

14



QUADERNI UNSiC

**L'evoluzione della legislazione italiana in materia
di formazione professionale continua**

Giuseppe Mosa

QUADERNI



L'evoluzione della legislazione italiana in materia di formazione professionale continua

Giuseppe Mosa*

*Avvocato - Consulente di imprese, organizzazioni sindacali ed enti pubblici

Indice

1. A mo' di prefazione	3
2. Il ruolo della formazione continua nella carta costituzionale. Cenni alla riforma del titolo v (rinvio).....	5
3. La formazione professionale nella legge quadro del 1978.....	7
4. La nascita del sistema nazionale di formazione continua: gli anni novanta e la legge 19 luglio 1993, n. 236	10
5. La legge 24 giugno 1997, n. 196: la formazione come strumento propulsivo di promozione dell'occupazione.....	21
6. L'esperienza del "patto di natale" nell'art. 118 della legge finanziaria	24
7. La riforma del titolo v della costituzione del 2001: riflessi in materia di formazione professionale	26
8. L'accordo del 12 febbraio del 2009 e le "linee guida per la formazione professionale nel 2010"	29
9. Il sistema della formazione continua alla luce del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (c.d. jobs act).....	34

1. A mo' di prefazione

L'evoluzione del quadro normativo italiano riguardante la formazione continua può essere indicata metaforicamente come un percorso tortuoso, difficile e complesso, fatto sì di ostacoli, ma anche di mete raggiunte.

Quello che ha caratterizzato, ma che tutt'ora caratterizza, seppur con nuovi significati questo lungo percorso (non ancora concluso), è stata ed è senza dubbio la consapevolezza del valore strategico dello sviluppo culturale, ma soprattutto professionale, del cittadino lavoratore.

In un mondo del lavoro fortemente globalizzato in continuo e rapido cambiamento, ciò che si attesta è la necessità di acquisire sempre nuove competenze al fine di rimanere competitivi dal punto di vista occupazionale.

Il legislatore, allora, facendo proprie esigenze individuali e aziendali, ha cercato progressivamente di realizzare un sistema di formazione continua con la partecipazione dei vari attori sociali.

Il presente lavoro è il frutto della ricerca condotta in seno a Fondolavoro e si prefigge non solo di trattare un argomento, quello della formazione continua scarsamente oggetto di analisi, ma soprattutto di riordinare la letteratura riguardante i Fondi Paritetici Interprofessionali, quale strumento strategico di cui i lavoratori e le imprese dispongono a livello nazionale, per sottolineare il loro valore strutturale ed operativo.

Il mio più sentito ringraziamento va al Presidente di Fondolavoro, Dott. Domenico Mamone e al Direttore di Fondolavoro, Dott. Carlo Parrinello, che, nell'individuare le linee di indagine per questo nuovo anno, hanno riservato un posizionamento

strategico alla formazione continua quale strumento fondamentale di intervento per il Sistema Produttivo Territoriale (SPT) e per l'intero mercato del lavoro, più in generale.

2. Il ruolo della formazione continua nella carta costituzionale. Cenni alla riforma del titolo v (rinvio)

I riferimenti legislativi fondamentali, per quanto attiene alla regolamentazione della formazione continua si rinvengono nella Costituzione Repubblicana, equamente collocati tra i principi fondamentali (art. 3), nel Titolo III dedicato ai "Rapporti economici" e nel titolo V che declina l'organizzazione e promozione della formazione nell'ambito degli Enti territoriali. La Repubblica, rispettivamente negli articoli 3, 35 e 117, attribuisce alla formazione il ruolo di strumento per "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"; si impegna a curare la "formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori"¹ e attribuisce alle Regioni competenza in materia di formazione professionale.

Queste ultime, prendendo atto delle competenze legislative e amministrative loro attribuite dalla legge costituzionale n. 3/2001 che ha riformato il Titolo V della Costituzione, si sono dimostrate attive nel recepire il dettato costituzionale, esercitando i poteri loro affidati tramite l'emanazione di atti normativi dedicati alla costruzione di sistemi regionali del lavoro e di istruzione e formazione, "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" (art.

¹ L'articolo definitivo deriva dalla unificazione dei seguenti articoli redatti dalla sottocommissione nel corso dei lavori preparatori: l'art. 30 "*La Repubblica provvede con le sue leggi alla tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Promuove e favorisce gli accordi internazionali per affermare e regolare i diritti del lavoro.*" e l'art. 41-bis presentato dall'onorevole Moro ed altri "*La Repubblica promuove la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.*" Al termine di un intenso dibattito che si svolse, in particolare, nelle sedute dell'8 e del 13 maggio 1947, venne discusso ed approvato il testo definitivo che ha dato origine all'attuale art. 35 della Costituzione Repubblicana.

117, comma 1, Cost.), dei principi fondamentali della legislazione nazionale e "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", cosiddetti LEP (art. 117, comma II, lett. m Cost.). In particolare, il modello di governance, delineato nel nuovo Titolo V, ha previsto che il settore dell'istruzione, a fronte di una competenza concorrente regionale, che comunque fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sia attribuito alla potestà legislativa statale per tre ordini di interventi: norme generali, livelli essenziali delle prestazioni e principi fondamentali; mentre, il settore dell'istruzione e della formazione professionale è stato rimesso alla competenza piena delle Regioni, salva la determinazione statale - oltre che di eventuali norme generali in materia (*ad es. per il riconoscimento nazionale dei titoli*) - dei livelli essenziali delle prestazioni, accentuando così i caratteri della regionalizzazione di un sistema che, già nel passato, aveva conosciuto un forte radicamento territoriale, anche se a carattere prevalentemente extrascolastico.

3. La formazione professionale nella legge quadro del 1978

Il primo intervento legislativo a favore della formazione professionale è la Legge 21 dicembre 1978, n. 845, meglio nota come "Legge-quadro in materia di formazione professionale", la quale suggerisce un'impronta rispetto a ciò che sarà l'evoluzione normativa di interesse.

A seguito del decentramento realizzato nel 1972 inizia a diffondersi la consapevolezza che alle Regioni si dovesse riconoscere un ruolo centrale nel panorama della formazione professionale, alla quale veniva affidato il compito sia di recuperare i giovani, che decidevano di abbandonare la scuola o che non conseguivano neppure la terza media, sia di rendere più stabile il biennio di formazione professionale.

Si pensava che essa avrebbe dato, in primo luogo, accesso al mondo del lavoro e che, una volta acquisita una veste professionale, alla persona sarebbe stata data la possibilità di aggiornarsi o ristrutturarsi a seconda delle esigenze e situazioni. Tali considerazioni, supportate dall'intensa crisi economica e dalla conseguente necessità di riconversione dell'apparato produttivo propria degli anni Settanta, determinarono l'emergere nel Paese di un consistente dibattito, che portò all'elaborazione e all'approvazione della Legge quadro del 1978: la necessità di una riforma del settore venne recepita da tutte le rappresentanze del Paese, tanto che si decise di sospendere i lavori parlamentari e di dare vita ad una Commissione Interpartitica, con la partecipazione di esperti. Specificatamente, prendendo a riferimento il testo della norma, essa ribadisce, con richiamo alla Costituzione, che lo Stato ha il compito di *"rendere effettivo il diritto al lavoro e alla sua libera scelta e di favorire la*

crescita della personalità dei lavoratori attraverso l'acquisizione di una cultura professionale" (art. 1).

