

I fondi interprofessionali per la formazione continua: il caso del Fond.E.R. (Fondo interprofessionale per la formazione continua negli enti religiosi)

Matteo Corti

Ricercatore di diritto del lavoro

Università Cattolica del Sacro Cuore

Sommario: 1. – L’edificazione del sistema italiano di sostegno alla formazione continua negli anni ‘90: lo stimolo proveniente dai cambiamenti nell’organizzazione del lavoro, dalle iniziative comunitarie, dalle parti sociali. 2. – Gli strumenti di sostegno finanziario (iniziative regionali, interventi del Fondo sociale europeo, finanziamenti del Fondo ex art.9, co.5, l. n.236/1993 e dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua) e i congedi ex artt.5-6, l. n.53/2000. 3. – La disciplina dei fondi interprofessionali per la formazione continua. 4. – Il caso del Fondo interprofessionale per la formazione continua negli enti religiosi (Fond.E.R.).

1. A partire dall’inizio degli anni ‘90 il legislatore italiano ha articolato con sempre maggiore nitidezza i contorni di un sistema nazionale di formazione continua¹.

In primo luogo, lo stimolo proveniva dalle profonde mutazioni dei processi produttivi che hanno accompagnato il parziale abbandono del fordismo². I nuovi processi produttivi sono

* Il presente lavoro è aggiornato al 1° maggio 2006.

¹ La dottrina giuridica soltanto di rado ha posto il sistema della formazione continua al centro della propria analisi: v. ad es. TORELLI, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 2, 2000, 193ss.. Gli studi di carattere economico e sociologico sono invece più frequenti: v. le indicazioni bibliografiche nel prosieguo di questo lavoro. Il Ministero del lavoro e l’Isfol hanno dedicato un apposito sito internet alla formazione continua, dove è possibile consultare materiali normativi spesso di difficile reperimento (decreti direttoriali e dirigenziali, statuti di fondi interprofessionali, e così via): www.eformazionecontinua.it.

Nell’ambito delle scienze umane il concetto di “formazione continua” non ha ancora acquisito un significato univoco. Talora esso designa la formazione (diversa da quella iniziale) dei soli lavoratori subordinati occupati: questo sembra anche il significato fatto proprio dalle istituzioni comunitarie (cfr. TORELLI, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, cit., 198). Altre volte il concetto indica più genericamente ogni tipo di formazione che sia diversa da quella iniziale (cfr. ad es. GOGUELIN, *La formation continue en société post-industrielle*, PUF, Paris, 1995, 7-8; COLASANTO, *La politica di valorizzazione del lavoro attraverso la formazione tra Stato e regioni*, in *Ist. fed.*, 1998, 326-327). Il legislatore italiano utilizza la locuzione senza mai definirla, ma sembra optare per la seconda alternativa: v. in particolare i co.3 e 3bis dell’art.9 della legge 19 luglio 1993, n.236; l’art.6 della legge 8 marzo 2000, n.53; l’art.118, co.1, della legge 23 dicembre 2000, n.388. Nel prosieguo di questo lavoro si utilizzerà l’espressione “formazione continua” nel senso più ampio fatto proprio dal legislatore, ma in caso di necessità verrà specificato quando si tratti di formazione continua dei soli occupati o anche dei disoccupati.

² Si può concordare con chi sostiene che “la realtà del lavoro del futuro sarà, per ragioni strutturali oggettive, sempre più caratterizzata da lavori di qualità”, ricchi di “contenuti cognitivi e relazionali” [così G. PROVASI, *Professionalità e società della conoscenza*, in NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, Vita e Pensiero, Milano, 2004, 58]. Non si deve peraltro trascurare che la realtà produttiva legata al taylorismo-fordismo non è affatto scomparsa nemmeno dal nostro Paese, ed è anzi in espansione in talune realtà del settore terziario dei Paesi ad economia avanzata: si pensi all’organizzazione del lavoro nei call centers o nella ristorazione di massa (cfr. RITZER, *The McDonaldization of Society*, Pine Forge Press, London, 1996; COLASANTO, *La politica di valorizzazione del lavoro attraverso la formazione tra Stato e regioni*, cit., 321; REGINI, *I mutamenti dei sistemi formativi nelle regioni europee*, in *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza, Bari, 2000, 72). Il fordismo risulta poi addirittura in crescita a livello planetario in conseguenza della rapida industrializzazione dei Paesi in via di sviluppo, che avviene con un utilizzo intensivo dei metodi propri

impernati sulla riduzione all'essenziale delle scorte di magazzino e del personale, sul taglio dei tempi di consegna dei prodotti, sulla massimizzazione della qualità e della soddisfazione del cliente, sull'innovazione continua (lean production, just in time, total quality management, produzione diversificata di qualità, produzione di massa flessibile, specializzazione flessibile)³. A differenza del paradigma taylorista-fordista, la nuova organizzazione del lavoro richiede una manodopera motivata e flessibile, che abbia spiccate doti relazionali e sia in grado di attivarsi in modo autonomo per migliorare costantemente il processo di produzione⁴. Lavoratori di questo tipo devono possedere una buona istruzione di base ed una formazione specialistica continuamente aggiornata. Infatti, il processo di globalizzazione dei mercati esaspera la competizione tra le imprese e velocizza le dinamiche di innovazione, rendendo ancora più indispensabile per i lavoratori un continuo adeguamento delle proprie competenze⁵. Anche nell'ambito dei nuovi servizi legati alle tecnologie dell'informazione sono richieste ai lavoratori doti simili a quelle appena viste, ma le loro capacità relazionali devono essere ancora più sviluppate; allo stesso modo dei loro colleghi del settore industriale, le loro conoscenze sono sottoposte ad un elevatissimo tasso di obsolescenza⁶.

In secondo luogo, la sollecitazione proveniva dalla Comunità europea⁷, che aveva analizzato i mutamenti economici in atto sin dal Libro Bianco della Commissione presieduta da Jacques Delors⁸. E' con questo documento, e successivamente con il Consiglio europeo di Essen del 1994 e l'avvio della strategia di Lussemburgo (1997) sull'occupazione⁹ che la formazione professionale continua dei lavoratori diventa elemento centrale della strategia comunitaria volta alla salvaguardia e sviluppo del modello sociale europeo. Nell'ambito della politica europea dell'occupazione, ufficialmente inserita nel Trattato della Comunità europea con il Trattato di Amsterdam del 1997, i pilastri dell'occupabilità e dell'adattabilità implicano che la Comunità e gli Stati membri si adoperino per la promozione dell'apprendimento lungo tutta la vita lavorativa (lifelong learning), sia per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e conseguire

dell'organizzazione scientifica del lavoro (v. THOMPSON-MCHUGH, *Work organisations. A critical introduction*, Palgrave MacMillan, Houndmills-Basingstoke-New York, 2002, 167-169).

³ Le ragioni della crisi del fordismo sono molteplici: saturazione dei mercati di prodotti standardizzati, accresciuta competizione internazionale, crisi petrolifere, incremento del ritmo delle innovazioni tecnico-scientifiche, crisi di "rigidità" connesse alla spiccata burocratizzazione dell'impresa fordista (v. THOMPSON-MCHUGH, *Work organisations. A critical introduction*, cit., 149-150; RUBERY-GRIMSHAW, *The Organisation of Employment. An International Perspective*, Palgrave MacMillan, Houndmills-Basingstoke-New York, 2003, 54-55). Le risposte alla crisi del fordismo presentano spiccate peculiarità di carattere nazionale (e a volte addirittura regionale), pur presentando notevoli punti di contatto nella direzione dell'incremento della flessibilità in ogni fase del processo produttivo. Lean production, just in time e total quality management sono esperienze originariamente giapponesi, successivamente adottate con vari aggiustamenti in Paesi diversi (specialmente nei settori più avanzati dell'economia statunitense); la produzione diversificata di qualità costituisce la "via" tedesca; la produzione di massa flessibile caratterizza gran parte del superstito settore industriale britannico; la specializzazione flessibile è una variante organizzativa che è stata studiata per la prima volta nei distretti di alcune Regioni italiane. V. GOGUELIN, *La formation continue en société post-industrielle*, cit., 17ss.; REGINI, *Istituzioni e sistema produttivo: il caso italiano*, in *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, cit., in particolare 126ss.; RUBERY-GRIMSHAW, *The Organisation of Employment. An International Perspective*, cit., 58ss..

⁴ Cfr. COLASANTO, *La politica di valorizzazione del lavoro attraverso la formazione tra Stato e regioni*, cit., 318-320; VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al "Pacchetto Treu"*, in *Lav. giur.*, 1998, 6; TORELLI, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, cit., 203; RUBERY-GRIMSHAW, *The Organisation of Employment. An International Perspective*, cit., 55ss.. Per un'analisi dell'impatto della nuova organizzazione produttiva sugli istituti del diritto del lavoro v. A. MINERVINI, *La professionalità del lavoratore nell'impresa*, Cedam, Padova, 1986; GALANTINO (a cura di), *Qualità e rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1995. Per un excursus storico sull'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e sui processi formativi ad essa funzionali v. GOGUELIN, *La formation continue en société post-industrielle*, cit., 29ss..

⁵ GOGUELIN, *La formation continue en société post-industrielle*, cit., 46ss.; REGINI, *I mutamenti dei sistemi formativi nelle regioni europee*, cit., 85-87; G. PROVASI, *Professionalità e società della conoscenza*, cit., 56.

⁶ Così NACAMULLI, *Professionalità e organizzazione*, in NAPOLI (a cura di), *Professionalità*, cit., 65-66.

⁷ Cfr. in questo senso TORELLI, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, cit., 195.

⁸ Libro bianco della COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie per entrare nel XXI secolo*, Suppl. Boll. CE, 6, 1993.

⁹ Sulla quale v. per tutti BARBERA, *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis, Brescia, 2000, 120ss.; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004, 103ss..

condizioni di pieno impiego, sia per puntellare la competitività delle imprese europee con una forza lavoro competente e qualificata¹⁰. La crucialità della formazione professionale continua è ribadita dalla strategia di Lisbona (2000)¹¹, che rappresenta il più compiuto tentativo di coordinare gli sforzi della Comunità e degli Stati nazionali verso l'obiettivo della creazione entro il 2010 della più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza del mondo, capace di una crescita sostenibile con posti di lavoro più numerosi e di miglior qualità, e una maggiore coesione sociale¹². In particolare, in attuazione della strategia di Lisbona, gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione del 2003 stabiliscono l'obiettivo che "il livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita nell'Unione europea sia pari ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa" entro il 2010¹³.

In terzo luogo, dall'inizio degli anni '90 lo sprone al rafforzamento dei meccanismi di supporto alla formazione continua giungeva anche dalle parti sociali¹⁴. In tutti i più importanti accordi di concertazione degli anni '90 e del nuovo secolo, sotto la pressione delle parti sociali, si riscontrano impegni governativi volti alla creazione e al consolidamento di un sistema nazionale di sostegno alla formazione continua: protocollo 31 luglio 1992 (il Governo si impegna a realizzare un servizio di formazione permanente); protocollo 23 luglio 1993 (Protocollo Ciampi – il Governo promette di avviare la formazione continua, in particolare tramite l'attivazione di un apposito canale di finanziamento); accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 e patto di Natale del 22 dicembre 1998 (il Governo si impegna ad incentivare il ruolo della contrattazione collettiva in materia di formazione continua, a potenziare il sostegno finanziario, in particolare tramite la creazione di un fondo interprofessionale, nonché a varare un provvedimento legislativo sui congedi formativi); patto per l'Italia del 5 luglio 2002 (il Governo si impegna a rendere la formazione, anche continua, parte integrante di un sistema efficiente di ammortizzatori sociali – welfare to work). Come risulta evidente da questo breve excursus, una delle più interessanti novità del panorama delle relazioni industriali degli anni '90 e del nuovo secolo è proprio l'assunzione della formazione professionale, ed in particolare di quella continua, tra le materie oggetto di un interesse convergente delle parti sociali¹⁵.

2. Durante gli anni '90 l'edificazione di un sistema di formazione continua in Italia si sviluppò per gradi successivi.

Nel 1993 fu creato uno stabile canale nazionale di sostegno finanziario alle iniziative di formazione continua: si tratta della quota di 1/3 del Fondo per la formazione professionale ex

¹⁰ Sulla centralità dell'apprendimento permanente, come obiettivo orizzontale della politica comunitaria dell'occupazione, v. la risoluzione del Consiglio europeo del 27 giugno 2002 (2002/C 163/01).

¹¹ Cfr. il punto 29 delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

¹² Cfr. il punto 5 delle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

¹³ V. il punto 4 della decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 (2003/578/CE), che invita gli Stati membri ad adottare politiche che tendano ad "ottenere un aumento degli investimenti in risorse umane", in particolare "da parte delle imprese nella formazione degli adulti, al fine di promuovere la produttività, la competitività e l'invecchiamento attivo". L'obiettivo e il metodo sono ribaditi anche dagli orientamenti del 2005 [cfr. in particolare il punto 3 della decisione del Consiglio 12 luglio 2005 (2005/600/CE)], stabiliti per il triennio 2005-2008.

¹⁴ Cfr. VARESI, *Sub art.17 – Riordino della formazione professionale*, in NAPOLI (a cura di), *Il "Pacchetto Treu". Commentario sistematico, Le nuove leggi civ. comm.*, 1998, 1350ss.; TORELLI, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, cit., 197. Commentando i protocolli del 1993 e del 1996 sotto il profilo della formazione professionale VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al "Pacchetto Treu"*, cit., 6ss. rileva il profondo influsso esercitato su di essi dalle iniziative comunitarie.

