

Professionalità studi

*Bimestrale on-line di studi
su formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Bilateralità e formazione:

- *fondi bilaterali per la formazione in Italia e in Europa*
- *i fondi interprofessionali: stato dell'arte e prospettive di riforma*
- *fondi interprofessionali, lavoro del futuro, formazione 4.0*
- *il caso Fondimpresa*
- *il fondo per la formazione nel settore della somministrazione*
- *il vuoto normativo e il dibattito recente sui fondi*

N. 2 novembre-dicembre 2017



PROFESSIONALITÀ STUDI

Bimestrale ad estensione on-line di *Professionalità*, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Associato di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Ricercatrice Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fihl**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad a Distancia de Madrid (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Niccolò Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Aggregato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Direttore Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibillo**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Giuseppe Tacconi**, Ricercatore di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Verona; **Lucia Valente**, Associato Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Adele Corbo**; **Maria Teresa Cortese**; **Emanuele Dagnino**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Diogo Miguel Duarte Silva**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**; **Carlotta Valsega**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it @dealunimore

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

SOMMARIO - n. 2/2017

Editoriale

LILLI CASANO, MICHELE TIRABOSCHI, <i>Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro</i>	1
--	---

Ricerche: I fondi bilaterali per la formazione in Italia e in Europa: stato dell'arte e prospettive di riforma

CARLOTTA VALSEGA, <i>Perché è (sempre più) importante parlare di formazione continua: ruolo, strategie ed evoluzione dei fondi interprofessionali</i>	8
CLAUDIO FRANZOSI, DAVIDE PREMUTICO, <i>Analisi del sistema dei fondi interprofessionali e possibili prospettive</i>	26
MASSIMO RESCE, MARIO VITOLO, <i>Fondi interprofessionali per le aziende e il lavoro del futuro: quale formazione 4.0?</i>	51
BRUNO SCUOTTO, <i>La formazione nell'era dell'innovazione continua e il modello Fondimpresa</i>	78
ARIANNA D'ASCENZO, <i>La formazione nel settore della somministrazione di lavoro in Italia</i>	89
GIOVANNI GALVAN, <i>Il vuoto normativo ed il dibattito sui fondi interprofessionali</i>	111

Osservatorio internazionale e comparato

JOSUA GRÄBENER, <i>De la portabilité patronale à la portabilité salariale? L'avenir incertain des cotisations salariales pour la formation continue à la veille d'une nouvelle réforme</i>	128
--	-----

Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro

Lilli Casano e Michele Tiraboschi***

Nel nostro Paese si parla da tempo, e non di rado con eccesso di enfasi, della importanza della formazione continua. I dati e le analisi sulla partecipazione dei lavoratori a opportunità formative testimoniano, tuttavia, la grande distanza che ancora ci separa dalle migliori esperienze internazionali e dagli obiettivi fissati a livello comunitario. Rispetto alla formazione degli adulti e alle dinamiche dei sistemi di relazioni industriali una riflessione particolare merita, in questa prospettiva, la vicenda dei fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua introdotti dalla legge n. 388 del 2000 e ora inclusi, dai decreti di attuazione del c.d. *Jobs Act*, nell'ambito della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (art. 1, d.lgs. n. 150/2015). Un riconoscimento importante eppure dal sapore formalistico e di principio se è vero che la riforma del mercato del lavoro promossa dal *Jobs Act* interviene in un contesto più ampio di progressiva marginalizzazione e riduzione delle risorse di questi enti⁽¹⁾ e, comunque, a dispetto del sostanziale isolamento dei fondi stessi, quantomeno sul piano dei meccanismi di cooperazione inter-istituzionale.

* *ADAPT Senior Researcher.*

** *Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e coordinatore scientifico di ADAPT.*

⁽¹⁾ Tendenze, peraltro, comuni ad altre esperienze nazionali e in particolare quella francese, storicamente identificata come modello in tema di *paritarisme* nel campo della formazione. Mentre si scrive, in Francia è in corso un acceso dibattito sulle proposte di riforma della formazione professionale del Presidente Macron, che vanno esattamente nella direzione di modificare profondamente la disciplina degli *Organismes Paritaires Collecteurs Agréés* settoriali. Si veda il contributo di J. GRABENER in questo fascicolo.

Come documentato in recenti contributi, a cui si rimanda per approfondimenti ⁽²⁾, nel corso degli anni si è assistito a un progressivo ampliamento del numero dei fondi interprofessionali a cui non ha però fatto seguito un solido ancoraggio dentro i sistemi di relazioni industriali di riferimento. Sono in ogni caso pochi i fondi in grado di attuare, non solo per dimensione ma anche per professionalità e progettualità, strategie innovative e di avviare un progressivo radicamento nei territori dove emerge la domanda di nuove competenze e l'esigenza di riqualificazione del personale aziendale anche in chiave di gestione se non anticipazione dei fabbisogni espressi da imprese e mercato del lavoro. Il quadro, già deficitario, si è ulteriormente complicato col succedersi di interventi legislativi che hanno progressivamente ridotto risorse e margini di azione. Da ultimo con la legge n. 92/2012 che non solo assegna ai fondi un ruolo marginale nel nascente sistema nazionale di apprendimento permanente ma che, all'articolo 3, prevede anche la possibilità di farli confluire nei fondi di solidarietà bilaterali per il sostegno al reddito, sviandone totalmente le finalità, dal finanziamento della formazione continua alle politiche passive.

I fondi interprofessionali rivestono d'altra parte un ruolo strategico su diversi fronti: per un verso, quello della formazione dei lavoratori occupati, tanto ai fini dell'inserimento nel contesto aziendale con interventi di formazione in ingresso, quanto ai fini dell'aggiornamento e dello sviluppo delle competenze professionali, quanto al fine di promuoverne la riqualificazione in casi di crisi aziendali e ristrutturazioni ⁽³⁾; per l'altro verso, quello della creazione delle condizioni di competitività e sviluppo per le imprese, nei settori economici e nei territori, cruciale in un moderno sistema di governo del mercato del lavoro, che non guardi solo alle carenze della offerta, ma anche alla qualità della domanda espressa dalle imprese.

Il decreto legislativo n. 150/2015 interviene sulla disciplina dei fondi (in particolare agli articoli 3, 9, 11, 15 e 17) ma in una direzione che pare opposta rispetto alle esigenze di valorizzazione del loro ruolo di

⁽²⁾ L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico ai decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 8, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, 471-484.

⁽³⁾ Cfr. M. MASCINI, *Dal fondo in poi: storie di rinascita in tempo di crisi*, Il diario del lavoro, 2013.

raccordo tra i mercati interni e i mercati esterni del lavoro. Da un lato, i fondi sono attratti nell'orbita ministeriale, soggetti alle linee di indirizzo triennali e agli obiettivi annuali in materia di politiche attive del lavoro che saranno emanati dal Ministero previa intesa in conferenza Stato-Regioni. Piuttosto che rilanciare la logica della bilateralità e della sussidiarietà, al fine di rispondere a un panorama di fabbisogni formativi sempre più differenziati e responsabilizzare le parti sociali, si è preferito dunque ri-accentrare le funzioni di programmazione della formazione continua allontanandola dai luoghi della produzione e dai territori. Dall'altro lato, i fondi sono ora chiamati a contribuire a funzioni cruciali, quali la costruzione di un sistema informativo della formazione professionale e il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità nelle prestazioni relative ai beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro ⁽⁴⁾, senza che siano esplicitate le modalità con cui, in molti casi in assenza di strutture organizzative adeguate, possano svolgere tali funzioni, a maggior ragione alla luce di una ulteriore riduzione delle risorse disponibili.

Merita attenta considerazione da parte della analisi scientifica, a questo riguardo, il dibattito sviluppatosi sulle pagine del *Sole 24 Ore* ⁽⁵⁾ a partire dalla proposta, avanzata da Marco Leonardi e Tommaso Nannicini ⁽⁶⁾, di fare un passo in avanti nelle politiche occupazionali e del lavoro. Il perché lo ha bene spiegato Maurizio Stirpe in un successivo articolo ⁽⁷⁾ di parziale apprezzamento e replica ricordando i punti qualificanti delle *Proposte per le politiche del lavoro* avanzate unitariamente da Confindustria e Cgil-Cisl-Uil nel corso del 2016 per il governo dei processi di transizione industriale e occupazionale. Giusto evitare, su cassa integrazione e tutele del lavoratore in caso di perdita del lavoro, la ten-

⁽⁴⁾ L'art. 22, c. 2 del d. lgs. 150/2015 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.

⁽⁵⁾ Il dibattito è stato ricostruito all'interno del *Bollettino Speciale Adapt* del 29 giugno 2017, n. 4, a cura di L. CASANO, C. VALSEGA, *Formazione continua: il tassello mancante per l'organizzazione del mercato del lavoro*.

⁽⁶⁾ M. LEONARDI, T. NANNICINI, *Crisi aziendali, uno sguardo al futuro*, *Il Sole 24 Ore*, 26 maggio 2017.

⁽⁷⁾ M. STIRPE, *Avanti ma con esiti e costi certi per le imprese*, *Il Sole 24 Ore*, 30 maggio 2017.

tazione di un comodo quanto poco lungimirante ritorno al passato. Ma per far questo manca ancora, nel complesso quadro di leggi e riforme sul lavoro che si sono rapidamente succedute in questi anni, un effettivo salto di qualità rispetto alle tutele di nuova generazione – e cioè le politiche attive e di riqualificazione dei lavoratori – che restano largamente disattese nei processi reali. Bene, dunque, interventi tempestivi di formazione e ricollocazione dei lavoratori sin dalle prime avvisaglie della crisi d'impresa ma questo a fronte di tempi certi, su esiti e costi della riorganizzazione, che dipendono da una infrastruttura (anche tecnologica) di governo attivo del mercato del lavoro che ancora manca.

La sfida della proposta di Leonardi e Nannicini – e la risposta nel merito ai dubbi avanzati dal vice presidente di Confindustria per il lavoro e le relazioni industriali – si gioca tutta qui e cioè nello sforzo di non relegare a vuoti slogan parole chiave come formazione, occupabilità, competenze. È dal protocollo Ciampi-Giugni del lontano 1993 che il nostro Paese cerca di dotarsi di un sistema formativo adeguato ai nuovi modelli d'impresa e alle sempre più frequenti transizioni occupazionali ma ancora non ci siamo riusciti e il continuo cambio di leggi certo non aiuta. Se il ciclo economico sarà clemente non torneremo forse più ai vecchi ammortizzatori sociali in deroga. E tuttavia già si intravede, lungo l'orizzonte delle riforme possibili, una nuova tentazione: quella del reddito di cittadinanza. Una scorciatoia vera e propria, a ben vedere, quantomeno rispetto ai complessi problemi causati dalla trasformazione tecnologica e demografica, che non risponde alla domanda delle imprese di mestieri e percorsi formativi nuovi e tanto meno a una idea di lavoro inteso non come semplice reddito ma anche risposta a un bisogno essenziale della persona.

Rispetto alle proposte via via avanzate non ci interessa il profilo, pure non secondario, di chi paga il costo della ricollocazione del lavoratore. Questa è materia di confronto tra Governo e parti sociali che sono chiamate a trovare un punto di convergenza rispetto al cuore del lavoro che cambia, e cioè le continue transizioni occupazionali, piuttosto che perdere tempo e fiducia reciproca in faticose contese muscolari sul piccolo segmento del lavoro occasionale. Per chi segue il tema della grande trasformazione del lavoro ci pare piuttosto centrale il ruolo da assegnare ai fondi interprofessionali per la formazione continua che sono il vero tassello mancante per un effettivo raccordo tra le politiche industriali e di sviluppo e un moderno sistema di relazioni industriali inteso come insieme delle regole dell'incontro tra la domanda e l'offerta di la-

voro a partire dalla classificazione dei mestieri e dalla identificazione del loro valore di mercato.

Assegnare ai fondi interprofessionali competenze non solo nella formazione degli adulti ma anche nella integrazione scuola-università-lavoro e nella ricollocazione dei lavoratori in esubero impone infatti non solo una piccola modifica normativa ma anche un coraggioso cambio di paradigma che ci pare coerente con la nuova geografia del lavoro che ha cancellato i rigidi confini che separavano primario, secondario e terziario: passare cioè da logiche verticali e di settore a percorsi di prossimità e di vicinanza ai territori e alle persone facendo delle competenze (e non della semplice tecnologia) il vero fattore abilitante di Industria 4.0⁽⁸⁾. Una sfida non da poco per il nostro sistema industriali e per il rinnovamento della rappresentanza tanto del lavoro quanto delle imprese perché contribuirebbe a porre al centro della contrattazione collettiva, come avvenuto recentemente nel contratto dei metalmeccanici, non più solo il tema redistributivo ma anche quello dell'adeguamento dei rapporti tra imprese e lavoratori ai nuovi modelli di produzione nelle catene globali del valore dove sono sempre più determinati gli hub della innovazione e i centri di competenza.

In questa direzione il contributo del legislatore e della azione di governo potrebbe essere prezioso se giocato in chiave promozionale in termini di vere logiche bilaterali e partecipative, selezionando e riducendo di molto il numero dei fondi e facendo al tempo stesso non uno ma molti passi indietro rispetto alla ingerenza pubblicistica nella gestione e nel controllo burocratico dei processi formativi che non di rado replica inutilmente quegli schemi scolastici e d'aula che la moderna pedagogia suggerisce di abbandonare o quantomeno di ripensare radicalmente. Le soluzioni tecniche, in questa prospettiva, non mancano e dipendono unicamente da una reale volontà politica, del Governo come degli attori sociali, di scommettere sul lavoro del futuro invece che difendere quello del passato. Allo stesso modo, una efficace risposta alle trasformazioni in atto nel mercato del lavoro sarebbe individuare strategie efficaci per la inclusione dei lavoratori al momento non coperti dal sistema (come gli autonomi e i professionisti) oltre che investire con decisione nello sviluppo delle competenze necessarie per la quarta rivoluzione

⁽⁸⁾ Si vedano i contributi raccolti nel precedente Fascicolo di questa rivista, *Professionalità Studi* Numero 1/I – 2017, Studium – Ed. La Scuola – ADAPT University Press.

industriale in una logica trasversale ai settori.

Di questi temi si interessa il presente numero monografico di *Professionalità Studi* che si pone l'obiettivo di rivisitare in chiave scientifica il dibattito sui fondi interprofessionali e la progettualità legislativa del recente passato e del prossimo futuro. I contributi di Carlotta Valsega, Claudio Franzosi e Davide Premutico, Massimo Resce e Mario Vitolo, ricostruiscono, da diversi punti di vista, l'attuale quadro legislativo, istituzionale e statistico dei fondi interprofessionali in Italia, evidenziandone l'evoluzione delle strategie di intervento e presentando lo stato dell'arte e possibili scenari evolutivi. Ne emerge un quadro di luci ed ombre che suggerisce ulteriori approfondimenti a partire dalle analisi istituzionali fin qui condotte e a fronte delle nuove sfide da affrontare. I contributi di Arianna D'Ascenzo e Bruno Scuotto esplorano le recenti evoluzioni di due fondi bilaterali che rivestono una importanza strategica nel contesto italiano per la specificità delle logiche di azione e del target di riferimento (il fondo per la formazione nel settore della somministrazione, su cui si concentra Arianna D'Ascenzo) e per la indiscussa centralità nel sistema, tanto per numero di imprese e lavoratori aderenti, quanto per il profilo qualitativo degli interventi (Fondimpresa, di cui si occupa Bruno Scuotto). Il contributo di Giovanni Galvan affronta invece aspetti specifici delle regole di funzionamento dei fondi che sono al centro del dibattito e su cui si attendono importanti chiarimenti legislativi, al fine di superare incertezze che rischiano di pregiudicare il buon funzionamento del sistema. Chiude il fascicolo, nella sezione *Osservatorio internazionale e comparato*, il contributo di Josua Gräbener, che ricostruisce il dibattito francese sugli *Organismes Paritaires Collecteurs Agréés*, organismi bilaterali assimilabili ai nostri fondi interprofessionali, facendo emergere temi centrali anche nel nostro Paese, con particolare riferimento alla natura delle risorse gestite dai fondi bilaterali e all'impatto delle scelte legislative sulla concezione stessa di formazione continua, e presentando altresì alcune recenti evoluzioni tra cui il *Compte Personnel d'Activité*.

Il tema della importanza di un profondo rinnovamento delle politiche formative continuerà ad essere trattato nel prossimo fascicolo della rivista ⁽⁹⁾, che sarà dedicato nello specifico alla transizione dalla scuola al

⁽⁹⁾ Professionalità Studi n. 3/2017, [I tirocini a cinque anni dalla Legge Fornero: analisi, bilanci, prospettive](#).

lavoro, partendo dall'analisi di uno degli strumenti più utilizzati (e più dibattuti) per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, e cioè il tirocinio.

Ricerche

***I fondi bilaterali per la formazione
in Italia e in Europa:
stato dell'arte e prospettive di riforma***

**Perché è (sempre più) importante parlare
di formazione continua: ruolo, strategie ed evoluzione
dei fondi interprofessionali**

*Carlotta Valsega**

Sommario: **1.** La formazione continua al servizio del cambiamento. – **2.** Ruolo e funzionamento dei fondi paritetici interprofessionali. – **3.** Strategie di azione dei fondi paritetici interprofessionali nel corso dei loro primi 15 anni. – **4.** I fondi paritetici interprofessionali tra resistenze e prospettive di sviluppo: le sfide aperte.

1. La formazione continua al servizio del cambiamento

I cambiamenti strutturali che stanno interessando ormai da decenni il panorama socio-economico fanno emergere con sempre maggior forza il ruolo chiave che l'apprendimento permanente continuerà ad assumere, non solo da un punto di vista occupazionale al fine di consentire e garantire una incrementale dinamicità nel mercato del lavoro, ma anche da un punto di vista propriamente politico, incidendo sui livelli di inclusione delle persone all'interno della società⁽¹⁾. Specificatamente, l'idea secondo cui per affrontare le trasformazioni economiche e sociali

* *Dottoranda in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo.*

⁽¹⁾ M. COSTA, *L'apprendimento permanente come leva generativa per un nuovo "learnfare"*, in *Formazione & Insegnamento XIV-2-2016*, 63-78.

si debba passare dalla conoscenza inizia ad affermarsi all'inizio degli anni Novanta, quando, di fronte alla globalizzazione dei mercati, ci si rende conto dell'urgenza di investire in addestramento professionale e in formazione, al fine di mantenere una posizione concorrenziale nel mercato allargato. Da un lato le economie più avanzate si trasformano in *knowledge based economy*, riconoscendo, nel panorama di generale incertezza, la conoscenza (e quindi l'uomo) quale unico fattore stabile e sicuro, rispetto a fattori produttivi classici come capitale e lavoro, che perdono la loro quasi indiscussa supremazia⁽²⁾; dall'altro, la società si trasforma in *Knowledge Society*, recependo i mutamenti che si sono attestati a livello economico e dell'apparato produttivo.

Nel passaggio dal fordismo al post-fordismo, momento in cui la conoscenza comincia a circolare come elemento scorporato dalla macchina, vediamo che l'intelligenza e la discrezionalità del lavoro umano iniziano a conferirle specifici valori d'uso. Il progresso tecnologico, coincidente, per riprendere l'immagine e l'elaborazione teorica fornita da alcuni autori, con l'avvento del software, consente al lavoratore di agire liberamente sulla macchina adattandola alle istanze d'utilizzo dei vari contesti, essendo ora le conoscenze in parte codificate in programmi software e routine organizzative in parte presenti negli uomini⁽³⁾. Calzante sembra, allora, il riferimento al neologismo "*mentedopera*"⁽⁴⁾, attraverso il quale si esprime quanto l'attività lavorativa sia guidata dalla testa di chi agisce e l'utilizzo della mano non più disgiunto dalle funzioni cognitive.

La letteratura si fa portavoce di una posizione unanime nel riconoscere un cambiamento con l'era post-industriale (*capital and knowledge intensive*) in seno ai contenuti ed alle modalità della formazione, a favore di un'offerta formativa che vada oltre i percorsi tradizionali e che coniughi i tempi dell'apprendimento con i tempi del lavorare. Emerge l'esigenza di realizzare e valorizzare un apprendimento da parte dei lavoratori continuo e multidirezionale, che superi la forma dell'addestramento propria del modello taylor-fordista, in cui a ciascuno veniva chiesto di apprendere esclusivamente la propria mansione. Da un tipo di apprendimento (addestramento), quasi esclusivamente *by*

⁽²⁾ A. DEIANA, *Il capitalismo intellettuale*, Sperling & Kupfer Editori, 2007.

⁽³⁾ M. SBRANA, T. TORRE (a cura di), *Conoscenza e gestione del capitale umano: la learning organization*, Franco Angeli, 1996, 64-66.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, 114-115.

doing, incentrato sullo sviluppo di capacità professionali e la acquisizione di conoscenze tecniche, si giunge ad un apprendimento (formazione) che va ad incidere su una dimensione del tutto particolare, ossia quella del “saper essere” e non più solo del “sapere” e del “saper fare”⁽⁵⁾. La formazione, in tal senso, si configura come acquisizione di competenze, che sul piano individuale si traducono in maggiore autonomia, cioè nella capacità di progettare le proprie azioni in contesti applicativi differenti, mettendo in pratica il proprio sapere senza prima averne fatto esperienza. Formare non significa solo dotare la prestazione lavorativa di specifiche competenze, ma mettere la risorsa nella condizione di poter esprimere il proprio potenziale; in questo modo, emerge una capacità che è fatta sì di “sapere” e “saper fare”, ma soprattutto di disponibilità a comprendere e misurarsi con i mutamenti, ossia di “saper essere”. Si afferma, così, il bisogno di dare alle persone, e nel nostro caso ai lavoratori, la possibilità di apprendere in una modalità tale ad assumere su di sé la capacità di adattarsi ai cambiamenti che intervengono e che, ovviamente, sono frutto della complessità, della turbolenza e volatilità dello scenario economico e sociale.

Seppur da più parti si ritenga che un buon livello di istruzione e formazione della popolazione adulta, in un’ottica di *lifelong learning*⁽⁶⁾, contribuisca a fronteggiare ed anticipare le esigenze in rapida evoluzione del mercato del lavoro, in Italia nel 2015 il tasso di partecipazione degli adulti (25-64 anni) decresce rispetto all’anno precedente, proprio limitatamente all’ambito della formazione, passando dall’8% al 7,3% registrando una riduzione pari a circa 240 mila unità⁽⁷⁾. Il dato allarmante è

⁽⁵⁾ Come ben spiegato da Sbrana e Torre, nel testo sopra citato, la formazione viene preferita tra le forme di apprendimento rispetto all’istruzione ed all’addestramento (tipicamente taylor-fordista), in quanto risponde maggiormente alle esigenze che si vanno a delineare nel nuovo contesto.

⁽⁶⁾ Interessante è la definizione che Bolis dà del concetto di “*lifelong learning*”, quale principio guida del più generale sistema di istruzione e formazione, ossia: “*un’idea forte, una prospettiva, un modello di rifondazione sistemica e complessa di tutte le opportunità di istruzione e formazione (formale, non formale, informale; pubblica e privata) e (nelle sue accezioni più vaste) anche di fruizione e sviluppo culturale a favore di tutta la popolazione (dall’infanzia alla terza età), in ogni luogo-territorio e in ogni condizione sociale e culturale*”, cfr. M. BOLIS, *La formazione continua: alla ricerca di una definizione*, in S. CORTELLAZZI (a cura di), *La formazione continua. Cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, 2007, 46.

⁽⁷⁾ INAPP (a cura di), *XVII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2015-2016*, 18.

rappresentato dal fatto che la diminuzione, come attestato dall'ultimo Rapporto Inapp, sia dovuta alla mancata partecipazione degli adulti occupati e alla drastica caduta degli investimenti formativi da parte delle imprese⁽⁸⁾. Ulteriore aspetto negativo si riscontra guardando alle caratteristiche dei partecipanti ad attività formative, con la popolazione matura che registra i valori più bassi (sia in istruzione sia in formazione), confermando la persistente difficoltà di coinvolgere gli adulti con un'età superiore ai 50 anni in opportunità formative. In linea generale, soprattutto per quanto riguarda l'ammontare delle risorse investite, il Rapporto conferma, nei vari punti programmatici, un trend che interessa la formazione continua da tempo e che si è accentuato con la crisi economica. Si è infatti assistito ad una progressiva erosione delle risorse ad essa dedicate, le quali, sulla base di disposizioni legislative, sono state in alcuni casi utilizzate per sostenere misure di politica passiva. Tale fenomeno ha riguardato i due principali soggetti promotori di interventi di formazione continua, Regioni e fondi paritetici interprofessionali, sia in termini di tipologia di interventi sia di utilizzo di risorse. Tale situazione conferma la tradizionale sfiducia del nostro Paese nei confronti della formazione continua⁽⁹⁾, che, al contrario, per le potenzialità di cui si fa portatrice, rappresenta la leva strategica per rispondere alle conseguenze derivanti da sviluppo tecnologico, globalizzazione e mutamenti demografici, i quali assieme a numerosi altri driver di cambiamento, modificano il contesto lavorativo sia per le imprese sia per i lavoratori. Per il sistema italiano della formazione continua, l'istituzione dei fondi paritetici interprofessionali ha rappresentato una vera e propria rivoluzione ed essi rappresentano oggi la componente di maggior rilievo del sistema nazionale di formazione dei lavoratori. Infatti, nonostante anch'essi siano stati oggetto di una consistente perdita di risorse nel tempo, gestiscono la parte più consistente del gettito de-

⁽⁸⁾ *Ibidem*, 18 ss.

⁽⁹⁾ La formazione continua nelle parole di Occhiocupo viene definita come “*un segmento del lifelong learning, che inerisce al mondo del lavoro e, più in particolare, alla formazione dei lavoratori*” (in *Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme*, in *Working papers*, Fondazione Giacomo Brodolini, aprile 2016, 6). Più precisamente, è costituita da interventi, che investono l'ambito professionale, finalizzati allo sviluppo e all'aggiornamento di competenze tecnico-professionali e/o trasversali, destinati a lavoratori (occupati o disoccupati) e realizzati sul posto di lavoro o in strutture dedicate sia quale scelta autonoma del lavoratore sia dell'impresa, purché riguardi la sfera lavorativa.

stinato agli interventi di formazione continua, pari circa al 60%⁽¹⁰⁾. Anche dall'ultimo rapporto Inapp emerge un dato positivo in merito, sottolineando l'incremento delle adesioni nel 2016, dovuto con molta probabilità alla diminuzione dei finanziamenti erogati dalle regioni e dal crescente interesse di imprese, sia piccole sia medio-grandi, e dipendenti nei confronti dei loro piani formativi.

Scopo del presente contributo è condividere alcune riflessioni relative al ruolo ed alle strategie di intervento dei fondi interprofessionali e alla possibilità che essi diventino strumenti capaci di offrire una formazione in linea con i cambiamenti che stanno investendo il mercato del lavoro in senso lato e specificatamente il modo di lavorare delle nuove generazioni.

2. Ruolo e funzionamento dei fondi paritetici interprofessionali

La nascita dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua ha rappresentato nell'ambito della formazione finanziata una grande opportunità per aumentare la competitività delle imprese private e l'occupabilità dei lavoratori. Configurandosi come organismi paritetici composti dalle associazioni datoriali e dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, vengono istituiti con lo scopo di finanziare piani formativi individuali, aziendali e territoriali concordati tra le Parti sociali. Le imprese che aderiscono ai fondi interprofessionali decidono di destinare ad essi lo 0,30% del contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria, contributo questo che sarebbe comunque destinato alla formazione continua come disciplinato dalle vigenti norme nazionali in materia.

L'innovatività e le potenzialità dei fondi possono essere ravvisate tenendo conto del fatto che l'impianto nazionale della formazione continua si sia caratterizzato, nel corso del tempo, per la sua attitudine a inseguire i bisogni derivanti dal mercato del lavoro, piuttosto che cercare di anticiparli. Al contrario, essi nascono con l'intento di porsi come "*soluzione per progettare percorsi formativi dinamici e basati sulla vera ed effettiva domanda di formazione delle imprese e finalizzati alla preparazione delle persone al cambiamento*"⁽¹¹⁾. Rispondendo al prin-

⁽¹⁰⁾ INAPP (a cura di), *op. cit.*, 89.

⁽¹¹⁾ S. SANSEVERINO, *I Fondi interprofessionali*, 2014, 4.

cipio di sussidiarietà orizzontale, per cui “*la pubblica amministrazione si ritrae e valorizza il ruolo del cosiddetto ‘bilateralismo sindacale’ cioè delle strutture promosse e gestite congiuntamente dalle Parti sociali*”⁽¹²⁾, i fondi interprofessionali trovano nella bilateralità il loro tratto caratteristico, sulla base della convinzione che organismi gestiti, assieme ed in modo diretto, dalle rappresentanze degli imprenditori e dei lavoratori, siano in grado di cogliere con reattività i fabbisogni e utilizzare in modo tempestivo ed efficace le risorse a disposizione⁽¹³⁾. Invero, la bilateralità, concepita come “*approccio alla regolazione della formazione continua*”⁽¹⁴⁾, può essere, appunto, riconosciuta come il principio fondante dell’intero impianto nazionale. Dalla prima metà degli anni Novanta, a partire dall’Accordo del 1993⁽¹⁵⁾, le Parti sociali passano dall’impegno nella contrattazione del diritto allo studio (rappresentato dalle cosiddette 150 ore) ad un campo di intervento caratterizzato dalla concertazione della formazione continua, venendo chiamate a svolgere compiti nuovi e sussidiari rispetto all’azione di governo. Tale cambiamento di indirizzo si verifica nel momento in cui le politiche formative entrano a far parte dell’ambito di interesse delle relazioni industriali, di cui con molta probabilità è stato esempio il tipo di governance realizzato dall’Europa nel noto “metodo del coordinamento aperto”⁽¹⁶⁾. Così, alla base del ricorso alla concertazione, quale modalità di condivisione degli obiettivi e delle strategie, troviamo la convinzione e la fiducia che temi come quello della formazione (tendenzialmente non

⁽¹²⁾ S. CORTELLAZZI (a cura di), *La formazione continua. Cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, 2007, 8.

⁽¹³⁾ Ad esprimere l’impianto di governance bilaterale dei fondi è l’Accordo Interconfederale, il quale stabilisce la denominazione e la natura giuridica degli stessi. Nello Statuto e nel Regolamento, invece, sono contenute: le finalità da perseguire, l’articolazione organizzativa e territoriale, la ripartizione delle risorse finanziarie a disposizione, il funzionamento operativo e le procedure di finanziamento dei progetti.

⁽¹⁴⁾ E. DELLA TORRE, S. DI PALMA, L. SOLARI, *Governance e bilateralità nel sistema italiano di formazione continua. Il caso del settore metalmeccanico*, in *Polis*, 2012, n. 1, 51.

⁽¹⁵⁾ Si fa riferimento all’Accordo Interconfederale del 23 luglio 1993.

⁽¹⁶⁾ Con il Consiglio di Lisbona del 2000, l’Unione Europea decide di adottare una nuova policy, che prende il nome di “metodo del coordinamento aperto”, attraverso la quale si impegna a realizzare un’azione più consistente che vada oltre il semplice coordinamento degli Stati. Lo scopo precipuo è quello di predisporre un quadro d’azione e di cooperazione chiaro volto a far convergere le politiche nazionali per realizzare obiettivi condivisi da tutti.

conflittuali) siano un terreno fertile per ricomporre interessi diversi e spesso incompatibili⁽¹⁷⁾.

Di fronte, infatti, alla crescente complessità ed eterogeneità del mercato del lavoro, affidare alle Parti sociali la gestione e la programmazione della formazione continua consente di realizzare interventi puntuali ed efficaci, sulla base delle esigenze di lavoratori ed imprese. La realizzazione di un modello di governance decentrato consente maggiore flessibilità di risposta e prossimità ai luoghi e a soggetti che vivono i cambiamenti del contesto di riferimento, dovendovi adeguare⁽¹⁸⁾.

Tuttavia, l'esperienza dei fondi interprofessionali mostra una situazione diversa da quella auspicata, che nella realtà non sembra aver attivato le potenzialità proprie del modello bilaterale. In tal senso le resistenze sembrano correre, per lo più, su due binari. Da un lato, a venir meno è stato il dialogo tra le Parti sociali, le quali solo in superficialmente si sono configurate come unità capaci di confrontarsi tra loro. Il motivo viene riconosciuto nel fatto che ai diversi livelli di rappresentanza (nazionale, territoriale e aziendale), se vengono strutturati, i fondi si facciano portavoce di istanze differenti e differenziate. Dall'altro lato, ad impedire che essi vengano ricondotti alla dimensione tradizionale della bilateralità, è la frammentazione del sistema di rappresentanza italiano, che, caratterizzato dalla pluralità di associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro, determina forme organizzative e strategie di gestione non univoche in seno ai fondi⁽¹⁹⁾.

Questo modello di bilateralità, per così dire, "imperfetta" ha determinato un clima di sfiducia nei confronti dei fondi interprofessionali, che in tempi recenti si è tradotto sia in tentativi di riaccostamento da parte dell'attore pubblico degli stessi⁽²⁰⁾ sia in un acceso dibattito sulla natu-

⁽¹⁷⁾ I. PAIS, *Il gioco delle parti: la regolazione associativa della formazione continua*, in S. CORTELLAZZI (a cura di), *La formazione continua. Cultura norme organizzazione*, Franco Angeli, 2007.

⁽¹⁸⁾ L. CASANO, *Formazione ed instabilità del lavoro: una sfida impossibile?*, Franco Angeli, 2013, 43-47.

⁽¹⁹⁾ ADAPT, *Progetto. Il futuro dei fondi interprofessionali per la formazione continua*, 2013, 61-62.

⁽²⁰⁾ L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *DRI*, 2016, n. 2.

ra dei fondi e delle risorse da essi amministrare⁽²¹⁾.

3. Strategie di azione dei fondi paritetici interprofessionali nel corso dei loro primi 15 anni

Nel corso dei loro primi quindici anni di vita, i fondi paritetici interprofessionali hanno adattato modalità di funzionamento e strategie di azione allo scenario in cui si trovavano ad operare.

I fondi nascono con una logica di settore, rispecchiando la conformazione del sistema di rappresentanza datoriale presente in Italia. All'origine di ciascun Fondo esisteva un forte legame tra CCNL, settori e fondi stessi, per cui spesso l'adesione ad un contratto o ad un'associazione di categoria implicava la conseguente iscrizione al Fondo Interprofessionale di settore, pur potendo l'azienda scegliere liberamente a quale Fondo aderire. Tuttavia, col passare del tempo questa identificazione inizia a venire meno, soprattutto per via della possibilità di trasferimento per le imprese da un Fondo ad un altro, con particolare riguardo alla possibilità di recuperare almeno in parte quanto versato e mai utilizzato, a causa magari di una incompatibilità tra l'impostazione del Fondo e le esigenze dell'impresa. Col tempo, la necessità di facilitare il meccanismo di trasferibilità tra i fondi, svincolando sempre più l'azienda dall'appartenenza di settore di categoria o di associazione, comporta la nascita di fondi che si pongono l'obiettivo di offrire risposte a diverse tipologie di imprese, in termini di dimensione e modelli organizzativi, piuttosto che di settore.

I fondi entrano definitivamente nella fase operativa nel 2004 con la Circolare ministeriale n. 36/2003, la quale, introducendo il Piano Operativo di Attività, fornisce indicazioni programmatiche. Pur avendo il Ministero del Lavoro attribuito ai fondi una dotazione finanziaria di partenza, essi inizieranno a beneficiare in toto delle risorse provenienti dalle adesioni solo a seguito dell'emanazione della Legge Finanziaria del 2005⁽²²⁾, entrando quindi tempo dopo nella c.d. fase a regime.

⁽²¹⁾ Si vedano i contributi di C. FRANZOSI, D. PREMUTICO, *Analisi del sistema dei fondi interprofessionali e possibili prospettive*, e di G. GALVAN, *Il vuoto normativo e il dibattito sui fondi interprofessionali*, in questo fascicolo.

⁽²²⁾ Per un approfondimento della questione si veda G. MAZZOLI, *Pro fondi. Guida ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua*, Franco Angeli, 2006,

Ad ogni modo, è chiaro come gli aggiustamenti realizzati progressivamente denotino un avvio non semplice per i fondi interprofessionali, ma anzi caratterizzato da impedimenti considerevoli.

Tra i primi mesi del 2006 e i primi del 2007 la maggioranza dei fondi interprofessionali ha concluso la fase di *start-up*, ossia la fase in cui essi avrebbero dovuto utilizzare le risorse ministeriali; al termine di essa, secondo quanto contenuto nel Rapporto Isfol del 2007, sono stati finanziati 2.376 Piani formativi, coinvolgendo 18.543 imprese (corrispondenti al 4,2% delle adesioni totali dei fondi) e 348.819 lavoratori (ossia il 6,1% di quelle aderenti agli stessi)⁽²³⁾.

Dalla prima sperimentazione del POA, realizzata per il biennio 2004-2005 da nove dei dieci fondi autorizzati, emergono con chiarezza le strategie di azione che essi hanno voluto realizzare, almeno nella nebulosa fase iniziale. Anzitutto, in relazione alla distribuzione dei lavoratori e delle imprese sul territorio, alcuni fondi hanno deciso di orientare i loro interventi a favore di aree restie ad accogliere azioni di formazione continua (come ad esempio le regioni del Sud), mentre altri si sono impegnati a distribuire almeno in via preliminare risorse tra le regioni sulla base della numerosità delle imprese aderenti.

In merito alla tipologia di azioni ed ai destinatari delle stesse, emergono per lo più due linee di indirizzo. Da una parte, troviamo gli operatori coinvolti direttamente nella implementazione delle politiche formative, sia a livello centrale sia territoriale, a fronte della necessità di rendere performanti tutti gli elementi del nuovo sistema. A tal proposito, sono state messe in atto iniziative formative, non solo tradizionali o a distanza, ma anche attività informative basate su incontri e seminari sul territorio; alcune di queste, essendo destinate alle Parti sociali promotrici, hanno avuto una natura propedeutica e strategica con lo scopo di sviluppare o rafforzare doti progettuali ed organizzative, rispetto ai contenuti dei piani formativi destinati ai lavoratori delle imprese aderenti.

Dall'altra, gli altri interventi formativi realizzati hanno visto come destinatari i lavoratori delle imprese aderenti, rivolgendo l'attenzione soprattutto a coloro che rappresentavano il segmento debole della popolazione lavorativa, ossia i lavoratori con un'età superiore ai 45 anni, i lavoratori operanti in settori o aree territoriali in crisi, gli immigrati, le donne ed i lavoratori stagionali. Inoltre, mentre da un punto di vista

77-78.

⁽²³⁾ Rapporto 2007 Isfol. Sintesi, 2007, 31.

numerico i ricercatori Isfol hanno riscontrato una maggioranza di piani aziendali, dal punto di vista dell'impegno finanziario, le risorse sono ovviamente state assorbite in prevalenza da quelli settoriali e territoriali di dimensione rilevante. Queste, allora, le caratteristiche dell'azione dei fondi interprofessionali nel primo biennio di attività, caratteristiche che rimarranno per lo più una costante fino al 2007, anno che ha coinciso con la fine quasi la totalità della fase finanziaria c.d. di start up⁽²⁴⁾.

Tuttavia, proprio nel momento in cui i fondi si apprestano ad uscire dal periodo di sperimentazione delle pratiche, preparandosi a vivere una situazione di maggiore stabilità, a mettere a dura prova il loro ruolo ed il operato è la crisi economico-finanziaria, la quale colpendo i Paesi industrializzati a partire dal 2008 determina consistenti ripercussioni sul sistema nazionale della formazione continua.

In questo scenario, i fondi hanno rappresentato uno strumento importante per uscire dalla grave situazione di crisi, dimostrando buona reattività alle sfide imposte anche in virtù di sollecitazioni provenienti dal legislatore. Quest'ultimo, infatti, tra il 2009 e il 2011⁽²⁵⁾, riconosce, nell'ottica di un mercato del lavoro sempre più reticolare ed integrato, la possibilità ai fondi di dedicare azioni formative a destinatari colpiti dalla crisi e in condizioni di maggior instabilità occupazionale, destinatari che in precedenza sarebbero stati esclusi. Tra le disposizioni emanate, se alcune sono state previste in via del tutto temporanea, altre invece sono state confermate in modo permanente, come nel caso della possibilità di utilizzare le risorse dei fondi per la formazione degli apprendisti con la legge n. 167/2011.

A dar prova del fatto che i fondi abbiano, realmente, orientato le azioni formative tenendo conto delle difficoltà sorte con la crisi, intervengono i dati dei rapporti Isfol, realizzati negli anni di interesse. In particolare, sono gli Avvisi pubblicati nel corso del 2011 ad attestare l'operato dei fondi nella direzione sopra delineata, vedendo, appunto, come destinatari, lavoratori temporaneamente sospesi, apprendisti e collaboratori a progetto e, come contenuto, interventi per lo più dedicati alla situazione di crisi economica e al recupero delle competenze dei lavoratori svantaggiati. Questa la fotografia fino al primo semestre del 2011, dopo il quale la maggior parte dei fondi ha deciso di operare a favore del rilan-

⁽²⁴⁾ *Rapporto Isfol 2005*, Tiellemmedia Editore, 2005.

⁽²⁵⁾ Specificatamente si fa riferimento alle disposizioni contenute nelle leggi: l. n. 2/2009; l. n. 191/2009; l. n. 138/2011.

cio del sistema produttivo italiano, promuovendo, attraverso Avvisi dedicati a tematiche chiave, processi di innovazione all'interno delle imprese, tra cui ad esempio: le tematiche ambientali, l'innovazione di prodotto e di processo (per la quale si richiede il coinvolgimento di università ed enti di ricerca) e percorsi di alta formazione per quadri e dirigenti. Nella stessa direzione, si attesta, a livello delle tematiche formative dei progetti costituenti i piani, una riduzione delle iniziative centrate sulla *salute e sicurezza sul luogo di lavoro*, a favore di tematiche di tipo trasversale e "di base", come lo *sviluppo delle abilità personali*, le *lingue* e l'*informatica*. Risulta evidente, per concludere, lo sforzo fatto dai fondi interprofessionali per reagire alla situazione di crisi, che originatasi a partire dal 2008, persisterà negli anni a venire, spingendo anche le imprese a riorganizzarsi e ad aprirsi ai benefici derivanti dalla formazione continua da essi finanziata.

