

Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua: bilancio e prospettive a venticinque anni dalla loro istituzione.

Il contributo di For.Te. in collaborazione con ADAPT

Sono passati esattamente venticinque anni da quel 23 dicembre 2000, data di approvazione della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388/2000). Con l'articolo 118, quella legge prevedeva l'istituzione dei «fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua», attraverso «accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

In questo arco di tempo il sistema dei fondi è cresciuto e si è consolidato. Oggi i 19 fondi attivi rappresentano il principale canale di finanziamento della formazione continua in Italia, arrivando a gestire circa 800 milioni di euro nel solo 2023.

A tale processo di crescita si sono però anche affiancate altre dinamiche. Due, in particolare. Da un lato, la **progressiva riconduzione del sistema dei fondi nell'ambito di azione dell'attore pubblico**, fino alla loro inclusione nella Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro con il Jobs Act.

Dall'altro, **l'indebolimento del legame tra molti fondi e i sistemi di relazioni industriali da cui essi hanno origine** e che dovrebbero costituire, come chiaramente emerge dai protocolli sottoscritti negli anni Novanta da Governo e parti sociali, il loro orizzonte privilegiato di azione e di integrazione strutturale

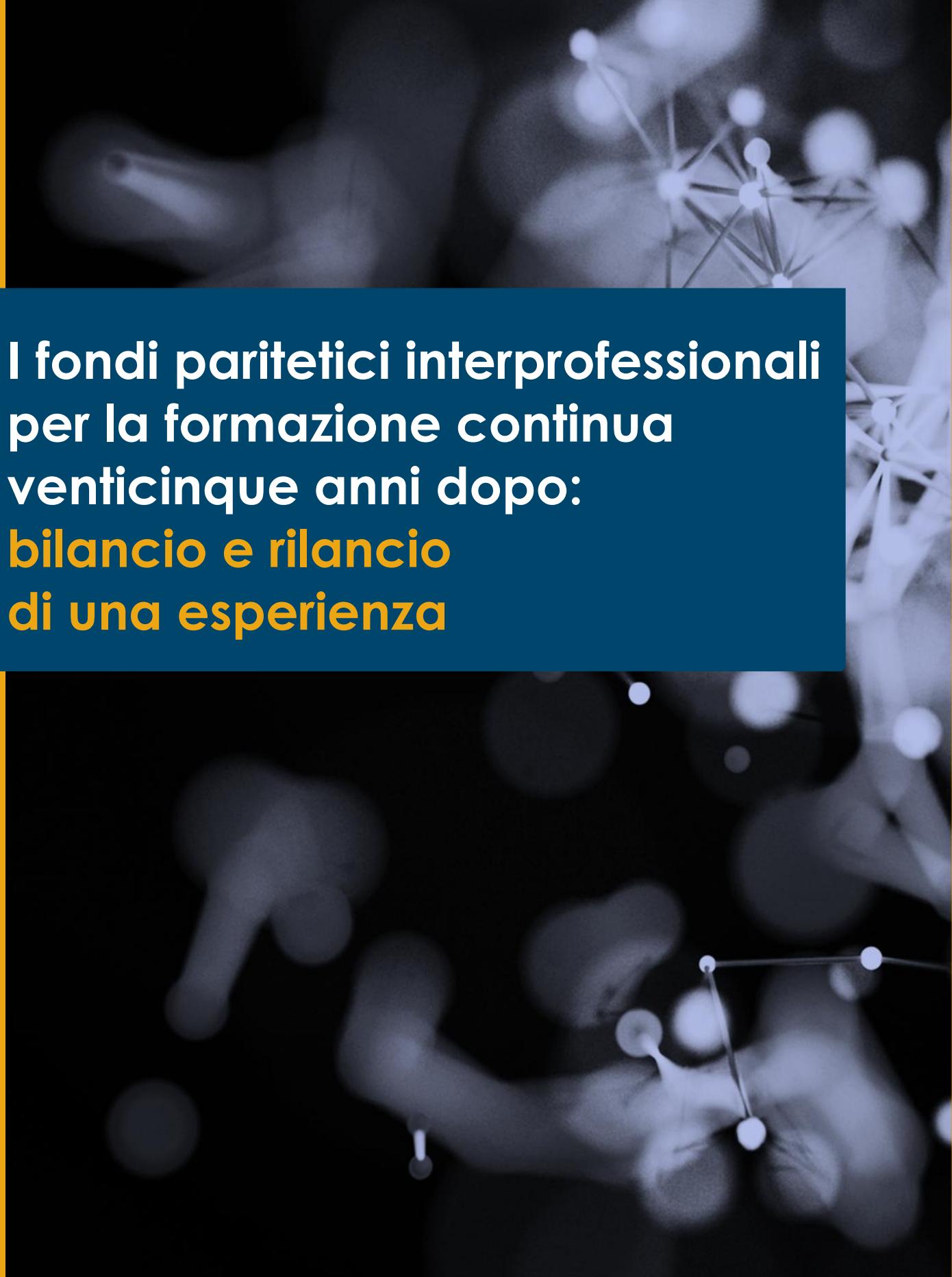
Venticinque anni rappresentano un orizzonte temporale adeguato per tracciare un primo bilancio di questa esperienza, anche in vista di un suo possibile rilancio. Con questo obiettivo, ADAPT e For.Te. hanno realizzato una ricerca che non intende ricostruire in modo esaustivo la storia recente dei fondi o celebrare acriticamente questo anniversario, ma piuttosto mettere in luce le principali traiettorie evolutive dei fondi e il ruolo da essi svolto nelle trasformazioni che hanno interessato e interessano i mercati del lavoro.

