

Elementi di organizzazione del lavoro nel C.C.N.L. 1989-91 per la Formazione Professionale Convenzionata

Pasquale Ransenigo¹

Premessa

Alcuni elementi innovativi, recepiti dal CCNL 1989-91 per la formazione professionale convenzionata, sembrano destinati a permanere nel tempo al di là della formale e ravvicinata scadenza al 31 dicembre 1991 del medesimo contratto.

Tra gli elementi innovativi non caduchi, hanno rilevanza particolare quelli che potenzialmente concorrono a delineare «l'organizzazione del lavoro» nel sistema regionale della formazione professionale convenzionata.

Almeno intenzionalmente, le presenti riflessioni tendono, in un primo momento, a delineare un quadro teorico di riferimento rispetto ai vari modelli di organizzazione del lavoro ipoteticamente applicabili ai sistemi formativi e, successivamente, a rilevare e ordinare alcuni elementi presenti nel testo contrattuale secondo possibili modelli di organizzazione del lavoro nelle attività di formazione professionale.

¹ P. Ransenigo ha coordinato il Gruppo di lavoro nazionale della CONFAP nelle operazioni di rinnovo dei tre ultimi CCNL per la formazione professionale convenzionata.

1. Modelli e tipi di organizzazione del lavoro

La disciplina e l'oggetto dell'organizzazione del lavoro costituiscono ambiti di ricerca scientifica ed operativa, che occupano sempre maggiori spazi del sapere nelle società industrializzate e complesse, entro le quali si pone anche l'Italia.

Lo sforzo di sintetizzare per «modelli» e per «tipi» i più vasti campi della ricerca, in tema di organizzazione del lavoro, è motivato principalmente dall'ambito specifico del sistema di formazione professionale, entro il quale far ricadere l'utilità di disporre di un possibile quadro teorico di riferimento.

Infatti, rispetto alle molteplici fonti di studi e di rassegne monografiche disponibili sull'organizzazione del lavoro applicata nelle strutture produttive aziendali, si deve rilevare una assenza pressoché totale di indagini e di approfondimenti specifici applicabili ai sistemi formativi in genere e, in particolare, ai sottosistemi della scuola e della formazione professionale, almeno in Italia.

Nelle presenti riflessioni, si farà soprattutto riferimento ad alcune trattazioni generali ed a vari contributi indiretti, rispetto a questo primo punto del tema in oggetto².

1.1. *Organizzazione, organizzazione di lavoro*

«Organizzare» è, in genere, definire un rapporto operativo interdipendente tra risorse strumentali e risorse umane per raggiungere un determinato scopo.

«Organizzare il lavoro» è, in particolare, determinare un processo di relazioni, di compiti, di responsabilità, di procedure e di metodi coordinati per conseguire un preciso obiettivo definitivo.

L'organizzazione risulta, quindi, un mezzo quantomeno utile se non necessario, per raggiungere un determinato scopo.

Inoltre tale mezzo si sostanzia, per quanto concerne l'organizzazione del lavoro, di interazione tra risorse strumentali e risorse umane differenziate per professionalità e competenze diverse che, per quanto concerne l'ambito del lavoro subordinato nel contesto italiano e a seguito dell'emanazione della leg-

² L. RATTO (a cura di), *Dizionario di management, matematica, statistica, ricerca operativa, logistica, produzione, personale, psicologia e sociologia del lavoro e delle organizzazioni*, Vol. XXX, ser. VI della «Enciclopedia di Direzione e Organizzazione aziendale», F. Angeli, Milano, 1986.

S. ZAN, (a cura di), *Logiche di azione organizzativa, contributo di Karl Weick*, il Mulino, Bologna, 1988.

ge n. 190 del 13 maggio 1985, si articolano «in dirigenti, quadri, impiegati e operai».

Con le suddette definizioni e precisazioni sembrerebbe già sufficientemente delineato il quadro di riferimento teorico, avendo infatti individuato almeno i fattori umani da far interagire tra di loro nel modo migliore e ottimale per raggiungere uno scopo determinato.

