



Commento del Direttore Generale di Fon.Coop alla Circolare n.1 Anpal del 10 aprile 2018

L'Anpal, l'Agenzia Nazionale per le Politiche attive del Lavoro, l'organismo creato dal Decreto legislativo 150 del 2015, cui il Ministero del Lavoro ha demandato il coordinamento delle Politiche attive del lavoro e la vigilanza e il controllo sui Fondi Interprofessionali ha, in data 10 aprile, pubblicato la Circolare n.1 sulle Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie dei Fondi.

È un intervento importante ed organico che in pratica sostituisce ed aggiorna la Circolare del Ministero del Lavoro 2003, destinata a fornire ai Fondi norme e regole per il loro funzionamento. Si tratta del primo organico intervento a 15 anni dalla Circolare del 2003.

Il metodo del dialogo

Va dato atto all'Anpal di aver pubblicato la nuova Circolare dopo un vasto processo di consultazione delle Parti Sociali che ha sicuramente portato a riscrivere e a migliorare alcune parti della Circolare. Apprezzato quindi il metodo di lavoro va anche sottolineato che probabilmente poteva essere fatto di più e meglio per rendere la gestione dei Fondi più efficace e più rispondente alle esigenze di imprese e lavoratori che aderiscono alle strutture paritetiche. Rimane ancora una visione burocratica di queste strutture più tesa al controllo delle attività e alla conformità delle normative vigenti che incline alla valutazione dei risultati (indubbiamente positivi raggiunti in questi anni come dimostrano le indagini sulla formazione continua europee e nazionali), all'impatto che l'azione dei Fondi ha sulle politiche formative delle imprese associate, alla valorizzazione delle competenze dei lavoratori. È quest'ultimo uno dei pochi strumenti disponibili che assicurano ai lavoratori in tempi di crisi e di mutamenti rapidi del mercato del lavoro occupabilità e transizioni da lavoro a lavoro.

Ma tant'è e quindi è utile sottolineare gli aspetti positivi della Circolare e formulare qualche critica nella speranza che i suggerimenti possano in un prossimo futuro essere accolti.

“Organismo di diritto pubblico”

L'Anpal parte, e non poteva essere diversamente, dal dato di fatto che i Fondi Interprofessionali sono organismo di diritto pubblico; com'è noto si è giunti a questa conclusione a seguito del parere dell'Anac del 15 gennaio 2016 e della successiva presa d'atto del Ministero del Lavoro nonché di alcune sentenze del Consiglio di Stato. Non conviene riaprire la questione della natura dei Fondi a fronte di tanti pareri conformi, intendo solo sottolineare che si è giunti a questa decisione non per volontà del Governo o del Parlamento, ma in virtù di una presa di posizione di un organismo che opera sicuramente a norma di legge, ma che dovrebbe principalmente interessarsi di ben altro. Governo e Parlamento avrebbero dovuto sciogliere il nodo, o con una modifica legislativa o con una interpretazione autentica, e assicurare ai Fondi quella operatività privatistica che



solo consente di raggiungere lo scopo sociale, ovvero incrementare le politiche di formazione continua del Paese e migliorare le competenze dei lavoratori. Esistono fondate ragioni giuridiche che escludono la natura di organismo pubblico per i Fondi Interprofessionali, ragioni che non sono state tenute in conto dall'Anac, ove si consideri anche che lo stesso parere dell'Anac deve ricorrere a un'interpretazione estensiva della normativa comunitaria per definire i Fondi come organismi di diritto pubblico.

Da un punto di vista operativo la questione più critica dell'essere "pubblici" non è il dover acquisire beni e servizi seguendo le regole del codice dei contratti pubblici perché infine ciò diventa elemento di trasparenza sia verso le aziende associate che verso i possibili fornitori in quanto assicura procedure limpide e risparmi sui costi. Appare invece più negativo per l'operatività dei Fondi dover assegnare contributi per il finanziamento dei piani tramite Avviso. I Fondi infatti quando operano con avviso pubblico non differiscono in nulla dalle Regioni e sfugge il motivo per cui essi debbano costituirne di fatto un duplicato. Appare evidente che più sono alti i costi che le imprese devono affrontare per vedersi finanziare un piano formativo, più scarso diventa il loro interesse ad aderire e partecipare; e se si aggiunge che proprio nella modalità Avvisi, quella che effettivamente finanzia la formazione delle pmi e microimprese, questi costi sono addirittura più onerosi, è chiaro che la sopraggiunta "natura pubblica" scoraggia la pratica della formazione. Con il rischio di ritornare come prima: poche grandi imprese che possono autofinanziarsi la formazione e tutte le altre che non la fanno.

Toccherà alle Parti Sociali nell'imminente nuova legislatura porre di nuovo il problema della natura del Fondo al Governo e al Parlamento affinché individuino soluzioni che assicurino operatività, efficacia e trasparenza, in un quadro normativo di riferimento che deve essere privatistico e che comunque preveda opportune forme di monitoraggio e controllo da parte dell'Anpal o di altri soggetti a ciò delegati.

