

Professionalità studi

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

In questo numero

- *formazione iniziale dei docenti*
- *professionalità docente tra nuovi paradigmi e funzioni*
- *carriera dei docenti, una prospettiva giuslavoristica*
- *apprendistato e imprenditorialità*
- *fondi interprofessionali per la formazione continua*

N. 3 luglio-agosto-settembre 2022
N. 4 ottobre-novembre-dicembre 2022

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

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

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Stefania Negri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

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

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

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

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

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

SOMMARIO - n. 3-4/2022

Sezione prima: *Formazione iniziale e professionalità dei docenti tra nuovi paradigmi e funzioni*

VALERIO FERRERO, ANNA GRANATA <i>Per amore della Democrazia. Equità e formazione socio-politica dei futuri insegnanti</i>	2
ANGELA ARSENA <i>Dal minotauro all' algoritmo. Criticità e paradossi nel reclutamento e nella carriera dei docenti</i>	22
MICHELE CAPUTO <i>Insegnare ad insegnare. Ricerca pedagogica e normative ministeriali in Italia fra storia e prospettiva</i>	42
LAURA SARA AGRATI <i>Il mentoring come opportunità di riconoscimento professionale. Analisi comparativa dei programmi in Inghilterra e in Slovenia</i>	68
FABIOLA LAMBERTI <i>La carriera dei docenti tra aporie del sistema e prospettive di intervento</i>	97
GENNARO BALZANO <i>Professionalizzare il lavoro e la carriera del docente. Appunti e riflessioni</i>	128

Sezione seconda: *Apprendimento e lavoro*

MICHELE TIRABOSCHI <i>I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di una esperienza</i>	141
STEFANIA NEGRI <i>Una riflessione sul sistema della formazione continua in Italia: stato attuale, problemi aperti e possibili sviluppi</i>	169
CHIARA NARDO <i>Fondi interprofessionali per la formazione continua tra dato normativo e realtà: una prima mappatura</i>	200
ANDREY FELIPE SGORLA <i>Apprendimento, lavoro e imprenditorialità nella fermentazione della maestria artigianale: uno studio sui maestri birrai in Italia e Spagna</i>	359

Sezione seconda
Apprendimento e lavoro

I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di una esperienza

*Michele Tiraboschi**

Sommario: **1.** Il sistema della formazione continua in Italia: il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali. – **2.** Dalla genesi pattizia alla torsione pubblicistica. – **3.** Strumento di politica attiva del lavoro o dinamica di relazioni industriali? – **4.** La centralità della rappresentanza nella costruzione e delle competenze nei moderni mercati transizionali. – **5.** Ripensare l'azione dei fondi interprofessionali dentro le logiche di relazioni industriali.

1. Il sistema della formazione continua in Italia: il ruolo dei fondi paritetici interprofessionali

In Italia, così come in altri Paesi, è da tempo riconosciuta l'importanza della formazione continua ⁽¹⁾ sia per una maggiore competitività delle imprese sul mercato nazionale e internazionale sia come opportunità e tutela dei lavoratori all'interno delle continue transizioni e delle carriere professionali che sono divenute sempre più intermittenti e discontinue ⁽²⁾.

* *Professore ordinario di Diritto del lavoro all'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

⁽¹⁾ Con questa espressione si vogliono intendere, secondo l'ampia definizione del CEDEFOP che prendiamo in prestito come riferimento comune a livello europeo, tutte le attività di apprendimento intraprese nel corso della vita, che hanno come risultato il miglioramento delle conoscenze, del know-how, delle abilità, delle competenze e/o delle qualifiche per motivi personali, sociali e/o professionali. Cfr. CEDEFOP, *Terminology of european education and training policy*, 2008)

⁽²⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: a new European employment strategy*, WZB Discussion Paper, No. FS I 98-206, Berlino, 1998; G. SCHMID, B. GAZIER (a cura di), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour*

La formazione degli adulti in Italia, seppur come mostrano le statistiche disponibili ⁽³⁾, sia ancora ben lontana dal raggiungere il livello di partecipazione registrato in altri Paesi europei, si è sviluppata, soprattutto negli ultimi anni, all'interno di un ampio sistema istituzionale che coinvolge soggetti, enti e organizzazioni di natura sia pubblica sia privata. Tra questi, vi sono anche i fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua che garantiscono la partecipazione degli attori sociali della rappresentanza del lavoro e dell'impresa alla promozione e gestione delle attività formative.

Tali fondi sono organismi associativi, promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali, dall'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo della formazione continua «in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia dell'occupabilità dei lavoratori». Possono essere costituiti attraverso accordi interconfederali nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori «maggiormente rappresentative sul piano nazionale» ⁽⁴⁾ per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato. Una volta ottenuta l'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, questi fondi gestiscono le risorse che le aziende versano, in misura pari al 0,30 per cento delle buste paghe dei propri dipendenti, all'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) ⁽⁵⁾ con le quali possono finanziare, promuovere e sostenere attività di formazione continua realizzate dalle imprese aderenti in favore dei propri dipendenti. In particolare, il finanziamento dei progetti formativi presentati dalle imprese attraverso due

Markets, Edward Elgar, 2002. Sul punto, con riguardo al caso italiano, si veda in particolare L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in DRI, n. 3/2017, 634-686.

⁽³⁾ Cfr. EUROSTAT e a CEDEFOP (2019). *Continuing vocational training in EU enterprises: developments and challenges ahead*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper, No 73. <https://data.europa.eu/doi/10.2801/704583>.

⁽⁴⁾ Intendendosi con questa formula quelle associazioni che risultano avere: una consistenza numerica, una equilibrata presenza in un ampio arco di settori produttivi, una affettiva partecipazione, con caratteri di continuità e sistematicità, alla contrattazione collettiva e una organizzazione estesa a tutto il territorio nazionale. Il riferimento qui, tra gli altri, è a M. PERSIANI, *Diritto sindacale*, Wolters Kluwer, 2014, capitolo II, 89-101.

⁽⁵⁾ Ai sensi della legge 3 giugno 1975, n. 160, articolo 12, poi modificata dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845, art. 25 "Legge quadro in materia di formazione professionale".

diverse modalità: una diretta, che prevede l'assegnazione dei finanziamenti alle aziende aderenti sulla base dei contributi effettivamente versati; e una, indiretta, che prevede invece la redistribuzione delle risorse mediante avvisi pubblici aventi obiettivi formativi specifici. La prima tipologia di finanziamento è quella prevalentemente utilizzata dalle imprese di più grandi dimensioni, mentre la seconda dalle imprese con un basso numero di dipendenti.

Le aziende, per ottenere i finanziamenti, devono realizzare un piano formativo che deve essere condiviso con le parti sociali di riferimento, che a seconda della richiesta possono essere a livello aziendale, territoriale o nazionale. Nel processo di finanziamento è dunque riconosciuto un ruolo alle rappresentanze sindacali che devono concordare i piani formativi presentati.

L'adesione ai fondi spetta alle imprese e non ai singoli lavoratori, è volontaria e ciascuna realtà aziendale deve aderire a un unico fondo per tutti i dipendenti soggetti alla medesima disciplina contrattuale. La scelta del fondo al quale aderire è libera e non è vincolata dal settore economico di appartenenza. Per tale ragione i fondi interprofessionali, nonostante la loro origine nei sistemi di relazioni industriali radicati in precisi settori economici, sono tendenzialmente trasversali ai settori.

Dopo la legge del 2000 che ne ha sancito la nascita, i primi fondi interprofessionali sono nati tra il 2001 e il 2003 e successivamente si è registrato un considerevole aumento dei fondi attivi su tutto il territorio nazionale. Attualmente si contano infatti diciannove fondi di cui sedici destinati ai dipendenti ⁽⁶⁾ e tre ai dirigenti ⁽⁷⁾ che, nel complesso, nel 2020, contavano l'adesione di 1.526.466 unità di imprese e 9.225.764 dipendenti coperti ⁽⁸⁾. Ai fondi possono aderire aziende di tutte le dimensioni e seppur la distribuzione di aziende aderenti per classe dimensionale sia eterogenea, si registrano fondi in cui vi è un numero più elevato di micro e piccole imprese e fondi ai quali aderiscono principalmente grandi realtà

⁽⁶⁾ I sedici fondi, in ordine cronologico per anno di istituzione, sono: Fon.Coop, For.te, Fondimpresa, Fon.Ter, Fondo Professioni, Fondo Artigianato Formazione, FonArCom, Fond.E.R., For.Agrì, Fondo Formazione PMI, Fondo Banche Assicurazioni, Formazienda, Fonditalia, FondoLavoro, Fondo Formazione Servizi Pubblici (Fonservizi), FondoConsoscenza.

⁽⁷⁾ I tre fondi che hanno tra i destinatari i dirigenti, tutti istituiti nel 2003, sono: Fondir, Fondirigenti, Fondo Dirigenti PMI.