Come accennato in precedenza, la legge esprime una fondamentale consapevolezza, maturata in quel periodo, ovvero il fatto che alla formazione professionale spettava il ruolo di strumento di politica attiva del lavoro, strumento che *"si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica e (che) tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico"* (art. 1).

Viene, inoltre, sottolineato con forza l'aspetto continuativo della formazione, ed in tal caso di quella professionale, la quale non deve essere intesa in modo superficiale come un momento antecedente l'entrata nel mondo del lavoro, quanto piuttosto come occasione volta *"alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori in un quadro (appunto) di formazione permanente"* (art. 2).

Disposizioni salienti sono anche quelle esplicitate negli articoli successivi, che si preoccupano: di regolare al meglio i confini fra le competenze di stato e regione, conferendo, con ulteriore cenno alla Costituzione, potestà legislativa alle Regioni riguardo l'orientamento e la formazione professionale (artt. 3 e 4); di impartire disposizioni generali sull'organizzazione delle attività e sulla loro tipologia (art.5 e art. 8); di regolare i diritti degli studenti; di definire gli ambiti della formazione, coordinando quella (di base) statale, quella regionale e quella autonoma del sistema delle imprese, dando spazio anche a convenzioni tra privati.

Non solo, attraverso l'articolo 25, che risulta così di primaria importanza, si sancisce la creazione del Fondo di Rotazione, finanziato con i due terzi delle maggiori entrate derivante dall'aliquota dello 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo

contributivo.

Il nuovo Fondo viene istituito successivamente alla soppressione del Fondo addestramento professionale lavoratori (art. 23) e rappresenta la possibilità di accedere al Fondo Sociale Europeo, in quanto stabilisce chiaramente quale sia la fonte di cofinanziamento dei progetti formativi.

Nonostante l'innovativo spirito della legge, essa non riuscì a raggiungere i risultati sperati, forse anche a causa della molta attenzione che all'inizio degli anni Ottanta lo Stato dovette riporre nel rinnovo del contratto dei metalmeccanici e nella gestione dei riflessi della cosiddetta "*marcia dei quarantamila quadri FIAT*" tenutasi a Torino.

Il dialogo fra periferia e centro è venuto a mancare, così come i successivi provvedimenti che avrebbero dovuto realizzare azioni condivise con il coinvolgimento dell'intero territorio.

La maggiore esperienza negativa si è registrata soprattutto nelle regioni del Sud, le quali non riuscirono a comprendere quanto la formazione professionale avrebbe fatto per l'occupazione dei giovani e la riconversione degli adulti.

4. La nascita del sistema nazionale di formazione continua: gli anni novanta e la legge 19 luglio 1993, n. 236

Per ciò che attiene all'insieme delle norme, tutt'ora vigenti, che concorrono a disciplinare la materia della formazione continua, esse, nonostante traggano alcuni principi chiave nella Legge quadro in materia di Formazione Professionale, sono state ratificate a partire dal 1993.

Ora, data la complessità del quadro normativo italiano, alcuni autori hanno cercato di individuare un filo conduttore, che potesse fare chiarezza rispetto alla molteplicità e varietà di interventi realizzati nel corso del tempo.

Tra gli altri, risulta interessante il contributo dato da Varesi, per cui la legislazione in materia a partire dagli anni Novanta potrebbe essere ricondotta a tre principali filoni, che si intrecciano ed operano in parallelo².

Il primo fa riferimento ai finanziamenti da parte della pubblica amministrazione per interventi di formazione continua, derivanti specificatamente dal Fondo sociale europeo e dalle risorse messe a disposizione tramite uno specifico intervento normativo (art.9 della legge n. 236/1993).

Il secondo vede venir meno il ruolo della pubblica amministrazione e demanda il finanziamento delle attività di formazione continua a fondi gestiti congiuntamente dalle Parti

² Cfr. P.A. VARESI, I contratti di lavoro con finalità formative, Franco Angeli, 2001, pp. 1336. Il saggio, che oggi può essere consultato tramite la Banca dati "Studi scientifici" della piattaforma web fareapprendistato.it curata dai ricercatori di ADAPT, realizza una panoramica completa dell'alternanza formativa e della formazione professionale in Italia alla data della sua pubblicazione, pochi anni dopo l'emanazione della Legge quadro in materia di formazione professionale (legge n. 845 del 1978), nel tentativo di ricomporre a unità i tanti frammenti normativi che regolavano l'incontro tra formazione e lavoro. Un incontro che, come segnalato in apertura dell'articolo, può avere almeno tre declinazioni, a seconda del tempo in cui si svolge e della finalità per cui si realizza.

sociali, che, istituiti nell'ambito della Legge finanziaria del 2001, prendono il nome di Fondi paritetici interprofessionali nazionali.

Il terzo filone riguarda, invece, il riconoscimento ai lavoratori, dipendenti da datori di lavoro pubblici e privati, del diritto di congedi per la formazione, disciplinati nell'ambito del provvedimento n. 53/2000.

Da un'analisi più approfondita, quest'ultimo, attuando una sorta di completamento rispetto a quanto già disposto dalla normativa vigente, sembra svilupparsi in modo autonomo rispetto agli altri due.

Nello specifico, la Legge 8 marzo 2000, n. 53, icasticamente rubricata "*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*", racchiude negli articoli 5 e 6 indicazioni importanti, poiché riconosce il diritto ai lavoratori ad una formazione continua, indipendentemente dal fatto che questa rientri in piani aziendali.

Viene data la possibilità a ciascun lavoratore di chiedere congedi per partecipare ad attività di formazione, qualora queste vengano considerate indispensabili per la propria crescita culturale e professionale.

Di conseguenza, la norma non riguarda soltanto la formazione continua, ma si estende all'educazione permanente.

A ben vedere, disposizioni simili a quelle contenute nell'articolo 5 si ritrovano già nello Statuto dei lavoratori, per cui all'articolo 10 si attribuisce ai lavoratori inseriti in percorsi di studio il diritto "*a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami*" e il mancato obbligo a svolgere prestazioni di lavoro straordinario o durante i riposi settimanali.

In aggiunta a quanto stabilito dallo Statuto, il suddetto articolo riconosce al lavoratore, che abbia almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la medesima azienda o

amministrazione, il diritto ad usufruire di congedi non retribuiti volti a: completare la scuola dell'obbligo; conseguire il titolo di studio di secondo grado, il diploma universitario o di laurea; partecipare ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro.

La concessione del congedo può essere temporaneamente negata dall'azienda per comprovate necessità produttive e/o organizzative; inoltre, la sospensione del rapporto per tali congedi non potrà superare il periodo, frazionato o continuativo, di undici mesi nell'arco dell'intera vita lavorativa.

