

Identità e funzione di un Centro di Formazione Professionale

Pasquale Ransenigo

Premessa

Non è infrequente constatare come, all'insegna dell'emergenza della domanda formativa e della vastità dei cambiamenti in atto, si invochi un nuovo assetto istituzionale delle stesse strutture formative, specie nell'ambito del sistema di formazione professionale.

La presenza istituzionale degli Enti Convenzionati nell'attuale sistema di formazione professionale non sembra essere percepita come risorsa positiva per rispondere adeguatamente alle suddette esigenze.

In particolare, il Centro di Formazione Professionale (CFP) degli Enti Convenzionati viene spesso sottoposto a giudizi valutativi, che non tengono in sufficiente considerazione la relativa collocazione istituzionale ed operativa.

L'ipotesi, da cui muovono le riflessioni seguenti, assume la Legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale) quale assetto istituzionale sostanzialmente ancora valido, al quale ancorare le caratteristiche di identità e di funzione di un Ente Convenzionato, che opera nel sottosistema di Formazione Professionale attraverso un proprio Centro.

Inoltre, l'applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di lavoro per la formazione professionale convenzionata costituisce un secondo riferimento

operativo includibile per rilevare l'attuale funzione di un Centro di Formazione Professionale.

Pertanto, questa comunicazione affronterà prevalentemente la prima delle due aree suddette (riferimenti alla Legge n. 845/78) e individuerà nel vigente Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL 1989-91) solo alcuni elementi pertinenti al tema.

1. Alcune scelte «fondanti» della Legge 845/78

«Chi ha vissuto le vicende sofferte e conflittuali dell'elaborazione della legge 845/78 non crediamo che possa avere il coraggio e la lucidità di proporre una riforma radicale della legge attuale» (Cfr. «Alcune proposte degli Enti di FP per la Conferenza Nazionale per la Formazione Professionale» Roma 5-7 febbraio 1992 in *Rassegna CNOS* maggio 1992).

«La legge-quadro n. 845 del 1978 segna il momento di massima intesa istituzionale e sociale intorno ad un'idea forte della formazione professionale, all'interno di un disegno più vasto di riforma del sistema scolastico e formativo oltre che di riforma del sistema del collocamento e delle qualificazioni» (ISFOL, *Ricerca e formazione in Italia*, F. Angeli, Milano, 1992, p. 28).

1.1. Il *Pluralismo istituzionale* costituisce un primo elemento «fondante» delle scelte operate dalla legge-quadro 845/78: «l'attuazione dei programmi e dei piani ... è realizzata mediante *Convenzione*, nelle strutture di enti che siano emanazione o delle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori o di associazioni con finalità formative e sociali, o di imprese e loro consorzi, o del movimento cooperativo» (lettera b, comma 2, articolo 5).

Gli «Enti convenzionati» sono, quindi, riconosciuti quali soggetti abilitati, accanto alle strutture pubbliche indicate alla lettera a) del comma 2 del medesimo articolo 5, per erogare i servizi di formazione professionale, attraverso lo strumento di convenzione, che ne determina anche l'ammontare del relativo finanziamento pubblico.

Il sottosistema di formazione professionale, diversamente da quanto avviene ancor oggi — in Italia — per il sottosistema scolastico, riconosce nelle attività di formazione professionale un servizio di pubblica utilità, alla cui realizzazione concorrono anche istituzioni private che si radicano nella società attraverso forme rappresentative o associative dotate di stabilità istituzionale e

di riconosciute motivazioni ad operare nell'ambito sociale e formativo con pieno riconoscimento anche dei corrispettivi oneri finanziari

La stabilità istituzionale degli Enti convenzionati e la loro capacità interpretativa dei bisogni formativi emergenti potrebbero sembrare oggi frutto di una visione ambiziosa o utopica, che avrebbe fatto il suo tempo e abbisognerebbe di correttivi correlati a nuove strutture (Agenzie Formative), dotate di managerialità, di servizi integrati sul territorio, di progettualità, di flessibilità e di articolazione delle figure professionali

Ad un attento esame dei principi fondanti la legge-quadro in oggetto, le istanze correlate all'auspicata «agenzia formativa» (sostitutiva dell'identità di Ente e di Centro di FP), al di là del termine semantico, sono previste come patrimonio culturale e come modalità operativa intrinseca all'Ente di formazione professionale convenzionato qualificando l'Ente stesso come «Agenzia Formativa di Ente», senza incorrere nel rischio di attribuire utopisticamente le suddette capacità agenziali al singolo CFP, sganciato dall'Ente di cui esso è emanazione.

