

Ar2



Giuseppa Damiri

**La gestione dei fondi interprofessionali  
per la formazione continua**





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)

[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXIX

Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)

[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2761-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2019

# Indice

- 7 *Prefazione*
- 9 **Capitolo I**  
*La gestione dei fondi interprofessionali per la formazione continua*  
1.1. Premessa, 9 – 1.2. Il quadro normativo della formazione continua in Italia prima della nascita dei fondi interprofessionali, 12.
- 19 **Capitolo II**  
*Ratio e disciplina dei fondi interprofessionali*  
2.1. Problematiche inerenti la forma giuridica prescelta per la loro costituzione, 24.
- 31 **Capitolo III**  
*L'avvio dei fondi interprofessionali e l'art. 12 del d.lgs. n. 276 del 2003*
- 37 **Capitolo IV**  
*Il finanziamento dei fondi interprofessionali e la natura giuridica del contributo*
- 41 **Capitolo V**  
*La gestione dei fondi interprofessionali e le disfunzioni del sistema*
- 49 **Capitolo VI**  
*I fondi interprofessionali per la formazione continua nell'attuale sistema di welfare*  
6.1. Confluenza dei fondi interprofessionali nei fondi bilaterali di solidarietà della riforma Fornero., 55 – 6.2. Recesso dal fondo interprofessionale, 59.
- 65 **Capitolo VII**  
*La ridefinizione di norme e regolamenti impattanti sulla operatività dei fondi interprofessionali*

- 69    **Capitolo VIII**  
*Le ultime novità sulla disciplina dei fondi interprofessionali previste dal d.lgs 14 settembre 2015, n. 150, attuativo del c.d. Jobs Act*
- 8.1. L'opportunità di un controllo sulla gestione dei fondi interprofessionali da parte della Corte dei Conti., 71.
- 77    **Capitolo IX**  
*L'ANPAL e le nuove linee guida sulla gestione dei fondi interprofessionali*
- 83    *Conclusioni*
- 89    *Bibliografia*

## Prefazione

Il saggio di Giuseppa Damiri rappresenta un contributo convincente alla riflessione sui fondi interprofessionali, come espressione dell'autonomia collettiva, nei quali, nonostante gli interventi del legislatore — numerosi ed invasivi — si può ancora cogliere l'idea ispiratrice iniziale, volta a tutelare la professionalità e l'occupazione dei lavoratori. Iniziale premessa del discorso è che i fondi, nati dalla volontà di soggetti privati (le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori), hanno assunto, nel più recente periodo, su investitura del legislatore, funzioni pubblicistiche, costituendo vincoli anche nei confronti di soggetti non iscritti alle associazioni stipulanti.

L'attenzione dell'autrice si è concentrata sui fondi per la formazione continua, esaminandone lo sviluppo dalle origini fino alle evoluzioni più recenti. La selezione dei materiali e delle fonti segue l'articolazione dei diversi aspetti problematici della tematica: la forma giuridica, il finanziamento, la comparazione con gli altri fondi di diversa vocazione, la disciplina della gestione, le novelle legislative che hanno condotto alla “pubblicizzazione” della materia, le problematiche aperte, con particolare riguardo all'intervento della Corte dei Conti in funzione di controllo sulla gestione dei fondi.

La formazione continua, nelle intenzioni delle parti sociali, è funzionale al mantenimento ed alla promozione dell'occupazione, ed alla progressione professionale dei lavoratori. La sua realizzazione, dunque, dipende dalla definizione di un compromesso, non sempre di facile soluzione, tra la individuazione delle esigenze produttive, le legittime aspirazioni di valorizzazione della professionalità e le aspettative di mantenimento e di promozione dell'occupazione dei dipendenti. L'interesse alla formazione continua è, peraltro, anche un obiettivo di politica economica, quindi, di emancipazione e sviluppo funzionale della collettività.

Si avverte nell'indagine condotta dalla Damiri la preoccupazione di una eccessiva ingerenza della norma legale sulla libera organizzazione dei fondi, i quali sembrano sempre più impegnati a ritrovare la via dell'autonomia, in un contesto normativo caratterizzato dall'intervento di fonti autoritative anche di tipo secondario.