Non solo, il lavoratore potrà in questo caso anche usufruire di specifiche agevolazioni sul piano previdenziale, scegliendo o di riscattare i periodi di congedo formativo ovvero a versare i relativi contributi (ovviamente calcolati secondo i criteri indicati per la prosecuzione volontaria) o di prolungare il rapporto di lavoro di un periodo pari alla durata dei congedi utilizzati, anche in deroga alle disposizioni concernenti l'età di pensionamento obbligatoria.

Come emerge dall'articolo 5, occorre che l'ordinamento conferisca una particolare attenzione all'interesse del lavoratore a migliorare la propria cultura e professionalità anche non in relazione alle scelte aziendali.

Ciò trova sostegno nel fatto che il suo soddisfacimento corrisponde ad un interesse della collettività sulla base del dettato costituzionale; di conseguenza, al datore di lavoro viene chiesto di concorrervi, dando la possibilità al lavoratore di assentarsi per partecipare ad attività formative e pur facendosi carico degli eventuali effetti negativi dei congedi sull'organizzazione del lavoro.

Per ciò che riguarda, invece, l'articolo 6, esso disciplina i congedi per la formazione continua e ribadisce la responsabilità di Stato, Regioni e enti locali nel garantire un'offerta formativa idonea alle

esigenze del territorio.

Quest'ultima deve coincidere con percorsi personalizzati, che vengano certificati e riconosciuti come crediti formativi sia a livello nazionale sia a livello europeo.

La volontà di partecipare a percorsi di formazione continua può essere espressa non solo dal lavoratore, ma anche specificatamente dall'azienda, attraverso piani formativi aziendali o territoriali in accordo con le Parti sociali. Inoltre, le modalità, con cui i lavoratori possono beneficiare dei congedi, dipendono dalla contrattazione collettiva.

Ciononostante, al di là degli autorevoli contributi sul tema della formazione continua presenti in letteratura, nel corrente lavoro l'evoluzione normativa verrà trattata e contestualizzata prevalentemente nel suo sviluppo cronologico.

Come precedentemente accennato, è soltanto nel corso degli anni Novanta che in Italia vengono determinate linee di azione decisive per la creazione di un sistema di formazione professionale rivolta agli occupati.

Molta parte in tal senso deve essere riconosciuta alla programmazione del Fondo sociale europeo riferita all'annualità 1994-1999, che tramite l'Obiettivo 4, volto a favorire l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione, ha dato impulso ad una fase particolarmente fruttuosa; infatti, tra gli altri paesi europei, l'Italia ha accolto con prontezza le opportunità offerte dalla programmazione del FSE, conferendole valore nell'ambito di strategie concertate. Indipendentemente dal contributo comunitario, il sistema della formazione continua nel nostro Paese, fino al 1994, ha da sempre visto la presenza di un'offerta formativa privata molto diffusa.

Le imprese predisponivano per i dipendenti sia piani formativi ad hoc sia percorsi di apprendimento o affiancamento, che talvolta

non venivano considerati come formazione da parte della medesima azienda. Solamente a partire dagli anni Novanta, allora, si sono realizzate le condizioni per la creazione di strumenti atti a cofinanziare con risorse pubbliche gli interventi formativi.

Si inizia ad attestare la presenza di un'offerta formativa pubblica e, soprattutto, di un sistema della formazione continua caratterizzato dalla forza delle Parti sociali nel contrattare tanto il finanziamento quanto la gestione della formazione; le norme, in materia di formazione continua varate dal 1993 in poi, si andranno ad inserire in un momento forte della politica concertata. In quel periodo, infatti, si registra una ripresa del confronto triangolare, a causa del mutato panorama economico. Ciò che preoccupa, rispetto al decennio precedente, e che grava sul contesto politico ed economico italiano sono sicuramente fattori quali: il risanamento del bilancio statale ed il controllo dell'inflazione, vincoli ineludibili per rispettare i parametri di Maastricht; la disoccupazione dilagante, a livello statale; il controllo dei costi di fronte ad una sempre maggiore competizione internazionale; la garanzia della cooperazione della forza lavoro, a livello imprenditoriale, esigenza questa che rilancia l'importante ruolo di mediatore dei sindacati, capaci di realizzare politiche consensuali di moderazione salariale. Il cambiamento economico comporta, di conseguenza, modificazioni negli interessi dei diversi attori delle relazioni industriali - Stato, imprese e sindacati- rendendo cruciale la trattazione di tipiche materie oggetto della concertazione triangolare, ossia le politiche dei redditi, il *welfare* e l'occupazione. Dal punto di vista economico, il nuovo contesto, necessitando di maggiore stabilità e prevedibilità degli esiti, suggerisce che questi risultati possono ottenersi più agevolmente solo mediante politiche definite con un consenso a

livello nazionale.

Non solo, anche in relazione alla formazione professionale, il mutato panorama contribuisce a diffondere l'idea che essa abbia, nei processi di sviluppo industriale e del lavoro, un peso sempre più rilevante.

La formazione, intesa come processo continuo, diviene uno strumento strategico sia per generare nuova occupazione sia per difenderla adeguatamente attraverso l'acquisizione di competenze professionali all'altezza delle esigenze del mercato.

Alla legge n. 236/1993 fanno da sfondo gli accordi tra le Parti sociali del 1993, che hanno rappresentato le premesse dell'esperienza di sostegno effettivo allo sviluppo di un sistema di formazione continua in Italia. Conclusi tra gennaio e luglio, sono espressione della volontà delle Parti sociali di realizzare sia nuove politiche del lavoro, che prendano in considerazione l'intero ciclo di vita dell'individuo, sia un intimo legame tra gli strumenti atti a gestire le eccedenze e l'orientamento, la formazione professionale e il collocamento. Il sindacato, consapevole del proprio ruolo, si pone a sostegno di iniziative che migliorino le capacità professionali del lavoratore e conferiscano forza al suo potere contrattuale sul mercato del lavoro.

Le intese bilaterali di gennaio, febbraio e maggio danno luogo ad accordi che prevedono l'istituzione e il rafforzamento degli organi per la programmazione e lo sviluppo di attività formative; le parti sociali, in tal senso, mostrano per la prima volta l'interesse ad operare congiuntamente e direttamente riguardo alle tematiche della formazione e alle politiche attive del lavoro, definendo in maniera precisa il proprio ruolo rispetto ai soggetti di governo.

A luglio, infine, si realizza l'accordo fra Organizzazioni sindacali, la Confindustria e il Governo, che affrontando uno dei temi

salienti delle relazioni industriali, ossia la negoziazione dei diritti generali dei lavoratori, assegna alla formazione alcuni importanti compiti. È però nel protocollo, sottoscritto il 23 luglio, che si affronta in concreto la questione del riordino del sistema formativo, e in modo prioritario il tema della formazione continua, per cui si suggerisce, tra gli interventi, la revisione della legge n. 845/1978 in materia di formazione professionale e la destinazione ad essa delle risorse finanziarie derivanti dal prelievo dello 0,30% a carico delle imprese.

Ciò che è necessario sottolineare è il fatto che le parti ritengono essenziale dare avvio alla formazione continua, considerata ora elemento indispensabile alla modernizzazione, alla riqualificazione del sistema formativo ed alla competitività sui mercati. Frutto del suddetto scenario, dal punto di vista normativo, è la Legge n. 236/1993, intitolata "*Interventi urgentia sostegno dell'occupazione*", attraverso cui vengono introdotti alcuni importanti elementi atti allo sviluppo di un sistema nazionale organico di formazione continua.

