

Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Al Ministro dell'Istruzione e del Merito

Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

La regionalizzazione del sistema della Formazione Professionale e le sue criticità

La Formazione Professionale è parte integrante del nostro sistema educativo: non solo concorre alla crescita culturale e professionale dei lavoratori attivi, ma, attraverso una sua articolazione incardinata nel sistema scolastico, la IeFP, è possibile assolvere all'obbligo di istruzione previsto dalle norme, come diritto riconosciuto dalla Costituzione.

La legge 29 aprile 1949, n. 264 per prima ha riconosciuto, attraverso l'*"addestramento professionale"* la necessità di accrescere il bagaglio professionale delle lavoratrici e dei lavoratori, aumentando le capacità di occupazione e facilitandone l'inserimento nella vita produttiva.

La Formazione Professionale trova una sua più precisa identità con la Legge 21 dicembre 1978, n. 845, che all'articolo 1 recita: *"La Repubblica promuove la formazione e l'elevazione professionale in attuazione degli articoli 3, 4, 35 e 38 della Costituzione, al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta e di favorire la crescita della personalità dei lavoratori attraverso l'acquisizione di una cultura professionale."*

Fino alla fine degli anni '80 il sistema governato dalla Legge quadro n. 845/78 era un sistema nazionale, con materie concorrenti tra stato e regioni.

In parallelo con questo rafforzamento normativo si è sviluppato il sistema contrattuale nazionale, che, da un primo accordo per regolamentare i rapporti di lavoro inerenti l'attività di formazione professionale finanziata dal Ministero del Lavoro del 1971, è evoluto in un vero e proprio contratto collettivo nazionale di lavoro, firmato, per la prima volta, nel 1978. Il contratto viene sottoscritto presso il Ministero del Lavoro dalle Organizzazioni Sindacali confederali CGIL, CISL, UIL, dalle regioni e dagli enti di formazione professionale. Successivamente il CCNL viene rinnovato per i trienni 1980-1983, 1983-1986, 1989-1991, 1994-1997, sempre con il coinvolgimento diretto del Ministero e con l'impegno formale delle regioni a recepirne i costi.

Questo percorso di crescita, tanto nel ruolo sociale che nei diritti dei lavoratori, si interrompe con l'entrata in vigore delle leggi Bassanini del 1997 e 1998: le regioni si rifiutano di applicare il protocollo di intesa firmato presso il Ministero del Lavoro, finalizzato ad attivare strategie comuni per la stipula del CCNL. Il contratto 1998-2003 vede quindi soli firmatari le associazioni degli Enti e le OO.SS della scuola delle tre confederazioni.

Con l'autonomia ottenuta dalle regioni, sancita con la riforma del titolo V della Costituzione, queste adottano modelli e politiche territoriali autonome, liberandosi dai vincoli della legge 845/78; il CCNL di settore non è più automaticamente fattore comune e i diversi sistemi regionali si differenziano producendo frammentazione territoriale, diversità nell'offerta formativa, nelle opportunità d'accesso, nella durata dei corsi, nelle disponibilità finanziarie e nelle modalità di accreditamento delle agenzie formative.

Se la legge 845/78 riconosceva la formazione professionale come "servizio di interesse pubblico" (art.2) ed elencava le competenze dello Stato (art.18), delineando così un sistema nazionale di formazione professionale, con la riforma del Titolo V della Costituzione la formazione professionale – per effetto dell'abrogazione degli articoli 2 e 18 - viene "degradata" al rango di strumento di politica attiva del lavoro e attribuita alla competenza esclusiva delle Regioni, senza essere più classificata "servizio di interesse pubblico".

I contratti 2007-2010 e 2010-2013, successivi al definitivo consolidamento dell'autonomia regionale, dimostrano le difficoltà che il sistema nazionale comincia a manifestare. Con la scadenza del contratto 2010 - 2013 la contrattazione nazionale si interrompe.

Ad oggi, dopo dieci anni di immobilità, il negoziato in corso per il rinnovo del contratto collettivo nazionale sconta un sostanziale disinteresse da parte delle istituzioni regionali, seppur coinvolte dalle OO.SS. nel percorso di contrattazione attraverso il coordinamento delle regioni. Il CCNL, utilizzato come parametro per l'accreditamento solo in 9 regioni, evidentemente non viene ritenuto una leva per lo sviluppo di un sistema di qualità. Queste critiche, poste in Conferenza delle Regioni, non hanno prodotto avanzamenti. Ecco perché riteniamo importante un intervento regolatore dello Stato, finalizzato a rendere omogenee le procedure.

Questo lungo periodo di mancato rinnovo ha già provocato uno spostamento di autorità contrattuale a livello regionale, producendo un disallineamento tra contratti regionali e nazionale su materie teoricamente non decentrabili e una disomogeneità tra le diverse contrattazioni regionali, con il sostanziale allontanamento delle regioni in cui si svolge la contrattazione di secondo livello e quelle in cui questa non è praticata.

Il ritardo che si sta accumulando nel rinnovo contrattuale rischia di causare il superamento di fatto del Contratto Nazionale in favore di contratti regionali che si avvicinano sempre più a contratti di primo livello, pienamente autonomi. Un modello che richiama quello delle "gabbie salariali", che pensavamo consegnato alla storia.

La regionalizzazione della formazione professionale ha prodotto sistemi regionali con forti disomogeneità sui finanziamenti, sulla quantità e sulla qualità dell'offerta formativa, sulle condizioni contrattuali dei lavoratori e delle lavoratrici che in questo settore operano. In questo modo, Il diritto allo studio e alla elevazione culturale e professionale non è garantito per tutti equamente, ma è condizionato dal territorio di residenza. Questa condizione è gravissima nella filiera IeFP, che è inserita nel sistema nazionale dell'istruzione e che assolve anche all'obbligo scolastico.

In questo quadro, la tutela contrattuale - normativa e salariale - è diventata una vera e propria emergenza nazionale. Senza un CCNL di riferimento previsto dalla normativa - nazionale o regionale - e senza un sistema di certificazione della rappresentanza - datoriale e sindacale - sono esplosi quei fenomeni di dumping contrattuale che alimentano la fuga delle aziende formative verso contratti di minor tutela firmati da associazioni datoriali e sindacali poco rappresentative se non di comodo.

Occorre recuperare il governo dello Stato almeno sull'istruzione e formazione professionale. In particolare, sulla programmazione pluriennale, sui parametri di finanziamento ora/corso, sulle regole di accreditamento delle aziende formative e sul contratto nazionale di riferimento, sulle rendicontazioni, sui livelli essenziali delle prestazioni. In questo senso sarebbe necessario recuperare almeno la legislazione concorrente tra Stato e Regioni; nel frattempo la Conferenza Stato-Regioni potrebbe essere il luogo dove regolare i rapporti istituzionali.

Per questo riteniamo opportuno sottolineare lo stato in cui si trova il settore, affinché ci possa essere una attenzione adeguata da parte delle Istituzioni tutte, a sostegno non solo dei lavoratori che nel sistema lavorano ma anche degli utenti che accedono ai percorsi proposti che in molti casi sono studenti alla ricerca di un rinnovato successo formativo per guardare con fiducia al proprio futuro.

FLC CGIL Nazionale

Roma, 17 Novembre 2023