Ad oggi, i fondi interprofessionali, secondo quanto contenuto negli ultimi rapporti sulla formazione continua, stanno vivendo una situazione di stabilità, confermando alcuni trend precedentemente registrati. A livello delle adesioni, notiamo come le micro imprese rimangano il principale bacino, attestandosi intorno all'83,5%, contro lo 0,4% delle grandi imprese⁽²⁶⁾. Le finalità dei piani approvati (prevalentemente di tipo aziendale) rimangono, invece, concentrate su tre principali temi, ossia: il *mantenimento/aggiornamento delle competenze*, seguito dalla *competitività d'impresa e innovazione* e dalla *formazione obbligatoria*, che tuttavia diminuisce leggermente. In tal senso, anche la *salute e sicurezza sui luoghi di lavoro* subisce una diminuzione, seppur continui a rappresentare la parte più consistente tra le tematiche formative nei progetti costituenti i Piani; mentre, in lieve aumento si attestano lo *sviluppo delle abilità personali* e la *gestione aziendale*. Tra le metodologie utilizzate per gli interventi formativi, sono il *training on the job* e l'*autoapprendimento mediante formazione a distanza* ad essere promosse, oltre all'*aula* che rimane l'ambiente di apprendimento per eccellenza. Novità, in tale ambito, è il *coaching* scelto per la formazione di tipo manageriale. Infine, sia la durata dei progetti sia l'età dei lavoratori partecipanti non registrano sostanziali differenze: nel primo caso, i percorsi sono per lo più di breve durata con un massimo di 16 ore; nel secondo caso, prevalgono, invece, le classi d'età centrale, ossia quelle comprese tra i 45-54 anni e tra i 35-44 anni.

⁽²⁶⁾ INAPP, *XVII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2015-2016*, 95.

4. I fondi paritetici interprofessionali tra resistenze e prospettive di sviluppo: le sfide aperte

Il sistema dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua appare caratterizzato da luci ed ombre, con margini di miglioramento che si ampliano con il diversificarsi delle sfide e con l'accelerazione del cambiamento a cui il sistema deve rispondere.

Sul piano istituzionale, molte sono le problematiche riscontrate. In *primis*, emerge senza dubbio il consistente numero dei fondi interprofessionali (tutt'ora pari a 19); è indubbio in tal senso come la pluralità esponga il sistema dei fondi ad un'alta frammentazione, che rende difficile il coordinamento e la cooperazione, spingendo, così, alcuni commentatori a considerare l'ipotesi di una riorganizzazione complessiva, che ne riduca il numero⁽²⁷⁾. Secondariamente, a rallentare la loro efficacia, è la scarsa presenza delle articolazioni territoriali, le quali dovrebbero caratterizzarne il modello organizzativo, come previsto dall'art. 118, legge n. 388/2000⁽²⁸⁾. Infatti, l'esistenza dell'unica sede nazionale non consente lo sviluppo di quella sinergia con il territorio, i settori e le imprese, che unicamente può guidare nella scelta e nell'elaborazione degli interventi formativi, capaci di soddisfare le specificità territoriale del sistema produttivo. Tuttavia, a sottolineare la consapevolezza che alcuni fondi stanno sviluppando in merito, interviene l'ultimo Rapporto Inapp che intercetta negli avvisi pubblicati una tendenza alla promozione della cooperazione a livello territoriale. Soprattutto, ad essere valorizzata è la cooperazione non solo con enti di formazione, ma con Università, enti di ricerca, Parti sociali ed associazioni, in modo tale da soddisfare i bisogni delle imprese e dei territori, creando una connessione virtuosa tra individuo, organizzazione e territorio⁽²⁹⁾.

Ulteriori criticità, sempre sul versante istituzionale, riguardano le modalità di coinvolgimento e partecipazione delle Parti sociali ai diversi

⁽²⁷⁾ ADAPT (a cura di), *op.cit.*, 60-66.

⁽²⁸⁾ Fanno eccezione: Fondimpresa, Fon. Coop, Fondo Artigianato Formazione, Fondo Dirigenti PMI, Fondo Formazione PMI e FonArCom.

⁽²⁹⁾ INAPP, *op. cit.*, 65-66.

livelli istituzionali⁽³⁰⁾. Affinché si esplichino le potenzialità del modello della governance bilaterale è necessaria una maggiore responsabilizzazione delle Parti sociali in merito ad un intervento informato e consapevole a tutti i livelli di azione. Al contempo si rendono necessari interventi di formazione e sensibilizzazione degli esponenti coinvolti.

Sul piano delle funzioni, invece, la maggiore rigidità si riscontra sul fronte delle funzioni innovative, come l'analisi dei fabbisogni, che purtroppo viene ancora vissuta come un mero adempimento formale. Al contrario, essa dovrebbe essere vissuta, da parte delle organizzazioni promotrici, come un momento essenziale, come il punto di partenza per la pianificazione formativa, la quale verrebbe allora guidata in modo peculiare dai soggetti che più conoscono le esigenze delle parti che rappresentano.

Ulteriore elemento, che afferisce al campo delle funzioni, per cui, tuttavia, si registra un consistente e positivo miglioramento rispetto a quanto riportato nel Rapporto Isfol del 2015, è la certificazione da parte dei fondi interprofessionali dei percorsi formativi tramite dispositivi di certificazione regionale, il cui utilizzo passa dal 3,6% al 24,4% come attestato nel Rapporto Inapp 2016⁽³¹⁾.

In generale, si ravvisa un maggior impegno, soprattutto da parte di alcuni fondi⁽³²⁾, a promuovere percorsi formativi che portino ad una certificazione delle competenze dei lavoratori; azione questa che registra un salto di qualità rispetto agli anni passati sempre secondo quanto riportato nell'ultimo rapporto sulla formazione continua⁽³³⁾.

Si ricorda, però, che per entrambi gli aspetti richiamati ci troviamo ancora di fronte ad esperienze del tutto sperimentali e/o ad attività o pratiche non ancora consolidate all'interno del sistema dei fondi interprofessionali. In tal senso, le difficoltà di costruire percorsi di sviluppo innovativi sono rese più consistenti dalla già menzionata pluralità dei fondi, che incidendo profondamente sulle loro scelte di azione li orienta verso strategie competitive basate su flessibilità e velocità dei trasferimenti alle aziende, piuttosto che sulla professionalizzazione delle attività. I processi di innovazione, infatti, riguardano soprattutto la semplificazione delle procedure e la riduzione dei vincoli burocratici, oltre che

⁽³⁰⁾ ADAPT, *op. cit.*

⁽³¹⁾ INAPP, 110.

⁽³²⁾ Fondo Formazione PMI, Fondo Banche Assicurazioni e Fondimpresa.

⁽³³⁾ INAPP, 102-105.

l'individuazione di modalità di finanziamento flessibili per soddisfare le esigenze delle imprese.

Anche sul piano della partecipazione dei lavoratori alle attività formative, si ravvisano delle inefficienze, tra le quali emerge il dato sull'età di coloro che vi prendono parte. In primo luogo, nonostante si registri una maggiore attenzione rispetto agli anni precedenti, verso i lavoratori con un'età compresa tra i 45 ed i 54 anni (38,2%)⁽³⁴⁾, coloro, invece, con un'età superiore risultano ancora poco coinvolti nei percorsi formativi (2,2%)⁽³⁵⁾. Infatti, la tendenza a privilegiare classi d'età centrali ci conferma come spesso le imprese investano più favorevolmente o su coloro che hanno una prospettiva di carriera più lunga o su coloro che necessitano di competenze in entrata. La formazione continua svolge, in realtà, un ruolo fondamentale per quei lavoratori maturi che hanno bisogno di mantenere od aggiornare capacità e competenze richieste in ambito lavorativo, superando così problemi di obsolescenza e rischio di perdita del patrimonio di competenze disponibile in impresa o di riduzione del potenziale innovativo. Secondariamente, emerge una scarsa attenzione nei confronti di lavoratori più giovani con un'età compresa tra i 25-34 anni (25,9%)⁽³⁶⁾, dato questo che spinge ad una più profonda disamina.

Infatti, al fine di affrontare i continui cambiamenti che impattano sul modo di lavorare e di essere lavoratori, i processi di digitalizzazione e riorganizzazione aziendale e le sempre più frequenti transizioni occupazionali, sembra necessario sviluppare una riflessione che riguarda a monte l'evoluzione dei bisogni di formazione dei lavoratori del futuro.

Un report pubblicato da Manpower nel 2016 riporta i risultati di un sondaggio condotto sui cosiddetti millennial, ossia coloro che, nati tra il 1980 e il 2000, ad oggi rappresentano quella parte di forza lavoro già presente in azienda, ma all'inizio della loro carriera, indagandone la cosiddetta "*learning proposition*"⁽³⁷⁾. La ricerca esplora le esigenze formative di un segmento particolare della forza lavoro, che, come mostrano le ricerche condotte sulle "generazioni" nei luoghi di lavoro, presenta peculiari caratteristiche socio-relazionali, che impongono mirati e

⁽³⁴⁾ *Ibidem*, 114.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*, 114.

⁽³⁶⁾ *Ibidem*, 114.

⁽³⁷⁾ MANPOWER GROUP, *Millennial Careers: 2020 Vision. Facts, Figures and Practical Advice from Workforce Experts*, 2016.

diversi interventi di formazione continua rispetto a quelli già rivolti agli adulti. Il sondaggio, condotto su 19000 lavoratori millennial di 25 diversi paesi, conferma la rilevanza attribuita da questi lavoratori agli investimenti in formazione. Il 93% dei rispondenti ritiene essenziale per la carriera un costante sviluppo di competenze; l'80% considera l'opportunità di apprendere nuove competenze un fattore centrale nella ricerca di una occupazione; il 93% ambisce al *lifelog learning* e desidera investire il proprio tempo e le proprie risorse in formazione.

Desiderosi di sviluppare ed adattare il loro bagaglio di competenze in modo veloce e flessibile, i millennial sono i principali portatori delle nuove esigenze formative, a cui i sistemi nazionali di formazione continua dovrebbero iniziare a guardare in quanto essi non solo esprimono esigenze in quanto lavoratori oggi, ma soprattutto anticipano le esigenze e aspirazioni dei lavoratori di domani. Prendendo ancora a riferimento i dati offerti dal Rapporto Inapp 2016, vediamo che, nel nostro Paese, a partecipare ad attività di istruzione e formazione in generale è soprattutto la fascia di popolazione con un'età tra i 25-34 anni (14,1%), che supera di gran lunga le altre fasce (35-44 con il 6,6%; 45-54 con il 5,6%; 55-64 con il 4,0%)(³⁸). Tale situazione mostra come sia urgente adeguare il sistema di formazione continua a rispondere ai bisogni formativi di questa fascia di popolazione, che ne rappresenta la maggiore fruitrice.

Assumendo i fondi nel panorama attuale una posizione di sempre maggior rilievo, gestendo la parte più consistente del gettito destinato agli interventi di formazione continua, ci si chiede allora come essi possano diventare strumenti in grado di offrire una formazione in linea con i cambiamenti, che investono il mercato del lavoro in senso lato e specificamente il modo di lavorare delle nuove generazioni.

Guardando, infatti, alle finalità dei piani finanziati e alle tematiche affrontate in essi, possiamo notare come queste non siano cambiate rispetto al passato, continuando a privilegiare la formazione per il mantenimento/aggiornamento delle competenze e la formazione obbligatoria. Tendenze simili si ravvisano anche a proposito delle tematiche, con la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro in posizione preminente, seguita dallo sviluppo di abilità personali e di gestione aziendale.

Di conseguenza, la possibilità sopra delineata sembra essere elusa dalla forte presenza di formazione *ex lege* o trasversale standard. L'offerta

(³⁸) INAPP, 19.

formativa dovrebbe, piuttosto, rispecchiare i mutamenti in atto caratterizzati soprattutto da un'incessante evoluzione tecnologica, la quale a sua volta impone: da un lato, la necessità per i lavoratori di possedere una consolidata capacità di adattamento, l'investimento in competenze chiave quali il problem solving, l'esercizio del senso critico, la creatività, la capacità di lavorare in gruppo e la disponibilità ad innovare; dall'altro, il bisogno di apprendere competenze tecnologiche hard. Non solo, in concomitanza con il rinnovamento degli interventi formativi dedicati al personale, il sistema di formazione continua dovrebbe guardare ai nuovi modelli organizzativi, utilizzando la formazione del personale come risorsa potenziale attraverso cui rispondere alle "nuove realtà" del mercato del lavoro e migliorare, così, la propria capacità di adattamento alle turbolenze dei mercati e alla diversificazione dei percorsi di carriera. Investire in workplace innovation significa dotarsi di nuovi modelli e strutture di business, di gestione delle risorse umane, di relazioni con l'esterno e in particolare di un ambiente di lavoro dinamico. Tuttavia, gli sforzi fatti, nel suddetto ambito, da parte delle imprese italiane, seppur sostenuti da recenti politiche comunitarie, risultano ancora insufficienti: i dati quantitativi ottenuti dalla ricerca Isfol, Intangible Assets Survey, del 2015 rivelano che solo un quinto del totale delle imprese è impegnata in attività volte all'innovazione di pratiche organizzative. Le difficoltà ad investire in tale direzione rappresenta un'occasione persa, non solo di rendere migliore la qualità dei posti di lavoro, ma soprattutto di accrescere le performance delle imprese e valorizzare le giovani generazioni di lavoratori che rappresentano il futuro di queste imprese.

Al sistema della formazione continua, oggi e in futuro, sarà sempre più affidata la responsabilità di modellare, e rimodellare, costantemente la propria struttura ed offerta formativa secondo le eterogenee esigenze dei lavoratori e dei mercati. Per riuscire in tale intento, è necessario che l'offerta formativa subisca un cambio di passo e si trasformi da *supply-oriented* a *demand-oriented*, ossia da un'offerta diretta dall'alto ad un'offerta calibrata sui fabbisogni formativi, approccio ancora poco diffuso nel nostro Paese. Mentre il tradizionale apparato dell'offerta di formazione continua arranca, nuovi modelli si affermano nel tentativo di ovviare all'inefficacia delle politiche per l'incontro tra la domanda e l'offerta di competenze. Ne sono un esempio: il fenomeno *Makers*, nel loro ruolo di innovatori; l'esperienza di reti territoriali che costituite da esperti scelti dal "basso" hanno lo scopo di sviluppare e accrescere op-

portunità occupazionali in linea con le peculiarità locali e le risorse presenti; i *Fab Lab*, i quali, nati come laboratori di produzione digitale, si sono trasformati nel tempo in centri di condivisione di saperi sia formali sia informali attorno ai quali si originano comunità legate al territorio ed alle sue esigenze; il mondo delle *start-up*, espressione di autonomia imprenditoriale e creatività.

È chiaro, allora, che il lavoro, in un futuro non troppo distante, sarà costellato da fenomeni del tutto nuovi sulla scia delle esperienze appena descritte. Il rischio a cui il sistema della formazione continua sembra andare incontro, è l'incapacità di intercettare, accogliere e sfruttare queste potenzialità, a causa di persistenti rigidità che impediscono al sistema di compiere quel salto di qualità atteso e giustificato dal proclamato riconoscimento dell'importanza della formazione.

I fondi interprofessionali dal canto loro non possono esimersi dal cogliere le sfide emergenti, soprattutto dopo la nuova configurazione introdotta col d. lgs. n. 150/2015, che inserendoli nella Rete nazionale dei servizi delle politiche attive per il lavoro li chiama a programmare, finanziare, erogare, monitorare e valutare la formazione. Ad essi viene così attribuito un nuovo ruolo, e con esso un nuovo compito, che coincide con la gestione (assieme ad altri soggetti sia pubblici sia privati) delle politiche attive e va oltre la mera amministrazione ed erogazione delle risorse per la formazione. A fianco dei servizi pubblici per il lavoro, i fondi possono erogare servizi propedeutici all'eventuale azione di riqualificazione per i percettori di forme di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e possono partecipare alla stipula del patto di servizio personalizzato e più in generale nel rafforzamento dei meccanismi di condizionalità. Al di là dei tecnicismi, la centralità riconosciuta ai fondi interprofessionali ha stimolato una virtuosa riflessione da parte di esperti di mercato del lavoro, i quali si sono interrogati sulla possibilità che questi assumano un ruolo peculiare in merito alle tutele di nuova generazione: politiche attive e riqualificazione dei lavoratori, avendo come intento comune quello di stimolare il legislatore ad una riforma degli stessi e ad un cambio di paradigma⁽³⁹⁾. In tal senso, la

⁽³⁹⁾ M. LEONARDI, T. NANNICINI, *Crisi aziendali, uno sguardo al futuro*, Il Sole 24 Ore, 26 maggio 2017; M. STIRPE, *Avanti ma con esiti e costi certi per le imprese*, Il Sole 24 Ore, 30 maggio 2017; G. PETTENI, *Una nuova stagione da affrontare insieme*, Il Sole 24 Ore, 9 giugno 2017; M. TIRABOSCHI, *Gestire le crisi aziendali con lo sguardo rivolto al futuro*, Il Sole 24 Ore, 9 giugno 2017.

convinzione che spetti alla formazione giocare la partita della grande trasformazione del lavoro si fa sempre più forte, auspicando un intervento puntuale ed efficace.

Perché è (sempre più) importante parlare di formazione continua: ruolo, strategie ed evoluzione dei fondi interprofessionali – Riassunto. *Scopo del presente contributo è quello di svolgere alcune riflessioni relative al ruolo ed alle strategie di intervento dei fondi interprofessionali e alla possibilità che essi diventino strumenti capaci di offrire una formazione in linea con i cambiamenti che stanno investendo il mercato del lavoro in senso lato e specificatamente il modo di lavorare delle nuove generazioni.*

Why it is (more and more) important to talk about continuous vocational training: role, strategies and evolution of Interprofessional Founds – Summary. *The purpose of this contribution is to carry out some reflections relating to the role and strategies of intervention of the Interprofessional Founds and on the possibility that they become instruments capable of offering a training in line with the changes that are investing the labour market in the broadest sense and specifically the way of working of the new generations.*

Analisi del sistema dei fondi interprofessionali e possibili prospettive

*Claudio Franzosi e Davide Premutico**

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Una panoramica sui fondi: processi evolutivi dal 2004 al 2017. – **3.** Cosa finanziano i fondi. – **4.** Le opportunità.

1. Introduzione

In questo articolo si intende offrire una panoramica sui fondi paritetici interprofessionali a partire dalla loro collocazione nell'ambito delle misure di sostegno alla formazione continua dei lavoratori e delle imprese e fornendo un'analisi diacronica, dalla loro nascita ad oggi, delle caratteristiche salienti e della operatività a favore delle singole imprese, dei settori e dei territori. Rispetto a quest'ultimo aspetto verrà rapidamente accennata anche la questione dei processi di integrazione esperiti tra Regioni e i fondi interprofessionali stessi e alle possibili strategie evolutive nell'ambito delle più ampie politiche attive del lavoro.

2. Una panoramica sui fondi: processi evolutivi dal 2004 al 2017

In primo luogo occorre osservare come il contesto dei fondi paritetici interprofessionali sia in continua evoluzione, a seguito di diverse vicende perlopiù riconducibili, anche se non esclusivamente, al periodo di crisi economica recente e ai nuovi assetti normativi e regolamentativi nell'ambito delle recenti riforme che hanno riguardato il mercato del lavoro e il tema delle politiche attive per il lavoro. In particolare a parti-

* *Ricercatori Anpal.*

re dal 2009 si è assistito ad una progressiva modifica dell'assetto inizialmente delineato nella norma fondativa, la l. 388/2000. Tali modifiche, tuttavia, non sembrano aver intaccato né il modello originario né la filosofia di policy che ha condotto al sistema dei fondi stessi. In questa direzione è rilevante osservare come la nascita dei fondi interprofessionali abbia non a caso coinciso con il termine di una stagione storicamente contraddistinta dalla cosiddetta concertazione tra Parti Sociali e Istituzioni, un periodo che ha percorso gran parte degli '90 dello scorso millennio. In quella fase era evidente che, valutate anche le difficoltà del sistema pubblico centrale (in primis il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali) e di quello locale (Regioni) nella gestione della formazione finanziata diretta a lavoratori e imprese, si sia scelto di delegare un segmento rilevante di gestione delle risorse pubbliche alle Parti Sociali, ossia alle loro rappresentanze di natura bilaterale. Queste ultime, infatti, si riteneva riuscissero a cogliere meglio le esigenze formative dei lavoratori e delle imprese, poiché radicate maggiormente sia a livello territoriale (rappresentanza decentrata normalmente fino a livello provinciale e in alcuni casi micro-territoriale, ossia alle singole unità produttive), sia per la diretta connessione con i comparti e i settori economici. A tal proposito non è, infatti, secondario evidenziare come nello spirito originario del legislatore fosse stata indicata la natura settoriale dei fondi ove si prevedeva, l. 388/2000, art. 48 «la possibilità che, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, possano essere istituiti fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua». Nella realtà la maggior parte dei fondi presenta natura "confederale", ossia in relazione alle caratteristiche della rappresentanza, sia datoriale che sindacale, che li ha, fin dalle origini, connotati per una forte intersettorialità. Oltretutto, come si osserverà più oltre, il primo contesto di nascita dei fondi interprofessionali (triennio 2004-2006) vedeva ancora il modello di rappresentanza di parte sindacale di tipo tradizionale, con la triplice (Cgil, Cisl e Uil) che ha stretto accordi con le parti datoriali di settore, anch'esse "tradizionali"; modello entrato poi in discussione nei periodi successivi con l'entrata in scena di organismi di rappresentanza sia sindacali che datoriali che hanno un rapporto diverso sia nelle strategie di rappresentanza territoriale e settoriale sia soprattutto nell'interlocuzione con le istituzioni. È questo un riflesso del tema più generale di un diverso modello della rappresentanza sociale nel mondo del lavoro e che dal punto di vista dei fondi riguarda più direttamente anche le modalità

del rilascio di nulla osta ad operare a favore di nuovi fondi da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, oggetto spesso di critiche, pur basandosi su criteri oggettivamente definiti.

Tale caratteristica di confederalità dei fondi è ciò che sostanzialmente ha sempre differenziato gli organismi bilaterali italiani da quelli francesi, ossia quegli Organisme Paritaire Collecteur Agréés (comunemente Opc) a cui il modello italiano si è ispirato, dopo oltre 25 anni dalla loro nascita (in Francia l'assetto originario dei fondi risale agli anni '70 dello scorso secolo e il padre ispiratore di questo modello è Jacques Delors che all'epoca era segretario generale presso il primo ministro per la formazione professionale e la promozione sociale). Il modello, dunque, di delegare alle PPSS quote del sistema di welfare relative al finanziamento della formazione dei lavoratori e in genere degli adulti, contraddistingue o ha contraddistinto non soltanto l'Italia, ma, oltre alla Francia, anche altre realtà come il Belgio, la Spagna, in parte l'Olanda e alcuni paesi dell'est Europa. Tale modello partecipativo da parte di organismi di rappresentanza sociale, con gestione diretta di risorse pubbliche, si contrappone in parte a quanto accade nei Paesi anglosassoni (in particolare Gran Bretagna) e si configura in modo radicalmente diverso rispetto ad altre realtà come quella scandinava o tedesca, laddove gli organismi di rappresentanza agiscono più sulla gestione delle strutture e dei servizi con ramificazioni che giungono fin alla singola unità erogativa (che sia un'impresa, una scuola di formazione, o l'equivalente dei nostri centri per l'impiego). Tutto ciò per evidenziare che la scelta di un modello di intervento comporta sempre l'abbraccio di una visione anche complessiva del welfare e quindi dei rapporti tra lo Stato e suoi stakeholder che, nel caso specifico, può essere considerato sempre più "residuale", riprendendo la ancora attuale classificazione di Espin-Andersen: in questa direzione i rischi di procedere, come a tratti è sembrato in questi anni, per piccole modifiche e stralci, spesso in contraddizione tra loro, del quadro regolatorio, sono molto forti e con potenziali effetti destabilizzanti.

Al 2017 risultano operativi 19 fondi interprofessionali, come si evidenzia nello schema sottostante, con l'ultimo, Fondo Conoscenza che è stato autorizzato da operare nel 2015. Si fa presente che nel complesso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha autorizzato a operare, in realtà, 22 fondi interprofessionali: 3 sono stati commissariati, come da prerogative del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella

sua funzione di vigilanza, e in seguito chiusi (si tratta di Fond.Agri, Fondazienda e Fo.In.Coop)⁽¹⁾.

Tabella 1 - I 19 fondi paritetici interprofessionali operativi

Fondi paritetici interprofessionali	Organizzazioni promotrici
Fon.Coop Fondo per la formazione continua nelle imprese cooperative	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl; Uil
Fon.Ter Fondo per la formazione continua del terziario	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil
Fond.E.R. Fondo per la formazione continua negli enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa	Agidae; Cgil; Cisl; Uil
Fondimpresa Fondo per la formazione continua (delle imprese)	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil
Fondir Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Manageritalia; FederDircredito; Sinfub; Fidia
Fondirigenti Fondo per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi	Confindustria; Federmanager
Fondo Artigianato Formazione Fondo per la formazione continua nelle imprese artigiane	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil; Clai
Fondo Dirigenti PMI	Confapi; Federmanager

⁽¹⁾Tale funzione di commissariamento oltre a quella dell'autorizzazione a operare per i nuovi fondi è una delle poche funzioni che il Jobs Act ha lasciato al Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.

Fondo dei dirigenti delle piccole e medie imprese industriali	
(segue)	(segue)
Fondo Formazione PMI Fondo per la formazione continua nelle PMI	Confapi; Cgil; Cisl; Uil
Fondoprofessioni Fondo per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende ad essi collegate	Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil
For.Te. Fondo per la formazione continua del terziario	Confcommercio; Confetra; Cgil; Cisl; Uil
For.Agri Fondo per la formazione continua in agricoltura	Confagricoltura; Coldiretti; Cia; Cgil; Cisl; Uil; Confederdia
FonArCom Fondo per la formazione continua nel comparto del terziario, dell'artigianato e delle piccole e medie imprese	Cifa – Confederazione italiana federazioni autonome; Conf.s.a.l. – Confederazione sindacati autonomi lavoratori
Fondo Banche Assicurazioni Fondo per la formazione continua nei settori del credito e delle assicurazioni	Abi; Ania; Cgil; Cisl; Uil
Formazienda Fondo per la formazione continua nel comparto del commercio, del turismo, dei servizi, delle professioni e delle piccole e medie imprese	Sistema Commercio e Impresa; Conf.s.a.l.
Fonditalia Fondo per la formazione continua nei settori economici dell'industria e piccole e medie imprese	Federterziario; Ugl
Fondo Formazione Servizi Pubblici Industriali Fondo per la formazione continua nei	Confservizi (Asstra-Federambiente-Federutility); Cgil; Cisl; Uil

Servizi Pubblici Industriali	
Fondolavoro Fondo per la formazione continua delle Micro, Piccole, Medie e Grandi Imprese	Unsic – Unione Nazionale Sindacale Imprenditori e Coltivatori; Ugl
Fondo Conoscenza Fondo per la formazione continua nel comparto commercio-turismo-servizi della piccola e media impresa	Fenapi (Federazione nazionale autonoma piccoli imprenditori) Ciu (Confederazione Italiana Unione professioni Intellettuali)

Fonte: Inapp, *XVII Rapporto sulla Formazione Continua (annualità 2015-2016)*, 2016.

Riprendendo il tema della rappresentanza va immediatamente osservato che dei 16 fondi interprofessionali non per dirigenti, ben 11 si connotano per una rappresentanza sindacale di Cgil, Cisl e Uil, mentre i rimanenti 5 rappresentano le istanze di associazionismo sindacale e datoriale autonomo o legate all'Ugl, nello specifico nel caso di 2 fondi per parte sindacale. Non vi è dubbio che il tema della rappresentanza abbia un impatto sull'andamento e sulle strategie operative dei fondi stessi, nonché sulla modalità di incidere in occasione di tavoli politici e tecnici promossi al fine di fornire proposte di modifica dell'assetto attuale dei fondi interprofessionali. È noto, ad esempio, che una parte della rappresentanza, sia datoriale che sindacale, spinga per una riduzione del numero dei fondi, anche sulla base di criteri più stringenti soprattutto rispetto alla reale capacità di rappresentanza delle istanze dei lavoratori sui territori e nei singoli luoghi di lavoro. Del resto nella stessa Francia più volte si è assistito a processi di riforma con lo scopo di migliorare e rendere più efficiente la capacità strategica e operativa degli Opca che sono passati attraverso un processo di riduzione anche drastico del numero degli organismi operanti.

Il tema dell'evoluzione della rappresentanza si intreccia anche con quello della consistenza delle adesioni e dei flussi finanziari. Dal 2004 ad oggi abbiamo assistito ad alcuni significativi cambiamenti che hanno modificato nei fatti le modalità e le strategie di intervento sui territori da parte dei fondi, specie quelli fondati prima del 2007. In particolare è bene osservare due fenomeni paralleli, da una parte il processo di polarizzazione delle adesioni e dei finanziamenti che ha da subito caratte-

rizzato il sistema, dall'altra il processo di avanzamento dei nuovi organismi di rappresentanza bilaterale di natura "non tradizionale".

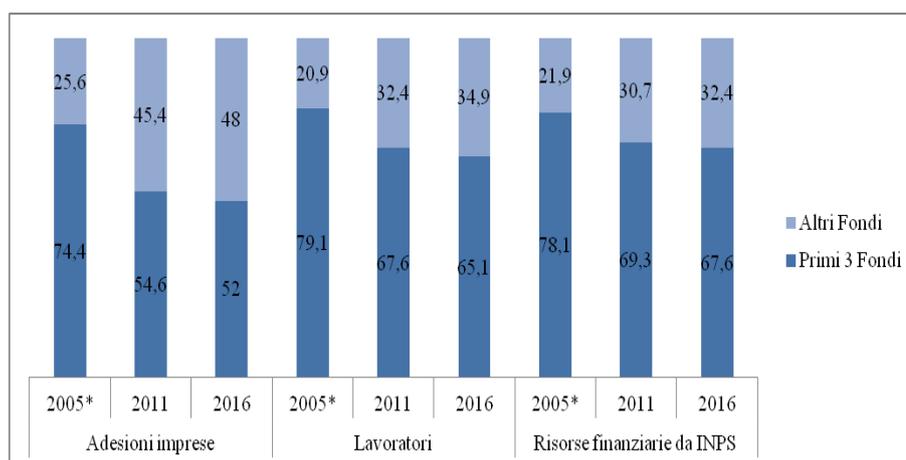
In generale dal 2004 al 2016 il livello delle adesioni da parte delle imprese è più quasi triplicato in termini di imprese e più che raddoppiato rispetto ai lavoratori: le prime sono passate da circa 362.000 a oltre 960.000, mentre i secondi da 4,9 a 10,3 milioni. È pertanto evidente che il sistema dei fondi interprofessionali abbia catturato ormai quasi interamente l'universo potenziale degli aderenti. A ciò hanno contribuito diverse cause, prima tra le quali il progressivo depotenziamento degli strumenti di supporto alla formazione dei lavoratori gestiti dalle Regioni, dapprima a seguito della crisi che ha riprogrammato le risorse in iniziative di sostegno al reddito, specie quelle del Fse, in seconda battuta a causa del definanziamento degli strumenti nazionali come la l. 236/1993 e la l. 53/2000. In concomitanza con l'allargamento dell'offerta stessa dei fondi, che dal 2004 sono passati da 11 a 19, ma nel biennio 2010-2011 operavano in 20, le imprese sono state naturalmente attratte dai fondi stessi: anche alcune grandi imprese nel periodo 2010-2014, quello più acuto di crisi, hanno finanziato la formazione unicamente attraverso questo strumento di finanziamento, senza ricorso a risorse proprie. Non ultimo va rammentato come nel tempo siano stati particolarmente rafforzati canali formali e informali, in grado di individuare le imprese anche non aderenti o avviare sempre più spesso massicce "migrazioni" tra fondi: in questo un ruolo cruciale lo ha da sempre avuto quella rete di consulenze alle imprese, composte di singoli o vere società, che agiscono in campi succedanei, come consulenti del lavoro, commercialisti e società in genere di consulenza, e che orientano spesso le scelte delle imprese in campo previdenziale e fiscale, nello specifico per la scelta di indirizzo del versamento all'Inps dello 0,30%.

È pertanto naturale che tra il 2004 e il 2016/2017 si sia assistito a una evoluzione proprio nel campo d'azione dei fondi e al mutamento progressivo della natura e del peso dei diversi attori del sistema. Questa evoluzione del campo è possibile osservarla su due versanti: il peso dei primi 3 fondi in termini di finanziamento e adesioni e analogamente l'andamento del peso complessivo degli 11 fondi caratterizzati dalla rappresentanza tradizionale sindacale e datoriale.

Nella figura sottostante si osserva l'evoluzione in 3 anni diversi, 2005, 2001 e 2016, rispetto a quel fenomeno immediatamente riscontrato di

cosiddetta concentrazione o polarizzazione delle adesioni e quindi delle risorse finanziarie su pochi soggetti. Più realisticamente si tratta in realtà di un fenomeno imputabile ad un unico fondo, Fondimpresa, che attraverso la galassia di Confindustria ha da subito fidelizzato circa il 50% delle realtà produttive private italiane. Tuttavia, si è sempre misurato questo fenomeno considerando anche di volta in volta i successivi 2 fondi per adesioni di imprese, lavoratori e risorse per avere un riscontro più ampio rispetto al processo analizzato. Come si osserva, nonostante siano trascorsi oltre 10 anni dall'operatività dei primi fondi, la dinamica sostanzialmente non muta se si osservano i lavoratori e le risorse finanziarie gestite dai primi 3 fondi. Unico indicatore che mostra un andamento più marcato è quello delle adesioni delle imprese, che dal 2005 passa dal 74,4% gestito dai primi 3 al 52% del 2016. Questo è dovuto all'espansione delle adesioni, specie dei fondi operativi dopo il 2006, verso le imprese di piccola e micro dimensione che inizialmente hanno pagato un triplice scotto: la loro bassa capacità di esprimere un bisogno formativo, il decentramento rispetto alle reti associative datoriali più tradizionali ed una scarsa attenzione alle novità di sistema; non a caso è tra queste realtà che si ha ancora una elevata quota di imprese che non conosce le attività dei fondi paritetici interprofessionali, pur essendovi, non sempre consapevolmente, aderenti.

Grafico 1 - Andamento del peso dei primi 3 fondi negli anni 2005-2011-2016

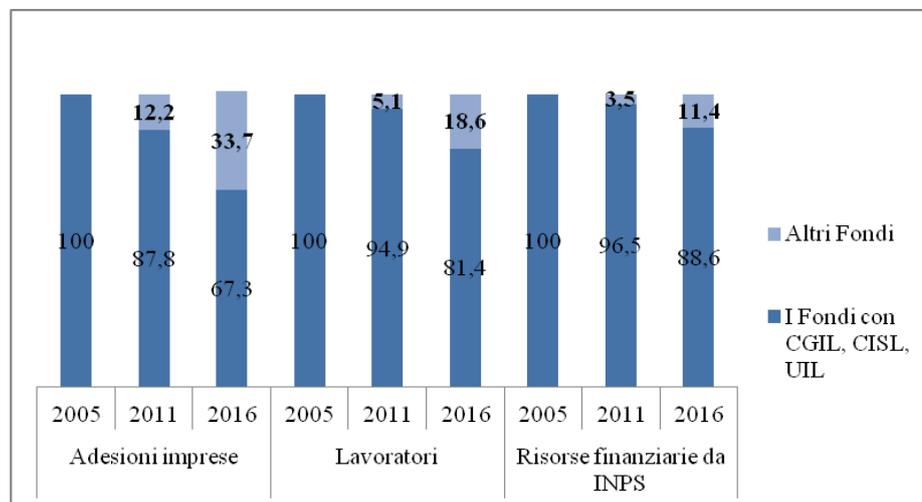


Fonte: elaborazione Anpal su dati Inps

È questa una delle prime storture o comunque dei nodi problematici di questo sistema che fondamentalmente tende a riprodurre il divide tra grandi imprese e micro imprese nell'accesso alle opportunità formative. Oltre a ciò una riflessione più ampia riguarda anche il senso e la reale applicazione di uno strumento come il piano formativo, specie presso le realtà aziendali micro e piccole, che, al pari degli organismi che lo finanziano, deve avere natura bilaterale, ossia essere condiviso e firmato tra le parti. Quello che doveva essere il driver principale rispetto al contenuto del piano si trasforma spesso in un adempimento di mera natura burocratica, non a caso reinterpreted dai fondi stessi sia nelle modalità di accordo tra le parti sia nella modalità di raccolta delle firme stesse, e perciò reso del tutto distante rispetto alla logica per cui la normativa lo aveva considerato. Nelle piccole realtà, salvo poche eccezioni, a discutere, organizzare e portare avanti il piano non sono le rappresentanze associative delle due parti, ma più semplicemente la logica di economia e di scala afferente l'offerta formativa.

Il secondo punto di osservazione (Figura 2) riguarda l'andamento degli 11 fondi con una rappresentazione sindacale comune (Cgil, Cisl, Uil) che erano di fatto la totalità nel 2005 (si tratta di 8 fondi, con l'eccezione dei 3 fondi rivolti esclusivamente ai dirigenti) ma che, dal 2008 in poi, hanno riscontrato una concorrenza crescente da parte di altre realtà bilaterali. A tal proposito l'andamento è esplicito ove la diversificazione della rappresentanza assume un peso consistente se si analizza le adesioni di imprese (in particolare da 12,2% del 2011 a 33,7% del 2016) e di lavoratori (giunti al 18,6% del 2016), mentre meno incisiva è ancora la quota di risorse finanziarie (11,4%), anche perché i "nuovi" fondi, come accennato, pescano soprattutto dal bacino delle imprese piccole e micro che operano minori versamenti del contributo dello 0,30% in virtù della loro ridotta forza lavoro.

Grafico 2 - Andamento del peso dei fondi per tipologia di rappresentativa sindacali negli anni 2005-2011-2016



Fonte: elaborazione Anpal su dati Inps

Tale andamento si può dedurre essere in qualche modo anche lo specchio dell'evoluzione stessa della rappresentanza nelle realtà produttive italiane, con una crescente frammentazione e una obiettiva maggiore distanza percepita da parte della rappresentazione tradizionale, specie per quanto riguarda le nuove figure professionali, anche tra i dipendenti, e i settori emergenti. Il punto, tuttavia, non è quello di comprendere se il fenomeno sia stato in qualche modo meramente incentivato dalla possibilità reale di gestire risorse pubbliche per la formazione da parte di soggetti nuovi e per alcuni "alieni" al sistema, ma di riuscire a tradurre tale diversificazione in atto nella opportunità di comporre e ricomporre regole che pongano al centro le esigenze delle imprese e dei lavoratori, piuttosto che rispondere a logiche interne, spesso autoreferenziali dei fondi stessi o del mercato dell'offerta formativa.

3. Cosa finanziano i fondi

Come noto i fondi interprofessionali finanziano i piani formativi di tipo aziendale, settoriale, territoriale e individuale secondo due modalità: l'avviso e il conto formazione. La prima modalità, inizialmente la più diffusa, è stata mutuata dagli analoghi strumenti utilizzati dalle Regioni

per la distribuzione sui territori delle risorse comunitarie destinate alla formazione (Fse). Hanno carattere solidaristico o ridistributivo (infatti attraverso l'avviso possono essere destinate alle singole imprese più risorse di quelle versate con lo 0,30%) e pertanto consentono anche alle micro imprese di accedere a iniziative di formazione, altrimenti non finanziabili con il solo contributo obbligatorio. Negli avvisi, proprio come negli analoghi regionali, possono essere inserite anche priorità di accesso o specifiche esclusioni in relazione alle istanze e alle mediazioni delle parti sociali rappresentate nei Consigli di Amministrazione dei fondi. Altra analogia con lo strumento regionale riguarda la necessaria creazione di graduatorie di accesso ai finanziamenti che passa attraverso una vera e propria istruttoria di valutazione dei piani. Questo strumento è prevalentemente utilizzato dalle imprese di media e piccola dimensione che non dispongono di proprie funzioni o unità operative dedicate alla gestione dei processi formativi; per tali motivi spesso si avvalgono di strutture dell'offerta formativa appositamente attrezzate a presentare, organizzare e gestire i piani formativi. I finanziamenti derivati da questo strumento sono pienamente soggetti alla regolamentazione sugli Aiuti di Stato.

La seconda modalità, quella del conto aziendale, viene ormai utilizzata da quasi tutti i fondi interprofessionali. Consiste nel rendere disponibile per la singola impresa una quota (generalmente oscillante tra il 70% e il 90%) di quanto versato con lo 0,30% in un determinato lasso di tempo: in genere i fondi "autorizzano" le imprese a utilizzare il proprio conto a determinate condizioni, quali un minimo di anni consecutivi di versamento (in genere 3) e il raggiungimento di una quota minima di risorse, in funzione anche del numero di dipendenti per cui viene versato il contributo obbligatorio. Al fine di permettere anche alle piccole e micro imprese di accedere a una forma di conto aziendale, alcuni fondi interprofessionali consentono alle imprese di creare aggregazioni di scopo, ossia permettendo di sommare le rispettive quote delle 0,30% al fine di poter così presentare un piano di formazione più ampio e articolato. Rispetto a questa forma di "conto" occorre avanzare due osservazioni: non sempre l'aggregazione delle quote consente di raggiungere una massa critica sufficiente di risorse per richiedere l'avvio di un piano, alcune volte i fondi intervengono per fornire un ulteriore contributo solidaristico, di fatto ibridando il modello di conto e rendendolo più vicino alle finalità dell'Avviso; in altri casi le aggregazioni possono presentare, in un lasso di tempo definito, più piani a cui possono parteci-

parvi di volta in volta alcune imprese (non tutte) del cluster. Quest'ultima situazione genera di fatto un altro tipo di ibridazione, trattandosi di una redistribuzione delle risorse messe a disposizione da tutte le imprese interne all'aggregazione, pur beneficiandone solo alcune. Entrambe le forme ibride descritte dovrebbero essere per loro natura soggette al regolamento sugli Aiuti di Stato, da cui, invece, sono esenti i singoli conti aziendali⁽²⁾. Ulteriori aspetti di differenziazione rispetto all'Avviso riguarda il ricorso minoritario a enti/organismi di formazione come promotori e gestori del piano formativo: ciò avviene sia perché spesso i singoli conti aziendali sono di imprese di grandi e grandissima dimensione che dispongono anche di funzioni interne di formazione, sia perché spesso le imprese ricorrono più facilmente a singoli consulenti ritenuti più flessibili e meno onerosi per la gestione dello strumento di finanziamento del conto (anche per quello aggregato).