Nonostante sia stata concepita per gestire fenomeni di crisi e di ristrutturazione in corso e di grave entità, con essa lo Stato riconosce per la prima volta il fondamentale contributo che le imprese danno alla collettività quando operano in modo attivo nei confronti dei propri dipendenti. Essa sancisce in maniera forte, al di là di quanto previsto dai piani cofinanziati dal Fondo sociale europeo, l'inizio del finanziamento di interventi formativi per lavoratori occupati in posizione di lavoro dipendente o appartenenti a specifiche categorie.

Peculiarmente l'articolo 9, ossia Interventi di formazione professionale, riconosce alle Regioni e Province autonome l'opportunità di stipulare convenzioni con organismi paritetici, istituiti sulla base di accordi tra le Parti sociali così da analizzare situazioni occupazionali locali e fabbisogni formativi (comma 1).

Il comma 2 dello stesso articolo dispone che il Ministero del Lavoro, d'intesa con le Commissioni regionali per l'Impiego, abbia il compito di finanziare interventi di counseling e di orientamento rivolti ai lavoratori e, specialmente, a quelli inseriti in processi di mobilità, anche in ambito comunitario.

I commi 3 e 3 bis risultano significativi poiché, rendendo concrete le indicazioni presenti nella Costituzione e riguardanti il diritto alla formazione del cittadino ed in particolare del lavoratore, rappresentano il luogo giuridico su cui attestare l'avvio di interventi formativi rivolti a determinate categorie di lavoratori occupati, oltre che a specifiche fasce di popolazione.

Nello specifico, le tipologie di intervento formativo per cui è previsto il finanziamento e i rispettivi destinatari sono:

- a) interventi di formazione continua, di aggiornamento o riqualificazione per operatori della formazione professionale;
- b) interventi di formazione continua a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale;
- c) interventi di riqualificazione o aggiornamento professionale per dipendenti di aziende che contribuiscano in misura non inferiore al 20% del costo delle attività;
- d) interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità. L'articolo 9 della suddetta legge, tramite il comma 5, ha disposto, sul piano finanziario, l'istituzione di un Fondo unico per la formazione professionale, in cui confluiscono:

- le risorse del Fondo di rotazione, creato dall'articolo 25 della Legge n. 845/1978, attraverso il versamento dello 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo;
- le risorse destinate a progetti formativi avviati in casi

di rilevanti squilibri locali tra domanda e offerta di lavoro, secondo l'articolo 26 della Legge n. 845/1978; i fondi destinati ai centri privati di formazione professionale, previsti dalla Legge n. 48/1987;

- le risorse relative al Fondo per la mobilità della manodopera, istituito dall'articolo 26 della Legge n.675/1977.

Tale disposizione si rivela decisiva in quanto consente di operare su più fronti, dando unità all'insieme di norme che regolano i flussi finanziari, snellendo le procedure di erogazione delle risorse e rafforzando la concertazione tra Stato, Regioni e Partecipazioni sociali ai fini della definizione dei criteri di utilizzo dei finanziamenti.

Ciononostante, la suddetta legge, ad eccezione di quanto previsto dal comma 7, non precisando le modalità attraverso cui programmare e realizzare gli interventi, ha impedito per lungo tempo di realizzare le potenzialità previste dai commi 3 e 3 bis.

Solo alla fine del 1995 il Ministero del lavoro, sollecitato dalle pressioni sindacali, deciderà di intraprendere l'iter di definizione dei provvedimenti d'attuazione, che stanzieranno con cadenza pressoché annuale risorse per il finanziamento di varie tipologie di intervento.

Sono proprio le parti sociali, che rappresentano sia le grandi sia le piccole imprese e l'artigianato, oltre a CGIL, CISL e UIL, a dare avvio al lungo processo di elaborazione della prima circolare attuativa dell'articolo 9 della legge n. 236/1993, ossia la circolare n. 174/1996 (Disposizioni per la gestione dei fondi relativi all'articolo 9 della legge n. 236/93 per interventi di formazione continua). Come detto precedentemente, la storia della creazione del sistema di formazione continua in Italia è stata segnata dai vari accordi che in quegli anni sono stati siglati tra Governo e

Parti sociali; anche in questo caso, ad intervenire sulla preparazione della circolare, è stato il cosiddetto Patto per il lavoro.

L'accordo tripartito del 24 settembre 1996 rappresenta un'importante novità sul piano normativo, finalizzata all'attivazione di un piano straordinario per l'accrescimento dei livelli occupazionali. In tal senso, il Governo si impegna nella promozione d' interventi organici con lo scopo di rendere, non solo efficace, ma altresì efficiente, il sistema d'istruzione e di formazione.

Queste misure mirano sostanzialmente sia ad innalzare il livello di scolarità sia di assicurare continuità d'accesso alla formazione per tutto l'arco della vita. Per promuovere lo sviluppo della formazione continua, l'accordo stabilisce tra le altre prescrizioni, la necessità *"di destinare alla formazione continua, gradualmente, ma integralmente, il contributo dello 0,30%"* con la partecipazione delle Parti sociali.

L'accordo del 1996 costituisce *"un capitolo fondamentale per il nuovo sistema di formazione, in quanto individua nella formazione continua la nuova prospettiva strategica, riconoscendo anche un diritto del cittadino alla qualificazione ed all'arricchimento della propria personalità"*. Concludendo, dopo oltre tre anni dall'approvazione della stessa legge, il lungo e complicato processo di sviluppo in Italia di un sistema di formazione continua, la Circolare n. 174/1996 chiama il Ministero del lavoro, in accordo con le Regioni, ad essere parte attiva nel sostegno di tale sistema, valorizzando il dialogo e i rapporti fra le Parti sociali.

In sintesi, occorre sottolineare, come la circolare abbia dato avvio ad una nuova stagione del sistema di formazione, mettendo a disposizione delle imprese e dei lavoratori risorse per la progettazione e la realizzazione della formazione

professionale continua non cofinanziate dal Fondo sociale europeo.

5. La legge 24 giugno 1997, n. 196: la formazione come strumento propulsivo di promozione dell'occupazione

Successivamente a risentire di quanto stabilito negli accordi tra Governo e Parti sociali del luglio 1993 e del settembre 1996, è la Legge n. 136, emanata il 24 giugno del 1997, dal titolo Norme in materia di promozione dell'occupazione³. Maggiormente nota come Pacchetto Treu, essa ha rappresentato dal punto di vista legislativo una norma di ampio respiro introducendo il lavoro interinale e considerevoli novità per fattispecie contrattuali già esistenti.

Con l'istituzione del lavoro interinale, la norma si occupa anche della formazione continua dei lavoratori inquadrati con tale tipologia contrattuale; infatti, l'articolo 5 è dedicato alla costituzione di un apposito fondo, finanziato attraverso il contributo del 5 per cento della retribuzione.

