

Il CCNL-FP, passaggio obbligato verso il sistema della formazione professionale

ELIO FORMOSA¹ - PIETRO GELARDI²

Parole chiave:
CCNL-FP,
FP,
Accreditamento

1. Il contesto normativo

La formazione professionale torna ad avere il suo CCNL dopo un lungo periodo di fermo negoziale tra le parti, in cui ha vissuto cambiamenti significativi. È stata infatti interessata da una legge di riforma nazionale (la 53/2003) e da altri interventi legislativi (Finanziaria 2007 e leggi regionali) che ne hanno ridisegnato il volto e l'identità. Quanto il ridisegno sia compiuto è oggetto di confronto vivace. È forse improprio parlare di riforma nel caso della legge 53 (anche se le intenzioni erano esplicite) perché i suoi effetti, pure notevoli, sono lontani dall'essere valutabili e perché su di essa sono intervenute, in parte per contraddirli, le norme della Finanziaria 2007. Tra gli infelici primati che vanta il sistema d'istruzione e formazione del nostro Paese (dall'asilo nido alla postuniversità) c'è quello di avere subito in dieci anni - ricordiamoci anche dei provvedimenti di Berlinguer - un vero e proprio accanimento terapeutico che non solo non ha guarito il malato ma lo ha qualche volta indebolito e confuso. Né è da trascurare la modifica del Titolo V della Costituzione che ha sancito la devoluzione definitiva alle Regioni della "istruzione e formazione professionale", lasciando come materia di legislazione concorrente l'"istruzione" (salva "l'autonomia delle istituzioni

¹ Responsabile Nazionale FP CISL Scuola.

² Dipartimento Lavoro CISL Confederale.

scolastiche”) e affidando allo Stato “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

La formazione professionale si è trovata in mezzo alla tempesta, senza forse rendersene nemmeno conto. Ha reagito come ha potuto, cercando di non farsi trascinare dagli eventi e di correre ai ripari, con aggiustamenti parziali e poca visione strategica. In realtà l’assenza di idee chiare sul futuro del comparto non è solo degli addetti ma riguarda tutti. A tutti è richiesto un supplemento di consapevolezza e di responsabilità. Anche se è difficile coglierne la direzione, lo stato delle cose pare essere senza ritorno.

Il nuovo contratto nasce in questa situazione di grande movimento e incertezza e prova a farsene carico. È quindi utile richiamare il contesto in cui si iscrive.

Il primo dato da considerare è che la formazione professionale non è per nulla destinata all’irrilevanza e al declino. Il suo ruolo ha poco a che spartire col passato, ma non è diminuito. Per molti versi è diventato centrale e decisivo. Il giovane che sceglie la formazione professionale, o l’adulto che vi rientra, non è più un emarginato, un perdente tagliato fuori da un sistema educativo e sociale che lo ha respinto. È dentro di esso, alla pari di qualsiasi altro cittadino.

I ragazzi dai 14 ai 18 anni, che hanno chiesto di partecipare ad iniziative formative sperimentali, sono passati da poco più di 20.000 nell’anno formativo 2003/2004 ad oltre 125.000 nel 2005/2006. E la tendenza non si arresta. L’incremento non è solo numerico, è indice di una costante evoluzione dell’offerta formativa. La crescita è figlia della qualità, e la qualità è figlia di una riconversione radicale, di una singolare rivoluzione copernicana, che tanti hanno seguito più o meno ignari e altri hanno faticato ad accettare.

Per decenni si è intesa come formazione professionale solo quella iniziale. Un canale successivo alla licenza media, inferiore, alternativo ed estraneo a quello scolastico, rivolto ad una fascia di utenza giovane meno fortunata, collocata nell’area del disagio economico e sociale. Su di essa ha gravato il pregiudizio culturale che stabilisce una gerarchia rigida fra sapere e sapere fare, il primo per gli studenti brillanti e dotati, il secondo per quelli con scarso rendimento.

Comincia, con molto ritardo, a non essere più così.

Nel 2006 si conclude l’iter legislativo di accordi tra i Ministeri competenti e le Regioni avviato dalla legge di riforma 53/2003. Con essi si afferma e si sostanzia il ruolo della formazione professionale triennale come canale deputato all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione (per i giovani dai 14 ai 18 anni) valido a livello nazionale. Stato e Regioni definiscono le caratteristiche comuni dei percorsi, stabilendo gli standard nazionali delle competenze di base e di quelle tecnico-professionali.