La questione posta tocca sostanzialmente la tenuta o meno dell'unitarietà del sottosistema di formazione professionale, così come delineato dalla legge-quadro: «l'aspetto più preoccupante nel periodo post-legge-quadro è dato dal venir meno all'accordo culturale, sociale e politico-istituzionale che reggeva tale impianto (ISFOL, *Ricerca e formazione in Italia, op. cit.*, p. 29).

1.2. Il *Pluralismo culturale* è un secondo elemento «fondante» della legge-quadro, inscindibile e correlato al pluralismo istituzionale e con riferimento indubbio al ruolo degli Enti convenzionati, anche quali Agenzie Formative.

Al di fuori di questo criterio risulterebbero incomprensibili i non pochi riferimenti contenuti nella legge in oggetto, che sembra utile richiamare:

- le Regioni esercitano la potestà legislativa in materia di orientamento e formazione professionale (art. 3, comma 1):
 - rispettando la molteplicità delle proposte formative (lettera c.);
 - assicurando la partecipazione alla programmazione ... da parte dei rappresentanti degli enti locali, delle categorie sociali e degli altri enti interessati (lettera d.);
- le Regioni provvederanno a disciplinare ... la formazione e l'aggiornamento del personale impiegato nelle attività di formazione professionale ... rispettando la presenza delle diverse proposte formative (art. 4, comma 1, lettera h);

- le Regioni stabiliscono gli indirizzi della programmazione didattica; ... i programmi, che devono fondarsi sulla polivalenza, la continuità e l'organicità degli interventi formativi, devono ... assicurare il pieno rispetto della molteplicità degli indirizzi educativi (art. 7, comma 1 e 4);
- ai docenti è garantita la libertà di insegnamento, lo sviluppo della professionalità attraverso corsi di aggiornamento tecnico-didattico e culturale, la partecipazione all'attività delle istituzioni in cui essi operano (art. 9, com. 6).

1.3. Il binomio *Educazione e Professionalità* costituisce un terzo elemento caratterizzante l'impianto della legge-quadro, che pone l'utente al centro di un peculiare processo formativo, orientato al superamento di modelli scolastici o meramente strumentali rispetto alle esigenze del posto di lavoro.

La valorizzazione delle risorse umane, ritenuto attualmente l'obiettivo strategico dello sviluppo socio-economico, trova nella legge-quadro una anticipazione sostanziale:

- la Repubblica promuove la formazione e l'elevazione professionale ... 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 (art. 1, comma 1);
- le iniziative di formazione professionale costituiscono un servizio di interesse pubblico inteso ad assicurare un sistema di interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali ... (art. 2, comma 1);
- le Regioni (prendono) gli opportuni accordi con l'autorità scolastica competente per lo svolgimento coordinato delle attività di orientamento scolastico e professionale (art. 3, comma 1, lettera n);
- le Regioni (realizzano) a favore degli allievi un sistema di servizi che garantisca il diritto alla formazione, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3, comma 1, lettera l);
- le Regioni (promuovono) idonei interventi di assistenza psicopedagogica, tecnica e sanitaria nei confronti degli allievi affetti da disturbi ... (art. 3, comma 1, lettera m).

1.4. I *Requisiti*, che la legge-quadro pone agli Enti per poter convenzionarsi e accedere ai finanziamenti pubblici, costituiscono un ultimo elemento sostanziale dell'impianto istituzionale del sottosistema di formazione professionale.

Agli Enti Convenzionati si richiede di:

1. avere come fine la formazione professionale;
2. disporre di strutture, capacità organizzativa e attrezzature idonee;
3. non perseguire scopi di lucro;
4. garantire il controllo sociale delle attività;
5. applicare per il personale il contratto nazionale di lavoro di categoria;
6. rendere pubblico il bilancio annuale per ciascun centro di attività;
7. accettare il controllo della regione, che può effettuarsi anche mediante ispezioni, sul corretto utilizzo dei finanziamenti erogati.