Tuttavia, l'articolo principe della legge, che conferma l'importanza attribuita dall'accordo per il lavoro del 1996 alla formazione continua, intesa come nuova prospettiva strategica della formazione, è il numero 17, intitolato Riordino della formazione professionale.

³ Con la «legge Treu» si è cercato per la prima volta in Italia, in modo pragmatico e certamente sperimentale, di spezzare quella ipocrisia tutta italiana e tutta intellettuale di affermare a gran voce diritti sulla carta senza però poi minimamente farsi carico di verificare cosa davvero succede nel mercato del lavoro e nei luoghi produttivi. Quando la riforma venne approvata il tasso di occupazione italiano era di poco superiore al 50 per cento (solo una persona su due, in età di lavoro, aveva insomma un lavoro regolare), con una grande penalizzazione per i giovani e le donne e per la popolazione residente nel Mezzogiorno e con comode scorciatoie nella gestione di esuberi e crisi aziendali che ancora oggi gravano, con le politiche dei sussidi passivi e dei prepensionamenti, sulla tenuta del nostro sistema di welfare pubblico. Vero anche che la legge rappresentava solo un tassello di un più ampio progetto di riforma, noto come «Statuto dei lavori», che non ha mai preso forma e che ha portato in nostro Paese a intervenire con decisione sul versante delle flessibilità senza però ancora costruire una trama adeguata di tutele sul mercato del lavoro a **partire dal nodo irrisolto delle politiche attive del lavoro**.

La lettera a) dell'articolo afferma chiaramente la necessità di valorizzare *"la formazione professionale quale strumento per migliorare la qualità dell'offerta di lavoro, elevare le capacità competitive del sistema produttivo, in particolare con riferimento alle medie e piccole imprese e alle imprese artigiane e incrementare l'occupazione, attraverso attività di formazione professionale caratterizzate da moduli flessibili, adeguati alle diverse realtà produttive locali, nonché di promozione e aggiornamento professionale degli imprenditori, dei lavoratori autonomi, dei soci di cooperative, secondo modalità adeguate alle loro rispettive specifiche esigenze"*.

A questo scopo, inoltre, l'articolo 17 si pone l'obiettivo di riordinare la formazione professionale, incidendo in due direzioni.

Anzitutto, si stabilisce che le risorse relative al comma 5 della precedente Legge n. 236/1993, ossia quelle del Fondo unico per la formazione professionale, fossero destinate progressivamente agli interventi di formazione dei lavoratori *"nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le Parti sociali, con specifico riferimento alla formazione dei lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, di lavoratori collocati in mobilità e di lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è finalizzata all'assunzione"*.

Si dispone che tali risorse vadano a confluire in uno o più Fondi nazionali, articolati a livello regionale e territoriale, con una configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle Parti sociali. Si fa, inoltre, riferimento al bisogno di definire meccanismi di integrazione con il Fondo di rotazione, inerente alla Legge-quadro in materia di formazione professionale (Legge n. 845/1978).

Secondariamente, si dispone l'elaborazione di misure volte a

favorire sia la formazione e la mobilità interna o esterna al settore degli addetti alla formazione professionale sia la ristrutturazione degli enti di formazione e la trasformazione dei centri in agenzie formative, così da migliorare l'offerta formativa e facilitare l'integrazione dei sistemi.

Ciò che appare molto interessante è il fatto che l'articolo 17 riconosce la necessità di istituire fondi che abbiano natura paritetica, fondi che troveranno peraltro la loro completa formulazione in norme successive.

6. L'esperienza del "patto di natale" nell'art. 118 della legge finanziaria 2001

Sempre a sostegno della tesi, per cui lo sviluppo del sistema di formazione continua nel nostro Paese si sia realizzato anche grazie alle politiche di concertazione, vediamo che a dare impulso a quanto disposto dalla legge del 1997 sarà il **c.d. Patto di Natale**⁴.

Il 22 dicembre 1998 viene siglato un ulteriore importante accordo, intitolato Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, tra Governo e Parti sociali, nell'ambito del quale il Governo si impegna nella costituzione in tempi rapidi *"della Fondazione per la formazione continua, secondo le modalità definite dal Regolamento di attuazione della L.196/97"*, la quale - si precisa - *"sosterrà la realizzazione di interventi di formazione continua, previsti da piani formativi aziendali e territoriali concordati tra le Parti sociali (...)"*.

Parafrasando, quest'ultima fa riferimento alla realizzazione del Fondo interprofessionale per la formazione continua.

Nel dettato della legge, non è chiamato in causa soltanto il Governo, in quanto anche alle Parti sociali si riconoscono prevalentemente due responsabilità: anzitutto, si richiede, che l'istituzione dei Fondi discenda da uno specifico accordo tra le Parti sociali e dal relativo riconoscimento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale; secondariamente, si stabilisce che i finanziamenti dei Fondi siano destinati esclusivamente ai piani

⁴ Il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione», o Patto di Natale, è siglato il 22 dicembre del 1998 dal Governo D'Alema, entrato in carica due mesi prima ed ambisce ad essere la nuova «costituzione» della concertazione. Per maggiori approfondimenti si veda M. CONTARINO, *Il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» del dicembre 1998: verso una nuova politica economica per un «paese normale»?* in M. GILBERT, G. PASQUINO (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2000*, Bologna, 2000, 183 ss.

formativi condivisi fra le Parti sociali costituenti i Fondi stessi. Di conseguenza, con l'esplicito scopo di contribuire alla promozione di un sistema di formazione continua, che fosse qualitativamente migliore ed efficiente, le Parti Sociali si sono impegnate nell'avvio dei Fondi Paritetici interprofessionali.

Sarà però nell'ambito della Legge finanziaria del 2001, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), che verranno istituiti i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua.

Dopo più di due anni dalla sottoscrizione del Patto di Natale, l'articolo 118 della norma n. 388/2000, la cui formulazione è chiaramente il frutto degli accordi tra Governo e Parti sociali del '93, '96 e '98, dà concretamente attuazione alle previsioni dell'art. 17 della legge n. 196/1997, che prevedeva il finanziamento di piani formativi, aziendali e territoriali, per mezzo di uno o più Fondi gestiti da rappresentanti dei lavoratori delle imprese.

A partire dal loro atto di nascita, è bene anticipare, i Fondi paritetici interprofessionali costituiranno un fondamentale e straordinario strumento di sostegno al sistema nazionale della formazione continua.

7. La riforma del titolo v della costituzione del 2001: riflessi in materia di formazione professionale

Con il nuovo millennio l'apparato della formazione continua in Italia, così come il sistema del mercato del lavoro, viene contrassegnato da un processo di riforma dell'ordinamento, a cui hanno dato impulso anche le indicazioni comunitarie veicolate dalla Strategia di Lisbona; lo stesso, inoltre, subisce importanti modificazioni a seguito della crisi economico-finanziaria, che ha colpito il mondo globalizzato a partire dal 2008.