Le stesse Regioni si impegnano a condividere strumenti e regole di riconoscimento e certificazione delle competenze relative a qualifiche professionali tipiche, individuate secondo codici e linguaggi uniformi.

Può dirsi che dalla riforma Moratti sino ai più recenti interventi legisla-

tivi, approvati sotto un governo di fronte opposto, la formazione professionale è diventata parte costitutiva e fondamentale del sistema dell'istruzione secondaria superiore. Così dicono le norme, malgrado differenze di posizioni e orientamenti politici che pure contano.

Basti ricordare che, ad oggi, "il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale. Assolto l'obbligo d'istruzione di cui all'art. 1 comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel secondo ciclo si realizza, in modo unitario, il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" (*Decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con la legge 31 aprile 2007, n. 40*).

Questo anche dopo la legge Finanziaria 2007, il cui comma 622 prevede come "obbligatoria" "l'istruzione impartita per almeno dieci anni (...) finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età".

L'adempimento dell'obbligo deve consentire "l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di scuola secondaria superiore"; "possono essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e singole Regioni "percorsi e progetti (...) che siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione"; le strutture formative che concorrono alla realizzazione dei predetti percorsi e progetti devono essere allo scopo accreditate e inserite in un elenco predisposto con decreto ministeriale.

È evidente, voluta, e rivendicata dal governo Prodi, la modifica rispetto alla legge 53/2003. È altresì evidente che la nuova norma pone problemi seri di escutività, per quel che riguarda il contrasto alla dispersione e i rapporti fra scuola e strutture formative esterne.

L'obbligo d'istruzione, secondo il Ministro Fioroni, "mette insieme due aspetti essenziali: l'aumento della consapevolezza da parte del ragazzo – quindi il non obbligo di decidere in maniera irreversibile alla fine della terza media – e l'aumento delle competenze generaliste che verranno stabilite con decreto del Ministro perché esse rappresentano il minimo comune denominatore sul quale poi si costruirà ogni indirizzo specifico".

Per Vera Marincioni, Direttore Generale del Ministero del Lavoro, "la nuova configurazione dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni modifica l'assetto istituzionale precedentemente vigente, ma mantiene (nella dizione di percorsi "unitari, non "unici") uno spazio rilevante per la formazione professionale. È importante che il lavoro sinora fatto e il patrimonio di esperienze e di capacità pedagogica degli Enti di formazione finora impegnati nell'obbligo formativo e nel diritto-dovere sulle fasce di età adolescenziali (oggi interessate dal nuovo obbligo d'istruzione) non vengano dispersi e possano anzi essere parte attiva delle novità di sistema che si implementeranno".

Da questo punto di vista, il decreto interministeriale del 29 novembre

2007 va giudicato e vissuto come l'inizio di un nuovo sistema formativo, fondato sulla qualità e la continuità dell'offerta.

Lo stesso dicasi delle "linee guida" del 14 febbraio 2008 sull'accREDITamento delle agenzie formative in attuazione dell'obbligo, e dell'accordo fra Ministeri e Regioni del 20 marzo sugli standard minimi per l'accREDITamento.

La finanziaria 2007 non è riuscita a delineare un nuovo sistema formativo. Rimane in vigore la fase di "sperimentazione" dei corsi triennali e manca anche l'approvazione del primo decreto con l'elenco delle strutture formative accreditate e abilitate.

C'è da augurarsi che l'avvento del Governo di centro-destra non apra una fase di interregno e di scontro. La diatriba fra obbligo di istruzione e diritto-dovere all'istruzione non è solo terminologica. Tuttavia si sbaglierebbe ad esaltarla. Non c'è contrasto irrisolvibile tra elevamento dell'obbligo dell'istruzione a 16 anni e affermazione del diritto-dovere all'istruzione dopo la scuola media. Ciò che va salvaguardato a ogni costo – a condizioni formative e culturali dignitose – è l'appartenenza della formazione professionale al sistema generale dell'istruzione; il suo pieno valore educativo e sociale.

2. Gli attori e le risorse

In Italia si progettano e si svolgono, ogni anno, oltre 60mila corsi di formazione professionale per un'utenza effettiva che supera in media le 900.000 persone.