⁽⁸⁾ INAPP, *XX/XXI Rapporto ANPAL sulla formazione continua. Annualità 2018-2019-2020*, 134 e 138.

aziendali ⁽⁹⁾. Anche la ripartizione percentuale dei fondi per area geografica delle imprese aderenti non è equamente distribuita per tutti i fondi, sul suolo nazionale, in quanto si rilevano fondi che sono massicciamente presenti soltanto in specifiche aree del paese ⁽¹⁰⁾.

2. Dalla genesi pattizia alla torsione pubblicistica

Si è visto come i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua siano organismi radicati nel sistema di relazioni industriali e, non a caso, l’emanazione della legge istitutiva è avvenuta a seguito di un lungo periodo di concertazione sociale nel quale già le parti sociali avevano avanzato l’idea di una costituzione dei fondi. Ripercorrendo la genesi dei fondi, infatti, il punto da cui partire è il «Protocollo Ciampi-Giugni» del 1993 sul costo del lavoro ⁽¹¹⁾ che chiude definitivamente, almeno sulla carta, la lunga stagione della cosiddetta “conflittualità permanente” e dell’antagonismo di classe, che aveva ingenerato – sono parole di Ezio Tarantelli ⁽¹²⁾, un noto economista del lavoro, molto vicino a una delle

⁽⁹⁾ Nel rapporto INAPP, *XX/XXI Rapporto ANPAL sulla formazione continua. Annualità 2018-2019-2020* sono riportati i dati relativi alla classe dimensionale delle aziende aderenti a ciascuno dei fondi e si rileva che, nel 2020, la concentrazione più elevata di microimprese (93,4%) sul totale delle aderenti si registra per il “Fondoprofessionisti”, cioè quel fondo che si propone come riferimento per la formazione dei lavoratori degli Studi Professionali e delle aziende collegate. È invece il “Fondo banche assicurazioni” che nel 2020 registrava la percentuale più alta di imprese aderenti con 250 dipendenti. Quest’ultimo si pone come il fondo per la formazione continua dei dipendenti delle imprese operanti nei settori del credito e delle assicurazioni.

⁽¹⁰⁾ Nel 2020, secondo i dati riportati nel già sopra citato rapporto INAPP, alcuni fondi come “Fondo conoscenza”, “Fonditalia” registravano adesioni superiori al 60% nel sud Italia, in Sicilia e in Sardegna. “Fondimpresa” invece ha una copertura omogenea su tutto il territorio nazionale essendo organizzata in 20 articolazioni territoriali e organismi bilaterali costituiti su base regionale e di province autonome.

⁽¹¹⁾ Il Protocollo è stato sottoscritto il 23 luglio 1993 tra Governo, Confindustria e CGIL, CISL e UIL. In letteratura vedi, tra gli altri: L. BELLARDI, *Le relazioni industriali e il protocollo del 23 luglio 1993*, in *Lavoro Informazione*, n. 18, 1993, 9 ss.; M. BIAGI, *Le nuove relazioni industriali*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 33, 1993, 216 ss.; M. D’ANTONA, *Il protocollo sul costo del lavoro e l’autunno freddo dell’occupazione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 1993, 411 ss..

⁽¹²⁾ E. TARANTELLI, *Il ruolo economico del sindacato*, Laterza, 1978, che insiste a più riprese nella sua densa e ficcante analisi sul ruolo economico della contrattazione collettiva e della concertazione sull’utilizzo della espressione «sfascio» delle relazioni industriali italiane. Ovviamente la fine della stagione della «conflittualità permanente»

grandi organizzazioni sindacali italiane (la Cisl, per l'esattezza) – uno «sfascio» del nostro sistema di relazioni industriali e portato a una «via bassa allo sviluppo economico» tutta protesa come era l'azione delle imprese all'abbattimento del costo del lavoro. È con questa intesa che prende avvio, almeno sulla carta, una nuova stagione di relazioni industriali cooperative sorretta da una visione partecipativa delle politiche salariali, della contrattazione collettiva e della occupazione che mettesse al centro la qualità e produttività del lavoro rispetto alle (sole) logiche rivendicative e distributive.

Dalla lettura del protocollo del 1993 emerge inequivocabilmente come le parti firmatarie inserivano l'idea della istituzione di fondi interprofessionali per la formazione continua dentro una visione più ampia e di sistema tale da legare apprendimento, mestieri e base occupazionale (a quei tempi molto ristretta se pensiamo ai modestissimi tassi di occupazione regolare soprattutto per donne e lavoratori over cinquanta) alle dinamiche della produttività e della crescita con l'obiettivo di incrementare a beneficio di tutti il “valore” da portare al tavolo dello scambio e della redistribuzione sociale.

Nell'ambito di una complessiva riforma di ammodernamento del mercato del lavoro, che prevedeva interventi di varia natura miranti allo sviluppo della professionalità dei lavoratori in un quadro in cui il mercato del lavoro era in continua evoluzione e avanzava nuove richieste di flessibilità e professionalità, si delinea per la prima volta l'idea che lo 0,30% del prelievo a carico delle imprese sulla busta paga di ciascun lavoratore dovesse essere destinato alla formazione continua.

Nella medesima direzione ha proceduto anche il successivo Patto per il lavoro del 1996 ⁽¹³⁾ che, sempre all'interno di «una strategia integrata tra politiche macroeconomiche, politiche del mercato del lavoro e politiche

designa un concetto diverso dalla fine della concertazione che infatti prosegue con accordi triangolari di un certo spessore anche nel decennio successivo. Di diverso avviso C. FRANZOSI, D. PREMUTICO, *Analisi del sistema dei fondi interprofessionali e possibili prospettive*, cit., 27 dove segnalano come, a loro avviso, «la nascita dei fondi interprofessionali abbia non a caso coinciso con il termine di una stagione storicamente contraddistinta dalla cosiddetta concertazione tra Parti Sociali e Istituzioni, un periodo che ha percorso gran parte degli '90 dello scorso millennio».

⁽¹³⁾ Firmato il 24 settembre 1996, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri tra il Governo e CGIL, CISL, UIL e Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Assicredito, Cispel, Confetra, Lega Cooperative, Confcooperative, CNA, CASA, CLAAI, Confartigianato, UNCI, AGCI, ANIA, ACRI, CISNAL, CISAL.

per l'occupazione», dedica un intero capitolo al sistema della formazione, ribadendo ancor più marcatamente la responsabilità centrale delle parti sociali «riconoscendone il ruolo determinante quali rappresentanti rispettivamente di domanda e offerta di lavoro» da giocare tanto nella fase dell'analisi dei fabbisogni formativi quanto in quella di attestazione e validazione degli apprendimenti.

Da tale ricostruzione storica delle fonti risulta evidente come i fondi interprofessionali siano nati come organismi direttamente incardinati nel sistema delle relazioni industriali e da esso abbiano preso le mosse. È in anni più recenti che, con interventi normativi volti a implementare nuovi strumenti o rivedere meccanismi già preesistenti, alcuni meccanismi soggiacenti ai fondi sono stati in parte piegati alle nuove esigenze sorte nei mercati del lavoro a tal punto da essere coinvolti nell'ampio, controverso e dibattuto sistema delle politiche attive del lavoro⁽¹⁴⁾. È infatti in questa seconda prospettiva che si avverte, da una ricostruzione dell'evoluzione del dato legislativo, una torsione dei fondi interprofessionali verso una natura pubblicistica. In questa direzione, ricostruendo i vari passaggi legislativi, il primo e decisivo passo, in questa direzione, è compiuto con il cosiddetto «Jobs Act» e, precisamente, con il decreto legislativo n. 150 del 2015 contenente «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183». Da questo momento, infatti, i fondi interprofessionali escono dal solco tracciato dai patti sociali e dai sistemi di relazioni industriali e contrattazione collettiva per entrare sotto l'ala «protettiva» e l'indirizzo politico del Ministero del lavoro e delle regioni e province autonome, per le parti di rispettiva

⁽¹⁴⁾ In questa prospettiva vedi anche il già ricordato *Rapporto sul futuro della formazione in Italia* elaborato dalla *Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione*, qui p. 48 dove si evidenzia come «la formazione non è solo componente della politica attiva del lavoro: se ben programmata può rappresentare un elemento propulsivo anche nel quadro delle politiche di sviluppo, a patto che il sistema formativo sia in grado di offrire risposte adeguate». Politica attiva del lavoro è un termine la cui definizione e qualificazione è peraltro ancora oggi altamente controversa essendo ancora oggi le politiche attive del lavoro pensate e progettate in Italia – e come indicano inequivocabilmente anche i più recenti interventi normativi sui fondi – nella prospettiva dell'intervento pubblico diretto alla collocazione degli inoccupati e/o alla ricollocazione di chi ha perso o comunque sta per perdere il «posto» di lavoro.

competenza (art. 1, comma 1, e art. 2), e sotto il coordinamento di ANPAL, la neoistituita Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro⁽¹⁵⁾.

I fondi interprofessionali, nati e pensati per sostenere il sistema di relazioni industriali e le dinamiche produttive e redistributive ad esso connesse, entrano così a far parte della «rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro»⁽¹⁶⁾ progettata, come si legge testualmente, per il sostegno all'inserimento o reinserimento occupazionale nel mercato del lavoro⁽¹⁷⁾.