Non indulge, tuttavia, l'autrice nel rimpiangere la libertà negoziale piena dei fondi di prima costituzione. Confida, con sereno sguardo all'esperienza sindacale, nella capacità delle parti sociali di individuare nelle prassi informali

delle relazioni industriali, e nelle clausole del contratto collettivo, le ragioni di un indirizzo partecipativo degli obiettivi di formazione sui quali il potere del legislatore continua ad essere limitato.



## La gestione dei fondi interprofessionali per la formazione continua

### 1.1. Premessa

La Carta Costituzionale inserisce nell'ambito delle previsioni relative ai rapporti economico-sociali una norma (art. 35) che affida alla Repubblica il compito di «curare la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori», attribuendo, poi, alle Regioni la competenza ad attuarlo (art. 117). L'impegno per la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori rappresenta un vero e proprio obbligo sociale per consentire a tutti il raggiungimento dei più alti livelli professionali<sup>1</sup>.

Dalla lettura dell'art. 35 Cost. emerge chiaramente il carattere democratico-sociale della nostra Costituzione, in esso, infatti, il costituente ha cercato di dare una risposta positiva ai problemi relativi alla "questione sociale" per cui il lavoro non deve solo promuovere lo sviluppo della società, ma soprattutto favorire la realizzazione dell'individuo all'interno di essa, sancendo obiettivi di uguaglianza formale e sostanziale, sia per aspetti essenziali della condizione operaia individuale, sia attinenti alla partecipazione sociale e politica dei lavoratori come classe<sup>2</sup>. Con la norma in esame la Carta Costituzionale si è allineata ad altre Costituzioni moderne che ritengono politicamente opportuno menzionare espressamente la formazione professionale tra gli strumenti di garanzia dell'interesse dei lavoratori alla continuità dell'occupazione, intesa come continuità della professione<sup>3</sup>: garanzia diversa da quelle tradizionali, strutturalmente connesse all'esistenza di un rapporto di lavoro e che trovano la loro fonte in disposizioni contrattuali o legislative<sup>4</sup> e forse, anche più elastica, in quanto non necessariamente legata a scadenze e luoghi fissi, ma non per questo meno operante e rivolta allo stesso obiettivo

1. V. M. NAPOLI, *Regione, formazione professionale e rapporto di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1975, I, p. 732.

2. Cfr., T. TREU, *Rapporti economici*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. BRANCA, Bologna 1979, pp. 4 e ss.

3. Cfr., M. NAPOLI, *Rapporti economici*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. BRANCA, Bologna 1979, p. 20.

4. V. P.A. VARESI, *Azione sindacale e tutela nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova*, in *DRI*, 2004, 02, p. 226.

finale. Ciò nonostante, rispetto alle altre Costituzioni, l'art. 35 della nostra Carta Costituzionale presenta una peculiarità, esso non enuncia semplicemente il principio della libertà di scelta della sede in cui conseguire la formazione professionale o della parità di accesso come prevede, ad esempio, la Costituzione francese<sup>5</sup>, ma obbliga la Repubblica a predisporre le misure specifiche perché i lavoratori possano, di fatto, conseguire i più alti livelli di vita professionale. Anche se formazione ed elevazione professionale possono essere oggetto di interventi diversi, certo è che la norma pone un binomio inscindibile, in quanto vi è elevazione professionale nel fatto stesso della formazione, ma questa è anche uno strumento per raggiungere la prima<sup>6</sup>.

L'oggetto della previsione normativa è, quindi, particolarmente denso di significato e giustamente la dottrina che specificamente si è occupata di essa colloca il disposto tra le norme generatrici di obblighi sociali<sup>7</sup>, come specificazione del più ampio principio consacrato nell'art. 1 della Cost., il quale esprime l'accoglimento di una concezione generale della vita secondo la quale deve vedersi nel lavoro la più efficace affermazione della personalità sociale dell'uomo, il mezzo attraverso il quale ciascuno riesce ad esprimere la potenza creativa in lui racchiusa e soddisfare il proprio debito verso la società, partecipando all'opera costitutiva della collettività in cui vive; ed, ancora, del disposto dell'art. 4 della Cost., il quale sancendo accanto al diritto al lavoro il dovere corrispondente riafferma concretamente il valore giuridico del principio enunciato nell'art. 1 Cost., sembrando altrimenti contraddittorio che lo Stato, mentre si proclama fondato sul lavoro, si disinteressa poi dell'effettivo contributo dei cittadini all'attività lavorativa su cui si basa<sup>8</sup>. L'art. 35, tuttavia, non nasce nel vuoto normativo perché sin dal sorgere dello Stato unitario, la formazione tecnico-professionale è stata oggetto di specifica cura ed iniziativa sia da parte dei pubblici poteri sia da parte della contrattazione collettiva corporativa, l'innovazione della norma, in verità, attiene alla formulazione prescelta dai costituenti che contiene in sé un marcato cambiamento d'ottica sia per quanto riguarda il profilo dei beneficiari che quello dei destinatari della stessa. Infatti, i beneficiari della norma non sono soltanto i fanciulli e gli adolescenti ma i lavoratori, con il che si legittima e si esige un intervento a favore di tutte le classi di età, rompendo il nesso strumentale tra formazione professionale e primo avviamento al lavoro. In secondo luogo, si ritiene necessario affidare il compito