Indubbiamente lo strumento del conto aziendale (aggregato e non) ha rappresentato una delle più interessanti novità, finalizzata a rendere più immediato e agevole l'accesso ai finanziamenti, e il suo crescente utilizzo ne testimoniano la convenienza, specie per quelle realtà in cui sono presenti grandi imprese⁽³⁾. Tuttavia questa modalità in qualche modo può essere vista come una sorta di "cavallo di Troia" nel sistema, poiché ha un intrinseco potere centrifugo rispetto al principio di una programmazione della formazione basata sui principi di strategie e linee guida di sviluppo condivise tra gli attori sociali che possono orien-

⁽²⁾ La circ. Min. lav. 235/2009 chiariva che il conto formativo aziendale non rappresenta un Aiuto di Stato poiché redistribuisce risorse versate dall'impresa stessa, che pertanto non attinge, avvantaggiandosi, da ulteriori risorse rese disponibili da altre imprese. Va tuttavia rammentato che al momento della sua emanazione non si è era ancora palesata la modalità dei conti aggregati aziendali. Di recente il Fondo Fonarcom nel suo Regolamento Conto Formazione 2017, asserisce che anche i conti aggregati tra aziende non siano soggetti alla normativa sugli Aiuti di Stato, partendo dal presupposto che tali aggregazioni utilizzano per finanziare i piani l'80% delle risorse proprie di ciascun azienda partecipante all'aggregazione stessa. Tuttavia, a nostro avviso, il dubbio rimane in alcuni casi specifici, come ad esempio, nella circostanza in cui al piano partecipino solo una parte delle imprese aggregate, avvalendosi anche delle risorse delle non partecipanti per varie motivazioni.

⁽³⁾ Nella pratica, tuttavia, sappiamo che vi sono fondi in cui vi è una forte prevalenza di piccole piccolissime imprese, come da esempio, Fonditalia, che utilizza soltanto lo strumento del conto aziendale, così come realtà quali Fondo Banche Assicurazioni, che si rivolge quasi esclusivamente a grandi realtà bancarie e assicurative, che ha da sempre utilizzato lo strumento dell'Avviso.

tare lo sviluppo delle imprese aderenti. In qualche modo il ricorso allo strumento del conto aziendale recupera uno dei principi normativi del sistema francese di finanziamento della formazione delle imprese, specie per le grandi, laddove è possibile di fatto non versare quota dell'1,61% se investita nella formazione dell'impresa. Paradossalmente il conto aziendale depotenzia fortemente il ruolo stesso dei fondi (visto come mero bancomat) che dovrebbe essere di moltiplicazione delle opportunità e di aggregazione delle idee e delle energie, specie in un'ottica di sistema, ad esempio, territoriale e/o settoriale e/o di filiera. Ma al di là di queste osservazioni, è legittimo domandarci quali azioni e cosa in concreto finanziano e hanno finanziato i fondi in questi anni. La domanda è semplice, la risposta no.

In primis va sgombrato immediatamente il campo dal tema della valutazione, ossia capire se e in quale misura le iniziative finanziate dai fondi abbiano contribuito e quanto alla crescita delle imprese e alla professionalità dei lavoratori. Attualmente non sono state intraprese alcune iniziative condivise e unitarie per la definizione di un sistema di valutazione con tali obiettivi. Sappiamo, tuttavia, che alcuni fondi, specie quelli più strutturati, stanno apprestando criteri e strumenti per una valutazione interna di ciò che viene finanziato, anche al fine di migliorare la qualità dell'offerta formativa, in una situazione di oggettiva diminuzione delle risorse disponibili anche per i prossimi anni⁽⁴⁾. Ovviamente per quanto tali iniziative siano comunque interessanti e pregevoli, si muovono in forma individuale e frammentata pertanto si possono individuare molti "oggetti di valutazione" che difficilmente saranno comparabili tra loro. Ciò che manca, al di là della condivisione di una metodologia, è una visione comune tra i diversi attori coinvolgibili (in primo luogo fondi e Anpal) su ciò che va valutato ed a quale fine, ovvero la reale assente al momento è una regia istituzionale, pur prevista all'interno della normativa sui fondi.

Apparentemente più semplice è analizzare quello che i fondi finanziano. Su questo è possibile disporre di almeno tre tipologie informative: i documenti, inclusi gli avvisi resi pubblici nei vari siti dei fondi; i report

⁽⁴⁾A tal proposito si rammenta che a partire dall'anno 2016 è stato reso permanente un prelievo sul complessivo finanziario destinato ai fondi di 120 milioni. Per i soli fondi pertanto il gettito realmente disponibile non è più assimilabile allo 0,30%, ma a circa lo 0,24%/0,25%, se si considera che negli ultimi anni il gettito lordo destinabile ai fondi è stato in media di circa 650 milioni di euro.

periodici che molti fondi redigono in occasioni particolari o con scadenze specifiche; i Rapporti sulla Formazione Continua che contengono una sessione specifica sulle attività dei fondi, con particolare riguardo a quanto contenuto nel sistema di monitoraggio cosiddetto Nexus. Ci si soffermerà in particolare su quest'ultima fonte, ma evidenziando da subito i suoi evidenti limiti.

Come noto il sistema Nexus, gestito attualmente da Anpal, dal 2008 raccoglie alcune informazioni a livello di singolo piano che viene tracciato in due momenti, quando viene approvato dal Fondo (attraverso un atto formale approvato dai rispettivi CdA) e quando si chiude la fase di rendicontazione. All'interno del piano vengono conferite informazioni di dettaglio relative alle caratteristiche dei piani (ad esempio, la loro dimensione finanziaria, il numero di lavoratori e imprese coinvolte, le finalità ed altro), dei progetti (in cui sono raccolte le informazioni ad esempio sulle modalità di formazione, le tematiche specifiche, i territori ed altro), dell'impresa e dei lavoratori (queste ultime solo a conclusione della fase di rendicontazione). Allo stato attuale la banca dati Nexus non dispone di codici di identificazione univoca per le imprese e i lavoratori (ossia i codici fiscali), pertanto le elaborazioni risultano molto vincolate, anche se offrono una mappa complessiva su cosa i fondi finanziano. Il problema della mancata presenza dei codici fiscali, nonché di un sistema identificativo anonimo ma univoco rispetto ai partecipanti, ha di fatto notevolmente depotenziato le capacità di elaborazione statistica dei dati di monitoraggio, non consentendo di calcolare il numero effettivo di lavoratori e di imprese coinvolte, nonché di disporre di una loro reale profilazione.

Questa situazione si pensa possa essere superata a breve in virtù della forza di legge (il riferimento alla l. 150/2015) che stabilisce come tutte le banche dati di monitoraggio delle politiche pubbliche sulla formazione debbano essere tra loro connesse in unico sistema informativo e finalizzate anche a riportare informazioni sui processi formativi all'interno del libretto elettronico del lavoratore. Ma più in generale sembrano anche venuti meno quei timori e quelle resistenze inizialmente espresse da alcuni fondi al momento della nascita del sistema.

I dati provenienti dal monitoraggio dei fondi paritetici interprofessionali subiscono annualmente delle variazioni. Tali variazioni possono dipendere sia da motivi tecnici del sistema stesso (ad esempio a seguito di un *cleaning* su stock di dati vecchi che vengono immessi successi-

vamente), che dalle strategie di finanziamento messe in campo dai fondi, specie per quanto concerne i dati più recenti relativi ai piani approvati: non vi è dubbio che la riduzione di risorse disponibili, avvenuta soprattutto a partire dal 2012, abbia in parte mutato la strategie di impiego delle risorse, tagliando in molti casi la disponibilità finanziaria potenziale per impresa e lavoratore⁽⁵⁾.

Tra i dati più interessanti resi disponibili dal sistema vi è quello relativo alle cosiddette finalità dei piani. In quasi tutte le rilevazioni annuali risultano sempre 3 i temi maggiormente presenti nei piani, a partire dal mantenimento/aggiornamento delle competenze, particolarmente scelto nelle aziende medio-grandi, seguito dalla competitività d'impresa e innovazione e dalla formazione obbligatoria. Nel complesso sembra prevalere una formazione di tipo più "conservativo", seppure alcuni segnali di crescita sono riscontrabili nell'ambito della cosiddetta competitività settoriale e per quella legata allo sviluppo locale che rimanda al peso crescente che stanno assumendo anche le esperienze aggregative, spesso proprio di tipo settoriali (reti formali e non e in genere cluster) o territoriali.

Altro fenomeno permanente riguarda l'indicatore di l'incidenza territoriale dei piani approvati, che non è coerente con la distribuzione delle adesioni ai fondi nelle diverse aree del paese. Il Nord, specie Nord-Ovest sembra ancora avere maggiori capacità di intercettazione e intermediazione delle risorse disponibili, soprattutto a scapito delle imprese del Sud e delle Isole. Si evidenzia, inoltre, una divaricazione del fenomeno nel tempo, con una tendenza a disallineamento anche delle altre due aree. Il fenomeno non è facilmente gestibile e dipende da molti fattori, tra cui, non secondaria è la presenza di grandi imprese proprio concentrate nell'area di Nord-Ovest che hanno una maggiore capacità di organizzare processi formativi.

Per quanto concerne le metodologie formative, l'aula rappresenta l'ambiente di apprendimento di gran lunga più utilizzato, seppure in decremento progressivo a partire dal 2013. Un ruolo crescente sembra essere assunto dal *training on the job* e dell'autoapprendimento mediante formazione a distanza: soprattutto la prima metodologia sembra destinata a incentivarsi per via di una cresciuta sensibilità rispetto alle

⁽⁵⁾ Nel solo periodo tra il 2009 e il 2015 le risorse complessivamente spostate di finanziamento dello 0,30% a misure di ammortizzatori sociali a contrasto della crisi sono state circa 1,04 miliardi di euro.

cosiddette tecniche esperienziali, più confacenti alle caratteristiche dei lavoratori italiani, sempre più anziani e ancora con un livello complessivo di istruzione più basso rispetto a quello riscontrabile in altri paesi. Tuttavia anche la stessa aula sta subendo profonde trasformazioni: sotto la sua dicitura si riscontrano diverse metodiche di apprendimento basate su simulazioni, giochi e altri tipi di interazione a due vie. Per quanto concerne la formazione a distanza, questa sembra riprendere quota negli ultimi anni (a partire del 2014). A seguito della crisi, specie i gruppi multinazionali, hanno strutturato piattaforme e-learning su scala globale di facile accesso per tutti i dipendenti che consentono di inserire sia moduli trasversali che a contenuto specialistico: inoltre la tecnologia, oltre a costi progressivamente più contenuti, consente un accesso ai moduli a tempo pieno e continuo (24 ore al giorno e 7 giorni su 7).

La mancata certificazione dei percorsi formativi e/o delle competenze acquisite riguarda circa la metà dei partecipanti alle iniziative programmate. Tale aspetto non si modificherà profondamente finché non si avrà un'organica collaborazione e integrazione tra i sistemi certificativi regionali e le caratteristiche delle iniziative finanziate dai fondi: in questa direzione alcuni fondi, ancora pochi, stanno procedendo, ma indubbiamente il percorso è ancora in fase di sperimentazione. Oltretutto occorre considerare che la formazione finanziata dai fondi, ma in genere tutta quella continua, si caratterizza per la presenza di corsi brevi, spesso di tipo seminariale (quasi la metà delle iniziative è contenuta in 8 ore), che possono ricoprire solo parte di un percorso di acquisizione di competenze che necessiterebbe di una maggiore programmazione, nonché di una valorizzazione delle stesse conoscenze acquisite durante i processi di lavoro. È questo, come di vedrà poco sotto, una dei terreni di ulteriore sviluppo dei servizi che possono rendere i fondi.

Un ultimo aspetto di analisi sulle caratteristiche dei piani finanziati già rendicontati riguarda la dimensione delle imprese. Per una corretta interpretazione del dato occorre ricordare che il sistema di monitoraggio rileva le singole partecipazioni di imprese. In tal senso occorre tener presente che le grandi e grandissime unità produttive (specie di alcuni settori come grande distribuzione commerciale e settore bancario e finanziario) sono coinvolte contemporaneamente, o in un breve arco di tempo, in più piani e progetti anche in relazione alla diversificazione di funzioni, ruoli, unità e aree di business, e ciò influisce sulla reiterazione nel numero di partecipazioni. Tuttavia la significativa presenza di grandi imprese nei piani finanziati (con oltre 249 dipendenti sono oltre il

17%, dato tuttavia in linea con la popolazione dei lavoratori dipendenti a loro interno) non dipende solo dalla loro reiterazione nelle partecipazioni ai progetti e ai piani, ma anche dalla maggiore capacità, e per molti aspetti necessità, di programmare una formazione che in modo continuativo sia in grado di presidiare e rafforzare con nuove conoscenze e competenze l'intera catena del valore dell'impresa: si tratta molto spesso di realtà che competono su mercati internazionali, ove i competitor dispongono anche di maggiori risorse (pubbliche e private) per la formazione, come nella maggior parte di Paesi Europei occidentali e in parte dell'Est Europa. Per quanto riguarda l'accesso alla formazione di imprese più piccole (fino a 49 dipendenti), nel complesso si registra una partecipazione ai piani formativi di estremo rilievo: si tratta del 64% di tutte le partecipazioni, con la frequenza più elevata proprio tra le microimprese (34,5%). Ciò testimonia, al di là di alcune difficoltà oggettive, che la presenza di fondi caratterizzati dalla massiccia adesione di micro imprese costituisce un elemento di maggiore pervasività del sistema nel riuscire a distribuire risorse per la formazione anche alle realtà più piccole.

Ciò che il sistema di monitoraggio certamente non coglie sono gli aspetti maggiormente qualitativi sulla formazione promossa. È una questione annosa e non di semplice soluzione, tuttavia dovrebbe rappresentare uno dei focus più rilevanti dell'intero sistema. La sensazione è che spesso una quota cospicua dei finanziamenti finisca per finanziare attività a volte poco centrata sui reali bisogni dei lavoratori e delle imprese, anche perché troppo spesso guidata dalla logica di "accaparramento" dei finanziamenti ad ogni costo; logica questa impressa, anche se non esclusivamente, dall'offerta formativa che finisce per alimentare quel sospetto di autoreferenzialità più volte sollevato.

Altro bersaglio di critiche è la consistenza della cosiddetta formazione *ex lege* o obbligatoria. Non vi è dubbio che questa sia trasversalmente presente in quasi ogni piano, ma spesso diventa l'occasione per attrarre imprese (specie le piccole) che altrimenti non si avvicinerrebbero ad alcuna opportunità formativa. Inoltre non va dimenticato che, nel recente periodo di crisi, il taglio dei finanziamenti di natura privata ha fatto sì che la stessa formazione obbligatoria fosse sempre più finanziata da risorse pubbliche. Piuttosto che negare questo tipo di formazione occorrerebbe da una parte rendere più accessibile (anche finanziariamente) e attrattiva la formazione specialistica, dall'altra diversificare le modalità di assolvimento degli obblighi normativi e, ad esempio, creare una cul-

tura della sicurezza anche al di fuori del sistema lavoro (ad esempio nei percorsi di istruzione, nel mondo dell'associazionismo) in modo che essa sia percepita come un diritto/dovere di natura civica e non un mero adempimento da assolvere che sottrae tempo e risorse al lavoro.

Questo quanto può essere dedotto a grandi linee dal sistema Nexus, uno strumento che certamente dovrà essere riformato non solo in relazione all'introduzione dei codici fiscali, ma anche soprattutto in connessione alle novità introdotte dai fondi in termini di strumenti di finanziamento (ad esempio non è possibile distinguere tra piani finanziati attraverso avvisi e quelli con conto aziendale e aziendale aggregato) e di ampliamento delle tematiche e delle modalità di formazione. Oltretutto, e qui ci si riallaccia al paragrafo successivo la stessa formazione va in qualche modo riconsiderata all'interno di processi di supporto più articolati e inseribili all'interno di un potenziale impegno crescente dei fondi come soggetti che erogano servizi più ampi di politica attiva.

4. Le opportunità

Inquadrare gli sviluppi dell'azione dei fondi paritetici interprofessionali (e riflettere sulle opportunità che per essi ragionevolmente sembra possano aprirsi) comporta, innanzitutto, una definizione del campo delle loro attività e dei contenuti che possono essere considerati di riferimento e di indirizzo.

Soprattutto, si individuano una serie di elementi di scenario, solo in parte evidenziati nel primo paragrafo, tra loro sempre più intrecciati e di cui è impossibile non tenere conto nel condurre un'analisi di tipo prospettico, segnatamente a partire dall'evoluzione normativa e regolativa dei fondi.

Da quando fu costituito il sistema dei fondi (l. 300/2000) sono progressivamente intervenuti cambiamenti di contesto, sia di natura normativa che di tipo sociale, politico ed economico, che hanno portato non di rado a una ridefinizione delle modalità di intervento, delle procedure, delle risorse disponibili.

Per un verso, infatti, sono sopraggiunti provvedimenti e dispositivi che hanno cercato di favorire il lavoro in integrazione tra fondi e Amministrazioni regionali; dall'altro, anche in conseguenza della pesante crisi economico-finanziaria degli scorsi anni, si è venuta ad ampliare la pla-

tea dei potenziali destinatari degli interventi formativi finanziati dal sistema dei fondi paritetici interprofessionali.

Del resto, già la l. 289/2002 prevedeva che i fondi trasmettessero alle Regioni e alle PPAA territorialmente interessate i loro piani, affinché tali Amministrazioni potessero tenerne conto in sede di programmazione dell'offerta formativa. L'impianto veniva rafforzato negli anni seguenti dapprima con specifici provvedimenti in cui si disponeva che i piani aziendali e quelli territoriali venissero approvati dopo aver sentito le Regioni e le PPAA interessate e poi da una sentenza della Corte Costituzionale del 2005, che stabiliva un raccordo tra la programmazione dei fondi interprofessionali e quella regionale. È invece del 2007 l'Accordo tripartito tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti Sociali volto ad una logica di programmazione unitaria dell'insieme degli interventi di formazione continua, con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo delle diverse fonti di finanziamento. A seguito dell'Accordo tripartito, a partire dal 2008, sono stati siglati Accordi Quadro tra nove Regioni e le Parti Sociali, come pure Accordi operativi tra Regioni (e singole Province) e singoli fondi paritetici interprofessionali, prevalentemente allo scopo di razionalizzare gli investimenti.

Accanto a questi provvedimenti il perdurare della crisi economica, con le sue inevitabili e pesanti ricadute sulla struttura del mercato del lavoro e sui livelli occupazionali della popolazione, ha portato all'adozione di misure che hanno modificato la tipologia di beneficiari potenziali dei progetti formativi finanziati dai fondi. Per esempio, con l'adozione della l. 148/2011 si è resa possibile la partecipazione ad attività formative finanziate dai fondi interprofessionali di apprendisti e di collaboratori a progetto, ma fu con la l. 92/2012 (cosiddetta legge di riforma Fornero del mercato del lavoro) che si ampliò in modo significativo il bacino di potenziali interessati a misure formative finanziate dai fondi, estendendolo a particolari categorie di dipendenti a tempo determinato della PA, a tutte le categorie di dipendenti privati (inclusi gli apprendisti), ai dipendenti del settore artistico, teatrale e cinematografico, a particolari categorie di soci di cooperativa.

Per quanto attiene l'azione dei fondi, la appena citata l. 92/2012 ha ulteriore importanza poiché questi vengono individuati come parte integrante del sistema nazionale della certificazione delle competenze acquisite, in quanto possibili certificatori di quelle competenze maturate in contesti non formali e informali, ai sensi di quanto successivamente statuito nel d.lgs 13/2013. Per dare compiutezza al tutto è in corso di

stesura un dispositivo normativo in cui il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali quali soggetti certificatori verrà giuridicamente meglio inquadrato e definito, come pure si dovrebbero chiarire i criteri di ammissibilità delle spese sostenibili nel quadro del processo di certificazione.

In modo coerente con gli sviluppi delineatisi in questi anni, il concetto di integrazione tra Regioni e fondi paritetici basato sulla formazione continua viene superato da un approccio sistemico imperniato sull'insieme più ampio delle politiche attive del lavoro e tale cambiamento trova applicazione nel d.lgs 150/2015; tale decreto istituisce la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, composta da una pluralità di soggetti pubblici e privati e coordinata dall'Anpal⁽⁶⁾. Questo approccio dovrebbe dettare nuove priorità di azione congiunta da parte dei soggetti che compongono la Rete Nazionale (e i fondi paritetici interprofessionali sono tra questi) rispetto ai servizi per le politiche attive: è chiaro che i temi di confluenza e di sinergia con altri soggetti previsti dalla normativa più recente dovrebbero riguardare aspetti in parte già noti nei precedenti accordi e, oltre ai già citati processi di riconoscimento/certificazione delle competenze, anche le politiche di formazione rivolte non solo ai lavoratori, ma pure quelle a supporto dei disoccupati, nonché la necessità di agire organicamente sul sistema intero del lavoro, con un coinvolgimento ancora più diretto degli imprenditori di micro e piccole imprese.

La visione prospettica di un sistema dei fondi paritetici interprofessionali maggiormente inquadrato in una più ampia e articolata rete di servizi e, con ogni probabilità, impegnato anche in contesti di non originaria competenza trae ulteriore forza dalla considerazione che, a livello comunitario, si sta perseguendo con decisione crescente una politica mirata a integrare fra loro azioni, programmi e linee di azione, favorendo e ottimizzando:

- l'intervento combinato e coordinato di differenti attori sociali (istituzioni, enti pubblici a diverso livello territoriale, organizzazioni private espressione del mondo produttivo e della società) per finalità professionali e di cittadinanza;

⁽⁶⁾ Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, istituita con il d.lgs 150/2015, art. 4.

- l'utilizzo armonizzato di differenti fonti di finanziamento;
- l'integrazione tra strumenti e metodi di lavoro per quanto attiene dispositivi e meccanismi di assicurazione di qualità, procedure e processi di certificazione, interventi formativi.

Esemplare di questo approccio è l'Agenda europea sul miglioramento del livello delle competenze⁽⁷⁾. Questa Agenda nasce dalla considerazione che, in Europa, il 14% della popolazione (si parla di circa 70 milioni di persone) ha difficoltà di base nella lettura e nella scrittura, nell'effettuare calcoli non complessi, nell'utilizzare la tecnologia nelle pratiche di vita quotidiana. Si tratta di persone, dunque, esposte al rischio di marginalità sociale e professionale, con inevitabile rischio di cadere in condizioni di povertà materiale ed esclusione dai processi lavorativi e dall'esercizio dei diritti di cittadinanza. Per contrastare queste derive, la Commissione europea ha dunque proposto l'adozione di una vera e propria Garanzia delle competenze; risultato di questa proposta è stato il varo dell'Agenda sui percorsi di miglioramento delle competenze degli adulti. Proponimento di tale Agenda è quello di aiutare tutta la popolazione con bassi livelli di qualificazione (al di sotto del livello 3 EQF) al di fuori dei canali di intervento della Garanzia Giovani a migliorare il proprio grado di competenze. In ogni Paese, quindi, sono eleggibili a specifici interventi tutti coloro i quali sono bisognosi di potenziare le proprie competenze di base, ma che siano al di fuori dei range di età fissati nella Garanzia Giovani, a prescindere dalla loro posizione sul mercato del lavoro: occupati, disoccupati o inattivi. Considerata uno capisaldi del Pilastro europeo dei Diritti sociali⁽⁸⁾, l'Agenda agisce sul versante degli apprendimenti lungo l'arco della vita, basandosi su 3 step successivi. Il primo prevede la definizione dei livelli di competenze possedute dai cittadini che entrano a far parte degli interventi; il secondo è incentrato su una adeguata offerta di apprendimento e di formazione, anche in considerazione delle esigenze del mercato del lavoro; il terzo prevede una verifica delle competenze acquisite dai cittadini e la possibilità di vederle riconosciute e validate.

Una partita tanto complessa e ambiziosa, dunque, porta con sé la necessità di procedere con un'azione combinata, utilizzando tutte le strumentazioni e le metodologie possibili, esattamente nella direzione intrapre-

⁽⁷⁾ Cfr <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1224&langId=en>.

⁽⁸⁾ Cfr <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226>.

sa con la creazione in Italia della Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. In altre parole, le nuove sfide del welfare, nel nostro Paese, tracciano la via per l'integrazione dei fondi paritetici interprofessionali nel sistema delle politiche attive per il lavoro e per la formazione degli adulti, intervenendo anche a sostegno di azioni rivolte a persone in cerca di occupazione all'interno di progetti in cui è auspicabile la compresenza di differenti attori (istituzionali, pubblici, privati). Chiave di tutto questo è una concreta attivazione territoriale: in un contesto sociale ed economico tanto articolato come quello italiano, infatti, è impensabile implementare iniziative a così ampio raggio senza che nei territori si abbiano forme di governance locale, vere e proprie cabine di regia, patti territoriali, convenzioni e qualsiasi altro tipo di regia decentrata in cui interagiscano Amministrazioni pubbliche e attori del sistema produttivo.

Per l'Italia, va inoltre sottolineato, affrontare il tema dell'*upskilling* degli adulti significa almeno in prima battuta affrontare il tema dell'intervento sui livelli di qualificazione dei disoccupati: questa è una partita, anche di tipo culturale, che i fondi paritetici interprofessionali possono sostenere nell'ottica della piena integrazione quale via per rispondere a una nuova sfida di welfare, in contesti in cui si rendano possibili e proficue le interazioni tra fondi interprofessionali e Servizi territoriali per l'impiego, di nuovo tra i fondi, il sistema dell'education e le imprese. Ne possono scaturire nuove formule di apprendimento basate sul *learning by doing* in reti di imprese attive sui territori, accompagnate da interventi formativi strutturati anche in aula e rilascio di qualifiche debitamente certificate.

È un tipo di sfida in grado di attivare le migliori risorse disponibili localmente, anche nel Mezzogiorno del Paese e, soprattutto, i fondi possono affrontarla almeno da un duplice punto di vista. In primo luogo, mettendo al servizio del sistema l'esperienza maturata in questi anni come collettori delle esigenze e dei fabbisogni formativi delle realtà produttive a loro aderenti; in secondo luogo caratterizzandosi come uno degli snodi di un sistema in grado di porre al centro le esigenze delle persone, anche ampliando l'utenza dei loro piani di offerta formativa in un'ottica di circolo virtuoso, che tende a prevenire il tema della dequalificazione (o della bassa qualificazione in senso proprio) dei lavoratori anziché agire in rincorsa.

Certo, non sarà semplice trovare le modalità più efficaci ed efficienti per strutturare interventi cooperativi di questo tipo, come pure non lo

sarà affrontare empiricamente la questione delle certificazioni e dei soggetti certificatori, nondimeno possono essere le forme stesse di interazione a suggerire le modalità migliori per risolvere, in corso d'opera, i problemi che inevitabilmente vengono a crearsi nel corso di interventi multilivello e multiattore.

Proprio in considerazione di questi aspetti, sarà necessario sostenere gli sforzi necessari per realizzare strumenti di analisi, valutazione e modellizzazione, con un ruolo essenziale (anche in questo caso) dei fondi nell'esecuzione di indagini valutative di tipo partecipato, in cui coinvolgere stakeholder e attori del sistema per un'analisi sul funzionamento delle azioni intraprese, sui livelli delle prestazioni e dei servizi, sugli scostamenti tra risultati conseguiti e quelli attesi.

In sostanza, per concludere, le prospettive di attività dei fondi paritetici interprofessionali, oltre a procedere con il naturale bacino degli occupati delle imprese aderenti, in un sistema integrato dei servizi e delle politiche attive del lavoro, sembrano legarsi alla capacità dei fondi stessi di intervento e capacitazione territoriale e nella possibilità/volontà di ampliare gli spazi di azione combinata con gli altri attori della formazione professionale e degli apprendimenti lungo l'arco della vita. Questo è ancora più vero considerando che, quello dell'innalzamento dei livelli delle competenze degli adulti, è un tema che l'Unione europea ritiene prioritario affrontare e, nel farlo, agendo con politiche, attori sociali, metodi e strumenti che si muovono in sinergia.

In tal senso, dunque, in un Paese con grandi problemi di disoccupazione (e più in generale di mancata partecipazione alla vita attiva) della popolazione, soprattutto in alcune aree critiche, i fondi possono muoversi in combinata con Regioni e strutture territoriali del mondo dell'istruzione, interagire con i servizi per l'impiego, possono rappresentare uno snodo privilegiato nella costruzione di progetti di intervento per persone in cerca di occupazione (o con occupazione critica) che vedano una partecipazione attiva di imprese e realtà produttive in raccordo con il mondo della formazione.

Alla luce di queste sfide doverose che il sistema pone e richiede, ma che in realtà sono coerenti con le ultime evoluzioni normative, vi sono alcuni prerequisiti, in campo di finanziamenti europei si direbbe "condizionalità", che attengono il funzionamento e l'assetto attuale del sistema.

In ordine puramente casuale è bene, alla fine di questo articolo, elencarli: il tema delle risorse che obiettivamente sono andate diminuendo, e forse basterebbe ripristinare come erano in origine, ossia ritornare al valore reale dello 0,30% per la formazione; quello di una revisione del concetto e soprattutto della prassi di condivisione tra le parti sociali delle iniziative di formazione finanziate; la necessità di creare un coordinamento formale, non solo istituzionale, tra i fondi stessi in grado di avere un ruolo attivo nelle proposte di riforma del sistema; la revisione di un sistema di monitoraggio più efficace e uno di valutazione, specie qualitativa, che sia anche un fattore di trasparenza per il pubblico (specie le imprese e i lavoratori) e di innalzamento della selettività qualitativa delle iniziative finanziabili; un definitivo assetto delle regole con il superamento delle eccezioni e dei rilievi subentrati negli ultimi anni, specie da parte delle due agenzie nazionali, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) e dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), non unicamente a partire dalla revisione della Circolare 36/2003 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che si rammenta essere stata approntata per regolare il cosiddetto periodo di start up dei fondi.

Analisi del sistema dei fondi interprofessionali e le possibili prospettive–

Riassunto. *Questo articolo offre una panoramica sui fondi paritetici interprofessionali partendo dalla loro collocazione tra le misure di sostegno alla formazione continua dei lavoratori e delle imprese. Negli anni si è assistito a diversi cambiamenti nel sistema dei fondi, a partire dalla natura della rappresentanza delle parti sociali per gli ultimi fondi autorizzati. A questo è seguita anche la comparsa di strategie più diversificate nel sostegno ai lavoratori, alle singole imprese, ai settori e ai territori. Inoltre, la crisi economica, i nuovi orientamenti comunitari e le recenti riforme del mercato del lavoro hanno ridisegnato il campo di azione stesso dei fondi, determinando sia nuove opportunità (specie nelle politiche di apprendimento degli adulti e di sostegno alle politiche attive per il lavoro) sia una stringente necessità di rivedere regole operative e creare un sistema di rete tra i vari stakeholder dei fondi più reattivo di fronte all'evoluzione delle istanze economiche e sociali.*

Analysis of the Interprofessional Funds System and possible perspectives –

Summary. *This article provides an overview of Interprofessional Funds starting from their placement among the measures to support continuous vocational training of workers and enterprises. Over the years there have been several changes in the Funds system, starting from the nature of the social partners' representation, especially for the last authorized funds. This is followed by the emergence of more diversi-*

fied strategies for supporting workers, enterprises, sectors and territories. In addition, the economic crisis, the new Community guidelines and recent labor market reforms have redesigned the field of the Funds themselves, creating both new opportunities (in particular in adult learning policies and support for active labor policies) and needs to review operational rules and create a networking system among the most reactive stakeholders in the face of the evolution of economic and social demands.

Fondi interprofessionali per le aziende e il lavoro del futuro: quale formazione 4.0?

Massimo Resce* e Mario Vitolo**

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Verso un'impresa 4.0 e un nuovo capitale cognitivo. – **3.** L'evoluzione dei fabbisogni e della formazione. – **4.** Il futuro dei sistemi formativi visto dagli operatori. – **5.** L'esperienza dei fondi nei territori: il caso OBR Campania. – **6.** Il dibattito sui fondi interprofessionali. – **7.** Conclusioni.

1. Introduzione

Il *paper* raccoglie i risultati di analisi qualitative mediante *focus group* e interviste in profondità sviluppate per l'approfondimento del tema Industria 4.0 da OBR Campania - Rete Fondimpresa ⁽¹⁾ e dall'INAPP ⁽²⁾, Istituto per l'Analisi delle Politiche Pubbliche nell'ambito del progetto "Sistemi produttivi, distretti, sviluppo locale e politiche attive del lavoro" previsto dal Programma Operativo Nazionale "Sistemi di politiche attive per l'Occupazione", cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

* Esperto in politiche comunitarie e ricercatore presso INAPP (§§ 1, 2, 3 e 4).

** Direttore OBR Campania – Rete Fondimpresa (§§ 5, 6 e 7).

⁽¹⁾ In particolare nell'ambito del focus "Industry 4.0 - Dove va la formazione continua nelle aziende?", una giornata di incontri di riflessione e approfondimento sulla capacità della formazione continua di intercettare, accompagnare e anticipare il cambiamento, tenuta a Napoli il 23 novembre 2016.

⁽²⁾ In particolare nel focus "Capitale umano e lavoro nei sistemi produttivi 4.0" tenutosi a Roma il 28 aprile 2017 con testimoni privilegiati per approfondire alcuni temi legati ad "Industry 4.0" quali: 1) Aspetti principali della quarta rivoluzione industriale e implicazioni su sistemi produttivi, territori e lavoro; 2) Istruzione, formazione e competenze 4.0; 3) Evoluzione della normativa e delle relazioni industriali in funzione delle esigenze di industria 4.0.

Da più parti si ragiona su quello che è il ruolo della bilateralità e, nello specifico, dei fondi interprofessionali che molti vorrebbero come uno strumento sempre più ampio e più duttile per affrontare le crisi di impresa e le sfide del mercato del lavoro.

I fondi vengono visti da un lato come strumento per politiche di assorbimento e dall'altro come leva per politiche di competitività e sviluppo, passando dalla gestione delle transizioni del lavoro alle nuove, e non ancora definite, esigenze imposte dall'industria 4.0.

In questo scenario è difficile comprendere le linee di riforma del sistema dei fondi interprofessionali se non si comprende in che direzione evolveranno le politiche attive del lavoro ed in particolare la formazione continua.

Il *paper* prova ad individuare e a tracciare alcune tendenze già in atto nei sistemi formativi che potrebbero influenzare l'evoluzione stessa dei fondi, nonché le problematiche normative e amministrative che ne limitano soprattutto il potenziale di radicamento territoriale, condizione necessaria per sviluppare adeguati servizi di prossimità.

2. Verso un'impresa 4.0 e un nuovo capitale cognitivo

Il concetto di Industria 4.0 nasce in Germania già nel 2011. Qui si è iniziato a parlare di quarta rivoluzione⁽³⁾ industriale per mettere in evidenza una tendenza, già in atto negli anni '70 e '80, che sta mutando le strutture produttive con una prevalenza della meccanizzazione e automazione industriale sul lavoro dell'uomo. Il fenomeno oggi assume nuovi connotati determinati dai sistemi avanzati cyber-fisici, dall'intelligenza artificiale, dall'integrazione macchina-uomo in network sempre più complessi e da tutte quelle altre innovazioni digitali

⁽³⁾ Si riconoscono in genere tre precedenti fasi di industrializzazione: per prima rivoluzione industriale si intende quell'insieme di mutamenti nel sistema produttivo dovuto all'introduzione della macchina a vapore, tra il 1760-80 e il 1830, che ha interessato il settore tessile-metallurgico; con la seconda si individuano, invece, le profonde trasformazioni dovute all'introduzione dell'elettricità, dei prodotti chimici e del petrolio, nel periodo tra il 1870-1880; la terza rivoluzione si fa convenzionalmente partire nell'immediato dopoguerra e segna l'introduzione delle tecnologie elettriche e di quelle analogiche e digitali ed è caratterizzata dall'utilizzo dei robot e dei computer e culmina nell'introduzione di internet.

che stanno generando una nuova *disruption* nei modelli produttivi e organizzativi ma soprattutto nel modo di concepire e fare impresa.

Così come la Germania si è dotata di una piattaforma strategica⁽⁴⁾ per guidare il mutamento del proprio tessuto produttivo, anche le altre più importanti economie (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Cina, India, etc.) si sono dotate di programmi mirati. L'Italia solo nel 2016 ha approvato il proprio "Piano Nazionale - Industria 4.0", meglio noto come piano Calenda⁽⁵⁾, e anche nel nostro Paese è diventato di moda il tema della quarta rivoluzione con analisi, valutazioni e opinioni anche fortemente discordanti su quelli che saranno gli impatti sui processi produttivi e sul mercato del lavoro.

Industria 4.0, oltre ad essere un pacchetto di misure, è fondamentalmente una "tendenza evolutiva"⁽⁶⁾ e non si tratta semplicemente di una nuova fase del progresso tecnologico ma è qualcosa di molto più ampio caratterizzato da nuovi elementi non presenti nelle precedenti fasi dell'industrializzazione, tra i quali: la connettività totale, che permette di connettere tutto e tutti in qualsiasi momento ed in ogni luogo (*anything, anywhere, anytime*); la disponibilità di *big data*, che sono in grado di cambiare le relazioni domanda/offerta di prodotti e servizi e costituire nuove catene del valore internazionali, di cambiare il rapporto con i clienti, di creare quei meccanismi *just in time* che si estendono dalla produzione *on demand* al *pricing on demand*; l'intelligenza artificiale, che con la uova capacità delle macchine di elaborare dati e di comunicare tra di loro, sia all'interno delle fabbriche che all'esterno nelle catene lunghe del valore, può escludere l'uomo in molti passaggi del processo produttivo.

Si tratta, dunque, di un complesso tendenziale e pervasivo di innovazioni che non è solamente industria ma ricomprende tutto, per cui si parla sempre più di impresa 4.0 non limitando il fenomeno al solo *smart manufacturing*⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Nell'aprile del 2013 le associazioni industriali BITKOM, VDMA e ZVEI hanno costituito la Piattaforma Industrie 4.0, la cui guida è stata affidata ai due Ministeri federali competenti (<http://www.plattform-i40.de>).

⁽⁵⁾ Dal nome del Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda.

⁽⁶⁾ Intervento S. Fadda estratto dal focus "Capitale umano e lavoro nei sistemi produttivi 4.0".

⁽⁷⁾ Lo *smart manufacturing* è limitato alle imprese industriali e manifatturiere, che aumentano la propria competitività grazie alla maggiore interconnessione delle proprie risorse (impianti, persone, informazioni), grazie a nuove tecnologie: uso indu-

La nostra economia, a differenza dei *benchmark* europei, è costituita prevalentemente da micro e piccole imprese ⁽⁸⁾ per cui va individuato un modello tutto italiano per la declinazione del 4.0 sulle micro e piccole aziende.

Come si manifesta, dunque, l'impatto di queste innovazioni sui territori, sul sistema produttivo, sui lavoratori e sulle persone più in generale? Le innovazioni tipiche della quarta rivoluzione industriale sono molte e diverse e uno degli elementi caratterizzanti è che l'intelligenza artificiale permette di bypassare l'uomo in alcuni processi aziendali, il che rende difficile anche prefigurarne gli effetti. Quello che è certo, è che le nuove tecnologie richiedono capacità cognitive, abilità e competenze diverse da prima ⁽⁹⁾.

Il fenomeno sta avendo un impatto di sistema enorme e si rende necessario ripensare le tradizionali categorie di analisi e culturali per approcciare le problematiche relative alla produzione, al lavoro e al capitale umano con un nuovo *mindset*.

Se le opinioni sui mutamenti futuri sono molto discordanti tra ottimisti sostenitori della nuova era digitale e neoluddisti catastrofisti, tutti concordano sul nuovo ruolo strategico che rivestirà l'istruzione e la formazione per costruire e rafforzare il necessario capitale cognitivo.

Per queste finalità in Germania dalla parte governativa è stato presentato il "Libro Bianco sul Lavoro 4.0 - Weissbuch Arbeiten 4.0", che attraverso l'analisi delle principali tendenze e dei fattori chiave di cambiamento in corso nel mondo del lavoro (digitalizzazione, globalizzazione, cambiamenti demografici, istruzione, migrazione e cambio di valori ed esigenze) tenta di dare una prima risposta di policy alle questioni poste dalle trasformazioni nel mercato del lavoro.

In Italia è stata da poco avviata una piattaforma programmatica organica sul Lavoro 4.0 e sull'evoluzione del capitale umano, costituendo presso il Ministero del Lavoro un Tavolo Tecnico interministeriale impegnato ad affrontare questioni riguardanti: l'impatto dell'industria 4.0

striale dell'*internet of things*; *industrial analytics*, *cloud manufacturing*, *advanced human machine interface*; *advanced automation*; *additive manufacturing*, etc..

⁽⁸⁾ Le quote lavoro elaborate su dati OCSE indicano che nelle imprese fino a 10 addetti si concentra in Italia il 46% degli occupati mentre in Germania circa il 19%, mentre nelle medie e grandi aziende, ovvero da 50 addetti a salire in Italia si concentra circa il 33% degli occupati mentre in Germania circa il 57%.

⁽⁹⁾ Intervista D. Marini integrativa del focus "Capitale umano e lavoro nei sistemi produttivi 4.0".

sui posti di lavoro e sull'occupazione; nuove forme di lavoro (piattaforme e applicazioni, condivisione di posti di lavoro, ecc.); il ruolo dell'istruzione e della formazione e il diritto individuale alla formazione, specialmente per i lavoratori che rischiano un'espulsione dal mercato del lavoro a causa dei grandi cambiamenti tecnologici di oggi.

3. L'evoluzione dei fabbisogni e della formazione

Sull'evoluzione complessiva della formazione si individuano in genere due direzioni non necessariamente autoescludenti ma che possono convivere a maggior ragione in uno scenario così mutevole. Da una parte si guarda alle necessità di nuove capacità cognitive per cui si propone un *up-grading* dei contenuti formativi generalizzato per tutti i lavoratori. Dall'altro si osservano già delle polarizzazioni che tendono ad eliminare le fasce intermedie di competenze suddividendo il sistema tra alta e bassa specializzazione.

Prima di tracciare le tendenze evolutive della formazione occorre, però, partire dalla constatazione che la valutazione delle competenze della forza lavoro italiana è molto critica anche su quel fronte in genere ritenuto più avanzato che è la formazione negoziata.

Questa circostanza viene aggravata dal fatto che le nuove tendenze 4.0 impongono nuove modalità di analisi ancora non del tutto note e che probabilmente mettono definitivamente in crisi gli approcci ai fabbisogni formativi e alla formazione aziendale, che pure hanno generato standard ritenuti validi fino a poco tempo fa e tardivamente recepiti nel quadro nazionale delle qualificazioni e dei titoli.

Gli schemi che fino ad oggi hanno caratterizzato l'istruzione e la formazione sono stati di tipo deterministico: si parte dall'individuazione delle mansioni e quindi dei fabbisogni professionali, che poi si convertono in fabbisogni formativi, che quindi vengono recepiti in cataloghi di offerta formativa. Uno schema di questo tipo rischia di non essere adeguato in una prospettiva indefinita sul futuro delle trasformazioni dei processi aziendali e produttivi.

Uno dei punti più critici, quindi, risulta l'elemento alla base della formazione ovvero l'analisi del fabbisogno. Gli analisti e gli esperti, infatti, dovranno muoversi tra fabbisogno "tradotto" dall'impresa e fabbisogno "indotto" nell'impresa attraverso funzioni di indirizzo tecnico. Mentre la funzione di traduzione è propria dell'analista e ha ormai degli

schemi solidi di riferimento, quella di induzione è tutta da costruire e necessita di conoscenze dei modelli 4.0 ancora non solide per cui occorrerà integrarle in *outsourcing* con il ricorso ad esperti di settore. Anche se si riuscisse a individuare con precisione i fabbisogni vi sarebbero comunque altre criticità, poiché nella pratica passa troppo tempo dall'analisi dei fabbisogni alla realizzazione della formazione continua, molto spesso per indisponibilità di risorse. Per mitigare questi sfasamenti occorrono azioni di supporto in questa direzione.