Anche i più recenti interventi legislativi (in particolare l'art. 11-bis del decreto-legge n. 4 del 2019) confermano l'attrazione dei fondi verso una visione pubblicistica e di servizio rispetto al sistema nazionale delle politiche attive. Nel dettaglio con la riforma del 2019 viene estesa la possibilità di utilizzare le risorse dei fondi anche per i percettori del reddito di cittadinanza⁽¹⁸⁾ oltre che ai percorsi formativi o di riqualificazione professionale previsti per soggetti disoccupati o inoccupati.

Di modo che, piuttosto che rilanciare la logica della bilateralità e della sussidiarietà⁽¹⁹⁾, al fine di rispondere a un panorama di fabbisogni formativi sempre più differenziati e responsabilizzare le parti sociali, si è preferito accentrare le funzioni di programmazione della formazione continua allontanandola dai luoghi della produzione e dai territori.

Da qui, da questa torsione dei fondi e della loro finalità e concezione, lo sforzo ricostruttivo e di analisi di questo studio per contribuire a capire, in sede di bilancio della esperienza, se sia ancora attuale o piuttosto tramontata l'originaria impostazione in chiave di relazioni industriali dello strumento. Ben sapendo che non è solo l'evoluzione della normativa a spiegare le ragioni della progressiva attrazione dei fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua nell'area pubblicistica e del

(15) Vedi L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro*, cit., qui pp. 2-3 cui adde L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, 455-470.

(16) D.lgs. 150/2015, art. 1, comma 2, lettera f).

(17) D.lgs. 150/2015 art. 1, comma 3.

(18) Introdotto in Italia con il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4.

(19) Bilateralità è sussidiarietà, come afferma R. RASO, *La formazione dei fondi interprofessionali come leva per uscire dalla crisi*, in P. GELARDI, R. RASO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La formazione continua nel settore terziario l'attività dei fondi interprofessionali*, Periodico di informazione e documentazione di EBINTER - N. 1/2013 anno III, qui 59.

relativo sistema di controllo pubblico che incide pesantemente sulla loro attività e sulla loro gestione.

Già in sede di costituzione dei fondi si è infatti a lungo dibattuto della loro natura giuridica e soprattutto della natura delle risorse da loro gestite. È anzi forse questo l'ambito dove si è registrato il maggiore interesse da parte della riflessione accademica che, conseguentemente, risulta ad appannaggio dei giuristi e del formalismo giuridico.

Quello che è utile rilevare in questa sede, senza tornare all'annosa questione sulla natura giuridica dei fondi, è semmai un altro punto e cioè che ad una ben diversa conclusione si sarebbe pervenuti se le risorse dello 0,30 non fossero state imposte per via legislativa ma in sede pattizia⁽²⁰⁾. In questo caso, infatti, pur prevedendosi una obbligatorietà diretta o indiretta, le contribuzioni economiche agli enti bilaterali non assumerebbero natura pubblicistica perché costituiti e gestiti dentro le sole dinamiche dei sistemi intersindacali e di contrattazione collettiva.

Quanto basta per segnalare un difetto originario, di matrice politica più che tecnico-giuridica, di concezione dei fondi interprofessionali per la formazione continua e, con esso, i grandi limiti derivati da un approccio che via via si è staccato dal naturale solco delle relazioni industriali attraendo, per decisione legislativa, i fondi e le relative risorse (non più solo in termini di natura giuridica ma anche di funzioni operative ed istituzionali) dentro l'area pubblicistica. E infatti, fermo restando l'ammontare del versamento dello 0,30 per cento delle retribuzioni dei lavoratori in termini di contribuzione da parte dei datori di lavoro, completamente diverso sarebbe stato il quadro di riferimento giuridico per l'azione e la gestione dei fondi se l'obbligo del versamento fosse stato "imposto" mediante uno o più accordi interconfederali e non invece per via legislativa come poi è accaduto.

Difficile ora uscire da questo solco pubblicistico inaugurato dal legislatore italiano. E tuttavia, stante l'obiettivo della crescita della produttività del lavoro e della qualità ed effettività della formazione professionale, ben si potrebbe prospettare, in futuro, un accordo triangolare tra Stato e parti sociali che riporti i fondi nel loro alveo naturale della bilateralità pura e che li preservi dalla continue incursioni dello Stato in termini di sottrazione di risorse finalizzate ad aziende e lavoratori delle imprese che

(20) Come, per esempio, avviene per tutti gli altri fondi bilaterali istituiti dai contratti collettivi di lavoro ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 1, lett. h), del decreto legislativo n. 276 del 2003 (c.d. «legge Biagi»).

versano il contributo e che però non di rado viene usato per altre finalità di emergenza della finanza pubblica.

Vero anche che lo spostare il baricentro dalla originaria funzione al campo delle politiche attive del lavoro rende questa operazione particolarmente complessa se non irrealistica almeno sino a quando non verrà messo mano al decreto legislativo n. 150 del 2015 con cui è stata definita la rete dei servizi al lavoro.

3. Strumento di politica attiva del lavoro o dinamica di relazioni industriali?

La questione sulla collocazione dei fondi interprofessionali, tra gli strumenti delle politiche attive e i sistemi di relazioni industriali, non ha ovviamente una mera valenza classificatoria e tanto meno è un problema di natura teorica.

Questa, piuttosto, ci sembra la migliore prospettiva, allo stato della esperienza dei fondi, per inquadrare problemi e prospettive nella loro azione e gestione quotidiana e, con questo, il contributo che le parti sociali possono offrire nell'innovazione dei processi produttivi e industriali. Due dati su tutti dovrebbero fare riflettere sulla importanza della questione.

Per un verso la crescita esponenziale di alcuni nuovi fondi che non sono radicati nel nostro sistema di relazioni industriali e che si collocano dentro sistemi contrattuali non maggiormente rappresentativi sul piano comparato. Dai dati contenuti nei rapporti istituzionali, si evince inequivocabilmente come nell'ultimo decennio tali fondi si siano diffusi e sviluppati in maniera anomala, con un numero di lavoratori e di imprese aderenti via via crescente.

In secondo luogo, la tendenza, comune a molti fondi, a svolgere una funzione "generalista" sul "mercato" della formazione continua per i lavoratori, sganciata cioè dai settori e dalle intese intersindacali nel cui ambito sono stati costituiti (si rimanda al §1). Un dato che non è affatto nuovo e che si aggrava con la nascita e la concorrenza svolta da taluni fondi di nuova generazione, senza un reale radicamento nella tradizione del nostro sistema di relazione industriali, nel senso sopra precisato, e che per questo si muovono agilmente in senso trasversale in quanto non funzionali a una dinamica contrattuale quando a una pura logica di mercato, il "mercato" della formazione continua per i lavoratori. Al punto da

legittimare un giudizio rispetto a queste più recenti iniziative in termini di «concorrenza sleale» ⁽²¹⁾.

Questa situazione risulta possibile per le altre categorie di lavoratori in ragione di un evidente difetto della formulazione tecnica della previsione normativa. L'articolo 118, comma 1, della legge n. 388 del 2000, infatti, parla di «accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative» solo per il fondo dei dirigenti mentre per tutte le altre categorie professionali utilizza il termine assai più blando e meno selettivo della «organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale». Circostanza questa che ha aperto la porta a sigle sindacali minori a cui tuttavia non viene negata la patente di organizzazione sindacale rappresentativa. Un approfondimento della questione esula comunque dai limiti della presente ricerca e non è dunque possibile approfondire il punto che può dunque essere contenuto nella segnalazione di una abbastanza evidente criticità. Una modifica del testo della legge, in modo da allinearsi all'oramai costante richiamo legislativo del criterio della maggiore rappresentatività comparata potrebbe in ogni caso risolvere la questione in radice.

Resta in ogni caso da interrogarsi sulle ragioni per cui una previsione legislativa inequivocabile, che disponeva la possibilità della costituzione dei fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua in «ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato» (art. 118, comma 1, legge n. 388/2000), sia stata stravolta nella prassi applicativa al punto da dare luogo a una moltiplicazione di fondi di dubbia utilità e coerenza con la ratio del provvedimento legislativo con cui sono nati.

Come è già stato osservato, la crescita numerica dei fondi per la formazione si è infatti accompagnata a una progressiva differenziazione dei modelli organizzativi e delle strategie di azione sul “mercato” della formazione continua, portando a un quadro di prassi ed esperienze molto frammentato, al punto che, accanto a una evidente dispersione di risorse e adeguata massa critica, non pare insensato «chiedersi se allo stato attuale sia opportuno parlare dei Fondi interprofessionali come un sistema,

⁽²¹⁾ Vedi G. GALVAN, *Il vuoto normativo ed il dibattito sui fondi interprofessionali*, in *Professionalità studi*, 2, 2017, pp. 111-127, qui 125.

all'interno del quale i soggetti si muovono secondo "regole del gioco" comuni»⁽²²⁾.