All'appello mancano circa 113mila giovani inseriti nella "categoria" dei "dispersi", cui si aggiungono gli oltre 40.000 apprendisti minorenni che non svolgono le attività formative previste dalla legge. Sono dati del 2006 presi dalla *Relazione sullo stato e sulle previsioni della formazione professionale* del Ministero del Lavoro al Parlamento.

La formazione professionale si muove entro politiche europee, nazionali e regionali e si rivolge non solo ai giovani dai 14 ai 18 anni, ai disoccupati e agli occupati, agli apprendisti, alle donne, ai ristretti e ai tossicodipendenti, ma anche alle nuove "classi sociali e culturali" rappresentate dai migranti, dagli immigrati; da soggetti che oltre all'apprendimento di un lavoro, chiedono un inserimento duraturo e una completa integrazione nel tessuto sociale ed economico del Paese che oggi li ospita e di cui domani saranno cittadini attivi. La nuova formazione professionale attua politiche di sostegno all'occupazione e di inclusione sociale, programmi di reinserimento, interventi di prevenzione e di sicurezza sul lavoro. Collabora con le imprese industriali, l'artigianato e il commercio, con il volontariato, con la scuola con la quale si integra. Tutto ciò secondo il dettame europeo: "I sistemi europei d'istruzione e formazione devono essere adeguati alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Dovranno offrire possibilità di apprendimento e formazione adeguate ai gruppi bersaglio nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e

persone occupate soggette al rischio che le loro competenze siano rese obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio dovrebbe avere tre componenti principali: lo sviluppo dei centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione, e qualifiche più trasparenti³.

Realizzano attività formative enti accreditati, istituzioni scolastiche, imprese di ogni ordine, fondi bilaterali interprofessionali, Regioni, Province, Comuni ed altri soggetti ancora.

La proliferazione è dovuta a regole equivocate e a strumenti di verifica e di controllo inefficaci. Nella molteplicità delle attività, nella disarticolazione dei modelli e delle procedure, nella varietà degli attori, nella disomogeneità dei progetti, nella complessità degli utenti e delle loro problematiche, nella flessibilità e capacità di adattamento sta la debolezza, e insieme la forza, del sistema formativo. Sta anche la ragione prima delle difficoltà a realizzare una riforma complessiva e dell'esigenza di mettervi mano: "Progressivamente occorrerà disporre di un quadro di riferimento sempre più organico, che chiarisca e rafforzi il senso di un sistema complessivo di formazione professionale che sembra oggi essere ad un bivio: affermare una sua autonomia, che può solo derivare da un carattere sistemico, di pari dignità con la sfera scolastica, o frantumarsi in attività segmentate e separate"⁴.

Non sfugge ad alcuno l'importanza che rivestono le politiche di gestione delle risorse umane: "uno dei nodi critici del settore è rappresentato – come si evidenzia ormai da anni – da una inevitabile obsolescenza delle competenze in una quota significativa di addetti del settore, segnatamente per la componente reclutata in fasi storiche contrassegnate da un assetto istituzionale, da assetti organizzativi e funzionali, da bisogni e domande di formazione profondamente diversi rispetto al quadro attuale" (Rapporto ISFOL 2006).

La questione dei requisiti professionali del personale, del suo riconoscimento giuridico, delle dinamiche orizzontali e verticali di carriera, della riqualificazione e dell'aggiornamento, ha assunto una dimensione cruciale nel dlgs 226/05, che ha introdotto i LEP (Livelli essenziali delle prestazioni): le "Regioni assicurano, quali livelli essenziali dei requisiti dei docenti, che le attività educative e formative siano affidate a personale docente in possesso di abilitazione all'insegnamento e ad esperti in possesso di documentata esperienza maturata per almeno cinque anni nel settore professionale di riferimento".

Il tema è tornato col decreto interministeriale del 29 novembre 2007. Per l'accreditamento delle strutture formative occorre che i docenti, impegnati in attività formative rivolte ad una utenza in obbligo di istruzione, siano in possesso degli stessi titoli richiesti per i docenti della scuola secondaria su-

³ Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000.

