CONFAPI
CONFEDERAZIONE ITALIANA
PICCOLA E MEDIA INDUSTRIA PRIVATA

Osservazioni Confapi

nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00495 Serracchiani e 7-00512 Zangrillo, concernenti i sistemi di protezione sociale per i lavoratori

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Camera dei Deputati
Roma, 13 ottobre 2020

L’attuale situazione pandemica che ha colpito il nostro Paese ha messo in evidenza la necessità di una seria e strutturale riforma degli ammortizzatori sociali che dovranno essere accompagnati da una profonda revisione delle politiche attive del lavoro. Si dovrà, infatti, essere in grado in tempi celeri di fornire risposte e strumenti ad una nuova crisi occupazionale, certamente accelerata dall’emergenza in corso, che riverserà sul mercato del lavoro fasce di lavoratori espulsi dal ciclo produttivo con livelli di competenze e professionalità molto basse.
Una riforma degli ammortizzatori, che voglia modificare la disciplina del d. lgs 148/2015 per far fronte alle nuove esigenze dell’attuale crisi, deve evitare due errori che potrebbero rivelarsi esiziali.

1. Innanzitutto Confapi ritiene che si debba continuare a tenere distinti gli ammortizzatori che intervengono nell’ambito di un rapporto di lavoro in corso da quelli che si applicano a seguito della cessazione di esso. Non si deve commettere l'errore di assegnare alla cassa integrazione una funzione che non è la sua, altrimenti si verifica eterogenesi dei fini di questo istituto.
Infatti, la cassa integrazione non va confusa con le tutele post-licenziamento o con altre forme di intervento a tutela della perdita del posto come la Naspi o l’assegno di ricollocazione.
La CIG è nata per essere destinata a coprire un periodo di sospensione da un posto di lavoro che, dopo la sospensione, continuerà ad esistere. Non può essere invece una anticipazione della Naspi perché vi è già la consapevolezza che quel posto di lavoro non avrà più speranza di sopravvivere.

Tantomeno la cassa integrazione può essere utilizzata per continuare a prorogare il divieto di licenziamenti; misura, quest'ultima, che rischia di diventare incostituzionale; non a caso è un unicum nel panorama europeo.

2. L'altro errore da non commettere è lasciare il lavoratore abbandonato a se stesso nei periodi in cui usufruisce degli ammortizzatori; e ciò per tre evidenti ragioni:

- per non incentivare il lavoro nero;
- per utilizzare questo periodo per la formazione;
- per evitare il disagio psicologico da isolamento, causa di ansia, depressione e accidia.

3. In particolare, per quanto riguarda la formazione, se è vero che la crisi Covid produrrà la perdita epocale di circa oltre mezzo milione di posti di lavoro in un anno, si tratta di una crisi da utilizzare come occasione storica per la più diffusa opera di formazione professionale e per una politica attiva del lavoro mai adottata.

L'importante è non cadere nell'errore che si è fatto con la legge sul reddito di cittadinanza che, sotto questo aspetto, si è rivelata fallimentare. Ad esempio, si pensi se, utilizzando la spesa equivalente a quella sostenuta per i c.d. navigator (che risultano dispersi: il che per un navigator è un ossimoro), si fossero utilizzati esclusivamente giovani nativi digitali per insegnare al fruitore dell'ammortizzatore ad utilizzare appieno il computer e le tecnologie informatiche; oppure insegnanti di madrelingua inglese.

In sostanza, occorre un cambio di paradigma per mettere la formazione al centro delle politiche attive del lavoro, come prerequisito per stimolare l'incontro tra domanda e offerta.

Confapi, al riguardo, può mettere in campo i fondi interprofessionali gestiti unitamente alle organizzazioni sindacali per attivare una formazione che non si presti ad elusioni od abusi, come spesso è avvenuto in passato.

Ad esempio, si può ipotizzare una norma analoga a quella di cui all'art. 2103, comma 3 cod. civ., che preveda un vero e proprio obbligo di formazione in caso di utilizzazione dell'ammortizzatore sociale eventualmente da svolgere anche in azienda, con la sanzione della sospensione dell'ammortizzatore a carico del lavoratore, e per il datore con la sanzione amministrativa in caso di fraudolenta utilizzazione del lavoratore impiegato per l'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa invece della formazione.