La risposta sul punto pare scontata, come scontata è la conseguenza, tipica della tradizione italiana, che la moltiplicazione dei fondi, per come avvenuta e per gli "interessi" che la determinano, non è stata fonte di una competizione virtuosa tra i fondi; se mai di competizione al ribasso in termini di visione, strategie e qualità della formazione erogata fino al punto di perdere il contatto con la componente genuinamente intersindacale di strumentalità di un dato sistema di contrattazione collettiva. Si pensi, per esempio, alla prassi sempre più diffusa di finanziare con le risorse dei fondi interprofessionali la formazione in materia di salute e sicurezza dei lavoratori che, pur necessaria, non è certo coerente con le finalità originarie dei fondi⁽²³⁾.

Accanto a talune condotte opportunistiche e alla evoluzione (ma preferiremmo parlare di involuzione) della normativa che, nel tempo, ha perso il focus sulla dinamica di relazioni industriali, una spiegazione al problema che abbiamo sollevato si può forse trovare anche dentro gli accordi istitutivi dei fondi che, salvo eccezioni, non hanno potuto o saputo ancorarsi con decisione ai sistemi di contrattazione collettiva e, più in generale, di relazioni industriali di riferimento. Da questo punto di vista l'analisi del dato empirico pare inequivocabile, come è possibile rappresentare attraverso alcuni esempi.

L'accordo interconfederale del 25 luglio 2001 tra CONFCOMMERCIO, ABI, ANIA, CONFETRA e CGIL, CISL, UIL, istitutivo del fondo For.Te., in linea astratta riconducibile al settore del terziario, dopo un generico richiamo della «strategia comunitaria e nazionale orientata allo sviluppo della formazione e alla creazione di un nuovo sistema finalizzato al rinnovamento delle politiche educative e formative», si limita per esempio a segnalare l'obiettivo di «promuovere la formazione professionale continua nell'area del terziario, per perseguire gli obiettivi di una maggiore competitività delle imprese, della valorizzazione delle risorse umane e della crescita delle capacità professionali dei lavoratori» e la «esigenza di adeguare le professionalità dei dipendenti alle nuove

(22) Vedi L. CASANO, *Il futuro dei fondi interprofessionali per la formazione continua*, qui 61.

(23) Questa è una delle criticità del sistema dei fondi interprofessionali per la formazione continua italiano segnalate dal rapporto OECD, *Adult Learning in Italy: What Role for Training Funds?*, OECD, Paris, 2019.

tecnologie introdotte nelle aziende e alle strategie organizzative finalizzate ad una nuova qualità dei servizi, ai fini di una maggiore occupabilità dei lavoratori».

In modo analogo, anche l'accordo interconfederale del 22 luglio 2002 tra CONFESERCENTI e CGIL, CISL, UIL, istitutivo del fondo Fon.Ter, anch'esso rivolto al settore terziario, che si limita a un generico richiamo di «quanto previsto in materia di formazione dai C.C.N.L. sottoscritti dalle parti (C.C.N.L. Turismo sottoscritto il 22 gennaio 1999 e C.C.N.L. Terziario Distribuzione e Servizi sottoscritto il 22 settembre 1999) inquadrabili sotto il profilo previdenziale nel settore terziario». Così anche l'accordo interconfederale del 12 luglio 2002 tra CONFAPI e CGIL, CISL, UIL, istitutivo del fondo Fapi, teoricamente afferente al sistema della piccola e media industria italiana, sottolinea semplicemente la possibilità di «sviluppare la bilateralità nelle politiche formative nel quadro delle relazioni industriali tra le parti sociali e nel rispetto delle differenti realtà rappresentate» (vedi le premesse del protocollo).

Tuttalpiù, in taluni casi, gli accordi costitutivi si limitano a richiamare intesa sottoscritte negli anni precedenti in materie attigue, come la formazione e più in generale la bilateralità, a segnalare la coerenza e sistematicità dell'azione. In questo senso, per esempio, l'accordo interconfederale del 10 gennaio 2002 tra CONFINDUSTRIA e CGIL, CISL, UIL, istitutivo del fondo Fondimpresa, attinente alla grande industria, che richiama accordi interconfederali del 20 gennaio 1993 e del 22 giugno 1995, tra le stesse parti firmatarie, rispettivamente in materia di formazione professionale e organismi paritetici bilaterali oppure l'accordo interconfederale del 14 dicembre 2006 tra CONFAGRICOLTURA, COLDIRETTI, C.I.A. e CGIL, CISL, UIL, CONFEDERDIA, istitutivo del fondo For.Agri, relativo al settore dell'agricoltura, che sottolinea la continuità della iniziativa con le intese raggiunte in materia di mercato del lavoro e di formazione professionale con il Protocollo sulle relazioni sindacali del settore del 27 giugno 1990.

Fra tutti, soltanto un accordo costitutivo esplicita più convintamente l'attinenza dell'azione del fondo ai lavoratori e ai processi produttivi di settore. È il caso dell'accordo interconfederale del 6 giugno 2001 tra A.G.C.I., Lega delle Cooperative, Confcooperative e CGIL, CISL, UIL, istitutivo del fondo Fon.Coop che si inserisce «nel quadro di politiche di relazioni industriali coerenti con gli obiettivi di sviluppo della competitività delle imprese cooperative, la valorizzazione delle risorse umane e la crescita delle capacità professionali dei soci e dei lavoratori

dipendenti» intendendo così «la formazione professionale continua dei soci-lavoratori e dei lavoratori dipendenti uno strumento utile per le esigenze di sviluppo, competitività, adeguamenti e innovazione delle imprese cooperative» (vedi le premesse del protocollo). In questa prospettiva è evidente, nella intenzione delle parti sociali istitutive di CoopForm, l'intenzione di «favorire lo sviluppo di competenze più consone alle esigenze delle aziende cooperative con un sistema di formazione che adegui le professionalità dei soci-lavoratori e dei lavoratori dipendenti alle nuove tecnologie introdotte nelle aziende ed alle strategie organizzative finalizzate ad una nuova qualità dei prodotti e dei servizi» (vedi le premesse del protocollo). Significativo, da questo punto di vista, è l'aggancio testuale del protocollo sia alle «specificità delle politiche delle risorse umane nelle imprese cooperative» sia alla «lunga tradizione di relazioni industriali collaborative che vede attualmente 13 contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti». L'aggancio ai contratti collettivi e ai sistemi di relazioni industriali di riferimento è anche in questo caso solo accennato ma è qui che si trova una chiave strategica per garantire la strumentalità dei fondi alle dinamiche della produttività e della crescita della dotazione di capitale umano del settore.

Sorprende, infatti, che nessun accordo interconfederale menzioni espressamente né i sistemi di classificazione e inquadramento del personale, rispetto ai quali, come anticipato, dovrebbe svolgere una funzione “servente” o propulsiva, né la rete di organismi paritetici previsti da buona parte dei contratti collettivi con funzione di osservatorio e rilevazione dei fabbisogni formativi a livello settoriale e territoriale.

L'analisi degli accordi istitutivi segnala dunque, in modo inequivocabile, come i fondi interprofessionali paritetici non nascano sostenuti da un adeguato impianto progettuale e culturale in grado di enfatizzare, anche in termini operativi, lo stretto legame tra i fondi e le dinamiche di relazioni industriali e rappresentatività di settore che era (ed è) poi anche la chiave più efficace ai fini del contenimento della evidente (e per certi versi, anche in punta di diritto, incomprensibile) proliferazione dei fondi avvenuta negli anni più recenti, in una logica di “mercato” della formazione piuttosto che di supporto alle funzioni della rappresentanza nella costruzione sociale e nel governo delle dinamiche dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro ⁽²⁴⁾. Con il che ingenti risorse economiche

⁽²⁴⁾ Per un approfondimento del ruolo del contratto collettivi e delle istituzioni bilaterali nella costruzione sociale del mercato del lavoro rinvio a M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione*

per la formazione dei lavoratori e la dotazione di capitale umano delle imprese vengono distratte dalla loro funzione originaria di supporto non (semplicemente e banalmente) alla singola impresa ma alla costruzione di un «sistema» e di una «massa critica» di risorse e competenze strumentali al sostegno e allo sviluppo virtuoso delle dinamiche proprie di ciascun settore economico e produttivo eventualmente articolato anche su base territoriale.