Una tripartizione di spese non trasparente

Venendo un po' più nel merito la Circolare riconferma la tipica ripartizione delle attività dei Fondi in spese per attività di gestione, spese per attività propedeutiche alla realizzazione dei piani formativi, spese per attività finalizzate alla realizzazione dei piani formativi. Mentre le spese di gestione sono come noto contingentate da un Decreto Ministeriale, le cosiddette spese propedeutiche sono nella disponibilità degli organi dei Fondi che le utilizzano per le attività previste dalla Circolare stessa. In fase di consultazione le Parti Sociali hanno chiesto al Ministero di "assorbire" le cosiddette spese propedeutiche nelle spese gestionali, -in quanto fanno tipicamente parte dell'attività gestionale: sistema informativo, la promozione, la valutazione ex ante, in itinere ed ex post dei piani, ecc. E, qualora fosse stato necessario, si poteva intervenire sulle percentuali di spese gestionali autorizzate dal Decreto Ministeriale in base alla dimensione del Fondo. Questa richiesta non è stata accolta e la *tripartizione* è rimasta e si è persa così un'occasione di introdurre un ulteriore elemento di trasparenza. È noto infatti che molti Fondi utilizzano con larghezza le cosiddette spese propedeutiche, diminuendo quindi le

risorse per il finanziamento dei piani formativi. *Bisogna leggere le relazioni di bilancio e i budget, che alcuni Fondi pubblicano sui loro siti per stabilire quale è la percentuale degli incassi Inps destinata a finanziare i piani.*

Probabilmente questo aspetto potrà essere successivamente recuperato, poiché la Circolare obbliga i Fondi ad adottare entro 120 giorni un regolamento generale di organizzazione, gestione, rendicontazione e controllo, e tale regolamento deve essere approvato dall’Agenzia e successivamente pubblicato sul sito web: in questo modo le imprese potranno conoscere nel dettaglio le politiche attuative di ogni singolo Fondo ed anche valutare i Fondi dal punto di vista della capacità gestionale (migliore allocazione delle risorse) e dell’efficacia della spesa.

I canali di finanziamento

La Circolare individua due sole modalità o canali per il finanziamento dei piani, il cosiddetto conto individuale, utilizzato dalle grandi e medie imprese (nella terminologia Fon.Coop: il Conto Formativo) e il conto collettivo (nella nostra terminologia Fondo di Rotazione) dedicato alle piccole e microimprese.

Il primo assegna in modo automatico all’impresa una quantità di risorse inferiore al proprio versato, il secondo opera con Avvisi pubblici ed assegna risorse ben superiori al versato.

Sul primo canale non si applica la normativa sugli aiuti di Stato, il secondo vi rientra pienamente. L’Anpal dunque, tipicizzando così le forme per l’assegnazione delle risorse, rinuncia a intervenire su una “terza” modalità che è stata da qualche Fondo positivamente sperimentata – nell’ambito di specifiche e codificate forme giuridiche d’impresa – come il cosiddetto Conto Aggregato, o di Gruppo. Questa modalità consente di sommare ai contributi delle singole imprese solo **nell’ambito di forme giuridiche previste dalla legge**: gruppo di imprese, consorzi, gruppi paritetici cooperativi, contratti di rete. La *ratio* è evidente: aggregare risorse e svolgere politiche formative di gruppo finalizzate, come la stessa forma giuridica di “gruppo”, allo sviluppo delle associate. Sarebbe stato possibile “salvare” questa terza modalità semplicemente applicando correttamente la normativa sugli aiuti di Stato andando così incontro alle esigenze reali ed alle strategie formative delle piccole e medie imprese, ora costrette a utilizzare gli Avvisi.

La concertazione dei piani formativi

È importante che l’Anpal abbia ritenuto di dare indicazioni, ancorché molto sintetiche, sulle modalità di concertazione dei piani formativi, elemento come noto caratterizzante e costitutivo dell’attività degli organismi bilaterali quali sono i Fondi. Si ribadisce che la concertazione deve essere fatta in primo luogo nelle imprese e, ove mancassero rappresentanze sindacali, a livello settoriale o territoriale.

Ed ancora più importante è l’esplicito divieto di pratiche concertative all’interno del Fondo stesso (pratica usata spesso dai Fondi cosiddetti “non confederali”); per il resto, l’Anpal ha ritenuto di lasciare ampia autonomia alle Parti Sociali nel determinare le modalità e le forme del processo di concertazione.

La progettazione per conoscenze e competenze

Un'altra questione importante è quella della progettazione per conoscenze e competenze. Nella Circolare viene previsto che: *“la formazione... deve essere progettata per conoscenze e competenze, comprendendo per queste ultime idonee attività di valutazione finalizzate al rilascio all'allievo di una attestazione degli apprendimenti acquisiti trasparente e spendibile”*. È comprensibile ed apprezzabile che venga normato l'obbligo di attività di valutazione che attestino gli apprendimenti, ma la formulazione adottata non è priva di ambiguità: non è chiaro se l'attestazione debba valere solo all'interno dell'impresa, e per questo basta probabilmente quella dell'ente gestore oppure debba essere spendibile fuori e quindi, secondo le procedure e i servizi di validazione e certificazione dei Soggetti Titolati (D. L. 13/13). Si aggiunga poi che molte delle attività formative non corrispondono a competenze riconosciute formalmente ma ampiamente diffuse (ad esempio: un percorso di aggiornamento per consiglieri di amministrazione di imprese cooperative).

