

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*
*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti***
scrivi a: selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 30 novembre 2020, n. 44

Nella giornata di ieri ANPAL ha pubblicato le attese FAQ relative ai principali quesiti pervenuti sulle modalità di accesso e di funzionamento del Fondo Nuove Competenze.

Della misura si è parlato in molteplici occasioni ([E. Massagli, G. Impellizzieri, Fondo Nuove Competenze: istruzioni per l'uso e nodi operativi, Guida al Lavoro - Il Sole 24 Ore, n. 43, 30 ottobre 2020](#)) e altrettanti erano gli interrogativi che animavano aziende, consulenti, associazioni datoriali, sindacati ed esperti alle prese con una misura inedita, introdotta dall'articolo 88 del Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, poi convertito dalla legge 17 luglio 2020 n. 77, successivamente disciplinato dal [Decreto interministeriale del 9 ottobre 2020](#) e, infine, dall'[Avviso ANPAL del 4 novembre 2020](#). Un articolato sistema di fonti che ha generato alcune oscurità interpretative e dubbi applicativi, come dimostrano le 56 domande a cui il documento redatto dall'ANPAL ha provato a rispondere.

I riscontri formulati dall'ANPAL al contempo chiariscono molte ambiguità e sollevano altrettante perplessità. In alcune affermazioni l'Agenzia aggiunge, dove il legislatore aveva taciuto; in altre addirittura entra in contraddizione con quest'ultimo, alimentando un cortocircuito giuridico che ha caratterizzato altre fasi e materie della gestione del prolungato periodo emergenziale durante il quale delle semplici comunicazioni hanno svolto una funzione assimilabile a quella normativa ([G. Guzzetta, Faq nuova fonte di diritto? Il governo faccia chiarezza, formiche.net, 26 aprile 2020](#)).

Il tema che più ha interessato operatori, professionisti e titolisti è sicuramente quello della compatibilità tra la cassa integrazione e il Fondo Nuove Competenze ([S. Ciucciovino, E. De Fusco, Lavoratore in formazione solo se escluso dalla cassa, Sole 24 ore, 23 novembre 2020](#)). In particolare, ci si chiedeva se, fatto salvo il divieto indicato dall'Avviso (punto 3) che prevede che il datore di lavoro che richiama il contributo a valere sul Fondo non riceva altri finanziamenti pubblici

per il costo del lavoro delle stesse ore, fosse ipotizzabile che un lavoratore in cassa integrazione parziale potesse essere coinvolto nell'attività formativa limitatamente alle ore di lavoro non sospese. Sul punto ANPAL si è espressa in modo inequivocabile, *disponendo* che i lavoratori percettori di un trattamento di integrazione salariale non possono essere interessati contemporaneamente dal Fondo. Devono aver terminato il periodo di cassaintegrazione «anche il giorno prima».

Una simile interpretazione può rilevarsi contestabile, per almeno tre ordini di ragioni. Il primo, dal punto di vista logico, è quello del mancato fondamento normativo di questa scelta. Né nel decreto-legge n. 34/2020 né nel decreto interministeriale del 9 ottobre 2020 v'è alcun riferimento in questo senso. In secondo luogo, l'interpretazione di ANPAL sembra contraddire anche la stessa ratio del provvedimento che, alla luce della novella del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, articolo 4, e nell'ottica di collegare le politiche attive a quelle passive, ammette l'utilizzo delle risorse stanziato anche per attività formative finalizzate non solo a rispondere alle mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa ma «anche per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori». **Escludere i lavoratori in cassa integrazione (parziale) da attività utili alla riqualificazione professionale e a percorsi di mobilità in altre aziende pare incongruente.** In terzo luogo, la soluzione interpretativa proposta da ANPAL si presta a ricadute pratiche particolari poiché, in considerazione della operatività a consuntivo della cassa integrazione (per la quale l'impresa indica preliminarmente il periodo di fruizione della cassa per poi, al termine dello stesso, indicare i giorni effettivamente in cui l'attività è stata sospesa), **ben si potrebbe realizzare che il medesimo lavoratore alterni brevi periodi di cassa integrazione con giorni di formazione finanziati dal Fondo nuove competenze poi ulteriormente seguiti dalla sospensione dell'attività lavorativa.**