¹⁵ V. VERGARI, *Il sistema scolastico e formativo: descrizione e aspetti storici*, in INFELISE (a cura di), *La formazione continua in Italia. Situazione attuale e misure di promozione del suo sviluppo*, Strumenti e ricerche ISFOL, Angeli, Milano, 1995, 30-32; VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al "Pacchetto Treu"*, cit., 9-10; FRIGO, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nella trattazione della formazione continua*, in FRIGO-VACCARO (a cura di), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, 19. BETTINI, *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, in *Dir. lav.*, 1995, I, 272, si esprime in termini di superamento del "disinteresse per i profili formativi del lavoro, manifestato dalle parti sociali fino alla seconda metà degli anni ottanta".

art.9, co.5 della legge 19 luglio 1993, n.236¹⁶, alimentato principalmente¹⁷ mediante l'aumento dello 0,30% del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ex art.25 della legge 21 dicembre 1978, n.845 (di seguito: contributo 0,30). Il processo decisionale relativo a queste risorse è centralizzato presso il Ministero del lavoro, anche se quest'ultimo deve provvedere "d'intesa con le Regioni" (art.9, co.7). L'attività del fondo (cominciata di fatto soltanto nel 1996) è venuta ad affiancarsi a quella regionale.

Infatti, sin dagli anni '70 la legge quadro sulla formazione professionale (l. n.845/1978) aveva stabilito la competenza delle Regioni in materia di organizzazione e attuazione di iniziative formative di "qualificazione o specializzazione di lavoratori che [...] abbiano esperienze di lavoro" [art.8, lett. e), l. n.845/1978], specificando che a tal fine esse possono anche ricorrere a "convenzioni con imprese e loro consorzi" (art.5, co.4, l. n.845/1978). La potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale, anche continua, è stata ribadita dalla riforma costituzionale del 2001: il nuovo art.117, co.3-4, Cost prevede infatti una competenza residuale esclusiva. E tuttavia, nella seconda metà del secolo scorso le iniziative regionali si sono concentrate prevalentemente sulla formazione iniziale dei giovani, anche per intercettare almeno parzialmente la gran massa di adolescenti che abbandonava il sistema di istruzione senza aver conseguito un diploma¹⁸. In particolare, la possibilità di sostenere le iniziative formative delle imprese a favore dei propri lavoratori non fu adeguatamente sfruttata¹⁹.

Sin dall'inizio degli anni '70 sono state invece le risorse del Fondo sociale europeo (di seguito: FSE) a rappresentare il sostegno finanziario principale per gli investimenti in formazione continua delle imprese italiane²⁰. L'art.146 TCE attribuisce al FSE "l'obiettivo di promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale". Benché il riferimento all'adeguamento alle trasformazioni produttive mediante iniziative formative sia stato inserito soltanto con il Trattato di Maastricht del 1992, il sostegno alla formazione professionale, ed in particolare a quella continua, è sempre stato di cruciale importanza nell'ambito delle azioni del FSE²¹.

¹⁶ Sul quale v. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, cit., 313ss.. Sulla prima esperienza di attuazione dell'art.9, l. n.236/1993 v. FRIGO (a cura di), *La formazione continua nella legge 236/1993. L'esperienza della circolare n.174/96*, Quaderni di formazione Isfol, Franco Angeli, Milano, 2001.

¹⁷ A seguito della nascita dei fondi interprofessionali (art.118 della legge 23 dicembre 2000, n.388), il contributo 0,30 dei datori di lavoro che vi aderiscono affluisce, dapprima per 1/3 e dal 2005 per intero, ai fondi stessi (art.1, co.151 della legge 30 dicembre 2004, n.311). Il Fondo ex art.9, co.5, l. n.236/1993 continua ad essere alimentato dall'1/3 del contributo 0,30 dei datori di lavoro che non aderiscono ai fondi, mentre ulteriori risorse sono state fatte affluire con carattere di stabilità dall'art.66, co.2, legge 17 maggio 1999, n.144.

¹⁸ Sull'evoluzione del sistema di formazione professionale in Italia e sulle sue debolezze (legate in particolare all'insufficiente sviluppo della formazione continua) v. NAPOLI, *Commento sub art.35, co.2, Cost.*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, tomo I, Zanichelli-Soc. ed. Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 23ss.; VARESI, *Regioni e mercato del lavoro. Il quadro istituzionale e normativo*, Franco Angeli, Milano, 1986, 47ss., e in *Sub art.17 – Riordino della formazione professionale*, cit., 1349-1351; VERGARI, *Il sistema scolastico e formativo: descrizione e aspetti storici*, cit., 15ss.; BETTINI, *Ruolo e sviluppo della formazione professionale nella realtà italiana e nella politica comunitaria*, cit., 240ss.; VENEZIANI, *La formazione dei lavoratori dalla concertazione triangolare al "Pacchetto Treu"*, cit., 8-9; TORELLI, *Lo sviluppo della formazione continua in Italia*, cit., 199; BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 5-7.

¹⁹ All'inizio degli anni '90 soltanto una quota tra il 25 e il 36% dell'offerta formativa regionale riguardava la formazione continua di occupati e disoccupati: v. INFELISE, in INFELISE-VERGARI, *La struttura di offerta della formazione continua*, INFELISE (a cura di), *La formazione continua in Italia. Situazione attuale e misure di promozione del suo sviluppo*, cit., 70.

²⁰ Il FSE ha cominciato ad operare il 20 settembre 1960, ma fino al 1971 potevano essere beneficiari del cofinanziamento soltanto gli Stati o organismi di diritto pubblico [cfr. ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2001, 255; GULOTTA, *Sub art.146 TCE*, in POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001, 603].

²¹ V. NAPOLI, *Commento sub art.35, co.2, Cost.*, cit., 41; LOFFREDO, *Il sistema della formazione professionale e i fondi strutturali dell'Unione europea*, in RUSCIANO-ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 1999, 89-91; ARRIGO, *Il diritto del lavoro dell'Unione europea*, cit., 254-255; GULOTTA, *Sub art.146 TCE*, cit., 603-606; NAPOLI, *La riforma del Fondo*

La volontà del legislatore di coinvolgere più direttamente le parti sociali nella gestione e nel finanziamento della formazione continua emerge nell'art.17 della legge 24 giugno 1997, n.196 (cd. Pacchetto Treu). Con tale disposizione il legislatore nazionale stabilisce i principi e criteri generali del riordino della formazione professionale, affidando il compito alla potestà regolamentare del Governo: in particolare, la lettera d) prefigura la creazione di fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Il regolamento di riordino della formazione professionale fu adottato il 21 dicembre 1998²², ma non passò il vaglio preventivo di legittimità della Corte dei conti, che sollevò in particolare la questione di legittimità costituzionale dell'art.17 con riferimento alla violazione della riserva di legge di cui all'art.117, co.1, Cost. (vecchio testo)²³. Il regolamento in questione non ha dunque mai superato la fase integrativa dell'efficacia²⁴. Il legislatore ha pertanto provveduto a regolare direttamente l'attività dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua mediante l'art.118 della legge n.388/2000.

All'inizio del nuovo secolo esistono dunque nel nostro ordinamento quattro canali principali²⁵ di sostegno alle iniziative di formazione continua: le politiche regionali, i finanziamenti del Fondo ex art.9, co.5, l. n.236/1993, quelli del FSE e quelli dei fondi interprofessionali per la formazione continua ex art.118, l. n.388/2000. Questi quattro strumenti sono in corso di progressiva specializzazione sia sotto il profilo degli obiettivi che dei destinatari. I più recenti decreti (d.dir. UCOFPL n.296/V/2003 e d.d. UCOFPL n.243/V/2004) hanno indirizzato i finanziamenti del Fondo per la formazione professionale ex art.9, co.5, l. n.236/1993 su soggetti disoccupati, piccole imprese e lavoratori occupati "deboli" (lavoratori con contratti cd. atipici), ovvero che difficilmente entrano nei circuiti di formazione continua attivati dalle imprese in modo autonomo o con il sostegno dei fondi interprofessionali (lavoratori con più di 45 anni o provvisti della sola istruzione obbligatoria). Anche gli interventi del FSE per il periodo 2000-2006 insistono in parte sui medesimi obiettivi²⁶, mentre alle Regioni è stata attribuita una considerevole autonomia nella gestione concreta di entrambi gli strumenti, e il poco invidiabile compito di armonizzarli tra loro e con le proprie politiche in materia di formazione continua. I fondi interprofessionali per la formazione continua si occuperanno invece prevalentemente del sostegno alla formazione degli occupati, finanziando i piani formativi concordati tra le parti sociali.

L'edificazione del sistema italiano di formazione continua si è completata con l'introduzione dell'istituto dei congedi formativi (artt.5-6 della legge 8 marzo 2000, n.53)²⁷. E

sociale europeo, in *Lavoro, diritto, mutamento sociale*, Giappichelli, Torino, 2002, 179ss. (già in *Riv. giur. lav.*, 2000, I, 899ss.); ROCCELLA-TREU, *Il diritto del lavoro della Comunità europea*, Cedam, Padova, 2002, 143.

²² Per un commento v. LOFFREDO, *Il sistema della formazione professionale e i fondi strutturali dell'Unione europea*, cit., 87-89.

²³ La Corte costituzionale ha disatteso per ben due volte le eccezioni di legittimità costituzionale della Corte dei conti, sempre, peraltro, restituendo gli atti al giudice a quo a causa di ius superveniens che aveva modificato il quadro (anche costituzionale) di riferimento. V. le ordinanze della Corte dei conti 22 settembre 1999, in *Cons. Stato*, 1999, II, 1892, e 16 maggio 2001, in *Riv. Corte conti*, 3, 2001, 9; le ordinanze della Corte costituzionale 23 marzo 2001, n.77, in *Giur. cost.*, 2001, 523, con nota di MABELLINI, e 24 aprile 2002, n.144, in *Giur. cost.*, 2002, 1116. Sulla vicenda v. anche LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2004, 455.

²⁴ Cfr. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2004, 1057-1060.

²⁵ Si deve considerare anche l'art.6, co.4, l. n.53/2000, che ha riservato annualmente una somma a carico del Fondo per l'occupazione al finanziamento da parte delle Regioni di progetti di formazione che, "sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro, nonché progetti di formazione presentati direttamente dai lavoratori".

²⁶ V. il Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 3 (FSE) decisione della Commissione n. C 1120 del 18 luglio 2000, in particolare l'asse D, obiettivo specifico 7: "sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro, e sviluppare la formazione continua con priorità alle piccole e medie imprese e alla pubblica amministrazione".

²⁷ Sui quali v. per tutti DEL PUNTA, *La nuova disciplina dei congedi parentali, familiari e formativi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, I, 177-180; ALESSI, *Sub artt.5-6 l. n.53/2000*, in NAPOLI-MAGNANI-BALBONI (a cura di), *Congedi parentali, formativi e tempi delle città. Commentario alla legge n.53/2000 e al d.lgs. n.151/2001, Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 1274ss.; GORRETTA, *Sub artt.5-8, l. n.53/2000. I congedi per la formazione*, in MISCIONE (a cura di), *I congedi parentali*, Ipsoa, Milano, 2001, 88ss.; TORELLI, *I congedi formativi e il diritto alla formazione continua e permanente*, in DEL PUNTA-GOTTARDI (a cura di), *I nuovi*

infatti, una volta potenziati gli strumenti finanziari di sostegno alla formazione continua, era necessario assicurare che i lavoratori potessero assentarsi per la frequenza delle attività formative. L'art.5, l. n.53/2000 prevede una sorta di congedo sabbatico (congedo per la formazione – può durare fino a 11 mesi), fruibile in maniera continuativa o frazionata, non retribuito. Il suo utilizzo è consentito anche per la partecipazione ad iniziative formative che non presentino alcuna connessione con l'attività svolta nell'impresa. L'art.6, l. n.53/2000 disciplina invece i congedi per la formazione continua: essi appaiono strettamente funzionali alle attività formative predisposte di comune accordo tra le parti sociali, tant'è che a queste ultime è demandata la puntuale regolazione dell'istituto e tali congedi sono in linea di principio retribuiti.

3. E' ora opportuno soffermarsi in modo più puntuale sulla disciplina dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua²⁸. Nell'art.17, co.1, lett. d) della l. n.196/1997 si prospettava la confluenza delle risorse di cui all'art.9, co.5, l. n.236/1993 "in uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle parti sociali". Il Governo non è riuscito a disciplinare in via regolamentare i fondi paritetici interprofessionali, come era previsto dall'art.17, co.2, l. n.196/1997²⁹. La normativa è dunque stata posta dall'art.118 della legge 23 dicembre 2000, n.388, successivamente modificato a più riprese al fine di precisare meglio la disciplina ed incrementare le risorse disponibili³⁰.

Si è previsto fin dall'inizio un meccanismo di finanziamento dei fondi basato sulle contribuzioni dei datori di lavoro ad essi aderenti su base volontaria. Tuttavia, poiché l'art.118, co.1 e 3 identifica tali contribuzioni nel contributo 0,30, l'adesione al fondo non implica alcun maggior esborso per i datori di lavoro, che sarebbero comunque tenuti al versamento di tale contributo in favore del Fondo per la formazione professionale ex art.9, co.5, l. n.236/1993 anche nel caso in cui decidessero di restare al di fuori del sistema dei fondi interprofessionali³¹. Il datore di lavoro versa il contributo all'INPS mediante il modello DM 10/2 sul quale egli indica il codice del fondo prescelto³², e l'INPS provvede a trasferire le relative somme al fondo mediante acconti bimestrali, dedotti i meri costi amministrativi (art.118, co.3). Ai sensi del co.8 dell'art.118 l'omissione contributiva, anche parziale, obbliga il datore di lavoro al versamento del contributo omesso e delle relative sanzioni: poiché deve ritenersi che la destinazione formativa del contributo 0,30 non ne muti la natura previdenziale³³, l'INPS provvederà al recupero coattivo dei

congedi, Il Sole 24ore, Milano, 2001, 231ss.; CALAFÀ, *Sub artt.5-6, l. n.53/2000*, in PERA-GRANDI (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, Padova, 2005, 1788-1789.

²⁸ L'esperienza dei fondi interprofessionali per la formazione continua non è ancora stata oggetto di ricerche approfondite, tanto meno sotto il profilo giuridico. V. comunque BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, cit., 9-10; LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, cit., 454-456; P. TIRABOSCHI, *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 90ss..

