

Verso un contratto collettivo delle transizioni da formazione a lavoro (e viceversa)?

EMMANUELE MASSAGLI¹

1. Un mondo (e un diritto del lavoro) diverso

La crisi finanziaria nata nel 2008 negli USA ha svolto i suoi effetti più deleteri nel mercato del lavoro italiano tra il 2011 e il 2013. Non a caso in quegli anni sono state approvate alcune riforme piuttosto significative, orientate in un primo momento alla difesa del lavoratore *nella* flessibilità e, successivamente, dopo l'insediamento del Governo guidato dal prof. Mario Monti, alla difesa del lavoratore *dalla* flessibilità². Il riferimento è all'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con la Legge 14 settembre 2011, n. 148³ per quanto concerne l'approccio pragmatico, quello ricercante la stabilità dei percorsi di lavoro piuttosto che la fissità del singolo posto di lavoro (la filosofia sottostante alla legge Biagi); è invece la Legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. riforma Fornero)⁴ l'atto principale del nuovo approccio alla disoccupazione, di taglio maggiormente sanzionatorio e disincentivate le tipologie contrattuali atipiche.

La situazione di oggi è molto diversa da quella di allora. Il diritto del lavoro è stato riformato con il c.d. Jobs Act⁵, prima, e con il c.d. decreto dignità⁶, poi. La crisi economica perdura, ma ha tutt'altra origine: è causata da una inaspettata e globale pandemia. L'economia italiana non è ancora riuscita a tornare ai livelli pre-crisi del 2008. Il mercato del lavoro è andato sempre più dualizzando-

¹ Professore di Pedagogia del lavoro presso l'Università LUMSA di Roma e Presidente di ADAPT.

² Si veda a questo riguardo MASSAGLI E., *Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla "qualità" alla "dignità"*, in MENEGOTTO M., SEGHEZZI F., SPATTINI S. (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, ADAPT Modena, University Press, vol. 73, 2018, pp. 128 - 140.

³ TIRABOSCHI M., *L'articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138: una prima attuazione dello "Statuto dei lavori" di Marco Biagi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n.1/2012, Milano, Giuffrè.

⁴ MAGNANI M., TIRABOSCHI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁵ Decreto-legge 20 marzo 2014 n. 34, a cui sono seguiti otto decreti legislativi delegati e un decreto c.d. correttivo nel corso degli anni 2015 e 2016.

⁶ Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito in legge 9 agosto 2018, n. 96.

si: a un crescente numero di persone soddisfatte del proprio mestiere e ben pagate si contrappone l'insofferenza di un numero ancor maggiore di lavoratori dipendenti e indipendenti che versano in situazione di estremo svantaggio, se non vera e propria povertà.

2. La fissità del CCNL della Formazione Professionale

Il contratto collettivo nazionale di lavoro per la Formazione Professionale è ancora fermo a poco prima della legge Fornero. Il settore regolato da quel contratto è tutt'altro che statico; anzi, nel corso dell'ultimo decennio ha dovuto riconcepirsi per riuscire a continuare a garantire a giovani e disoccupati opportunità formative in grado di facilitare gli inserimenti aziendali, senza perdere di vista l'educazione della persona e le politiche inclusive. Ciononostante, la cornice regolatoria entro la quale si muovono gli enti è ancora quella condivisa a giugno 2012 da FORMA, CENFOP e le controparti FLC CGIL⁷, CISL SCUOLA, UIL SCUOLA e SNALS CONFESAL. Il CCNL fu l'esito di un tavolo di negoziato svoltosi in conseguenza all'intesa politica dell'anno precedente (18 luglio 2011). Intesa, questa, che ancora commentava il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di formazione, le iniziative europee a sostegno della società della conoscenza previste dal piano Europa 2020, la necessità di rivedere il sistema degli ammortizzatori sociali per gli enti formativi.

Rilette oggi, quelle premesse risultano decisamente superate dai fatti. Il nodo scomposto del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di formazione non è andato sciogliendosi, ma (anche) su questa materia il popolo italiano è stato chiamato ad esprimersi mediante un referendum costituzionale (4 dicembre 2016). Quella che doveva essere la "società della conoscenza" è ora molto più diffusamente definita la "società della competenza", caratterizzata dalla riscoperta della centralità della categoria della professionalità nel mercato del lavoro, nelle relazioni sindacali, nella organizzazione delle aziende. Da ultimo, una prima riforma degli ammortizzatori è stata compiuta, in concomitanza ad una più pervasiva riforma delle tipologie contrattuali; è inoltre in cantiere un nuovo intervento proprio in materia di politiche passive.