La retorica della “libertà di scelta” della singola impresa, rispetto al fondo a cui rivolgersi, dovrebbe infatti cedere il passo alla esigenza primaria, per il Paese, di dotarsi di un vero e proprio “sistema” a sostegno della crescita dei mercati del lavoro in termini di dotazione di competenze e professionalità funzionali alla gestione dell’impatto della innovazione tecnologica e delle trasformazioni di impresa su produttività e qualità del lavoro. Lo dimostra il fatto che sono pochi i fondi in grado di attuare, non solo per dimensione ma anche per professionalità, progettualità e legami con robusti e reali sistemi di relazioni industriali, strategie innovative e di avviare un progressivo radicamento nei territori dove emerge la domanda di nuove competenze e l’esigenza di riqualificazione del personale aziendale anche in chiave di gestione se non anticipazione dei fabbisogni espressi da imprese e mercato del lavoro. Si può pertanto convenire con chi ha osservato che, rispetto alla logica del cosiddetto «conto sistema»⁽²⁵⁾, innovazioni come il conto aziendale, che pure rispondono a una istanza di semplificazione delle procedure dei fondi per avvicinarle ai tempi delle imprese⁽²⁶⁾, «depotenziano fortemente il ruolo stesso dei fondi (visto come mero bancomat) che dovrebbe essere di moltiplicazione delle opportunità e di aggregazione delle idee e delle

(e sull’avvenire) del contratto collettivo di lavoro, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2022.

⁽²⁵⁾ Vedi G. GALVAN, *Il vuoto normativo e il dibattito sui fondi interprofessionali*, cit., qui spec. 116 dove, rispetto all’utilizzo delle risorse, sottolinea come in questo caso si tratti di una modalità che enfatizza una «assegnazione su base solidaristica, allo scopo di garantire la formazione anche nelle aziende medio- piccole, ovvero per finanziare la formazione su tematiche specifiche o a beneficio di particolari platee di lavoratori; per queste esigenze i fondi prevedono l’affluenza di una quota parte delle risorse gestite ad un “conto collettivo” o “conto sistema” finanziato da quota parte dei contributi versati da tutte le imprese e potenzialmente aperto a tutte queste».

⁽²⁶⁾ In questi termini vedi G. BIANCHI, *For.te.: dare forma al futuro*, in E. PISICCHIO, L. RUSTICO, *Fondi Interprofessionali: ruolo ed evoluzione*, Bollettino speciale ADAPT del 15 dicembre 2011, n. 61, qui 2-3.

energie, specie in un'ottica di sistema, ad esempio, territoriale e/o settoriale e/o di filiera»⁽²⁷⁾.

Altro dato evidente, un po' come è avvenuto con il decreto legislativo n. 150 del 2015 in sede di istituzione dell'ANPAL, è l'eccesso – forse inevitabile dopo la sentenza del Consiglio di Stato del 2015, da cui, per esempio, è discesa la ricomprensione alla sorveglianza dell'Autorità Nazionale di Anticorruzione (ANAC)⁽²⁸⁾ – di attenzione sulla struttura organizzativa e operativa dei fondi anche in ragione della ingente mole di risorse economiche che da essi transitano, rispetto alla visione e al taglio culturale della loro azione. Circostanza questa che ha dato di per sé luogo a una impostazione burocratica dei fondi che è poi continuata – ed è anzi stata accentuata – con le linee di indirizzo del Ministero del lavoro e di ANPAL con cui si sono definite le modalità per l'elaborazione e la presentazione dei Piani operativi di attività dei fondi⁽²⁹⁾. Né certamente statuti, regolamenti attuativi e piani operativi di attività rappresentano la sede adeguata per sottolineare e sviluppare la dimensione di relazioni industriali dei fondi stessi cercando di instaurare una virtuosa e dinamica interconnessione con i contratti collettivi del settore (o dei settori) di riferimento.

All'esito di questa analisi resta dunque l'interrogativo di fondo da cui siamo partiti nella lettura e valutazione della esperienza oramai ventennale dei fondi.

La loro funzione è legata alle politiche attive del lavoro (ammesso che sia chiaro cosa designa questo concetto) o al funzionamento dei sistemi di relazioni industriali intesi come costruzione sociale dei mestieri e delle professionalità in vista della misurazione del loro valore economico e sociale di scambio che è il compito essenziale della contrattazione collettiva? E ancora, preso atto del legame sempre più tenue tra contratto collettivo di riferimento, settori merceologici e fondi stessi, per cui l'adesione a un contratto collettivo o a una associazione di rappresentanza di interessi non implica più l'iscrizione al fondo interprofessionale del relativo settore, cosa questo elemento comporta oltre alla possibilità di trasferimento per le imprese da un fondo ad un altro con la possibilità di recuperare almeno in parte quanto versato e mai utilizzato? Non è che

⁽²⁷⁾ Così: C. FRANZOSI, D. PREMUTICO, *Analisi del sistema dei fondi interprofessionali e possibili prospettive*, cit., qui 38.

⁽²⁸⁾ Circolare n. 10 del 18/2/2016 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

⁽²⁹⁾ Circolare ANPAL, n. 1 del 10 aprile 2018.

questa dinamica finisca per svilire la funzione stessa dei fondi che diventano meri strumenti o erogatori di risorse senza una azione di sistema coerente alle politiche definite in sede contrattuale e funzionale alla crescita delle imprese e alla tutela dei lavoratori in una logica di sostenibilità e investimento sul futuro?

Quelle qui tratteggiate sono due impostazioni radicalmente diverse, in termini di visione e relativa operatività, che certo presentano innegabili e anche significativi punti di contatto, e che però indirizzano diversamente l'azione dei fondi vuoi in funzione di logiche pubblicitiche trainanti come nel caso delle politiche attive del lavoro, vuoi invece in funzione di logiche sussidiarie e di partecipazione economica proprie della rappresentanza e del ruolo storico dei corpi intermedi sui mercati del lavoro.

4. La centralità della rappresentanza nella costruzione e delle competenze nei moderni mercati transizionali

L'insistenza sull'appartenenza dei fondi interprofessionali alle logiche e dinamiche delle relazioni industriali non è artificiosa ma trova ragione nelle profonde trasformazioni che l'impresa e il lavoro stanno attraversando – e attraverseranno – nei prossimi anni.

In letteratura non mancano i richiami ai processi di *upskilling* e *reskilling* dovuti alla transizione digitale e alla transizione verde. Non mancano poi contributi che, giustamente, leggono queste transizioni occupazionali dentro gli scenari della globalizzazione e, più recentemente, dell'invecchiamento della popolazione lavorativa. Altrettanto ricca è la letteratura pedagogica e di storia della formazione in Italia, che suggerisce un radicale ripensamento dei metodi di trasmissione del sapere e di elaborazione dell'apprendimento riconoscendo la centralità della persona e dei nuovi contesti di apprendimento che vedono nella impresa e nelle situazioni di compito un passaggio obbligato rispetto a una sempre più evidente integrazione tra sistema formativo e sistema produttivo dove impresa e lavoro diventano, con tutte le criticità del caso, quasi dei sinonimi dentro i nuovi ecosistemi dell'apprendimento, che impongono nuovi modelli di formazione emergenti e nuovi attori in quella prospettiva sussidiaria, di territorio e pluralista della costruzione delle competenze che guida oggi la nuova geografia del lavoro.

In considerazione dell'evoluzione del dibattito politico-sindacale dell'ultimo decennio, oltre che delle modificazioni legislative di cui si è già dato conto, può però dirsi che in Italia non si è mai andato in fondo a questa prospettiva. La consapevolezza di cosa serva oggi al sistema della formazione non si è ancora tradotta in un effettivo mutamento della realtà dei percorsi formativi, della loro concezione e della loro organizzazione e implementazione operativa. E, non di meno, il baricentro di tutte le politiche della formazione e del lavoro è stato individuato nella rete pubblica dei servizi al lavoro e nei servizi pubblici per l'impiego – come recentemente confermato anche nell'ambito del programma GOL previsto dal PNRR ⁽³⁰⁾.

In questo modo, ha finito per rimanere incompreso cosa si scambia oggi sul mercato del lavoro, rimanendo ancorati a una visione novecentesca del lavoro e trascurando cosa le imprese domandino effettivamente: non più “qualifiche contrattuali” e “tempo di lavoro” standardizzato ma professionalità, attitudini, abilità, competenze e persino elementi intangibili come le potenzialità, il talento, la fiducia, la creatività, l'adattabilità e l'attitudine al raggiungimento di obiettivi fattore questo che diviene eclatante nel caso del lavoro da remoto (c.d. *smart working*). E, soprattutto, non si è capito in fondo che, oggi più che mai, non esiste un solo mercato del lavoro ma che, come scriveva già anni fa Gino Giugni, in realtà, i mercati del lavoro sono sempre stati differenziati in termini professionali, locali e culturali» ⁽³¹⁾

Per questi motivi, pare viva l'urgenza, rispetto alla pluralità di configurazioni sociali e di funzioni economiche del mercato del lavoro, di apprestare sistemi regolatori e percorsi formativi e di costruzione dei mestieri adeguati e adattabili in funzione delle peculiarità di quello che effettivamente si scambia in ciascuno di questi mercati. E, conseguentemente, l'esigenza di attivare canali normativi e istituzionali di comunicazione tra questi diversi mercati attraverso, in particolare, il ripensamento dei sistemi di sicurezza sociale, l'integrazione col sistema formativo, i meccanismi di riconoscibilità e validazione delle competenze, in modo da facilitare le sempre più frequenti transizioni occupazionali.