5. V. *Preambolo Cost. Francese* 27 ottobre 1946: «La nazione garantisce al fanciullo e all'adolescente parità di accesso all'istruzione, alla formazione professionale e alla cultura».

6. Cfr., M. NAPOLI, *Rapporti economici*, op. cit., p. 20.

7. V. M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1949-50, pp. 4 e ss.

8. Cfr., C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, I, p. 152.

della cura della formazione professionale dei lavoratori non già allo Stato come apparato centralizzato di governo, ma alla Repubblica, in considerazione dell'art. 117 della Cost. che attribuisce alle regioni a statuto ordinario la competenza nella materia "istruzione professionale e artigiana" e dell'art. 11 della Cost., secondo il quale la Repubblica può raggiungere le finalità poste dalla Carta Costituzionale con l'adesione ad organismi sovranazionali<sup>9</sup>. Leggendo attentamente la norma, poi, non può non colpire il profilo teleologico della stessa, ovvero il fine di riconoscere alla formazione un ruolo di primo piano nel processo di risanamento dei deficit protettivi del welfare, in quanto essa, consentendo al lavoratore di conservare il posto attraverso la sua disponibilità e capacità di aggiornare periodicamente le sue conoscenze ed il suo know how e di sviluppare una versatilità multipla<sup>10</sup>, bene si presta a qualificarsi come uno dei mezzi più efficaci per combattere il grave fenomeno della disoccupazione sotto un duplice aspetto: come rimedio preventivo alla disoccupazione, fornendo le professionalità richieste dalle imprese e, come rimedio concretantesi in azione successiva alla disoccupazione stessa, accrescendo la capacità dei soggetti di cogliere le opportunità occupazionali esistenti<sup>11</sup>. È palese, dunque, la logica perseguita dall'art. 35 della Cost., ovvero assegnare alla formazione, nelle sue diverse tipologie (formazione di base, permanente e continua), un ruolo chiave all'interno del sistema previdenziale, quale strumento mediante il quale può trovare invero il programma di giustizia sociale che risulta dal combinato disposto degli artt. 3, co. 2 e 38 della Costituzione al fine di assicurare a tutti l'effettività dei diritti di libertà<sup>12</sup>, riservando, invece, alla pluralità dei soggetti pubblici e privati destinatari di essa, la concreta determinazione delle modalità della sua realizzazione, in una direzione di maggiore coerenza con i meccanismi che presiedono alle economie di mercato e che trovano oggi anche nella nostra Costituzione la loro legittimazione<sup>13</sup>. Del resto, la giustizia perseguita dallo Stato sociale non può essere ridotta al suo significato distributivo poiché essa dovrebbe essere riferita anche alle condizioni istituzionali necessarie ad esercitare e sviluppare sia le capacità individuali, sia la comunicazione e la cooperazione collettive<sup>14</sup>. Oltre la soglia dei bisogni primari, quindi, «lo Stato deve ripiegare su modi di intervento indiretto che predispongano le strutture istituzionali e le condizioni normative di razionalità di processi di

9. V. M. NAPOLI, *Rapporti economici*, op. cit., pp. 21-22.

10. Cfr., B. VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al Pacchetto Treu*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1998, n. 1, p. 6.