Se l'impatto del 4.0 non è ancora decifrabile in tutta la sua interezza, alcune tendenze, però, sono già emergenti.

Nel nuovo scenario diventa sempre più importante un'analisi propedeutica dei sistemi e dei comportamenti organizzativi aziendali prima di approcciare l'analisi del fabbisogno formativo *tout court*. Dalle esperienze aziendali, soprattutto presso le imprese di piccole e piccolissime dimensioni, emerge la necessità di un rafforzamento dell'analisi dell'organizzazione aziendale, funzionale alla sua ottimizzazione e all'individuazione della formazione più adeguata allo scopo.

I modelli di riorganizzazione del lavoro sono sempre più differenziati, ma si sta affermando una propensione che vede la riduzione delle mansioni individuali a favore di un aumento delle funzioni collettive di gruppo. Le mansioni individuali cedono il passo a esigenze di organizzazione aziendale sempre più diversificate, con configurazioni del lavoro e dotazioni tecnologiche fortemente contestualizzate e tipizzate, per cui risulta sempre più difficile organizzare un sistema di conoscenze codificate da trasmettere. Ciò mette in crisi gli *standard* descrittivi a favore di quelli procedurali e dei protocolli metodologici.

Per far fronte a questo salto, dalle competenze individuali alle competenze per le organizzazioni, può essere utile la creazione di sistemi interni di interazione tra le risorse umane per favorire la strutturazione di processi di apprendimento formalizzati anche nelle situazioni di passaggio inter-generazionale (in alcuni casi nelle aziende sono presenti sia lavoratori giovani, nativi digitali, che lavoratori senior con esperienza, ma non viene colta l'opportunità di un affiancamento per il trasferimento di competenze). In una dimensione 4.0 in cui anche l'operario diventa *augmented* ⁽¹⁰⁾ una delle vie possibili è un patto generazionale tra operatori di esperienza e nuovi giovani digitali.

⁽¹⁰⁾ A. MAGONE, T. MAZALI (a cura di), *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Associati, 2016.

Un altro modello, già sperimentato nella grande azienda, che cerca di cogliere questa valenza dell'apprendimento sul luogo del lavoro, è quello del *W.C.M - World Class Manufacturing*, dove prevale la logica di partecipazione in cui l'azienda fa proprie le soluzioni e le proposte sperimentate da gruppi di lavoro interni ⁽¹¹⁾.

Il cambiamento organizzativo sembra rappresentare l'approccio che le imprese, in particolare le PMI, prediligono ed esprimono, anche attraverso un incremento della formazione orientata a tematiche proprie della *lean organization*, della sua trasposizione dai contesti produttivi a grande scala, come quelli dell'*automotive*, a quelli del *taylor made* o delle produzioni di beni e servizi propri della piccola e media industria italiana, caratterizzata dalla combinazione di fattori tradizionali e innovativi. L'avvicinamento progressivo all'innovazione, partendo dalla ridefinizione dei ruoli interni e dei rapporti con il mercato, è la strategia accessibile alle aziende che non dispongono di bilanci tali da poter sostenere gli iper o super ammortamenti previsti dal Piano Industria 4.0 ⁽¹²⁾.

Oltre a queste tendenze già in atto, la "rottura" negli schemi della formazione non è pienamente prevedibile. L'introduzione di nuove tecnologie è stata sempre accompagnata dall'affermarsi di nuove competenze. Oltre a capire quali competenze sviluppare, occorrerà dotarsi di sistemi formativi predittivi e tipizzati, affinché siano più reattivi ai sempre più mutevoli processi produttivi e organizzazioni del lavoro.

Anche il ruolo del formatore sta cambiando e assomiglia sempre di più a quello dell'orientatore, del facilitatore dell'azienda per l'anticipazione del cambiamento. Il fabbisogno formativo non sempre viene espresso con dinamiche *bottom-up*, soprattutto nel nuovo scenario dove è più forte l'esigenza di una figura che sappia fare anticipazione e rappresentazione dei fabbisogni formativi indotti, portando in azienda anche modalità di formazione diverse.

Si rafforza, dunque, la visione che gli organismi di formazione debbano saper fare anche consulenza aziendale aumentando lo spettro di analisi e di servizi resi all'impresa. Questa strada è stata aperta e si va am-

⁽¹¹⁾Intervento M. Bentivogli estratto dal focus "Capitale umano e lavoro nei sistemi produttivi 4.0".

⁽¹²⁾ B. SCUOTTO, Presidente di Fondimpresa, *Intervista a "Il Mattino" del 16/04/2017; Seminario OBR Campania del 23 novembre 2016*, in: *Terzo rapporto sugli impatti di Fondimpresa in Campania*.

pliando grazie alla possibilità di finanziare con i fondi interprofessionali le azioni preparatorie e di accompagnamento nell'ambito delle azioni, cioè dei piani formativi, di sistema. Questa opportunità andrebbe ulteriormente sviluppata, sia rispetto ai temi dell'innovazione, che della responsabilità sociale e della gestione integrata qualità-sicurezza-ambiente.

In questa dinamica si inseriscono tuttavia delle distorsioni, soprattutto in assenza di sistemi di monitoraggio e valutazioni articolati a livello territoriale in grado di leggere la qualità della formazione realizzata. La formazione consulenziale e di accompagnamento, che richiede modalità didattiche innovative efficacemente finalizzate alla realizzazione degli obiettivi di apprendimento a supporto dello sviluppo tecnologico e professionale di aziende e lavoratori, viene spesso strumentalmente "confusa" con tradizionali consulenze per la gestione aziendale che non danno alcun apporto alla competitività, all'innovazione aziendale e alla crescita professionale dei lavoratori.

Difatti, la cultura dell'apprendimento come valore strategico è ancora limitata a una élite, una parte ristretta del tessuto produttivo, poiché il processo di diffusione di questo valore soprattutto presso le piccole e piccolissime imprese risulta ancora molto vischioso. Il problema è trovare strade che consentano di vincere resistenze e difficoltà a capire il valore strategico della formazione in questo scenario. Potrebbe essere utile una maggiore sensibilizzazione dei datori di lavoro e dei lavoratori sul tema dei crediti formativi e della certificazione delle competenze. Attualmente questo tema, nonostante gli sviluppi anche normativi a livello europeo, nazionale e regionale, trova ancora poco interesse e riscontro nelle imprese.

Vi sono dunque rigidità nei sistemi ma anche i contesti possono aumentare le frizioni. Lo sviluppo della cultura della formazione tra gli *stakeholder* può contribuire a ridurre i fattori di attrito e le contraddizioni del sistema della formazione continua. La formazione di tutti gli operatori e dei formatori, come già sta avvenendo nell'ambito dei fondi interprofessionali con la costituzione di gruppi di autoapprendimento i cui *feedback* vengono utilizzati per migliorare la progettazione dei percorsi formativi, potrebbe estendersi ad altri mediatori dell'apprendimento nelle aziende.

È necessaria una corresponsabilità e una condivisione supportate da un continuo dialogo. La diffusione di buone pratiche sui successi aziendali e professionali dei lavoratori supportati dalla formazione aziendale può

favorire la sensibilizzazione dei datori di lavoro e dei lavoratori. Viene altresì segnalata da alcuni operatori la possibilità che allo sviluppo di una cultura del valore strategico della formazione nelle aziende possa contribuire la diffusione di informazioni sulla parabola discendente di aziende che non abbiano supportato la propria competitività con una formazione efficace.

Da queste prime riflessioni emergono dunque non poche perplessità su come strutturare gli interventi di formazione del futuro. Vi è la certezza, però, che le politiche per il 4.0 dovranno essere sempre più “sartoriali”. La stessa formazione deve evolvere adottando metodologie e processi 4.0 sia nelle metodologie didattiche che nella gestione, rispondendo al bisogno di semplificazione dell’accesso alla formazione continua finanziata dai fondi interprofessionali.

4. Il futuro dei sistemi formativi visto dagli operatori

I confronti tra gli operatori consentono di evidenziare l’emergere di una consapevolezza della mobilità degli obiettivi che ormai si evolvono con rapidità. La pianificazione strategica tradizionalmente intesa dimostra, infatti, già da diverso tempo tutti i suoi limiti ⁽¹³⁾. Occorre un nuovo *strategic mindset*, ovvero l’assetto mentale strategico, che consenta di cogliere i segnali deboli e rispondere in tempo molto rapido alle sollecitazioni. Una mentalità diversa costituisce il motore principale dell’innovazione più delle stesse tecnologie. Quindi le questioni riguardano come si crea, come si accompagna questa nuova mentalità.

Trova ampio consenso tra gli operatori l’idea che uno dei migliori modi per approcciare la formazione per Industry 4.0 potrebbe essere quello di partire da sé e fare una sperimentazione per costruire agenzie formative 4.0. In questo modo le agenzie potrebbero capire per prime quello che vanno a proporre alle aziende. Le maggiori agenzie formative introducono trasformazioni, innovazioni di processo, provando ad attraversare il cambiamento prima dei loro clienti. Tuttavia, soprattutto nel campo della formazione finanziata, si scontrano con procedure e sistemi che hanno recepito solo parzialmente e molto limitatamente il cambiamento tecnologico.

⁽¹³⁾ H. MINTZBERG, *The raise and fall of strategic planning*, 1994.

In questi anni però non sono state evidenti solo le innovazioni del 4.0. Siamo a ridosso della grande crisi economica che ha minato la sussistenza e la stabilità delle aziende e del lavoro. I processi di crisi che hanno investito molte imprese hanno messo in evidenza un altro ruolo che può assumere la formazione, ovvero quello di accompagnare i processi di transizione aziendale. Questa funzione è valida per tutte quelle imprese che presentano limiti dimensionali e strutturali. Le micro, piccole e (talvolta) anche medie imprese, e comunque tutte quelle caratterizzate da criticità, vanno accompagnate in questa fase di cambiamento in modo da incidere sui sistemi organizzativi interni al fine di renderli funzionali ad una svolta come Industry 4.0. Questo accompagnamento si traduce, tra l'altro, in un rafforzamento delle *soft skills* a supporto di solide competenze tecnico professionali specifiche.

Molte piccole imprese sono interessate ad innovare in chiave 4.0, ma hanno problematiche oggettive che ne limitano le iniziative. Nelle PMI non funziona il trasferimento pedissequo di modelli mutuati dalla grande impresa. Questi risultano raramente implementabili. Aziende che lavorano su commesse e prodotti su misura per il cliente, nell'introdurre i principi della *lean organization*, ad esempio, non trovano alcun vantaggio dall'implementazione di sistemi e procedure che perseguono la riduzione dell'errore a valori millesimali (che invece hanno grande impatto per le produzioni di grande serie).

Dalla ricerca di nuovi modelli organizzativi e gestionali nelle piccole imprese spesso accade che traggano molti insegnamenti le grandi. La ricerca più diffusa tra gli attori della formazione riguarda, quindi, una pluralità di modelli che consentano di lavorare con la piccola impresa per trasformare la domanda in bisogno, approcciando la comunicazione, il marketing sociale, ma anche le relazioni, in funzione della grande varietà di situazioni e contesti che a questa dimensione aziendale si manifestano.

Superando le persistenti resistenze a livello imprenditoriale e manageriali nelle piccole imprese, sarebbe utile promuovere una cultura di rete che permetta di fornire supporto alle aziende che manifestano bisogni determinati dalla necessità di ridurre costi, accedere a tecnologie costose e a mercati nuovi.

Funzionale allo scopo potrebbe essere la costituzione di *hub* di prossimità che garantiscano anche dei servizi collettivi. Infatti, in alcuni casi non basta orientare e accompagnare le aziende poiché vi sono dei problemi strutturali (ad esempio di accesso alla banche dati, a servizi di un

certo tipo per i costi onerosi, etc.). Questi servizi potrebbero supportare le PMI nella realizzazione di progetti, costruendo consapevolezza di quella che, mutuando dalla psicologia, potremmo chiamare “zona di sviluppo aziendale prossimale” di ciascuna impresa e delle loro reti attuali e potenziali.

Questi nuovi approcci però spesso vengono contrastati dalla rigidità dei sistemi in cui la formazione è costretta a muoversi. Nei bandi, ad esempio, i soggetti attuatori e le imprese lamentano che vengono utilizzate procedure troppo stringenti e richiedono modalità più snelle e flessibili che consentano di utilizzare metodologie anche diverse senza vincoli quantitativi e rendere, in questo modo, la formazione più congruente con i fabbisogni aziendali e quindi più efficace.

Al tempo stesso soggetti attuatori e aziende tendono a glissare sul fatto che solo un capillare, costante e attento monitoraggio delle attività formative da parte dei fondi interprofessionali più virtuosi ha consentito di incrementare progressivamente l’efficacia e l’efficienza della formazione continua finanziata. Il bilanciamento tra esigenze di semplificazione e di verifica, da un lato, e monitoraggio, dall’altro, costituisce un altro ambito di ricerca che potrebbe puntare a sviluppare i sistemi di *rating* e di qualificazione dei soggetti proponenti, già attivati da alcuni fondi interprofessionali, quali basi per la concessione di finanziamenti che pur nel rispetto delle esigenze di verifica dei risultati consentano maggiore flessibilità e immediatezza, guardando, ad esempio, ai meccanismi di finanziamento della ricerca scientifica. La formazione, come la ricerca, parte da obiettivi certi e perviene a risultati non sempre prevedibili. I requisiti e l’affidabilità dei soggetti possono garantire risultati comunque validi e verificabili. Le tecnologie 4.0 potrebbero supportare lo sviluppo di nuovi criteri di erogazione e controllo dei finanziamenti alla formazione continua.

Altro fronte caldo dove le agenzie formative riscontrano enormi difficoltà è quello dei crediti formativi e della certificazione delle competenze. Attualmente, nonostante gli sviluppi anche normativi a livello europeo, nazionale e regionale, i crediti e le certificazioni trovano poco interesse e riscontro nelle esperienze di formazione aziendale.

Gli operatori della formazione rilevano con elevata frequenza la distanza tra i descrittori e le qualificazioni dei repertori regionali delle qualificazioni professionali e le posizioni, i ruoli, i percorsi di carriera che nelle aziende vivono i lavoratori. Il quadro nazionale dei titoli e delle qualificazioni e i sistemi di certificazione che si vanno attivando, con

l'esclusione di rare eccezioni, non risultano finalizzati a una capitalizzazione e formalizzazione degli apprendimenti prodotti dalla formazione continua aziendale, che procede per elementi o segmenti di competenza, per specializzazioni e perfezionamenti, invece che per unità di competenza ad ampio raggio.

Le agenzie formative, quali enti titolati, che vanno acquisendo competenze e professionalità nei ruoli della validazione e certificazione delle competenze, si trovano in una posizione di tensione tra le opportunità e i limiti di un sistema nazionale e dei sistemi regionali in costruzione, orientati principalmente alla formazione iniziale o alla ri-collocazione, da un lato, e la difficoltà legate alla certificazione di una formazione destinata ai percorsi di carriera, al consolidamento e/o all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori e, infine, alla competitività della aziende, dall'altro.

Gli operatori della formazione rilevano anche resistenze alla verifica delle competenze e alla valutazione che sono elementi propri di una cultura del merito. D'altra parte, le aziende e i lavoratori lamentano spesso, nella realizzazione delle attività formative, il prevalere della dimensione teorica e astratta con scarso riferimento alle situazioni lavorative, mentre è soprattutto sul piano esperienziale che sembrerebbero in qualche misura disponibili a qualche confronto e verifica degli apprendimenti.

Ma è proprio sul piano della certificazione delle competenze che sono state realizzate ⁽¹⁴⁾ alcune sperimentazioni applicabili alla formazione dei lavoratori, con esperienze di integrazione tra il sistema della formazione continua e il sistema dell'istruzione superiore e universitaria, coinvolgendo soprattutto istituti tecnici e facoltà tecnico-scientifiche.

Un ulteriore campo di ricerca e di sperimentazione in atto è, appunto, quella dell'integrazione tra sistemi formativi e quelli dell'istruzione perseguendo una maggiore sinergia tra istruzione e formazione in tutte le sue svariate accezioni. Questa ricerca e le esperienze che stanno maturando nell'ambito dei fondi interprofessionali e, principalmente, di Fondimpresa, potrebbero anche favorire la complessa costruzione del sistema duale e di quello dell'apprendistato.

⁽¹⁴⁾ Sulla base della spinta venuta, ad esempio, dagli avvisi del "Conto di sistema" di Fondimpresa, nelle more della attivazione di modalità di certificazione delle competenze nell'ambito di alcuni sistemi regionali.

5. Le esperienze dei fondi nei territori: il caso OBR Campania

Nelle catene globali del valore assumono una nuova importanza i territori e la loro capacità di strutturare sistemi a supporto del capitale cognitivo riconosciuto uno dei fattori principali della nuova competitività. In quest'ottica è utile considerare come si muovono i fondi a livello regionale, per cui si riportano alcune esperienze e analisi sviluppate dall'OBR Campania, soprattutto in funzione del sistema nazionale di monitoraggio e valutazione di Fondimpresa⁽¹⁵⁾.

Quest'organismo bilaterale già da tempo ha avviato dibattiti, analisi e studi sul tema dell'Industria 4.0 ed i relativi impatti sul mondo dell'impresa e del lavoro e su quali strategie adottare.

Le analisi sul campo evidenziano che le strategie aziendali in rapporto all'innovazione si distinguono per le diverse modalità e intensità di investimento anche in funzione dei benefici previsti dal Piano Industria 4.0:

- 1) i grandi investimenti per la realizzazione di nuovi stabilimenti o le ristrutturazioni radicali, che consentono la connessione di tutte le fasi del ciclo produttivo centrata sull'automazione dei processi *core*;
- 2) gli investimenti per la connessione dei flussi informativi legati soprattutto ai processi di supporto con l'introduzione di tecnologie *light* a supporto dei sistemi integrati HSE e QHSE e la gestione flussi informativi sugli *input* e gli *output* di processo;
- 3) l'assenza di investimenti 4.0 al fine di assicurare una continua produttiva, in presenza di elevati livelli prestazionali e qualitativi e di una competitività che deriva da consolidate e affidabili tecnologie 2.0 o 3.0;
- 4) l'introduzione di nuove soluzioni organizzative a basso investimento finalizzata soprattutto ad approcci al mercato che contemplan spesso l'utilizzo del *web*;
- 5) l'assenza di qualsiasi tipo di investimento ai fini dell'innovazione pur in presenza di scarsa competitività.

⁽¹⁵⁾L'Organismo Bilaterale Regionale per la Formazione in Campania (OBR Campania) è nato nel 1997 sulla base degli accordi del 20 gennaio 1993 tra Governo e parti sociali e quelli del 31 gennaio e 22 giugno 1995 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL. L'OBR Campania è l'Articolazione Territoriale di Fondimpresa il maggiore tra i fondi interprofessionali per la formazione dei lavoratori (www.fondimpresa.it).

Non è possibile al momento attribuire dei valori certi a queste diverse strategie aziendali ma sulla base di alcuni studi di casi svolti dall'OBR Campania nell'ambito delle attività di monitoraggio qualitativo disposte da Fondimpresa e di altri dati qualitativi, si ricava che la tipologia del primo tipo sopra descritta corrisponde prevalentemente a imprese grandi e medie che hanno importanti prospettive di crescita. Il secondo comportamento è riferibile principalmente ad aziende di dimensioni medie che presentano dinamiche in forte crescita e generalmente hanno una proiezione sui mercati internazionali. Il terzo tipo di opzione strategica, di carattere più conservativo, è legato prevalentemente ad aziende affermate sui mercati nazionali e/o internazionali che registrano dinamiche di crescita, ma non trovano conveniente sovvertire processi tecnologicamente molto affidabili che ne hanno determinato il successo e consentono di realizzare prodotti qualitativamente forti e funzionali anche a tecnologie 4.0, benché non realizzati in contesti 4.0. Il quarto tipo di opzione riguarda una crescente e ampia quota di micro e piccole aziende e consiste nella indifferenza ai processi di evoluzione tecnologica. Il quinto tipo riguarda la maggior parte delle micro e piccole aziende.

Vi è una relazione diretta tra strategie tecnologicamente rilevanti, siano esse evolutive o conservative, che si ritrovano nelle prime quattro opzioni e il ricorso alla formazione come parte integrante delle strategie aziendali. È altresì intuitiva e immediata l'evidenza che ciascuna di queste tipologie necessita di modalità di supporto specifiche che passano per la specializzazione dei servizi di supporto e per le reti di servizio che si configurano come *hub*.

A questo scopo l'OBR Campania, nell'ambito della ricerca commissionata da Fondimpresa per la valutazione degli impatti della formazione finanziata dal fondo ha sviluppato un'analisi sulle aziende beneficiarie della formazione finanziata, tenendo conto del contenuto tecnologico secondo la classificazione di Pavitt per il settore manifatturiero e della classificazione OCSE per il contenuto di conoscenza per i servizi.

Si tratta di classificazioni ormai superate perché non considerano il contenuto tecnologico e di conoscenza in settori fortemente interessati al cambiamento come quello dell'edilizia e dell'agro-alimentare, ma tenuto conto di questi limiti emerge uno scenario in cui già nel 2014 il 30% circa delle imprese che accedono alla formazione nel settore manifatturiero sono classificabili tra quelle ad alta o medio alta tecnologia,

un analogo dato emerge nel settore dei servizi per quanto riguarda i servizi ad alto contenuto di conoscenza.

Si può supporre che con i dispositivi a sostegno di Industria 4.0 tali tassi registrino un significativo incremento. Certamente il fondo ha contribuito ad ampliare notevolmente l'area delle aziende che in Campania accedono alla formazione, se si considera che questa regione prima dell'avvio dei fondi interprofessionali era la terzultima nel quadro nazionale ed oggi occupa la sesta posizione per numero di aziende che accedono alla formazione attraverso il fondo.

Questo dato, però, deve essere letto anche alla luce della circostanza che nonostante l'imponente crescita qualitativa e quantitativa della formazione aziendale in Campania grazie a Fondimpresa, la quota delle aziende che accedono alla formazione è ancora minoritaria se si considera che accede alla formazione una quota approssimativamente pari al 12% delle oltre 18.000 aziende aderenti in Campania al 2014. Questa percentuale, significativamente inferiore a quella media nazionale, è influenzata dalla maggiore presenza di imprese micro e piccole che sono quelle che accedono meno alla formazione e che predominano nel tessuto produttivo regionale ⁽¹⁶⁾.

Per quanto riguarda le industrie manifatturiere i dati vengono aggregati secondo una classificazione Eurostat/Ocse (Nace Rev.2) che costituisce una rielaborazione della tassonomia di Pavitt (1984) e che suddivide i settori dell'industria manifatturiera in quattro grandi gruppi ⁽¹⁷⁾:

- settori manifatturieri ad elevata tecnologia;
- settori manifatturieri a medio-alta tecnologia;
- settori manifatturieri a medio-bassa tecnologia;

⁽¹⁶⁾ Il rapporto nazionale di Fondimpresa indica che per il 2014 sono circa 36.000 le unità produttive beneficiarie della formazione per oltre 180mila aziende aderenti, considerando una media 1,2 UP per azienda.

⁽¹⁷⁾ I quattro grandi gruppi di questa classificazione delle attività manifatturiere per intensità tecnologica si riferiscono ai seguenti settori della sezione C NACE REV.2: *settori dell'industria ad alta tecnologia*: farmaceutica, produzione di computer, elettronica e ottica di precisione; *settori dell'industria e medio-alta tecnologica*: chimica, macchine e apparecchi elettrici, produzione di macchinari e attrezzature, produzione di mezzi di trasporto; *settori dell'industria a medio-bassa tecnologia*: produzione di coke e prodotti petroliferi raffinati, prodotti in gomma e plastica, minerali non metalliferi, siderurgia e prodotti in metallo, riparazione ed installazione di macchinari e attrezzature; *settori con dell'industria a bassa tecnologia* che comprende il resto delle attività manifatturiere. Cfr. Glossario ISTAT.

- settori manifatturieri a bassa tecnologia.

Per quanto concerne i servizi si sono distinte le seguenti sei classi (suddivisibili anche in due macro-classi ovvero servizi ad alta intensità di conoscenza e servizi a bassa intensità di conoscenza) in base al tipo di attività e al loro diverso contenuto di conoscenza ⁽¹⁸⁾:

- servizi di mercato ad alta intensità di conoscenza;
- servizi hi-tech ad alta intensità di conoscenza;
- servizi finanziari ad alta intensità di conoscenza;
- altri servizi ad alto contenuto di conoscenza;
- altri servizi finanziari ad alta intensità di conoscenza;
- servizi di mercato a meno elevata intensità di conoscenza;
- altri servizi a meno elevata intensità di conoscenza.

⁽¹⁸⁾ I sei gruppi di questa classificazione delle attività di servizio per intensità tecnologica si riferiscono ai seguenti settori delle sezioni G-U Nace Rev.2: *Servizi di mercato ad alta intensità di conoscenza*: servizi di trasporto via acqua e aerei, attività legali, contabilità, consulenza di gestione, studi di architettura e ingegneria, collaudi ed analisi tecniche, comunicazione e ricerche di mercato, altre attività professionali, scientifiche e tecniche, attività di ricerca del lavoro, attività di sicurezza ed investigazione; *Servizi hi-tech ad alta intensità di conoscenza*: servizi audiovisivi, attività radiotelevisive, telecomunicazioni, servizi IT e altri servizi informativi, ricerca e sviluppo scientifico; *Servizi finanziari ad alta intensità di conoscenza*: attività finanziarie ed assicurative; *Altri Servizi ad alto contenuto di conoscenza* che comprende editoria, attività di veterinario, amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità, servizi alle famiglie e assistenza, attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; *Servizi di mercato a meno elevata intensità di conoscenza*: commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporti e magazzinaggio (eccetto quelli via acqua e aerei); servizi di alloggio e ristorazione, attività immobiliari, attività di noleggio e *leasing* operativo, attività delle agenzie di viaggio e dei *tour operator*, attività di servizi per edifici e paesaggio, attività di supporto in ufficio ad alle imprese, riparazione di computer e di beni di uso personale per la casa; *Altri Servizi a meno elevata intensità di conoscenza*: servizi postali ed attività di corriere, attività di organizzazioni associative, attività di organizzazioni e organismi extraterritoriali, altre attività di servizi per la persona, Cfr. Glossario Istat.

Tabella 1 – Unità produttive della Campania raggiunte per classe di addetti e Riclassificazione di Industria e Servizi secondo il livello di tecnologia (NACE Rev.2) – V.A.

Riclassificazione Industria e Servizi	A <=9	B 10_49	C 50_24_9	D 250+	n.d.	Totale complessivo
High-technology	9	13	8	7	0	37
Medium-high technology	64	105	42	14	1	226
Medium-low technology	110	162	37	3	0	312
Low technology	151	167	47	11	0	376
Totale Manifatturiere	334	447	134	35	1	951
High-tech knowledge intensive services	47	34	14	7	1	103
Knowledge intensive market services	48	25	2	0	0	75
Knowledge intensive financial services	7	2	0	0	0	9
Other knowledge intensive services	119	101	39	5	1	265
Less knowledge intensive market services	450	313	68	16	0	847
Other less knowledge intensive services	11	15	3	3	0	32
Totale Servizi	682	490	126	31	2	1.331
Totale complessivo	1.016	937	260	66	3	2.282

Fonte: Elaborazione OBR Campania su base dati Fondimpresa

alla realizzazione del nuovo sistema nazionale delle politiche attive”, proponendo soluzioni che delineano percorsi e strumenti innovativi, come il piano operativo di ricollocazione, per affrontare situazioni di crisi.

In particolare nell’offerta conciliativa l’accordo propone, tra l’altro, attività di formazione e di outplacement da attuarsi durante il periodo di cassa integrazione straordinaria attingendo dai fondi interprofessionali che possono anche integrare la Naspi qualora le attività di *placement* si protraggano oltre la data di risoluzione. Anche in quest’ottica è intervenuta la circolare del 28 ottobre 2017 che definisce espressamente la possibilità che i fondi di natura bilaterale, possano ricevere e accantonare quote del monte salari e stipendi su un “conto individuale” della singola impresa e su un “conto di sistema” o comune, analogamente a quanto accade a Fondimpresa per la contribuzione dovuta per la formazione, escludendo altre improbabili soluzioni già tentate da qualche fondo. Il “conto individuale” potrebbe cofinanziare misure di incentivazione all’esodo (pensionamento anticipato o flessibile) o integrare altre misure (assegno di ricollocazione o durata della Naspi). Le risorse accantonate per la formazione continua potrebbero finanziare attività di formazione e *placement* per coloro che abbiano accettato l’offerta conciliativa anche successivamente alla risoluzione del rapporto.

La proposta ⁽²⁰⁾ di Leonardi e Nannicini che ha dato avvio al dibattito, si sviluppa nell’ambito di queste riflessioni sulle crisi aziendali e prevede tra i diversi punti la possibilità di utilizzare già in fase di cassa integrazione le risorse dei fondi interprofessionali da destinare alla riqualificazione dei dipendenti che potrebbero non rimanere in azienda. I fondi interprofessionali, inoltre, dovrebbero poter intervenire anche in caso di licenziamento per la riqualificazione del licenziato a sostegno

⁽²⁰⁾ L’articolo di M. LEONARDI e T. NANNICINI *Crisi aziendali, uno sguardo al futuro* di maggio 2017 ha dato avvio ad un acceso dibattito sul ruolo dei fondi interprofessionale prevalentemente sulle pagine del Sole24Ore. Sono seguiti: M. STIRPE, *Avanti ma con esiti e costi certi per le imprese* (29 maggio 2017); M. TIRABOSCHI, *Fondi per la formazione, il tassello mancante* (8 giugno 2017); G. PETTENI, *Una nuova stagione da affrontare insieme* (8 giugno 2017); T. TREU, *Ricollocazione anti-crisi* (12 giugno 2017); G. LOY, *Formazione, il legislatore e la Pa devono fare di più* (19 giugno 2017); M. SACCONI, *Puntare sull’alfabetizzazione digitale* (19 giugno 2017); C. DELL’ARINGA, *Il tassello dell’integrazione mancata* (22 giugno 2017); B. SCUOTTO, *Fondi interprofessionali in grado di “ri-collocare”* (9 luglio 2017).

degli intermediari che hanno in carico la ricollocazione e delle aziende che si sono offerte per ri-occupare i lavoratori.

Questa impostazione basata sulla necessità di guardare a nuove politiche di transizione da attivare in fase di crisi prima che si perda definitivamente il lavoro è condivisa da molti anche se con gli opportuni distinguo.

Ma l'altro elemento in discussione riguarda l'effettiva intenzione dei governi e/o delle burocrazie ministeriali di assicurare le condizioni normative e le risorse che possono consentire ai fondi interprofessionali di operare quale unico strumento che abbia fatto risalire le politiche attive italiane dalla terzultima posizione nell'Europa a 21 del 2011, quando l'indicatore della formazione legata al lavoro in Italia era meno di un terzo della media europea (1,53 vs 5,33) e i fondi interprofessionali erano da meno di tre anni a regime, alla sedicesima nell'Europa 28 (7,3 vs 10,7) che è ancora insufficiente, rispetto all'obiettivo del 15% di formati nel 2015.

La discussione riguarda il significato e le conseguenze del prelievo che in questi anni i governi hanno operato annualmente, attraverso le leggi di stabilità, riducendo 0,30% allo 0,19%.

I fondi interprofessionali costituiscono i più validi e robusti gestori di formazione continua, per cui è normale pensare ad un loro ruolo mirato e disponibile nel sistema di politiche attive, a partire da bandi per la riqualificazione dei cassintegrati come previsto dal decreto legislativo n. 150/2015 fino al cofinanziamento di azioni formative a supporto della ricollocazione di lavoratori in esubero o licenziati. Per queste finalità può essere anche costruito un sistema che destini i costi dei licenziamenti a cofinanziare la ricollocazione di chi perde un lavoro ⁽²¹⁾.

In realtà nella proposta manca un pezzo importante esaltato nell'Accordo di settembre ovvero la "certezza" sui tempi e modalità di ricomposizione delle crisi aziendali per la quale per le imprese sono pronte anche a sostenere dei costi aggiuntivi. Infatti, se da una parte alle persone coinvolte nella riorganizzazione viene offerto un piano operativo di ricollocazione con formazione e *placement* dal primo momento della cassa integrazione, dall'altra alle imprese l'Accordo conferisce certezza sui tempi, sugli esiti e sui costi della riorganizzazione, anche sotto il profilo della definitiva cessazione dei rapporti di lavoro ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ G. PETTENI, 2017.

⁽²²⁾ M. STIRPE, 2017.

Si fa notare anche che, nonostante l'idea di attribuire ai fondi interprofessionali nuovi e importanti compiti sia giusta, il legislatore e gli operatori pubblici hanno *“pervicacemente operato in senso contrario, sia con un prelievo di risorse forzoso, consistente e costante, sia con atti amministrativi che rendono sempre più burocratica, complessa e farraginoso la funzione, a scapito della rapidità e flessibilità degli stessi fondi nel promuovere e sostenere i piani formativi delle imprese”* ⁽²³⁾.

Pensare ad una riforma dei fondi interprofessionali nell'ambito delle politiche attive deve però tenere in considerazione anche le nuove tecnologie impattanti dell'industria 4.0. Le transizioni professionali sono ricorrenti nel mercato del lavoro in questo la formazione continua può giocare un ruolo nel garantire l'aggiornamento delle abilità e delle competenze utili all'occupabilità. In questo contesto è significativo *“il ruolo che potrebbero avere le parti sociali attraverso i fondi interprofessionali ove questi si aggregino in poche grandi strutture nazionali trasversali ai settori produttivi e decentrino nei territori capacità di promozione dell'integrazione tra scuola, università, formazione e lavoro”* ⁽²⁴⁾.

Vi è un'esaltazione del ruolo di “prossimità” che possono assumere i fondi capaci di fare sintesi tra progettazione educativa, competenze richieste e quelle disponibili sui territori. Per questo motivo i fondi interprofessionali devono svolgere un ruolo ancor più ampio per garantire un reale raccordo tra le politiche industriali e di sviluppo e un moderno sistema di relazioni industriali soprattutto nella dimensione locale. *“Assegnare ai fondi interprofessionali competenze non solo nella formazione degli adulti ma anche nella integrazione scuola-università-lavoro e nella ricollocazione dei lavoratori in esubero impone infatti non solo una piccola modifica normativa ma anche un coraggioso cambio di paradigma che ci pare coerente con la nuova geografia del lavoro che ha cancellato i rigidi confini che separavano primario, secondario e terziario: passare cioè da logiche verticali e di settore a percorsi di prossimità e di vicinanza ai territori e alle persone facendo delle competenze (e non della semplice tecnologia) il vero fattore abilitante di Industria 4.0”* ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ G. LOY, 2017.

⁽²⁴⁾ M. SACCONI, 2017.

⁽²⁵⁾ M. TIRABOSCHI, 2017.

In Italia lo scenario dei fondi interprofessionali è molto variegato e differenziato per settore ma soprattutto per radicamento territoriale e volumi di attività. È chiaro che bisognerebbe convergere verso azioni comuni al tutto il sistema e non che contraddistinguono l'operato di solo qualche fondo. *“Questo, a maggior ragione, vale quando si pensa a un piano straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti, a CCNL che prevedono aggiornamento per tutti i lavoratori di un settore, a un set di politiche che prevengano quanto possibile obsolescenza delle competenze e situazioni di crisi. Finalmente la formazione si vede riconosciuto lo straordinario potenziale di assicurazione sul futuro che le è proprio, e che altri Paesi hanno realizzato da tempo, con comportamenti coerenti e vantaggi conseguenziali. In questo quadro la parola diviene: ri-collocare. Collocare nuovamente le idee, il valore delle nostre risorse all'interno di progetti industriali capaci di tenere insieme scenario competitivo, contesto organizzativo e bisogno di realizzazione della persona”* ⁽²⁶⁾.

Da più parti si evidenzia che occorre abbandonare l'idea di politiche attive del lavoro a costo zero, perché questo approccio minerebbe qualsiasi percorso di riforma, anche se il problema non è solo e principalmente l'individuazione di nuove e maggiori risorse ma come indirizzarle in progetti innovativi. Occorre implementare gli strumenti di politica attiva disponibili e rafforzarli, poiché rappresentano ancora un punto debole della riforma operata dal Jobs Act, e affiancarli a quelli di politica passiva per ricollocazioni anti-crisi. *“Occorre rafforzare soprattutto gli strumenti pubblici che sono ancora privi delle risorse umane e finanziarie all'altezza del compito. Ma occorre anche un impegno delle parti sociali che sia coerente con gli obiettivi indicati ed eviti di cedere alle vecchie tentazioni assistenzialistiche con il ricorso a deroghe rispetto all'uso fisiologico degli ammortizzatori, in particolare della Cigs”* ⁽²⁷⁾.

Oggi, però, vi è un problema di governo complessivo poiché erano stati pensati organismi pubblici di gestione delle politiche del lavoro in funzione di un passaggio di competenze dalle Regioni a livello centrale che non c'è stato, poiché il referendum sulla riforma costituzionale del Titolo V ha avuto esito negativo. Per cui si sono create agenzie come l'Anpal pensata come punto di raccordo delle politiche e che oggi ri-

⁽²⁶⁾ B. SCUOTTO, 2017.

⁽²⁷⁾ T. TREU, 2017.

schia di rimanere senza ruolo, ritornando al *puzzle* di diversi modelli regionali di gestione del mercato del lavoro. Quello che manca oggi è dunque “*Un coordinamento tra le stesse Regioni, tra le Regioni e lo Stato e soprattutto tra le Regioni e l’Inps. Quest’ultimo è il tassello fondamentale per l’integrazione delle politiche passive (la erogazione dei sussidi gestiti dall’Inps) con le politiche attive (gestite dalle Regioni attraverso i Centri per l’impiego. [...] Le Regioni devono essere chiamate alle loro responsabilità e devono essere chiamate dallo Stato a collaborare di più per far funzionare meglio l’Anpal e garantire quel coordinamento che finora non c’è stato*”⁽²⁸⁾.

Conclusioni

In queste pagine abbiamo visto come fondi interprofessionali si sono posti il problema dell’anticipazione del cambiamento prima che diventasse di moda l’Industria 4.0. Il lavoro delle articolazioni territoriali da tempo è orientato a creare reti e servizi di prossimità che possono diventare degli *hub* utili alle nuove sfide del 4.0. Per questi motivi molti guardano ai fondi interprofessionali come strumenti duttili per attuare politiche attive e passive del lavoro e ne vorrebbero ampliare ulteriormente la flessibilità operativa.

Bisogna però considerare l’ambito in cui si muovono attualmente e i paletti burocratici-amministrativi, che sono indicati dalla Circolare n.10 del 18/02/2016 del Ministero del Lavoro, che recepisce la sentenza del Consiglio di Stato del 15 settembre 2015.

La Circolare prova a smorzare la stringente ottemperanza a una gestione rigidamente pubblicistica sollecitata dal Presidente dell’ANAC, Raffaele Cantone, qualificando, comunque, senza tuttavia offrire soluzioni a quel bisogno di snellezza dei fondi interprofessionali che ha consentito l’espansione del ricorso alla formazione continua nel nostro Paese. I fondi interprofessionali vengono così definiti come “organismi” che, pur costituiti da soggetti di natura privata, soggiacciono alle regole del diritto pubblico, con l’obbligo di applicare il codice dei contratti pubblici per l’acquisizione di beni e servizi. I finanziamenti concessi dal fondo per la realizzazione dei piani formativi sono infatti considerati

⁽²⁸⁾ C. DELL’ARINGA, 2017.

come contributi pubblici e disciplinati dall'art. 12 della Legge 241 del 1990.

Non è, però, la predeterminazione dei criteri e delle modalità di concessione delle agevolazioni secondo principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza a determinare la vischiosità delle procedure, poiché questi stessi principi caratterizzavano già in precedenza la gestione del maggiore dei fondi, cioè di Fondimpresa, quanto la necessità di acquisire una grande mole di documentazioni, di dati e dichiarazioni accessorie da parte delle aziende e dei soggetti attuatori che sarebbero superflue in un sistema pubblico che potesse contare su rodati dispositivi automatici e banche dati per il controllo e tracciabilità delle informazioni e delle responsabilità, come ad esempio per l'accesso al regime di finanziamento *de minimis*.

Fondimpresa che in virtù del proprio regolamento, approvato dal Ministero del Lavoro, si è avvalsa e vuole continuare ad avvalersi della rete delle articolazioni territoriali. Con queste vi è un rapporto basato su convenzioni su cui si riverberano gli effetti della Circolare n.10 del 18/02/2016.

Fondimpresa, a differenza degli altri fondi, punta sui servizi di prossimità; in ciò risiede una delle ragioni del suo primato. Il fondo, recependo l'evoluzione del quadro normativo, sta ridefinendo i rapporti e le modalità operative di queste strutture periferiche, in un processo che porta a un più esteso e definito riconoscimento di ruolo alle articolazioni territoriali. Queste già erano investite di responsabilità relative alla realizzazione di servizi di informazione e promozione, alle verifiche di primo livello di conformità dei piani formativi, al monitoraggio e valutazione qualitativa a livello periferico dei piani e delle azioni formative, alla ricerca sugli impatti territoriali della formazione finanziata dal fondo.

Il problema che ora si pone è se nel quadro del ruolo riconosciuto ai fondi interprofessionali per le politiche attive, il rapporto tra Fondimpresa e le sue articolazioni territoriali possa o debba estendersi a definire un ruolo attivo nei territori per lo sviluppo della qualità della formazione in funzione della evoluzione dello scenario tecnologico e produttivo. La questione è se nel novero dei servizi di prossimità che afferiscono alle articolazioni territoriali, le funzioni di promozione e informazione, di monitoraggio e valutazione qualitativa possano essere interpretate nel senso di una funzione di orientamento e stimolo a una formazione in grado di sollecitare e accompagnare con efficacia la tran-

sizione verso i nuovi scenari tecnologici, oppure se debba limitarsi a una funzione di trasferimento dell'informazione e registrazione dei fenomeni in atto.

I dispositivi che Fondimpresa sta mettendo in atto nel definire i rapporti con le articolazioni territoriali non escludono che queste possano sviluppare attività di supporto agli *hub* dell'innovazione e della formazione per promuovere l'utilizzo dei canali di finanziamento di Fondimpresa a supporto dell'innovazione, non solo nell'ambito di piani formativi tematici a ciò dedicati, ma come nuovo approccio e finalità primaria da attribuire a tutta la formazione.