⁷ Un contratto già allora poco apprezzato dalla CGIL, che lo firmò soltanto in esito alla consultazione dei lavoratori, per potere poi partecipare ai negoziati al secondo livello (territoriale).

3. I limiti gestionali della ultrattività

I problemi principali di una ultrattività di questo genere, più che decennale, non sono certo di carattere sociologico o meramente di coordinamento tra le premesse originarie e l'evoluzione dei fatti. Le conseguenze più rilevanti sono certamente quelle pratiche⁸, che interessano la gestione quotidiana dei rapporti di lavoro in questo settore.

Il CCNL 2011-2013, infatti, non contiene una disciplina del contratto a tempo determinato (pure molto usato nel settore) aggiornata alle novità dell'estate 2018; non prevede l'utilizzo del contratto di apprendistato duale così come riformulato nel 2015; non permette la stipulazione di contratti di lavoro agile ex legge 81 del 2017; richiama la normativa oramai superata in materia di collaborazioni coordinate e continuative e regola ancora le collaborazioni a progetto, abrogate da quasi un decennio con la legge 92 del 2012; non tiene in conto degli spazi del welfare aziendale aperti dalla legge di bilancio 2016; individua i minimi tabellari secondo il costo della vita del 2012.

Quanto sinteticamente elencato non comporta ovviamente un congelamento della gestione del personale degli enti formativi: i meccanismi di contrattazione territoriale e di regolazione diretta (anche mediante contrattazione aziendale) nei singoli enti formativi hanno permesso ai Centri di Formazione Professionale di superare le rigidità del contratto senza scaricare eccessivamente sui lavoratori l'impasse della dialettica sindacale nazionale. Non è tuttavia difficile immaginare le difficoltà tecniche che saranno emerse negli anni a riguardo delle flessibilità "in entrata" e "organizzativa", ossia le pratiche di assunzione e gestione dei rapporti di lavoro, che certamente si rifanno alla legge, ma che devono obbligatoriamente tenere in conto le norme contrattuali su tutte le materie che la legge stessa demanda al CCNL o sulle quali la legge non si esprime.

4. I limiti culturali della ultrattività

Accanto alle mancanze di linee operative ci sono anche dei significati nascosti ancor più rilevanti dietro a un ritardo di questo genere. Nel lungo periodo di ultrattività del contratto collettivo della Formazione Professionale è stato rinnovato tre volte il CCNL della meccanica, due volte quello del commercio,

⁸ MARESCA A., *Contratto collettivo e libertà di recesso*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro (ADL)*, 1995, n. 5-6.

terziario e servizi e delle scuole non statali ANINSEI, una volta quello per gli enti formativi sottoscritto da AGIDAE. Pochi altri settori stanno incontrando le medesime difficoltà in materia di rinnovo contrattuale: tra tutti, sono particolarmente noti i casi dei contratti dei multiservizi e della vigilanza privata. La ragione dell'esagerato dilungarsi delle trattative in quegli ambiti è essenzialmente economica: si tratta di filiere a basso valore aggiunto e ad alta incidenza del costo del lavoro, schiacciate dagli effetti distorcenti delle gare pubbliche e private sempre costruite a ribasso.

Non è possibile comparare le situazioni quindi: la formazione professionale è (o dovrebbe essere) una attività che guarda al futuro, costantemente incoraggiata dagli atti europei che individuano nella VET (*Vocational Education and Training*) uno degli assi di ripresa economica e sociale del continente⁹, vissuta da protagonisti della formazione che assumono un ruolo centrale in un mercato del lavoro sempre meno esigente in termine di conoscenze specialistiche (troppo mutevoli), ma sempre più bisognoso di competenze, tanto tecniche, quanto trasversali e di base.

Il mancato rinnovo per ragioni essenzialmente connesse al costo del lavoro restituisce invece una fotografia desolante, che parifica quello che dovrebbe essere un *asset* di competizione del Paese con attività che da tempo hanno assunto una funzione di "recupero" dei soggetti più deboli nel mercato.