Di conseguenza, con l'avvento del nuovo millennio, si è verificata una rivalutazione delle relazioni ai livelli funzionali ed organizzativi tra le Istituzioni comunitarie, gli Stati membri, le Regioni e gli Enti locali con evidenti riflessi anche sui sistemi di gestione nazionale e territoriale delle politiche attive e passive del lavoro. Infatti, anche alla luce delle gravose conseguenze economiche determinate dalla crisi, Stato e Regioni si sono impegnate nell'attuazione di un apparato sempre più integrato, che fosse in grado di rispondere con prontezza alle nuove sfide e che vedesse la formazione professionale continua come uno strumento per incentivare l'occupazione ed arginare l'esclusione sociale.

Uno dei primi provvedimenti legislativi in tema di formazione professionale ad intervenire negli anni duemila è senza dubbio la riforma costituzionale del 2001, riforma di carattere fondamentale per il nostro Paese.

A partire da quest'ultima, con riferimento alle materie dell'istruzione e della formazione professionale, così come del mercato del lavoro, Stato e Regioni hanno emanato atti normativi con lo scopo di ristrutturare il sistema statale e regionale di ambiti per cui risulta necessaria una competenza

concorrente fra le due istituzioni.

La legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione ha comportato un'effettiva modifica della struttura dell'ordinamento repubblicano, provvedendo a collocare su un piano di parità Stato, Regioni, ed Enti locali e ridisegnando l'ambito delle competenze legislative tra le prime due.

Infatti, tra gli articoli su cui la legge è intervenuta troviamo il numero 117, con cui si è operata la distinzione tra potestà legislativa esclusiva dello Stato e concorrente tra Stato-Regioni, alle quali, mediante una clausola residuale, è stata conferita una competenza legislativa generale in tutti gli ambiti non espressamente riservati alla potestà legislativa statale. Specificatamente, i legislatori regionali, prendendo atto delle competenze legislative ed amministrative loro attribuitegli, hanno iniziato ad emanare tempestivamente provvedimenti dedicati alla costruzione di sistemi regionali del lavoro e di istruzione e formazione.

Con la modifica del titolo V, così come è successo per la formazione in generale, anche il sistema della formazione continua ha risentito del rinnovamento operato, in quanto esso è stato rimesso (ex art. 117, terzo comma) alla competenza piena delle Regioni, fatta salva la determinazione statale, oltre che di eventuali norme generali in materia, dei livelli essenziali delle prestazioni⁵.

⁵ La revisione dell'art. 117 cost. ha mutato il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni in materia di istruzione e formazione professionale. Nello specifico il terzo comma dell'art. 117 cost. attribuisce alla legislazione *concorrente* di Stato e Regioni l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"; il secondo comma dell'art. 117 alla lett. n) riserva allo Stato la competenza legislativa *esclusiva* in materia di "*norme generali sull'istruzione*"; lo stesso comma dell'art. 117 alla lett. m) riserva altresì allo Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*"; infine il terzo comma dell'art. 116 prevede che possano essere attribuite alle Regioni a Statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione

Inoltre, si assiste ad una moltiplicazione sia degli strumenti di sostegno sia dei rispettivi soggetti e centri di programmazione e gestione delle risorse finanziarie.

concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa *esclusiva*, tra cui anche le "*norme generali sull'istruzione*".

8. L'accordo del 12 febbraio del 2009 e le *"linee guida per la formazione professionale nel 2010"*

Nel panorama della formazione continua, come già accennato, uno dei fattori che va ad irrompere l'assetto sinora costituito è l'insorgere della crisi, prima finanziaria, poi economica e da ultimo occupazionale, che colpisce l'Italia (e non solo) a partire dal 2008.

Con essa, ci si rende conto diffusamente della necessità di investire nella formazione, o meglio nelle competenze delle persone, al fine di dare loro uno strumento per affrontare le difficoltà occupazionali.

Rendendo, allora, più urgente il ricorso alla formazione continua, in quanto l'apprendimento di migliori competenze e professionalità rappresenta un'esigenza di prim'ordine nel nuovo scenario, la crisi spinge il Governo ad introdurre uno specifico provvedimento nell'ambito della normativa sugli ammortizzatori sociali.

Attraverso il Decreto-Legge n. 185/2008, che sarà convertito nella Legge n. 2 del 28 gennaio 2009, vengono estesi gli ammortizzatori sociali a categorie di imprese e di lavoratori in precedenza privi di ogni forma di tutela.

Nella norma emerge la consapevolezza del bisogno di un maggiore coinvolgimento da parte del lavoratore, al quale si richiede un più consistente impegno finalizzato al rafforzamento delle proprie competenze. Infatti, oltre a condizionare l'effettiva fruibilità del sostegno al reddito alla disponibilità individuale a partecipare a misure di politica attiva del lavoro, quali orientamento, riqualificazione e formazione, per la prima volta si introduce il principio secondo cui tutti coloro i quali beneficiano di tali forme di sostegno (sia disoccupati sia lavoratori in cassa

integrazione guadagni) siano tenuti anche ad accettare un'offerta di lavoro congrua, pena la perdita del sostegno.

Il cambiamento di prospettiva avviatosi con la legge del 2009 viene formalizzato ancor più con la sottoscrizione dell'accordo del 12 febbraio, denominato "*Interventi a sostegno al reddito ed alle competenze*", tra Governo, Regioni e Province Autonome.

Le intenzioni delle parti vengono esplicitate nel primo punto del documento, in cui si precisa in via prioritaria quanto il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenti una sua riforma né deduzione della funzione, ma "*uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità dell'attuale situazione economica*", ossia la crisi economica internazionale. Con l'accordo vengono stanziati risorse da destinare nel biennio 2009-2010, ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro, con l'auspicio che esse possano "*consentire di affrontare con un adeguato margine la forte domanda di interventi che va crescendo in tutte le aree del paese*".

Si richiede così, in modo tale da garantire una maggiore efficacia, la "*convergenza di un'azione dello Stato e delle Regioni*".

In linea generale, nel corso del nuovo millennio, gli atti normativi ed organizzativi, adottati dal livello centrale regionale e locale, hanno mostrato, come già sostenuto, sia positive iniziative di cooperazione tra istituzioni, quale ad esempio il sopracitato accordo, sia una crescente integrazione tra politiche attive e passive del lavoro, coniugando il sostegno al reddito con il potenziamento del capitale umano.

La crisi ha rappresentato l'occasione per mettere in discussione il modo di fare formazione; infatti, con l'accordo quadro del febbraio 2009 e, successivamente, con l'intesa del 17 febbraio 2010 tra Governo, Regioni e Partiti sociali sulle Linee guida per la formazione, si è aperta una nuova fase di ripensamento della

stessa, orientata ai fabbisogni professionali dei settori e delle imprese, all'occupabilità delle persone e alla loro inclusione sociale.

Nel nuovo scenario sono per lo più le Linee guida a porre al centro della propria politica le competenze, intese come fattore determinante sia per la persona, in vista di un'adeguata crescita occupazionale e di un notevole sviluppo individuale, sia per il sistema produttivo, che richiede forza-lavoro preparata e capace di adattarsi ai cambiamenti.