²⁹ V. retro il paragrafo precedente, anche alla nota 23. Il regolamento del Consiglio dei ministri che non passò il vaglio della Corte dei conti contemplava tra l'altro la costituzione, in forma di fondazione di diritto privato, di un unico fondo interprofessionale per la formazione continua, con un comitato di indirizzo e sorveglianza di 16 membri (8 designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e 8 dalle associazioni dei datori di lavoro) e un consiglio di amministrazione composto di 9 esperti in materia di formazione professionale. Destinatari delle iniziative sarebbero stati i lavoratori sia autonomi che subordinati, e anche i disoccupati. Il fondo sarebbe stato finanziato tramite una quota del contributo 0,30. Per un commento v. LOFFREDO, *Il sistema della formazione professionale e i fondi strutturali dell'Unione europea*, cit., 87-89.

³⁰ L'art.118, l. n.388/2000 è stato successivamente novellato dall'art.48 della legge 27 dicembre 2002, n.289, dall'art.1, co.151 e 156 della legge 30 dicembre 2004, n.311, dall'art.13 del decreto legge 14 marzo 2005, n.35, convertito con legge 14 maggio 2005, n.80.

³¹ Come è stabilito del resto espressamente dal co.5 dell'art.118.

³² Sulle modalità concrete di adesione e disdetta è intervenuta la circolare INPS 2 aprile 2003, n.71, secondo quanto previsto dall'art.118, co.3.

³³ Cfr. autorevolmente il par.5.1 di C. Cost. 13 gennaio 2005, n.51, in *Foro it.*, 2005, I, 620, secondo la quale i fondi interprofessionali "gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione", disciplina che "viene ad incidere [...] nella materia della previdenza sociale".

contributi omessi e delle sanzioni secondo le procedure stabilite dal diritto della previdenza sociale³⁴. Le adesioni e le disdette dovranno avvenire entro il 31 ottobre di ogni anno e avranno effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo (art.118, co.3): per conseguenza l'iscrizione al fondo si rinnova tacitamente di anno in anno qualora non intervenga tempestiva disdetta. Il legislatore ha provveduto ad incrementare la dotazione dei fondi sia prevedendo la devoluzione integrale del contributo 0,30³⁵ (nella formulazione originaria dell'art.118 era prevista la destinazione soltanto di 1/3), sia attribuendo ai fondi stessi risorse aggiuntive per favorire il loro decollo (e quindi limitate nel tempo)³⁶.

Nell'introdurre la disciplina dei fondi paritetici interprofessionali, il legislatore afferma che lo sviluppo della formazione continua è funzionale sia alla "competitività delle imprese" che alla "garanzia di occupabilità dei lavoratori" (art.118, co.1, primo cpv.): è chiaro il riferimento non soltanto a categorie ben note alla strategia comunitaria dell'occupazione, ma anche alla consapevolezza ormai maturata dalle parti sociali in merito alla natura di interesse condiviso della formazione continua dei lavoratori³⁷. Nella regolazione dei fondi il legislatore si ispira parzialmente alla disciplina della previdenza complementare, materia nella quale è pure riconosciuto un comune interesse delle parti sociali: tuttavia, la minore rilevanza del diritto promosso nell'art.118 consente l'utilizzo di una tecnica normativa più sintetica e di più ampi rinvii alle determinazioni delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro³⁸.

Quanto alla struttura dei fondi, il legislatore stabilisce quattro requisiti fondamentali. Anzitutto, essi devono essere gestiti congiuntamente dalle parti sociali in modo paritetico (art.118, co.1): per conseguenza ogni loro organo dovrà essere composto di un pari numero di rappresentanti delle associazioni datoriali e dei sindacati dei lavoratori³⁹. In secondo luogo, i fondi devono avere carattere nazionale, anche se, previo accordo tra le parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente (art.118, co.1). In terzo luogo, devono rivestire carattere interprofessionale: precisamente, essi possono essere istituiti "per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato"; tuttavia, l'art.118, co.1 aggiunge che è consentita "l'istituzione di fondi anche per settori diversi"⁴⁰. Per i dirigenti, a riconoscimento della loro posizione peculiare anche con riferimento alle problematiche della formazione, possono essere costituiti appositi fondi, oppure apposite sezioni all'interno dei fondi interprofessionali nazionali (art.118, co.1).

I fondi paritetici interprofessionali non potranno essere costituiti nei settori economici i cui datori di lavoro non sono tenuti al versamento del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ai sensi dell'art.12 della legge 3 giugno 1975, n.160, di cui il contributo 0,30 costituisce aumento ex art.25, l. n.845/1978⁴¹: si tratta in particolare dell'area del pubblico impiego⁴², nonché delle imprese pubbliche, delle

³⁴ Particolarmente rapide e incisive: cfr. MARGIOTTA, *Ispesioni in materia di lavoro*, Ipsoa, Milano, 2001, 112ss..

³⁵ Avvenuta con l'art.1, co.151, lett. c), l. n.311/2004.

³⁶ Cfr. l'art.118, co.10 e 12, l. n.388/2000. Sulla ripartizione delle somme aggiuntive tra i fondi v. il d.i. 23 aprile 2003 (come modificato dal d.i. 20 maggio 2005), il d.d. n.148/I/2003, il d.d. n.351/I/2003, il d.d. n.13/V/2004, il d.d. n.4/VI/2006. Per tali risorse il Ministero del lavoro ha stabilito precise regole di utilizzo e di monitoraggio: v. la circolare 18 novembre 2003, n.36 e le linee guida applicative del 15 gennaio 2004 in materia di costi ammissibili e di controlli. Per una meticolosa ricostruzione dei flussi di finanziamento dei fondi interprofessionali, corredata di cifre, v. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, 2006, 30ss..

³⁷ V. retro il par.1, in fine.

³⁸ Critica tuttavia la sinteticità della disciplina che regola i fondi pensione BESSONE, *Previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2000, 197-198. La critica vale a fortiori per la regolazione dei fondi interprofessionali, veramente essenziale.

³⁹ Cfr. il punto 2 della Circolare INPS n.71/2003.

⁴⁰ Esattamente con le medesime modalità previste per l'istituzione dei fondi relativi ai settori nominati: accordo interconfederale stipulato dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale (art.118, co.1).

⁴¹ Sono i datori di lavoro che non sono tenuti ad assicurare i propri lavoratori contro la disoccupazione involontaria: cfr. gli artt.38ss. del regio decreto legge 4 ottobre 1935, n.1827.

⁴² Dove la formazione continua dei dipendenti è disciplinata in modo peculiare rispetto al settore privato. A tacer d'altro, l'art.7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 stabilisce un vero e proprio obbligo di formazione continua a carico

imprese esercenti pubblici servizi e delle imprese private che garantiscono stabilità di impiego⁴³. D'altro canto, anche nei settori economici in cui vige l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, la legislazione previdenziale esonera i datori di lavoro dal versamento dei relativi contributi per alcune tipologie di lavoratori: apprendisti⁴⁴, personale artistico, teatrale e cinematografico⁴⁵, giornalisti⁴⁶, lavoratori extracomunitari stagionali⁴⁷. Inoltre, ai sensi dell'art.25, co.2 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, il somministratore non è tenuto al versamento del contributo 0,30 per i lavoratori somministrati⁴⁸. Tuttavia, nella disciplina ex art.118, l. n.388/2000 non esiste alcuna disposizione che impedisca ai fondi interprofessionali di finanziare piani formativi che coinvolgano anche lavoratori per i quali non è dovuto il contributo 0,30. Nonostante che una circolare INPS suggerisca il contrario⁴⁹, i datori di lavoro del settore agricolo sono tenuti al versamento del contributo integrativo, e conseguentemente del contributo 0,30, anche per gli operai agricoli⁵⁰.

delle pubbliche amministrazioni, precisando che esse "curano la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali". L'art.7bis proceduralizza questo obbligo prescrivendo altresì alle pubbliche amministrazioni la predisposizione di un piano di formazione del personale con cadenza annuale. In argomento v. PAOLUCCI, *Principi in materia di organizzazione e gestione delle risorse umane*, in F. CARINCI-ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, F. CARINCI (Commentario diretto da), *Diritto del lavoro*, vol.V, Utet, Torino, 2004, 234-239. I contratti collettivi del pubblico impiego prevedono solitamente che al finanziamento della formazione continua sia destinato l'1% della massa salariale: cfr. PAPARELLA, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nella trattazione della formazione continua*, in FRIGO-VACCARO (a cura di), *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, cit., 79.

⁴³ V. l'art.40, co.1, n.2, r.d.l. n.1827/1935. In materia di tutela contro la disoccupazione la dottrina previdenzialistica ha sottolineato a più riprese l'anacronismo dell'esclusione legata alla stabilità dell'impiego (cfr. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2005, 313), che peraltro non coincide con l'ambito di applicazione della tutela reale contro i licenziamenti: infatti, la giurisprudenza intende tale stabilità in senso molto più rigoroso, e precisamente come impossibilità di licenziamenti per motivi economici, espressamente sancita nelle norme sullo statuto giuridico dei lavoratori, o nei contratti collettivi (v. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2005, 326; PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 313). Si tratta peraltro di un'esclusione che si va progressivamente restringendo: v. ad es. la circolare INPS 22 luglio 2002, n.133, che ha preso atto del venir meno del regime di stabilità previsto dai contratti collettivi per i funzionari e i dirigenti delle Casse di risparmio, ed ha conseguentemente incluso tali lavoratori tra quelli soggetti all'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria. E' perfino superfluo notare come l'esclusione dall'obbligo di contribuire al sistema di formazione continua, che consegue a quella dall'obbligo di assicurare i lavoratori contro la disoccupazione, appaia anche più anacronistica e irrazionale (salvo, naturalmente, che per le pubbliche amministrazioni: v. la nota precedente).

⁴⁴ Art.21 della legge 19 gennaio 1955, n.25.

⁴⁵ V. l'art.40, co.1, n.5, r.d.l. n.1827/1935.

⁴⁶ Che sono assicurati presso l'INPGI anche per la disoccupazione: v. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 323.

⁴⁷ Cfr. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 326.

⁴⁸ L'esonero si giustifica in relazione al contributo del 4% sulla retribuzione che i soggetti autorizzati alla somministrazione devono versare in particolare a fini di formazione continua e sostegno al reddito dei lavoratori somministrati. Le risorse vengono convogliate in appositi fondi costituiti dalla contrattazione collettiva nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro, anche nell'ambito di enti bilaterali. La disciplina di questi fondi richiama in più punti quella dei fondi interprofessionali (la cui normativa, a sua volta, si è ispirata a quella dell'art.5 della l. n.196/1997, ora abrogato, che regolava l'attività del fondo per la formazione dei lavoratori temporanei - Forma.Temp, costituito il 7 novembre 2000): cfr. l'art.12, d.lgs. n.276/2003. V. per ulteriori approfondimenti FILI, *Sub art.12. I fondi bilaterali per i lavoratori somministrati*, in MISCIONE-RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, vol.I, Ipsoa, Milano, 2004, 257ss.; LA MACCHIA, *Sub art.12*, in GRAGNOLI-A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, Cedam, Padova, 2004, 198ss.; PEDRAZZOLI, *Sub art.12. Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in PEDRAZZOLI (coordinatore), *Il nuovo mercato del lavoro. D. lgs. 10 settembre 2003, n.276*, Zanichelli, Bologna, 2004, 157ss.. Per una valutazione dell'attività del fondo per la formazione dei lavoratori temporanei v. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 67-69.

⁴⁹ V. la circolare INPS 24 maggio 2005, n.67, nota 1.

⁵⁰ L'art.40, co.1, n.1, r.d.l. n.1827/1935 escludeva il lavoro agricolo dall'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione. Successivamente l'art.32, co.1, lett. a), l. n.264/1949 ha esteso l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione ai "salarati fissi ed assimilati, obbligati e braccianti fissi, giornalieri di campagna, piccoli coloni e compartecipanti familiari e individuali": quindi agli operai agricoli, a tempo pieno e a tempo determinato [cfr. in questo senso LUCIANI, *I soggetti protetti*, in BUSSI-PERSIANI (diretto da), *Trattato di previdenza sociale*, vol. III, *La tutela*

Il quarto requisito riguarda la forma giuridica dei fondi paritetici interprofessionali: essi devono essere costituiti alternativamente come associazione non riconosciuta ex art.36 c.c., oppure come soggetto dotato di personalità giuridica ex d.p.r. 10 febbraio 2000, n.361, concessa con decreto del Ministro del lavoro (art.118, co.6). Per conseguenza, i fondi potranno assumere la veste dell'associazione non riconosciuta, dell'associazione o di altra istituzione di carattere privato dotata di personalità giuridica, e della fondazione⁵¹. La disposizione riprende quella analoga sulla forma giuridica dei fondi di previdenza complementare ed è adeguata a garantire l'assenza di scopo di lucro e la funzione mutualistica, la destinazione del patrimonio al fine determinato dal legislatore e la sua intangibilità da parte dei singoli associati/fondatori⁵². Tuttavia, nella disciplina dei fondi di previdenza complementare vi sono indicazioni normative chiare nel senso che le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali che hanno provveduto ad istituire i fondi non possono comparire tra i soci dell'associazione, né negli organi di amministrazione e controllo di associazioni e fondazioni⁵³: saranno i rappresentanti eletti dai lavoratori e dai datori di lavoro a trovarvi posto (art.5 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n.124 e art.5 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n.252). Gli ostacoli di carattere letterale e sistematico presenti nella disciplina della previdenza complementare non sussistono nel caso dei fondi paritetici interprofessionali: al contrario, per essi il legislatore ha proprio immaginato una persona giuridica costituita e partecipata dalle associazioni datoriali e dai sindacati, anche sulla scorta dell'esperienza degli enti bilaterali⁵⁴, che in materia di formazione hanno vissuto una grande fioritura negli anni '90⁵⁵.

Secondo gli artt.118, co.1 e 6 i fondi possono essere istituiti soltanto "sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale"⁵⁶. Per la costituzione di fondi chiusi di

contro la disoccupazione – La tubercolosi – Gli assegni familiari, Cedam, Padova, 1977, 7-8]. Depone nel senso dell'obbligo di versamento del contributo 0,30 anche per questi lavoratori la lettura combinata dell'art.25, co.3-4, l. n.845/1978 e dell'art.12, co.8-9, l. n.160/1975.

⁵¹ Cfr. l'art.1, co.1, del d.p.r. 10 febbraio 2000, n.361.