I Fondi interprofessionali: una risorsa da potenziare

Uno dei temi centrali del Recovery Fund è il capitale umano, sia come sistema formativo e di ricerca sia come aggiornamento e qualificazione. Da questo punto di vista i fondi interprofessionali per la formazione continua rappresentano una risorsa che va adeguatamente potenziata e ulteriormente diffusa.

L'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro è uno dei problemi strutturali dell'Italia. Da un lato molte imprese hanno bisogno di manodopera qualificata e di figure professionali che hanno difficoltà a reperire.

Il Covid-19 ha determinato una accelerazione al processo di trasformazione del sistema produttivo, che era già iniziato da tempo e che richiede figure professionali nuove non reperibili sul mercato e per le quali l'attuale sistema formativo istituzionale (Lauree magistrali, Professionalizzanti, ITS, ecc.) non appare in grado di dare risposte. La pandemia ha imposto tempi non compatibili con una riforma strutturale del sistema scolastico e formativo. Lo scenario più probabile è che quando decadrà il divieto di licenziamento, "drogato dal massiccio impiego di ammortizzatori Sociali", ci sarà un importante aumento dei disoccupati.

La loro attività in questi anni

Istituiti con la legge 388/2000 con l'obiettivo di diffondere l'aggiornamento e la formazione continua nelle imprese italiane, "in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei

lavoratori" (art. 118), hanno visto nel tempo una serie di modifiche normative che ne hanno indebolito le potenzialità. È ancora dibattuto in dottrina se i fondi siano organismi associativi di diritto privato o pubblico. Essi comunque nascono in base ad accordi interconfederali stipulati "dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale" e si alimentano con il contributo dello 0,30% del monte salario lordo versato attraverso l'Inps, che è di gran lunga inferiore rispetto ad altri paesi quali Francia (1.60%) e Spagna (1.20%).

Tuttavia, questa quota contributiva è in realtà nominale, ed è stata oggetto di vari interventi normativi che ne hanno di fatto ridotto la portata.

Lo scopo di questi fondi è quello di finanziare i piani formativi aziendali, individuali e tutte le attività connesse alle iniziative formative destinate ai propri dipendenti. **Negli ultimi 15 anni oltre il 70% della formazione continua dei lavoratori occupati delle Pmi transita dai fondi interprofessionali.**

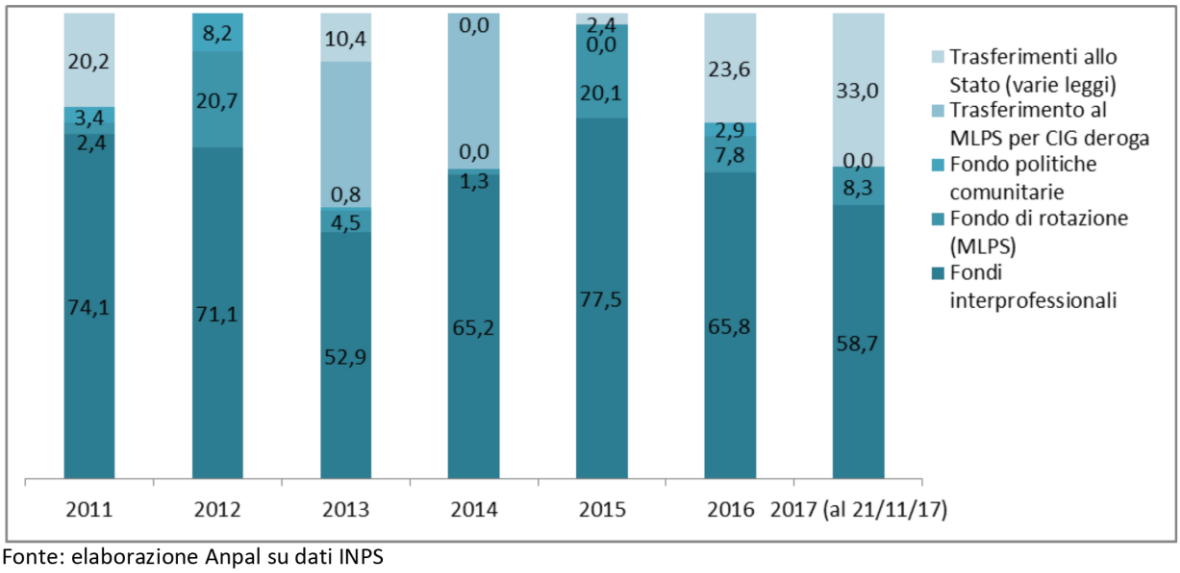
Dal 2011 queste attività possono coinvolgere anche i lavoratori con contratti di apprendistato e a progetto.