⁴ COLASANTO M. - R. LODIGIANI (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, CNOS-FAP, Roma 2007.

periore. Va previsto “l'utilizzo di docenti che siano in possesso dell'abilitazione all'insegnamento per la scuola secondaria superiore o, in via transitoria, di personale in possesso di un diploma di laurea inerente l'area di competenza e di una sufficiente esperienza o, almeno, di un diploma di scuola secondaria superiore e di una esperienza quinquennale. Tale personale deve documentare le esperienze acquisite nell'insegnamento delle competenze di base nella formazione professionale iniziale, ivi comprese quelle maturate nei percorsi sperimentali di cui all'accordo quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003”.

Non si tratta di togliere identità alla formazione professionale, di scolarrizzarla in un certo senso, ma di includerla entro regole comuni al sistema generale dell'istruzione e della formazione. Per i formatori è un passo epocale verso il riconoscimento di una comunità professionale di appartenenza, con una propria visibilità sociale, sostenuta da regole che ne salvaguardano la dignità, la funzione, le caratteristiche peculiari. Non è una perdita di valori, di tipicità incomparabili e uniche come alcuni vorrebbero. La questione delle risorse umane, del loro utilizzo virtuoso in ambiente lavorativo, della produzione e della riproduzione delle competenze è la chiave di volta da cui dipendono tutte le scelte successive.

Sulle competenze del personale della formazione professionale, citiamo ancora il Rapporto ISFOL 2006: “L'analisi del livello di istruzione attesta un fenomeno oramai noto: ossia un processo virtuoso nel quadro delle competenze di base degli addetti al sistema, che – come è stato messo in luce – ormai non si discosta più in termini significativi dal quadro rilevabile nel contiguo settore dell'istruzione professionale”.

Il formatore è sempre più una figura che va inquadrata in un ambito vasto e messa in relazione con l'intera comunità educativa e con il mondo della produzione e del lavoro.

A “maggior ragione nel campo della formazione, il lavoro degli insegnanti e dei formatori può essere valorizzato nei momenti di forte innovazione come quello attuale. Da questo punto di vista si tratta di capire, inoltre, se – a fronte dell'attuale riforma del sistema formativo italiano – si può immaginare una graduale convergenza o omologazione dei formatori della FP agli insegnanti e al loro status. Il tema è rilevante anche in termini comparati: infatti, l'integrazione tra i dispositivi di offerta dei sistemi europei VET (vocational education and training) di formazione iniziale e continua – pubblici e privati – accentua enormemente i problemi relativi: ai “confini” della funzione formazione (pluralizzazione ed estensione dei ruoli e dello statuto professionale dei formatori); alle conseguenti priorità da assegnare delle politiche delle risorse umane sia in termini strategici sia in termini operativi; alla possibilità di costruire sul piano micro-organizzativo comunità di professionisti della formazione in grado di riconoscersi in valori comuni e in medesimo stile di servizio”⁵.

⁵ ISFOL, *I formatori della formazione professionale*, ISFOL 2005.

Un riferimento ulteriore va dedicato all'utenza giovanile. In una formazione professionale che cambia, il giovane che vi si accosta per la prima volta non è detto che sia solo alla ricerca di una qualifica breve. Non è destino che sia un ospite indesiderato, un passeggero frettoloso o che tale si senta. La sua scelta, che prevede uno sviluppo almeno triennale, può essere propedeutica al proseguimento del percorso, nella stessa filiera formativa o altrove. Il giovane della formazione professionale non è un escluso, cui sono negate le opportunità migliori, ma un candidato all'inclusione nel possesso di tutti i diritti di cittadinanza. Questo ne fa un utente impegnativo, meritevole di risposte e di attenzioni degne.

3. Il rinnovo del CCNL

Entrando nel merito dei suoi principali contenuti, è opportuno chiarire che, per la formazione professionale, il CCNL riveste un significato particolare, forse unico. In un sistema investito da urti e strappi ricorrenti e da improvvisi cambi di scenario, il contratto è diventato il riferimento più sicuro, se non quello esclusivo, il punto fermo a cui rimanere legati mentre il resto vacilla e si smembra. La frammentazione è di due tipi: c'è quella di origine istituzionale, con il radicale trasferimento di competenze legislative, amministrative e gestionali in sede regionale, provinciale, comunale. C'è quella tipologica: i modelli, le pratiche, i percorsi di formazione sono i più disparati e distanti fra loro. In questo quadro, il contratto nazionale è stato un cemento prezioso, un denominatore comune, capace di tenere insieme e di fare sentire uniti gli addetti al di là della provenienza geografica e della collocazione lavorativa. Lo stesso crediamo sia valso per le associazioni e gli enti formativi.