Un'attenzione specifica è stata dedicata al terziario di mercato e al settore dei trasporti. Si tratta di ambiti privilegiati per analizzare i rischi di una competizione tra fondi slegata da una prospettiva di relazioni industriali e orientata più alla (facile) accessibilità delle risorse che alla promozione di una formazione di qualità.



La ricerca – di cui trovate in allegato il sommario e l'introduzione – sarà presentata in un evento dedicato nei primi mesi del 2026, del quale vi daremo tempestiva comunicazione.

L'occasione consentirà non solo di discutere i principali risultati emersi, ma anche di confrontarsi sulle prospettive di sviluppo di un sistema che, pur in una dinamica di crescita costante, presenta ancora ampi margini di rafforzamento, anche alla luce delle nuove linee guida sui fondi interprofessionali attualmente in elaborazione presso il Ministero del Lavoro.



I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua venticinque anni dopo: **bilancio e rilancio** di una esperienza

SOMMARIO

Presentazione della ricerca **4**

Parte I. Bilancio e rilancio di una esperienza **6**

1. Ritorno al futuro 7
2. Fondi interprofessionali e rappresentanza: una questione irrisolta 10
3. Gli accordi istitutivi dei fondi: una lettura di relazioni industriali 13
4. Una prospettiva di sistema 16
5. Numeri da interpretare 19

Parte II. I numeri dei fondi interprofessionali: cosa ci dicono?..... 21

1. Dinamiche finanziarie e alimentazione del sistema della formazione continua: criticità evidenti 22
2. L'articolazione dei fondi e la loro effettiva penetrazione nel mercato del lavoro 26
3. Dentro al sistema: comprendere le dinamiche della domanda e della offerta di formazione da parte dei fondi 34

Parte III. L'impatto dei vincoli giuridico-istituzionali..... 41

1. I fondi interprofessionali tra contrattazione, legge e prassi 42
2. I fondi interprofessionali come creazione delle relazioni industriali 44
3. Il ruolo della legge nello sviluppo dei fondi 47
4. Evoluzione (approvazione) dei fondi 50
5. Il ruolo della prassi verso l'inclinazione pubblicistica dei fondi 53
6. Verifica dei percorsi di formazione e dell'apprendimento 56

Parte IV. Operatività dei fondi e sistemi di relazioni industriali di riferimento: una nuova forma di dumping? **59**

1. Una classificazione dei fondi interprofessionali sulla base della rilevanza dei sistemi contrattuali e sindacali di riferimento 60
2. Ambito di azione dei fondi interprofessionali rispetto ai relativi sistemi di relazioni industriali 65
3. Dalla rappresentanza di interessi costituzionalmente tutelata al mercato della rappresentanza e della formazione? 70

Parte V. Il caso del terziario di mercato.....	72
1. Mercato del lavoro e contrattazione nel terziario di mercato.....	73
2. I Fondi interprofessionali del terziario di mercato.....	76
Parte VI. Il caso del fondo For.Te	81
1. Alcuni dati.....	82
2. Il ruolo delle parti sociali.....	90
3. I canali per il finanziamento della formazione	92
4. La progettazione formativa e i sistemi di messa in trasparenza delle competenze	94
5. Il sistema di rating degli enti formativi e le nuove metodologie didattiche	96
6. Semplificazione e digitalizzazione	98
Parte VII. Interviste	101
Intervista a Marco Barbieri.....	102
Intervista a Andrea Cappa	107
Intervista a Maria Grazia Gabrielli	111
Intervista a Mattia Pirulli	116
Intervista a Ivana Veronese.....	120
Intervista a Paolo Carcassi	124
Intervista a Guido Lazzarelli	129
Intervista a Fabio Marrocco	133
Intervista a Rosetta Raso.....	136
Intervista a Jorge Torre.....	136
Intervista a Valter Lindo	142
Intervista a Antonio Ranieri.....	149
Intervista a Massimo Temussi	157
Intervista a Natale Forlani.....	161
Intervista a Walter Rizzetto.....	166
Parte VIII. Bilancio e prospettive evolutive	170
Parte IX. Allegati e documentazione	178
1. Il quadro normativo	179
2. Il quadro statistico	181
3. Schede anagrafica fondi	193
4. Schede dati fondi	212

