



# Un nuovo “tassello” verso la riforma degli ammortizzatori sociali?

*È auspicabile che il Governo coinvolga le **parti sociali** nell'iter di ideazione e costruzione del rinnovato meccanismo di **protezione sociale**, visto il ruolo che queste potrebbero ricoprire nella **formazione** e nella **qualificazione professionale**.*

di Cesare Damiano

**T**ra le misure emergenziali emanate per fronteggiare le ricadute economiche e sociali della pandemia, si iscrive l'istituzione del Fondo Nuove Competenze ad opera del decreto Rilancio (decreto legge n. 34/2020), convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020.

Uno strumento che pare destinato a rimanere nel sistema di protezione sociale post-emergenziale. Di certo, visto anche l'incremento delle risorse disposto col decreto Agosto (decreto legge n. 104/2020), si può dire che il Governo abbia puntato sul nuovo Fondo con lo scopo di perseguire una duplice finalità: migliorare il bagaglio di competenze dei lavoratori da spendere nell'impresa e, più in generale, nel mercato del lavoro, nonché sgravare temporaneamente i datori di lavoro dal costo retributivo e contributivo della forza lavoro nei momenti

di difficoltà o ristrutturazione. Come già statuito dalla decretazione emergenziale e meglio chiarito dal decreto interministeriale di attuazione dello scorso 9 ottobre 2020, il Fondo permetterà di convertire, in via temporanea, parte dell'orario di lavoro dei dipendenti in attività di formazione finanziate dalle casse pubbliche.

## La contrattazione collettiva

La rimodulazione dell'orario di lavoro per «mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa» (art. 1, D.I. 9 ottobre 2020) deve essere regolata mediante la stipulazione di accordi collettivi sottoscritti a livello aziendale o territoriale entro il 31 dicembre 2020, per un massimo di 250 ore di formazione da concludersi entro 90 giorni dall'approvazione della domanda, ele-

vati a 120 giorni in caso di formazione per mezzo dei **Fondi Paritetici**. L'accordo collettivo, inoltre, è chiamato a individuare il contenuto della formazione, nel (non facile) contemperamento tra le esigenze dell'impresa e quelle del lavoratore: devono infatti essere identificati i fabbisogni del datore di lavoro – in ragione delle trasformazioni organizzative, produttive e tecnologiche della propria realtà aziendale – ma anche le competenze che, se sviluppate, possono incentivare l'occupabilità del lavoratore nei processi di mobilità e ricollocazione (art. 3, D.I. 9 ottobre 2020).

## La qualità della formazione

Vero è che i datori di lavoro devono presentare l'istanza di contributo (vale a dire la richiesta di finanziamento) che contenga un dettagliato progetto per lo sviluppo di competenze, ma alla lettura del dato normativo persiste uno dei principali vulnus del sistema di formazione non formale o informale, cioè il controllo successivo ed effettivo della qualità dei percorsi di formazione erogati, dai contenuti alle tecniche di insegnamento, fino alle competenze dei formatori. E, infatti, l'Anpal, l'ente incaricato di valutare le istanze delle imprese, è gravata del mero compito di controllare ex post la corrispondenza tra il contributo pubblico – erogato dall'Inps – e «la quantificazione effettiva del costo del personale» che beneficia dell'apprendimento (art. 7, D.I. 9 ottobre 2020). Insomma, l'Agenzia dovrà verificare 'se tornano i conti', ma nulla si dispone circa l'opportunità di controllo di merito sui percorsi formativi. Invero, la qualità dei percorsi formativi rischia di essere inficiata anche dal termine ultimo del 31 dicembre 2020 posto alla stipulazione degli accordi, deadline disposta addirittura anche per l'avvio delle attività di formazione. Una scadenza molto ravvicinata che, da una parte, può scoraggiare i datori di lavoro meno avvezzi alla progettazione di percorsi formativi, dall'altra rischia di incentivare la definizione di piani formativi 'frettolosi', poco ragionati, quando non unicamente indirizzati all'ottenimento dell'immediato beneficio del risparmio sul costo del lavoro.

**L'auspicio è che, anzitutto, il termine possa essere oggetto di proroga. In linea più generale, poi, si auspica che, più avanti, quando la pandemia avrà meno mordente, vi sia tempo per congegnare un meccanismo di controllo a posteriori che 'innalzi l'asticella della qualità' della formazione.** In attesa di un intervento integrativo del legislatore, ovvero di un più immediato contributo chiarificatore delle amministrazioni competenti, è evidente che il successo dei percorsi di formazione dipenderà in gran parte dall'im-

pegno delle parti sociali, sia perché alla contrattazione collettiva è rimessa l'intesa sui contenuti formativi, sia perché il decreto attuativo ha riconosciuto il ruolo dei Fondi Paritetici, che possono finanziare percorsi formativi nell'ambito del nuovo strumento.

## Il ruolo delle Regioni

Ma si pensi anche al ruolo delle Regioni: l'Anpal, infatti, nel valutare l'istanza, deve sentire la Regione interessata dal progetto «che si esprimerà anche tenuto conto della propria programmazione regionale dei progetti in materia di formazione continua» (art. 4, D.I. 9 ottobre 2020). E ancora, l'istanza di contributo può essere co-finanziata dai Programmi Operativi Regionali di Fondo Sociale Europeo e le competenze da sviluppare, individuate dai contratti collettivi, debbono essere «coerenti con il sistema regionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze regionali» (art. 3, D.I. 9 ottobre 2020). Il coinvolgimento delle Regioni potrebbe essere l'occasione per sollecitare il rafforzamento delle politiche territoriali di formazione continua, magari attraverso la strutturazione e l'aggiornamento dei repertori regionali delle competenze e dei meccanismi di certificazione. Ad ogni modo, la disomogeneità tra i sistemi di formazione e di certificazione delle competenze istituiti nelle Regioni necessita di essere risolta a livello nazionale, affinché le competenze acquisite nei contesti formativi non formali siano effettivamente spendibili in ambito nazionale. Lo stesso decreto attuativo prevede all'art. 5 che i progetti di formazione debbano essere coerenti «con gli standard professionali e di qualificazione definiti nell'ambito del repertorio nazionale» ex art. 8, d. lgs. n. 13/2013.