Lo prova il fatto che il mancato rinnovo, nel biennio 2004/5, ha prodotto sbandamento e paura. Sono state incoraggiate in qualche caso iniziative avventurose che hanno diviso i lavoratori, ampliando le differenze nelle retribuzioni e le incertezze nell'interpretazione delle clausole contrattuali. Il vuoto è stato aggravato dal contesto di cui abbiamo fin qui parlato. La brusca evoluzione provocata dall'entrata in vigore di nuove leggi ci ha trovato impreparati e indifesi. Con un esito inquietante, in quanto si è offuscato il sentimento di appartenenza ad una categoria e il sistema si è indebolito e frazionato.

Il contratto era stato sottoscritto nell'ottobre 2002 - pochi mesi prima dell'approvazione della legge delega n. 53/2003 e dell'Accordo quadro del 19 giugno 2003. Era seguito a una trattativa interminabile ed a una vacanza contrattuale durata quattro anni. Uno sguardo alle date ci fa capire che il rinnovo arriva troppo tardi rispetto al precedente, scaduto il 31 dicembre 1997, e troppo presto rispetto alla riforma che si va a delineare e di cui solo pochi intuiscono la portata.

Le parti firmatarie sono consapevoli sia dell'intrinseca fragilità del contratto stesso - solo alcune Regioni lo recepiscono e altre si limitano a pren-

derne atto – sia dell'impossibilità di farlo valere per tutti soggetti che progettano e realizzano attività formative con fondi pubblici. Nel Protocollo di intesa politica, definiscono il contratto di "transizione e di accompagnamento" e auspicano che esso concorra a creare le condizioni per giungere nell'anno 2003 alla sottoscrizione di un "contratto unico di comparto", che tenga conto della vastità e varietà dei processi di produzione di beni e servizi formativi. Un primo accordo in tal senso era stato firmato dal Coordinamento degli Assessori Regionali al lavoro e alla FP, dalle OO.SS. e dagli Enti di formazione aderenti a FORMA e CENFOP e subito dopo denunciato dallo stesso Coordinamento. Era l'8 marzo 2001. Il contratto viene firmato il 22 ottobre 2002, ma la decorrenza risale a quattro anni prima, al 1° gennaio 1998. La scadenza è il 31 agosto 2003. Tanto spreco di tempo per un rinnovo la cui vigenza effettiva non supera i 10 mesi. Ci sarà un anno di proroga, sino ad agosto 2004, e più in là la disdetta.

Il contratto 1998-2003 ha un'accoglienza travagliata. Le sue scelte più controverse, sebbene approvate nelle assemblee, non vengono mai davvero condivise. Le lunghe attese maturate sono deluse; le questioni delicate – tra cui, in primo luogo, l'orario di lavoro e un significativo riallineamento delle retribuzioni – sono rinviate ad altra data. Nel frattempo, il ridotto potere d'acquisto degli stipendi viene vissuto come una vera e propria emergenza.

La conferma del calcolo dell'orario di lavoro secondo un monte ore annuale complessivo, in nome di una maggiore flessibilità dell'impiego degli addetti, non pone rimedio ai problemi d'orario della docenza in formazione diretta, che varia da un Centro all'altro, e di mese in mese, se non di settimana in settimana. La richiesta di un orario certo ed uniforme a livello nazionale – per quelli, in particolare, che operano nella formazione professionale iniziale – diviene un'urgenza non più rinviabile. La qualità dell'offerta formativa, si sostiene, è inversamente proporzionale alla quantità oraria di formazione diretta. Con gli interventi legislativi di cui abbiamo detto, la questione della "flessibilità" prenderà negli anni successivi una strada nuova ed in controtendenza, segnata dai "livelli essenziali delle prestazioni" e dall'obbligo di integrarsi e di interagire con la scuola.

Il contratto 1998-2003 è la fotografia di un mondo che si lascia dietro un pezzo della sua storia e si proietta verso un futuro che appare indefinito e rischioso. Flessibilità ed economicità sono i due criteri che lo ispirano e alla fine si annullano a vicenda, fallendo l'obiettivo di garantire qualità e continuità al sistema. Su di esso pesa il trauma di un cambio netto delle modalità di finanziamento: alla "convenzione" si sostituisce il "bando", dalla regolarità dell'affidamento pubblico si passa alla concorrenza nel mercato fra competitori diseguali.