⁵² Cfr. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica*, Giuffrè, Milano, 2001, 311ss.. BESSONE, *Previdenza complementare, cit.*, 188-189, segnala correttamente che l'esile trama normativa codicistica delle associazioni non riconosciute appare davvero poco adeguata a regolare organismi complessi come i fondi pensione e (si aggiunge qui) i fondi interprofessionali per la formazione continua: si pensi all'art.38 c.c., secondo il quale "per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione [...] rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione".

⁵³ V. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica, cit.*, 350, 356, 362, 381-382, che segnala una parziale eccezione con riferimento alle fondazioni di previdenza complementare, nei cui organi collegiali "sembra ipotizzabile la partecipazione minoritaria dei soggetti fondatori" (382), e quindi di rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali che hanno provveduto alla costituzione del fondo previdenziale in forma di fondazione.

⁵⁴ Proprio l'esperienza degli enti bilaterali avrebbe forse dovuto suggerire al legislatore l'adozione di forme giuridiche più appropriate per la regolazione del fenomeno dei fondi. Correttamente NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, in *Jus*, 2005, 312, rileva che la configurazione come associazione mal si attaglia ad organismi a composizione paritetica come gli enti bilaterali o (si aggiunge qui) i fondi interprofessionali, "poiché la base associativa è formata solamente dai due soggetti collettivi, le organizzazioni sindacali e quelle imprenditoriali, e non dai rispettivi associati".

⁵⁵ NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Jus*, 2003, 241, si esprime in termini di "modello spinto di utilizzo dell'ente bilaterale" nell'ambito delle disposizioni di cui all'art.118, l. n.388/2000. Il paradigma degli enti bilaterali ha sicuramente ispirato il legislatore dell'art.118. E tuttavia i fondi interprofessionali non assorbono se non parzialmente le funzioni degli enti bilaterali in materia di formazione; anzi, gli enti bilaterali hanno ricevuto un ulteriore impulso alla diffusione proprio dalla prospettiva dell'interazione con i fondi interprofessionali: v. infra questo stesso paragrafo. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez, Dir. lav.*, 2003, 656, sottolinea che i fondi ex art.12, co.4, d.lgs. n.276/2003 (e, si aggiunge qui, anche i fondi interprofessionali per la formazione continua) costituiscono "entità distinta" dagli enti bilaterali, per i quali soltanto il legislatore prevede la regola della libertà di forma giuridica e organizzativa. Analogamente LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo, cit.*, 455; PASQUINI, *Il ruolo degli organismi bilaterali nel decreto attuativo della legge 14 febbraio 2003, n.30: problemi e prospettive*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 663-664.

⁵⁶ Secondo l'art.118, co.1 i fondi relativi ai dirigenti devono essere costituiti mediante accordi stipulati "dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative". La variante

previdenza complementare sono sufficienti “contratti e accordi collettivi, anche aziendali” [art.3, co.1, lett. a), d. lgs. n.124/1993, e art.3, co.1, lett. a), d. lgs. n.252/2005]. Il requisito più stringente della maggiore rappresentatività dei soggetti stipulanti⁵⁷, stabilito per i fondi interprofessionali, si giustifica da un lato con la necessità di compensare un apparato normativo meno dettagliato: il legislatore sceglie di promuovere il diritto dei lavoratori alla formazione continua conferendo ampia autonomia ad interlocutori collettivi particolarmente affidabili piuttosto che disciplinando dettagliatamente le modalità del sostegno finanziario. Dall’altro lato, è la natura sostanzialmente pubblica delle risorse a spingere il legislatore a selezionare attentamente gli operatori che devono promuovere l’effettività del diritto alla formazione continua secondo il principio della sussidiarietà orizzontale. Proprio in quest’ottica la tecnica del ricorso al criterio selettivo della maggiore rappresentatività sembra decisamente indenne da qualsiasi dubbio di legittimità costituzionale in relazione agli artt.3 e 39, co.1, Cost.⁵⁸.

La formula della maggiore rappresentatività consente astrattamente l’istituzione di più fondi interprofessionali per ciascun settore economico menzionato nell’art.118, co.1. Inoltre, la lettera dei co.1 e 3 dell’art.118 permette al datore di lavoro non soltanto di revocare la propria adesione al fondo scelto inizialmente e di ritornare a versare il contributo 0,30 al Fondo per la formazione professionale ex art.9, co.5, l. n.236/1993, ma anche di trasferire la propria contribuzione ad un altro fondo, eventualmente anche operante in un settore economico diverso da quello di appartenenza⁵⁹. Il legislatore ha dunque voluto garantire la sussistenza di un certo grado di concorrenza tra i fondi, anche in misura maggiore rispetto a quella possibile tra fondi chiusi, fondi aperti e forme pensionistiche individuali secondo la disciplina della previdenza complementare⁶⁰.

I compiti dei fondi sono illustrati nella seconda parte dell’art.118, co.1. La funzione principale è il finanziamento, totale o parziale, dei “piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, nonché” di “eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti”. In considerazione delle competenze regionali in materia di formazione continua, si prevede che “i piani aziendali, territoriali o settoriali” siano “stabiliti sentite le Regioni e le Province autonome territorialmente interessate”, mentre “i progetti relativi ai piani individuali ed alle iniziative propedeutiche e

semantica “comparativamente”, in quanto inserita in una disposizione normativa che contempla la stipulazione di contratti collettivi, può sviluppare appieno la propria funzione selettiva: cfr. l’analogia con i prototipi normativi della rappresentatività comparata di cui all’art.2, co.25, della legge 28 dicembre 1995, n.549 in materia di minimale contributivo ex art.1, l. n.389/1989, e all’art.5, co.1, della legge 28 novembre 1996, n.608 in materia di contratti di riallineamento retributivo. Per conseguenza, in ciascuno dei settori economici di cui all’art.118, co.1 deve ritenersi possibile la costituzione di un solo fondo interprofessionale riservato ai dirigenti. Non è peraltro chiaro per quale motivo il legislatore abbia adottato soltanto per i dirigenti il criterio più selettivo della rappresentatività comparata.

⁵⁷ L’elaborazione giurisprudenziale in materia di criteri di accertamento della maggiore rappresentatività di un’associazione sindacale è ormai assodata (F. CARINCI-DE LUCA TAMAJO-TOSI-TREU, *Diritto del lavoro. 1 - Il diritto sindacale*, Utet, Torino, 2002, 83-84): dato associativo, diffusione sul territorio nazionale, capacità di autotutela con riferimento a diversi livelli ed attori, capacità di influire sulle vicende economico-politiche del Paese, intercategorialità. Quest’ultima, in passato non sempre adeguatamente valorizzata dalla giurisprudenza, è cruciale nell’ambito della maggiore rappresentatività di cui all’art.118 per via della natura interprofessionale dei fondi. Tuttavia, si deve ritenere che la maggiore rappresentatività (e conseguentemente anche il requisito dell’uniforme esercizio dell’attività sindacale nelle diverse categorie produttive) debba essere verificata al livello del settore economico nell’ambito del quale il fondo viene a costituirsi: industria, terziario, artigianato, agricoltura. Sulla nozione di maggiore rappresentatività v. per tutti NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, in AA.VV., *La rappresentatività del sindacato*, *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 5, 1989, 7ss.; SCARPONI, *Rappresentatività e organizzazione sindacale*, Cedam, Padova, 2005.

⁵⁸ V. le note sentenze C. Cost. 6 marzo 1974, n.54, in *Foro it.*, 1974, I, 963ss.; C. Cost. 24 marzo 1988, n.334, in *Mass. giur. lav.*, 1988, 189ss.; C. Cost. 26 gennaio 1990, n.30, in *Mass. giur. lav.*, 1990, 3ss..

⁵⁹ V. in questo senso il punto 6 della circolare INPS n.71/2003.

⁶⁰ Nell’ambito della previdenza complementare la concorrenza tra le forme pensionistiche subisce una serie di limitazioni derivanti dall’eterogeneità dei soggetti attuatori (organismi profit e non) e dalla necessità di garantire al meglio la finalità previdenziale delle somme accantonate: v. TURSÌ, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica*, cit., 391ss.. Criticamente su questi limiti alla disponibilità del risparmio destinato a fini previdenziali BESSONE, *Previdenza complementare*, cit., 248ss..

connesse ai medesimi sono trasmessi alle Regioni e alle Province autonome, affinché ne possano tener conto nell'ambito delle rispettive programmazioni". I fondi godono dunque di una notevole libertà nel determinare le proprie prestazioni: essi possono decidere liberamente le spese ammissibili e la quota di finanziamento, che può addirittura arrivare alla totalità del costo dell'iniziativa; possono impegnare risorse per informazione e pubblicità, assistenza tecnica ai soggetti responsabili dei progetti formativi, analisi della domanda e dei fabbisogni formativi⁶¹; possono stabilire i criteri di selezione dei progetti e quindi attuare proprie politiche formative. A questo proposito, tuttavia, un limite notevole è stato introdotto con la novella operata dall'art.1, co.151, lett.b), l. n.311/2004, secondo la quale "nel finanziare i piani formativi [...] i fondi si attengono al criterio della redistribuzione delle risorse versate dalle aziende aderenti a ciascuno di essi": la novella indebolisce il carattere mutualistico dei fondi, ne depotenzia le capacità progettuali e di conduzione di politiche formative autonome, e tende a ridurre il loro ruolo a quello di "banche"⁶² depositarie di conti vincolati a scopi di formazione⁶³.

Il Ministero del lavoro svolge i compiti di autorizzazione all'inizio dell'attività dei fondi, nonché di vigilanza sulla loro gestione (art.118, co.2). L'autorizzazione è rilasciata con decreto ministeriale dopo aver verificato che organi, strutture, criteri di funzionamento e professionalità dei gestori del fondo siano conformi alle finalità stabilite nel primo comma dell'art.118⁶⁴. In caso di irregolarità o inadempimenti, il Ministero può disporre la sospensione dell'attività o il commissariamento del fondo. L'art.118, co.2 prevede la costituzione di un organo ausiliario del Ministero con compiti di indirizzo del sistema dei fondi tramite la predisposizione di linee-guida: l'Osservatorio per la formazione continua⁶⁵. L'Osservatorio si avvale dell'assistenza tecnica dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL). L'Osservatorio non è una vera e propria autorità amministrativa indipendente e i suoi compiti di indirizzo non hanno niente a che vedere con quelli attribuiti alla Commissione di vigilanza sui Fondi pensione (COVIP) dall'art.17, d. lgs. n.124/1993 e dall'art.19 del d.lgs. n.252/2005. La COVIP può orientare l'attività dei fondi pensione con ben maggiore efficacia, assommando in sé anche i compiti di approvazione di statuti e regolamenti dei Fondi pensione, istruttoria e rilascio delle autorizzazioni⁶⁶, nonché vigilanza; per quanto riguarda i fondi interprofessionali, invece, la funzione di indirizzo rimane sostanzialmente in capo al Ministero.

⁶¹ V. il punto 1 della Circolare del Ministero del lavoro n.36/2003, *cit.*

⁶² In riferimento all'immagine del "conto aziendale" per la formazione acceso idealmente presso il fondo, utilizzata nelle strategie di comunicazione e promozionali di alcuni fondi, si è espresso criticamente NOBILI, *Lo sviluppo degli elementi di concorrenzialità tra i fondi paritetici interprofessionali*, in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, *cit.*, 127: si pongono infatti "alcuni interrogativi rispetto al venir meno del carattere mutualistico dei Fondi Paritetici [...], in una certa misura indispensabile per il soddisfacimento della domanda delle piccole e piccolissime imprese, il cui contributo annuo non permetterebbe certamente di costituire un 'conto aziendale' di dimensioni tali da essere concretamente spendibile in attività formative". Se si aggiunge che le piccole e piccolissime imprese sono anche le meno propense ad investire in formazione senza adeguati incentivi, si deve concludere che la novella appare davvero infelice.

⁶³ E' solo il caso di accennare come ben diversa sia l'idea di formazione professionale che traspare dalla legge n.845/1978. Si tratta di un concetto "alto", secondo il quale la "formazione professionale è uno strumento di politica economico-sociale", e per conseguenza "non deve adattarsi alla dinamica occupazionale e produttiva, ma deve essa stessa favorire l'occupazione e la produzione. La legge reputa che un'oculata gestione dei processi formativi possa, anche se non da sola, suscitare una domanda di lavoro aggiuntiva e una diversificazione produttiva": così NAPOLI, *La legge-quadro in materia di formazione professionale*, in *Occupazione e politica del lavoro in Italia. Profili della legislazione 1974-1983*, Vita e Pensiero, 1984, 205; lo stesso autore in *La formazione professionale come strumento di politica del lavoro*, in *Politiche del lavoro, occupazione, diritto: idee ed esperienze (1983-1986)*, Angeli, Milano, 1988, 295.

⁶⁴ In particolare il fondo dovrà dotarsi di un adeguato sistema per il controllo interno di gestione, nonché di un efficiente meccanismo di vigilanza sull'esecuzione dei piani formativi finanziati: cfr. il punto 1 della circolare ministeriale n.36/2003, *cit.*

⁶⁵ L'Osservatorio è composto da due rappresentanti del Ministero, dal Consigliere di parità presso la Commissione centrale per l'impiego, da quattro rappresentanti delle Regioni designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, da un rappresentante di ciascuna delle confederazioni delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale (art.118, co.2).

⁶⁶ Cfr. l'art.4, co.3, d. lgs. n.124/1993 e l'art.4, co.1, lett. b), d. lgs. n.252/2005.

I fondi interprofessionali sono entrati a regime soltanto dalla fine del 2004⁶⁷, ma il loro avvio è stato promettente. Ad oggi sono stati istituiti 12 fondi: Fon.Coop (settore della cooperazione), Fon.Ter (settore terziario), Fond.E.R. (settore degli enti di ispirazione religiosa), Fondimpresa (settore dell'industria – imprese associate a Confindustria), Fondir (dirigenti del terziario), Fondirigenti (dirigenti dell'industria), Fondo Artigianato Formazione (settore artigiano), Fondo Dirigenti PMI (dirigenti della piccola e media impresa industriale), Fondo Formazione PMI (settore delle piccole e medie imprese industriali), Fondoprofessioni (settore degli studi professionali), For.Te (settore terziario), Fon.Ar.Com. (settore del terziario, dell'artigianato e delle piccole e medie imprese). Soltanto uno dei fondi è stato costituito come fondazione (Fondirigenti)⁶⁸; tre (Fond.E.R., Fondo Formazione PMI e Fon.Ar.Com.) hanno optato per la forma dell'associazione non riconosciuta, mentre tutti gli altri hanno assunto le vesti dell'associazione dotata di personalità giuridica.