È quindi da comprendere se alla base delle difficoltà nella ricostruzione della cornice economica e normativa entro la quale si devono muovere gli Enti di Formazione Professionale aderenti a FORMA e CENFOP vi sia una motivazione connessa esclusivamente al costo del lavoro o se i nodi siano da ricercarsi altrove, nella conformazione stessa del contratto e nella sua (im)possibilità di accompagnare il necessario percorso di evoluzione della formazione professionale nel nostro Paese, nell'epoca di Industry 4.0 e della GIG economy.

5. I limiti del contratto. Una ipotesi: troppa scuola

Rifiutando la più diffusa ipotesi che gli addetti ai lavori presentano quando ci si imbatte in contratti in perdurante ultrattività, allorquando si identifica l'elemento problematico nell'andamento del settore e non nella adeguatezza delle norme contrattuali ("il settore è decotto e il problema è il costo del lavoro"), è

⁹ CEDEFOP, *The role of work-based learning in VET and tertiary education. Evidence from the 2016 EU labour force survey*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.

da considerarsi una seconda opzione, diametralmente opposta: non è la Formazione Professionale come attività ad essere in difficoltà, bensì il contratto ad essere inadeguato tecnicamente. Nella storia delle relazioni industriali e di lavoro esistono molti esempi anche in questo senso, anche recenti: il riferimento è ai c.d. processi di «aziendalizzazione dei contratti collettivi nazionali» in atto soprattutto nel settore terziario, ove la fantasia delle parti sociali è andata creando una terza via, poco o per nulla considerata nella riflessione scientifica, tra accentramento e decentramento contrattuale. Se si osservano i contratti collettivi della moderna distribuzione organizzata (settore prima regolato dal contratto collettivo del commercio e del terziario) o della ristorazione commerciale (fuoriuscito dal sistema del turismo), si nota come, lungi dal diminuire, anche i contratti collettivi rappresentativi vanno crescendo di numero, profilandosi sempre di più su misura di filiere o ambiti merceologici ristretti, che permettono un dettaglio di soluzioni tecniche impossibile da perseguire nei grandi contratti trasversali settorialmente¹⁰.

Proseguendo su questo sentiero di ragionamento, i limiti del contratto collettivo del 2012 non sarebbero da ricercare nella indefinitezza del settore merceologico regolato, quanto nella forzata riconduzione delle soluzioni individuate ad un altro ambito, quello della scuola, che solo apparentemente pare assimilabile per complessità e conformazione. Che il contratto della Formazione Professionale possa ricondursi (come già quelli citati, sottoscritti dalle datoriali ANINSEI ed AGIDAE) sotto l'ombrello del contratto collettivo nazionale di lavoro (pubblico) della scuola è facilmente desumibile dalle categorie sindacali che sottoscrivono gli accordi, le medesime che partecipano al tavolo di contrattazione per la scuola con il Ministero di riferimento e con l'A.R.A.N. (l'Agenzia per la Rappresentanza nelle pubbliche amministrazioni). Anche FORMA e CENFOP sono soggette alla forza magnetica di un contratto così rilevante per numeri e storia quale è quello della scuola, indubbiamente.

Il motivo per cui le parti non riescono a fare sintesi, tuttavia, potrebbe essere ricercato proprio nella sfocatura del modello di riferimento, che non può più essere quello della scuola. Qualora fosse considerata fondata questa ipotesi, allora non sarebbe tanto il costo del lavoro l'ostacolo insormontabile per il rinnovo, quanto le logiche sottostanti e la struttura stessa del contratto. L'incapacità delle parti di giungere ad un rinnovo semplicemente correttivo, costruito con operazioni di "cacciavite" funzionali al superamento della tempesta perfetta

¹⁰ A questo proposito si veda, ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2020)*. VII Rapporto ADAPT, Modena ADAPT University Press, 2021, p. 20.

delle crisi economiche e pandemiche, è una ulteriore riprova di questa ipotesi sulle ragioni del ritardo delle parti sociali: non è correggibile con emendamenti mirati un contratto profilato su un settore diverso da quello che deve essere regolato.

6. Una via alternativa: il CCNL della transizione tra formazione e lavoro

Ma se non è il contratto della scuola il possibile riferimento per FORMA e CENFOP, quale può essere il modello al quale rifarsi per rifondare la regolazione collettiva dei rapporti di lavoro nella formazione professionale?