Attraverso i fondi si possono finanziare 4 tipi diversi di piani formativi:

- piani territoriali, che prevedono azioni di formazione che coinvolgono imprese di settori produttivi diversi che operano sullo stesso territorio;
- piani settoriali, rivolti a più imprese dello stesso settore;
- piani aziendali, dedicati ai lavoratori delle singole aziende;
- piani individuali, ovvero dei percorsi formativi volti alla riqualificazione delle competenze di uno o più lavoratori.

Tuttavia il contributo effettivo che arriva ai fondi è ben sotto il 30% della contribuzione che le aziende versano all'INPS. In particolare, **dal 2013 la dotazione complessiva dei fondi è decurtata di 120 mln di Euro che si traduce in un una dotazione netta media dello 0.20%**, che non solo riduce significativamente la capacità di supportare il reale fabbisogno di formazione richiesto dalle imprese, ma **sta mettendo seriamente a rischio l'effettiva sopravvivenza dei fondi stess**i. Su questo contributo infatti si sono concentrati altri strumenti di politiche del lavoro che hanno di fatto drenato importanti risorse, come la tabella seguente ben evidenzia:

Figura 1.9 - Ripartizione percentuale dell'ammontare dello 0,30% per destinazione (2011-2017)



Fonte: elaborazione Anpal su dati INPS

A fine novembre 2017 solo il 58.7% del contributo è arrivato effettivamente ai fondi interprofessionali, il che porta la contribuzione effettiva al 17.6%, quasi la metà di quella prevista!

Se si aggiunge che il Covid-19, con il pesante ricorso agli Ammortizzatori Sociali, determinerà nel 2020 un calo minimo del 20% del monte salari lordo, il quadro diventa drammatico. Di fatto le imprese non avranno

più a disposizione uno strumento essenziale nel periodo più critico in cui il fabbisogno di formazione è cresciuto in maniera esponenziale.

I contenuti formativi

Da un punto di vista dei contenuti, le principali tematiche affrontate sono riassunte nella successiva tabella:

Tabella 2.23 - Frequenza delle diverse tematiche formative nei progetti costituenti i piani approvati e nella partecipazione dei lavoratori (gennaio 2016 – dicembre 2016; val. %)