Tutti i fondi strutturati come associazione prevedono come organi paritetici l'assemblea e il consiglio di amministrazione⁶⁹; il collegio sindacale (o dei revisori contabili) è invece tripartito, con la partecipazione di almeno un membro di nomina ministeriale; il presidente dell'associazione è solitamente espressione della parte datoriale, mentre il vicepresidente di quella sindacale⁷⁰. Sono presenti molto spesso anche comitati di indirizzo paritetici⁷¹: si tratta di organismi di carattere tecnico che hanno il compito di elaborare le linee strategiche delle attività formative da sottoporre all'attenzione degli altri organi dell'associazione. In molti casi i comitati rappresentano le diverse categorie produttive ed assumono la denominazione di "comitati d'area o di comparto"⁷². L'articolazione regionale, presente per tutti i fondi, è più pronunciata nel settore artigiano⁷³ e in quello delle piccole e medie imprese⁷⁴. Soltanto in rari casi è stata prevista la creazione di un'apposita sezione per i dirigenti all'interno di un fondo di settore⁷⁵: questa categoria di lavoratori ha preferito creare propri fondi.

In tutti i fondi costituiti in forma di associazione le organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori che hanno provveduto alla costituzione hanno assunto la qualifica di associati a pieno titolo. Negli statuti le imprese che si iscrivono al fondo versando il contributo 0,30 vengono denominate aderenti o associati beneficiari, e dispongono di diritti limitati all'accesso alle procedure di finanziamento. Nessun fondo è stato costituito per i lavoratori del settore agricolo: ciò dipende sicuramente dall'orientamento dell'INPS secondo il quale i datori di lavoro non sono

⁶⁷ V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 40.

⁶⁸ La costituzione di Fondirigenti è infatti avvenuta mediante la trasformazione di una fondazione preesistente: si tratta della Fondazione "Giuseppe Taliercio" per la formazione alla dirigenza nelle imprese industriali. Cfr. l'art.1 dello statuto di Fondirigenti.

⁶⁹ In Fondirigenti l'assemblea è sostituita dal Comitato promotore, anch'esso paritetico: cfr. l'art.7 dello statuto di Fondirigenti.

⁷⁰ V. l'art.9, co.4 dello statuto di Fondimpresa; l'art.10, co.1 dello statuto di Fondoprofessioni; l'art.9 dello statuto di For.Te; l'art.9, co.1 dello statuto di Fondir; l'art.8, co.2 dello statuto di Fondo Artigianato Formazione; l'art.9 dello statuto di Fon.Coop; l'art.8 dello statuto di Fondo Formazione PMI; l'art.10, co.1 di Fond.E.R..

⁷¹ Cfr. l'art.13 dello statuto di Fondimpresa; l'art.4 del regolamento di Fon.Ter; l'art.2, co.2 dello statuto di Fondoprofessioni; l'art.2 dello statuto di For.Te; l'art.2 dello statuto di Fondir; l'art.1 del regolamento di Fond.E.R.

⁷² Nel qual caso si prevede anche che le risorse finanziarie vengano contabilizzate con evidenza separata per ogni categoria e spese prevalentemente per le imprese della categoria da cui provengono (salvo una quota destinata al funzionamento del fondo e al finanziamento di azioni di tipo trasversale): cfr. l'art.2, co.2 dello statuto di Fondoprofessioni; l'art.2 dello statuto di For.Te; l'art.2 dello statuto di Fondir; l'art.1 del regolamento di Fond.E.R.

⁷³ Il decentramento territoriale è ormai il tratto caratteristico dell'intero impianto di relazioni contrattuali nel settore artigiano: cfr. la recentissima "Intesa applicativa dell'accordo interconfederale dell'artigianato del 17 marzo 2004", stipulata lo scorso 14 febbraio 2006 tra Confartigianato, CNA, Casartigiani e CLAAI da un lato, e CGIL, CISL e UIL dall'altro.

⁷⁴ Cfr. gli artt.4-5 del regolamento di Fondo Artigianato Formazione: in particolare si prevede che il 90% delle risorse raccolte in ciascuna Regione vada a finanziare i progetti delle imprese della medesima Regione. Disposizioni analoghe sono contenute nell'art.6 dello statuto e nell'art.4 del regolamento di Fondo Formazione PMI. Cfr. anche l'art.3 del regolamento del Fondo Dirigenti PMI, nel quale le articolazioni regionali hanno funzione di promozione, raccolta e valutazione dei progetti formativi.

⁷⁵ V. ad es. l'art.2 dello statuto di Fon.Ter; l'art.3 dello statuto di Fon.Coop.

tenuti al versamento del contributo 0,30 per gli operai agricoli⁷⁶. Per ognuno degli altri settori menzionati nell'art.118, co.1 (industria, artigianato, terziario) sono stati istituiti almeno due fondi (artigianato, industria), per uno di essi addirittura tre (terziario) soprattutto in conseguenza delle peculiarità della rappresentanza datoriale⁷⁷. Queste ultime peculiarità spiegano anche la creazione di fondi in altri settori (cooperazione, enti religiosi, professioni).

CGIL, CISL e UIL hanno partecipato alla stipulazione di tutti gli accordi interconfederali, a parte quelli costitutivi di Fon.Ar.Com. e dei fondi riservati ai dirigenti. Per conseguenza, appare piuttosto improbabile che si possa sviluppare una concorrenza infrasettoriale tra fondi diversi. Per la verità, con il decreto di autorizzazione⁷⁸ di Fon.Ar.Com. il Ministero del lavoro ha optato per un'interpretazione estensiva della nozione di maggiore rappresentatività, del resto in linea con la giurisprudenza della fine del secolo scorso⁷⁹. Ciò nonostante, non sono molte le residue confederazioni sindacali di cui si potrebbe affermare la maggiore rappresentatività a livello nazionale⁸⁰. Altrettanto improbabile, anche se auspicato da qualcuno⁸¹, è lo sviluppo di meccanismi concorrenziali fra fondi di settori diversi. Infatti, da un lato i fondi tendono a sviluppare un'offerta modellata sulle peculiarità del proprio settore⁸², cosicché le imprese di settori diversi difficilmente troveranno conveniente trasferire l'adesione; dall'altro lato, i contratti collettivi di categoria stanno già cominciando a menzionare i fondi di riferimento nei propri articolati, finendo così per fidelizzare almeno indirettamente anche le imprese che li applicano⁸³.

Il decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276 ha immaginato un ruolo cruciale per gli enti bilaterali anche in materia di formazione continua: da un lato, ha sancito il loro ruolo nella "programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda"; dall'altro, ha evocato "la gestione mutualistica di fondi per la formazione" [art.2, co.1, lett. h)]⁸⁴. Tuttavia, con riferimento ai fondi interprofessionali per la

⁷⁶ V. retro questo stesso paragrafo.

⁷⁷ Nell'industria, infatti, la piccola e media impresa tende ad aderire a Confapi (Fondo Formazione PMI), mentre la grande industria è normalmente associata a Confindustria (Fondimpresa). Nel terziario For.Te è il fondo di riferimento di Confcommercio, Abi, Ania e Confetra; Fon.Ter è quello di Confesercenti. Con riferimento ai settori dell'artigianato e del terziario Fon.Ar.Com. è il fondo alla cui costituzione ha partecipato la CIFA.

⁷⁸ D.m. 6 marzo 2006, n.40.

⁷⁹ Con il decreto appena menzionato il Ministero ha riconosciuto la maggiore rappresentatività dell'associazione datoriale CIFA e della confederazione di sindacati autonomi Confsal: in particolare quest'ultima gode di un consistente radicamento soltanto nel pubblico impiego. Già alla fine degli anni '80 una parte della dottrina si era espressa con toni critici riguardo alle sempre più frequenti decisioni giurisprudenziali che annacquavano la portata selettiva del criterio della maggiore rappresentatività, specialmente quanto al requisito della intercategorialità: v. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigorsità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa*, cit., 7ss..

⁸⁰ Sicuramente CISAL e UGL: v. F. CARINCI-DE LUCA TAMAJO-TOSI-TREU, *Diritto del lavoro. 1 – Il diritto sindacale*, cit., 84.

⁸¹ Cfr., ad es., NOBILI, *Lo sviluppo degli elementi di concorrenzialità tra i fondi paritetici interprofessionali*, in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 126ss.; CROCE-MONTANINO, *Selezione dei lavoratori nei processi formativi e ruolo delle politiche pubbliche*, *ibidem*, 118.

⁸² MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 53ss..

⁸³ Cfr. il punto 4 della parte IV del capitolo I del CCNL 12 febbraio 2002 per l'industria chimica; l'art.66 del CCNL 28 maggio 2004 per l'industria tessile; l'art.4 del CCNL 7 maggio 2003 per l'industria metalmeccanica privata. V. PELLEGRINI-VACCARO, *La contrattazione della formazione continua*, in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 158.

⁸⁴ Non è sfuggito alla dottrina il metodo curioso adottato dal d.lgs. n.276 nella definizione degli enti bilaterali (cfr. NAPOLI, *Riflessioni sul ruolo degli enti bilaterali nel decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276*, cit., 314). Le funzioni loro attribuite non sono soltanto quelle che trovano riscontro nelle disposizioni del decreto legislativo, ma anche quelle previste da altri testi normativi (ad es. l'art.20 del d.lgs. n.626/1994), dai contratti collettivi, o addirittura solo prefigurate. La norma acquisisce così una spiccata valenza programmatico/promozionale, per la verità poco consona ad un testo normativo di rango ordinario (NAPOLI, *op. ult. cit.*, 314, si esprime in termini di "ruolo [...] penetrante di produzione di un effetto annuncio, come in generale avviene per le norme programmatiche"). Sugli enti bilaterali prima del d.lgs. n.276 v. il classico studio di BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Giuffrè, Milano, 1989. Sugli enti bilaterali dopo il d.lgs. n.276 v. per tutti NAPOLI, *op. ult. cit.*, 309ss.; PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, cit., 647ss.; LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, cit., 443ss.; nonché il numero monografico di "Lavoro e diritto" ad essi dedicato (*Lav. dir.*, 2, 2003, con saggi di MARIUCCI, MARTINENGO, ZILIO GRANDI, F. CARINCI, DEL PUNTA, SCARPONI, TORELLI, U. ROMAGNOLI). Sulle

formazione continua di cui all'art.118, l. n.388/2000⁸⁵, gli enti bilaterali si limiteranno a collaborare con i fondi per l'identificazione di azioni formative prioritarie⁸⁶, e potranno eventualmente fornire assistenza alle imprese per la preparazione dei piani formativi e per la loro presentazione ai fondi per il finanziamento⁸⁷. Per la maggior parte dei fondi una sinergia più intensa è impedita⁸⁸ dalla circostanza che i fondi sono necessariamente intercategoriali, mentre gli enti bilaterali sono normalmente costituiti a livello di singola categoria. L'eccezione è rappresentata da Fondimpresa, che utilizza come proprie articolazioni territoriali gli organismi bilaterali regionali⁸⁹ di cui all'accordo interconfederale (di seguito: AI) 20 gennaio 1993 tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL⁹⁰: questa particolarità si spiega con il fatto che questi organismi bilaterali sono attivati a livello di intero settore industriale, quindi coincidente con l'ambito di azione di Fondimpresa⁹¹.

L'assenza di costi aggiuntivi per il datore, il regime previdenziale dei contributi e il rinnovo tacito sono tutte circostanze che favoriscono l'adesione di massa ai fondi. Ciò si è puntualmente verificato: infatti, al 30 maggio 2005, le imprese che hanno aderito ai fondi occupavano già circa la metà dei dipendenti di quelle complessivamente associate alle organizzazioni datoriali promotrici⁹². Si calcola che nel 2005 sia confluìto nei fondi oltre il 40% del gettito del contributo 0,30⁹³: a regime i fondi dovrebbero gestire annualmente risorse per circa 300 milioni di euro⁹⁴.

funzioni degli enti bilaterali in materia di formazione, in particolare continua (con particolare riferimento all'esperienza campana), v. CUGINI, *Dalla concertazione alla bilateralità: i Fondi Interprofessionali per la formazione continua*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 15ss.. Sugli enti bilaterali come risorsa cruciale per il sistema economico italiano dei distretti industriali v. P. PERULLI-SABEL, *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, *Dir. rel. ind.*, 2, 1996, 27ss.. Sulla natura degli enti bilaterali v. la fondamentale sentenza della Cassazione 6 marzo 1986, n.1502, *Mass.*

⁸⁵ L'art.12, co.4, d.lgs. 276/2003 prevede invece espressamente la possibilità che i fondi bilaterali per la formazione e l'integrazione del reddito dei lavoratori somministrati siano costituiti anche negli enti bilaterali.

⁸⁶ Cfr. ad es. l'AI 6 giugno 2001, istitutivo di Fon.Coop, che prevede il parere degli enti bilaterali regionali e nazionali sui programmi annuali decisi dal consiglio di amministrazione. Un gruppo di valutazione presso gli enti bilaterali regionali è anche incaricato di vagliare i progetti formativi da inviare al consiglio di amministrazione per l'ammissione al finanziamento: cfr. l'art.4, co.9 del regolamento di Fon.Coop. V. PAPARELLA, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nella trattazione della formazione continua*, cit., 77; PELLEGRINI-VACCARO, *La contrattazione della formazione continua*, cit., 157.