È appena da sottolineare che i non pochi requisiti indicati dalla legge-quadro sono motivati essenzialmente dalla garanzia che le istituzioni del privato sociale debbono assicurare alla stabilità e alla qualità del sottosistema regionale e nazionale di formazione professionale.

Nel contempo, appare di tutta evidenza come l'identità del singolo CFP, sganciato dal rispettivo Ente di emanazione, risulti frustrata e riduttiva nei confronti del ruolo che il privato sociale è chiamato a svolgere all'interno del pluralismo istituzionale, culturale ed educativo del sottosistema di formazione professionale.

2. La funzione del CFP nel CCNL 1989-91

Il vigente Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per la formazione professionale convenzionata (CCNL 1989-91) evidenzia alcuni elementi innovativi, che hanno attinenza alla funzione propria del Centro di Formazione Professionale.

2.1. *L'area convenzionata* di attuazione degli interventi del Centro di Formazione Professionale viene allargata a nuove funzioni, correlate a quelle formative.

Le funzioni nuove comprendono «la ricerca sociale e didattica, l'attività di documentazione, di progettazione e sperimentazione formativa, di informazione e orientamento professionale, di assistenza tecnica ai servizi territoriali per l'impiego» (art. 2, comma 1).

2.2. L'area non convenzionata, introdotta contrattualmente per la prima volta all'art. 7, *dilata ulteriormente il raggio di azione formativa e di servizio*

del Centro di Formazione Professionale, pur nel rispetto dei vincoli contrattualmente previsti.

Le iniziative formative e di servizio non convenzionate pongono, però, gli Enti nella posizione inequivocabile di ottemperare agli adempimenti amministrativi e fiscali relativi agli Enti « non commerciali », che svolgono « attività commerciale ».

2.3. Conseguentemente, la pattuizione contrattuale — al di là della connotazione di « agenzia polifunzionale » assegnata all'Ente di Formazione Professionale — configura le strutture formative come soggetti che:

— si « dotano di operatori, la cui professionalità è correlata all'organizzazione funzionale dei servizi e alle attività previste art. 2, comma 2);

— « interagiscono con le istituzioni e la realtà socio-economica e formativa del territorio operando, nell'ambito dei programmi e dei piani regionali, in modo flessibile ed integrato, assicurando capacità di risposta, qualificata ed articolata per aree e livelli professionali, ad una domanda formativa diversificata nell'ambito della formazione di base, della formazione al lavoro, dell'aggiornamento e della riconversione professionale, degli interventi interattivi tra sistema scolastico, sistema di formazione professionale e sistema delle imprese » (art. 2, comma 3).

2.4. In sintesi, le funzioni del Centro di Formazione Professionale individuate dalla pattuizione contrattuale risultano complessivamente innovative e, per certi versi, anche enfatizzate rispetto alla situazione di « governo debole », che caratterizza l'attuale sottosistema di Formazione Professionale.

Non è questa la sede per operare un confronto valutativo delle operazioni di contrattazione regionale decentrata, che il Contratto Collettivo Nazionale ha individuato come sede più appropriata e idonea per determinare le modalità operative di realizzazione dell'innovazione delle funzioni del FP.

Tuttavia, al di là del necessario confronto valutativo, sembra opportuno accennare al ruolo e alle funzioni che gli operatori sono chiamati ad assumere in ordine al conseguimento degli obiettivi medesimi.

2.5. L'inquadramento di detti operatori prevede una articolazione di livelli economici differenziati (con esclusione dei Direttori di Centro).

In particolare, nell'ambito dell'area dei servizi formativi sono previste le funzioni articolate, di progettazione, di coordinamento, di orientamento, nonché dell'operatore per l'integrazione dei disabili, con relative declaratorie con-

trattuali e possibilità di acquisizione di inquadramento nella fascia B del livello differenziato per i formatori.