11. Cfr., C. ULISSE, *Addestramento professionale*, in *Enciclopedia*, 1958, I, p. 1.

12. Cfr., G. PROIA, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive*, in *ADL*, 2006, fasc. 2, p. 471.

13. Cfr., B. VENEZIANI, op. cit., p. 6.

14. Cfr., L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg.dir.Lav.*, 2000, pp. 12-13.

autoregolamentazione collettiva, utilizzandoli come fattori di integrazione della previdenza sociale nell'economia di mercato»<sup>15</sup>, in modo tale che, oltre quella soglia, «l'autonomia sociale abbia il primato sull'eteronomia statale ai fini della costruzione di un nuovo sistema di welfare che combini espressamente coesione sociale e competitività economica»<sup>16</sup>.

## 1.2. Il quadro normativo della formazione continua in Italia prima della nascita dei fondi interprofessionali

La prima applicazione della direttiva contenuta nell'art. 35, co. 2, Cost. si è avuta con la legge 29 aprile 1949 n. 264, la quale, all'interno degli interventi tendenti a contribuire alla lotta contro la disoccupazione, conteneva un apposito titolo dedicato all'addestramento professionale degli apprendisti artigiani, dei lavoratori in soprannumero e dei disoccupati<sup>17</sup>. I beneficiari delle iniziative formative erano soprattutto i lavoratori adulti espulsi dal processo produttivo a seguito della riconversione dell'apparato produttivo, infatti, i corsi per disoccupati erano rivolti all'addestramento, alla qualificazione, al perfezionamento e alla rieducazione professionale dei lavoratori che, a causa dello stato di disoccupazione, avessero bisogno di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le loro capacità tecniche, adattandole alle necessità dell'efficienza produttiva e alle esigenze del mercato interno<sup>18</sup>. Merito della legge è l'aver posto un'accentuata coloritura della formazione professionale come strumento per il raggiungimento del diritto al lavoro costituzionalmente protetto ed aver evidenziato l'importanza di una disciplina organica dell'addestramento professionale per un Paese, come il nostro, caratterizzato da una forte pressione di forze di lavoro in cerca di prima occupazione o disoccupate<sup>19</sup>. Collocate, dunque, nel contesto storico che le ha generate, le disposizioni della l. n. 264 del 1949 permettevano di intravedere negli interventi in materia di formazione professionale uno degli strumenti di politica sociale tendenti ad attutire gli effetti più vistosamente dannosi della disoccupazione di massa e, contemporaneamente, ad agevolare la riconversione dell'apparato produttivo del Paese. Essi, infatti, si inserivano all'interno di un sistema normativo che, da una parte, trovava i suoi presupposti nell'istituzione della Cassa integrazione guadagni, nella fine del

15. V. sul punto G. PROIA, *I fondi interprofessionali*, op. cit., p. 473.

16. V. ancora L. MENGONI, op. ult. cit., p. 14.

17. Cfr., M. NAPOLI, *Rapporti economici*, op. cit., p. 23.

18. Osserva giustamente D'EUFEMIA, in *Nuovo Tratt. Dir. Lav.*, II, p. 10, che la legge «era dettata dall'esigenza del momento di realizzare anzitutto il recupero professionale dei disoccupati prodotti dalla guerra».

19. Cfr., C. ULISSE, op. cit., p. 1.

blocco dei licenziamenti e nella disciplina del collocamento inteso come funzione pubblica di controllo sull'offerta di lavoro<sup>20</sup>; dall'altra, invece, un sistema che, con un insieme scoordinato di iniziative e venuta meno qualsiasi capacità programmatica da parte dei ministeri, aveva ingenerato un totale distacco tra l'istruzione professionale e le strutture produttive. Il sistema formativo appariva, quindi, caratterizzato dall'enorme spreco delle risorse, dall'incapacità sostanziale a fornire un corretto flusso della manodopera nei settori di maggiore necessità e, lungi, anche, dal seguire le indicazioni provenienti dalla CEE sull'importanza di uno stretto rapporto tra educazione generale e formazione professionale in un contesto di formazione continua, non poteva di certo costituire uno dei fondamentali strumenti d'impulso dell'economia<sup>21</sup>.