⁸⁷ Cfr. il punto 4 della parte IV del capitolo I del CCNL 12 febbraio 2002 per l'industria chimica, che istituisce l'organismo bilaterale nazionale per la formazione chimica; l'art.24 del CCNL 28 maggio 2004 per l'industria tessile, che istituisce l'organismo bilaterale nazionale di categoria per la formazione; gli artt.5bis, 6 e 16 del CCNL 2 luglio 2004 per il terziario (Confcommercio); la sezione formazione del CCNL 14 luglio 2003 per l'industria alimentare, che istituisce l'organismo bilaterale nazionale per la formazione nell'industria alimentare; l'art.4 del CCNL 7 maggio 2003 per l'industria metalmeccanica privata, che consolida l'esperienza delle commissioni nazionali e territoriali per la formazione professionale e prefigura l'istituzione di un ente bilaterale nazionale; l'art.13 del CCNL 11 luglio 1999 per i quadri direttivi del credito, che prefigura l'istituzione di commissioni paritetiche aziendali sulla formazione che interagiscano con l'ente nazionale bilaterale del credito (ENBICREDITO). V. PELLEGRINI-VACCARO, *La contrattazione della formazione continua*, cit., 157-158.

⁸⁸ Di opinione parzialmente diversa LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, cit., 456.

⁸⁹ Ad essi è attribuito il compito di "promuovere, selezionare e monitorare i piani formativi aziendali, territoriali e settoriali concordati tra le parti, presentati all'Associazione per il relativo finanziamento": cfr. il punto 5 dell'AI istitutivo di Fondimpresa 18 gennaio 2002. Cfr. anche l'art.4 del regolamento di Fondimpresa.

⁹⁰ Nell'accordo interconfederale del 20 gennaio 1993 tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL le parti sociali prevedono tra l'altro la costituzione di un sistema di organismi paritetici bilaterali a livello regionale, con un organismo nazionale avente compiti di coordinamento: l'obiettivo è quello di avviare il monitoraggio sistematico dei fabbisogni professionali delle imprese dell'industria e dei servizi, e di promuovere presso gli organi pubblici competenti (principalmente le Regioni) un'offerta formativa coerente con essi.

⁹¹ L'AI 6 giugno 2001 istitutivo del Fondo Artigianato Formazione prevede un coinvolgimento meno intenso degli enti bilaterali regionali, delle cui strutture logistiche e attività le articolazioni regionali del fondo potranno semplicemente avvalersi.

⁹² V. i dati riportati in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 47. Si deve tra l'altro considerare che le adesioni hanno cominciato a pervenire soltanto nel corso del 2003.

⁹³ Cfr. la tabella in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 35.

⁹⁴ V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 35.

Per quanto riguarda il regime dei finanziamenti, l'analisi dei documenti istitutivi dei fondi mostra che in taluni di essi il carattere mutualistico è più spiccato che in altri. In alcuni si prevede che nessuna impresa beneficiaria possa ottenere più di una percentuale (di solito il 70%) della contribuzione accumulata presso il fondo in un anno (o in un periodo di più anni); allo stesso tempo viene altresì stabilito che le somme residue o inutilizzate siano impiegate secondo criteri solidaristici o per iniziative formative cd. trasversali o di sistema⁹⁵. Altri fondi invece non pongono vincoli di questo tipo, e sembrano orientati ad utilizzare le risorse secondo criteri più solidaristici ed in un'ottica di più attiva politica industriale. Si tratta, non a caso, dei fondi che raccolgono le realtà produttive di minori dimensioni⁹⁶: per queste ultime un fondo che si limita a gestire un "conto formazione" presenta sicuramente un interesse minore. Rimane dubbio, tuttavia, quanto questo secondo modello sia compatibile con le modifiche apportate al regime delle prestazioni dei fondi dall'art.1, co.151, lett.b), l. n.311/2004⁹⁷.

Nella fase di avvio i fondi hanno proceduto alla raccolta dei piani formativi concordati tra le parti sociali con procedura analoga a quella utilizzata dalle Regioni per l'impegno delle risorse nazionali o del FSE, e precisamente mediante l'emanazione di appositi bandi o avvisi⁹⁸. Nella seconda metà del 2004 tutti i fondi (tranne i più recenti: Fond.E.R., Fondoprofessioni e Fon.Ar.Com.) hanno provveduto all'emanazione dei primi avvisi⁹⁹. Essi rivelano talune caratteristiche comuni ed altre invece diversificate che dimostrano come i fondi tendano già ad attuare politiche formative orientate alla propria clientela di riferimento¹⁰⁰. Tutti i fondi limitano la platea dei beneficiari ai lavoratori per i quali le imprese sono tenute a versare il contributo 0,30, benché questa soluzione non sia imposta dalla lettera della legge¹⁰¹. Gli avvisi specificano accuratamente le caratteristiche dei piani formativi che possono accedere al sostegno economico dei fondi, le eventuali priorità accordate, i limiti di contributo (formulati in modi assai diversi, ma presenti in tutti gli avvisi), le spese ammissibili. A livello meramente esemplificativo, Fondimpresa tende a favorire i piani formativi di grandi dimensioni che aggregano più imprese, prevedendo finanziamenti minimi di importo elevato per programmi che devono situarsi almeno al livello

⁹⁵ V. Part.10 dell'AI 18 gennaio 2002 istitutivo di Fondimpresa; Part.5 del regolamento di Fon.Ter; Part.8 dell'AI 23 maggio 2002 istitutivo di Fondirigenti; Part.5, co.7 del regolamento di For.Te; Part.5, co.7 del regolamento di Fondir; Part.8 dell'AI 10 giugno 2003 istitutivo di Fondo Dirigenti PMI.

⁹⁶ V. Part.5 del regolamento di Fondoprofessioni; Part.5 del regolamento di Fondo Artigianato Formazione; l'AI 6 giugno 2001 istitutivo di Fon.Coop, che prevede il limite del 70% della contribuzione soltanto per le cooperative con un numero di soci lavoratori e/o dipendenti superiore a 50; Part.5 del regolamento di Fondo Formazione PMI; Part.5 del regolamento istitutivo di Fond.E.R.

⁹⁷ V. retro questo paragrafo.

⁹⁸ V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 43. Talora i regolamenti specificano che le domande possono essere presentate non soltanto dalle imprese aderenti ai fondi, ma anche, per loro conto, da altri soggetti: enti di formazione accreditati presso il fondo stesso (cfr. Part.5, co.2, regolamento di Fon.Ter), imprese o loro consorzi, articolazioni regionali del fondo stesso, singole parti sociali (cfr. Part.5, co.18, regolamento di Fondo Artigianato Formazione). Negli altri casi sono i bandi stessi a stabilire i soggetti proponenti: v. le tabelle in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 57ss. (compaiono tra l'altro Università, enti di formazione accreditati, enti bilaterali, parti sociali, oltre, ovviamente, le imprese stesse in forma singola o associata).

Il meccanismo dell'avviso appare del tutto adeguato all'impegno delle risorse ministeriali della fase transitoria: non a caso la maggior parte degli avvisi è aperta anche alle imprese che non hanno ancora aderito ai fondi (cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 57ss.). L'utilizzo del bando a scadenza sembra invece meno adatto per erogare finanziamenti sulla base di risorse che pervengono al fondo con continuità (come le contribuzioni 0,30 a regime). Del resto, proprio in prospettiva futura, le imprese mostrano di apprezzare il fondo interprofessionale proprio per la circostanza che esso è potenzialmente in grado di erogare finanziamenti con carattere di continuità e svincolati dal meccanismo dei bandi [v. ISTUD (a cura di), *Valutare una rete di formazione in Lombardia: il caso Fondimpresa P.I.S.T.E. Lombardia Occidentale. Rapporto finale*, Elledue, Milano, 2006, 31].

⁹⁹ V. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 53.

¹⁰⁰ Tabelle di sintesi con le caratteristiche salienti degli avvisi sono consultabili in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 57ss..

¹⁰¹ V. retro questo stesso paragrafo.

territoriale/settoriale¹⁰²; Fon.Ter prevede invece un finanziamento massimo per ciascun piano formativo di importo piuttosto contenuto, favorendo così i piani individuali presentati da piccole imprese; Fon.Coop concede finanziamenti di maggiore entità a piani di carattere innovativo; i fondi dei dirigenti rivolgono particolare attenzione al finanziamento dei piani individuali.

Anche per i fondi interprofessionali, come già notato per gli altri strumenti di sostegno alla formazione continua, si sta delineando una preoccupante difficoltà ad impegnare tutte le risorse disponibili¹⁰³.

Sebbene il funzionamento dei fondi interprofessionali non sia ancora entrato nella fase a regime, la giurisprudenza e la dottrina hanno già avuto modo di occuparsi della legittimità costituzionale¹⁰⁴ e rispettivamente comunitaria della relativa disciplina¹⁰⁵.

La sentenza della Corte costituzionale n.51/2005¹⁰⁶ ha dichiarato incostituzionale l'art.118, co.1, l. n.388/2000 "nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni". Secondo la corte allo Stato è consentito disciplinare la costituzione di fondi operanti sull'intero territorio nazionale nell'ambito della formazione continua, nonché dettare disposizioni in materia di natura giuridica, vigilanza e finanziamento degli stessi: in questo modo infatti lo Stato resta all'interno della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e previdenza sociale [art.117, co.2, lett. l) e o), Cost.]. La corte ha dunque rigettato l'interpretazione estrema della Regione ricorrente, secondo la quale "il sistema della formazione professionale non può avere un livello nazionale di organizzazione e gestione"¹⁰⁷. Tuttavia, alla luce della circostanza che l'attività dei fondi insiste su una materia di competenza residuale esclusiva delle Regioni, alla corte sono apparse assolutamente insufficienti le scarse disposizioni dell'art.118, co.1, l. n.388/2000, che si limitavano a rendere le Regioni destinatarie di mere comunicazioni¹⁰⁸. In ottemperanza alla sentenza della Corte l'art.13, co.13 del decreto legge 14 marzo 2005, convertito in legge 14 maggio 2005, n.80 ha aggiunto il diritto delle Regioni di essere sentite in merito ai piani formativi inerenti il loro territorio¹⁰⁹, e ha aumentato da 2 a 4 il numero dei rappresentanti delle Regioni in seno all'Osservatorio per la formazione continua. Residua qualche dubbio se questo intervento limitato possa soddisfare quanto stabilito nella sentenza n.51/2005.

¹⁰² Con le risorse ministeriali della fase di avvio Fondimpresa ha varato in particolare i PISTE (programmi di preminente interesse settoriale e territoriale). Appositi comitati di pilotaggio bipartiti all'interno delle articolazioni territoriali del fondo hanno svolto un'accurata indagine sui fabbisogni formativi del mondo produttivo e hanno predisposto, con l'assistenza di enti di formazione radicati sul territorio, un catalogo di interventi fra i quali le imprese sono state chiamate a scegliere. Questo approccio particolarmente attivo del fondo ha dato risultati estremamente incoraggianti in alcune zone del Paese, come la Lombardia occidentale, in termini di partecipazione complessiva e delle piccole e medie imprese, nonché di soddisfazione dei partecipanti: v. ISTUD (a cura di), *Valutare una rete di formazione in Lombardia: il caso Fondimpresa P.I.S.T.E. Lombardia Occidentale. Rapporto finale*, cit.. Questo modus operandi di Fondimpresa appare però strettamente tributario della fase di avvio, mentre a regime, quando l'iniziativa dovrà partire dalle imprese e le risorse erogate saranno proporzionali alle contribuzioni versate, si teme un crollo della partecipazione, soprattutto delle realtà produttive di più modeste dimensioni [v. in questo senso l'intervento di Laura Mengoni al Convegno che si è tenuto l'8 marzo 2006 presso la sede dell'Assolombarda di Milano, sul tema "*Valutare un sistema di formazione (che) continua. Un'esperienza di Fondimpresa in Lombardia*".]

¹⁰³ V. MONTANINO-SESTITO, *Introduzione e sintesi*, in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 13, nonché la tabella in MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto 2005 sulla formazione continua*, cit., 39 e 45. Solo 1/5 delle risorse complessivamente affluite ai fondi risulta effettivamente impegnato. L'interpretazione di questi dati deve tuttavia essere improntata a grande cautela per via del recentissimo avvio dell'esperienza dei fondi interprofessionali nel nostro Paese.

¹⁰⁴ V. C. Cost. 13 gennaio 2005, n.51, cit..

¹⁰⁵ V. P. TIRABOSCHI, *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, cit., 90ss..

¹⁰⁶ C. Cost. 13 gennaio 2005, n.51, cit..

¹⁰⁷ V. il par.5 di C. Cost. 13 gennaio 2005, n.51, cit..

¹⁰⁸ Infatti l'art.118, co.1, sesto periodo, nella formulazione antecedente alla novella del 2005, si limitava a prevedere che i piani formativi fossero trasmessi alle Regioni perché ne tenessero conto per la loro programmazione. Secondo la Corte, invece, lo Stato deve "rispettare" in particolare "la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale" (così il par.5.2 di C. Cost. 13 gennaio 2005, n.51, cit.).

¹⁰⁹ V. retro questo stesso paragrafo.

L'art.118, l. n.388/2000 non menziona le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato¹¹⁰. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea costituisce aiuto di Stato qualsiasi trasferimento di risorse statali che non avvenga in modo generale e automatico¹¹¹. Ora, pur essendo l'adesione ai fondi interprofessionali facoltativa, la contribuzione è di fatto obbligatoria, poiché le imprese che non aderiscono debbono comunque versare all'INPS il contributo 0,30: per conseguenza, al momento del finanziamento i fondi trasferiranno risorse statali ai sensi dell'art.87, par.1, TCE¹¹². Se i fondi mutualizzassero effettivamente i contributi e provvedessero ad erogare i finanziamenti secondo criteri indipendenti dai contributi ricevuti, il finanziamento non avverrebbe in modo generale ed automatico e costituirebbe aiuto di Stato. Gli aiuti di Stato sono in linea di principio vietati dall'art.87, par.1, TCE. Tuttavia, il regolamento CE n.68/2001 dispone che gli aiuti di Stato alla formazione conformi ai requisiti in esso stabiliti sono automaticamente compatibili con il mercato comune¹¹³. Altrettanto stabilisce il regolamento CE n.69/2001 per gli aiuti de minimis, ovvero quelli che non superino i 100.000 euro su un periodo di 3 anni¹¹⁴. Sarebbe dunque bastato che il legislatore prevedesse nell'art.118 che i fondi interprofessionali devono rispettare i due regolamenti comunitari nel finanziamento dei piani formativi per avere una disciplina conforme al diritto comunitario¹¹⁵. Il legislatore ha invece preferito stabilire che “nel finanziare i piani formativi di cui al presente comma, i fondi si attengono al criterio della redistribuzione delle risorse versate dalle aziende a ciascuno di essi” [art.118, co.1, ult. periodo, l. n.388/2000, come modificato dall'art.1, co.151, lett. b), l. n.311/2004]. In questo modo si può ritenere che l'erogazione dei finanziamenti avvenga in modo

¹¹⁰ P. TIRABOSCHI, *Contratto di inserimento, Fondi Interprofessionali, disciplina comunitaria degli aiuti di Stato*, cit., 97, conclude per la conformità della disciplina dei fondi interprofessionali con le disposizioni in materia di aiuti di Stato: tuttavia la sua analisi è limitata alla normativa che regola la fase di start-up, e gli argomenti dell'autrice non sono utilizzabili per quella a regime.