2.6. Osservazioni specifiche e rilievi critici vengono, invece, avanzate dagli Enti Convenzionati in ordine all'inquadramento e al contenuto della declaratoria relativa al ruolo e alle funzioni del Direttore di CFP, che dovrebbe assicurare l'effettiva innovazione del Centro stesso.

2.6.1 — *Rispetto all'area di inquadramento*, il Direttore di CFP è assegnato al sesto e più alto livello nell'area dei «servizi direttivi che, per la prima volta, viene distinta dall'area dei servizi formativi cui apparteneva nei precedenti contratti.

Si è esclusa contrattualmente l'assegnazione del Direttore di CFP alla categoria «quadri», di cui alla legge 190/85; né tantomeno a quella di «dirigenti» con riferimento all'art. 2095 del Codice Civile, modificato dalla medesima legge (che classifica i lavoratori dipendenti in Dirigenti, Quadri, Impiegati).

Conseguentemente, il Direttore di FP è contrattualmente un «prestatore di lavoro subordinato, classificato tra gli impiegati».

2.6.2 — *Rispetto al contenuto della declaratoria*, l'enfatizzazione del ruolo e delle funzioni del Direttore non tiene conto de facto che i Direttori di CFP di un Ente nazionale convenzionato non possono essere considerati, né sono, in posizione apicale dell'assetto istituzionale dell'Ente di appartenenza.

Tale assetto contempla, al di sopra dei Direttori di CFP, altri soggetti istituzionali che a livello nazionale, regionale e provinciale svolgono ruoli di promozione, di coordinamento e di rappresentanza dell'Ente Convenzionato.

La mancata previsione contrattuale di livelli superiori al sesto (Direttori di CFP) danneggia, in primo luogo, gli stessi Direttori di CFP, per i quali resta preclusa ogni possibilità di carriera, anche quando sono chiamati ad assolvere, ai livelli periferici e nazionali, le funzioni di promozione, di coordinamento e di rappresentanza sopra menzionate.

Esemplificando, sarebbe come se il contratto relativo ad una grande ditta di distribuzione di beni commerciali ponesse in posizione apicale il Direttore di filiale.

Inoltre, al di là della vicenda relativa all'inquadramento del Direttore di CFP nella categoria dei «quadri», previsti dalla citata legge 190/85, sembra

opportuno anche precisare l'attribuzione della categoria «dirigenziale» all'interno di un Ente nazionale di formazione professionale convenzionata.

La qualifica di «dirigente» comporta l'acquisizione di poteri decisionali della massima ampiezza, che influenzano l'andamento generale di un'azienda o di parte di essa, con caratteristiche essenziali alla vita stessa della istituzione aziendale; ove non sussistano questi ampi poteri decisionali, viene meno l'attribuzione della qualifica di «dirigente».

Alla luce di quanto sopra, appare di tutta evidenza che non possa essere riconosciuta al Direttore di CFP la qualifica di «dirigente».

Infatti, l'autonomia operativa indicata dal relativo CCNL va rapportata all'assetto istituzionale dell'Ente convenzionato di appartenenza, che può dotarsi di proprie strutture e soggetti fiduciari, che garantiscono una diretta presenza dell'Ente convenzionato nelle varie Regioni, per le funzioni di promozione, di coordinamento e di rappresentanza dell'Ente medesimo.

In particolare, nell'assetto istituzionale dell'Ente, il Direttore di CFP, pur operando con autonomia ed iniziativa previste contrattualmente, può vedere limitata la sua opera di organizzazione e gestione da altri organi amministrativi e politici di Ente, secondo l'assetto statutario dell'Ente medesimo.

3. Conclusioni provvisorie

L'ipotesi di lavoro, da cui ha preso l'avvio la presente comunicazione, sembra offrire opportunità positive sulla base dell'assetto istituzionale attuale della legge-quadro per valorizzare l'apporto di identità che gli Enti Convenzionati intendono assicurare al sottosistema di formazione professionale.

Parimenti, si è avuto modo di individuare alcuni elementi del CCNL 1989-91, che concorrono a delineare le funzioni innovative di un Centro di Formazione Professionale, anche se tali funzioni abbisognano di confronto e di armonizzazione con le caratteristiche istituzionali dell'Ente Convenzionato che opera attraverso un proprio Centro di Formazione Professionale.