L'occasione per porre ordine all'interno di un sistema così farraginoso poteva essere rappresentata dall'intervento legislativo imposto dall'urgenza di trasferire alle Regioni le funzioni di loro specifica competenza, in ossequio al disposto dell'art. 117 Cost., ma il d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 10 si è ben guardato dal tentare di riordinare sul serio la materia, limitandosi a prevedere il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni in modo sommario e del tutto disorganico<sup>22</sup>. Successivamente, tale processo di trasferimento è stato completato con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e con l'emanazione della legge quadro nazionale sulla formazione professionale, ove è stata posta una definizione ampia di "formazione professionale" tale da costituire una significativa puntualizzazione della previsione costituzionale. Infatti, la legge quadro del 21 dicembre 1978 n. 845 si è fatta carico di fornire, all'art. 1, una definizione di formazione professionale come complesso delle «iniziative, costituenti un servizio di interesse pubblico inteso ad assicurare un sistema di interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente»<sup>23</sup>. Essa aveva stabilito la competenza delle Regioni in materia di organizzazione ed attuazione di iniziative formative dirette alla qualificazione e specializzazione di chi una volta assolto l'obbligo scolastico non avesse mai lavorato e di chi avesse bisogno di ac-

20. V. M. NAPOLI, *Regione, formazione*, op. cit., pp. 732-733.

21. Cfr., C. SMURAGLIA, *Crisi economica e tutela del lavoro. Interventi delle regioni e azione sindacale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1976, I, pp. 210-211.

22. Sui problemi del trasferimento delle funzioni Cfr., Bassanini-Onida, «Note sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative svolte dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale in materia di addestramento professionale», in *Problemi di diritto regionale*, Milano 1971, II, p. 120.

23. V. M. T. SAFFIOTTI, *I Fondi interprofessionali per la formazione continua fra Stato, Regioni e normativa comunitaria*, in *Dir. Lav.*, 2005, parte I, p. 283.

quisire specifiche competenze professionali e fosse in possesso del diploma di scuola media superiore. Si ipotizzava anche una formazione aggiuntiva rispetto al sostrato professionale già acquisito, con la possibilità di corsi di «aggiornamento e perfezionamento dei lavoratori già occupati»<sup>24</sup>, specificando che a tal fine le Regioni potevano anche ricorrere a convenzioni con imprese e loro consorzi. Peraltro, la medesima legge aveva istituito un Fondo di rotazione finalizzato all'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo Regionale Europeo per i progetti realizzati a mente della stessa legge quadro. Tale Fondo attraeva i due terzi delle entrate derivanti dall'aumento contributivo dello 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo che la legge quadro aveva disposto intervenendo sull'art. 12 della l. n. 160 del 1975 in materia di contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria<sup>25</sup>. La potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale, anche continua, è stata ribadita dalla riforma costituzionale del 2001: la nuova formulazione dell'art. 117, co. 3 e 4 Cost. prevede infatti una competenza residuale esclusiva. E, tuttavia, nella seconda metà del secolo scorso le iniziative regionali si sono concentrate principalmente sulla formazione iniziale dei giovani, trascurando la possibilità di sostenere le iniziative formative delle imprese a favore dei propri lavoratori. Sono state, invece, le risorse del Fondo sociale europeo che, sin dall'inizio degli anni Settanta, hanno rappresentato il sostegno finanziario principale per gli investimenti in formazione continua delle imprese italiane. Previsto dall'art. 127 del trattato istitutivo della CEE, il Fondo è stato più volte riformato allo scopo di definire i rispettivi settori d'intervento, tenuto conto dell'evoluzione del mercato del lavoro e al fine di garantire una maggiore concentrazione degli interventi sui problemi più assillanti a livello della Comunità, segnatamente nelle regioni contraddistinte da uno squilibrio particolarmente grave e prolungato dell'occupazione. L'intervento del Fondo è stato a favore di persone appartenenti alla popolazione attiva e destinate, dopo la partecipazione alle iniziative ammesse al beneficio, a trovare un'occupazione autonoma o subordinata<sup>26</sup>.

Il sistema, però, evolve in maniera significativa sul finire degli anni Novanta, quando grazie alla l. n. 236 del 1993 si passa da un sistema di formazione fortemente dipendente dai finanziamenti del Fondo sociale europeo ad un sistema nuovo.