Un altro elemento rispetto al quale l'ANPAL ha prodotto un'interpretazione in apparente superamento della norma è quello dei termini e delle scadenze fissate per l'accesso al Fondo. Alle domande nn. 41 e 44 delle FAQ, l'Agenzia dichiara che il termine del 31 dicembre 2020 è fissato esclusivamente per la sottoscrizione dell'accordo e non per la presentazione dell'istanza, per la quale non è previsto alcun termine diverso dall'esaurimento dei fondi della dotazione dell'avviso. Inoltre, anche la formazione può iniziare dopo il 31 dicembre e, in ogni caso, dopo l'approvazione della domanda da parte di ANPAL. **In questo caso l'Agenzia addirittura si cimenta in una interpretazione a contrario rispetto all'articolo 5 del Decreto**

interministeriale del 9 ottobre 2020 che ammetteva l'accesso al Fondo «a condizione che il percorso di apprendimento abbia avuto inizio entro la medesima data». Seppur non possa che salutarsi con soddisfazione una dilatazione dei termini, la cui stringenza era stata ampiamente criticata da dalle parti sociali e dalle aziende, i dubbi sulla legittimità dell'operazione realizzata tramite FAQ sono tanti. Dubbi che in parte possono estendersi, sempre in riferimento a termini e scadenze, anche rispetto alla precisazione secondo la quale **i termini di 90 e 120 giorni, previsti sia dal Decreto del 9 ottobre che dall'Avviso, entro i quali concludere i percorsi formativi, hanno una «natura non perentoria» e in presenza di comprovate ragioni potranno essere estesi previa richiesta da parte del datore di lavoro e successiva valutazione di ANPAL.**

Le FAQ, ancora, introducono una distinzione che gli osservatori più attenti non avevano inteso dalle fonti ordinarie, quella tra la valutazione formazione di ANPAL e quella sostanziale delle Regioni. Al di là del complesso intreccio tra più attori, tipico delle politiche del lavoro italiano (e già segnalato da [L. Valente, "Nuovo competenze soffocate dalla burocrazia", Lavoce.info, 27 ottobre 2020](#)), deve segnalarsi che secondo le ultime indicazioni ad ANPAL è rimessa la sola verifica del possesso dei requisiti e presupposti di ammissione al finanziamento mentre la valutazione del progetto formativo spetterà al parere delle Regioni. Rimane irrisolta una domanda emersa anche nel confronto tra ADAPT e i suoi soci in merito all'eventualità in cui il parere della Regione fosse negativo: fatto salvo il meccanismo del silenzio assenso che scatta dopo 10 giorni, non è chiaro se una disapprovazione regionale possa avere un effetto ostativo.

Da ultimo si segnala che rimane ancora nebuloso il rimando alla certificazione e attestazione delle competenze sviluppate (ad esito dell'attività formativa finanziata), non definendosi la differenza tra l'una e l'altra, né la necessità o eventualità del procedimento per l'ottenimento dell'erogazione del saldo, rimanendo inoltre vaga chi e come possa attestare o certificare, tanto più nelle regioni che non abbiano implementato il sistema di certificazione ai sensi del Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. **Chiarificatrice, invece, la precisazione su quale sia il costo del lavoro effettivamente coperto**, cioè quello comprensivo esclusivamente della retribuzione lorda e dei contributi previdenziali ed assistenziali, con esclusione dei ratei relativi al TFR e alle mensilità aggiuntive.

Sulle altre domande, in materia di capacità formativa dell'azienda, modalità di presentazione dell'istanza (con delega, cumulativa, ecc.), personalizzazione dei percorsi formativi, compatibilità con il divieto di aiuti di Stato, accordo collettivo *et cetera* non si può che rinviare alla comunicazione di ANPAL. **Così come non si può che rinviare agli esiti della realtà un giudizio definitivo su una misura originale, fin dall'inizio apprezzata con curiosità (E. Massagli, *Una inaspettata, ma culturalmente interessante, distrazione legislativa: il Fondo Nuove Competenze*, Bollettino ADAPT 3 giugno 2020, n. 22) e che adesso, al netto delle criticità sinora esaminate, può considerarsi pronta, in attesa della messa in terra da parte delle relazioni di lavoro, degli enti formativi, dei consulenti e di tutti coloro che concorreranno in questo esperimento**, il cui esito sicuramente condiziona la conferma del Fondo a livello strutturale, nonché i percorsi di migliaia di lavoratori e lavoratrici che saranno coinvolti.

Giorgio Impellizieri

ADAPT Junior Fellow

 @Gimpellizieri

Emmanuele Massagli

Presidente ADAPT

Associazione per gli studi sulle relazioni industriali e di lavoro

 @EMassagli