⁽³⁰⁾ Vedi P. A. VARESI, *Una nuova stagione per le politiche attive del lavoro. Le prospettive tra azioni dell'Unione europea e riforme nazionali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2022, 1, 75-113.

⁽³¹⁾ G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro alla svolta del secolo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 2000, qui 179.

Ben sappiamo che, innanzi a tale scenario, una linea evolutiva potrebbe essere quella individualista dei nuovi mercati professionali ⁽³²⁾, incentrata sulla responsabilità della persona e sul superamento della disciplina inderogabile di tutela, con lo spostamento del baricentro dalle dinamiche dei sistemi settoriali e territoriali di relazioni industriali a un lavoro autonomo o professionale di nuova generazione che, non a caso, reclama e spesso ottiene riconoscimento (per esempio in termini di barriere all'ingresso in quel mercato) e nuove tutele (dall'equo compenso del professionista a prestazioni sociali un tempo riservate ai soli subordinati). L'alternativa che invece riteniamo più coerente rispetto al principio di sussidiarietà che informa la Costituzione italiana, è una visione più sociale ⁽³³⁾, centrata sullo "statuto professionale" della persona e sviluppata nell'ottica degli appunto dei già richiamati mercati transizionali del lavoro, che sposta l'attenzione dal "posto" alla "persona" nella messa a punto di una infrastruttura di protezione che si fa carico di prevenire o gestire i rischi direttamente o indirettamente legati al mercato del lavoro. Una sorta di strategia di sviluppo dei percorsi individuali di carriera, da intendersi per taluno quale moderna forma di "proprietà del lavoro", capace di intercettare, in coerenza al pluralismo dei mercati del lavoro sopra descritto e in funzione di diritti sociali di nuova generazione (i cosiddetti *portable rights*) ⁽³⁴⁾, tutte le moderne espressioni del lavoro. Una prospettiva, quest'ultima, che non solo supera la contrapposizione tra mercati interni e mercati esterni del lavoro su cui poggiava il sistema della stabilità del "posto di lavoro", ma anche la rigida contrapposizione, tipica della visione industrialista della economia e della società, tra lavoro professionale e lavoro dipendente, tra sistema educativo/formativo e mercato del lavoro, tra vita e lavoro e, più in generale, tra tutto quanto è regolato da un contratto di lavoro dipendente rispetto ad altre attività e

⁽³²⁾ Vedi J. GAUTIE, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, cit., qui p. 59 dove parla di soluzione liberista.

⁽³³⁾ Ancora J. GAUTIE, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione ecc.*, cit., qui 59.

⁽³⁴⁾ Si veda G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, cit., 20. Tale concezione evolutiva del diritto del lavoro ancorata a uno *statut professionnel* della persona è chiaramente in linea con la nota proposta del cosiddetto *Rapporto Supiot* di inizio secolo. Cfr. A. SUPIOT, *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, 2001, qui spec. 50-57.

occupazioni che sono tuttavia in grado di accrescere l'occupabilità e le capacità delle persone.

Aderendo a questa impostazione, si comprende l'attualità e la persistente importanza dei sistemi di relazioni industriali e di contrattazione collettiva, come baluardo alla individualizzazione dei percorsi professionali e di carriera dove, a dominare sono il "sociale" e la "mediazione politica" e non il dato puramente economico. La tesi contenuta in questo contributo, infatti, è quella di ripensare il ruolo e l'azione dei fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua dentro le dinamiche dei moderni mercati transizionali del lavoro sollecitando, in termini forse in controtendenza rispetto alle scelte legislative e politiche degli ultimi anni, un rinnovato protagonismo dei sistemi di relazioni industriali e di contrattazione collettiva chiamati a riprogettare la loro azione coniugando livello nazionale di settore e livello locale e di territorio.

Da un lato, pertanto, sono le cosiddette "politiche attive del lavoro" del Novecento e dell'epoca del "posto di lavoro" che vanno ripensate in maniera moderna. Fuori da una logica pubblicistica e superando l'idea che siano misure destinate unicamente a inoccupati, disoccupati e lavoratori a rischio di perdere il posto di lavoro. Dall'altro lato, per estendere le politiche attive del lavoro (ma sarebbe meglio e più corretto parlare di "politiche per l'occupabilità" nei termini sostenuti da autori come Marco Biagi)⁽³⁵⁾ anche ai lavoratori in costanza di rapporto in termini di manutenzione continua della professionalità, è evidente la necessità di agganciare gli interventi sulla formazione e l'accrescimento delle competenze alla modernizzazione dei sistemi di contrattazione collettiva in modo da creare una correlazione con le esigenze di crescita della produttività e con l'urgenza di misurare il valore del lavoro oltre la qualifica standardizzata per ora lavorata. Il tutto dentro un sistema di validazione delle competenze che non si traduca in una operazione astratta, governata dall'attore pubblico, quando piuttosto in termini reali e concreti che siano funzionali a parametri che sono al cuore della funzione dei sistemi di contrattazione collettiva.

Sono insomma i sistemi di relazioni industriali – e segnatamente le strutture bilaterali – a dover contribuire alla verifica dei fabbisogni professionali, al monitoraggio della evoluzione dei mestieri e delle professionalità e alla conseguente valutazione delle competenze dei lavoratori in

(35) M. BIAGI, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, ottobre 2001.

funzione dei trattamenti retributivi e delle dinamiche premiali correlate alla produttività del lavoro. È qui che si spiegano, al tempo stesso, i diritti di nuova generazione, come il diritto soggettivo alla formazione previsto in alcuni contratti collettivi nazionali di categoria ⁽³⁶⁾, e però anche le difficoltà di una loro effettiva implementazione senza un raccordo istituzionale con i fondi interprofessionali e gli altri sistemi bilaterali.

Al centro del nostro ragionamento si pone pertanto il nodo storico dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale) che, a loro volta, risultano ancora oggi indifferenti tanto al controllo e allo sviluppo delle politiche di formazione quanto al grande capitolo dell'apprendimento permanente aperto, ma tuttora non sufficientemente delineato nei suoi elementi di sistema e di raccordo operativo con il sistema di relazioni industriali, con la legge Fornero di riforma del mercato del lavoro ⁽³⁷⁾.

Sulle criticità dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, utili se realmente funzionali alla compensazione dei movimenti della domanda e dell'offerta di lavoro che avvengono nei mercati interni ed esterni del lavoro più che come meri indicatori di livelli salariali, si dibatte da tempo senza che si registri tuttavia una minima comunicazione tra elaborazione teorica e prassi del sistema di contrattazione collettiva. Non mancano eccezioni ⁽³⁸⁾, ma si tratta per l'appunto di isolate esperienze aziendali d'avanguardia che seguono, in ogni caso, percorsi paralleli o anche alternativi rispetto a quelli tracciati dal livello nazionale.

Con riferimento alla "direzione di marcia", che è chiara, nella maggioranza dei settori produttivi resta ancora poco più di un auspicio l'idea di nuove classificazioni capaci di interpretare e graduare «una mutata realtà professionale, in relazione alle conoscenze e capacità richieste non per svolgere attività ben definite, ma per agire e reagire rispetto a situazioni mutevoli, create da un'organizzazione produttiva informatizzata ed automatizzata (...) all'interno di una struttura articolata non su posti fissi,

⁽³⁶⁾ Il riferimento è al diritto soggettivo alla formazione riconosciuto in alcuni contratti collettivi nazionali del lavoro che riconoscono l'esigibilità da parte del lavoratore di un monte orario di formazione annua nei confronti del datore di lavoro.

⁽³⁷⁾ Legge 28 giugno 2012, n. 92, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.

⁽³⁸⁾ Vedi, con riferimento al periodo tra il 2012 e il 2021, i casi aziendali analizzati nei rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia, giunti ora alla ottava edizione del 2022

ma su ruoli variabili»⁽³⁹⁾. Né più né meno di quei «ruoli aperti» che Federico Butera, con riferimento ai paradigmi della Impresa 4.0, indica alla stregua di «copioni professionali» a banda larga che spetta a ogni singolo lavoratore agire concretamente, nella sua interpretazione del mestiere o del compito in un contesto lavorativo dato, e che sono basati sulla responsabilità rispetto ai risultati, su contenuti esecutivi continuamente adattabili, sulla costante acquisizione di competenze, conoscenze e abilità e, infine, su una gestione proattiva e cooperativa delle relazioni con le persone (dentro e fuori l'impresa) e con la tecnologia⁽⁴⁰⁾.

È proprio qui, sul versante delle relazioni industriali, della produttività del lavoro e del rinnovamento di una contrattazione collettiva da intendersi come strumento di regolazione dei mercati del lavoro, che si comprende l'errore di progettazione nella evoluzione normativa dei fondi interprofessionali. Non solo per il loro numero eccessivo che replica logiche di affiliazione politica di una rappresentanza sempre più frammentata. La grande criticità è, piuttosto, l'ancoraggio a una vecchia idea di politiche attive e di governance pubblica che non consente di fare dei fondi dei veri e propri *hub* della innovazione e della conoscenza anche nella prospettiva della costruzione degli ecosistemi territoriali e dei relativi mercati locali del lavoro rendendo sempre meno rilevanti i mercati interni del lavoro.