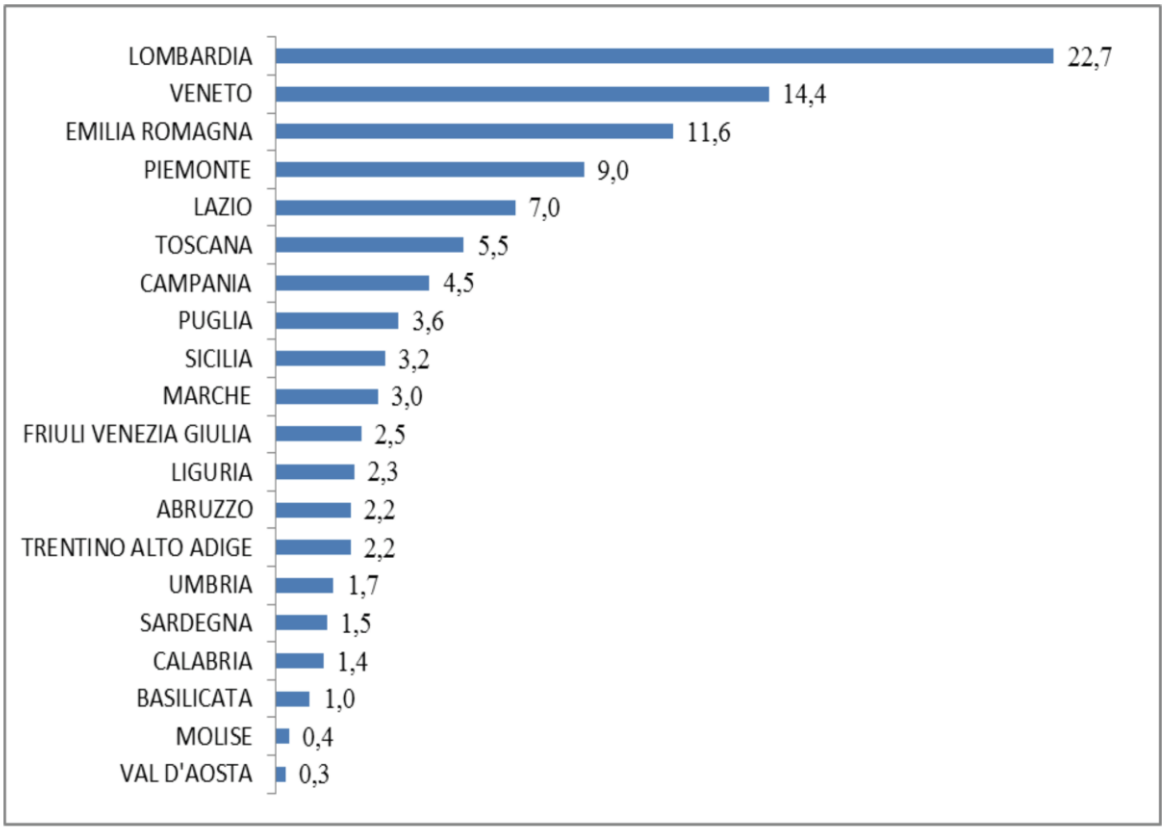
TEMATICA	PROGETTI COSTITUENTI I PIANI	LAVORATORI COINVOLTI
CONOSCENZA DEL CONTESTO LAVORATIVO	2,4	7,1
CONTABILITÀ, FINANZA	4,7	6,0
DATO NON DICHIARATO	0,1	0,2
GESTIONE AZIENDALE (RISORSE UMANE, QUALITÀ, ECC) E AMMINISTRAZIONE	14,1	12,9
INFORMATICA	9,5	8,0
LAVORO D'UFFICIO E DI SEGRETERIA	1,3	1,1
LINGUE STRANIERE, ITALIANO PER STRANIERI	9,6	7,5
SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO	21,4	19,7
SALVAGUARDIA AMBIENTALE	3,9	2,5
SVILUPPO DELLE ABILITÀ PERSONALI	14,7	16,1
TECNICHE E TECNOLOGIE DI PRODUZIONE DELLA MANIFATTURA E DELLE COSTRUZIONI	9,2	4,9
TECNICHE E TECNOLOGIE DI PRODUZIONE DELL'AGRICOLTURA, DELLA ZOOTECNICA E DELLA PESCA	0,4	0,3
TECNICHE, TECNOLOGIE E METODOLOGIE PER L'EROGAZIONE DI SERVIZI ECONOMICI	0,8	3,4
TECNICHE, TECNOLOGIE E METODOLOGIE PER L'EROGAZIONE DI SERVIZI SANITARI E SOCIALI	0,7	1,3
VENDITA, MARKETING	7,3	9,1
Totale	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Anpal su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI

Come si evince, la tematica principalmente richiesta dalle aziende rimane quella legata alla salute e sicurezza del posto di lavoro, ma va segnalata anche l'informatica e i corsi di lingua per i lavoratori stranieri.