In realtà, a seconda della diversa accentuazione dei ruoli e dei compiti assegnati alle risorse umane in una determinata struttura organizzativa, si vengono a determinare diversi orientamenti di analisi particolari:

— la scuola classica accentua l'incidenza dell'organizzazione scientifica del lavoro;

— l'approccio sociologico-strutturalista vede l'organizzazione del lavoro come piccola società con propri ruoli, status e aspettative;

— gli studi sistematico-funzionalisti riportano l'organizzazione del lavoro alla società più vasta, di cui quella produttiva risulta un suo sottosistema;

— l'approccio socio-analitico approfondisce la struttura e la cultura specifica di un'organizzazione particolare, dove l'individuo si rapporta con il sociale più vasto.

1.2. *Modelli di organizzazione del lavoro*

Gli studiosi dell'organizzazione soprattutto produttiva aziendale, nella convinzione che non esista un modello ottimale ma una varietà di specie organizzative, hanno anche elaborato alcune rappresentazioni o modelli di organizzazione del lavoro:

- il modello dell'organizzazione scientifica del lavoro (Taylor);
- il modello delle relazioni umane tra i membri della struttura;
- il modello dell'azione sociale a base dell'organizzazione;
- il modello delle contingenze determinanti l'organizzazione.

Le analisi culturali interpretative di modelli di organizzazione del lavoro, applicabili anche in contesti diversi da quelli produttivi aziendali, presentano un particolare interesse rispetto agli intendimenti che si vogliono raggiungere con le presenti riflessioni.

È proprio, infatti, dei sistemi formativi privilegiare le dimensioni culturali che animano e ispirano gli atteggiamenti e i rapporti operativi dei diversi protagonisti nei processi formativi stessi, ponendo in subordine, come variabile dipendente, l'incidenza delle risorse o mezzi strumentali necessari.

Una tipologia di culture organizzative distingue:

a) il modello carismatico: il funzionamento dell'organizzazione poggia sulle straordinarie capacità del dirigente, che spesso è il fondatore; i rapporti tra gli operatori di pari livello sono caratterizzati da competitività e le decisioni sono centralizzate;

b) il modello burocratico: il funzionamento dell'organizzazione è incentrato sul rispetto delle norme che legano i comportamenti degli operatori tra di loro. Sovente il modello burocratico subentra a quello carismatico quando viene meno il ruolo del massimo dirigente-fondatore;

c) il modello cooperativo: sono gli obiettivi globali, settoriali e personali a determinare il funzionamento dell'organizzazione. In particolare, sono i cambiamenti rapidi e numerosi (sperimentali) a determinare la interdipendenza più stretta tra gli operatori, nel tentativo di perseguire meglio gli obiettivi.

Le decisioni vengono decentrate al massimo; il ruolo essenziale del dirigente è proporre nuovi obiettivi e facilitarne il raggiungimento.

Pur potendo essere considerato il più adeguato per la sopravvivenza e il successo di un'organizzazione complessa e dinamica, tuttavia viene attuato di rado, esigendo condizioni e capacità dei membri dell'organizzazione non sempre riscontrabili anche nelle realtà formative.

Raramente tutti gli operatori dell'organizzazione sentono sempre come propri gli obiettivi, specie quando subentrano scarsità di comunicazione, modalità interattive libere, debolezza di regolamenti interni, stati di tensione o di ansia, tendenze di anarchia, impreparazione delle persone a gestire i naturali conflitti, stanchezza di iniziative di aggiornamento.

È il modello che potrebbe essere definito a «struttura debole».

d) il modello tecnocratico: risulta da una specie di compromesso tra la cultura burocratica e quella cooperativa, dove il potere forte è basato sulla competenza, la gestione segue la logica razionale e la partecipazione alle decisioni è utilizzata per correggere il rischio di demotivare le persone dall'impegno attivo e responsabile.

Rispetto al modello cooperativo, le decisioni vere ed importanti sono prese da esperti supercompetenti e la partecipazione è solo nelle decisioni di minore importanza, quasi sempre di tipo operativo.

e) il modello delle contingenze organizzative: è un modello che fa dipendere l'organizzazione dalle tecnologie utilizzate, dagli input e output provenienti all'organizzazione, dal sistema di controllo continuo sui risultati progettati e dalla dimensione dell'organizzazione stessa.