È stato del resto recentemente bene evidenziato, in uno studio sul settore chimico farmaceutico in Italia e Danimarca⁽⁴¹⁾, il ruolo giocato nel combinare flessibilità (*flexibility*) e stabilità (*security*). I differenti assetti istituzionali e di relazioni industriali possono infatti, almeno in parte, contribuire a spiegare il coinvolgimento o meno delle parti sociali nella costruzione dei mercati del lavoro. È stato così documentato come, là dove la protezione sul posto di lavoro sia maggiore e la tutela sul mercato minore (vedi Italia), le parti sociali si impegnano meno sul fronte della formazione concentrando i loro sforzi sulla stabilità e tutela occupazionale. Al contrario, là dove il welfare sociale è più robusto (vedi Danimarca),

⁽³⁹⁾ Vedi M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2019, qui 479-480 e ivi ampi riferimenti bibliografici.

⁽⁴⁰⁾ F. BUTERA, *Industria 4.0. come progettazione partecipata di sistemi socio-tecnici in rete*, in A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018, qui 93 e 97.

⁽⁴¹⁾ Vedi V. PAOLUCCI, *The role of collective bargaining in addressing flexibility and security*, in *European Journal of Industrial Relations*, 23, 4, 2017.

la contrattazione collettiva e il dialogo sociale si concentrano meno sulla stabilità occupazionale e maggiormente sulla formazione e la flessibilità sia nei mercati interni che esterni del lavoro.

Insomma, in un contesto giuridico e istituzionale che perde come baricentro l'idea della stabilità del "posto di lavoro" c'è spazio per mantenere una rilevanza e anche centralità della rappresentanza e della contrattazione collettiva a condizione che questa avvii un processo di modernizzazione che passi dalla mera misurazione del valore economico e di scambio del "tempo di lavoro", come risorsa già presente sui mercati di qualifiche professionali standard e statiche, alla partecipazione attiva e diretta nella costruzione dei sistemi sociali di formazione dei mestieri, delle competenze e delle professionalità come del resto avvenuto in epoca pre-industriale col sistema dell'apprendistato che è il fulcro dei processi di innovazione tecnica⁽⁴²⁾ e che, non a caso, è il fattore distintivo di Paesi come la Germania che da sempre dimostrano una capacità di coniugare, mediante logiche di relazioni industriali partecipative, innovazione, qualità del lavoro e produttività partendo proprio dalla pietra angolare dell'apprendistato. Basato su una logica di costante confronto tra sindacati, associazioni datoriali, e Stato, nonché caratterizzato da percorsi formativi orientati ai mestieri e alle occupazioni, nonché da certificazioni finali di rilevanza pubblica in quanto riconosciute da commissioni tripartite, l'apprendistato tedesco ha sempre permesso la costruzione di un equilibrio grazie al quale è stato possibile avere a disposizione un gran numero di lavoratori qualificati e specializzati.

Tale equilibrio è da ricercare nella già richiamata logica collaborativa tra istituzioni che, ben lungi dal ridursi a incontri episodici e generiche dichiarazioni di intenti, costituisce l'ossatura di quelli che sono noti in letteratura come *collective skill formation systems* entro cui ben potrebbero essere collocati gli stessi fondi interprofessionali in ragione della loro genesi storica e delle esigenze espresse dalla economia e dalla società.

Come evidenziato nei lavori, in particolare, di Busemeyer e Trampush⁽⁴³⁾ questi sistemi collettivi di costruzione delle competenze poggiano su

(42) Vedi M. COLOMBO, *Apprendistato e IV rivoluzione industriale: una lezione dal passato*, in *Professionalità Studi*, 2, 2020, 5-35. Vedi anche, in chiave storico-evolutiva, W. STREECK, *Skills and politics. General and specific*, Max Planck Institute Discussion Paper, n. 11/1, 2011.

(43) Sul punto si veda M.R. BUSEMEYER, C. TRAMPUSH, *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation*, in M.R. BUSEMEYER, C. TRAMPUSH (a cura di),

consolidate e strutturali alleanze tra sistemi formativi, imprese ed enti pubblici, con il decisivo supporto delle parti sociali e dei sistemi di relazioni industriali per il monitoraggio dei fabbisogni, la loro anticipazione, la progettazione dei curricula formativi e la concreta realizzazione dei percorsi, e si distinguono da quei sistemi invece definiti come “liberali” (*Liberal skill formation system*), “statali” (*Statist skill formation system*) e “segmentari” (*Segmentalist skill formation systems*), dove invece sono, rispettivamente, il mercato, lo Stato o le imprese private le istituzioni che concorrono alla costruzione sociale dei mestieri, senza coordinamento tra loro e secondo logiche autoreferenziali, con un efficacia evidentemente inferiore rispetto a quella dei sistemi cosiddetti “collettivi” o “partecipativi”, come quello tedesco già ricordato, ma anche quello austriaco e svizzero.

Esperienze di questo tipo, costruite in logica bilaterale, non mancano anche con riferimento alla formazione degli adulti. Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, al sistema dei Consigli per la sicurezza (*Trygghetsraden*) che da decenni opera in Svezia e che, attraverso fondi costituiti a livello settoriale e gestiti bilateralmente, presiede alle transizioni delle organizzazioni e dei lavoratori⁽⁴⁴⁾ o al sperimentale fondo “Mtech+ belga che, nel settore della metalmeccanica, si fa carico della crescente domanda, dovuta agli avanzamenti in digitalizzazione e tecnologia, di competenze tecniche e trasversali (es. creatività, flessibilità, pensiero critico, ecc.). Il fondo è pensato per promuovere presso le imprese l’adozione di politiche a lungo termine per i dipendenti, con attenzione all’occupabilità sostenibile (sia dentro che fuori l’azienda), allo sviluppo di una leadership responsabile, e a condizioni di lavoro dignitose⁽⁴⁵⁾.

The Political Economy of Collective Skill Formation, Oxford University Press, 2012, 3-38.

⁽⁴⁴⁾ Si veda, tra i tanti, S. ENGBLOM, *Employment Protection, Collective Bargaining, and Labour Market Resilience - The Swedish Transition Agreements*, Trade Union Advisory Committee (TUAC), 2017.

⁽⁴⁵⁾ Per maggiori informazioni, si veda BargainUp, *Digital Handbook: Occupational Security*, studio promosso dalla piattaforma sulla trasformazione del settore della meccanica finanziata dalla Commissione Europea (DG Employment, *Social Affairs and Inclusion, under budget heading VP/2019/002, Grant Agreement VS/2019/0289, Information and training measures for workers' organisations*).

5. Ripensare l'azione dei fondi interprofessionali dentro le logiche di relazioni industriali

Il ripensamento dei fondi interprofessionali nella prospettiva sopra delineata sfida i giuristi progettuali che intendono impegnarsi nell'ammmodernamento dei mercati del lavoro, a ricercare le connessioni, tra contrattazione collettiva, relazioni industriali, enti bilaterali e fondi per la formazione continua. E non si fa riferimento al mero esercizio, comunque necessario, di individuare i rinvii espressi che i diversi statuti degli enti bilaterali e i contratti collettivi fanno al sistema dei fondi interprofessionali. I risultati di una simile mappatura, d'altronde, sarebbero poco soddisfacenti e parziali, considerando che si limiterebbero a mere disposizioni generiche e rituali.

Del resto, nella individuazione delle connessioni in parola, pesa un pregiudizio culturale e concettuale – alimentato dai giuristi del lavoro – secondo cui il contratto collettivo sarebbe un equivalente funzionale della legge e cioè una “fonte” di regolazione (la principale fonte di regolazione) del rapporto individuale di lavoro.

Il tema è decisamente complesso e non può essere affrontato con la dovuta profondità di analisi in questa sede ⁽⁴⁶⁾. Per chiarirsi, e per individuare spunti utili al prosieguo della nostra analisi, è sufficiente sottolineare come questa impostazione finisca per valorizzare unicamente la cosiddetta parte normativa del contratto collettivo e, dunque, la “funzione normativa”, quella appunto di definire la regola dello scambio del rapporto individuale di lavoro. In realtà il contratto collettivo è molto di più e un ruolo centrale va assegnato alla sua “funzione economica”, rispetto a quella puramente giuridica o normativa, che consiste nella costruzione sociale del mercato del lavoro, della offerta e della domanda di lavoro.

In termini concreti, e con rilevanza centrale per il ruolo (attuale e potenziale) dei fondi interprofessionali per la formazione continua, il contratto collettivo ha la funzione di costruire e “standardizzare” i mestieri, le professionalità e le competenze necessarie per le attività economiche e

⁽⁴⁶⁾ Per l'approfondimento del tema – per le necessarie premesse metodologiche e per le imprescindibili indicazioni bibliografiche – rinvio a M. TIRABOSCHI, *Sulla funzione (e sull'avvenire) del contratto collettivo di lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2022. Vedi anche M. TIRABOSCHI, *Per uno studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2021.

produttive di un determinato settore della economia, per poi determinarne il valore economico di mercato e cioè di scambio. Appunto la domanda e l'offerta di lavoro, quello che le imprese domandano e quello che i lavoratori offrono sul mercato del lavoro.