La composizione regionale vede ancora il Nord come principale motore, con Lombardia e Veneto ai primi posti:

Figura 2.2 - Distribuzione territoriale dei piani approvati per regione (gennaio 2016 - dicembre 2016; val.%)



Fonte: elaborazione Anpal su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI

Tra le varie forme di erogazione, i piani aziendali sono quelli maggiormente utilizzati, grazie anche alla maggiore facilità di organizzazione rispetto a quelli consorziati:

Tabella 2.14 - Piani formativi approvati per tipologia, progetti, imprese coinvolte e lavoratori (gennaio 2016 - dicembre 2016)

TIPOLOGIA DEI PIANI	PIANI	PROGETTI	IMPRESE COINVOLTE	LAVORATORI PARTECIPANTI
AZIENDALE	21.795	131.509	33.497	1.358.590
INDIVIDUALE	4.988	12.005	6.110	24.909
SETTORIALE	1.115	12.340	16.756	72.777
TERRITORIALE	1.190	8.783	12.052	104.120
Totale	**29.088**	**164.637**	**68.415**	**1.560.396**

Fonte: elaborazione Anpal su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI

Infine, riguardo i costi effettivi legati alle varie forme di erogazione, si può vedere che essa non è neutrale rispetto ai costi finanziari:

Tabella 2.15 - Parametri finanziari dei piani approvati (gennaio 2016 – dicembre 2016 val. in euro e %)

TIPOLOGIA DEI PIANI	COSTO TOTALE	CONTRIBUTO FONDI	CONTRIBUTO IMPRESE	QUOTA % CONTR. IMPRESE
AZIENDALE	531.868.802,75	337.056.490,93	194.812.311,82	36,63
INDIVIDUALE	21.115.679,64	14.649.271,55	6.466.408,09	30,62
SETTORIALE	70.058.746,45	53.394.706,05	16.664.040,4	23,79
TERRITORIALE	81.145.879,89	63.530.861,34	17.615.018,55	21,71
Totale	**704.189.108,73**	**468.631.329,87**	**235.557.778,86**	**33,45**

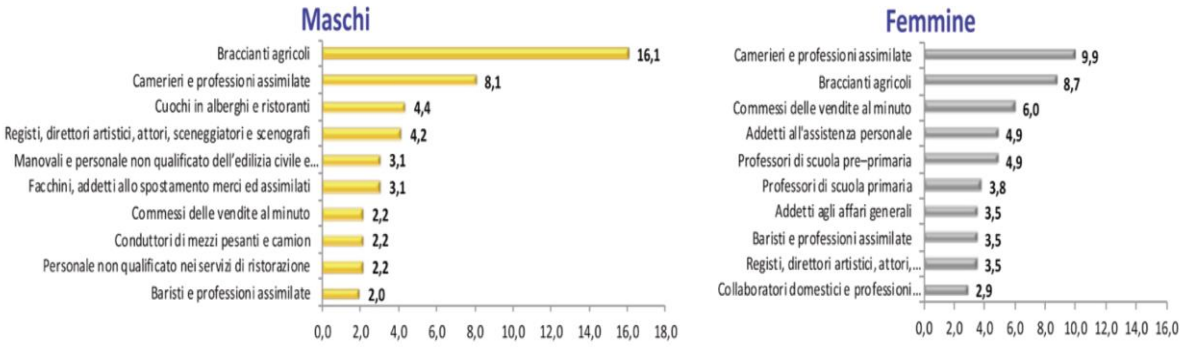
Fonte: elaborazione Anpal su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI

Le Figure professionali

La formazione va di pari passo con le nuove assunzioni. Identificare le competenze richieste dalle imprese aiuta a delimitare gli ambiti formativi. I dati sono presi dal Rapporto annuale sulle chiusure obbligatorie 2020 del Ministero del Lavoro.

Il grafico seguente mostra i contratti di lavoro chiusi per qualifica professionale nell'anno 2019, ultimo dato disponibile.