Con un periodo di vacanza contrattuale che si protrarrà sino al 25 gennaio 2008, inizia, nell'aprile 2005, l'iter negoziale per il rinnovo. Ci vorranno ancora tre anni per giungere al traguardo, quasi un'eternità. Il 6 giugno 2006 le OO.SS. confederali e di categoria, cui si aggiungerà anche lo Snals, e le Associazioni FORMA e CENFOP firmano il Protocollo di intesa politica che stabilisce il vero punto di partenza.

Il Protocollo Politico è da tempo una buona consuetudine. Unisce e impegna le parti contraenti verso obiettivi comuni da tradurre in comportamenti coerenti verso interlocutori esterni, istituzionali e politici, e, per quanto possibile, in articolato contrattuale. Non è stato facile elaborarlo, anzi. Su alcuni punti non secondari le posizioni erano molto distanti, ma il risultato finale è da ritenersi più che valido.

Nel Protocollo, le organizzazioni sindacali e datoriali si danno atto che il sistema è ancora a metà del guado. I tentativi di riforma succedutisi non ne hanno mutato l'assetto, non gli hanno garantito identità chiara e ruolo riconosciuto. Occorre pertanto fissare precise linee di indirizzo, dal punto di vista dei rappresentanti delle forze in gioco, dei "portatori di interessi".

Le parti evidenziano così la necessità improcrastinabile di "ridefinire e stabilizzare le modalità di finanziamento delle attività", assegnando alle istituzioni formative risorse certe per garantire il mantenimento del sistema e la durata e qualità dei processi. Chiedono che il sistema esca dalla precarietà e si rafforzi con modalità più selettive di accreditamento delle sedi. Indicano come requisiti decisivi che la formazione sia erogata in una struttura attrezzata, con un numero adeguato di dipendenti a tempo indeterminato, e che a tutto il personale, nelle diverse filiere del sistema, sia applicato il contratto della formazione professionale. Affermano che la formazione professionale è luogo deputato all'apprendimento lungo l'arco della vita, che interaggisce a pari titolo con altre parti del sistema generale di istruzione e formazione, forte della sua autonomia, di professionalità e percorsi propri, di destinatari con bisogni culturali e professionali specifici. Sollecitano il confronto con il Ministro del Lavoro per gli aspetti legati agli ammortizzatori sociali e al governo degli stessi. Ribadiscono la volontà di realizzare l'Ente bilaterale nazionale, in particolare per l'aggiornamento e la qualificazione del personale; spingono verso la costituzione di Enti bilaterali regionali aperti al confronto e alle intese con le Regioni per ulteriori forme di sostegno al reddito, da alimentare con risorse versate dai lavoratori, datori di lavoro e Regioni. Convengono di aprire la trattativa per il rinnovo di un contratto che disciplini tutti i tipi di rapporto di lavoro del comparto. Chiamano le Regioni a farsi garanti della sua esigibilità, ferme restando le peculiarità territoriali. Si impegnano a individuare modalità d'impiego e tutele per il personale con contratto di lavoro atipico, al fine di limitarne il numero e di favorirne la stabilità occupazionale.

Il Protocollo ha trovato nel contratto un approdo conseguente, per quanto era nella disponibilità delle parti. È emersa un'esplicita volontà di dare al sistema nel suo insieme un governo che vada oltre l'ambito di efficacia tradizionale del contratto medesimo. Importanti al riguardo sono le conquiste della bilateralità e della convergenza sulle politiche formative. L'ente bilaterale nazionale, sede privilegiata per affrontare i temi dell'aggiornamento e dell'innovazione, diviene una concreta realtà. Il suo statuto è allegato al contratto. L'ente ha già visto la luce in Lombardia, dove ha dato prova soddisfacente delle sue capacità di intervento nei percorsi di aggiornamento e di sostegno al reddito.

Il contratto dà un segnale di fiducia e di saldezza anche sul versante previdenziale. Ai fini della previdenza complementare i lavoratori possono aderire a più fondi negoziali, investendo sul loro futuro.

Come già sperimentato nella scuola paritaria, la decorrenza contrattuale è quadriennale, per la parte normativa e per la parte economica. Quest'ultima fa notevoli passi in avanti verso il superamento delle difformità retributive a livello nazionale e prevede un aumento dei livelli stipendiali non basato solo sul semplice adeguamento automatico. Si ripristina il salario d'anzianità, con un graduale ma sensibile riallineamento.