Con tale legge vengono messe a disposizione delle imprese e dei lavoratori risorse per l'elaborazione di progetti formativi non cofinanziate dal Fondo

24. V. art. 8, lett. e) ed f) della l. n. 845 del 1978.

25. Cfr., M. CORTI, *I fondi interprofessionali per la formazione continua. Il caso del Fond. E.R. (Fondo interprofessionale per la formazione continua negli enti religiosi)*, in [www.olir.it](http://www.olir.it), p. 4.

26. V. M. NAPOLI, *Rapporti economici*, op. cit., p. 41.

sociale europeo, avviando una nuova frontiera in materia di formazione sia da un punto di vista socio-politico sia da un punto di vista economico<sup>27</sup>. È l'art. 9 della suddetta legge a prevedere, per la prima volta, che possano definirsi “attività di formazione professionale continua” quelle rivolte a soggetti adulti occupati, alle quali il lavoratore può partecipare sia per autonoma scelta, sia perché predisposte dalle aziende al fine di adeguarne o di elevarne le professionalità coerentemente con l'innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo<sup>28</sup>. Fu creato, infatti, uno stabile canale nazionale di sostegno finanziario alle iniziative di formazione continua: si tratta della quota di un terzo del Fondo per la formazione professionale ex art. 9, co. 5, della l. n. 236 del 1993, alimentato principalmente mediante l'aumento dello 0,30% del contributo obbligatorio posto a carico dei datori di lavoro, iscritti nell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ex art. 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, ad ulteriore conferma del perdurante nesso esistente fra formazione e disoccupazione.

La nuova prospettiva proposta dalla l. n. 236 del 1993 muoveva in verità dal bisogno di superare l'impostazione della legge quadro sulla formazione professionale del 1978, prevalentemente indirizzata a valorizzare la formazione di base, e dalla consapevolezza di dover fronteggiare tutte le sfide provenienti dal mercato del lavoro sempre più caratterizzato dalla frammentazione delle professionalità e dall'esigenza di aggiornamento e creazione di nuove figure professionali rispondenti alla richiesta di flessibilità anche tecnologica scaturente dall'apparato produttivo<sup>29</sup>, incentivando la crescita di un modello sociale equilibrato e di una capacità competitiva adeguata al nuovo contesto europeo ed internazionale<sup>30</sup>. La materia della formazione professionale e dei soggetti ad essa interessati è stata ulteriormente arricchita dall'intervento della l. n. 196 del 1997<sup>31</sup> recante norme per la promozione dell'occupazione e, di conseguenza, necessariamente avvertita sui temi della formazione. Dalla formulazione dell'art. 17 di tale legge, il c.d. “Pacchetto Treu”, emergeva chiaramente la volontà del legislatore di coinvolgere più direttamente le parti sociali nella gestione e nel finanziamento della formazione continua, prevedendo la destinazione progressiva delle risorse del Fondo per la formazione professionale agli interventi di natura formativa effettuati nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati fra le parti sociali con riferimento a tre diverse categorie di lavoratori: quelli

27. V. *Fondi interprofessionali. Ruolo ed evoluzione. Studio progettuale per l'implementazione delle Linee guida per la formazione*, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), pp. 38–39.

28. V. P. TIRABOSCHI, *Fondi interprofessionali 2008*, in *DDP Comm.*, 2008, p. 1.

29. Cfr., B. VENEZIANI, *op. cit.*, p. 8.

30. V. P. TIRABOSCHI, *Fondi op. cit.*, p. 2.

31. V. legge 24 giugno 1997, n. 196 *Norme in materia di promozione dell'occupazione*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 154 del 4 luglio 1997 – Supplemento ordinario n. 136.

occupati in azienda, quelli posti in mobilità e quelli privi di occupazione<sup>32</sup>. Tale norma prefigurava la creazione di uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle parti sociali.