Ciò che va definito, e che nella pratica di alcune articolazioni territoriali, come in Campania, va prendendo sostanza attraverso specifiche iniziative di indagine, è un ruolo attivo dei servizi di prossimità delle politiche attive del lavoro per promuovere a livello territoriale il salto di qualità della formazione continua come leva a supporto dell'innovazione.

Questa è una dimensione del servizio che può legarsi alla promozione dei fondi che può sostanziarsi con azioni di promozione, informazione e formazione, ricerca e scambio rivolte agli *stakeholder* del sistema e in particolare agli imprenditori e alle figure apicali delle aziende, ai tecnici e ai progettisti della formazione, agli operatori e ai responsabili delle parti sociali.

Questo potrebbe essere un terreno di confronto e di integrazione dei fondi con le politiche attive che si muovono o dovrebbero muoversi a livello regionale.

Fondi interprofessionali per le aziende e il lavoro del futuro: quale formazione 4.0? – Riassunto. *In Italia nel sistema delle politiche attive del lavoro, tutto ancora da costruire, molti individuano i fondi bilaterali quali strumenti utili e versatili per affrontare da una parte le transizioni di impresa e dall'altra le sfide del mercato del lavoro. I fondi vengono visti da un lato come strumento per politiche di assorbimento delle crisi e dall'altro come leva per politiche di competitività e sviluppo, passando dalla gestione delle transizioni del lavoro alle nuove e non ancora definite esigenze di trasformazione imposte dall'industria 4.0. In questo scenario è difficile comprendere le linee di riforma del sistema dei fondi interprofessionali se non si comprende in che direzione evolveranno le politiche attive del lavoro ed in particolare la formazione continua. Il paper prova ad individuare e a tracciare alcune tendenze già in atto quale base per l'evoluzione stessa dei sistemi dei fondi interprofessionali e della formazione.*

Inter-professional funds for the future of companies and work: what training 4.0? (Article in Italian) – Summary. *In Italy, in the field of active labor policies, which are still to be built, many stakeholders identify the bilateral funds as an useful and versatile instrument to tackle enterprise transitions and the challenges of the labor market. These funds are considered, at the same time, as a tool for crisis absorption policies and as a leverage for competitiveness and development policies, mostly for the face up of the new and unidentified transformations demanded by Industry 4.0. In this scenario it is difficult to understand the lines of reform of the inter-professional funds system as long as it's not clear in which direction active labor policies and vocational training will evolve. This paper tries to identify and trace some of the trends which are already in place, as a basis for the evolution of the systems of inter-professional funds and training.*

La formazione nell'era dell'innovazione continua e il modello Fondimpresa

*Bruno Scuito**

Sommario: **1.** Il contesto. – **2.** Le competenze. – **3.** Le scelte e i risultati: il caso Fondimpresa. – **4.** Prospettive sul ruolo dei fondi.

1. Il contesto

Negli ultimi undici anni i fondi interprofessionali hanno dato un contributo decisivo alla crescita e alla diffusione della formazione, quindi alla crescita della professionalità dei lavoratori, della qualità del lavoro e della competitività delle aziende. Tutte le ricerche, dal Rapporto Isfol - oggi Inapp - a specifiche analisi di settore, attestano che questi organismi bilaterali, concepiti all'inizio del millennio con il sostanziale obiettivo di abbattere la distanza tra formazione e lavoro affidando la scelta e la gestione direttamente agli attori del lavoro (imprese e lavoratori), hanno dato le risposte che ci si aspettava. Sono, da anni, la principale fonte di finanziamento della formazione per i lavoratori in Italia. Quasi l'unica. Ma soprattutto sono quella che, incontestabilmente, ha prodotto i risultati migliori e dato un impulso alla modernizzazione del sistema formativo – in alcuni casi, alla costruzione di un sistema formativo – che non ha uguali in Italia.

È un elemento dal valore determinante, in un quadro come quello attuale in cui la ripresa appare fortemente legata alle capacità delle imprese di ogni tipo e di ogni singola persona di cogliere subito le nuove opportunità della digitalizzazione, perché la digitalizzazione, per sua natura, porta a percorrere in modo ancora più convinto la strada che si è rivelata come quella più veloce ed efficace, rinunciando a logiche di preva-

* *Presidente di Fondimpresa*

lenza del particolare per interagire in un sistema in ogni attore deve fare la sua parte rispettando l'altrui autonomia e competenze e mantenendo tempistiche che non consentono pause né, tantomeno, diritti di veto. L'economia digitale offre grandi prospettive di crescita ma ci chiede, anche, molta intelligenza nel saperle cogliere, a costo di cambiare alcuni singoli interessi e di rinunciare a quanto, pur nel lastricato delle buone intenzioni, può invalidare o anche solo rallentare (sarebbe la stessa cosa) un processo di definitiva e fondamentale modernizzazione dell'intero sistema formativo, che deve provvedere a fornire competenze costantemente rinnovate, a ciclo continuo, spesso superando i tradizionali limiti che separano istruzione / formazione / aggiornamento e lavoro.

2. Le competenze

Le competenze, oggi – bellissimo vocabolo – sono finalmente diventate protagoniste del dibattito, e di questo dobbiamo, in qualche modo, ringraziare la crisi, perché ha reso evidente che su questo piano qualcosa è definitivamente cambiato.

Il tema della riqualificazione e/o dell'aggiornamento delle competenze è ormai, infatti, destinato ad accompagnarci con continuità, perché diventano obsolete sempre più velocemente. Il ciclo di vita di un prodotto, fino a poco tempo fa, era di 15 anni. Oggi è di 3. Si dice spesso che non esiste più il posto fisso, bisognerebbe invece riflettere sul fatto che non esiste più il “saper fare” fisso. Che ogni lavoratore, così come ogni impresa, dovrà sapersi rinnovare più volte nell'arco della propria vita professionale. L'alternativa, per l'una e per l'altro, è rimanere ai margini del mercato.

È, in particolare ma non solo, la digitalizzazione che ha provocato un cambiamento di questa portata. Fino a non più di 3-4 anni fa, le nuove tecnologie riguardavano solo alcuni settori. Oggi, invece, l'innovazione digitale coinvolge non solo comparti come l'alimentare o il socio-sanitario ma modalità produttive come l'artigianato. Il capo fatto interamente a mano verrà venduto più facilmente se veicolato da marketing legato ai gusti e alla cultura di una clientela dall'altra parte del mondo, se supportato da una piattaforma informatica in grado di farlo acquistare on line o di delineare a distanza rifiniture e modifiche su misura, se reso più economico da processi produttivi e organizzativi in grado di

ottimizzare risorse. La digitalizzazione è pervasiva, cambia non solo il modo di produrre oggetti ma i rapporti. E i lavoratori sono, ormai, talmente consapevoli della necessità di adeguarsi che – come ha evidenziato la ricerca, diffusa nell’ottobre 2017, di Capgemini Italia in collaborazione con LinkedIn - quasi il 50% sta investendo sia denaro che tempo libero per acquisire competenze digitali.

Un’altra ricerca, diffusa in primavera da Federmeccanica, mostra che l’85% delle imprese del settore conosce la robotica ma solo il 51% la impiega concretamente, mentre il 75% sa benissimo cos’è la stampa in 3D ma solo il 32% la usa.

C’è, in sostanza, un percorso piuttosto lungo tra acquisizione della teoria e acquisizione dell’operatività. In altre parole, c’è un crescente fabbisogno.

Parallelamente, e paradossalmente, le statistiche della disoccupazione diminuiscono molto lentamente. Sulla partita delle competenze si gioca, certamente, sia il futuro delle persone che quello delle imprese, che senza i talenti di cui hanno bisogno perdono molte – a volte decisive – opportunità. Bisogna quindi agire su due fronti, in modo programmatico. Il primo fronte è quello della individuazione dei fabbisogni di competenze “prima” del lavoro. L’esperienza ITS è un modello di efficienza. L’altissima percentuale (8 su 10) che trova lavoro nel giro di un anno ci segnala che un rapporto più diretto e produttivo tra mondo dell’istruzione e fabbisogni d’impresa è possibile.

Il secondo è quello dell’aggiornamento costante delle competenze di chi già lavora. Qui il cambiamento di prospettiva è molto più incisivo di quanto non si percepisca, perché bisogna superare la logica degli interventi formativi programmati su un fabbisogno congiunturale, legato a innovazioni di prodotto o all’acquisizione di commesse all’estero o all’adozione di un piano di efficientamento energetico. E già arrivare a questo punto – detto per inciso - è stato un enorme progresso, rispetto alla formazione non programmata e spesso estremamente generica che veniva praticata in molti luoghi di lavoro prima che i fondi interprofessionali ne riavvicinassero la pratica alle esigenze dell’economia reale.

La digitalizzazione ha già aperto opportunità e molte altre ne aprirà a breve, ma le vincola a competenze che non riguardano solo la tecnica ma la capacità di interagire in modi nuovi e di lavorare magari senza vedersi ma in modo molto più interconnesso. In questo stesso quadro, tanti lavoratori, soprattutto maturi, avranno bisogno di sostanziosi interventi di riqualificazione per poter essere ancora attivi in azienda. In-

somma, la necessità di formazione aumenterà, in brevissimo tempo, in modo esponenziale.

La vera sfida, oggi, è riuscire a fornire, costantemente, le competenze adeguate ad una platea che va dai 15 ai 70 anni e che avrà continuamente bisogno di rinnovarle, e per di più in tempo reale.

3. Le scelte e i risultati: il caso Fondimpresa

Fondimpresa, in questi anni, ha puntualmente dimostrato di saper trovare soluzioni adatte a scenari di cambiamento anche divergenti tra loro. Dal 2007, anno in cui le attività del Fondo di Confindustria Cgil Cisl e Uil sono andate a regime, già 2,55 miliardi di euro sono stati spesi per oltre 110mila piani formativi - cui hanno partecipato, anche più volte, 2,8 milioni di lavoratori di imprese di ogni settore e dimensione per un totale di quasi 5 milioni di partecipazioni - declinando la formazione nella sua doppia accezione: volano di crescita e strumento di rinascita da situazioni di crisi.

Queste prestazioni sono possibili grazie a un sistema duttile, che spiega sia l'alto numero di adesioni (il Fondo conta oltre 182.000 imprese iscritte, con circa 4,5 milioni di lavoratori, ovvero quanto tutti gli altri fondi messi insieme) sia l'alta partecipazione alle attività formative. Fondimpresa mette, infatti, a disposizione di ogni azienda associata ben tre canali di finanziamento studiati per situazioni diverse. Da una parte, infatti, con il Conto Formazione - che è stato il primo, e per anni l'unico, ad offrire alle aziende iscritte - il Fondo ha reso autonome le imprese nel costruire i propri progetti a seconda delle proprie esigenze. Dall'altra, con il Contributo Aggiuntivo - altro strumento pionieristico - ha accresciuto le possibilità per le PMI di disegnare la propria formazione su misura, avvalendosi di risorse integrative a quelle del proprio Conto Formazione, proporzionali alla dimensione di impresa. Infine, con il Conto di Sistema, inizialmente dedicato a piani generalisti cui partecipare in forma collettiva sulla base di fabbisogni comuni, ottimizzando risorse e progettualità, ha focalizzato progressivamente i finanziamenti sulle tematiche in grado di generare maggiore sviluppo. In questo modo, l'offerta formativa è stata indotta a confrontarsi più da vicino con la modernizzazione, ad elevare la propria capacità orientativa (o a dotarsene), progettuale e la sintonia con le esigenze emergenti, mentre le imprese, disponendo di accesso più facile a risorse e strumen-

ti e di corsi focalizzati sulle loro realtà, hanno potuto vivere la formazione come una leva di crescita e non un intervento su necessità. È con questi strumenti, via via perfezionati, che Fondimpresa è stato in grado di affrontare con successo le esigenze che, in questi anni complessi, sono state espresse da imprese in crisi, imprese in decollo, lavoratori di ogni settore. Il Fondo ha, infatti, aiutato a realizzare corsi per accrescere la competitività per oltre 1,3 miliardi di euro e nel contempo ha reso possibili interventi mirati per le professionalità più bisognose di rinforzo. Fin dal 2009, all'inizio della crisi, ha aperto linee di finanziamento dedicate alla formazione dei cassintegrati, che dovevano seguire corsi finalizzati a modificarne le mansioni per reinserirli in azienda con competenze più funzionali ai progetti di ristrutturazione. Non solo una forma di intervento non assistenziale, che dava anche nuova speranza e motivazione al lavoratore in cig, ma anche una vera e propria lezione per le imprese, che in questo modo hanno definitivamente imparato a vedere nella formazione un fattore di investimento per il futuro. Tra corsi realizzati tramite gli Avvisi di finanziamento e corsi organizzati direttamente dalle imprese tramite il proprio Conto Formazione, oltre 120.000 lavoratori si sono formati durante il periodo di cassa integrazione e sono poi rientrati, rinnovati, in azienda. Nel 2010, poi, recependo l'indirizzo delle Parti sociali, il Fondo ha stanziato ben 50 milioni di euro per formare i lavoratori in mobilità in modo che potessero essere ricondotti al lavoro. Ciò fu possibile in virtù di una deroga (chiesta anche negli anni successivi ma mai più replicata) del Ministero del Lavoro, in quanto, a stretta regola, le risorse dei fondi dovrebbero essere utilizzate solamente per formare i lavoratori in attività presso le aziende aderenti. I piani di formazione furono complessi, soprattutto nella loro gestazione, perché prevedevano percorsi mirati alla ricollocazione dei lavoratori, censendo i fabbisogni del territorio e, soprattutto, quelli di aziende propense ad assumere. Qui l'azione congiunta delle parti sociali – e anche delle istituzioni locali – nel territorio fu decisiva: la Provincia forniva le liste di mobilità; gli Enti di formazione eseguivano bilanci di competenze dei singoli lavoratori, che venivano convinti dai sindacati a rimettersi in gioco, superando il comprensibile scoraggiamento e anche la ritrosia a tornare da adulti sui banchi di scuola; le Unioni industriali avevano il polso della situazione per quanto riguardava le opportunità di inserimento in altre aziende e ne evidenziavano i fabbisogni. Il risultato però è stato senza precedenti: oltre il 50% delle persone che hanno completato il percorso di riconversione, che in alcuni caso è

durato anche 400 ore, ha avuto un nuovo lavoro. Una percentuale che conferma – se ancora ce ne fosse bisogno – che l'azione congiunta ma autonoma delle parti ha effetti molto più incisivi rispetto a quelli del settore pubblico: sappiamo bene che i Centri pubblici per l'impiego hanno, al massimo, un tasso di ricollocazione del 3%, e non soltanto per un problema di risorse ma di sistema. Di fatto, il caso Fondimpresa è l'esempio forse più ingente di politiche attive del lavoro realizzato durante gli anni della recessione.

Verrebbe da dire, anzi viene da dire: modello che vince non si cambia, anzi, si potenzia e si diffonde ulteriormente.

Analoga capacità di intervento – non solo sul profilo finanziario ma nella costruzione e indicazione di una nuova strada – Fondimpresa ha espresso anche nel finalizzare la formazione allo sviluppo. E, infatti, fin dal 2011, quando la crisi era ancora nel vivo e nessuno parlava di Industria 4.0, che il Fondo attiva la prima iniziativa di finanziamento della formazione dedicata specificamente all'innovazione tecnologica di processo e di prodotto, circoscrivendola, in via sperimentale, alle PMI manifatturiere e vincolandola – caso tuttora unico nel panorama dei fondi interprofessionali – alla collaborazione tra aziende e università o centri di ricerca, stimolando quella preziosa sinergia tra mondo della produzione e mondo della conoscenza avanzata che tanti ottimi risultati ha dato nella storia imprenditoriale del nostro Paese.

Uno stimolo in controtendenza, perché proprio nel 2011 il XII Rapporto Isfol pronosticava giustamente che la crisi economica e finanziaria dell'Europa non avrebbe facilitato “un incremento delle risorse a supporto della formazione continua proprio in quei Paesi (tra i quali il nostro) che hanno sempre considerato marginali gli investimenti in questo ambito, contrariamente a realtà come Gran Bretagna e Germania, che reputano la formazione continua una delle leve strategiche con funzione anticiclica”. Ciò mentre una quota crescente di imprese italiane manifestava la necessità di aggiornamento delle competenze: dal 73,6% del 2009 a più dell'84% nel 2010.

Fondimpresa ha quindi saputo fornire, proprio negli anni più critici, uno strumento che ha dato energia e concretezza agli obiettivi di modernizzazione delle imprese, rafforzandolo ed estendendolo a tutte le aziende, con crescente successo, nel 2015, 2016 e 2017. Parallelamente, sono stati avviati anche gli Avvisi per finanziare piani di formazione finalizzati a introdurre in azienda competenze sui fattori di slancio alla competitività, come digitalizzazione, internazionalizzazione, e-

commerce. In questo modo, decine di migliaia di grandi e, soprattutto, piccole e medie imprese hanno potuto avere le competenze necessarie ad attivare grandi e, in buona parte, piccole ma determinanti innovazioni che, nei loro diversificati contesti settoriali e geografici, fanno la differenza necessaria a creare, per il presente e il prossimo futuro, nuove prospettive di sviluppo e di occupazione. Tra Avvisi specialistici e iniziative dirette delle imprese, ben 1,3 miliardi di euro sono stati investiti, tra 2007 e 2017, in corsi finalizzati a competitività e innovazione in imprese che al 90% appartengono alla PMI e, al 70%, alla Piccola Impresa. L'obiettivo iniziale di portare la formazione dove ce n'era maggiore necessità e dove, per ragioni strutturali, era più difficile praticarla è stato efficacemente raggiunto.

Certo, non ancora in tutte le imprese, e non ancora con quei tassi di protagonismo della loro domanda diretta che ci piacerebbe. Ma è solo questione di tempo, perché la strada - a condizione di saper costantemente adeguare il passo, come finora si è fatto - è quella giusta.

4. Prospettive sul ruolo dei fondi

O meglio, è questione di tempo ma anche di scelte. Ed è determinante, per il futuro del Paese, che vengano fatte quelle giuste.

Oggi le prospettive sono ancora più impegnative anche in virtù del grande salto culturale che la formazione sta facendo: un diritto di ogni lavoratore - e su questo aspetto il contratto nazionale dei metalmeccanici ha aperto una strada da concretizzare e da seguire - e un fattore di crescita collettiva. Proprio Industria 4.0 rende evidente che non è solo acquisizione di un "saper fare" o un arricchimento personale ma è elemento che mette comunità anche complesse e profondamente diverse nelle condizioni di lavorare insieme al meglio. Fare buona formazione contribuisce, sostanzialmente, al benessere sia individuale che collettivo. E l'innovazione la rende ancora più indispensabile. Ma quante imprese potrebbero fare formazione, oggi, e crescere, senza i fondi interprofessionali? Quanti lavoratori non avrebbero possibilità di riqualificazione e reinserimento?

Eppure l'unica fonte di finanziamento della formazione dei lavoratori in Italia è stata oggetto di attacchi vari, e non solo di origine mediatica, che non hanno fatto distinzione tra pratiche di eccellenza, come quelle di Fondimpresa, e pratiche di vero e proprio dumping con cui altri fondi

hanno attratto adesioni spostando gli accordi di condivisione a livello nazionale, annullando quel prezioso e capillare dialogo sociale, nei settori e nel territorio, che costituisce premessa essenziale per l'efficacia degli interventi formativi. Fortunatamente, l'appello dei Fondi virtuosi contro pratiche che, di fatto, minavano le basi del modello bilaterale è stato colto sensibilmente dall'Anpal, che con la circolare dell'ottobre 2017 ha ribadito che qualsiasi forma di distribuzione delle risorse deve rispettare il funzionamento previsto per i conti tipizzati, dando un concreto segnale sulla volontà di restituire ai Fondi un terreno sul quale confrontarsi alla pari. Da ultimo, l'equiparazione dei fondi a organismi pubblici getta su questa esperienza efficiente ed efficace il peso inutile della burocratizzazione, senza apportare vantaggi perché scelte e regole di trasparenza erano state già adottate e seguite, in Fondimpresa, fin dal primo giorno di attività. Senza un cambio di rotta, l'operatività dei fondi e quindi le opportunità formative per aziende e lavoratori potrebbero ridursi.

È in questa situazione che, a metà del 2017, viene aperto da Marco Leonardi e Tommaso Nannicini, sulle colonne de "IlSole24ore", un decisivo dibattito sulla necessità di guardare con occhi nuovi e preveggenti alle crisi aziendali e all'occupabilità, abbandonando definitivamente le tentazioni assistenzialiste per avviare in modo finalmente compiuto un serio programma di politiche attive del lavoro, coinvolgendo a pieno titolo il ruolo dei fondi interprofessionali. Certamente i fondi, in quanto principale attore della formazione d'impresa in Italia, hanno un ruolo di primo piano nel cambiamento prospettato e certamente questo cambiamento è auspicabile. Ma necessita di alcune condizioni essenziali di fattibilità.

L'idea di spostare il focus sulla gestione delle politiche del lavoro su una logica "post-crisi", passando da una visione passatista di chi punta solo ad ammortizzare gli effetti di un danno già accaduto a una che supporti la speranza di futuro con azioni concrete e programmate, non può che essere condivisa dal Fondo che più di ogni altro, negli ultimi 11 anni, ha inciso quantitativamente e qualitativamente sulla modernizzazione della formazione e sul suo avvicinamento alle necessità dell'economia avanzata e delle imprese di ogni tipo. Quando Maurizio Stirpe, sempre sul "Sole24ore", richiamando l'accordo del 2016 fra Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, invita gli attori della bilateralità a "impegnare le parti, anche attraverso i loro fondi interprofessionali, a fare

ciò che lo Stato non ha mai fatto efficacemente, cioè, aiutare le persone a ritrovare un nuovo posto di lavoro” sottolinea, di fatto, l’opportunità che quanto Fondimpresa ha dimostrato di saper realizzare su deroga possa diventare strutturale. La scelta più logica, dettata dalle esigenze reali e dai risultati, è che quella che è stata l’iniziativa virtuosa di un singolo Fondo, per quanto importante, diventi un’azione di sistema, esplicitata e disponibile, che veda la piena collaborazione di tutti i soggetti ma in complementarietà di azione, con piena autonomia delle parti.

Questo, a maggior ragione, vale nel momento in cui si pensa a un piano straordinario di alfabetizzazione digitale degli adulti, a rinnovi contrattuali che prevedono aggiornamento per tutti i lavoratori di un settore, alla costruzione di un set di politiche che prevengano quanto possibile l’obsolescenza delle competenze e le situazioni di crisi.

In questo quadro la parola chiave diviene: ri-collocare. Collocare nuovamente le idee, le tradizioni, il valore delle nostre risorse all’interno di progetti industriali capaci di tenere insieme lo scenario competitivo, il contesto organizzativo e il bisogno di realizzazione della persona. Allora la regina delle politiche attive, la formazione, potrà valorizzare le enormi potenzialità inesprese che la crisi reprime e, come suggerisce Antonello Calvaruso, promotore di importanti sperimentazioni nel suo triennio di presidenza dell’Associazione Italiana Formatori, andare oltre il rafforzamento delle competenze professionali affrontando, in tutta la loro complessità, i danni derivanti dalla perdita di benessere e di un ruolo sociale.

Ma occorre un ascolto del territorio e dei settori ancora più forte e capillare, in grado di comprendere, attraverso il monitoraggio dei processi di ristrutturazione produttiva, l’entità e la profondità del fabbisogno e di verificare, poi, la qualità delle azioni formative. Così come il dialogo nel territorio – che Fondimpresa, con sedi in ogni regione e provincia autonoma, è l’unico in grado di assicurare in modo totale - è stata la formula vincente che ha consentito di riportare al lavoro il 55% dei formati nell’esperienza prima ricordata sulla mobilità.

Tutto questo poco si concilia, come ha scritto Guglielmo Loy, con uno Stato che negli ultimi anni ha esercitato un “prelievo di risorse forzoso, consistente e costante” ai danni dei fondi interprofessionali e una Pubblica Amministrazione che, come ricordato sopra, promulga “atti am-

ministrativi che rendono sempre più burocratica, complessa e farragिनosa la funzione, a scapito della rapidità e flessibilità”.

L'impegno prospettato è entusiasmante. Ma occorre, realisticamente, considerare che il ruolo a 360 gradi che oggi viene giustamente attribuito alla formazione non può essere, a livello di risorse, ricoperto solamente dai fondi interprofessionali. Su questo aspetto occorre definire ruoli chiari ma, soprattutto, anche in questo caso, scegliere una logica di complementarietà.

La potenza di risultato che la gestione diretta della formazione, da parte di imprese e rappresentanze dei lavoratori, ha mostrato è indiscutibile e quindi deve rimanere la testata d'angolo sulla quale costruire politiche formative adeguate alle nuove esigenze. Nessuno quanto le parti sociali – la realtà lo dimostra - ha presenza nel territorio e capacità di ascolto capillare e diffusa come richiede l'estrema parcellizzazione della nostra realtà produttiva. Nessuno come i fondi, o almeno come Fondimpresa, ha la corrispondente capacità di inventare strumenti adeguati alle esigenze espresse da questo ascolto, in tempo reale. È questo il tesoro dei fondi interprofessionali che va conosciuto meglio, potenziato, esteso alle imprese e a lavoratori che ne sono ancora privi, maggiormente sfruttato. Molto più banale e molto più improduttiva sarebbe la scelta di fare, invece, più attenzione alle risorse economiche (già insufficienti ad una domanda che mai come in questi anni è stata efficacemente stimolata e Fondimpresa intende ulteriormente stimolare) che le aziende, iscrivendosi, vi conferiscono. Peggio, ancora, quella di far prevalere i giochi di potere sul potere dell'efficienza. La capacità di ascolto, da una parte, e la capacità di proporre soluzioni immediate ed efficaci, dall'altra, sono il know how, il capitale che i fondi possono mettere a disposizione, per trovare le forme migliori per intervenire sui nuovi bisogni.

La formazione nell'era dell'innovazione continua e il modello Fondimpresa –

Riassunto. *La formazione continua è finalmente una necessità riconosciuta da tutti. Solo con l'aggiornamento costante e mirato delle competenze si assicura lavoro qualificato, stabili livelli occupazionali e competitività per le imprese. Le sfide si ampliano, vanno quindi confermati e potenziati gli strumenti che hanno già dimostrato di essere all'altezza del compito durante la difficile e lunga crisi.*

Fondimpresa, in questi anni, ha puntualmente dimostrato di saper trovare soluzioni adatte a scenari di cambiamento anche divergenti tra loro. Di fatto, il caso Fondimpresa è l'esempio più ingente di politiche attive del lavoro realizzato durante gli anni della recessione. Verrebbe da dire, anzi viene da dire: modello che vince non si cam-

bia, anzi, si potenzia e si diffonde ulteriormente. La scelta più logica, dettata dalle esigenze reali e dai risultati ottenuti sul campo, è che le iniziative virtuose di un singolo Fondo, per quanto importante, diventino un vero e proprio modello, esplicitato e disponibile, che veda la piena collaborazione di tutti i soggetti ma in complementarità di azione, con piena autonomia delle parti. Solo allora la regina delle politiche attive, la Formazione, potrà dare risalto sul territorio alle enormi capacità inesprese che la crisi reprime.

Continuing vocational training in the age of continuous innovation and the model of Fondimpresa – Summary. *Continuing education has finally become a top priority recognised by all. Only a constant and targeted upgrading of professional skills can ensure qualified work, lasting levels of employment, and competitiveness for companies. As challenges increase, those instruments which have proven to be effective during the last long and hard crisis should be confirmed and further enhanced. In these last years, Fondimpresa has constantly proven its ability to find appropriate solutions in constantly changing scenarios, sometimes even diverging ones. Actually, Fondimpresa is probably the best example of implementation of active employment policies in the years of recession. Probably – or, maybe, certainly - a winning model should not be changed but, rather, enhanced and further disseminated. The most rational decision -based on real needs and evidence – would be to transform the virtuous initiative of an individual (yet very important) Fund into systematic, regulated and available action, based on the full cooperation of all stakeholders, acting in a complementary way yet fully independently from each other.. It is only then that training – the “queen” of active policies – may release the huge unexpressed potential that crisis repress.*

La formazione nel settore della somministrazione di lavoro in Italia

Arianna D'Ascenzo*

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** *Trend* nel lavoro in somministrazione in Italia. – **3.** Il fondo Forma.temp per la formazione e l'integrazione al reddito dei lavoratori somministrati. – **3.1.** Funzionamento e finalità del fondo Forma.temp – **3.2.** Tipologie di intervento: la formazione per i lavoratori a tempo determinato ed indeterminato. – **4.** Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema della formazione nel settore della somministrazione di manodopera in Italia ha recentemente acquisito una rinnovata centralità, sullo sfondo del processo riformatore noto come *Jobs Act*, che ha inteso valorizzare il ruolo degli operatori privati nella gestione dei servizi per l'occupazione, oltre il mero collocamento in cui si sostanzia tradizionalmente la funzione datoriale da questi ultimi assunta. L'inquadramento delle agenzie per il lavoro nella "Rete Nazionale dei Servizi per le Politiche del Lavoro", ad opera dell'art. 1 d.lgs. n. 150/2015, riflette, infatti, l'idea progettuale, già radicata nell'impianto della Legge Biagi e, a livello comunitario, nella Strategia Europea per l'Occupazione del 1997, che tali soggetti contribuiscano alla realizzazione di un mercato del lavoro efficiente, "assicurando, il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro" (art. 1, comma 3 d.lgs. n. 150/2015).

I due nodi, da un lato, il difficile reperimento delle *skills* necessarie per soddisfare la richiesta di manodopera sul mercato, e, dall'altro,

* Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Bergamo.

l'elevato rischio di discontinuità occupazionale nell'arco della vita lavorativa del singolo, sfidano, infatti, le agenzie per il lavoro nella funzione di intermediazione che è loro propria, alimentando il dibattito, tra gli operatori, sul ruolo stesso della somministrazione in chiave evolutiva ⁽¹⁾.

In quest'ottica, viene sottolineata la necessità di implementare le politiche formative maturate nel settore, in risposta alle sollecitazioni pro-mananti a livello europeo, ove si esalta la funzione gestoria delle transizioni occupazionali, da parte delle agenzie per il lavoro, anche attraverso iniziative e programmi volti ad aumentare le possibilità di accesso alla formazione dei lavoratori, nonché l'acquisizione di esperienze professionali differenziate in diversi contesti lavorativi ⁽²⁾.

Tale prospettiva trascende, dunque, la concezione della formazione, nell'ambito della somministrazione e, più in generale, nello spettro del lavoro atipico o cd. *non standard*, in una logica di scambio rispetto alla possibilità di impiego flessibile della manodopera, al centro delle teorie della *flexicurity* riflesse dalla strategia Europea dell'occupazione ⁽³⁾. In quest'ottica, infatti, la realizzazione di interventi formativi, variamente integrata dal ricorso a strumenti di sostegno al reddito nei periodi di inattività dei lavoratori, risulta funzionale a compensare i maggiori margini di flessibilità, interna ed esterna, riconosciuti alle aziende, consentendo un certo grado di sicurezza nel mantenimento dei livelli occupazionali (*employment security*) ⁽⁴⁾. Se la dottrina della *flexicurity* postula, come punto di approdo di un percorso professionale improntato sul paradigma della sicurezza, il lavoro regolare o *standard*, la teoria dei mercati transizionali, pur prefigurando la finalità della piena occupazione, accoglie, diversamente, una concezione omnicomprensiva del-

⁽¹⁾ Il tema è stato recentemente affrontato dalle associazioni datoriali rappresentative delle agenzie di somministrazione in Italia in più occasioni. Si menziona, a titolo esemplificativo, il convegno "*Attiviamo il lavoro. I primi vent'anni della somministrazione in Italia*", organizzato da Assosomm il 27 giugno scorso e, più recentemente, e la pre-conferenza sulle "*Agenzie per il Lavoro, da fornitori di lavoro temporaneo a facilitatori del lavoro 4.0*", organizzato da Assolavoro con la collaborazione di Adapt il 30 novembre scorso.

⁽²⁾ WORLD EMPLOYMENT CONFEDERATION, *The future of work*, White Paper, 2016.

⁽³⁾ T. WILTHAGEN, F. TROS, *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, in *European Review of Labour and Research*, 2, 2004.

⁽⁴⁾ K. HÅKANSSON, T. ISIDORSSON, H. KANTELIUS, *Temporary Agency Work as a Means of Achieving Flexicurity?*, in *Nordic journal of working life studies*, 2, 4, 2012.

le transizioni cicliche e circolari riconducibili alle diverse sfere della vita della persona ⁽⁵⁾. L'obiettivo di contrasto sostenibile alla disoccupazione viene perseguito nell'ambito di un processo di arricchimento e aggiornamento delle competenze possedute, declinato nelle diverse esperienze lavorative e transizioni organizzate, che prevedano la combinazione di soluzioni differenti, a partire dall'attivazione di percorsi formativi mirati e personalizzati, e l'intervento coordinato, a livello di gestione, dei diversi attori del mercato del lavoro. Nel prisma della teoria dei mercati del lavoro transizionali, le agenzie per il lavoro rappresentano, dunque, l'infrastruttura flessibile per la gestione di processi integrati, che richiede la ricerca di nuove modalità organizzative e di impiego funzionale degli strumenti esistenti. Strumenti che, quanto alle politiche formative in Italia praticate nel settore della somministrazione, risultano, in particolare, connessi alla gestione bilaterale delle risorse destinate a tale scopo.

Nel prosieguo, pertanto, si evidenzieranno i principali *trend* esistenti nell'andamento del lavoro in somministrazione, attraverso l'analisi dei dati recentemente pubblicati dall'Inps relativamente al numero dei lavoratori tramite agenzia impiegati in Italia nel quadriennio compreso tra il 2012 e il 2016.

Successivamente, illustrate le caratteristiche e le modalità di funzionamento del fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori in somministrazione, Forma.temp, e analizzate le tipologie di intervento formativo erogate, si tratteranno alcune pratiche nell'impiego delle risorse, anche in funzione dell'evoluzione del lavoro in somministrazione negli ultimi anni. Infine, in base ai dati esistenti, si proveranno a delineare alcune prospettive evolutive negli interventi formativi destinati ai lavoratori somministrati, sullo sfondo dell'impostazione teorica connessa alla concezione dei mercati del lavoro transizionali.

⁽⁵⁾ La definizione di transizione alla base di tale modello teorico é omnicomprensiva, includendo non solo il passaggio al lavoro *standard* a tempo pieno e indeterminato, ma il passaggio tra tutte le fasi, le sequenze della carriera e della vita. Le diverse situazioni transizionali (le transizioni scuola lavoro; tra posti diversi di lavoro; tra diverse tipologie contrattuali; da lavoro *full time* a *part time*; le transizioni verso il pensionamento) presentano, quale tratto comune, quello di essere multidirezionali in senso progressivo o involutivo, e di poter essere gestite a livello collettivo o individuale. G SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1998.

2. *Trend nel lavoro in somministrazione in Italia.*

Come evidenziano i dati recentemente pubblicati dall'Inps sull'andamento del lavoro in somministrazione in Italia ⁽⁶⁾, negli ultimi anni è possibile registrare una crescita costante del settore, con un ammontare complessivo di 486.045 lavoratori assunti tramite agenzia nel 2012, contro i 599.839 nel 2015, aumentati a 624.559 nel 2016.

Tale *trend*, che segna una parabola ascendente della somministrazione inedita nell'andamento del mercato del lavoro italiano, risulta, peraltro, espressione di un'opera di riorganizzazione delle aziende e di conseguente mutamento nelle scelte di gestione delle risorse umane negli anni immediatamente successivi alla crisi economica del 2008, in favore di forme contrattuali più flessibili ⁽⁷⁾. In tal senso, il ricorso alla somministrazione, lungi dal costituire uno strumento sporadico ed eccezionale, diviene un elemento strutturale della componente organizzativa aziendale, a fronte di un'esigenza di flessibilità esterna funzionale alle fluttuazioni di mercato.

I dati statistici, del resto sembrano suggerire tale finalità nell'impiego della manodopera somministrata: sebbene sia stato rilevato negli ultimi il picco nell'assunzione di lavoratori tramite agenzia a tempo indeterminato, questi ultimi rappresentano, nel 2016, il 7,1% della forza lavoro somministrata complessiva, contro l'87% dei lavoratori a tempo determinato.

Inoltre, in linea con quanto desumibile dall'analisi dei dati pubblicati dall'Inps nel 2015 ⁽⁸⁾, il *trend* di crescita, benché risulti costante di anno in anno e trasversale alle diverse qualifiche professionali considerate, resta disomogeneo a seconda della qualifica considerata. È possibile

⁽⁶⁾ I dati pubblicati dall'Inps nel 2015, riguardanti il numero di lavoratori somministrati occupati mensilmente nel quadriennio compreso tra il 2012 e il 2015, con una differenziazione in base alla qualifica posseduta, sono reperibili sul seguente sito: http://www.bollettinoadapt.it/wpcontent/uploads/2017/11/StatInBreve_Somministrati.pdf

⁽⁷⁾ S. FADDA, A. MENNELLA, P. TRIDICO, *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, Working paper n. 4/2012, ASTRIL (Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro), 21ss.

⁽⁸⁾ V., se vuoi, A. D'ASCENZO, *Trend di sviluppo della somministrazione in Italia. Alcune riflessioni alla luce dei dati Inps*, in *Bolettino Adapt* n. 16 dicembre 2016.

osservare, infatti, che nel 2016 il numero degli operai assunti tramite agenzia è decisamente superiore rispetto a quello dei lavoratori somministrati con qualifiche diverse, con 458.478 lavoratori assunti. Trova, ancora una volta, conferma la funzionalità della somministrazione rispetto alla domanda di profili professionali con basse qualifiche.

Meno consistente, ma comunque significativo, è, per altro verso, l'incremento del numero di lavoratori assunti in somministrazione con funzioni impiegatizie, che registra 155.518 lavoratori, sintomatico di un maggiore ricorso all'istituto, rispetto al passato, anche per il reperimento sul mercato di profili specialistici e ad elevato contenuto professionale. Tuttavia, l'assunzione di personale tramite agenzia per le qualifiche più alte resta in ogni caso marginale, con una media di 136 e 26 lavoratori somministrati nel 2015, rispettivamente, con la qualifica di quadri e dirigenti.

Tali numeri, oltre a confermare il predominante utilizzo dell'istituto per sopperire ad una domanda di fornitura di manodopera per qualifiche basse, suggeriscono, specularmente, una minore attenzione alla costruzione di percorsi di carriera qualificanti attraverso la somministrazione. Infatti, il prototipo del lavoratore con basse qualifiche e scarse competenze, per lo più fungibili, viene indicato come il modello socialtipico del lavoratore somministrato, destinatario di interventi formativi marginali, al più connessi con lo svolgimento della missione⁽⁹⁾.

In questa prospettiva, tale categoria è quella maggiormente esposta al rischio di precarizzazione nel lungo periodo, in particolare se il dato viene raccordato con quello relativo al numero di contratti a termine in somministrazione, ove, nonostante il carattere dominante di tale modalità di assunzione, si registra una media di giornate retribuite inferiore a quella indicata nell'ambito dei rapporti in somministrazione a tempo indeterminato (107 contro 266).

Infatti, in linea generale, la brevità delle missioni di lavoro costituisce normalmente un disincentivo, per le aziende utilizzatrici, onde anche per le agenzie, a progettare specifici programmi formativi per i lavoratori, essendo tale investimento funzionale alla spendibilità in azienda, nello svolgimento della prestazione, delle competenze acquisite, tramite la formazione.

(9) S. H. Houseman, *Temporary agency work*. IZA World of Labor, 27, 2014, 5 ss.

Va, infine, aggiunto che i dati resi noti dall'Inps non consentono, peraltro, di quantificare con esattezza il fenomeno delle missioni di breve durata, né l'eventuale reiterazione di queste ultime a fronte di richieste di approvvigionamento di manodopera *just in time*. Infatti, la durata delle missioni non incide sul numero di contratti stipulati e, di conseguenza, sulle rilevazioni rispetto al *trend* di crescita complessivo del settore, ma sulla durata delle singole missioni.

3. Il fondo Forma.temp per la formazione e l'integrazione al reddito dei lavoratori somministrati

Il fondo per la formazione e l'integrazione al reddito, Forma.temp, costituisce un'articolazione, di matrice contrattuale, del sistema bilaterale integrato esistente nel settore della somministrazione, che ha il suo fulcro in Ebitemp, l'ente bilaterale incaricato dell'erogazione di misure di sostegno al reddito e di welfare.

Tali misure comprendono prestazioni diversificate in favore dei lavoratori somministrati, dall'assistenza sanitaria alla tutela in caso di infortunio, al sostegno alla maternità. Con l'accordo sindacale del 25 novembre 2015, sono state aggiornate le regole di gestione del fondo di solidarietà, istituito nell'ambito di Forma.temp, in conformità con l'art. 27 d.lgs. n. 148/2015, che lascia impregiudicati i fondi di solidarietà bilaterale esistenti nei settori dell'artigianato e della somministrazione per il sostegno al reddito in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

La *ratio* della novella è, infatti, quella di salvaguardare le esperienze maggiormente collaudate dei fondi bilaterali, giuridicamente inquadrati come associazioni non riconosciute *ex art.* 36ss C.c. di associazioni sindacali e datoriali. Tali esperienze, infatti, hanno rappresentato una risorsa per le parti sindacali, conferendo a queste ultime la possibilità di effettuare iniziative e politiche territoriali in favore di lavoratori e imprenditori, difficilmente attuabili nelle logiche di scambio contrattuale a livello individuale ovvero collettivo, in particolare in quei settori caratterizzati da una presenza imprenditoriale più parcellizzata ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ G. MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 178ss.

Concepiti in funzione integrativa dell'intervento pubblico, quindi concettualmente indipendenti da quest'ultimo, gli enti bilaterali si sono aggiudicati gradualmente funzioni pubbliche e parapubbliche ⁽¹¹⁾, in una dinamica di cogestione e partecipazione, tanto che, con l'approvazione della legge Biagi, ove trova esaltazione tale elemento di metodo, ha suggerito l'idea di una "istituzionalizzazione" del sindacato ⁽¹²⁾.

3.1. Funzionamento e finalità del fondo Forma.temp.

L'istituzione del fondo Forma.temp è avvenuta nel 2000 in attuazione dell'art 5 l. n. 196/1997 ⁽¹³⁾ ad opera dell'associazione di rappresentanza delle agenzie per il lavoro, Assolavoro, delle OO.SS. di settore, Nidil-Cgil, Felsa-Cisl, Uiltemp, e delle tre confederazioni sindacali, e risulta strumentale alla particolare natura datoriale delle agenzie di somministrazione nella veste di soggetti polifunzionali nel mercato del lavoro. Infatti, la peculiarità del fondo è quella di sostenere interventi di (ri)qualificazione professionale svincolati da uno specifico comparto o settore produttivo, in quanto trasversali rispetto ai fabbisogni formativi espressi dal mercato del lavoro.