Il contratto introduce elementi qualificanti per la promozione professionale del personale. Il diritto allo studio, già quantificato in 150 ore di permessi retribuiti, può essere elevato dalla contrattazione regionale e finalizzato al conseguimento di lauree e abilitazioni. Lo scopo evidente è quello di favorire l'incremento e la piena certificazione di tutte le competenze utili all'elevamento qualitativo del sistema. Per accedere alla qualifica di formatore sarà necessaria la laurea, fatta eccezione per i docenti di materie tecnico-pratiche per i quali sono richiesti il diploma e una esperienza specifica. Viene stabilito un vero e proprio "orario di aggiornamento", indicando i soggetti che possono realizzarlo.

In tale direzione si muovono le "Linee guida per le agenzie formative accreditate ai sensi del decreto ministeriale del 29/11/07" già ricordate: "Nell'ambito delle misure di sistema (...) vanno previsti programmi destinati alla formazione dei docenti della IFP, anche integrati con quelli destinati ai docenti della scuola, finalizzati da una parte all'accompagnamento degli studenti nella transizione dall'impianto disciplinare del primo ciclo a quello strutturato sulle competenze della IFP e dall'altra al potenziamento del senso della prospettiva educativa, fondata sul concetto di competenza e collegata ai saperi e agli assi culturali, superando così la dimensione soltanto disciplinare e settoriale dell'insegnamento".

I piani di formazione, a ogni livello territoriale, vanno progettati per "valorizzare gli intrecci tra gli assi culturali, anche con riferimento alla competenza digitale", con "maggiore trasversalità dell'informatica rispetto agli assi culturali stessi"; "adeguare i criteri e le modalità di valutazione all'interazione di conoscenze, abilità-capacità e competenze; sviluppare elementi di continuità e riadattamento tra gli assi culturali e le competenze di base, individuate per i percorsi triennali sperimentali di istruzione e formazione professionale"; "progettare la formazione congiunta dei docenti dell'Istruzione e della Formazione professionale su competenze chiave di cittadinanza, metodologie didattiche specifiche e valutazione delle competenze".

L'orario di lavoro del formatore, prima identificato nel monte ore annuo, è reso settimanale. La flessibilità rimane un'esigenza, ma la sua gestione è affidata alla contrattazione regionale secondo le specificità locali. Dalla ridefinizione dell'orario sono toccati altri istituti contrattuali, quali lo straordinario che scatta non più dopo le 1.590 ore annue, ma dopo la trentaseiesima ora settimanale. Il contratto istituisce la "banca ore", un vero e proprio

sportello a cui il personale può accedere su base volontaria, per depositare o per prelevare.

L'orario di lavoro settimanale diviene lo strumento che facilita l'integrazione, o l'interazione, tra il sistema dell'Istruzione e quello della Formazione professionale. L'integrazione richiede che l'anno formativo e l'anno scolastico coincidano, o che l'eventuale scarto fra l'inizio dell'uno e l'inizio dell'altro sia di breve durata e non penalizzante per allievi e operatori. Del resto le norme indicano che "per offrire allo studente una contestuale pluralità di scelte, le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione" (Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226).

I percorsi sperimentali triennali, per essere validi, devono svolgersi con tempi analoghi a quelli dell'istruzione. Secondo dati di fonte CNOS- FAP, l'avvio dell'anno scolastico coincide con quello dell'anno formativo, con uno sfasamento di soli 1 o 2 giorni, in Friuli Venezia Giulia, nel Lazio, in Lombardia, in Piemonte, in Valle d'Aosta e nel Veneto. Nelle rimanenti Regioni l'anno formativo inizia con circa un mese di ritardo.

"Stabilità di sistema" e "stabilità di rapporto" sono due riferimenti sostanziali e fondanti, che tuttavia non basta concordare e mettere su carta. Allo stesso modo non può essere sufficiente proclamare come obiettivo la "centralità del Contratto Collettivo Nazionale di lavoro" che in altri settori è la regola, il punto di partenza. Riaffermate la certezza e la insostituibilità di questo tipo di contratto nazionale, occorre ora puntare al "contratto unico di comparto". Tema su cui le idee sono abbastanza diverse.