I risultati degli interventi realizzati con il Fondo sociale europeo e con il sistema di formazione continua affermatosi con la l. n. 236 del 1993 e consolidatosi con la l. n. 196 del 1997 hanno evidenziato come lo sviluppo della via italiana alla formazione continua sia stato caratterizzato da una mancanza di vere e proprie *policy* in risposta alle esigenze e ai bisogni espressi dalle imprese e dai lavoratori<sup>33</sup>. Se un limite può rinvenirsi nella politica del lavoro degli anni '90, quella che prende le mosse dall'accordo di concertazione del 1993 e prosegue poi con gli accordi del 1996 e 1998, è proprio nell'adozione immediata di misure di flessibilità a fronte di impegni sul versante della politica attiva del lavoro a lungo disattesi<sup>34</sup>. Solo grazie alle sollecitazioni provenienti dalla Comunità Europea, che aveva analizzato i mutamenti economici in atto sin dal Libro Bianco della Commissione presieduta da Jacques Delors e, successivamente, con il Consiglio europeo di Essen del 1994 e l'avvio della strategia di Lussemburgo sull'occupazione del 1997, le parti sociali ed il Ministero del Lavoro hanno cominciato ad attivarsi verso una prima traduzione concreta della concertazione avviata in materia di politiche formative, sostenendo che la garanzia principale dell'occupazione del domani non è più il posto di lavoro e neppure l'attività svolta, ma "l'impiegabilità" e che le *Chances* d'impiego, basandosi su competenze e professionalità capaci di rinnovarsi nel tempo, sono in grado di aumentare la capacità del singolo di utilizzare le occasioni d'impiego che si presentano nel mercato<sup>35</sup>.

In tutti i più importanti accordi di concertazione degli anni '90, infatti, sotto la pressione delle parti sociali, si riscontrano impegni governativi volti alla creazione e al consolidamento di un sistema nazionale di sostegno alla formazione continua<sup>36</sup>, il Protocollo 31 luglio 1992<sup>37</sup>; il Protocollo 23 luglio 1993<sup>38</sup>; l'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996<sup>39</sup> ed il Patto di Natale

32. Cfr., M.T. SAFFIOTI, *op. cit.*, p. 284.

33. Cfr., A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning. Stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in DRI, 2004, fasc.1, p. 8.

34. V. P.A. VARESI, *op. cit.*, p. 226.

35. V. M. CORTI, *op. cit.*, p. 2.

36. Cfr., M. CORTI, *op. cit.*, p. 2.

37. V. Protocollo 31 luglio 1992, il cd. Protocollo Amato, con il quale il Governo si impegna a realizzare un servizio di formazione permanente.

38. V. Protocollo 23 luglio 1993, il Protocollo Ciampi-Giugni, con il quale il Governo promette di avviare la formazione continua, in particolare tramite l'attivazione di un apposito canale di finanziamento.

39. V. Protocollo 24 settembre 1996 tra Governo e Parti sociali – Accordo per il lavoro.



del 22 dicembre 1998<sup>40</sup>. Tuttavia, una vera svolta nell'opera di edificazione di un sistema di formazione continua in Italia si è avuta con la nascita dei Fondi interprofessionali. L'art. 118, della l. n. 388 del 2000 ha disposto che, al fine di promuovere la formazione continua possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura e del terziario, fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua. Tali fondi sono abilitati a finanziare piani formativi aziendali o territoriali o anche individuali, che siano stati preventivamente concordati fra le parti sociali, e sono finanziati con le risorse derivanti dal contributo integrativo previsto dalla legge quadro n. 845 del 1978 all'art. 25<sup>41</sup>.

40. V. Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998 tra Governo, imprese e sindacati, con il quale il Governo si impegna ad incentivare il ruolo della contrattazione collettiva in materia di formazione continua, a potenziare il sostegno finanziario, in particolare tramite la creazione di un fondo interprofessionale, nonché a varare un provvedimento legislativo sui congedi formativi.

41. Cfr., M.T. SAFFIOTI, *op. cit.*, p. 284.



## *Ratio* e disciplina dei fondi interprofessionali

La l. n. 388 del 2000<sup>1</sup>, con l'art. 118, dà il via alla costituzione dei fondi interprofessionali, sulla base di quanto già previsto dal punto d) dell'art. 17 del Pacchetto Treu, che prospettava la confluenza delle risorse del fondo per la formazione professionale ex art. 9, co. 5, l. n. 236 del 1993, ai fondi bilaterali interprofessionali per la formazione continua, destinati a gestire tutte le iniziative di formazione continua nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali, concordati tra le parti sociali<sup>2</sup>. Tale articolo, nel testo novellato dall'art. 48 della legge Finanziaria per l'anno 2003<sup>3</sup>, prevede, infatti, 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 sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, maggiormente rappresentative. L'indicazione dei settori interessati non preclude tuttavia la possibilità di istituire fondi per altri settori sulla base di un accordo fra le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori. Una disciplina specifica è dettata per i fondi interprofessionali destinati a finanziare piani formativi per i dirigenti che potranno costituirsi sia mediante accordi ad *hoc* stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative, sia quali sezioni all'interno dei fondi interprofessionali già avviati<sup>4</sup>.