Con l'intesa siglata nel 2010, che trae origine dall'esperienza positiva di cooperazione inter-istituzionale realizzata nel 2009 per l'elaborazione del Programma di interventi di sostegno al reddito ed alle competenze, i soggetti riconoscono l'esigenza fondamentale di *"individuare tempestivamente alcune fondamentali linee guida per orientare, attraverso una prima sperimentazione nel corso del 2010, l'impiego delle risorse finanziarie per la formazione"* di coloro che si trovano in una situazione di difficoltà occupazionale.

La motivazione viene ravvisata *"nei caratteri discontinui e selettivi della ripresa che potranno indurre un allungamento del periodo di inattività o rendere difficoltosa la transizione verso altra occupazione di molti lavoratori"*.

Nonostante l'intesa nasca dalla necessità immediata di reagire alla crisi economica e di arginare gli effetti negativi, soprattutto verso le fasce più deboli del mercato del lavoro, le linee guida hanno una potenziale valenza prospettica, in quanto investono il sistema della formazione continua nella sua interezza, dandogli un aspetto innovativo e moderno.

Chiaro è, inoltre, il monito che il presente testo contiene: per la crescita economica e l'occupazione occorre investire nella formazione e integrare i sistemi di istruzione, formazione e lavoro.

Proprio a quest'ultimo aspetto si collega la prima iniziativa proposta dalle Linee guida: si raccomanda la predisposizione di periodiche rilevazioni dei fabbisogni di competenze e di figure professionali *"di breve termine, a livello territoriale e settoriale, da integrare con le macro tendenze di lungo periodo, elaborate a livello nazionale e internazionale"*.

Infatti, si ritiene che la programmazione dell'offerta di formazione e di istruzione andrebbe costruita in base alle prospettive di sviluppo dei diversi settori di attività economica, all'evoluzione dei contenuti del lavoro e allo sviluppo di saperie e competenze.

Da ciò emerge l'idea di un collegamento tra il versante professionale e formativo, modellato sulle esigenze che provengono dal mercato del lavoro. Secondariamente, le linee guida pongono attenzione *"sulla necessità di un impiego diffuso del metodo concreto di apprendimento per competenze"*, che comporta la conseguente *"definizione di un sistema nazionale di competenze in grado di garantire ai cittadini la spendibilità delle competenze comunque acquisite"*.

Anche in questo passaggio le indicazioni, frutto dell'intesa tra diversi soggetti istituzionali e no, colgono l'esigenza di un costante allineamento tra la formazione del singolo e la sua potenzialità occupazionale.

Sempre riguardo al tema delle competenze, il quinto punto insiste su un aspetto tecnico, ossia la volontà di sperimentare un sistema di accreditamento regionale di valutatori/certificatori delle competenze, basato su standard nazionali condivisi; di nostro precipuo interesse, è sottolineare che, rispetto alle competenze, le Linee guida propongono una serie di indicazioni, tra le quali, il rilancio del libretto formativo per la registrazione e la messa in trasparenza delle competenze.

Si prevede, infatti, che le competenze acquisite dalla persona in

qualunque contesto, specie in quello lavorativo, vengano registrate sul libretto formativo, introdotto dall'articolo 2 del Decreto Legislativo n. 276/2003 e richiamato dal secondo punto del testo in esame.

9. Il sistema della formazione continua alla luce del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (c.d. jobs act)

Il sistema nazionale della formazione continua e del mercato del lavoro viene profondamente ridisegnato attraverso la Legge delega n. 183 del 10 dicembre 2014, meglio conosciuta come Jobs Act, e dai successivi decreti attuativi⁶.

Specificatamente, è con l'approvazione del decreto legislativo n. 150/2015 che si dà attuazione da parte del Governo alla suddetta legge, contenente la riforma del mercato del lavoro, ma soprattutto le disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.

Pare ovvio, allora, essendo la formazione compresa tra le misure di politica attiva, come il decreto contenga norme destinate ad innovare anche la gestione del sistema nazionale della formazione continua.

In primo luogo, il legislatore attribuisce al Ministero del lavoro, alle Regioni e Province autonome, sulla base delle loro competenze, il ruolo di indirizzo politico da esercitare attraverso l'identificazione di strategie, obiettivi e priorità in materia di politiche attive per il lavoro.

Di conseguenza, con lo scopo di dare vita ad un sistema

⁶ Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e politiche attive, ai sensi dell'art. 1 co. 3 della Legge 10 dicembre 2014, n. 183, contiene disposizioni importanti riguardanti i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (da ora in poi FPI). I FPI sono stati istituiti dalla Legge n. 388/00, sulla scorta di buone prassi già diffuse in altri Paesi europei, con l'obiettivo di potenziare la capacità del sistema italiano di formazione continua di interpretare i fabbisogni formativi dei lavoratori e delle imprese. Costituiti dalle parti sociali maggiormente rappresentative dei vari settori economici, previa autorizzazione del Ministero del lavoro, i FPI gestiscono le risorse derivanti dal contributo obbligatorio di cui all'art. 25 della legge n. 845 del 1978 (lo 0,30% della massa salariale) destinato alla formazione dei lavoratori, redistribuendo le risorse tra le imprese aderenti, sulla base di indirizzi concordati in sedi di confronto bilaterale, attraverso due modalità prevalenti: l'assegnazione diretta di finanziamenti alle aziende che aderiscono, sulla base dei contributi effettivamente versati; la redistribuzione delle risorse mediante avvisi pubblici volti ad indirizzarle verso obiettivi specifici.

nazionale caratterizzato dalla compresenza di soggetti privati e pubblici operanti ai vari livelli centrale, regionale e locale, l'articolo 1 del Decreto Legislativo n. 150/2015 istituisce la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che ha il compito operativo di attuare quelle strategie e quegli obiettivi sotto la direzione dell'ANPAL, ossia l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro.

Alla Rete vengono attribuite finalità di ampio respiro, tra le quali la salvaguardia e la promozione del diritto alla formazione ed elevazione professionale, sancito dall'articolo 35 della Costituzione. Assieme alla Rete, l'ANPAL rappresenta una delle grandi novità previste dal Jobs Act, alla quale, secondo quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 4, dovrà essere affidata (tra le altre) la direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, prima di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Con l'articolo 9 vengono, inoltre, precisati funzioni e compiti dell'Agenzia, alcuni dei quali sono rimessi alla disciplina di appositi articoli.

Infatti, ad incidere sul sistema della formazione continua, sono:

- l'art. 13, che affida all'ANPAL lo sviluppo e la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, tra cui quello relativo alla formazione professionale, ed in cui si parla di una certificazione dei percorsi formativi intrapresi e delle esperienze lavorative effettuate;
- l'art. 14, che introduce e disciplina il fascicolo elettronico del lavoratore; l'art. 15, in cui si riconosce all'ANPAL la gestione dell'albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale ed in cui si stabiliscono le modalità di realizzazione del sistema informativo della formazione professionale;

- l'art. 17, in cui si attribuisce all'ANPAL la vigilanza sulla gestione dei fondi interprofessionali per la formazione continua, il cui indirizzo però viene affidato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, secondo quanto disciplinato dall'art. 3 del decreto in commento.