Il rischio cui a ogni rinnovo il contratto va incontro è quello di identificare con il termine "comparto" solo una parte di esso e di "invadere" la sfera di applicazione di altri contratti. Ovvero di realizzare, senza avere al tavolo tutti i soggetti coinvolti, un contratto privo della giusta rappresentatività e della conseguente autorevolezza. Da qui la valutazione obbligata di "qualificare il comparto" attraverso la natura giuridica dei rapporti di lavoro. Così il contratto regola il lavoro subordinato e quello autonomo, avendo a riferimento le filiere dove se ne fa maggiore ricorso. È un passo in avanti, ma non è quello definitivo. Il contratto resta fortemente ancorato alla formazione professionale iniziale, pur guardando alle specificità dell'apprendistato, dell'orientamento, della formazione continua. Sul versante della salvaguardia occupazionale sono garantiti i diritti acquisiti dal personale in servizio assunto con titoli inferiori, in relazione agli incarichi e alle forme di mobilità interna ed esterna.

4. Conclusioni

Questo contratto ottiene un importante risultato politico. Intanto per il fatto stesso che sia stato firmato e che le parti abbiano convenuto sull'esigenza di sfuggire a tentazioni centrifughe e localiste, salvando un quadro nazionale di riferimento che fa perno sulla rilevanza del comparto per la

crescita generale del Paese. Non un contratto al ribasso, ma un contratto impegnativo, per certi versi ambizioso, perché riconferma la scommessa sul futuro del comparto, sulla capacità di tenuta e di guida dei soggetti che vi operano, sul valore della domanda formativa di migliaia di giovani e di cittadini. È una scommessa che altri vorrebbero abbandonare lasciando decidere per tutti al mercato, o meglio a una sua parodia malriuscita. Quella che finisce coll'inseguire una formazione spicciola, marginale che risponde alle richieste immediate ed estemporanee dei settori di apparato produttivo meno efficienti e innovativi. Il nostro fine è invece quello di sostenere e migliorare una formazione di lunga lena, che realizzi il principio europeo dell'apprendimento lungo l'arco della vita, per la grande maggioranza della popolazione, e serva al Paese. Una formazione così non si improvvisa, ha bisogno di strutture salde e di risorse umane dedicate e motivate. Deve guardare oltre l'utile d'impresa e i piccoli mutamenti di breve periodo. Deve preparare per l'accesso al mercato del lavoro e per la permanenza e la mobilità in esso, fornire attitudini; dotare di strumenti conoscitivi e pratici che consentano non solo di adattarsi ai cambiamenti tecnologici ma anche di prevenirli e dominarli.

Di qui la specialità della formazione professionale ma anche il suo bisogno di integrazione e di circolarità all'interno del sistema di istruzione. Di qui la necessità di un impegno forte e costante delle istituzioni pubbliche, fuori da ogni intervento assistenziale o riparatorio. Il traguardo non può dirsi ancora raggiunto, perché non mancano ostacoli e ambiguità. Oggi è però più vicino. Nei prossimi anni bisognerà fare chiarezza definitiva sull'estensione e sulle caratteristiche del comparto, sugli attori, contrattuali e non, che hanno titolo a esercitare un mandato, sulle ragioni sociali e culturali che lo legittimano, sui vincoli normativi, retributivi, professionali che lo reggono e lo delimitano. In questo senso, il passo avanti che ha visto un riconoscimento più stringente e certo della funzione docente è da registrare con moderata soddisfazione. Di più forse non si poteva fare, ed è un paradosso incoraggiante che la normativa pubblica, una volta tanto, abbia mostrato lungimiranza e abbia preceduto le Parti Sociali. Il problema è stato sollevato, ma ci vorrà del tempo prima che sia posto nei suoi tratti originali e sia risolto nei suoi giusti termini contrattuali, con una rivalutazione economica e un impegno orario differenziato.

Un grande punto a favore degli addetti è la nascita dell'Ente bilaterale nazionale (l'atto costitutivo è stato firmato il 21 maggio scorso) che darà alla formazione professionale visibilità e peso, nei rapporti con il mondo pubblico e quello associativo. L'organismo ha una chiara fisionomia statutaria e regolamentare e una forte rilevanza esterna. Potrà intervenire su aspetti significativi di tutela del personale e dare impulso allo sforzo di innovazione tecnologica e metodologica cui bisogna attendere fin da subito.