Nell'impostazione originaria della legge Treu, era già, dunque, radicata la convinzione circa la necessità che l'erogazione di misure di sostegno al reddito in favore dei lavoratori somministrati dovesse essere integrata da interventi di riqualificazione professionale volti ad accelerarne il (re)inserimento nel mercato. Infatti, tale categoria, per sua natura, risulta particolarmente esposta ad una maggiore mobilità rispetto ad altre, e, di conseguenza, al rischio più elevato di precarizzazione nel lungo periodo e di obsolescenza delle competenze.

Sotto tale profilo, l'erogazione di interventi formativi in favore dei lavoratori temporanei viene generalmente riconosciuta come particolarmente rilevante rispetto al personale permanente, ai fini

⁽¹¹⁾ L. MARIUCCI, *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 168 ss.

⁽¹²⁾ G. ZILIO GRANDI, *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 185ss.

⁽¹³⁾ L'art. 5 della l. 196/1997 prevedeva, infatti, a tale fine, il versamento del contributo pari al 5% delle retribuzioni dei lavoratori ad un fondo costituito presso il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

dell'acquisizione di conoscenze, competenze, abilità valutabili sul mercato anche in un momento successivo, in un'ottica di *employability* ⁽¹⁴⁾. Ora, se nel 1997 venivano poste le basi per il superamento del monopolio pubblico nel collocamento dei lavoratori, con il riconoscimento alle agenzie di un ruolo strategico delle dinamiche di intermediazione tra domanda ed offerta anche attraverso l'erogazione di interventi formativi, solo con la Legge Biagi viene annunciato un vero e proprio nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro ⁽¹⁵⁾. Un modello in cui la somministrazione campeggia come “*ipotesi di specializzazione organizzativa e gestionale, declinata sul piano dei modelli di cooperazione tra imprese [...], non solo, anzi, oltre le logiche della mera flessibilità contrattuale*” ⁽¹⁶⁾. Un elemento centrale di tale impostazione risiede appunto nella realizzazione, da parte delle agenzie, di politiche formative, affidate alla cogestione tra le parti sociali.

Con l'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003, su cui si sono innestati gli interventi successivi del legislatore, sono state delineate le finalità del fondo Forma.temp. Tale disposizione, al primo comma, impone il versamento al fondo bilaterale costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il Ccnl delle imprese di somministrazione di lavoro, di un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori somministrati assunti a tempo determinato. Le risorse sono destinate a interventi di formazione e riqualificazione professionale, nonché a misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito in 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.

La l. n. 92/2012 aveva ridimensionato la quota contributiva dovuta dalle agenzie per il lavoro al 2,6%, (ri)elevata al 4% in seguito all'entrata in vigore del *Jobs Act*. Successivamente, con la l. n. 183/2010, il Collegato Lavoro ha ampliato la platea dei destinatari degli interventi finan-

⁽¹⁴⁾ K. KIRVES, N. DE CUYPER, U. KINNUNEN, J. NÄTTI, *Perceived job insecurity and perceived employability in relation to temporary and permanent workers' psychological symptoms: a two sample study*, in *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 84, 8, 2011.

⁽¹⁵⁾ M. D'ONOFRIO, M. MAROCCO, *Sistemi di governance pubblico-privato dei servizi al lavoro: un'indagine territoriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2013, 3ss.

⁽¹⁶⁾ M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio: un processo di liberalizzazione?*, in *Rivista Italiana del diritto del lavoro*, n. 4, 2006.

ziati ai sensi dell'art. 12, comma 1 del d.lgs. n. 276/2003, ricomprendendovi non solo i lavoratori già impiegati in somministrazione al momento dell'attività formativa, ma anche quelli precedentemente inviati in missione, al fine di favorirne il (re)ingresso nel mercato del lavoro.

Il legislatore nel 2010 ha, altresì, svincolato gli interventi formativi finanziati mediante le risorse del fondo dall'obiettivo di garantire la continuità occupazionale dei lavoratori a tempo determinato. La novella celava, invero, il rischio di aprire il varco all'erogazione, da parte delle agenzie per il lavoro, di un'offerta formativa dai contenuti generici o, in ogni caso, di scarsa spendibilità nell'ottica della (ri)occupabilità dei lavoratori somministrati al di là della specifica missione. Tuttavia, la modifica legislativa non ha sortito tale effetto nella prassi di Forma.temp, che si è diretta, anzi, nel senso diametralmente opposto, non solo di una maggiore articolazione degli interventi formativi, sulla scia del Ccnl 7 aprile 2014, e dei correlati obblighi in capo alle agenzie per il lavoro in termini di *placement*, ma anche del rafforzamento dei controlli effettuati da parte del fondo.

Ai sensi dell'art. 12, comma 2 del d.lgs. n. 276/2003, le agenzie per il lavoro sono tenute, inoltre, a versare ai fondi un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate ad iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori, ovvero finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro. Si affiancano le iniziative volte a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, nonché la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Tale quota viene versata allo stesso Forma.temp, per effetto della fusione, avvenuta nel 2011, con Ebiref, il fondo precedentemente istituito per la formazione rivolta ai lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato. L'ammontare delle risorse viene gestito attraverso una rendicontazione separata rispetto a quelle destinate alla formazione per i lavoratori somministrati a tempo determinato di cui al precedente comma 1.

L'offerta formativa finanziabile tramite le risorse ex art. 12, comma 1 e 2 si declina in diversi e profilati interventi, a seconda della finalità perseguita e della platea dei destinatari, entro massimali di costo ammessi a finanziamento, individuati da Forma.temp. A questo proposito, sul Vademecum adottato dal fondo nel 2008 in materia, ancora oggi in vi-

gore, si è innestata, oltre alla disciplina del Ccnl rinnovato nel 2014, una serie ulteriore di accordi sindacali e dispositivi attuativi approvati dal Consiglio di Amministrazione di Forma.temp, che ne hanno innovato il contenuto, con l'effetto di rendere le tipologie di intervento di cui all'art. 12 Ccnl 7 aprile 2014 maggiormente strutturate.

Per quanto attiene al funzionamento, il fondo annovera, come associati, oltre alle parti costituenti, le altre OO.SS. o associazioni datoriali firmatarie del Ccnl, in qualità di associati effettivi, e le agenzie per il lavoro come associate beneficiarie, ai soli fini delle prestazioni. Si articola, inoltre, nei seguenti organi: l'Assemblea, il Presidente ed il Vice Presidente, il Consiglio di Amministrazione, in composizione paritetica, che esprime la rappresentanza delle OO.SS. e associazioni datoriali in termini egualitari, e, infine, il Collegio Sindacale.

Tra le funzioni dell'Assemblea, si iscrive l'approvazione di eventuali successivi regolamenti su proposta del Consiglio di Amministrazione, sentite le parti firmatarie e previa autorizzazione ministeriale, e l'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi redatti dal Consiglio di Amministrazione. Il Consiglio di amministrazione vigila sul funzionamento di tutti i servizi sia tecnici sia amministrativi, nonché sul funzionamento delle iniziative promosse da Forma.temp, predispone i regolamenti interni che sottopone all'approvazione dell'Assemblea, e riferisce all'Assemblea in merito alle proprie delibere.

Ai fini dell'adozione delle decisioni, è necessario il voto favorevole di almeno i due terzi dei presenti.

3.2. Tipologie di intervento per i lavoratori somministrati a termine e a tempo indeterminato

Per i lavoratori somministrati a termine, l'offerta formativa erogata attraverso l'accesso al fondo forma.temp si declina nelle seguenti tipologie di intervento: a) formazione di base; b) formazione on the job; c) formazione professionale; d) formazione continua.

La formazione di base persegue la finalità del trasferimento e dello sviluppo di conoscenze di base e competenze trasversali spendibili in qualsiasi contesto lavorativo. In sede di rinnovo del Ccnl nel 2014, i progetti finanziabili con le risorse destinate alla formazione di base sono stati ridefiniti, con la destinazione del 50% del budget a disposizione

alla sicurezza, in conformità con l'Accordo-Quadro Stato-Regioni. Gli altri progetti sono, invece, destinati all'implementazione delle competenze linguistiche e/o informatiche, ovvero all'orientamento per specifiche categorie, come studenti, lavoratori disoccupati e svantaggiati.

L'allievo ha la possibilità di svolgere annualmente un massimo di due corsi base con ciascuna agenzia per il lavoro, con l'aggiunta del modulo sulla sicurezza, che è obbligatorio e a sé stante.

Tale tipologia di intervento, per il suo contenuto generico, ha una valenza, per così dire, preparatoria rispetto al (re)inserimento nel mercato del lavoro per i candidati allo svolgimento di una missione. La maggiore attenzione rivolta nel tempo al modulo sulla sicurezza è stata determinata dalle problematiche emerse con riferimento alla categoria dei lavoratori somministrati, in genere svantaggiata, sotto il profilo formativo sui rischi connessi all'attività lavorativa, rispetto ai dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici.

Tuttavia, la scelta di destinare la metà delle risorse disponibili esclusivamente a tali progetti, che non sono suscettibili di integrazione neanche attraverso l'inserimento di moduli sulla sicurezza specifica, ha comportato una crescente difficoltà delle agenzie per il lavoro nell'impiegare il *budget* a disposizione.

L'obiettivo sotteso alla formazione professionale è quello di sviluppare conoscenze e capacità specializzate della risorsa umana, in funzione dell'adattamento ai processi produttivi ed organizzativi delle imprese utilizzatrici. Tale tipologia di intervento è rivolta a candidati a missioni di lavoro in somministrazione iscritti presso le singole agenzie e a lavoratori con una missione in corso. Il corso può essere realizzato in affiancamento, e può prevedere anche moduli trasversali.

La durata minima di un corso di formazione professionale è di 8 ore, alle quali vanno aggiunti i moduli obbligatori relativi ai temi della sicurezza sui luoghi di lavoro, in conformità con l'Accordo Stato-Regioni, e dei diritti e doveri dei lavoratori in somministrazione. La durata massima dei corsi di formazione professionale è di 250 ore, il cui superamento esige un previo accordo specifico sottoscritto unitariamente dalle OO.SS. a livello territoriale.

Nel caso di formazione professionale rivolta a candidati a missione iscritti presso le agenzie, al fine di beneficiare dell'ammontare totale del finanziamento richiesto, l'agenzia ha l'onere di realizzare una percentuale minima di *placement*, calcolata sulla media annuale, pari al 35% degli allievi che abbiano conseguito l'attestato di frequenza, fatta

eccezione per quelli rientranti nella categoria delle persone con disabilità, con l'ulteriore obbligo di instaurare il rapporto di lavoro entro il 180° giorno dalla data di fine corso. A tale target si aggiunge l'obiettivo di *placement* quantitativo annuale del 10% a livello regionale, tuttavia ad oggi decaduto essendo decorso il periodo di applicazione sperimentale della norma.

Tale obiettivo implica l'assunzione con un contratto di somministrazione di durata non inferiore di una settimana *full time* equivalente, con riferimento al Ccnl dell'impresa utilizzatrice e, in ogni caso, garantendo una durata minima di 36 ore, svolta nell'arco di tempo compreso tra la fine delle attività formative e la dichiarazione di *placement*. Inoltre, è interdetta la possibilità di utilizzare uno stesso contratto di somministrazione per raggiungere gli obiettivi di *placement* su più di un percorso di formazione professionale rivolto ai lavoratori somministrati a termine, così come su più di un percorso di formazione professionalizzante per i lavoratori a tempo indeterminato.

I requisiti restrittivi cui è subordinata la verifica circa il raggiungimento, da parte delle agenzie, del *target* di *placement*, al duplice livello nazionale e regionale, sono stati affinati dalle parti sociali e attuati da Forma.temp nell'ottica di promuovere processi virtuosi nell'impiego delle risorse disponibili, raccordando gli interventi formativi alla creazione effettiva di percorsi di occupabilità.

È vero che il maggiore rigore nella definizione delle condizioni cui è subordinata la possibilità di fruire *in toto* del finanziamento è temperato dal riconoscimento di una premialità economica in caso di ricollocazione dei lavoratori destinatari di tale intervento formativo, con missione di almeno un mese *full time* per lo svolgimento di mansioni coerenti con quelle acquisite durante il percorso formativo. Tuttavia, la stessa erogazione della premialità è subordinata all'esistenza di condizioni restrittive, quali, in particolare, il raggiungimento di obiettivi di *placement* quantitativi annuali, la coerenza di almeno il 50% del *placement* annuo nazionale rispetto all'attività formativa svolta.

Un dato non trascurabile è la potenziale funzione deterrente insita nell'obbligo di raggiungere determinate soglie di *placement* rispetto alla realizzazione di iniziative formative. Il problema non si profila tanto per l'obiettivo fissato sul territorio nazionale, spesso valorizzato dalle agenzie per il lavoro in chiave di leva commerciale, nella prospettiva di inserire l'offerta formativa nell'ambito di un "pacchetto" comprensivo

anche dell'assunzione in somministrazione, da parte delle aziende utilizzatrici, del personale formato.

La questione si pone, semmai, per le percentuali individuate a livello regionale, introdotte nel 2014 per incrementare la qualità dei percorsi formativi in quelle aree territoriali ove le verifiche effettuate nel tempo avevano evidenziato un utilizzo delle risorse del fondo poco efficiente. Tuttavia, l'effetto di ritorno della previsione collettiva è stato quello di disincentivare interventi di riqualificazione professionale proprio nelle Regioni più svantaggiate, ove il rischio della mancata ricollocazione dei lavoratori è maggiormente elevato.

Ciò nonostante, i dati disponibili fino al 2015 testimoniano una netta prevalenza di interventi formativi destinati alla formazione professionale, per un ammontare complessivo pari circa all'80%⁽¹⁷⁾, in un'ottica di breve-medio periodo che risulti funzionale all'assegnazione di una missione specifica.

Tale impiego delle risorse disponibili assolve potenzialmente ad una duplice funzione nella prospettiva della teoria del capitale umano⁽¹⁸⁾: da un lato, tipicamente, quella di allineare le competenze possedute dal candidato alla missione alla richiesta di manodopera; dall'altro, altresì, quella di "testare" i livelli di produttività e di adeguatezza rispetto alla mansione del lavoratore, attraverso il suo coinvolgimento in un programma formativo.

Benché funzionale all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro sul mercato, il ricorso massificato a tale tipologia di intervento non è risultata scevra da critiche⁽¹⁹⁾, ravvisandovi l'impostazione di una gestione miope delle politiche formative, appiattite sulle esigenze contingenti delle aziende utilizzatrici, e, di conseguenza, poco attente alla costruzione, in favore dei lavoratori somministrati, di percorsi professionali personalizzati, dagli *output* trasferibili nel lungo periodo nelle transizioni occupazionali.

La formazione *on the job* persegue la finalità di rispondere ai fabbisogni formativi delle imprese utilizzatrici e a formare e addestrare i corsi-

⁽¹⁷⁾ L. BIRINDELLI, T. TROBIA, E. VOSS, *Un percorso di lettura della formazione dei lavoratori in somministrazione*, Booklab, 2017, 168ss.

⁽¹⁸⁾ A. SPERMANN, *How can temporary work agencies provide more training?*, IZA World of Labor, 251, 2016, 2ss.

⁽¹⁹⁾ L. CASANO, *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile?*, Franco Angeli, 2013, 139ss.

sti all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento delle attività lavorative per le quali vengono assunti. Le peculiarità di questa tipologia di intervento sono la specificità e la brevità, nonché il carattere selettivo della platea dei beneficiari, che ricomprende i lavoratori a tempo determinato in somministrazione con missione in corso. La formazione viene, infatti, realizzata necessariamente in affiancamento con i dipendenti dell'azienda utilizzatrice.

La tendenza di Forma.temp è stata quella di circoscrivere il novero delle risorse destinate a tale tipologia di intervento, proprio perché destinata a soddisfare esigenze formative estemporanee. Pertanto, ad esempio, i corsi di formazione *on the job* non possono superare i 5 giorni lavorativi, per un massimo di 40 ore, nonché il 10% della durata prevista dal contratto di somministrazione, mentre sono interdetti per contratti di somministrazione inferiori ai 30 giorni lavorativi.

Per le tipologie di intervento sopra descritte, ogni agenzia accede ad una quota, proporzionale ai contributi versati, a disposizione per le attività formative, definita con cadenza annuale, in una logica compensativa, cioè sottraendo alle risorse disponibili quelle già utilizzate nell'esercizio precedente per progetti approvati dal Forma.temp.

Il progetto è presentato e valutato dal nucleo tecnico, nell'ambito di un procedimento di approvazione piuttosto veloce in quanto rispondente al principio del silenzio-assenso. Infatti, se l'agenzia non riceve riscontro entro 12 giorni, il progetto si intende approvato e suscettibile di attuazione mediante gestione diretta ovvero attraverso il ricorso ad un ente attuatore, organismo di formazione accreditato presso Forma.temp, il quale, a sua volta, può rivolgersi ad altri subfornitori.

La formazione continua mira alla (ri)qualificazione professionale dei lavoratori assunti in somministrazione a tempo determinato e indeterminato, attraverso l'ampliamento delle competenze tecniche e/o trasversali, in raccordo con i fabbisogni formativi emergenti nei diversi settori/ambiti professionali. Tale tipologia di intervento, dunque, non è strettamente correlata all'esigenza formativa di una realtà produttiva circoscritta, ma si prefigge, in un'ottica molto più ampia, di facilitare le transizioni dei lavoratori anche al termine della missione, aggiornando le competenze da questi ultimi possedute in modo da incrementarne le chance occupazionali.

La platea dei beneficiari è molto ampia e comprende non solo lavoratori somministrati in missione a tempo determinato o indeterminato in somministrazione, o in attesa di missione, con una determinata anziani-

tà di servizio nella somministrazione, nonché particolari categorie di lavoratori, quali coloro che riportino una capacità lavorativa ridotta in seguito ad infortunio sul lavoro, e le lavoratrici madri inattive al termine del periodo di astensione obbligatoria o facoltativa.

Gli interventi finanziabili nell'ambito di percorsi di formazione sono eterogenei, e variano dall'ottenimento di crediti formativi specifici alla certificazione delle competenze, alla manutenzione e/o aggiornamento di certificazioni già acquisite. Le attività formative possono essere svolte in gruppo o a livello individuale, e in quest'ultimo caso direttamente dall'agenzia o da enti di formazione accreditati a Forma.Temp. La modalità alternativa prefigura l'inserimento del corsista in un percorso esterno alla formazione finanziata da Forma.Temp. In tal caso, è il lavoratore a decidere presso quale organismo spendere il *voucher*.

La linea prescelta dal Forma.temp è stata quella di rimettere le risorse destinate alla formazione continua nella piena disponibilità del lavoratore, attraverso il riconoscimento di un *bonus* spendibile in un corso liberamente scelto, a prescindere dunque dalla capacità finanziaria e organizzativa delle singole agenzie. Tuttavia, in ragione della rilevanza pubblicistica riconosciuta agli interessi soddisfatti mediante l'intervento del fondo bilaterale, cui ha corrisposto l'esercizio del controllo ministeriale sempre più capillare, si è ritenuto opportuno selezionare l'ente attuatore attraverso un bando pubblico, limitando parzialmente la libertà di scelta del lavoratore a beneficio di una maggiore trasparenza rispetto al soggetto erogatore dell'intervento formativo.

Peraltro, le difficoltà emerse nel tentativo di conciliare esigenze di diverso segno in punto di elaborazione dei bandi ha condotto all'accantonamento nel tempo delle risorse disponibili, con un evidente rallentamento dell'operatività del fondo rispetto agli obiettivi prefissati. Sul versante della somministrazione a tempo indeterminato, invece, ai sensi dell'art. 12 Ccnl 7 aprile 2014, le tipologie formative a cui possono accedere i candidati a missione di lavoro e i lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione mirano alla qualificazione e riqualificazione professionale per lo sviluppo di nuove competenze, sia in costanza di missione ovvero in apprendistato, sia nei periodi di disponibilità "ordinaria" ex art. 32 Ccnl, e "speciale" ex art. 25 Ccnl.

L'ambito della formazione destinata ai lavoratori somministrati a tempo indeterminato è stato quello maggiormente interessato dagli interventi di Forma.temp successivi al rinnovo contrattuale del 2014

nell'ottica del rafforzamento degli obblighi gravanti in capo alle agenzie per il lavoro e di una maggiore articolazione delle attività correlate alle risorse erogate dal fondo. Una particolare attenzione è stata rivolta agli interventi di politica attiva, introdotti per la prima volta nel 2014, in occasione del rinnovo contrattuale, e a cui ha dato impulso il dispositivo adottato dal fondo il 29 maggio 2015.

Gli interventi di politica attiva – finanziati, diversamente dalla formazione, attingendo ad una quota *extra budget* previamente fissata dal fondo – inglobano le attività diverse dalla formazione in senso stretto, quali l'orientamento, il bilancio delle competenze e l'accompagnamento al lavoro finalizzato al *placement* di almeno un mese, realizzato sulla base di specifici progetti condivisi preventivamente con le OO.SS. a livello nazionale o territoriale.

Perseguono il fine di incrementare l'occupabilità dei soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dal fondo, in particolare giovani tra i 29 e i 35 anni inoccupati o disoccupati, giovani con età inferiore ai 29 anni ma privi di agevolazioni all'impiego, lavoratori precedentemente somministrati con almeno 4 mesi di missione negli ultimi 24 mesi, e lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale, territoriale o settoriale per i quali sia possibile avviare percorsi di riqualificazione professionale con indennità di frequenza ai corsi. Ulteriori destinatari possono essere definiti nell'ambito delle Commissioni Sindacali Territoriali²⁰ sulla base di specifiche esigenze territoriali.

Per quanto riguarda l'offerta formativa, quest'ultima ha diverse declinazioni, come nel caso dei lavoratori somministrati a termine, in base alla finalità perseguita e alle caratteristiche dei beneficiari. Gli interventi realizzati possono, dunque, assolvere ad una funzione preventiva,

(²⁰) Le Commissioni Sindacali Territoriali, disciplinate dall'art. 2 Ccnl applicato dalle agenzie per il lavoro, incarnano il secondo livello delle relazioni sindacali nel settore della somministrazione in ambito regionale. In particolare, a seconda della funzione assolta, possono riunirsi in sede referente, con la partecipazione dei soli componenti di parte sindacale e dell'associazione datoriale, con l'esclusione dei rappresentanti di agenzia nominati, ovvero in sede consultiva, con la partecipazione di tutti i componenti designati. Le competenze di cui tali organi sono investiti comprendono la contrattazione di secondo livello, nello specifico, nei casi che implicino l'utilizzo delle risorse di forma.temp, come per gli interventi di politica attiva, la formazione continua, e gli accordi ex art. 25 Ccnl, la conciliazione per le vertenze individuali, il monitoraggio su alcune tipologie contrattuali, quali l'apprendistato e il Monte Ore Garantito.

volta ad assicurare un bagaglio minimo di conoscenza della lingua italiana e a trasferire conoscenze sui diritti e doveri del lavoratore e del cittadino, ovvero successiva, nell'ottica dell'inclusione sociale e dell'inserimento dei fruitori di iniziative di politiche attive.

Inoltre, sono previsti specifici interventi formativi mirati ad incrementare le prospettive occupazionali per disoccupati e inoccupati, ovvero a colmare eventuali *skill gap* dei candidati a missione di lavoro in fase pre-assuntiva, nel caso della formazione professionalizzante.

In base ad un accordo sindacale, una quota delle risorse destinate alla formazione per i lavoratori a tempo indeterminato è devoluta al finanziamento dei progetti formativi attuati in corso di procedura *ex art. 25 Ccnl*. Tale procedura, della durata di sei mesi, benché, a volte, prodromica al licenziamento per giustificato motivo oggettivo del lavoratore somministrato a tempo indeterminato, si prefigge, invero, l'obiettivo di ricollocare il lavoratore interessato.

A tale scopo, nel corso dei sei mesi, viene realizzata una serie di interventi di politica attiva volti favorire il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro, nei quali si incarna il senso della continuità occupazionale insita nel rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Ora, in realtà, gli interventi di politica attiva sono quelli che hanno sortito un minore successo rispetto alle altre iniziative finanziate mediante il ricorso al fondo, risultando in concreto impiegato solo il 10% dell'ammontare delle risorse disponibili.

Il dato, spiegabile, in parte, dal carattere sperimentale delle regole adottate dal fondo, va correlato con lo scarso utilizzo, da parte delle agenzie, dei fondi accantonati per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato, legato, per lo più, alle resistenze delle aziende utilizzatrici rispetto alla concessione di un monte ore dedicato alla formazione, ovvero alla brevità dei periodi di disponibilità, nel caso di lavoratori assunti a tempo indeterminato ma con missioni intermittenti.

Ora, uno dei nodi più problematici relativi al funzionamento di *Forma.temp* è rappresentato dall'estensione dei meccanismi di vigilanza sulla gestione delle risorse, risultati progressivamente implementati sia nel sistema interno al fondo, con particolare riguardo al ruolo rivestito dal nucleo tecnico preposto all'esame dei progetti formativi, sia sul versante del controllo ministeriale.

Sotto quest'ultimo profilo, il Collegato lavoro nel 2010, integrando il contenuto dell'art. 12 d.lgs. n. 276/2003 nella sua versione originaria, ha affiancato al potere autorizzatorio da parte del Ministero del Lavoro

rispetto all'attivazione dei fondi e alla successiva azione di vigilanza sulla gestione di questi ultimi, altresì 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 di cui ai commi 1 e 2". È, inoltre, prevista la previa segnalazione dei casi più gravi di violazione delle regole stabilite dal fondo, è prescritta la preventiva segnalazione al Ministero del lavoro, prima dell'adozione delle relative sanzioni.

Il raggio di intervento del Ministero del lavoro, in particolare per effetto della l. n. 183/2010, è molto ampio e ingloba anche la verifica sui finanziamenti erogati e sulla congruità di questi ultimi rispetto ai progetti formativi presentati dalle agenzie per il lavoro. Il controllo ministeriale ha, del resto, rappresentato una costante nell'ambito del funzionamento di Forma.temp, pur risultando controverso a causa del carattere ambivalente del fondo, che, nonostante la natura associativa, è chiamato a soddisfare interessi di tipo pubblicistico.

La peculiare funzione di Forma.temp, rispetto alla tutela di interessi di carattere generale, è stata, peraltro, recentemente esaltata nelle linee guida del Ministero, giustificandone un intervento più capillare rispetto al passato.

Su un piano diverso, i controlli esercitati da Forma.temp si svolgono in tre fasi. Una prima verifica *ex ante* riguarda la congruità formale dei progetti presentati dalle agenzie ai fini dell'accesso ai finanziamenti, mentre il controllo successivo in itinere, eventuale e svolto a campione, concerne lo svolgimento del corso in conformità con il progetto. La terza fase, caratterizzata dal monitoraggio *ex post*, è certamente più incisiva e prefigura un controllo capillare sulle modalità esecutive del corso di formazione conclusosi, con la produzione da parte dell'agenzia di eventuale documentazione su richiesta di Forma.temp.

Nell'ipotesi in cui siano accertati vizi di conformità rispetto ai regolamenti del fondo, all'esito del monitoraggio *ex post*, sono irrogate nei confronti dell'agenzia delle sanzioni economiche consistenti nella riduzione del conto personale presso Forma.temp. Benché si registrino diversi casi di censura dell'operato delle agenzie di somministrazione, il controllo esercitato da Forma.temp non attiene in ogni caso al merito dei progetti finanziati, precluso dalle ragioni organizzative ed economiche aziendali che informano le modalità di erogazione dell'offerta formativa e che, in quanto tali, sono insindacabili.

Per le medesime ragioni, le stesse organizzazioni sindacali, incaricate, in alcuni casi, di un vaglio preventivo sui progetti di formazione nell'ambito delle Commissioni Sindacali Territoriali, segnatamente per l'approvazione dei corsi di riqualificazione professionale in sede di procedura ex art. 25 Ccnl e dei corsi professionalizzanti superiori a 250 ore, non sono abilitate ad effettuare un controllo nel merito dei progetti, limitandosi a suggerirne, ad esempio, una migliore articolazione sul piano contenutistico.

Un ultimo aspetto meritevole di attenzione è rappresentato dalla valenza della formazione nel sinallagma contrattuale.

Nella prospettiva delle teorie del "contratto psicologico", la formazione rientra tra le condizioni implicitamente pattuite dal lavoratore con la controparte, come elemento compensativo di un'aspettativa e sicurezza occupazionale inferiore, oltre il mero adempimento formale delle obbligazioni contrattuali ⁽²¹⁾. Essendo, in particolare, i lavoratori in somministrazione particolarmente esposti al rischio di mobilità rispetto ad altre categorie, eventuali iniziative, anche di riqualificazione professionale, idonee ad incrementare la possibilità di un'occupazione stabile alimentano i livelli di soddisfazione dei lavoratori e di performance.

Tuttavia, benché non esplicitato sul piano normativo, il diritto ad accedere ad un percorso formativo, nelle modalità disciplinate dal contratto collettivo applicato alle agenzie di somministrazione e dai regolamenti interni al fondo, rientra tra le obbligazioni contrattuali che la parte datoriale è tenuta a d adempiere. Resta, tuttavia, aperta la questione dell'esigibilità, da parte dei lavoratori somministrati, del diritto alla formazione sotto il profilo della qualità ed effettività dell'offerta formativa erogata, che dipende dalle modalità di svolgimento dei corsi e, dunque, dalla capacità organizzativa e finanziaria dell'agenzia, per sua natura insindacabile.

Specularmente, il rifiuto non motivato del lavoratore alla partecipazione al corso di formazione, sembra sanzionabile sul piano disciplinare, ma rimane controversa la gravità della condotta e l'individuazione della sanzione suscettibile di applicazione, in coerenza con il principio di proporzionalità, in mancanza di un'esplicita previsione contenuta nel contratto collettivo.

⁽²¹⁾ M. J. CHAMBEL, F. CASTANHEIRA, *Training of temporary workers and the social exchange process*, in *Journal of Managerial Psychology*, 27, 2, 2012, 191-209.

4. Conclusioni

Il sistema bilaterale nella somministrazione nel suo complesso costituisce una delle espressioni più significative della rappresentanza sindacale, trattandosi di un settore caratterizzato da un tasso di adesione sindacale inferiore rispetto a quelli tradizionalmente “sindacalizzati”, e vista, altresì, l’eterogeneità della forza lavoro somministrata, non legata ad un luogo fisico permanente di svolgimento della prestazione, e, dunque, altresì, difficilmente intercettabile e componibile.

Tale modello rinviene il suo tratto distintivo nell’integrazione combinata di differenti prestazioni, di *welfare* in senso ampio, comprensive, altresì, di specifici interventi formativi destinati al rafforzamento dell’occupabilità di una categoria, per sua natura, maggiormente esposta al rischio di mobilità e *turnover*.

Tuttavia, tale aspetto, nel concreto utilizzo delle risorse destinate alla formazione, è risultato sacrificato dalla realizzazione di interventi funzionali a richieste di manodopera *just in time*, quindi calibrati, di volta in volta, sul fabbisogno specifico del singolo utilizzatore. È significativo, infatti, che l’analisi di mercato non costituisca un fattore determinante nella programmazione delle politiche formative aziendali destinate ai lavoratori somministrati, assumendo priorità l’interesse dell’azienda utilizzatrice ⁽²²⁾. La netta prevalenza dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato, anche con missioni di breve durata, e per qualifiche professionali basse, segnala, inoltre, la difficoltà nell’intravedere nella somministrazione, anche attraverso la promozione delle politiche formative, uno strumento effettivamente idoneo strutturare percorsi di occupabilità.

Del resto, il tema della formazione, nella somministrazione, va affrontato nell’ottica della ricerca di un costante equilibrio tra interessi potenzialmente contrastanti, la realizzazione di scelte di investimento produttive e la necessità di rafforzare l’occupabilità del lavoratore, tra logiche di mercato e di gestione di funzioni di rilevanza pubblicistica nel segno dell’equità e della trasparenza.

L’esigenza di valorizzare la formazione quale strumento fondamentale per la gestione, da parte del lavoratore, delle transizioni nella vita lavorativa trova cittadinanza nella piattaforma di rinnovo del contratto col-

⁽²²⁾ L. BIRINDELLI, T. TROBIA, E. VOSS, *Un percorso di lettura della formazione dei lavoratori in somministrazione*, Booklab, 2017, 168ss.

lettivo applicato dalle agenzie di somministrazione, presentata nel mese di febbraio 2017 dalle organizzazioni sindacali di settore, Nidil Cgil, Felsa Cisl e Uiltemp. Tale istanza viene espressa, in particolare, attraverso l'affermazione del diritto alla formazione come diritto individuale del lavoratore somministrato, corredato dalla previsione di un conto personale "formazione".

Quest'ultimo strumento, certificando le esperienze formative del lavoratore in progressione nel tempo, dovrebbe, in particolare, arginare il rischio della frammentazione della formazione erogata, di volta in volta rispondente alle esigenze delle aziende utilizzatrici, evitando le probabilità di una sovrapposizione di interventi, nella direzione della costruzioni di percorsi tarati sulle effettive esigenze del singolo, oltre che dell'azienda.

Resta aperto, per altro verso, il tema dell'esigibilità, in concreto, del diritto alla formazione, non essendo chiaro, nello specifico, se quest'ultimo sarà "universalizzato" ovvero correlato a platee predeterminate sulla base di specifici requisiti. Nella prima logica sembra dirigersi, invero, l'obiettivo perseguito dalle parti sociali di rivisitare l'articolazione degli interventi, e delle relative fonti di finanziamento, con la duplice finalità di una maggiore razionalizzazione delle risorse e di un ampliamento dei potenziali fruitori.

Sembra, peraltro, indispensabile a tale scopo l'implementazione di sistemi strutturati di valutazione e di monitoraggio sull'efficacia delle misure erogate, con un'attenzione specifica verso *target group* di lavoratori, come quelli particolarmente svantaggiati o a maggiore rischio di precarizzazione.

La formazione nel settore della somministrazione di lavoro in Italia – Riassunto.

Il presente contributo ha la finalità di individuare le caratteristiche della formazione erogata ai lavoratori somministrati in Italia attraverso il fondo bilaterale Forma.temp. L'indagine muove dalla centralità che ha assunto tale tema con l'entrata in vigore del Jobs Act, che conferisce alle agenzie per il lavoro un ruolo fondamentale nella gestione delle politiche occupazionali, a fronte della discontinuità del lavoro e dello skill mismatch. Individuate le modalità di funzionamento e le tipologie formative erogate dal fondo, anche alla luce dell'andamento del settore, si tracciano alcuni profili di criticità nell'impiego delle risorse, intravedendo, infine, alcune prospettive di implementazione del sistema.

Training policies in the Temporary Agency Work sector in Italy – Summary. *The present essay aims at outlining the features of training measures delivered to temporary agency workers in Italy through the bilateral fund, Forma.temp. The research stems from the relevance that such issue has gained after the Jobs Act entered into force, conferring Temporary Agencies a fundamental role in the employment policies' management, to face the discontinuity of work and skills mismatch. Pointed out the means of functioning and the training measures delivered by the fund, in the light of the sector's trend as well, some criticalities in the use of the resources will be marked, to outline some prospects of implementing the system.*

Il vuoto normativo ed il dibattito sui fondi interprofessionali

Giovanni Galvan *

Sommario: **1.** Il quadro normativo. – **2.** Il “conto individuale” ed il “conto sistema”. – **3.** I fondi e le politiche passive. – **4.** Considerazioni sullo scenario.

1. Il quadro normativo

I fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua rispondono ad un principio di sussidiarietà orizzontale basato sul presupposto che soggetti che rappresentano interessi di parte, collaborando insieme, si possano trasformare in promotori dell’interesse pubblico.

Infatti i fondi sono strutture sostanzialmente private alle quali, con l’autorizzazione dello Stato e sulla base di accordi fra Parti Sociali, viene delegata la gestione di segmenti importanti della formazione continua tramite ingenti risorse finanziarie.

Nel 2000 il Legislatore ⁽¹⁾ ha ritenuto che affidare parte delle risorse raccolte dall’INPS ⁽²⁾ per la formazione continua alle Parti Sociali, considerati soggetti rappresentanti dei diretti interessati, potesse contribuire ad estendere l’accesso alla formazione continua per la crescita professionale (finalizzata tra l’altro all’occupabilità) dei lavoratori e contestualmente a migliorare la competitività delle imprese.

* *Esperto Politiche Attive del Lavoro.*

⁽¹⁾ Art.118 del d.lgs. 388/2000 - «Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo» e art.48 del d.lgs. 289/2002 - «Fondi interprofessionali per la formazione continua».

⁽²⁾ Risorse derivanti dallo 0.30% del monte retribuzioni dedicate alla formazione professionale così come normata dalla Legge 875 del 1978.

I fondi interprofessionali sono quindi disegnati come organismi associativi bilaterali a cui aderiscono volontariamente le imprese destinando le risorse derivanti dallo specifico contributo (lo 0,30%) versato all'INPS.

Tuttavia, dopo quasi 15 anni di intensa attività, il quadro normativo che regola i fondi non si è sufficientemente evoluto e si mostra abbastanza confuso.

Senza ripercorrere tutto l'iter legislativo relativo ai fondi nel periodo 2000 - 2016, ben documentato da molte fonti, basta dire che la lettera dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione al Ministero del Lavoro del 15 gennaio 2016 relativa ai fondi interprofessionali ha messo in evidenza, al di là delle tesi espresse, un notevole vuoto normativo riconosciuto anche da una successiva circolare ministeriale (n.10 del 18 febbraio 2016) che parla di una «giurisprudenza e una dottrina non univoca».

La vera ambiguità di base, amplificata da interpretazioni estensive fatte da alcuni fondi in questi anni, è quella sulla natura pubblica o privata sia dei fondi interprofessionali stessi sia del versamento dello 0,30% per la formazione continua incassato da essi tramite l'INPS.

Anche le sentenze dei vari Organi Giudicanti, a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n.51 del 2005 e fino alla sentenza del Consiglio di Stato sez. VI, 15 settembre 2015, n. 4304 non hanno contribuito in maniera definitiva a chiarire il rapporto tra la risorsa dello 0,30% individuata come pubblica e i relativi Enti Gestori di natura privata (cioè i fondi).

Sulla questione della natura delle risorse, il Consiglio di Stato ne ha richiamato la natura pubblica in quanto risorse derivanti da contribuzione obbligatoria, finalizzate all'esercizio di funzioni pubbliche d'interesse generale, quale logico presupposto per qualificare come concessione di contributo pubblico l'attribuzione delle risorse, desumendone tra l'altro la necessità per i fondi di predisporre procedure «selettive e trasparenti», sulle quali ha affermato la competenza del giudice amministrativo.

A partire dal 2016 si è inoltre assistito ad alcune prese di posizione in merito molto significative da parte di soggetti istituzionali coinvolti nel processo, delle quali riporteremo gli elementi più rilevanti che riguardano specificamente le politiche per il finanziamento della formazione continua, tralasciando in questa sede le considerazioni relative alle spese propedeutiche e di gestione.

L'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), sollecitata da tempo da più parti ad esaminare l'operato dei fondi, ha inviato a gennaio del

2016 al Ministro del Lavoro una lettera a firma di Raffaele Cantone dove, nella sostanza, non solo si definiscono le risorse dello 0,30% come pubbliche ma «si ritiene che detti fondi possano considerarsi organismi di diritto pubblico» cosa che ha suscitato non poche perplessità.

Il Ministero del Lavoro ha infatti emesso a stretto giro, il 18 febbraio 2016, la circolare n.10/2016 dove pur accogliendo molte delle valutazioni di ANAC, afferma comunque che «sul piano della forma giuridica non vi è dubbio che i fondi in esame siano soggetti di diritto privato» riaprendo quindi il dibattito sulla natura ed il funzionamento dei fondi in quanto soggetti gestori.

Il 29 aprile 2016 anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust) conferma che i fondi debbano «considerarsi, ai sensi della normativa in materia di appalti pubblici, alla stregua di organismi di diritto pubblico, essendo per tale via tenuti ad applicare le pertinenti disposizioni legislative in punto di attivazione di procedure ad evidenza pubblica improntate a requisiti di trasparenza, imparzialità, proporzionalità e parità di trattamento» accogliendo quindi le tesi del Consiglio di Stato e di ANAC.

È molto importante però la parte dedicata ai criteri per l'affidamento delle attività formative finanziate che «deve essere governato da un contratto scritto di diritto pubblico stipulato a valle di un'ideale procedura selettiva ad evidenza pubblica posta in essere dal fondo in conformità con la normativa – comunitaria e nazionale - vigente in materia di appalti pubblici».

Seguono delle osservazioni critiche in merito alla regolamentazione ed alla manualistica dei fondi, ritenute carenti nel contenuto che non chiare sulla tempistica di approvazione delle richieste e della gestione delle eventuali integrazioni. Secondo l'Antitrust «risulta necessario, pertanto, che i fondi provvedano a predeterminare e rendere pubblici con un adeguato grado di dettaglio tutti i presupposti richiesti per ottenere l'approvazione dei piani formativi» evitando quindi «un eccessivo margine di discrezionalità in sede di scrutinio dei piani formativi proposti».

Questo appellandosi all'articolo 12 della legge n. 241/1990, che impone la predeterminazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi per l'erogazione di sovvenzioni, contributi ed altri vantaggi economici oltreché del rispetto del principio di trasparenza nella gestione delle risorse affidate ai fondi, delineato dall'articolo 118,

comma 2, della l. n. 388/2000 per come modificato dal d.lgs. n. 150/2015.

Oltre a raccomandare gli stessi criteri di trasparenza e correttezza anche per le procedure di controllo e liquidazione dei rendiconti, l'Antitrust raccomanda ai fondi di rendere «edotte le aziende iscritte circa l'entità e la natura di tutti i costi ed oneri (ad esempio, i costi di funzionamento dei fondi, i costi amministrativi prelevati dall'INPS ed i prelievi per alimentare il fondo di solidarietà per i dipendenti non coperti dalla cassa integrazione guadagni) che incidono a vario titolo, riducendone la consistenza, sul gettito del contributo integrativo destinato ad alimentare la massa gestita dai fondi per finanziare le attività formative».

Esistono poi alcuni documenti di natura più prettamente sindacale, quali ad esempio un documento del 7 settembre 2016 dove Cgil, Cisl, Uil affermano tra l'altro che «i finanziamenti alla formazione non sono soggetti al Codice degli Appalti, che si applica invece agli appalti per la fornitura di beni e servizi per i fondi».

È evidente quindi come le interpretazioni prevalenti della Magistratura, di ANAC e, in parte, di Antitrust, vincolino i fondi ad una gestione pubblicistica anche dei contributi per la formazione continua, normata dal Codice degli Appalti Pubblici. Questo in pratica metterebbe a tutti gli effetti i fondi interprofessionali alla pari con le Regioni e le altre Stazioni Appaltanti pubbliche che emettono Bandi per la selezione dei Piani / Progetti da finanziare. A puro titolo di esempio in questo caso il criterio di economia rivestirebbe un'importanza molto più rilevante.