PRESENTAZIONE DELLA RICERCA

L'origine dei fondi interprofessionali per la formazione continua è nota. Sul piano formale il dato di riferimento è l'articolo 118 della legge 28 dicembre 2000, n. 388, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*.

Siamo dunque entrati nel venticinquesimo anno dalla nascita dei fondi e sono pertanto evidenti le ragioni per avviare un bilancio di una legge che si proponeva opportunamente di promuovere «lo sviluppo della formazione professionale continua e dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori».

Una previsione normativa scarna, a ben vedere, e che tuttavia conteneva in sé un vizio di origine, sul piano tecnico-formale e di politica legislativa, che non poco ha inciso sulla vita e lo sviluppo dei fondi e sulla evoluzione complessiva del sistema di relazioni industriali italiano rispetto all'obiettivo di governare le imponenti trasformazioni della economia e dei modi di "fare impresa", nel passaggio da un mercato del tempo di lavoro a un mercato delle competenze e delle professionalità.

Giova infatti ricordare che il citato

articolo 118 delegava – e ancora oggi delimita, in termini giuridici – la possibilità di costituzione dei fondi alla sottoscrizione di «accordi inter-confederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative» (corsivo nostro), ad esclusione dei fondi per dirigenti.

Il legislatore dell'epoca non ha dunque inteso adottare filtri selettivi più rigorosi rispetto ai soggetti abilitati alla costituzione di un fondo interprofessionale e questo nonostante le prime manifestazioni del fenomeno del c.d. dumping contrattuale, che come è noto è particolarmente radicato nel c.d. terziario di mercato, avessero presto indotto il legislatore stesso, già a partire dal lontano 1995, ad adottare il ben più selettivo e affidabile criterio del «sindacato comparativamente rappresentativo». Criterio, quest'ultimo, presente in tutta la legislazione del nuovo millennio e che è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico ai fini della determinazione della retribuzione da assumere come base ai fini del calcolo dei contributi previdenziali correggendo così l'originaria e più lasca previsione di cui alla legge n. 389/1989 (il riferimento è alla previsione di interpretazione autentica

introdotta con la legge n. 549/1995).

A venticinque anni di distanza, i fondi si sono progressivamente consolidati (e moltiplicati) fino a diventare il principale canale di finanziamento della formazione continua in Italia.

Resta tuttavia sullo sfondo di questa realtà e di questa esperienza il nodo della esatta sincronizzazione tra l'infrastruttura giuridico-istituzionale predisposta dal legislatore per avviare anche in Italia un sistema per la formazione dei lavoratori e le dinamiche di funzionamento del nostro sistema di relazioni industriali che, come noto, si sviluppa ancora oggi in un regime connotato da un alto tasso di informalità stante la mancata approvazione di una legge sindacale come previsto dall'articolo 39 della Costituzione.

Impostato in questi termini lo specifico angolo di osservazione che intendiamo adottare nella presente ricerca sulla esperienza dei fondi interprofessionali a venticinque anni dalla loro costituzione si evidenzia, conseguentemente, l'urgenza di avviare un bilancio politico più che meramente quantitativo o tecnico.

È infatti solo attraverso una analisi

degli indirizzi di politica legislativa e di politica sindacale che hanno caratterizzato, sin dalle origini, la loro storia e la loro operatività che pare possibile trarre dalla "lezione del passato" spunti per un loro deciso e convinto rilancio in una chiara linea di relazioni industriali che, come è facile intuire, è qualcosa di estremamente diverso dalla prospettiva pubblicistica in cui nel tempo, soprattutto a seguito della riforma del 2015 nota come Jobs Act, i fondi sono stati collocati non tanto come "risorse di sistema" quanto strumenti al servizio delle politiche pubbliche in materia di formazione e lavoro, piuttosto che come percorso di modernizzazione del nostro sistema di relazioni industriali in risposta alle trasformazioni della economia e della società come pure concordato nei patti di concertazione di fine secolo tra Governo e parti sociali.