Ora, è evidente che nei mercati del lavoro statici, propri di una economia industriale in cui si compra e vende semplice "tempo di lavoro" per determinate qualifiche professionali, il ruolo della contrattazione collettiva è semplicemente quello di determinare il valore economico di scambio del lavoro, mediante la fissazione del prezzo dell'ora-lavoro. Non così per i moderni mercati transizionali del lavoro dove l'offerta di lavoro deve continuamente qualificarsi e ricomporsi in termini di competenze e di professionalità con criteri di riconoscimento e misurazione che non sono quelli "banali" di un orologio marcatempo. Questa diventa allora, come abbiamo visto poc'anzi, una area di potenziale interesse della contrattazione collettiva (se non di vera e propria rinascita della contrattazione collettiva) che è chiamata a costruire e non solo a "tipizzare" l'offerta di lavoro mediante l'intervento di sistemi bilaterali e di una costante interazione con le istituzioni locali e settoriali che concorrono alla formazione delle competenze e professionalità oggi richieste da un mercato del lavoro che non è più semplicemente identificato da una statica classificazione in funzione di mestieri in qualifiche professionali.

Se questa è una chiave di lettura plausibile della funzione della contrattazione collettiva e dei sistemi di relazioni industriali – come l'analisi storica e quella comparata confermano una volta usciti dai limiti di una visione governata dalla sola razionalità giuridica per fare spazio anche alla razionalità economica e a quella politica – allora le connessioni sopra ipotizzate diventano non solo evidenti ma anche decisive al punto da confermare l'importanza di pensare l'azione dei fondi interprofessionali per la formazione continua dentro una logica di relazioni industriali e nel quadro delle politiche stabilite dai contratti collettivi dei settori di riferimento.

Ciò è possibile in tre direzioni. Innanzitutto, mettendo al centro del ragionamento e, conseguentemente, della azione dei fondi il sistema di classificazione e inquadramento dei lavoratori di ogni singolo settore di riferimento, nella consapevolezza che gli stessi sistemi di classificazione e inquadramento andrebbero anche modernizzati e allineati. In secondo luogo, ripercorrendo sistematicamente tutta la cosiddetta parte obbligatoria del contratto collettivo dove sono contenute indicazioni utili a ricostruire una concezione non puramente normativa ma, prima ancora,

istituzionale o di “sistema” del contratto collettivo di lavoro per il settore economico di riferimento (organi bilaterali, osservatori del mercato del lavoro, strumenti di valorizzazione delle competenze e della professionalità dei lavoratori anche in chiave di produttività e qualità del lavoro, ecc.). Infine, riconnettendo e rivitalizzando, tramite gli enti bilaterali e la parte obbligatoria del contratto collettivo, l’essenziale funzione del “sistema” di classificazione e inquadramento dei lavoratori non come mera scala di determinazione della tariffa minima ma come leva della costruzione del mercato del lavoro potenziando al tempo stesso la qualità della offerta di lavoro e la sua produttività per le imprese del settore.

Nello specifico con il preciso obiettivo di realizzare una formazione non episodica e non fine a se stessa ma funzionale alla costruzione ed evoluzione dei profili professionali sia sul lato oggettivo (gli standard professionali) sia sul lato soggettivo (le competenze e professionalità dei singoli lavoratori da riconoscere poi mediante un sistema, auspicabilmente bilaterale e partecipato, di certificazione delle competenze) il punto di partenza sono indubbiamente i sistemi di classificazione e inquadramento dei lavoratori contenuti nei contratti collettivi.

I sistemi di classificazione e inquadramento dei lavoratori rappresentano una parte alla quale prestare attenzione proprio nella direzione di realizzare interventi formativi efficaci, nell’ottica di accrescimento delle competenze dei lavoratori, e agganciati a uno specifico profilo professionale. E in questo senso, possono recuperarsi anche i profili formativi che le parti sociali definiscono in materia di apprendistato, rispetto al quale hanno la competenza di definire gli obiettivi di apprendimento a cui il percorso formativo deve tendere. In particolare, quando non tacciono sul punto o non si attestano a un livello generico e di scarso dettaglio, i contratti collettivi definiscono puntualmente le attività e le competenze che caratterizzano i mestieri e le professioni di destinazione dell’apprendista. In non poche occasioni, in verità, la sede principale in cui sono illustrati i contenuti del lavoro di un settore, è proprio la contrattazione dell’apprendistato dove, a ben veder, le parti definiscono i contenuti del lavoro in un settore, considerando che non poche volte i sistemi di classificazione e inquadramento del personale si limitano a declaratorie formali e generiche.

Preso consapevolezza di questa robusta base di partenza, relativa ai profili professionali di ciascun settore desumibili dal sistema dell’apprendistato, è poi ripercorrendo in modo sistematico tutta la cosiddetta parte obbligatoria dei contratti collettivi che si possono individuare tutte le

indicazioni utili a ricostruire una concezione non puramente normativa ma, prima ancora, istituzionale o di “sistema” del contratto collettivo di lavoro per il settore economico di riferimento.

È infatti a partire da queste sezioni che i fondi interprofessionali potrebbero potenziare le proprie azioni con l’obiettivo di realizzare una formazione efficace, efficiente e realmente corrispondente ai fabbisogni del settore e mercato del lavoro di riferimento. Si pensi, a titolo esemplificativo, ad alcuni frammenti normativi contenuti nei contratti collettivi che dovrebbero essere valorizzati in chiave sistemica: il sistema dei “diritti di informazione e consultazione” che si concretizza in incontri periodici a livello nazionale, territoriale e aziendale utili a monitorare l’andamento del settore, nelle sue diverse determinanti e componenti, in riferimento a tematiche quali la formazione e riqualificazione professionale; i rinvii contenuti nei contratti collettivi agli spazi affidati alla contrattazione di secondo livello anche in materia di interventi di formazione e riqualificazione professionale; la valorizzazione degli strumenti paritetici nazionali, cioè le diverse commissioni previste nei diversi contratti che mirano anche al monitoraggio dell’evoluzione dei profili professionali; l’articolato sistema degli enti bilaterali che hanno spesso assegnati compiti di studio e analisi del settore, la diffusione di buone pratiche in materia di formazione continua e riqualificazione professionale.

E in questo modo, e questa è la tesi di questo contributo, con il rinvigorismento del collegamento sistematico tra i sistemi di classificazione e inquadramento dei lavoratori, gli enti bilaterali del settore, gli organismi paritetici e le norme di parte obbligatoria dei contratti collettivi, l’attività dei fondi interprofessionali per la formazione dei lavoratori può diventare capace di governare le dinamiche professionali e rispondere alle esigenze di lavoratori e delle imprese.

Abstract

I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di una esperienza

Obiettivi: *Il presente contributo ha per oggetto il ruolo, la natura e la funzione dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Metodologia:* *L’analisi ripercorre l’evoluzione storica dei fondi, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, fino alle recenti modifiche legislative. Risultati:* *Tale ricostruzione ha permesso di individuare le possibili linee evolutive del ruolo dei fondi*

*interprofessionali nei moderni mercati del lavoro in continuo cambiamento, riproponendo il centrale ruolo dei sistemi di relazioni industriali. **Limiti e implicazioni:** Il ripensamento dei fonti interprofessionali per la formazione in una prospettiva di relazioni industriali consente di riconoscere, a partire dalla lettura degli accordi interconfederali costitutivi e degli statuti, i numerosi nessi tra il sistema dei fondi e quelli della contrattazione collettiva (in materia di apprendistato, di sistemi di classificazione e inquadramento e di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori). **Originalità:** La prospettiva adottata dal contributo si discosta da quella, più diffusa, che sempre più frequentemente inquadra i fondi interprofessionali all'interno del sistema pubblico delle politiche attive.*

Parole chiave: *Fondi paritetici interprofessionali, formazione continua, relazioni industriali, politiche attive*

Inter-professional training funds in Italy: review of an experience

Purpose: *This paper focuses on the role and function of inter-professional training funds. **Methodology:** The analysis traces the historical evolution of the funds, starting from the mid-1990s to the recent legislative changes. **Findings:** This reconstruction made it possible to identify the possible evolutionary lines of the role of inter-professional funds in today's changing labour markets, re-proposing the central role of industrial relations systems. **Research limitations/implications:** The rethinking of the inter-professional training funds from an industrial relations perspective makes it possible to recognise, starting from a reading of the inter-confederal agreements and statutes, the links between the funds' system and collective bargaining (on apprenticeships, classification and grading systems, and worker qualification and retraining). **Originality:** The perspective adopted by the contribution departs from the more widespread one that increasingly frames inter-professional funds within the public system of active policies.*

Keywords: *inter-professional training funds, vocational training, industrial relations active labour market policies*