Grafico 2.7 - Rapporti di lavoro attivati per qualifica professionale (prime dieci posizioni per numerosità) e genere del lavoratore interessato (incidenza percentuale sul totale dei rapporti di lavoro attivati). Anno 2019



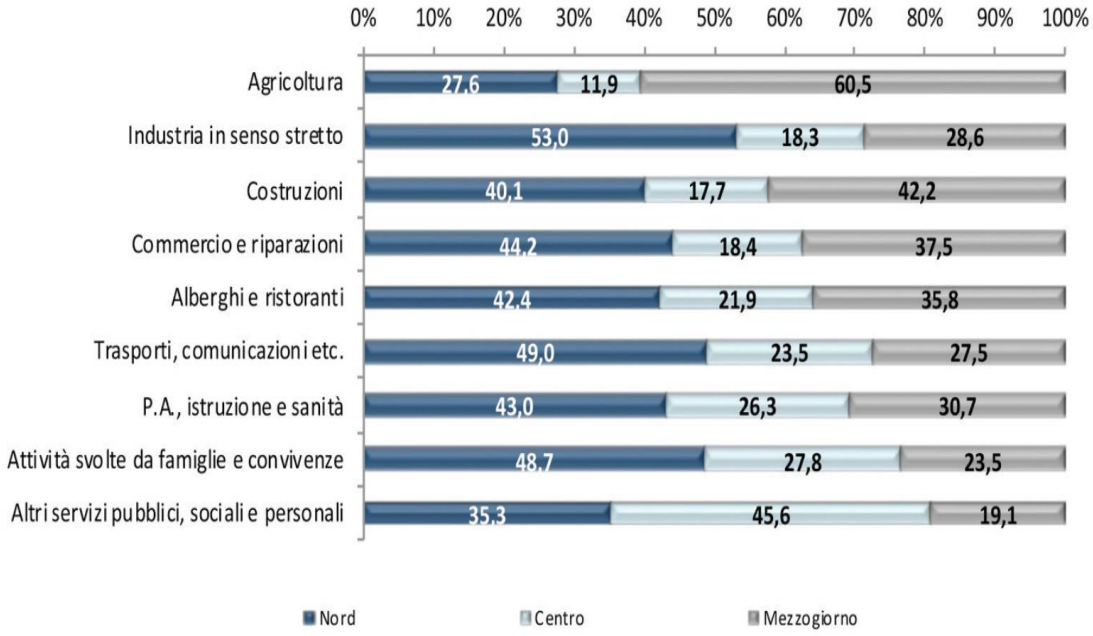
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie.

Le figure legate ad agricoltura ma soprattutto alle attività di ristorazione e delle strutture recettive hanno guidato le nuove assunzioni del 2019 sia negli uomini sia nelle donne.

Tuttavia, se guardiamo alla tipologia contrattuale solo il 14.9% delle posizioni chiuse riguarda il tempo indeterminato per gli uomini e il 15.3% per le donne. Circa l'85% delle nuove assunzioni riguarda ancora posizioni non strutturate che la crisi del 2020 potrebbe negativamente influenzare in termini di non conferma. Inoltre, se consideriamo che gran parte di queste posizioni è nei settori della ristorazione e dell'alberghiero, si intuisce facilmente come la crisi occupazionale dovuta alla pandemia potrebbe essere ben peggiore delle attese, in mancanza di misure a sostegno delle imprese e dell'occupazione.

Passando ai settori, il Nord ancora assorbe gran parte dei lavoratori dell'industria in senso stretto, mentre il Sud quella legata all'agricoltura. Nonostante decenni di politiche del lavoro, l'Italia resta ancora essenzialmente industriale al Nord e agricola al Sud, mentre al Centro si svolgono le principali attività del terziario.

Grafico 2.4 - Rapporti di lavoro attivati per settore di attività economica e ripartizione geografica (composizione percentuale). Anno 2019



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie.

Le figure professionali maggiormente richieste e i settori trainanti sono ancora molto legati a quelli tradizionali. Tuttavia la digitalizzazione e l'aggiornamento sono necessari affinché anche i settori tradizionali possano subire una spinta positiva. I trasporti, ad esempio, sono abbastanza presenti in ogni regione con percentuali medio alte di nuova occupazione e potrebbero giovare molto dalle nuove tecnologie di gestione dei traffici e di smart motive.

Le aziende ancora non vedono gli investimenti infrastrutturali nel digitale come prioritari; da questo punto di vista una offerta di formazione molto indirizzata ai digital skills e veicolata attraverso i fondi interprofessionali sembra assolutamente necessaria.