Inoltre, all'interno del Capo II, Principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro, l'art. 18 riprende e precisa quanto disposto nell'articolo 9 (comma 1, lettera q-bis), per cui al nuovo ente viene riconosciuta la responsabilità dello svolgimento di quelle attività, già in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che riguardano la promozione e il coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone disoccupate, così da incentivare la qualificazione e riqualificazione professionale, l'autoimpiego e l'immediato inserimento lavorativo, sempre nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome. Una delle maggiori critiche rivolte al Decreto Legislativo n. 150/2015 riguarda il fatto che in esso non si faccia accenno alla costituzione di un sistema delle competenze, il quale viene ritenuto essenziale ai fini di un rinnovamento del mercato del lavoro. Infatti, nonostante l'impianto disegnato dal Jobs Act avesse come obiettivo quello di rendere più moderno l'apparato delle politiche attive e, di riflesso, della formazione continua, esso fallisce negli intenti in quanto trascura il valore delle competenze, e più precisamente della loro messa in trasparenza. In particolare, si ravvisa la mancanza di collegamento tra le disposizioni del decreto n. 150/2015 e quelle del Decreto Legislativo d'attuazione della riforma Fornero n. 13/2013, in cui si prospettava la costruzione di un sistema delle competenze.

Per poter comprendere al meglio il panorama, in cui tale critica si inserisce, occorre fare un passo indietro al momento in cui il tema dell'individuazione, validazione e certificazione delle

competenze veniva affrontato, da un punto di vista normativo, nella Legge n. 92 del 28 giugno del 2012, intitolata Disposizioni in materia di mercato del lavoro in una prospettiva di crescita e più nota come riforma Fornero.

A partire dal comma 51, l'articolo 4 dedica, appunto, una particolare attenzione all'individuazione e al riconoscimento sia delle competenze sia del patrimonio culturale e professionale, acquisito da cittadini e lavoratori nel corso della loro vita e delle loro esperienze lavorative.

Il diritto all'apprendimento permanente, definito come "qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale", rappresenta il principio ispiratore della norma, che ribadisce la costituzione di un sistema nazionale dell'apprendimento permanente, che sia capace di dare certificazione e aggiornamento alle competenze dei cittadini.

Occorre, però, precisare che, a fine normativo, sarà il Decreto Legislativo n. 13 del 16 gennaio 2013, intitolato "Disposizioni delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze", a dare attuazione e completezza alla Legge n. 92/2012 (Legge Fornero), tramite il quale il legislatore si impegna a garantire il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità del patrimonio culturale e professionale della persona.

Tuttavia, nel Decreto Legislativo n. 150/2015 non si fa assolutamente riferimento né alla validazione degli apprendimenti non formali ed informali né alla certificazione delle competenze, poiché, nonostante il legislatore riconosca la

necessità d'uso del fascicolo elettronico del lavoratore, ciò che si intende registrare sono solo i percorsi formativi (erogati dagli enti accreditati e inseriti nell'albo nazionale, aspetto di cui si tratterà in seguito) e non le competenze sviluppate, come invece vorrebbe il libretto formativo del cittadino, introdotto dalla Legge Biagi e richiamato dalla riforma Fornero.

Nonostante il Decreto Legislativo n. 13/2013 riconoscesse come essenziale la realizzazione di un sistema nazionale di validazione degli apprendimenti non formali e informali e certificazione delle competenze, anche in vista di un migliore sostegno alle transizioni occupazionali, non esiste alcuna continuità nel provvedimento legislativo del 2015.

Di conseguenza, la mancata valorizzazione delle competenze, acquisite sia in contesti formali sia in contesti informali e non formali, rappresenta un limite "all'affermazione di un diritto all'apprendimento permanente e di un sistema moderno di skills intelligence, cruciale per il buon funzionamento del mercato del lavoro".

Un'ulteriore critica rivolta al decreto legge n. 150/2015 riguarda l'approccio centralistico, che sembra caratterizzare il riordino della normativa in materia di servizi e politiche attive per il lavoro, e che va, di conseguenza, ad impattare sul sistema della formazione continua; molti sono gli elementi che spingono lo sguardo in tale direzione, tra cui, si possono ricordare, l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del Lavoro, le convenzioni tra Regioni e Ministero, così come la creazione dell'Albo nazionale. In realtà, la stessa concezione centralistica, riferita all'impianto dell'organizzazione del mercato del lavoro, avrebbe dovuto investire anche il quadro istituzionale, almeno con riferimento alle politiche del lavoro, nel caso in cui la riforma costituzionale fosse stata approvata con il referendum del 4 dicembre 2016.

Infatti, nella riforma costituzionale era contenuta la modificazione del Titolo V della Costituzione, che prevedeva un nuovo articolo 117; quest'ultimo, relativo alla ripartizione della competenza legislativa di Stato e Regioni, avrebbe disposto sia il superamento della competenza legislativa concorrente sia una revisione delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale e regionale.

In particolare, il testo avrebbe riportato, tra le altre, la competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di politiche attive del lavoro e disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale. In sintesi, potremmo dire che per quanto il ritorno al centralismo e allo statalismo, nell'ambito del governo del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego, possa essere interpretata come risposta all'inefficienza e inefficacia di gestione dimostrata dalle Regioni, da più parti la concezione centralista viene reputata fallimentare.

Di conseguenza, sulla base dell'analisi fin qui effettuata, ciò che emerge con sicurezza è la complessità del sistema di formazione continua; un sistema che vive, di una (instabile) governance multilivello, della compresenza di una molteplicità di soggetti, sia pubblici sia privati, erogatori di risorse per la formazione, del crescente ruolo delle Parti sociali e della conclamata necessità di promuovere il diritto alla formazione, come diritto allo sviluppo delle conoscenze e competenze, in un'ottica di apprendimento permanente.

In tale ottica un ruolo centrale deve essere svolto dai Fondi Interprofessionali che possono garantire una migliore e più puntuale ricognizione dei fabbisogni di apprendimento manifestati dal sistema delle imprese, per mitigare il disallineamento domanda/offerta di formazione.

Non è questa la sede per approfondire tale argomento, che formerà oggetto di un separato lavoro scientifico, ma in via di

estrema sintesi può anticiparsi che tale obiettivo può realizzarsi tramite una gestione delle attività maggiormente proattiva, capace di orientare e consigliare l'impresa nella programmazione degli interventi formativi.

Con particolare riguardo alle nuove competenze imposte dalla transizione ecologica e dalla conversione all'economia digitale. Da qui, un rinnovato rapporto di collaborazione e cooperazione con gli enti di formazione, finalizzato a un apprendimento inclusivo e competitivo (fronte lavoratori e fronte imprese) strettamente funzionale a un modello di sviluppo sostenibile, nella sua dimensione economica, ambientale, sociale.

Tale approccio, ovviamente, presuppone la necessità di ridefinire, in termini quantitativi, il quadro finanziario di sostegno, al fine di renderlo coerente con le indicazioni del legislatore in materia di formazione continua veicolata dai Fondi interprofessionali.

In sostanza, andrebbe opportunamente elevato il contributo dello 0,30% calcolato sulle retribuzioni lorde, abrogando il prelievo forzoso per il finanziamento degli ammortizzatori sociali disposto con Legge n. 190/2014 (art. 1, comma 722).