Lo scopo dei fondi interprofessionali è quello esplicitato dalla legge stessa ed è costituito dalla convergenza di tre obiettivi distinti, ma, tra loro complementari: «promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua», «garantire la competitività delle imprese» e «assicurare l'occupabilità dei lavora-

1. V. l. n. 388 del 23 dicembre 2000, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*, art. 118, *Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo*.

2. Cfr., D. GAROFALO, *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *DRI*, 2006, 04, p. 1087.

3. V. l. n. 289 del 27 dicembre 2002, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)* in *GU*, n. 305 del 31 dicembre 2002 – Supplemento ordinario n. 240.

4. V. art. 118, co. 1, l. n. 388 del 2000, già cit.

tori»<sup>5</sup>. Si tratta di obiettivi che mirano a realizzare interessi di natura diversa: sociale, quello di promuovere e finanziare la qualificazione e la riqualificazione professionale dei lavoratori per sostenere l'incremento occupazionale ed economico, quello di incoraggiare la competitività delle imprese<sup>6</sup>.

La disciplina legale dei fondi interprofessionali per la formazione continua trova, quindi, la sua *ratio* in alcuni principi che connotano l'evoluzione della nostra Costituzione. Anzitutto, è possibile ravvisarvi il modello del conferimento a soggetti privati, nello specifico a formazioni sociali qualificate, di funzioni aventi rilevanza pubblica; questo modello è utilizzato proprio quando tra l'interesse perseguito dal privato e quello pubblico vi è una connessione che consente di ritenere che la più efficace soddisfazione del primo è garanzia di realizzazione del secondo<sup>7</sup>. Si pensi, ad es., ad organismi di natura certamente privatistica, quali i patronati<sup>8</sup> che, pur agendo per la soddisfazione diretta ed immediata di un interesse privato, ovvero assistendo e tutelando i singoli beneficiari nella realizzazione delle prestazioni previdenziali richieste assicurano anche una funzione d'interesse pubblico<sup>9</sup>. È evidente, allora, che in considerazione di ciò non sono ammesse «preclusioni assolute circa la possibilità che servizi di rilevanza pubblica, per i beni e gli interessi coinvolti, possano svolgersi non solo con gestione pubblica diretta ma ad opera di attori privati con una partecipazione pubblica indiretta, cioè con regolazioni e controlli più o meno stringenti»<sup>10</sup>. In secondo luogo, la scelta compiuta dal legislatore in ordine ai fondi interprofessionali trova fondamento anche nel fatto che la formazione continua, essendo destinata ad operare nei confronti dei lavoratori occupati, richiede necessariamente, perché possa svilupparsi, la regolamentazione contrattuale dei suoi presupposti e delle sue condizioni ad opera delle fonti collettive che, di norma, regolano il rapporto di lavoro<sup>11</sup>. Di qui, allora, l'importanza del ruolo e del coinvolgimento delle stesse parti sindacali nella costituzione e nella gestione dei fondi interprofessionali<sup>12</sup>.

Ciascun fondo ha carattere nazionale ma può avere articolazioni regionali o territoriali e deve essere costituito nelle 2 forme alternative previste

5. V. sul punto G. PROIA, *I Fondi interprofessionali*, op. cit., p. 471.

6. V. Circolare INPS n. 36 del 18 novembre 2003.

7. V. G. PROIA, *I Fondi interprofessionali*, op. cit., p. 471.

8. Cfr., legge 27 marzo 1980, n. 112 *relativa agli istituti di patronato e di assistenza sociale*, in GU, n. 94 del 4 aprile 1980.

9. V. art. 1, legge 30 marzo 2001 n. 152 *Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*, che li definisce: «Persone giuridiche private che svolgono un servizio di pubblica utilità».

10. Cfr., T. TREU, *Riforma o destrutturazione del welfare*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2002, p. 554.

11. Art. 6, legge 8 marzo 2003, n. 53 *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, in G.O., del 13 marzo 2000, n. 60.

12. Cfr., in tal senso G. PROIA, *I Fondi interprofessionali*, op. cit., p. 474.