¹¹¹ Cfr. proprio per la legittimità comunitaria di uno sgravio fiscale di carattere generale e automatico, collegato all'effettuazione di iniziative formative, Corte di Giustizia della Comunità europea (di seguito: CGCE) 15 giugno 1993, C-225/1991 (caso Matra), *Racc. giur. Corte*, 1993, I, 3203. La discrezionalità di cui gode l'ente erogatore nella scelta dei destinatari è invece indice sicuro della selettività dell'aiuto: v. il punto 23 della sentenza CGCE 26 settembre 1996, C-241/94 (caso FNE), in *Racc. giur. Corte*, 1996, I, 4551. In dottrina v. EVANS, *Socially Acceptable Distorsion of Competition: Community Policy on State Aid*, in *Eur. L. Rev.*, 1991, 47; BACON, *State Aids and General Measures*, in *Year. Eur. L.*, 1997, 291; BAUDENBACHER, *A Brief Guide to European State Aid Law*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1997, 21; CAPUTI JAMBRENGHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario vivente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 1266; SCHÖN, *Taxation and State aid law in the European Union*, in *Common mark. l. rev.*, 1999, 932; M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002, 99.

¹¹² Come conferma d'altro canto il considerando 6 del regolamento CE n.68/2001 sugli aiuti alla formazione: “va ricordato [...] che i contributi dei fondi settoriali” di formazione continua “se sono resi obbligatori dallo Stato, non sono considerati risorse private ma costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato”. Cfr. anche BACON, *State Aids and General Measures*, cit., 280-282; ROBERTI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 1997, 153.

¹¹³ L'aiuto alla formazione è automaticamente ammissibile quando non superi 1 milione di euro per singola impresa e sia cofinanziato dall'impresa beneficiaria con le percentuali stabilite dal regolamento stesso. In particolare, gli aiuti per la formazione specifica non possono superare il 25% delle spese ammissibili per le grandi imprese e il 35% per le piccole e medie; gli aiuti per la formazione generale non possono superare il 50% per le grandi imprese e il 70% per le piccole e medie. Percentuali più elevate sono previste per gli aiuti alla formazione erogati ad imprese stabilite nelle zone depresse della Comunità o operanti nel settore marittimo, nonché per gli aiuti che hanno come obiettivo la formazione di lavoratori svantaggiati. Gli aiuti che non rispondono ai requisiti stabiliti dal regolamento devono essere notificati alla Commissione.

¹¹⁴ Art. 2 del regolamento CE n.69/2001.

¹¹⁵ La versione originaria dell'art.118 poneva limiti all'intervento finanziario del fondo in percentuale dell'entità complessiva delle spese ammissibili per l'attività di formazione. E infatti secondo l'art.118, co.1 (vecchio testo) “i fondi finanziano piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti sociali, nella misura del 100 per cento del progetto nelle aree depresse di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 e nella misura del 50% nelle altre aree”. Questi limiti tenevano conto degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato vigenti nel 2000, e avrebbero potuto essere facilmente ricondotti in linea con le nuove disposizioni introdotte nel 2001 dal regolamento CE n.68. Il legislatore ha invece preferito sostituire integralmente la disposizione con quella di cui all'art.1, co.151, lett. b), l. n.311/2004. V. immediatamente infra nel testo.

generale ed automatico¹¹⁶, ma a prezzo della rinuncia ad attribuire ai fondi una funzione veramente incisiva di politica formativa ed industriale¹¹⁷. E infatti, la normativa ex art.118 appare tanto più conforme alla disciplina in materia di aiuti di Stato quanto più rigorosamente si interpreta il vincolo stabilito dal medesimo articolo al finanziamento dei fondi. Potrebbero invece sorgere problemi di legittimità comunitaria se si interpreta quel vincolo come un indirizzo di massima per l'attività di finanziamento dei fondi, che non osta ad una loro azione improntata ad uno spiccato solidarismo.

4. Nel panorama dei fondi interprofessionali uno degli ultimi ad essere costituito è stato il Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua negli istituti religiosi e nelle imprese di ispirazione religiosa, denominato Fondo enti religiosi (in forma abbreviata Fond.E.R.).

L'AI di costituzione, che approva contestualmente statuto e regolamento del Fondo, è stato siglato il 22 luglio 2005. L'autorizzazione ad operare ai sensi dell'art.118, co.2, l. n.388/2000 è stata rilasciata dal Ministero del lavoro con decreto 1° settembre 2005, n.250. L'AI svolge la funzione di atto costitutivo e definisce in estrema sintesi scopo, attività e organi del fondo. Lo statuto disciplina le modalità di associazione e adesione al fondo, la composizione e le attribuzioni dei suoi organi, il patrimonio, il bilancio e la liquidazione dell'ente, secondo quanto previsto dall'art.16 c.c.. Il regolamento stabilisce invece le disposizioni principali in materia di funzionamento del fondo stesso, con particolare riferimento all'attività di finanziamento della formazione continua.

Il preambolo dell'AI, dopo aver richiamato le strategie comunitaria e nazionale in materia di formazione continua, riprende e ribadisce i due obiettivi strategici cui mira l'istituzione del fondo, già fissati all'inizio dell'art.118, co.1, l. n.388/2000: il miglioramento della competitività delle imprese e l'accrescimento dell'occupabilità dei lavoratori. Immediatamente di seguito il preambolo si sofferma sulle peculiarità del settore economico nel quale il Fond.E.R. viene costituito: le attività di carattere scolastico, nonché socio-sanitario, assistenziale, educativo, gestite da istituti dipendenti dall'autorità ecclesiastica (enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese con o senza scopo di lucro, aziende di ispirazione religiosa). Da un lato, questo settore si caratterizza per una particolare necessità di formazione continua degli occupati (si pensi in particolare alle attività scolastiche e socio-sanitarie); dall'altro lato, pur nella eterogeneità delle attività contemplate, il settore si presenta caratterizzato dall'ispirazione religiosa cattolica. L'orientamento ideologico del datore di lavoro è considerato rilevante dal diritto del lavoro, che in particolare vi riconnette una disciplina meno vincolistica del licenziamento¹¹⁸.

Le parti sociali ritengono che l'ispirazione religiosa cattolica costituisca un tale elemento di peculiarità del settore delle attività gestite da enti dipendenti dall'autorità ecclesiastica da giustificare la costituzione di un fondo paritetico interprofessionale separato da quelli dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato. Infatti, le parti hanno provveduto a istituire il fondo ai sensi dell'art.118, co.1, che consente alle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale di costituire "fondi anche per settori diversi". D'altro canto, l'AI corrisponde pienamente anche al requisito della maggiore rappresentatività degli attori sociali stipulanti. Da un lato, infatti, esso è stato

¹¹⁶ Infatti, ogni domanda rispettosa dei requisiti fissati dai fondi potrà ricevere il finanziamento, dal momento che nessuna impresa potrà ricevere più di quanto versato.

¹¹⁷ V. retro questo stesso paragrafo.

¹¹⁸ Cfr. da ultimo NAPOLI, *Lo statuto dei docenti nelle Università di tendenza*, relazione al Convegno Internazionale di Studi "Le Università di 'tendenza' per l'Europa", tenutosi in Università Cattolica il 3-5 settembre 2004. La relazione si può leggere in www.olir.it/areetematiche/78/documents/Napoli.pdf, nonché in *Ius*, 2005, 509ss.. Più in generale sulle peculiarità della disciplina lavoristica applicabile ai dipendenti delle organizzazioni di tendenza v. per tutti MATTAROLO, *Il rapporto di lavoro subordinato nelle organizzazioni di tendenza: profili generali*, Cedam, Padova, 1983; F. SANTONI, *Le organizzazioni di tendenza e i rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1983; BAVARO, *Ideologia e contratto di lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2003, 193ss..

sottoscritto dall'AGIDAE, che è l'associazione che riunisce tutti i gestori di istituti dipendenti dall'autorità ecclesiastica. Dall'altro lato, l'AI è stato firmato da CGIL, CISL e UIL.

La forma scelta dalle parti sociali per il fondo è quella dell'associazione priva di personalità giuridica ex art.36 c.c. (AI e art.1 dello statuto). L'accordo istitutivo del Fond.E.R. scarta dunque le altre figure giuridiche cui allude l'art.118, co.6, ovvero la fondazione, l'associazione riconosciuta e le altre istituzioni di carattere privato dotate di personalità giuridica. La scelta, che è minoritaria nell'ambito di quelle abbracciate dagli altri fondi, presenta qualche profilo di rischio per via dell'estrema sinteticità che caratterizza la disciplina delle associazioni non riconosciute nel nostro ordinamento e che potrebbe causare incertezze nella regolazione dei rapporti giuridici nascenti dall'attività dei fondi¹¹⁹. Probabilmente l'associazione priva di personalità giuridica è invece apparsa agli attori stipulanti lo strumento giuridico più flessibile e di più semplice utilizzo per la gestione dei fondi.

L'art.1 dello statuto riconosce la qualifica di soci fondatori all'AGIDAE e a CGIL, CISL e UIL, e stabilisce che possono associarsi al fondo le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Secondo lo schema stabilito dall'art.118, l. n.388/2000 (e rispettato da tutti i fondi), soltanto le organizzazioni sindacali possono associarsi al fondo, mentre i datori di lavoro che versano il contributo 0,30 acquistano la qualifica di aderenti (art.4 dello statuto). In questo modo l'attività del fondo è governata integralmente dalle organizzazioni sindacali che l'hanno istituito, mentre gli aderenti non avranno alcuna voce in capitolo in merito alla sua gestione¹²⁰. L'AI e l'art.4 dello statuto indicano come aderenti gli enti ed istituti religiosi e le imprese di ispirazione religiosa, nonché tutte le imprese che optano per il versamento al fondo del contributo 0,30. In questo modo si lascia aperta la possibilità che anche datori di lavoro di settori diversi da quello che costituisce il bacino associativo dell'AGIDAE aderiscano al Fond.E.R.. Si raccoglie dunque l'ispirazione dell'art.118, che cerca di mantenere una certa dose di concorrenzialità tra i fondi.

Il fondo si articola in due comparti: scuola e socio-sanitario-assistenziale-educativo. Non è prevista alcuna articolazione territoriale secondo quanto prefigurato dall'art.118, co.1, l. n.388/2000: nell'ambito degli istituti ed enti di ispirazione religiosa è apparso più importante suddividere le operazioni del fondo secondo le linee dell'attività svolta dai datori di lavoro aderenti piuttosto che in relazione alle peculiarità territoriali¹²¹. Le risorse finanziarie vengono contabilizzate con evidenza separata in riferimento a ciascun comparto e vengono utilizzate per il 90% per il finanziamento di piani formativi presentati dagli enti del comparto: soltanto il 10% dei mezzi che complessivamente affluiscono al Fond.E.R. vengono destinati al funzionamento del fondo e al finanziamento di attività di tipo trasversale (art.1 del regolamento). A ciascun comparto è preposto un apposito comitato di comparto, composto di 6 membri, 3 designati dall'AGIDAE e 3 da CGIL, CISL e UIL: i componenti dei comitati di comparto devono essere dotati di specifiche competenze in materia di formazione.

L'AI e lo statuto stabiliscono gli organi del fondo: assemblea, consiglio di amministrazione, presidente, vice presidente, collegio dei sindaci. Tutti gli organi sono paritetici, ad eccezione del collegio dei sindaci¹²²; il presidente è espressione dell'AGIDAE, mentre il vice dei sindacati. La

¹¹⁹ Cfr. retro la nota 52.

¹²⁰ Ben diversa la situazione nei fondi di previdenza complementare, in particolare in quelli costituiti in forma associativa, dove i lavoratori acquisiscono la veste di soci e possono (anche se tramite meccanismi elettivi e non direttamente) partecipare in modo attivo alla vita dell'ente: cfr. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica*, cit., 359ss.. Nei fondi paritetici interprofessionali gli aderenti potranno influenzare l'attività dell'ente soltanto facendo pressioni sulle proprie organizzazioni sindacali, oppure uscendo dal fondo.

¹²¹ L'art.2, co.5 dello statuto prevede peraltro che il fondo possa articolare la propria attività anche su base territoriale, secondo le specificità dei singoli comparti. Il regolamento demanda la definizione delle modalità alle "norme stabilite dagli organi statuari" (art.4, co.6).

¹²² L'assemblea è composta di 12 membri: 6 sono designati dall'AGIDAE e 2 ciascuno da CGIL, CISL e UIL (art.7 dello statuto). Il Consiglio di amministrazione è costituito di 6 membri, 3 dei quali designati dall'AGIDAE e 3 da CGIL, CISL e UIL (art.8 dello statuto). Il collegio sindacale è composto di 3 membri effettivi, uno nominato dal

gestione concertata del fondo è garantita e rafforzata dal quorum richiesto per le votazioni in seno all'assemblea e al consiglio di amministrazione: per la validità delle decisioni è necessario il voto favorevole dei 9/10 dei presenti, ed in ogni caso deve partecipare alla riunione almeno la maggioranza assoluta dei componenti di ciascun organo¹²³.