Nuove modalità

La Formazione a Distanza Sincrona

Vanno comunque ripensate le modalità della formazione. Il *lockdown* ha reso evidente i limiti della modalità tradizionale di fare formazione: la lezione di aula in presenza si è resa di colpo impraticabile e gli attori del sistema formativo, fondi interprofessionali inclusi, si sono mossi rapidamente per affrontare l'emergenza: è stata riconosciuta valida la formazione a distanza sincrona.

Gli enti, i lavoratori ed i formatori si sono in larga parte adattati alla nuova modalità (ci si è resi conto dell'inadeguatezza in termini di strumenti e conoscenza) scoprendo che la formazione a distanza può funzionare seppur agendo in una logica emergenziale.

Le Regioni, l'Anpal ed i fondi interprofessionali hanno rapidamente regolato la nuova modalità di formazione, spesso in deroga alla disciplina ordinaria. Regolare la formazione a distanza sincrona ha

voluto dire da un punto di vista formale garantire la tracciatura il controllo della presenza degli allievi ed ogni regione ed ogni fondo hanno disciplinato tali elementi in modo indipendente chi chiedendo di registrare le lezioni chi facendo tenere registri chi tracciando i log delle piattaforme.

Ma il punto è che il mercato della formazione, e lo abbiamo toccato con mano, continua a crescere e ad evolversi a prescindere dall' emergenza sanitaria: dobbiamo continuare ad investire ed a perfezionare la gestione della formazione a distanza in tutti suoi aspetti normativi organizzativi e gestionali soprattutto se parliamo di interventi formativi supportati da contributi pubblici e privati.

Regolamentare i comportamenti a livello nazionale diventa un aspetto fondamentale per poter offrire un'offerta formativa concorrenziale sul territorio nel rispetto di linee guida uniformi.

Lo sforzo comune dovrà essere quello di definire una disciplina in grado di rispondere contemporaneamente sia ai principi generali di finanziabilità sia di valorizzazione dei progressi tecnologici evitando sopra regolamentazioni e limitazioni del potenziale della formazione a distanza sincrona (da preferire rispetto alla asincrona) alternativa di tutto rispetto alla formazione tradizionale.

Nuove funzioni

- **Potenziamento della funzione di catena di trasmissione della formazione continua dei lavoratori occupati**

È necessario equiparare la dotazione dei fondi interprofessionali a quella degli altri principali paesi europei innalzando semmai la

percentuale dello 0,30% allo 0,60% e senza che vi siano ulteriori prelievi forzosi.

È necessario riportare i fondi alle logiche iniziali evitando la proliferazione di soggetti non referenziati. Ciò garantirebbe una minor dispersione di risorse a vantaggio di un possibile maggior coordinamento di interventi (linee guida su aree di intervento) sempre nel rispetto delle singole vocazioni dei fondi. Sarebbe importante anche premiare i fondi mutualistici che non parametrano il contributo riconosciuto con l'effettivo contributo versato dalle imprese ma gestiscono le dotazioni attraverso una differenziazione di strumenti attuativi – avvisi, progetti quadro – ed una programmazione semestrale.

- **Potenziamento del ruolo della formazione continua dei lavoratori occupati a rischio di perdita di occupazione.**

  I fondi interprofessionali potrebbero essere utilizzati e visti come dei veri e propri strumenti di protezione sociale per quei lavoratori che rischiano di perdere il posto di lavoro. Occorre quindi andare oltre la formazione dei dipendenti delle imprese aderenti coinvolgendo anche la platea dei disoccupati o di chi è appena entrato nel mondo del lavoro e che abbia la necessità di acquisire nuove competenze specialistiche.

