte sulla materia è titolare la giustizia amministrativa a garanzia dei requisiti di trasparenza ed equità.

Il principio della trasparenza va assicurato nel funzionamento dei Fondi e nei rapporti con le aziende, vincolando l'adozione del modello 231 ed assicurando il monitoraggio costante per le aziende sull'utilizzo delle somme conferite nel conto individuale e nella gestione della portabilità che, per non creare distorsioni, ha bisogno di regole e pratiche omogenee per tutti.

Tutto ciò costituisce il presupposto fondamentale per la sopravvivenza del sistema dei Fondi, per il suo sviluppo e per l'affidamento di nuovi importanti compiti nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

La risposta alla domanda "La formazione continua?" sta tutta nella definizione degli atti concreti che lo rendano possibile.