Più problematica è invece la questione della progettazione per conoscenze e competenze, non dal punto di vista del progettista formativo, ma nella sostanza. Come si fa a progettare per conoscenze e competenze quando i percorsi formativi finanziati dai piani hanno per il 90% durate inferiori alle 15-20 ore? A questo si aggiunga che sono poche le Regioni che hanno esteso la progettazione per competenze anche alla formazione continua, fornendo quindi un modello da seguire.

Sul punto poi è certamente da rilevare una forma di resistenza da parte delle direzioni aziendali, le quali sono restie a riconoscere titoli spendibili in azienda e fuori per paura di rivendicazioni salariali. Sarebbe opportuno in merito un confronto con l'Anpal stessa.

La formazione obbligatoria: un mezzo infortunio

Una questione altamente discutibile è il divieto di finanziare la formazione obbligatoria per Legge nel cosiddetto Conto Collettivo (Avvisi Fondo di Rotazione). Per giustificare il divieto viene citato il regolamento UE 651/2014 ovvero quello sugli Aiuti di Stato. Ora è indubbio che tale regolamento vieta il finanziamento della formazione obbligatoria, ma non vale l'interpretazione analogica ed estensiva che ne viene fatta anche per il regolamento “de minimis” UE 1407/2013. In questa materia o c'è un esplicito diniego (come nel 651) o in mancanza di alcun riferimento si intende che la formazione obbligatoria sia consentita, come nel “de minimis”.

Già è possibile intravedere tutte le problematiche che sorgeranno riguardo al fatto che con il canale individuale (Conto Formativo) la formazione obbligatoria potrebbe essere finanziata in quanto non soggetto ad Aiuti di Stato, mentre in quello collettivo (Avvisi Fondo di Rotazione) ciò è vietato. Si viene a creare un'evidente disparità tra i due canali e tra i principali utilizzatori di questi – grandi e piccole imprese, quando sono proprio le piccole imprese ad averne bisogno a fronte di scarse risorse.

E poi francamente stupisce la prevenzione contro la formazione obbligatoria: se è obbligatoria vuol dire che il legislatore la ritiene decisiva ed importante per imprese e

lavoratori (come nel caso per la formazione per la sicurezza) e sfugge il motivo per cui essa non debba essere finanziata con il “de minimis”.

Fondo rischi

Appare importante la novità relativa alla costituzione di un Fondo rischi per la copertura degli oneri rilevanti dall’oggettiva impossibilità di recuperare crediti derivanti dall’attività di controllo svolta dal Fondo o dall’Anpal (si pensi per esempio al caso in cui è impossibile richiedere al liquidatore di un’impresa un maggior contributo versato all’impresa stessa o altro esempio al fallimento del fideiussore) ma tale novità è fortemente sminuita dalla previsione che tale Fondo rischi debba essere alimentato con apporti finanziari non derivanti dal contributo obbligatorio dello 0,30%. In questo modo si riafferma la responsabilità oggettiva degli amministratori e dei soci – cosa mai messa in discussione. Per il Fondo rischi non potevano essere utilizzati gli interessi attivi derivanti dalla gestione finanziaria.

I costi standard

Anche la novità della rendicontazione sulla base di costi standard è importante ed apprezzabile; si tratta di una pratica già ampiamente utilizzata dalle Regioni, anche se con modalità estremamente differenti. La rendicontazione a costi standard potrà diminuire i costi organizzativi che debbono affrontare imprese ed enti di formazione per rendicontare i piani **ma solo se sarà possibile escludere completamente il rendiconto finanziario quando si accetta il rendiconto a costi standard**. Il rendiconto è infatti costituito dalla prova dell’avvenuta formazione, dal numero degli allievi e dalle ore formative moltiplicato per il costo standard (come avviene ad esempio per alcune Regioni italiane)

Il rendiconto per cassa

Infine una parola sulla riconfermata volontà da parte del Ministero e dell’Anpal di richiedere ai Fondi un rendiconto finanziario per cassa. Come più volte detto sfugge la *ratio* di quest’obbligo in capo ai Fondi. Dal bilancio di competenza è possibile trarre tutte le informazioni per un adeguato controllo dell’attività del Fondo e il rendiconto di cassa appare solo come un obbligo burocratico e costoso. A meno che non si voglia riconfermare anche con questa richiesta la natura dei Fondi come organismi di diritto pubblico, ma è ben magra soddisfazione quando si constata che negli ultimi anni, molti enti pubblici ed enti pubblici economici sono passati al bilancio di competenza.

Comunque con queste regole i Fondi dovranno confrontarsi nel prossimo periodo e assicurare un servizio di qualità ad imprese e lavoratori.

Roma, 12 aprile 2018