- **Definizione di un nuovo ruolo come veicolo delle politiche attive del lavoro**

  I fondi interprofessionali, oggi più che mai, risultano essere i soggetti privilegiati nell'intercettare il punto di vista e le esigenze delle imprese e dei lavoratori e riportarle all'interno del sistema delle politiche attive. Potrebbero essere un valido strumento a supporto del Piano Nazionale

di Ripresa Economica orientato alla creazione di posti di lavoro (Approvazione Bilancio Europeo 20201-2027) dove si parla anche di incentivazione infra-generazionale, aggiornando le obsolete conoscenze degli adulti in età lavorativa avanzata e rafforzando il bagaglio di conoscenze e competenze green e digitali delle nuove generazioni attraverso un più rapido incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Conclusioni

I fondi interprofessionali rappresentano un sistema valido nel suo complesso che va però ripensato, semplificato e rafforzato. Emergono due necessari spunti di riflessione.

Il primo, più immediato, riguarda le risorse. Occorre riportare il reale finanziamento ai fondi in linea con quanto le imprese e i lavoratori effettivamente versano all'INPS, senza che questo vada a supportare altre politiche del lavoro estranee al meccanismo della formazione aziendale. Bisogna quindi rafforzare il ruolo dei fondi interprofessionali. In questa delicatissima fase di riorganizzazione aziendale determinata dalla pandemia, tali fondi possono accompagnare le imprese sopravvissute alla crisi in quei processi di innovazione tecnologica e produttiva e supportarle anche nella transizione dovuta all'introduzione di nuove forme di lavoro come ad esempio lo smart working.

La seconda e più complessa riflessione attiene ad aspetti legislativi e gestionali di funzionamento ed erogazione dei corsi stessi. Il 10 aprile 2018 è stata emessa dall'ANPAL la Circolare n.1 contenente le Linee Guida sui fondi interprofessionali. La Circolare ANPAL ribadisce la

natura privata dei Fondi ma al tempo stesso assoggetta le modalità di gestione e propedeutiche alla normativa degli Enti Pubblici, lasciando la distinzione tra l'Acquisizione di Beni e Servizi da gestire a norma del Codice degli Appalti pubblici e la Concessione di contributo/ sovvenzione per la formazione. La Circolare ANPAL identifica, in maniera chiara, due sole modalità di erogazione, il Conto Individuale fuori dagli Aiuti di Stato ed il Conto Collettivo con Aiuti di Stato. La materia è molto tecnica, ma si può dire che questa circolare elimina definitivamente la possibilità di utilizzare i Conti Aggregati cioè quelle forme di aggregazione di imprese, di solito piccole e micro, che potevano accedere direttamente all'80% del contributo del 30% prelevato sui lavoratori e versato dall'INPS direttamente al fondo. In altri termini, questa modifica normativa penalizza particolarmente le PMI. Infatti, il Conto Individuale può essere agevolmente utilizzato da imprese di più grandi dimensioni essendo di fatto una diretta restituzione alle aziende di quanto versato dai propri lavoratori, mediante l'apertura di un «conto individuale» al quale le imprese che hanno versato i contributi possono attingere senza mediazioni per finanziare le proprie attività di formazione e senza che questi vengano assoggettate alla normativa sugli Aiuti di Stato e quindi fuori del codice degli appalti. Il Conto Collettivo, o Conto Sistema, potrebbe teoricamente essere più adatto ad aggregare le PMI perché l'assegnazione al fondo non è legata direttamente alla contribuzione INPS ma viene stabilito attraverso la redistribuzione di quanto versato da tutte le aziende appartenenti al Fondo a quelle che effettivamente erogano la formazione. Tuttavia, questo meccanismo "solidaristico" di ripartizione può far arrivare alle aziende che adottano piani di

formazione un ammontare superiore al 30% della contribuzione, che di fatto si assimila ad un aiuto di Stato e quindi soggetta ad avvisi pubblici. Periodicamente, infatti, i fondi pubblicano bandi mediante i quali indicano ambito e contesto nel quale è possibile utilizzare questi finanziamenti per la formazione aziendale. Tuttavia il sistema diventa molto più complesso da gestire per una piccola impresa che dovrebbe dedicare tempo e risorse per il monitoraggio e la procedura di partecipazione. Occorre quindi mettere le PMI in condizione di parità rispetto alle aziende più grandi, accedendo a piani formativi che non richiedano una burocrazia tipica delle stazioni appaltanti ed ulteriori soggetti di intermediazione tra il fondo e le aziende.