L'assemblea è l'organo che assume le decisioni strategiche del fondo: nomina i membri degli altri organi; approva le modifiche allo statuto e al regolamento, nonché la costituzione all'interno del fondo di nuovi comparti¹²⁴; approva i bilanci preventivi e consuntivi; definisce le linee-guida dell'attività di promozione e finanziamento del fondo, ovvero gli indirizzi della politica di sostegno alla formazione continua attuata dal fondo. Il consiglio di amministrazione è l'organo di gestione corrente di Fond.E.R.: cura l'attuazione degli indirizzi dell'assemblea e la regolazione del rapporto di lavoro con il personale dipendente del fondo, compresa la nomina del responsabile dell'area formativa e del responsabile amministrativo; definisce le procedure e i requisiti per la presentazione delle richieste di finanziamento dei piani formativi, nonché i criteri per la valutazione degli stessi; delibera il finanziamento dei piani formativi; stabilisce le procedure di monitoraggio dell'utilizzo delle risorse da parte dei destinatari dei finanziamenti; garantisce il collegamento con la funzione di indirizzo esercitata dal Ministero del lavoro (art.8 dello statuto).

Il presidente ha la rappresentanza legale del fondo e presiede alla sua ordinaria attività; ha la firma congiunta con il suo vice per l'espletamento di tutte le operazioni bancarie di Fond.E.R.. In materia di collegio sindacale l'art.11 dello statuto richiama espressamente la disciplina del codice civile sulle società per azioni, e precisa che i sindaci esaminano i bilanci consuntivi e verificano la corretta gestione della documentazione contabile¹²⁵. La previsione del collegio sindacale risulta indispensabile per garantire il corretto funzionamento del fondo, in particolare alla luce della circostanza che le risorse gestite sono sostanzialmente pubbliche¹²⁶. Lo statuto menziona espressamente anche il responsabile dell'area formativa, figura di specifica professionalità che ha il compito di eseguire le deliberazioni degli organi sociali e di coordinare l'attività dei comparti sia in fase di progettazione che di rendicontazione finale (art.13 dello statuto). Le parti sociali si sono preoccupate di ancorare nello statuto la presenza di esperti della formazione (comitati di comparto, responsabile dell'area formativa): infatti, l'autorizzazione del Ministero del lavoro è subordinata tra l'altro alla verifica della "professionalità dei gestori" (art.118, co.2, l. n.388/2000).

L'attività del fondo è lumeggiata nell'art.2 dello statuto e precisata nell'art.3 del regolamento. La prima disposizione attribuisce a Fond.E.R. il compito di promuovere e finanziare i piani formativi aziendali, territoriali, settoriali e individuali, attuati negli enti che aderiscono al fondo e concordati tra le parti sociali. L'art.3 del regolamento elenca alcune iniziative cui il fondo dedicherà particolare sostegno: qualificazione e riqualificazione per figure professionali di specifico interesse dei comparti, nonché per lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro; azioni individuali di formazione continua dei lavoratori dipendenti; monitoraggio dei bisogni formativi e delle attività realizzate; azioni di sistema a sostegno delle politiche di formazione continua; azioni di formazione che realizzano azioni positive a sostegno delle pari opportunità; interventi formativi sulla sicurezza del lavoro. Il regolamento sottolinea la centralità dei comitati di comparto per quanto riguarda la concretizzazione delle linee-guida approvate dall'assemblea. Essi infatti propongono le iniziative formative da promuovere

Ministero del lavoro, uno dall'AGIDAE e uno dai sindacati; AGIDAE e sindacati designano anche i due membri supplenti, uno ciascuno (art.11 dello statuto).

¹²³ Per l'assemblea in prima convocazione è richiesta la partecipazione dei 2/3 dei componenti (art.7, co.9).

¹²⁴ In questi due casi le proposte devono pervenire dal consiglio di amministrazione, e su di esse è necessario acquisire il parere di AGIDAE, CGIL, CISL e UIL (art.7, co.5, statuto).

¹²⁵ In particolare, ai sensi dell'art.2403 c.c., il collegio sindacale ha compiti generali di vigilanza sul rispetto della legge, dello statuto e dei principi di corretta amministrazione. Poiché lo statuto lo menziona espressamente, il collegio sindacale eserciterà anche il controllo contabile ex art.2409-bis, co.3, c.c..

¹²⁶ Il Ministero pone una particolare enfasi sui sistemi di controllo che ogni fondo deve adottare al proprio interno, per verificare che le risorse erogate per il finanziamento dei piani formativi siano correttamente spese, nonché sul monitoraggio complessivo dell'attività dei fondi, affidato invece al Ministero del lavoro che si avvale nella sua opera dell'Osservatorio per la formazione continua: cfr. l'art.118, co.2, l. n.388/2000, e la circolare ministeriale n.36/2003.

nell'ambito delle risorse assegnate a ciascun comparto¹²⁷ e le indicazioni tecniche da fornire a tutti i soggetti aderenti al fondo per la presentazione e gestione dei piani formativi: su entrambe le proposte si pronuncia l'assemblea (art.8 dello statuto).

La procedura di finanziamento è disciplinata dall'art.5 del regolamento. Fond.E.R. fornisce a tutti i soggetti aderenti le informazioni necessarie sulle procedure da seguire per l'inoltro delle richieste, nonché sui requisiti contenutistici per l'ammissione al finanziamento delle azioni formative e trasversali. Il progetto viene esaminato dal comitato di comparto, anche alla luce delle linee guida dell'Osservatorio per la formazione continua e del Ministero del lavoro, e quindi trasmesso al responsabile dell'area formativa. Quest'ultimo, sulla base della proposta del comitato di comparto, lo inoltra o meno al consiglio di amministrazione per l'approvazione del finanziamento. E' prevista una procedura di riesame per i piani formativi non approvati (art.5, co.6 del regolamento), nonché un meccanismo di controlli sull'effettivo svolgimento della formazione oggetto del sostegno finanziario (art.6 del regolamento).

Lo statuto e il regolamento di Fond.E.R. sembrano prefigurare un'attività del fondo che non si limiterà al sostegno finanziario e magari all'assistenza tecnica con riguardo a progetti formativi definiti in maniera sostanzialmente libera dagli enti aderenti al fondo in accordo con il sindacato. Il binomio "promozione e finanziamento" (art.2, co.1 dello statuto; art.3 del regolamento), inserito all'interno di apposite "linee strategiche di programmazione formativa" (art.3 del regolamento), predisposte dai comparti e approvate dall'assemblea (art.7, co.5, e 8, co.5 dello statuto), sembrano indicare l'attuazione di una vera e propria politica industriale sub specie di orientamento dell'attività formativa degli enti aderenti. Questa impressione è rinforzata dalla precisazione che il fondo individuerà "politiche di qualità nella formazione professionale continua" e premierà "esperienze di eccellenza" (art.3 del regolamento). Il regolamento del fondo prende buona nota anche della decisione della Corte costituzionale n.51/2005, e stabilisce che lo svolgimento della propria attività di promozione e sostegno della formazione continua sarà attuata "in coerenza con la programmazione regionale".

Con tutta probabilità si tratterà dunque di un fondo la cui azione non si limiterà alla mera gestione, benché professionale, di "conti di formazione" aperti presso di esso dagli enti aderenti: non a caso né nello statuto né nel regolamento si fa menzione del "criterio della redistribuzione delle risorse versate dalle aziende" di cui all'art.118, co.1, ult. periodo, l. n.388/2000. Da un lato, questa impostazione di Fond.E.R. potrebbe giovare agli enti aderenti più piccoli, che trarrebbero beneficio dallo spiccato carattere di mutualità del fondo. Dall'altro lato, tuttavia, si pongono complessi problemi di coerenza con l'art.118, co.1, ult. periodo, l. n.388/2000, che sembra davvero norma di carattere imperativo. Inoltre, una gestione delle risorse del fondo spiccatamente orientata ad un'attiva e autonoma politica formativa potrebbe porsi in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato¹²⁸, evenienza di cui peraltro non si tiene conto nei documenti istitutivi del fondo.

La contrattazione collettiva nazionale dei due settori coperti dall'attività del fondo (settore scolastico¹²⁹ e settore socio-sanitario-assistenziale-educativo¹³⁰) non poteva tener conto della costituzione di Fond.E.R., ma appare comunque abbastanza adeguata al supporto della formazione continua.

In entrambi i contratti è già stata prevista la costituzione di un ente bilaterale nazionale, con articolazioni regionali, tra i cui compiti principali vi è la promozione e la progettazione di iniziative in materia di formazione continua: sono evidenti le sinergie che potranno essere sviluppate con i rispettivi comitati di comparto di Fond.E.R..

¹²⁷ Sulla base dei contributi versati dagli enti aderenti appartenenti a ciascun comparto, detratta una quota non inferiore al 10% destinata alle spese di funzionamento del fondo e al finanziamento delle attività trasversali (artt.4 e 5 del regolamento).

¹²⁸ V. retro il paragrafo precedente, in fine.

¹²⁹ Cfr. il CCNL 17 ottobre 2002 sottoscritto da AGIDAE e CGIL-Scuola, CISL-Scuola, UIL-Scuola, SNALS-Confasal e SINASCA.

¹³⁰ Cfr. il CCNL 8 luglio 2003 sottoscritto da AGIDAE e FP-CGIL, FISASCAT-CISL e UILTuCS-UIL.

Sotto il profilo della disciplina dei congedi vi sono notevoli differenze dovute alle spiccate diversità dei profili professionali prevalenti nei due settori. Il contratto del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo contempla l'istituto dei permessi retribuiti cd. "150 ore"¹³¹, ma lo finalizza esclusivamente al conseguimento di titoli di studio di istruzione primaria e secondaria di primo grado¹³². L'art.65 del CCNL, peraltro, disciplina i congedi ex art.6, l. n.53/2000, prevedendo permessi individuali retribuiti fino ad un massimo di 70 ore annue relativi a "corsi di qualificazione, riqualificazione o aggiornamento [...] necessari ad una sempre migliore qualificazione delle prestazioni"¹³³. Il CCNL del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo non disciplina il congedo di formazione annuale di cui all'art.5, l. n.53/2000: quest'ultimo, tuttavia, non abbisogna delle previsioni collettive per essere immediatamente utilizzabile.

Il CCNL del settore scolastico disciplina i permessi "150 ore" limitandone l'uso "al conseguimento dei titoli di studio della scuola dell'obbligo". L'ultimo comma dell'art.65 opera un generico rimando alla l. n.53/2000, peraltro non sufficiente per attivare i congedi formativi ex art.6, l. n.53/2000. Appare avanzata la disciplina dell'aspettativa non retribuita (art.64): essa può essere richiesta dopo 1 anno di servizio, può durare fino ad un anno e può essere fruita di nuovo dopo due anni dalla cessazione della prima. Tuttavia, l'istituto scolastico non ha alcun obbligo di concedere questa aspettativa, poiché il CCNL la configura come una mera facoltà del datore di lavoro. Questa disciplina dei congedi formativi meno avanzata nel CCNL del settore scuola è probabilmente dovuta alle peculiarità dell'attività professionale del personale docente. Questa tipologia di lavoratori molto spesso aggiorna la propria professionalità in modo autonomo, o comunque attraverso percorsi personalizzati. Ad ogni modo, poiché l'orario di lavoro dei docenti è predeterminato soltanto in parte, mentre per il resto essi sono sostanzialmente liberi di autogestirsi¹³⁴, non appare di grande importanza la predisposizione di appositi congedi per consentire la frequenza di attività di formazione continua.

¹³¹ Il sistema dei permessi cd. "150 ore" (ormai cresciute in numerosi contratti fino a 250), introdotto dalla contrattazione collettiva sin dalla tornata contrattuale dei metalmeccanici del 1972 e poi rapidamente generalizzato alle altre categorie, attribuisce ai lavoratori il diritto a fruire di permessi retribuiti per motivi di formazione. Ogni lavoratore dispone di 150 (o più) ore di permessi retribuiti per ogni triennio, utilizzabili tuttavia integralmente anche in un solo anno. Alla fruizione di questi permessi sono previsti due ordini di limiti: un monte ore complessivo che dipende dal numero di lavoratori occupati nell'azienda o nell'unità produttiva; percentuali massime di lavoratori che possono assentarsi contemporaneamente. V. da ultimo a mo' di esempio l'art.29 del CCNL 7 maggio 2003 per l'industria metalmeccanica privata. Quanto alla tipologia di formazione cui le "150 ore" sono finalizzate, i contratti collettivi offrivano inizialmente la possibilità di fruire soltanto di permessi per fini di istruzione; successivamente, la destinazione del monte ore è stata spesso allargata anche alla formazione professionale, e tuttavia aggiungendo il limite significativo che tale formazione sia coerente con l'attività lavorativa svolta dal lavoratore all'interno dell'impresa.

Sugli esordi di questa esperienza v. VARESI, *Il diritto allo studio nella contrattazione collettiva e nella legislazione*, in *Prosp. sind.*, 1975, 17, 167ss.. Sugli sviluppi attuali v. NICCOLAI, *Sub art.10 Stat. lav.*, in PERA-GRANDI (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, cit., 692-693. Sulla disciplina collettiva dei permessi retribuiti "150 ore" v. CINELLI, *I permessi nelle vicende del rapporto di lavoro*, Angeli, Milano, 1984, 40ss.; GORRETTA, *Sub artt.5-8 l. n.53/2000. I congedi per la formazione*, cit., 97-99; PAPARELLA, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nella trattazione della formazione continua*, cit., 65-66.

¹³² Cfr. l'art.64 del CCNL 8 luglio 2003.

¹³³ L'art.65 specifica anche che non potrà assentarsi contemporaneamente più del 10% del totale dell'organico dell'istituto, e demanda alla negoziazione collettiva di livello di istituto la definizione delle priorità per l'accesso ai permessi (i criteri dovranno peraltro tener conto dell'anzianità anagrafica e successivamente di quella di servizio).

¹³⁴ V. CORTI, *Sub art.2. Campo di applicazione*, in NAPOLI (a cura di), *L'orario di lavoro tra ordinamento interno e disciplina comunitaria. Commentario del d.lgs. 8 aprile 2003, n.66, Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, 1278.