## Il sistema di certificazione delle competenze

**Tuttavia, il nostro Paese è colpevole di ancora troppi ritardi: soprattutto, il sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze non è ancora operativo.** A fatica, sono stati mossi i primi passi per la sua attuazione, come l'istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni (Decreto ministeriale M. 8 gennaio 2018) e la creazione dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni dell'Inapp, cioè il repertorio nazionale digitale dei titoli e delle qualificazioni professionali. A mancare sono i servizi territoriali operativi, la cui istituzione è stata subordinata alla definizione delle Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale

di certificazione delle competenze. Dopo molti anni di attesa, su sollecitazione del Ministro del Lavoro Catalfo, il Comitato tecnico nazionale – istituito ai sensi del medesimo d. lgs. n. 13/2013 – ha finalmente approvato le Linee Guida il 21 gennaio 2020. Per di più, riguardo al raccordo col sistema di certificazione, il Ministro ha recentemente dichiarato che è in definizione, nell'ambito del Recovery Plan, il fascicolo elettronico unico del lavoratore, all'interno del quale saranno identificate le competenze certificate.

### La riforma degli ammortizzatori sociali

Invero, il progetto sembra di portata ben più ampia. Tra i progetti del Recovery Plan, dovrebbe essere presentato un Piano nazionale per le nuove competenze dedicato in ampia parte alla riforma degli ammortizzatori sociali. Il tavolo tecnico è attualmente al lavoro per la creazione di un ammortizzatore sociale unico che contempli un raccordo diretto con le politiche attive del lavoro. In altre parole, le misure di sostegno al reddito in costanza di lavoro dovranno essere accompagnate da percorsi di formazione dei lavoratori che incentivino rapide transizioni occupazionali. Tra l'altro, dalle dichiarazioni del Ministro parrebbe che i meccanismi di protezione sociale "attiva" non saranno previsti solo per le imprese in difficoltà, ma anche per quelle impegnate in percorsi di riconversione produttiva e tecnologica.

**Ci si può così aspettare che al Fondo Nuove Competenze, ad oggi privo di un raccordo con gli ammortizzatori sociali, sarà riservato un ruolo specifico nel rinnovato sistema di welfare.** È dunque auspicabile che il Governo coinvolga attivamente le parti sociali nell'iter di ideazione e costruzione del rinnovato meccanismo di protezione sociale. Ciò, soprattutto in ragione del ruolo che queste potrebbero ricoprire nell'ambito

della formazione permanente e della qualificazione professionale: la contrattazione collettiva potrebbe meglio definire i percorsi formativi più congeniali all'ambito produttivo e lavorativo, così come potrebbe ricercare un effettivo collegamento tra le declaratorie professionali e gli inquadramenti contrattuali e il sistema di certificazione delle competenze. Ad ogni modo, la scelta di presentare la riforma in cantiere nell'ambito del Recovery Plan non pare azzardata. Anzi, quantomeno l'idea di fondo dovrebbe trovare apprezzamento presso la Commissione europea. Le istituzioni UE, infatti, da tempo hanno orientato gli Stati membri a incentivare le politiche attive del lavoro nel più ampio disegno di flexicurity, maggiormente incentrato sul "diritto nel mercato del lavoro". D'altronde, i recenti orientamenti del Consiglio UE hanno raccomandato agli Stati membri di investire nei loro sistemi di istruzione e formazione e di apprendimento digitale, collaborando con le parti sociali e gli erogatori della formazione «per affrontare le debolezze strutturali dei sistemi di istruzione e formazione e migliorarne la qualità e pertinenza per il mercato del lavoro, anche per preparare le transizioni ambientale e digitale». Vale tuttavia la pena evidenziare che le crescenti tutele del lavoratore nel mercato del lavoro non possono giustificare l'abbassamento delle tutele nel contratto di lavoro, a fronte della crescente flessibilità contrattuale spesso lontana dalle 'tutele forti' del lavoro subordinato. È opportuno, come sempre, trovare l'equilibrio tra le tradizionali tutele lavoristiche, le più progressive tutele "attive" del lavoro e, appunto, i meccanismi di protezione sociale; un equilibrio che miri a: innalzare la qualità del lavoro, anche in funzione delle esigenze produttive; sostenere i lavoratori nei (sempre più frequenti) momenti di mobilità e transizione occupazionale; creare un meccanismo di protezione sociale razionalizzato, semplificato e sostenibile, rispetto all'attuale 'giungla' di ammortizzatori sociali. F

### Chi è Cesare Damiano

Nato a Cuneo nel 1948, è stato Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale nel secondo Governo Prodi ed è ricordato per essere l'artefice del Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro. Dal 2006 al 2018 è Deputato della Repubblica eletto nelle liste del PD e dal 2013 al 2018 è Presidente della Commissione Lavoro della Camera. **Cesare Damiano** svolge oggi attività di ricerca, formazione e consulenza in materia di sicurezza, diritto del lavoro, politiche dell'occupazione, relazioni industriali, contrattazione collettiva, welfare e previdenza, ed è Presidente dell'Associazione Lavoro&Welfare e del Centro Studi Mercato del Lavoro e Contrattazione.