La posizione del Ministero del Lavoro, almeno secondo la già citata Circolare n.10/2016, è sicuramente orientata a preservare l'attuale impostazione, che prevede una maggiore discrezionalità per i fondi, al di fuori della normativa sugli Appalti Pubblici, per l'erogazione dei contributi per la formazione. In particolare, secondo la suddetta Circolare, «i contributi, destinati a un servizio di interesse generale come l'attività di formazione, non possono essere considerati come corrispettivi a fronte di "affidamenti di contratti di formazione professionale", bensì come somme destinate a finanziare piani e/o progetti formativi nei quali manca una controprestazione consistente in un obbligo di dare, fare o non fare a carico del beneficiario, tale da generare un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive. In questo caso, infatti, il rapporto tra l'Amministrazione erogante ed ente destinatario del finanziamento pubblico non è contraddistinto da alcuna controprestazione, ma si esau-

risce nella semplice elargizione di una somma di denaro da destinare a un progetto meritevole di attenzione sociale»⁽³⁾.

Questa posizione è sostanzialmente condivisa con le Parti Sociali costituenti i fondi, sia pure con motivazioni molto diverse.

Non dimentichiamo, infatti, che formalmente la quota dello 0,30% è completamente a carico del datore di lavoro e per questo motivo molte Parti Datoriali (fra esse principalmente Confindustria) la considerano un accantonamento di natura privata, completamente fuori dalle normative degli aiuti di stato e quindi sempre nella disponibilità diretta dell'impresa.

Infatti già dai primi anni di attività nasce da questa impostazione il Conto Formativo Aziendale (definito CFA) o "conto individuale", diffuso ormai in quasi tutti i fondi, che consente l'accesso diretto al versato da parte delle imprese, specie quelle medio grandi, al di fuori degli Avvisi.

I Sindacati dei lavoratori invece considerano comunque lo 0,30% una risorsa pubblica, in quanto fonte di fatto di una tassazione obbligatoria e che riguarda esclusivamente l'aggiornamento professionale dei lavoratori.

I Sindacati accettano dunque la costituzione dei "conti individuali" sempre a patto di concertare e, spesso, di monitorare gli interventi formativi a garanzia dei lavoratori e della natura solidaristica del contributo gestito.

2. Il "conto individuale" ed il "conto sistema"

La già citata Circolare n.10 del Ministero del Lavoro sancisce in modo definitivo le due modalità "principali" dell'erogazione delle risorse per la formazione continua da parte dei fondi interprofessionali «il cui effettivo utilizzo è articolato secondo modalità e misure che variano da Fondo a Fondo e che sono fissate a monte nella regolamentazione e

⁽³⁾ La Circolare ministeriale n.10 cita in questo la circolare n. 20 /E dell' 11 maggio 2015, con la quale l'Agenzia delle Entrate fornisce precisazioni in merito al corretto trattamento fiscale da applicare alle somme di denaro erogate in favore del settore della formazione professionale. In particolare secondo l'Agenzia le sovvenzioni destinate all'attività di formazione, erogate sulla base dell'articolo 12 della legge 241 /1990, conferiscono alla somma la natura di contributo pubblico, non rilevante quindi ai fini Iva.

manualistica del Fondo stesso». Questa affermazione individua e prende atto delle modalità già adottate da più di dieci anni da tutti i fondi e affida ad essi la gestione di queste modalità in maniera autonoma e variabile da Fondo a Fondo.

Le modalità di cui si parla sono il “conto individuale” e il “conto sistema”.

La prima modalità è così definita: «diretta restituzione alle aziende aderenti, mediante l’apertura di un “conto individuale” al quale le imprese che hanno versato i contributi possono attingere senza mediazioni per finanziare le propri e attività di formazione». Questo conto viene gestito dal Fondo «nella logica della “mera restituzione” alle imprese di quanto in precedenza versato».

Nella maggior parte dei casi i fondi hanno erogato i contributi per il “conto individuale” fuori dalla normativa sugli Aiuti di Stato in quanto appunto considerato “mera restituzione”. Tale modalità è stata infatti autorizzata il 12 giugno 2009 dal Ministero del Lavoro con la comunicazione n. 0010235 dove tra l’altro è indicato che «qualora invece il Fondo utilizzi la modalità del “conto formativo”, mancando i requisiti della selettività e discrezionalità della misura agevolativa – omissis – non si applica la normativa degli Aiuti di Stato».

La seconda modalità «è invece quella della assegnazione su base solidaristica, allo scopo di garantire la formazione anche nelle aziende medio-piccole, ovvero per finanziare la formazione su tematiche specifiche o a beneficio di particolari platee di lavoratori; per queste esigenze i fondi prevedono l’affluenza di una quota parte delle risorse gestite ad un “conto collettivo” o “conto sistema” finanziato da quota parte dei contributi versati da tutte le imprese e potenzialmente aperto a tutte queste.

In questo caso, mancando peraltro la corrispondenza tra quanto versato all’INPS e quanto ricevuto dal Fondo, è indispensabile che criteri, procedure e modalità di selezione dei beneficiari siano chiaramente predefiniti di volta in volta, mediante avvisi pubblici che rispettino i principi di trasparenza previsti per l’erogazione di contributi pubblici, secondo le indicazioni contenute nella citata sentenza n.4304/2015 del Consiglio di Stato secondo cui l’assegnazione delle risorse rientranti nel “conto di sistema” (o “conto comune” o “collettivo”) avviene sulla base di procedure selettive che comportano una valutazione nel merito di proposte d’interventi formativi.

Per quanto riguarda i contributi erogati con questa modalità, i fondi emettono Avvisi Pubblici, assegnando i contributi secondo graduatorie di merito rispetto alle richieste ricevute e adottando la normativa sugli Aiuti di Stato rispetto alla loro erogazione.

Sulla base di queste indicazioni e di altre contenute nel documento ANAC, dal 2016 è iniziato un dibattito sull'ammissibilità o meno di una terza modalità di erogazione dei contributi, definita da ANPAL "conto formazione aggregato chiuso o di rete".

Tale modalità è stata adottata formalmente da alcuni fondi interprofessionali (Fonditalia, Fonarcom, Fondolavoro) ed è da tempo allo studio di molti altri, per agevolare i contributi per le microimprese e le PMI, sottraendole alle incertezze degli Avvisi ed operando talvolta fuori dagli Aiuti di Stato, con una interpretazione estensiva della sopracitata Comunicazione n.0010235, applicata anche ai "conti formativi" aggregati visti come un semplice insieme di "conti individuali".

Non va trascurato comunque che questa modalità è anche molto meno costosa per la sua gestione da parte dei fondi, specie quelli dimensionalmente più piccoli, che hanno scarse risorse per la gestione, richiedendo meno personale per l'elaborazione delle graduatorie e garantendo una tempistica di approvazione, rendicontazione e liquidazione molto più celere.

In alcuni casi i fondi che hanno adottato i "conti aggregati" hanno raccolto esplicite deleghe da parte delle imprese a partecipare a tali aggregazioni con il proprio versato. A titolo di esempio di tali deleghe, si riportano i termini più significativi dell'Allegato 4.1 dello Sportello Imprese di Fonditalia, dove il legale rappresentante di una impresa facente parte di un "Conto Aziende" (definizione data da Fonditalia per il "conto aggregato") dichiara tra l'altro:

«5. chiede all'Ente Proponente ⁽⁴⁾ "xxxx" di inserire l'impresa rappresentata nel Piano "xxx" protocollo Fonditalia o ID. del Piano in compilazione su Piattaforma FemiWeb "xxxx" secondo quanto indicato dal "Manuale di Gestione e Rendicontazione delle Attività Finanziarie da Fonditalia" approvato nel C.D.A. del 17.12.2015;

6. stabilisce che le risorse provenienti dall'accantonamento dello 0,30% siano da considerarsi in condivisione solidale con tutte le imprese beneficiarie del suddetto Piano;

7. autorizza l'Ente Proponente il Piano protocollo o ID. del Piano in compilazione su Piattaforma FemiWeb "xxxx" all'utilizzo delle risorse accantonate dall'impresa da me

⁽⁴⁾ Per Fonditalia, l'Ente Proponente è un soggetto che può essere delegato dalle imprese a gestire il loro Conto Aziende e la quota che Fonditalia destina alla formazione dei lavoratori delle imprese.

rappresentata per le attività di formazione continua previste da Fonditalia, secondo i criteri di opportunità e necessità formativa identificati dallo stesso Ente Proponente; 8. in virtù dell'autorizzazione rilasciata all'Ente Proponente il Piano con protocollo "xxxx", a norma del precedente punto 7., esonera Fonditalia da qualsiasi responsabilità relativamente all'impiego e all'utilizzo delle risorse accantonate dall'impresa da me rappresentata, rinunciando, fin d'ora, a far valere nei confronti del Fondo medesimo qualsivoglia pretesa, rivendicazione e/o contestazione in merito.»

Questo impianto ha fatto crescere significativamente le adesioni ai fondi che lo adottano, specie per quanto riguarda le microimprese e le PMI delle Regioni inizialmente meno attive.

Certamente questa interpretazione contiene dal punto di vista tecnico alcune contraddizioni, specie se viene associata alla gestione "fuori degli Aiuti di Stato".

Infatti consente di utilizzare le risorse accantonate da più imprese per l'utilizzo solamente di una parte di esse, almeno su base annuale. È noto infatti che il versamento medio per lavoratore a livello nazionale di circa 50 euro, quindi è possibile assegnare un contributo per la formazione ad esempio di 1.000 euro ad una certa impresa facente parte di un "conto aggregato" che ha solo 5 dipendenti (con un versamento annuo di 250 euro) utilizzando di fatto le risorse delle altre imprese, sia pure con il loro consenso.

In questo modo però si può configurare un contributo superiore al versato quindi non una "mera restituzione" bensì un vero e proprio Aiuto di Stato (data comunque la natura pubblica delle risorse).

Non è chiaro dalle indicazioni del Ministero invece perché in generale questa modalità non sia correttamente applicabile, sia pure ovviamente in modalità "Aiuti di Stato".

Infatti non dovrebbero mancare ai "conti aggregati" quei «principi di trasparenza previsti per l'erogazione di contributi pubblici» in quanto molti dei fondi che li adottano procedono comunque ad una valutazione di merito (sia pure di tipo "ammissibile/non ammissibile") ed alla pubblicazione di graduatorie.

Inoltre i "conti aggregati", se basati su adesioni volontarie, secondo regole chiare e da imprese consenzienti e ben informate (vedasi il già citato Allegato 4.1 di Fonditalia) non sembrano differire troppo da quelle quote di natura Regionale o Settoriale sulla base delle quali i fondi che emettono Avvisi finanziano le richieste di contributo.

Infatti è normale che un certo Fondo stanzi un importo da mettere ad Avviso ad es. su un certo Territorio / Settore a seconda delle risorse

versate per i lavoratori delle imprese presenti sul quel Territorio / Settore anche se non ne ha delega esplicita.

I fondi che utilizzano il “conto aggregato” indirizzano invece le risorse sulla base delle aggregazioni volontarie di gruppi di imprese.

Purtroppo un vero chiarimento in merito non è dato, per i motivi più avanti riportati, dalla lettera di ANPAL n.0013199 del 23 ottobre 2017 che riprende in parte i temi della lettera / denuncia a firma del Presidente e del Vice Presidente di Fondimpresa, inviata al quella Autorità il 27 giugno 2017 dove si denunciava come non compatibile con la normativa e con la già citata circolare n.10 del 2016 il Regolamento Fonarcom, approvato dal CdA del 28/03/2017 e destinato ad entrare in vigore dal 01/07/2017.

In particolare la lettera di Fondimpresa concludeva: *«Considerando che la modalità operativa prevista nel nuovo Regolamento Fonarcom determina certamente un regime di favore per le aziende beneficiarie di finanziamenti nel caso di acquisizione delle risorse in forma aggregata e che, se non legittima, come a noi pare, altera di fatto in modo artato l'assetto del sistema dei fondi, anche in relazione al principio della portabilità delle risorse, introducendo elementi di concorrenza impropria, si richiede di sapere se la stessa sia compatibile con le indicazioni ministeriali precedentemente fomite in materia. Una chiara presa di posizione ministeriale è indispensabile ad evitare incertezze interpretative, alterazioni delle regole o fenomeni di concorrenza sleale fra fondi».*

A sua volta la successiva già citata lettera ANPAL, dopo aver ribadito che le uniche due modalità di erogazione dei contributi sono quelle già previste dalla Circolare n.10 sopra citata, afferma *«si ribadisce che qualsiasi altra forma di distribuzione delle risorse, comunque denominata ⁽⁵⁾, deve necessariamente rispettare il funzionamento descritto per i conti tipizzati, in caso contrario risultando non in linea con la normativa comunitaria in tema di aiuti di stato, né con quanto disposto nella circolare n. 10 del 18 febbraio 2016. Laddove fossero state attivate condotte differenti non riferibili al quadro sopra riportato, la scrivente Agenzia, in qualità di soggetto vigilante, diffida i relativi responsabili dalla prosecuzione delle stesse e raccomanda di provvedere, senza indugio, a ricondurre le modalità di finanziamento delle attività formati-*

(⁵) Individuata nello stesso documento come “conto formazione aggregato chiuso o di rete”

ve nell'alveo delle due modalità descritte. Sul punto, la scrivente Agenzia si riserva di effettuare opportuni controlli in sede di verifica».

Ad onore del vero, va detto che la Circolare n.10 individuava “conto individuale” e “conto sistema” come le “principalmente due” modalità di erogazione e non le “uniche due” non aggiungendo alcuna esplicita indicazione positiva o negativa in merito al “conto aggregato” o simili. Comunque, a fronte della comunicazione di ANPAL, sia Fondolavoro che Fonarcom hanno immediatamente sospeso l’approvazione di Piani a valere sui propri Conti (per Fonarcom “Conto Formazione di Rete” e “Conto Aggregato Chiuso” e per Fondolavoro Avviso n.1/2014 “conto formazione aziendale/aggregato”). Fonditalia, al momento dell’estensione del presente documento, non aveva ancora preso formali provvedimenti in merito. È comunque immaginabile che questi fondi possano ricorrere contro l’indicazione dell’ANPAL dalla quale ci si aspetta una specifica Circolare, più chiara e più cogente, probabilmente entro la fine del 2017.

In ogni caso non si può ignorare che queste posizioni di Fondimpresa e ANPAL ricalcano il parere dei Sindacati Cgil, Cisl, Uil i quali, nel documento politico del 7 settembre 2016, avevano affermato che «le sole fattispecie previste per il finanziamento della formazione sono quelle del Conto di Sistema e del Conto Formazione aziendale. Si chiarirà che altre forme, quale quella del Conto aggregato, sono disarmoniche rispetto a quanto previsto dalla circolare 10/16 e dal Consiglio di Stato e quindi non adottabili».

È dunque evidente come, oltre agli aspetti tecnico normativi, l’opposizione ai “conti aggregati” abbia anche notevoli valenze politiche e sindacali.

Di fatto si possono individuare elementi di concorrenza tra i fondi partecipati da Cgil, Cisl, Uil che non adottano i “conti aggregati” e gli altri fondi partecipati da Ugl e Confsal, che invece ne hanno da subito fatto il proprio “cavallo di battaglia” erodendo molte adesioni specie delle PMI.

Questi ultimi fondi assommano comunque ad oggi a quasi a 2 milioni di lavoratori (il 20% circa del totale dei lavoratori delle imprese aderenti ai fondi). Basta dire che Fonarcom è da tempo il terzo Fondo per grandezza dopo Fondimpresa e For.Te ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ INAPP - XVIII Rapporto sulla Formazione Continua Annualità 2015-2016, pag. 94.

È certo che la gestione dei “conti aggregati” risulta dal punto di vista dei grandi sindacati confederali molto più problematica, in quanto l’intervento della concertazione risulta meno puntuale e meno efficace nel penetrare all’interno delle piccole imprese e di controllarne i processi formativi.

Non è secondario in questo contesto anche l’atteggiamento verso la contribuzione per la formazione obbligatoria, specie quella prevista dalla normativa sulla Sicurezza e Salute sui luoghi di lavoro, poco incentivata dai fondi con la presenza di Cgil, Cisl, Uil (che la considerano come onere esclusivamente a carico del datore di lavoro) ed esplicitamente vietata in presenza di Aiuti di Stato dalla Normativa dell’Unione Europea n. CE 651/2014 dove l’art. 31 stabilisce che «non sono concessi aiuti per le formazioni organizzate dalle imprese per conformarsi alla normativa nazionale obbligatoria in materia di formazione».

Tale formazione, molto richiesta invece da microimprese e PMI per le quali è quasi esclusivamente l’unico fabbisogno percepito, è invece molto presente all’interno dei Piani finanziati sui “conti aggregati” considerati da alcuni dei loro fondi promotori come fuori dalla normativa sugli Aiuti di Stato secondo la già citata interpretazione estensiva delle indicazioni del Ministero del Lavoro del 2009.

Anche per le parti datoriali dei “grandi fondi”, in particolare Fondimpresa, c’è difficoltà per la gestione di un rapporto così stretto con le PMI non associate direttamente alle proprie Organizzazioni, al di fuori dei “conti individuali” delle grandi imprese e degli Avvisi sul “conto sistema”.

Tutti questi soggetti promotori dei primi grandi fondi interprofessionali hanno quindi un innegabile interesse a ridurre il più possibile la concorrenza da parte dei fondi più giovani, che utilizzando il “conto aggregato” e finanziando la formazione obbligatoria esercitano una forte concorrenza, che la lettera di Fondimpresa definisce come «sleale».

Assistiamo quindi ad una discussione che non è solamente formale, ma sostanziale, nel quale la valutazione normativa diventa uno strumento di non secondaria importanza per il confronto politico.

Dunque il vuoto normativo cui si accennava diventa ancora più grave, lasciando spazio a valutazioni da parte degli Organi di Vigilanza che possono essere facilmente giudicate di parte da qualcuno, qualsiasi sia il loro esito.

3. I fondi interprofessionali e le politiche passive

Altro elemento di dibattito tra gli operatori del settore, le Parti Sociali ed il Governo è sicuramente il rapporto tra le risorse dedicate alle politiche attive, quale è la formazione continua, e quelle dedicate alle politiche passive e su come queste ultime siano attualmente alimentate in parte da quelle sottratte ai fondi interprofessionali.

Nel 2013, il Governo, con il d.lgs. 54 art. 4 comma b) del 21 maggio, ha prelevato 246 milioni dal gettito 0,30% in quel momento disponibile per cassa presso l'INPS per finanziare la Cassa Integrazione in Deroga, togliendo ai fondi interprofessionali ben 189 milioni rispetto alle loro spettanze. Anche nel 2014 è stata effettuata una trattenuta sui fondi di 94 milioni con criteri simili. Successivamente nella legge di Stabilità 2015 ⁽⁷⁾ viene introdotta una riduzione delle risorse destinate ai fondi interprofessionali per la formazione continua pari a 20 milioni nel 2015 e a 120 milioni all'anno a partire dal 2016, abbattendo di fatto "a regime" il gettito complessivo per i fondi di circa il 20%. In questo ultimo atto tra l'altro la motivazione ufficiale non è più la Cassa Integrazione in Deroga ma le risorse sono formalmente messe a disposizione dello Stato senza indicare altri particolari.

Questi provvedimenti hanno provocato reazioni negative da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle politiche dei fondi interprofessionali, in primis le Parti Sociali.

Tutti concordano sull'iniquità di tali prelievi che non contribuiscono significativamente all'enorme fabbisogno nazionale della Cassa Integrazione in Deroga ma indeboliscono notevolmente la capacità dei fondi di incidere sulle politiche attive del lavoro tramite la formazione professionale, specie per quanto riguarda l'innovazione e la conseguente competitività delle imprese.

Esiste però anche una corrente di pensiero, non particolarmente evidente dal punto vista documentale, ma ben presente all'interno delle Istituzioni, della Politica ed anche all'interno di alcune Parti Sociali, che dà un giudizio non particolarmente positivo sull'operato dei fondi interprofessionali in questi anni, sia in termini di efficienza sia in termini di efficacia.

A questa visione è sicuramente riconducibile la normativa sui prelievi sopra citata e tra i detrattori dei fondi c'è anche chi non ne esclude la

⁽⁷⁾ D.lgs. 23 dicembre 2014, n. 190.

prospettiva di chiusura o di ridimensionamento, sia in termini di gettito complessivo sia in termini di accorpamento tra i fondi più piccoli, ad esempio su base contrattuale, di tipologia di impresa o di settore economico.

A queste spinte, sia formali che informali, quelle Parti che invece vogliono sviluppare l'esperienza dei fondi hanno risposto in vari modi. Uno degli elementi principali è il coinvolgimento diretto dei fondi nella gestione delle risorse e delle politiche passive del Lavoro, come già in parte prospettato dalla legge 2 del 2009 che ampliava la platea dei lavoratori destinatari della formazione finanziata dai fondi anche ai cassintegrati.

Come esempio di tali proposte c'è quella contenuta nel documento del 1 settembre 2016 elaborato da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil intitolata «Proposte per le Politiche del Lavoro - Per una nuova strumentazione di governo dei processi di transizione industriale, finalizzata alla ripresa e alta tenuta occupazionale» dove si propone al Governo un coinvolgimento più diretto dei fondi nelle politiche passive prevedendo «*un importo finalizzato a sostenere i costi di un'attività di formazione e di outplacement da attuarsi già durante il periodo di cassa integrazione guadagni straordinaria*» oltre a «*ulteriori somme destinate ad integrare il trattamento della Naspi qualora le attività di placement si protraggano oltre la data di risoluzione del rapporto*» infatti «*Tali importi potranno essere eventualmente attinti, laddove previsto dai relativi regolamenti, dai fondi privati anche di tipo bilaterale quali, ad esempio, Fondimpresa*».

In vari casi, anche negli anni precedenti, alcuni fondi (Fondimpresa, Fon.Coop) avevano a vario titolo cofinanziato interventi di ricollocamento per cassintegrati, valutando positivamente tali esperienze.

Resta comunque anche qui la forte esigenza di un quadro normativo chiaro, per evitare confusioni tra i due ambiti (politiche attive per la formazione e politiche di sostegno del reddito) vista anche la notevole asimmetria tra il fabbisogno finanziario per la formazione e quello per le politiche passive.

Infatti trasformare i fondi in meri erogatori di Casse Integrazioni non farebbe altro che eliminarli di fatto come uno dei pochissimi elementi veramente incisivi per quanto riguarda le politiche attive del lavoro già così neglette nel nostro Paese. Tale importanza è confermata anche dai numeri contenuti nel Rapporto INAPP sulla Formazione Continua 2015 – 2016.

Durante questo dibattito sono emersi anche alcuni tentativi di utilizzare queste problematiche al fine di rendere, inserendoli nella contrattazione nazionale e di secondo livello per le politiche passive, i fondi interprofessionali dei soggetti di natura contrattuale, cosa che adesso non sono in termini normativi.

Certamente questo è un altro degli elementi che andrebbe meglio chiarito anche dal punto di vista normativo. Di fatto la proliferazione dei fondi che, non va mai dimenticato, non utilizzano una risorsa contrattuale essendo lo 0,30% obbligatorio per tutti datori di lavoro a prescindere dal CCNL di riferimento, provoca una articolazione ed una differenziazione delle politiche che rischia di rendere disomogenei gli interventi sui lavoratori, creando quindi difformità incostituzionali sui diritti e le tutele a seconda delle scelte di adesione delle imprese.

Inserire le politiche passive su questo quadro non farebbe che peggiorare la situazione, in quanto un lavoratore potrebbe avere trattamenti di Cassa Integrazione diversi a seconda delle scelte di adesione (o di non adesione) ai fondi effettuate dall'impresa.

In questo senso la proposta del documento Cgil, Cisl, Uil del 7 settembre 2016 che recita «sulle tematiche della condivisione, che viene esplicitamente prevista nella Bozza, abbiamo richiesto la affermazione della titolarità sindacale delle OOSS firmatarie del CCNL applicato in azienda, rimandando ad accordi tra le parti la definizione e le intese applicative» se pure condivisibile nel principio, andrebbe meglio declinata relativamente all'attuale scenario dei fondi. Infatti le proporzioni delle adesioni, anche all'interno dei fondi promossi da Cgil, Cisl, Uil cambierebbero in modo molto significativo applicando alla lettera tale proposta: per fare un esempio è noto che moltissime imprese aderenti a Fondimpresa adottano il CCNL del Commercio e dei Servizi e non quello firmato da Confindustria.

4. Considerazioni sullo scenario

Volendo dare un contributo al dibattito sulle politiche dei fondi interprofessionali si può evidenziare il fatto che le loro Parti Sociali avrebbero bisogno di acquisire maggiore consapevolezza delle cose buone fatte finora dai fondi, cercando di renderli molto più accessibili alle imprese ed i lavoratori, ad esempio semplificando e non complicando le procedure amministrative e di concertazione sindacale e magari lottan-

do con la visione pubblicistica che recentemente si sta affermando nelle Istituzioni dello Stato.

Resta comunque il fatto che i fondi, sia pure con tutti i difetti, sono a parere di molti una esperienza di successo, specie nella quasi totale assenza di altre politiche attive. Leggendo i rapporti ISFOL (ora INAPP) è evidente che i fondi stanno contribuendo in misura rilevante alla formazione di masse di lavoratori che non l'avrebbero mai fatta e che, in qualche caso sia pure raro, hanno finanziato interventi di eccellenza.

Inoltre dobbiamo notare che pochi, specie a livello istituzionale, negli ultimi anni hanno considerato l'importanza della formazione per l'innovazione e la competitività delle imprese, specie sui mercati esteri. La competitività infatti non può essere ottenuta solamente abbattendo i costi del personale, specie in un Paese avanzato come il nostro, ma proprio tramite l'innovazione e l'aggiornamento professionale dei lavoratori ed è principalmente su questo che in fondi vanno valutati, criticati e rapidamente aggiornati.

Sappiamo infatti molto bene che l'innovazione tecnologica i posti di lavoro li crea e non li diminuisce, ma che ovviamente il processo deve essere accompagnato da potenti leve di formazione professionale e di flessibilità nei rapporti di lavoro.

Certamente se i lavoratori non studiano e non si aggiornano, il posto lo perdono in ogni caso e non serve a molto pagargli la cassa integrazione. E certamente si può ritenere in tal senso controproducente la proposta di "salvare" i fondi trasformandoli in semplici erogatori di ammortizzatori sociali.

Altro motivo di confusione è quello della rappresentatività delle Parti Sociali che costituiscono i fondi. È innegabile che la proliferazione dei fondi (ce ne sono oggi più di 20 dei quali 3 già commissariati) ha ingenerato confusione e rischi di "concorrenza sleale" come già denunciato da più parti. Molti attribuiscono parte di questi problemi anche alla normativa sulla cd. "portabilità delle risorse" ⁽⁸⁾ tra fondi.

Sicuramente qui il vuoto legislativo è notevole e di fatto non si è ancora giunti ad una definizione oggettiva di "organizzazione comparativamente più rappresentativa" sia per i sindacati dei lavoratori che per quelli delle imprese. Questo ha dato luogo a fondi costituiti da Organizzazioni non presenti nel CNEL, come pure il mancato accesso al

⁽⁸⁾ Legge 2/2009, art. 19, comma 7 bis.

CNEL ad Organizzazioni che nei fatti hanno rappresentanza e presenza in tutti i Territori ed in molti Comparti importanti.

Il Ministero stesso, che lamenta nei convegni una eccessiva proliferazione dei fondi, è comunque la stessa istituzione che ne ha autorizzati così tanti con criteri talvolta oggetto di pesanti critiche, non del tutto ingiustificate, da molte parti.

Mancano anche risposte su un tema molto importante e strategico per il futuro, ovvero le nuove professioni. Il problema dal punto di vista occupazionale è che queste nuove figure non sono quasi mai lavoratori dipendenti ma professionisti a partita iva o lavoratori cosiddetti atipici, tutte categorie escluse dalle politiche di formazione continua e soprattutto, dai fondi interprofessionali che non hanno strumenti legislativi in tal senso. Questo nonostante che la UE già nel 2015 abbia previsto di equiparare le Partite Iva alle PMI nel finanziamento della formazione professionale, ma poche Regioni italiane hanno recepito la norma mentre i fondi dal punto di vista normativo restano fuori da questa partita.

Altro elemento critico è il rapporto con le Regioni. Nonostante l'invito a collaborare con i fondi già contenuto nella già citata sentenza della Corte Costituzionale del 2005 e l'istituzione della Rete Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro coordinata dall'ANPAL nel 2015 dove pure sono presenti tramite gli Assessorati alla Formazione, le Regioni non conoscono realmente i fondi interprofessionali con i quali continuano a collaborare in modo del tutto scoordinato e saltuario.

Inoltre le Regioni sono in ritardo di anni sulla definizione dei profili professionali (ritardo sanzionato anche dalla UE) senza i quali è inutile valutare seriamente qualsiasi intervento sulla formazione chiunque ne sia l'Ente finanziatore, fondi compresi.

E invece proprio grazie alla Rete Nazionale già citata, i fondi, pur mantenendo la propria indipendenza politica ed amministrativa, potrebbero collaborare attivamente specie per tutti gli aspetti di riqualificazione legati alla competitività delle imprese italiane rispetto al mercato internazionale.

Tutto questo però sarà possibile solamente quando la Politica darà risposte concrete ed articolare sui temi più importanti affrontati in questa sede: natura dei fondi interprofessionali, natura delle risorse gestite, modalità di riconoscimento delle Parti Sociali e dei relativi accordi, ruolo e regole dei fondi nel mondo delle Politiche Attive e Passive del Lavoro.

Il Ministro Poletti, nel corso di un convegno di Fondimpresa a luglio del 2017, sollecitato da più parti a prendere in esame questi temi, ha annunciato la costituzione di un tavolo consultivo con le Parti Sociali sui fondi interprofessionali e ci auguriamo che questo contribuisca a chiarire molti di questi aspetti che restano a tutt'oggi controversi.

Il vuoto normativo ed il dibattito sui fondi interprofessionali – Riassunto.

L'articolo fa il punto sullo scenario normativo e politico dei fondi interprofessionali generatosi a seguito della lettera dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione del gennaio 2016. Viene sottolineato il vuoto normativo messo in evidenza da quel documento e dal successivo dibattito tra le Istituzioni coinvolte e le Parti Sociali costituenti i fondi. Viene approfondito anche come tale dibattito riguardi il ruolo dei fondi all'intero delle Politiche Attive e Passive del Lavoro e come sia importante definire una volta per tutte i criteri di funzionamento dei fondi anche in funzione della loro partecipazione alla nuova Rete Nazionale per le Politiche Attive.

The regulatory gap and the debate on Interprofessional Funds – Summary.

The article focuses on the regulatory and policy scenarios of the Interprofessional Funds created by the National Anti-Corruption Authority letter of January 2016. The article describes the regulatory gap highlighted by that document and by the subsequent debate between the institutions involved and the Social Parties constituting the Funds. The article also explores how this debate relates to the role of the Funds in the entire Active and Passive Labor Policy and how it is important to define once for all the Fund's operational criteria also in view of their participation in the new National Network for Active Policies.

Osservatorio internazionale e comparato

De la portabilité patronale à la portabilité salariale? L'avenir incertain des cotisations salariales pour la formation continue à la veille d'une nouvelle réforme

*Josua Gräbener**

Sommario: **1.** Introduction. La formation continue, victime de son succès et d'injonctions contradictoires. – **2.** De la certification des travailleurs à la certification des organismes de formation: les fonds paritaires surexposés aux pressions adéquationnistes. – **3.** Entre dumping et fonds structurels, la schizophrénie de l'Union Européenne en matière sociale révélée par les dilemmes des acteurs paritaires. – **4.** Les mécanismes de socialisation du salaire, pris en étau entre l'enclume contributive et le marteau austéritaire. – **5.** Vers la portabilité individuelle des cotisations pour la formation continue? – **6.** Une piste de réflexion: mobiliser les institutions de régulation du marché du travail comme leviers de dépassement du capitalisme. – **7.** Conclusion: le repositionnement de l'État en garant de la fiabilité des diplômes dans un marché de la formation continue désintermédié... et un rôle encore à définir pour les OPCA.

1. Introduction. La formation continue, victime de son succès et d'injonctions contradictoires

La formation des travailleurs, et plus particulièrement des demandeurs d'emploi suscite de nombreux espoirs dans la lutte contre le chômage, et concentre l'attention politique. Dans le programme défendu par Emmanuel Macron, nouveau président de la République Française, plusieurs points du champ de la formation des adultes jugés problématiques sont abordés frontalement, en particulier la question des débouchés pratiques de la formation des demandeurs d'emploi et celle de l'accès de ces derniers à des informations claires à ce sujet. L'objectif

* *Dottorando in Scienza politica presso l'Università di Grenoble: centro di ricerca PACTE; assistant lecturer all'Università di Lille.*

de cet article est de donner à voir les principales coordonnées du débat public sur la nouvelle réforme à venir de la formation continue des actifs en France. Un pilier de ce régime est la gestion « paritaire » des *cotisations salariales* pour la formation continue. Nous insistons sur cette dénomination car la notion de « charge patronale » est omniprésente et mérite d'être mise à distance. En effet il ne s'agit pas d'une « charge » pesant sur l'activité d'une entreprise, mais du financement socialisé d'activités hors de la seule sphère productive. Il ne s'agit pas non plus d'une socialisation « patronale » mais bien salariale, car l'assiette de prélèvement est le *salaire*. Or, le salaire ne constitue pas uniquement une rémunération d'un ensemble mesurable de tâches effectuées: il constitue une reconnaissance des moyens nécessaires à la reproduction de la force de travail.

Les espoirs placés dans la formation des adultes sont énormes ⁽¹⁾. On en attend non seulement une amélioration de la productivité mais aussi une plus grande prise sur leur vie professionnelle, voire sociale. Si le premier objectif semble en grande partie atteint, le deuxième point paraît beaucoup plus difficile à réaliser. La thèse défendue ici était que les cotisations pour la formation des adultes sont vouées à nourrir la mise en crise systémique du monde (le productivisme comme *fin en soi*, et tout ce qu'il génère), tant qu'elles sont subordonnées à la convention capitaliste de la valeur. Pour les économistes conventionnalistes en effet, plusieurs conventions de la valeur peuvent coexister: le fait qu'il y ait une prédominance historiquement située de l'une ou de l'autre ne signifie pas qu'elle soit inéluctable. Il est sans doute temps de prendre au sérieux les conclusions d'une série de travaux en économie et sociologie du travail.

Les politiques publiques qui font des certifications une « panacée » permettant de compenser le recul de l'État social et du droit du travail ont été fortement critiquées par plusieurs chercheurs britanniques ⁽²⁾. Le fait que ces dynamiques y soient plus accentuées depuis plus longtemps, notamment à travers l'agenda de *l'Asset-Based Welfare State* qui constitue un pilier de la refondation blairiste du Labour dans lequel

⁽¹⁾ Voir *Sociologies Pratiques*, n°35, 2017, coordonné par E. DE LESCURE et N. VEZINAT: *La formation continue, entre droit personnel et injonction sociale*.

⁽²⁾ E.J. KEEP, K. MAYHEW, *Moving beyond Skills as a Social and Economic Panacea*, in *Work Employment Society* 24 (3) 2010, 565–77.

les thèses d'Anthony Giddens ont eu un poids important ⁽³⁾. Cela nous paraît faire écho aux conclusions de plusieurs auteurs ayant développé l'approche sen-nussbaumienne des « capacités »: ils soulignent qu'il y a des conditions institutionnelles de possibilité à la reconnaissance et à la promotion des capacités des travailleurs ⁽⁴⁾.

Ces conditions relèvent d'abord de la façon dont s'exerce concrètement le travail, à l'échelle des collectifs de production. Afin de promouvoir la « liberté substantielle » plutôt que « formelle », autrement dit pour qu'une organisation du travail soit qualifiante, il s'agit notamment de sortir de l'illusion de l'égalité contractuelle qui structure les sciences économiques néo classiques. La démocratisation de la prise de décision dans les entreprises, notamment pour déterminer les objectifs et les modalités de la production, semble *a minima* une condition préalable. Mais ces conditions concernent aussi le niveau macro- et méso-institutionnel, auquel nous nous sommes intéressés dans le cadre de cette thèse. Il est apparu que les cotisations salariales pour la formation des adultes transitent par une série d'institutions et sont prises dans des jeux d'acteurs qui conduisent à diluer les aspirations d'épanouissement hors de la seule sphère productive.

2. De la certification des travailleurs à la certification des organismes de formation: les fonds paritaires surexposés aux pressions adéquationnistes

Relevant de « l'action publique partagée » ⁽⁵⁾, les *Organismes Paritaires Collecteurs Agréés* sont fonctionnellement pris dans une tension entre au moins deux registres de dévoiement des cotisations qu'ils collectent et mutualisent. Les cotisations salariales pour la Formation Professionnelle Continue sont *a priori* du salaire socialisé: la formation

⁽³⁾ J. TOURNADRE-PLANCQ, *Une Cuillère En Argent Pour Tout Le Monde. L'asset-Based Welfare: Diffusion, Appropriations et Usages D'une 'nouvelle' théorie de l'Etat Social*, in *Revue Française de Science Politique* 59 (4), 2009, 633–53.

⁽⁴⁾ D. CORTEEL, B. ZIMMERMAN, *Capacités et Développement Professionnel*, in *Formation Emploi*, n. 98/2007, 25–40.

⁽⁵⁾ O. MERIAUX, *L'action Publique Partagée: Formes et Dynamiques Institutionnelles de La Régulation Politique Du Régime Français de Formation Professionnelle Continue*. Grenoble: Thèse de doctorat en science politique, Université de Grenoble, 1999.

continue qu'elles servent à financer est donc censée répondre aux besoins exprimés par les salariés, hors de la relation de subordination à l'employeur et au-delà des évolutions du marché du travail. Il y a dévoiement des cotisations sociales parce que ce principe d'émancipation subit deux remises en cause, aboutissant à en bouleverser le sens. Ces bouleversements sont ici qualifiés de subversions car ils sont le fruit de stratégies délibérées. La première subversion est interne, par les employeurs soucieux d'un « retour sur investissement » sur les cotisations. La deuxième subversion est externe, par les politiques d'emploi voulant fluidifier le marché du travail. La subversion interne des cotisations est liée à la pression des employeurs qui se considèrent comme cotisants (les cotisations pour la formation continue ayant été qualifiées de « patronales ») et qui souhaitent maximiser leurs profits, à travers l'amélioration de la productivité des salariés sur leur poste de travail. D'apparence austère voire purement technique, la question de la gouvernance des cotisations sociales constitue un intéressant instrument traceur de changement: cette approche semble particulièrement pertinente pour suivre l'évolution d'un secteur d'action publique à partir de changements discrets car d'apparence purement technique ⁽⁶⁾. Il permet en particulier de voir à quel point les institutions de la formation continue sont prises dans une série de contraintes qui rendent toute réforme d'ampleur difficile.

La formation professionnelle continue permet la réconciliation idéologique (au moins en apparence) entre la logique de déstabilisation du compromis fordiste et de remarkandisation du travail d'une part, et l'ambition social-démocrate de garantir des droits sociaux aux individus d'autre part. Ainsi, dans le cadre de la flexicurité, il s'agit d'« équiper » les individus avec des compétences afin qu'ils soient « compétitifs » sur le marché du travail. Il s'agit le plus souvent de subventions publiques destinées aux publics les plus « exposés à la précarité »: on retrouve ces fléchages dans les contrats de programmation communautaires, nationaux, régionaux, le plus souvent avec les branches professionnelles. Mais la prise en charge des publics « précaires » est aussi progressivement devenue une préoccupation majeure des organismes paritaires sous l'effet de l'érosion progressive de la négociation collec-

⁽⁶⁾ P. LASCOUMES, *Les Instruments D'action Publique, Traceurs de Changement: L'exemple Des Transformations de La Politique Française de Lutte Contre La Pollution Atmosphérique (1961-2006)*, in *Politique et Sociétés*, 26 (2-3) 2007.

tive ⁽⁷⁾, de la fragmentation des branches professionnelles, du recours massif à la sous-traitance, de la chute des taux d'adhésion aux organisations syndicales et donc de l'accès à l'information... Ainsi, une part croissante des salariés est difficile à prendre en compte et en charge pour les organisations syndicales ⁽⁸⁾. Tous ces facteurs concourent à ce que non seulement les précaires soient de plus en plus nombreux, mais aussi à ce que le non-recours aux droits sociaux soit particulièrement élevé parmi eux. Ces politiques tendent à subordonner la formation continue à la lutte contre le chômage. Elles ont pour objectif d'améliorer la transférabilité des compétences acquises par les salariés, ce qui passe notamment par leur standardisation. L'appauvrissement de la formation continue par sa subordination aux objectifs des politiques d'emploi a fait l'objet d'une dénonciation ancienne et quasi unanime en sociologie, tant des relations professionnelles que du travail. Outre qu'elle conduit à trahir l'esprit original de la formation permanente, la rhétorique adéquationniste qu'elle véhicule se révèle illusoire ⁽⁹⁾. La multiplication des contrats d'objectifs et de moyens entre action publique et organismes paritaires transforme ces derniers en relais des politiques d'emploi-formation. Elle conduit en outre à brouiller la frontière entre fonds publics (issus de l'impôt sur le revenu) et fonds paritaires (issus de la socialisation du salaire). Il n'est donc guère surprenant que tant d'acteurs publics et d'organisations internationales préconisent explicitement pour la France le basculement de la formation professionnelle sur une assiette *fiscale* ⁽¹⁰⁾.

Parmi les multiples logiques qui conduisent l'État social actif à privilégier la certification des « publics cibles » comme instrument clé des po-

⁽⁷⁾ G. BOSCH, *Baisse Du Taux de Couverture de La Négociation Collective et Creusement Des Inégalités de Revenus: Une Comparaison Entre Cinq Pays de l'UE*, in *Revue Internationale Du Travail* 154 (July), 2015, 65–75.

⁽⁸⁾ S. BEROUD ET AL., *L'action Syndicale Face À La Pauvreté Laborieuse, Analyse Des Représentations et Des Dispositifs D'action Sociale Dans L'entreprise*, in *Les Travaux de l'Observatoire National de La Pauvreté et de L'exclusion Sociale 2007-2008, 2009*; C. NIZZOLI, *C'est Du Propre ! Syndicalisme et Travailleurs Du "bas de l'échelle" (Marseille et Bologne)*. Paris: Presses Universitaires de France - Partage du savoir, 2015

⁽⁹⁾ L. TANGUY, *L'introuvable Relation Formation Emploi. Un État Des Recherches En France*. Paris: La Documentation Française, 1986.