L'impressione è che non vi sia nulla di questo genere nel pur amplissimo orizzonte dei contratti collettivi sottoscritti nel nostro Paese e depositati al CNEL. Non si trova poiché la formazione professionale si misura con alcune frontiere del diritto del lavoro ancora non comprese dai principali atti negoziali. In particolare, i formatori e gli educatori degli Enti di Formazione Professionale ben conoscono non più il mercato (singolare) del lavoro, ma i ben più complessi mercati (plurale) del lavoro, definiti dalla dottrina "transizionali"¹¹, poiché caratterizzati da movimenti professionali e dalla costruzione di eterogeni *percorsi* di lavoro, in contrapposizione alla fissità del *posto*.

L'investimento in conoscenze e competenze diventa allora prima garanzia di occupabilità (intesa come dimensione perdurante, non come mero collocamento estemporaneo)¹² e si realizza mediante occasioni di formazione diverse, tra loro accomunate da un dialogo stretto con il mondo del lavoro: l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), gli Istituti Tecnici Superiori (ITS), la formazione continua, i fondi interprofessionali, i percorsi formativi per i soggetti svantaggiati e i disoccupati di lunga durata, i percorsi di riqualificazione e ricollocamento finanziati dalle Regioni, le proposte formative "a mercato" per l'evoluzione delle carriere dei singoli.

A ben vedere, l'elenco appena esposto coincide con gli ambiti di intervento di molti dei soggetti giuridici che oggi applicano il contratto collettivo della Formazione Professionale. Contratto che, quindi, oltre ad essere inadeguato tec-

¹¹ CASANO L., *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, 2020.

¹² MASSAGLI E., *L'istruzione superiore alla prova dell'employability: inquadramento di un'opzione culturale*, in *Formazione Lavoro Persona*, vol. IV, 12, Università di Bergamo, 2014, pp. 29 - 36.

nicamente (come sopra esposto), risulta anche erroneamente identificato nominalmente. Il nuovo CCNL potrebbe quindi diventare il primo “Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della transizione tra formazione e lavoro”, indipendentemente da quando e attraverso quali canali formativi questa avvenga.

Gli interlocutori più adeguati per un accordo di questo genere non sarebbero da individuare nei sindacati della scuola, bensì in quelli che si occupano di industria, artigianato, edilizia, turismo e servizi, ossia i settori maggiormente coinvolti nella formazione professionale.

Un contratto così concepito avrebbe un perimetro di intervento ben più ampio della sola formazione professionale e attirerebbe a sé alcuni mondi, come quello degli ITS, del quale già gli enti formativi fanno parte e che sono ancora sprovvisti di rappresentanza in materia di lavoro, oltre che di contratti regolanti le figure che li animano. Questa opera inclusiva potrebbe determinare l'ingresso nella delegazione datoriale trattante di sigle ulteriori oltre a FORMA e CENFOP: un elemento di difficoltà politica, probabilmente, ma anche un rafforzamento della effettiva rappresentanza del contratto, anche in contrasto alle odiose forme di contrattazione pirata che sono andate diffondendosi negli anni, avvantaggiate dal mancato rinnovo dell'accordo 2012.

La strada è certamente in salita, ma appassionante. Il nuovo contratto collettivo non sarebbe innanzitutto funzionale ad una migliore gestione delle tante persone che lavorano negli enti formativi, ma, ancor più, simbolo di un settore che non può che guardare al futuro, avendo come “oggetto” di intervento il futuro stesso, ossia i giovani in transizione. Questa coraggiosa caratterizzazione potrebbe convincere anche il sindacato, certamente restìo ad abbandonare la *comfort zone* del contratto della scuola, a scommettere su una più completa integrazione, anche normativa, tra formazione e lavoro. A tutto vantaggio sia delle migliaia di lavoratori ai quali si applicherebbe il nuovo accordo, quanto della qualità dell'offerta formativa rivolta a giovani e disoccupati.

Bibliografia essenziale

- ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2020). VII Rapporto ADAPT*, Modena ADAPT University Press, 2021
- CASANO L., *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, Modena ADAPT University Press, 2020
- DE LUCA TAMAJO R., *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Jovene, 1976
- MASSAGLI E., *Piccolo compendio delle riforme del lavoro dal 1997 al 2018: dalla "qualità" alla "dignità"*, in MENEGOTTO M., SEGHEZZI F., SPATTINI S. (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, Modena ADAPT University Press, vol. 73, 2018, p.128 – 140