⁽¹⁰⁾ N. BRANDT, *La Formation Professionnelle Au Service de L'amélioration Des Compétences. Etudes Économiques de l'OCDE*. Vol. 8. Paris: Editions OCDE, 2015.

litiques d'emploi formation ⁽¹¹⁾, on peut retenir le fait que cela peut être vu comme un palliatif peu coûteux politiquement, compensant en partie la fragilisation de sa capacité d'action face aux impératifs de liberté de gestion des ressources humaines exigés par les employeurs. Comment expliquer une telle évolution? Nous pensons que notre étude contribue à identifier plusieurs dynamiques clés, en particulier: un accompagnement incitatif par l'État en France et par la Région en Italie, soucieux de faire diminuer les chiffres du chômage et de la précarité; un rapport de force favorable aux *desiderata* des entreprises, surtout en Italie (du fait de la mise en concurrence des *fondi paritetici*, entraînant une pression contributive bien plus grande qu'en France); la conversion d'une partie des élites syndicales, singulièrement en Italie, à la rhétorique adéquationniste. Cela se donne particulièrement bien à voir pour les publics peu qualifiés également envisagés, comme on l'a vu, à travers le prisme des « plus éloignés de l'emploi ».

Ce cadrage des problèmes de chômage et de précarité centré sur l'offre de travail produit ses propres contradictions. En effet, cela revient à accepter que l'entreprise privée soit un lieu de production de normes propres où les modes de gestion collectifs et de surcroît la puissance publique n'ont que peu de prise. La reproduction d'espaces sociaux détachés du reste de la cité annonce en creux des rapports sinon conflictuels, du moins utilitaristes à la puissance publique, que ce soit l'État ou la Région. C'est en tout comme cela que nous avons interprété les témoignages recueillis auprès des personnes interrogées, à l'interface entre pressions contradictoires. La mise à jour de cette tension entre demandes des employeurs et incitations de l'action publique est sans doute le résultat le plus important de notre enquête exploratoire, qu'il s'est ensuite agi de préciser à partir d'une analyse des mécanismes institutionnels.

⁽¹¹⁾ O. BORRAZ, V. GUIRAUDON, *Introduction: Les Publics Des Politiques*, In *Politiques Publiques 2. Changer La Société*, edited by O. BORRAZ AND V. GUIRAUDON, 11–27. Paris: Presses de Sciences Po - Collection "Académique", 2010.

3. Entre dumping et fonds structurels, la schizophrénie de l'Union Européenne en matière sociale révélée par les dilemmes des acteurs paritaires

Ce faisant, nous souhaitons pouvoir contribuer, dans une perspective cumulative, aux questionnements sur les conditions et modalités de libéralisation plus ou moins approfondie des systèmes de relations professionnelles dans les États membres de l'UE. La comparaison franco-italienne a permis de mettre en évidence le caractère décisif de la mise en concurrence entre organismes collecteurs. La fonction de coordination de ces derniers, déjà fragilisée dans un contexte d'érosion des relations professionnelles, est ainsi d'autant plus déstabilisée que les cotisations finançant leur activité ne sont pas garanties sur plusieurs années. Ainsi les organismes paritaires, et leurs équivalents italiens, les *fondi paritetici interprofessionali*, ont par-delà leurs similitudes apparentes des capacités très inégales en termes de construction et de mise en œuvre des stratégies de FPC qui soient émancipées des pressions contributives des employeurs.

A travers l'exposé des contraintes structurelles qui déterminent l'action des organismes paritaires et *fondi paritetici*, on peut également fournir des indices pour comprendre comment l'intégration européenne affecte le principe des cotisations sociales, qui sont encore le mode de financement principal des États-Providence européens, dans un contexte de cohabitation de deux mécanismes contradictoires. D'une part, l'intégration européenne renforce la concurrence économique entre les pays membres et met sous pression leurs systèmes de protection sociale, conduisant à terme à une réduction des cotisations sociales. Un spectre hante l'Europe: celui du nivellement par le bas des institutions du salariat afin de s'adapter à la fragmentation croissante des statuts d'emploi. Cela affecte aussi les cotisations pour la formation continue versées par les employeurs dans de nombreux pays. D'autre part, l'intégration européenne s'appuie sur des instruments d'action publique comme le Fonds Social Européen qui promeuvent la coordination entre acteurs économiques et l'augmentation des dépenses collectives, en matière de formation du « capital humain » notamment. Les cotisations sociales, au cœur du fonctionnement des États-Providence d'Europe continentale, sont ainsi exposées à des injonctions paradoxales, liées à la cohabitation de deux paradigmes tout à fait concurrents dans le cadre de l'intégration européenne: la première injonction relève du « para-

« digme néoclassique » tandis que la deuxième relève de la « stratégie d'investissement social »⁽¹²⁾. Toutefois, l'élargissement des missions des organismes paritaires a modifié cette situation. Le salarié n'est plus porteur de droits quel que soit son statut (occupé ou au chômage). Son éligibilité à des actions de formation dépend avant tout de sa place dans la hiérarchie du mode de production capitaliste: plus cette place est élevée, plus il est éligible au sein de l'entreprise; moindre elle est, plus le travailleur relève d'une politique dite d'emploi.

La FPC revêt donc une fonction sociale grâce à l'atténuation des inégalités de revenu et de statut héritées de la formation initiale qu'elle peut amener. La résorption des inégalités et l'élévation salariales grâce à l'acquisition de titres a été une revendication récurrente de certaines fractions du mouvement ouvrier. Les représentants des employeurs, quant à eux, ont été pour la plupart moins concernés par la validation des parcours de FPC par un titre, que par les effets de la FPC sur la productivité et le taux de profit. Les salariés sont alors engagés dans des « *stratégies collectives, mises en œuvre par les syndicats et visant à établir par le conflit ou la négociation, une relation garantie entre le titre et le poste, relation qui est à chaque moment enjeu d'une lutte, les vendeurs de travail devant « faire valoir leurs titres » tandis que les acheteurs cherchent à obtenir au moindre prix les capacités que ces titres sont censés garantir* »⁽¹³⁾.

Bien sûr, il ne s'agit pas d'idéaliser la situation des institutions de formation, qui seraient « perverses » par la seule logique du capital. Comme le remarque François Dubet, l'institution scolaire porte en son sein même une série de problèmes qui sont imputables à bien d'autres facteurs que le mode de production⁽¹⁴⁾. Néanmoins, nous considérons que ces enjeux relèvent essentiellement de conflits interprétatifs sur une ambition commune d'élévation par l'éducation. Même s'ils ne peuvent être réduits à de simples controverses techniques du fait de postulats politiques différents, ils ont en commun d'accorder une place impor-

⁽¹²⁾ P. RAVINET, B. PALIER, *Global, Es-Tu Là?. Réflexions Sur Une Catégorie Fantomatique*, In *Une "French Touch" dans L'analyse Des Politiques Publiques?*, edited by L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. Paris: Presses de Sciences Po, 2015.

⁽¹³⁾ P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI, *Le Titre et Le Poste. Rapports Entre Le Système de Production et Le Système de Reproduction*, in *Actes de La Recherche En Sciences Sociales* 1 (2): 95–107, 1975, 102.

⁽¹⁴⁾ F. DUBET, *Le Néolibéralisme, Bouc Émissaire Du Malaise Scolaire*, in *Projet* 333 (2), 2013.

tante à l'autonomie de l'institution scolaire vis-à-vis de l'impératif de valorisation de la propriété lucrative. Ce sont essentiellement les anarchistes libertaires qui remettent en cause le poids des diplômes; ainsi qu'une partie des syndicalistes attachés à l'ancienneté (Confédération Générale du Travail par exemple). Mais dans un contexte d'incertitudes permanentes sur le marché du travail, ce critère d'ancienneté est lui-même difficile à assurer. Pourtant, lorsqu'ils sont interrogés sur les critères de justice dans la détermination des salaires et des positions professionnelles, les réponses des individus sont surdéterminées par leur position sur le marché du travail. Contrairement aux étudiants (et notamment des étudiants de grandes écoles), la majorité des travailleurs (actifs occupés ou non) considère que la certification n'est pas un critère de justice pertinent pour la détermination des salaires et la progression des carrières. Ils mettent davantage en avant la question de la pérennité, de l'ancienneté, de l'utilité du travail (¹⁵).

4. Les mécanismes de socialisation du salaire, pris en étau entre l'enclume contributive et le marteau austéritaire

Comment peut-on faire pour que ces préoccupations soient davantage au centre des institutions en charge de la gestion des cotisations salariales? L'exposé de ces mécanismes, et des pistes de sortie qui en découlent, est appelé à fournir des éléments pour nourrir les débats sur la forme que pourrait prendre un système de protection sociale à l'ère anthropocène (¹⁶), c'est-à-dire un système dont la qualité ne soit plus tant évaluée sur la croissance et l'exploitation des ressources naturelles et des personnes, que sur la capacité à faire accéder le plus grand nombre de personnes aux besoins essentiels (¹⁷). Une telle réflexion est d'autant plus urgente que face aux difficultés du système de protection sociale à

(¹⁵) M. DURU-BELLAT, *Le Mérite Contre La Justice*. Paris: Presses de Sciences Po - Collection "Nouveaux débats.", 2009.

(¹⁶) J. DUBOIS, *Comprendre L'anthropocène, Entre Données Quantitatives et Choix Sociaux*, in *Espaces et Sociétés* 164–165 (1) 2016

(¹⁷) M. SZUBA, *Chapitre 4 - Le Rationnement, Outil Convivial*, In *Gouverner La Décroissance. Politiques de L'anthropocène III*, edited by A. SINAI AND M. SZUBA. Paris: Presses de Sciences Po - Collection "Nouveaux débats.", 2017; C. BEC, *La Sécurité Sociale Pour Une Société Solidaire*, in *Vie Sociale* 10 (2) 2015.

remplir ses promesses, les pressions au glissement vers des systèmes d'assurances privées se font toujours plus pressantes.

A la faveur de la montée du chômage de masse et de l'abandon de nombreux leviers de politiques publiques permettant d'y répondre (politique macro économique, réduction du temps de travail)⁽¹⁸⁾, les cotisations pour la Formation Professionnelle Continue, mais aussi les institutions qui les portent, ont été fortement mises à contribution des politiques d'emploi. Le fait que les institutions sociales, et plus généralement toute l'infrastructure publique (école notamment) doivent être mises au service de politiques économiques, est une antienne ancienne d'une grande partie du patronat. Elle est régulièrement confirmée par ses dirigeants. Ainsi Denis Kessler, ancien vice-président du Mouvement des Entreprises de France (Medef), déclarait-il en 2007, à propos de la centralité des cotisations salariales pour alimenter la Sécurité Sociale, institution clé du Conseil National de la Résistance: « *Cette architecture singulière a tenu tant bien que mal pendant plus d'un demi-siècle. Elle a même été renforcée en 1981, à contresens de l'histoire, par le programme commun. Pourtant, elle est à l'évidence complètement dépassée, inefficace, datée. Elle ne permet plus à notre pays de s'adapter aux nouvelles exigences économiques, sociales, internationales. Elle se traduit par un décrochage de notre nation par rapport à pratiquement tous ses partenaires. Le problème de notre pays est qu'il sanctifie ses institutions, qu'il leur donne une vocation éternelle, qu'il les «tabouise» en quelque sorte. Si bien que lorsqu'elles existent, quiconque essaie de les réformer apparaît comme animé d'une intention diabolique. Et nombreux sont ceux qui s'érigent en gardien des temples sacrés, qui en tirent leur légitimité et leur position économique, sociale et politique. Et ceux qui s'attaquent à ces institutions d'après guerre apparaissent sacrilèges.* » (revue *Challenges*, le 4 octobre 2007).

Les argumentations hostiles aux cotisations salariales ne sont toutefois que rarement aussi frontales. Elles se sont largement complexifiées. On peut essayer de résumer cette littérature ayant un poids politique certain à quatre grands postulats. Premièrement, l'objectif politique principal de la formation est de valoriser la productivité/compétitivité. Deuxièmement, des gains sociaux vont en « ruisseler » (« trickle-down »). Troisièmement, les problèmes d'inégalités sur le marché du travail

(18) J. P. DURAND ET AL., *Du Chômage Au Plein-Emploi: Quelles Solutions En France?*, in *La Nouvelle Revue Du Travail* n. 8/2016.

(précarité/chômage) sont dus à la supposée « rigidité » du marché du travail, les « *insiders* » empêchant les « *outsiders* » d'avoir accès à l'emploi. Quatrièmement, les certifications doivent permettre de répondre à ces objectifs de productivité, de répartition et enfin d'égalité. Ainsi, le fait de former et certifier les personnes semble être devenu un objectif *en soi*. Un exemple est particulièrement frappant: dans l'avant-propos de leur étude « Formation professionnelle: pour en finir avec les réformes inabouties » (octobre 2011), les économistes Pierre Cahuc, son ancien doctorant Marc Ferracci (entre temps devenu conseiller spécial auprès de la Ministre du Travail) et André Zylberberg déplorent que « *chaque année, 150 000 jeunes quittent notre système éducatif sans qualification ni diplôme. Cette situation intolérable handicape fortement la compétitivité de notre pays* »⁽¹⁹⁾.

En partie inspirée par ce corpus, une nouvelle réforme de la Formation Professionnelle Continue est envisagée en France pour 2018. Elle prévoit notamment une refonte du Compte Personnel de Formation, afin de l'individualiser davantage, et de permettre à ses titulaires d'y recourir davantage⁽²⁰⁾, notamment en contourner les intermédiaires du marché du travail – tels que les organismes paritaires collectant les cotisations et les redistribuant sous conditions. Cette réforme entend poursuivre des efforts de transformation institutionnelle pour répondre à deux problèmes souvent considérés comme majeurs dans le système français de formation continue.

D'une part, l'inadéquation croissante entre l'évolution des statuts des travailleurs et la résilience des institutions est au cœur des débats politiques mais aussi de controverses académiques depuis de nombreuses années. Comme le remarquait Robert Castel en 2013, « *le droit du travail dans sa forme actuelle a été pour une part le moteur et pour une part la conséquence de la stabilisation des relations de travail. D'une part en effet le droit du travail a procuré des instruments juridiques efficaces pour lutter contre la précarité de l'emploi et l'arbitraire patronal qui caractérisaient la condition salariale depuis les débuts de*

⁽¹⁹⁾ P. CAHUC, M. FERRACCI, *Formation Professionnelle: Pour En Finir Avec Les Réformes Inabouties*. Paris, Institut Montaigne, 2011.

⁽²⁰⁾ Jusqu'ici, le Compte Personnel de Formation a été sous-utilisé. Voir le récent et riche rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales faisant un bilan du CPF: « Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation (CPF) », <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article623>, consulté le 27 novembre 2017.

l'industrialisation. Mais, en même temps, il s'est imposé avec sa force maximale dans une conjoncture dominée par des rapports de travail structurés par le poids de la grande industrie, la permanence des collectifs de travail permettant la constitution de syndicats vigoureux, la standardisation de la production, l'hégémonie du contrat de travail à durée indéterminée, etc. » ⁽²¹⁾. En effet, de nombreuses personnes sont lésées voire exclues du régime fordiste de calcul des droits sociaux prévalant jusqu'à aujourd'hui par défaut. Parmi les nombreux exemples documentés dans une série de rapports, on peut citer le fait que pour une quantité de travail équivalent, des intérimaires et des titulaires d'un emploi à temps plein n'accumulent pas les mêmes droits; que les femmes sont structurellement fragilisées par un régime de retraite pénalisant les parcours professionnels interrompus et ce faisant ne prenant pas sérieusement en compte la division sexuelle patriarcale du travail du soin entendu au sens large (*care*) ⁽²²⁾.

D'autre part, les salariés et plus largement les actifs (qu'ils soient occupés ou non) n'ont que peu de prise sur les cotisations salariales pour la formation des adultes qui sont issues de leur salaire. En effet, requalifiées progressivement en « cotisations *patronales* pour la formation *professionnelle* continue », elles embarquent une série d'injonctions paradoxales. D'une part, ces cotisations ne sont pas tant du salaire socialisé qu'une « charge » versée par l'employeur, qui est donc réputé légitime à en espérer un rendement significatif. Le principe de socialisation du salaire est en effet régulièrement dénoncé comme un « problème ». Une même tendance de fond frappe de nombreux pans de la sécurité sociale: la transformation des cotisations sociales en « investissement » qu'il s'agirait donc de « rentabiliser ». Cette pression peut être qualifiée de « contributive », pour reprendre la clé d'analyse utilisée pour étudier la transformation des régimes de retraites: « *Accroître la contributivité d'une prestation consiste à intégrer de plus en plus la prise en compte du montant des cotisations versées dans le calcul du montant de la prestation* » ⁽²³⁾. Ces tendances sont d'autant plus forte pour la forma-

⁽²¹⁾ R. CASTEL, *Les Jeunes Ont-Ils Un Rapport Spécifique Au Travail?*, In *La Montée Des Incertitudes. Travail, Protections, Statut de L'individu*. Paris: Le seuil: Points (Essais), 2013.

⁽²²⁾ J. JENSON, *Who Cares? Gender and Welfare Regimes*, in *Social Politics, International Studies in Gender, State and Society* 4 (2) 1997, 182–87.

⁽²³⁾ B. PALIER, *Gouverner La Sécurité Sociale. Les Réformes Du Système Français de Sécurité Sociale Depuis 1945*. Paris: Presses Universitaires de France – Quadrige,

tion des adultes financée grâce à ces « charges » que s'est progressivement imposée l'idée que son principal but est d'améliorer les performances *professionnelles* des travailleurs. Autrement dit, malgré ou plutôt du fait de la gestion néocorporatiste des cotisations salariales pour la formation continue, celles-ci sont de fait portables pour les employeurs.

5. Vers la portabilité individuelle des cotisations pour la formation continue?

Pour dépasser ce double problème, de nombreux observateurs en appellent depuis plusieurs années à favoriser la portabilité *individuelle* des droits, c'est-à-dire portable par les travailleurs – et non par les employeurs. Toute la difficulté consiste à tracer les principales différences entre chaque déclinaison programmatique. On en retiendra deux principales. La portabilité la plus simple à mettre en place serait un système d'assurance privée: chacun cotise à une assurance privée selon un forfait calculé en fonction de ses moyens et besoins auto-évalués (comme pour une mutuelle) puis liquide ses droits le moment venu. Mais un tel système peut être jugé injuste d'un point de vue égalitariste, car les moyens des personnes priment alors sur leurs besoins. Une autre grande modalité de portabilité des droits se formalise à l'échelle européenne, cristallisée entre autres par la publication du rapport collectif « Au-delà de l'emploi » coordonné par Alain Supiot pour répondre à une commande de la Commission Européenne ⁽²⁴⁾. Il s'agit alors plutôt d'alimenter des comptes individuels grâce à des cotisations salariales (toujours du salaire socialisé, donc) mais aussi avec d'autres expériences.

L'une des questions qui peut alors se poser est: comment s'assurer que l'individualisation des cotisations salariales, horizon intéressant et favorisé par la désintermédiation annoncée dans la prochaine réforme de la formation continue, ne devienne pas une simple assurance individuelle publique obligatoire, reproduisant les problèmes politiques des

2002; M. CICCOTELLI, *De L'épargne Longue À L'épargne Retraite. Mise Sur Les Marchés Financiers de La Retraite Par Répartition Ou Mise En Politique Sociale D'un Produit Financier? (France, 1993 – 2013)*, in *Politix* 105 (1) 2014, 139–62.

⁽²⁴⁾ A. SUPIOT, *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

assurances privées? Les sciences sociales peuvent apporter une importante contribution à ces controverses, au moins en permettant une mise en perspective facilitant la prise de recul. Pour notre part, nous faisons l'hypothèse que le devenir et la fonction des cotisations salariales dépende étroitement des arrangements institutionnels par lesquels ils circulent, ces arrangements reflétant des compromis entre intérêts concurrents. A moyen terme, prendre au sérieux d'autres indicateurs de richesse que le seul PIB constitue un agenda stimulant ⁽²⁵⁾. A plus court terme, une piste de sortie de ces impasses consiste à investir massivement les potentialités ouvertes par le Compte Personnel d'Activité.

Le Compte Personnel d'Activité offre des points d'appui très intéressants pour mettre les questions de qualification du travail et de l'emploi au centre du débat public car il cristallise en effet une série de controverses qui ne sont pas toujours explicitées et qui méritent pourtant d'être massivement investies. C'est un compte individuel qui permet aux personnes d'accumuler des droits et de les porter avec eux (c'est la « portabilité des droits sociaux ») même lorsqu'ils quittent un poste de travail. Il est constitué notamment du Compte Personnel de Formation, du Compte Engagement Citoyen et du Compte Personnel de Prévention de la Citoyenneté. Ce compte a été salué par de nombreux observateurs pour l'effort d'adaptation du système français de sécurité sociale aux évolutions du marché du travail, notamment par la diversification et la massification des contrats atypiques ⁽²⁶⁾. Cette réforme peut être une opportunité pour faire entrer dans ce régime des catégories d'actifs qui sont habituellement exclus des droits conquis pour les salariés: par exemple les 3,3 millions d'indépendants ne bénéficient pas de l'assurance chômage ou du régime général de cotisations pour la formation continue. Le dernier rapport conjoint de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et de l'Inspection Générale des Finances, portant sur l'élargissement de l'assiette de référence pour les prélèvements sociaux servant à financer l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (assurance chômage), souligne

⁽²⁵⁾ J. GADREY, F. JANY-CATRICE, *Les Nouveaux Indicateurs de Richesse*. Paris: La Découverte, 2012; F. Lebaron, *La Crise Sociale À La Lumière Des «Nouveaux Indicateurs de Richesse»*, in *Savoir/Agir* 8 (2) 2009, 33–42; R. SALAIS, *Indicateurs et Conduite Des Politiques Publiques: Où Sont Les Problèmes?*, in *Informations Sociales* 167 (5), 2011, 60–70.

⁽²⁶⁾ B. GAZIER ET AL. *Le Bel Avenir Du Compte Personnel D'activité*, Terra Nova, La Fondation Progressiste, 2016, 1–16.

la forte circulation des personnes entre statuts de « salarié » et d' « indépendant » et donc la nécessité de transformer les institutions d'accompagnement des parcours ⁽²⁷⁾.

Le Compte Personnel d'Activité apporte ainsi une concrétisation juridique à une série de réflexions qui se sont multipliées ces vingt dernières années, visant notamment à limiter la dépendance des salariés à leur employeur pour le calcul et la liquidation des droits de tirage ⁽²⁸⁾. Pour reprendre le vocabulaire précédent, cette portabilité est centrale pour limiter le poids général de la propriété privée lucrative dans le calcul des droits, au profit d'autres critères relevant davantage de préoccupations de justice sociale. Ce mouvement est depuis quelques années également promu par la Commission Européenne. Ainsi, à travers le compte de pénibilité, les personnes qui exercent un travail pénible accumulent plus de points que les autres. Cela permet de corriger partiellement une inégalité majeure du système de retraite actuel: les personnes effectuant un travail pénible sont, hormis quelques exceptions (régimes spéciaux notamment, par ailleurs remis en cause en tant que « privilèges corporatistes »), soumis à des calculs de droits à la retraite équivalents aux autres alors qu'ils meurent plus jeunes et surtout sont beaucoup plus précocement malades et handicapés ⁽²⁹⁾.

À défaut de démocratiser les entreprises ou de remettre en question rapidement l'asymétrie institutionnelle (deux horizons qui semblent lointains), la transformation des institutions de sécurisation des parcours professionnels peut également constituer un levier d'amélioration des capacités des personnes. Le compte personnel d'activité est donc un outil prometteur pour pondérer l'hégémonie de la propriété lucrative dans la définition de la valeur de toutes choses, grâce à d'autres cri-

⁽²⁷⁾ S. BELOUEZZANE, ET B. BISSUEL, Réforme de l'assurance-chômage: les pistes pour l'étendre aux indépendants, *LeMonde.fr*: http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/11/21/reforme-de-l-assurance-chomage-les-pistes-pour-l-etendre-aux-independants_5218238_823448.html, consulté le 27 novembre 2017.

⁽²⁸⁾ J. GAUTIE, *Quelle Troisième Voie? Repenser L'articulation Entre Marché Du Travail et Protection Sociale*, in Documents de Travail Du Centre d'Etudes de l'Emploi 30, 2003; B. GAZIER, *Marchés Transitionnels Du Travail et Restructurations: Vers Une Gestion Collective Des Transitions*, in *Revue de l'Ires* 1 (47) 1995, 301–17.

⁽²⁹⁾ E. CAMBOIS, C. LABORDE, J-M ROBINE, *La «double Peine» Des Ouvriers: Plus D'années D'incapacité Au Sein D'une Vie plus Courte*, in *Population & Sociétés* 441, 2008, 1–4.

tères. Malgré ses nombreuses qualités, ce compte a aussi été critiqué. Par exemple, pour plusieurs observateurs se réclamant du projet de la « qualification personnelle » proche de la proposition cégétiste de « sécurité sociale professionnelle »⁽³⁰⁾, notamment les chercheurs du réseau Salariat⁽³¹⁾, ce compte ne permet pas *en l'état* de répondre aux aspirations d'épanouissement individuel. Certes, il est portable, mais il est surtout alimenté lorsque les personnes valorisent de la propriété privée lucrative⁽³²⁾. En effet, l'accès aux cotisations salariales par les salariés est extrêmement difficile lorsque les personnes sont en emploi, mais aussi et surtout lorsqu'elles n'y sont plus: la capacité à accumuler des droits est largement tributaire de l'occupation d'un emploi. Par conséquent, en l'état, cet outil consacre le marché du travail comme institution principale de définition de la valeur économique des personnes. Nous partageons partiellement cette critique systématique du compte personnel d'activité. D'un côté, nous partageons l'idée que généraliser la propriété d'usage est une perspective extrêmement stimulante par rapport au régime économique actuel fondé (par-delà ses variétés) sur la rémunération de la propriété privée lucrative. Par contraste en effet, un régime économique fondé sur la propriété d'usage est un régime où la propriété des moyens de production n'est pas rémunérée si elle ne s'accompagne pas de travail, et est conditionnée à leur utilisation *concrète*. Dans un tel régime, les objectifs et l'organisation du travail sont décidés par les premiers intéressés: les travailleurs⁽³³⁾. Le glissement d'une économie de marché fondée sur la propriété privée lucrative à une économie de marché fondée sur la propriété d'usage est à la fois éthiquement stimulant et économiquement raisonnable car d'ores et déjà éprouvé⁽³⁴⁾.

⁽³⁰⁾ J. C. LE DUIGOU, *La Sécurité Sociale Professionnelle: Une Utopie Réaliste*, in *Impact* n. 1/2007, 1–9.

⁽³¹⁾ Voir notamment B. FRIOT, *Puissances Du Salariat. Emploi et Protection Sociale À La Française*. Paris: La Dispute, 2012; mais aussi <http://www.reseau-salariat.info/?lang=fr>

⁽³²⁾ A. CASTA ET AL., *Le Compte Personnel D'activité. Où Sont Les Droits Attachés À La Personne?*, in *Les Notes de l'Institut Européen Du Salariat* 39, 2016.

⁽³³⁾ A. JAPPE, *Révolution Contre Le Travail? La Critique de La Valeur et Le Dépassement Du Capitalisme*, in *Revue Cités* 3 (59) 2014, 103–14.

⁽³⁴⁾ V. BOURDIEU ET AL., *Vivre En Travaillant. L'expérience de La Société Coopérative «Ardelaine» À Saint-Pierre-ville. Entretien Avec Béatrice et Gérard Barras*, in *Mouvements* 84 (4) 2015.

Mais d'un autre côté, cette thèse ne s'inscrit pas à proprement parler dans le programme du Réseau Salariat. En effet, nous ne partageons pas l'ensemble des options programmatiques proposées par ces chercheurs, notamment la proposition d'une « qualification personnelle » donnant droit à un niveau de salaire à vie totalement indépendant de l'activité effectuée, plus ou moins élevé selon une série de critères établis par des commissions de travailleurs, avec un salaire plancher et un salaire plafond. Vouloir contribuer aux controverses sur les modalités pratiques de droits sociaux attachés aux personnes et non à leur poste, sans pour autant se rallier entièrement au programme du Réseau Salariat, n'est pas une chose aisée. Le compte personnel d'activité et la « qualification personnelle » ont en commun de prendre en compte l'aspiration au temps libre, mais tendent à l'envisager toutes choses égales par ailleurs pour l'un (le temps libre est évacué vers la période de la retraite, calculée en fonction de critères plus justes) et dans une abstraction utopique pour l'autre.

6. Une piste de réflexion: mobiliser les institutions de régulation du marché du travail comme leviers de dépassement du capitalisme

Le fait d'adhérer à la fois au projet de généralisation de la propriété d'usage et à la portabilité des droits, sans toutefois adhérer au projet de « qualification professionnelle » entièrement déconnecté de la contribution au « marché du travail », procède d'un désaccord profond sur le statut politique de ce marché. Pour les chercheurs du Réseau Salariat, le marché du travail a vocation à être aboli car il est *ontologiquement* une institution capitaliste, tout comme le placement financier et la rémunération du capital qu'elle institue. En effet, le programme friotiste nie le fait que le marché du travail puisse constituer un indicateur pertinent (parmi d'autres) des besoins de la société, qui s'expriment par l'organisation du travail.

Cette affirmation entre en contraction avec l'une des conclusions que nous tirons de cette enquête. Les problèmes que nous avons identifiés procèdent très classiquement d'une contradiction entre des promesses socio-politiques et le fonctionnement pratique de l'économie. En fait, le marché du travail est un marché imparfait comme un autre: à ce titre, il fournit des services certes perfectibles et néanmoins intéressants que

l'on ne saurait sous-estimer, notamment la détermination des prix. On peut dès lors qualifier d'illusoire le projet d'une économie de marché dans laquelle les prix des produits commercialisés et le salaire des personnes sont totalement indépendants de la valeur ajoutée réelle⁽³⁵⁾. Il faut alors en tirer une conséquence logique: nier le marché du travail revient à nier la valeur économique et donc à abolir l'économie de marché. Or, même si l'on admet que la « compétitivité » est une idée morte⁽³⁶⁾, il semble que la planification totale le soit aussi. Même si l'on ne s'en remet pas à l'argument simpliste de l'échec de l'Union Soviétique (qui constituait en réalité un capitalisme monopolistique d'État), la macro-planification est de toute façon contradictoire avec les aspirations concrètes de nombreux travailleurs exerçant d'ores et déjà leur activité dans le cadre libéré de la propriété d'usage⁽³⁷⁾. D'ailleurs, cette opposition entre le fonctionnement de l'« État » et du « marché » procède d'abord de la théorie économique orthodoxe, il est donc confondant que le modèle fonctionnarial soit systématiquement opposé au modèle du marché du travail⁽³⁸⁾. En effet, les problèmes que génère le capitalisme n'appellent pas les mêmes débats et règles que les problèmes que génère l'économie de marché⁽³⁹⁾. Ce point problématique du programme de « qualification personnelle » *entièrement* détaché de la production individuelle reflète un problème plus général de la sociologie critique: lorsque la critique du capitalisme se confond avec la critique de l'économie de marché, cela conduit à une confusion politique presque aussi grande que la critique du « néolibéralisme ».

C'est pourquoi le projet de généralisation de la « qualification personnelle » (reproduisant la carrière telle qu'elle s'exerce dans la fonction publique) à l'ensemble de la population, nous semble très hasardeux. Ces débats ont vocation à être massifiés et complexifiés: loin d'être vains, ils contribuent à nourrir les nombreuses controverses qu'implique nécessairement la refondation de la sécurité sociale. On

⁽³⁵⁾ J-M HARRIBEY, *Les Retraités Créent-Ils La Valeur Monétaire Qu'ils Perçoivent?*, in *Revue Française de Socio-Économie*, 6 (2), 2010.

⁽³⁶⁾ T. COUTROT, *La Compétitivité, Une Idée Morte*, in *La Vie Des Idées.fr*, 2014.

⁽³⁷⁾ M. QUIJOUX, *Néolibéralisme et Autogestion: L'expérience Argentine*. Paris: Editions de l'IHEAL, 2011.

⁽³⁸⁾ L.C. BRESSER-PEREIRA, *Assault on the State and on the Market: Neoliberalism and Economic Theory*, in *Estudos Avançados* 23 (66), 2009, 7–23.

⁽³⁹⁾ M. HUMBERT, *Circonscrire La Place Du Marché. Commentaires Autour D'un Texte de Pierre Calame*, in *Revue Du MAUSS* 30 (2) 2007, 301–17.

voie donc qu’au-delà des questions purement techniques de tuyauterie institutionnelle et des critiques faciles de la « complexité » du « mille feuilles », ce sont les postulats de base qui méritent d’être questionnés: quelles sont les fins ultimes de l’activité économique? Tous ces éléments ont été largement discutés dans les cercles universitaires, notamment par des spécialistes de ces questions ⁽⁴⁰⁾. Malheureusement ils restent relativement peu entendus dans l’espace public, puisque les mêmes experts (le plus souvent des économistes orthodoxes) sont invités dans les grands media pour souligner les besoins de « capital humain », de « croissance », et de « compétitivité ». Il est donc urgent d’exercer une « rupture épistémologique » notamment dans les sciences économiques orthodoxes, afin de ne pas laisser ces débats s’engluer dans des catégories sémantiques archaïques et néanmoins naturalisées. Quels rôles sont appelés à jouer les acteurs institutionnels habituels du système français de formation continue?

7. Conclusion: le repositionnement de l’État en garant de la fiabilité des diplômes dans un marché de la formation continue désintermédié... et un rôle encore à définir pour les OPCA

« Chacun disposera d’une information complète sur les résultats concrets de chaque formation, de chaque accompagnement (retour à l’emploi, impact sur la trajectoire salariale...) car tous les organismes seront obligés de se soumettre à une labellisation et d’afficher leurs performances: plus personne ne s’engagera dans une formation sans savoir à quoi elle mène ni quelle est sa qualité. Le système sera transparent. » (Volet « Emploi, chômage et sécurités professionnelles » ⁽⁴¹⁾ du programme de *En Marche !*, parti politique du président Macron, majoritaire à l’Assemblée Nationale).

A la mi-novembre 2017, le gouvernement d’Édouard Philippe a remis aux organisations syndicales et patronales un document d’orientation de la réforme de la formation professionnelle, dans l’objectif de proposer un nouvel Accord National Interprofessionnel pour janvier/février

⁽⁴⁰⁾ B. GAZIER ET AL., *Refonder Le Système de Protection Sociale. Pour Une Nouvelle Génération de Droits Sociaux*. Paris: Presses de Sciences Po - Collection “Nouveaux débats.”, 2014.

⁽⁴¹⁾ Voir le site *En Marche* <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/emploi-ch%C3%B4mage-securites-professionnelles>.

2018. Le périmètre des négociations est d'ores et déjà déterminé, largement inspiré par des chercheurs influents dans l'entourage du gouvernement. Une proposition très discutée dans les revues et réseaux spécialisés est de transférer la gestion des cotisations des organismes paritaires vers la sécurité sociale: cela traduirait un approfondissement de la logique amorcée avec le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels qui centralise d'ores et déjà 10 % des fonds de la formation continue et les redistribue selon des priorités sociales définies nationalement.

« Ces recettes pourraient être collectées par les URSSAF, à travers la déclaration sociale nominative (DSN) afin d'être déversées dans le Compte Epargne Formation. Individualisées et défiscalisées (exonérées de toutes charges sociales et fiscales), elles seraient la propriété du titulaire (au sens patrimonial du terme). Elles seraient donc conservées tout au long de la vie active (tel un dépôt bancaire), déduction faite des virements effectués électroniquement pour acheter des prestations de sécurisation des parcours professionnels. Gérées par la Caisse des Dépôts qui garantirait le capital, ces recettes produiraient des intérêts. Au moment de la liquidation des droits à la retraite, et s'il n'a pas été utilisé avant, se patrimoine serait perdu par son titulaire, réinvesti et mutualisé au bénéfice des actifs»⁽⁴²⁾.

Vu de l'extérieur, le fait qu'un gouvernement que d'aucuns qualifient de « néo libéral » défende une gestion par les caisses nationales de sécurité sociale peut sembler surprenant. En effet, cela constitue une forme de réaffirmation politique de la légitimité des assurances publiques, dans un contexte de privatisation rampante de l'ensemble de l'édifice de sécurité sociale. Il contraste d'ailleurs avec le scénario de suppression pure et simple des organismes paritaires que préconisait le nouveau ministre français de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, alors qu'il était candidat à la primaire du parti « Les Républicains » (conservateurs)⁽⁴³⁾. Cette proposition faisait écho à la Fédéra-

⁽⁴²⁾ B. MARTINOT, E. SAUVAT, *Un capital emploi formation pour tous*, Paris: Institut Montaigne, 2017, 57-58.

⁽⁴³⁾ Voir l'article par B. D'ALGUERRE, *Bruno Le Maire projette de rénover la formation sans les partenaires sociaux*, *Actualité de la formation*, <http://www.actualite-de-la-formation.fr/le-quotidien-de-la-formation/articles-2016/bruno-le-maire-projet-de-renover-la-formation-sans-les-partenaires-sociaux.html?>, consulté le 27 novembre 2017.

tion de la Formation Professionnelle, qui milite depuis plusieurs années pour une désintermédiation du marché de la formation continue ⁽⁴⁴⁾.

Toutefois, cette approche semble moins paradoxale si l'on prend en compte d'autres points.

D'une part, le taux de cotisation est gelé depuis plusieurs années, et a même fondu pour plusieurs segments de la force de travail ⁽⁴⁵⁾, au profit de la fiscalisation de la protection sociale (Contribution Sociale Généralisée, etc.). D'ailleurs, l'une des difficultés majeures à laquelle pourrait se heurter cet agenda est le fait que les recettes ne sont pas sécurisées juridiquement, dans un contexte de très forte pressions sur les cotisations salariales accusées d'alourdir le « coût du travail ». Le gouvernement devra donc opérer des choix potentiellement contre intuitifs. Du point de vue des frais de gestion, la sécurité sociale semble être bien plus efficace que les assurances privées bien sûr (celles-ci déploient notamment d'importants efforts financiers pour le marketing, la publicité, etc.), mais aussi que les organismes collecteurs. D'autre part, du point de vue de la gouvernance, la sécurité sociale constitue un compromis entre l'État et les « partenaires sociaux » car ces derniers gardent un droit de regard sur ces volumes financiers importants. Lorsque le précédent gouvernement avait tenté d'étatiser l'assurance chômage, il s'était heurté à une coalition interclasse entre organisations patronales et syndicales. Enfin et surtout, ce scénario s'inscrit dans la dynamique générale d'individualisation du rapport salarial, qui s'exprime de façon caricaturale dans la création annoncée d'une « appli » pour smartphones permettant de construire son projet de formation en quelques clics (et surtout, seule). Cette focalisation du gouvernement sur des gadgets techniques a été largement raillée, notamment car elle s'inscrit dans un discours plus généralement enchanté sur le modèle économique des « starts-up ».

Cette proposition a toutes les chances de s'imposer car le gouvernement dispose d'une large majorité à l'assemblée nationale, à la faveur de l'effondrement du système partisan français (le Parti Socialiste et les

⁽⁴⁴⁾ Voir l'article *Une réforme de la formation professionnelle à haut risque?*, *Management de la formation*, <https://www.managementdelaformation.fr/reforme-formation-professionnelle/2017/09/22/reforme-formation-professionnelle-haut-risque/>, consulté le 27 novembre 2017.

⁽⁴⁵⁾ Voir l'article par C. JAKSE, *Vous avez dit « Baisser les charges »?*, *Le Monde Diplomatique*, <https://www.monde-diplomatique.fr/2012/11/JAKSE/48338>, consulté le 27 novembre 2017.

Républicains, piliers historiques du duopole partisan de la cinquième république, ayant littéralement implosé en une myriade de petites formations politiques) et la prétention à dépasser le clivage « gauche/droite » (bien que le premier ministre et la plupart des ministères d'État, dont l'économie, ont été confiés à des cadres du parti « les Républicains »). D'autre part, les principales réformes prévues dans le programme présidentiel ont jusqu'ici été menées très rapidement et respectent assez fidèlement la philosophie générale ayant été annoncée, comme en témoigne la facilitation des licenciements ⁽⁴⁶⁾ (via la sécurisation des employeurs que représente le plafonnement des indemnités prud'hommales) ou la suppression de l'impôt sur la fortune et plusieurs biens de luxe ⁽⁴⁷⁾.

Dalla portabilità datoriale alla portabilità salariale? Il futuro incerto dei versamenti contributivi a favore della formazione continua alla vigilia di una nuova riforma – Riassunto. *Perché i contributi per la formazione continua sono principalmente usati per obiettivi produttivistici (crescita, profitto, etc.), mentre le politiche pubbliche incoraggiano la transizione ecologica? Partendo dal caso degli enti bilaterali francesi (gli "OPCA"), questo articolo propone un'analisi delle principali tendenze istituzionali che trasformano la parte di retribuzione dei lavoratori socializzata per la formazione in investimento nel "capitale umano". L'articolo valuta a seguire le potenzialità del "conto personale di attività" e le principali sfide ancora aperte.*

From company to salary transferability? The uncertain future of training contributions on the eve of a new reform (Article in French) – Summary. *Why are training taxes so concentrated on productivist objectives (growth, profit, etc.), while public policies officially encourage ecological transitions? Building on the case of french bilateral training institutions ("OPCA"), the paper explores some major institutional trends transforming socialized wage for adult education into investments in "human capital". It assesses the opportunities offered by the new "activity personal account" and salient challenges to address.*

⁽⁴⁶⁾ Sur son site, la Confédération Générale du Travail considère que les ordonnances de l'été 2017 constituent une version amplifiée (« XXL ») de la Loi Travail portée par la Ministre du Travail du précédent gouvernement, Madame Myriam el-Khomri. Voir « Loi Travail XXL », <http://cgt.fr/-Loi-Travail-XXL-.html>, consulté le 27 novembre 2017.

⁽⁴⁷⁾ T. PIKETTY, *La suppression de l'ISF: une faute historique*, *LeMonde.fr*, http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/10/07/thomas-piketty-la-suppression-de-l-isf-une-faute-historique_5197673_3232.html, consulté le 27 novembre 2017.

PROFESSIONALITÀ

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo
Professionalità (versione cartacea)

Direzione, Redazione e Amministrazione:

Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - Sito Internet: www.edizionistudium.it - POSTE ITALIANE S.P.A. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n.46) art. 1, comma 1 LOM/BS/02954 - Edizioni Studium (Roma) - Ufficio marketing: Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - email: professionalita@edizionistudium.it - Ufficio Abbonamenti: Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

Abbonamenti:

rivista cartacea:

annuale (6 numeri) € 50,00
biennale (12 numeri) € 80,00

rivista digitale:

annuale (6 numeri) € 33,00
biennale (12 numeri) € 53,00

Per info.:

Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

È possibile versare la quota di abbonamento sul conto corrente postale n. 834010 intestato a **Edizioni Studium Srl**, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma oppure facendo un bonifico bancario a Banco di Brescia, Fil. 6 di Roma, IBAN: IT30N0311103234000000001041 o a Banco Posta IT07P0760103200000000834010 intestati entrambi a Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma (indicare nella causale il riferimento cliente e il codice).