1.3. *Tipologia di struttura organizzativa formativa.*

I modelli organizzativi, quali quelli sopra individuati, non esistono allo stato puro nella realtà, dal momento che la cultura che li ispira deve tener conto di una struttura concreta, che è condizionata dalla propria storia, dal proprio contesto ambientale e, soprattutto, dalla propria capacità di affrontare in modo creativo le sfide del futuro.

Trasferendo all'interno dei processi formativi i modelli astratti di organizzazione del lavoro sopra menzionati, può risultare utile rapportarci ad un quadro di riferimento ordinato secondo diverse dimensioni strutturali possibili.

a) la struttura formativa organizzata gerarchicamente è caratterizzata dall'esistenza di una linea diretta di autorità, dal dirigente supremo fino ai livelli intermedi e agli esecutori, cui fa riscontro una linea diretta di subordinazione dal basso verso l'alto.

Un possibile riscontro di tale organizzazione, applicata alle strutture formative, potrebbe essere individuato nell'area dell'informazione o delle prassi instaurate nel sistema scolastico attraverso l'emanazione delle circolari da parte dei competenti organi pubblici.

b) la struttura formativa organizzata funzionalmente è connotata da una ripartizione verticale del lavoro per funzioni o per aree di competenza, svolte da specifici organi o persone con responsabilità ben precisate e conosciute.

Trasferendo tale tipologia di struttura nel sistema formativo italiano, si deve rilevare immediatamente la diversità di assetto tra il sottosistema scolastico, di competenza dello Stato, e il sottosistema della formazione professionale, di competenza delle Regioni.

A livello di struttura periferica, singola scolastica o singolo centro di formazione, l'organizzazione funzionale del lavoro può trovare riscontro reale; non può essere detto altrettanto per quanto concerne i livelli più generali di articolazione del sistema scolastico e di quello della formazione professionale, come avremo modo di specificare più oltre.

c) la struttura formativa organizzata in modo gerarchico-funzionale consiste nell'innesto di organi specifici o staff sulla struttura organizzativa gerarchica, nell'intento di unire i vantaggi della linea gerarchica e di quella funzionale.

L'attività decisionale appartiene alla linea gerarchica, ma i servizi di staff o di settore assolvono a funzioni specifiche che concorrono dinamicamente nei processi operativi.

Nel sistema di formazione professionale, la presenza di più processi formativi collegati ai diversi settori produttivi e professionali richiede specifiche

funzioni di coordinamento (figure professionali di staff) nelle varie dimensioni formative.

d) la struttura formativa organizzata per aree divisionali risponde all'esigenza di razionalizzare la struttura organizzativa funzionale creando diversi sottosistemi che godono di relativa autonomia, nell'ambito delle politiche generali dell'organizzazione.

Nel sistema di formazione professionale, di competenza delle Regioni, sono attivate specifiche convenzioni con Enti e Associazioni del cosiddetto «privato sociale», che concorrono a realizzare piani e programmi regionali di interventi formativi di pubblica utilità, mantenendo una propria e peculiare organizzazione interna, salvaguardata da opportuni accordi.

e) la struttura formativa organizzata per progetti e obiettivi è attuata per rispondere alla variabilità del prodotto o del servizio richiesto all'esterno, affiancando alla tradizionale struttura continuativa un'altra struttura più flessibile per le attività innovative, temporalmente definite e articolate per obiettivi, dette appunto progetti.

Secondo tale struttura, alcuni operatori vengono prelevati dalle varie funzioni tradizionali per un certo periodo di tempo e posti ad occuparsi in sinergia reciproca per realizzare un comune progetto, sotto il coordinamento di un responsabile del progetto medesimo.

Nei sistemi formativi le sperimentazioni e gli interventi di politiche della Comunità Economica Europea (Fondi Strutturali, Fondo Sociale Europeo) hanno facilitato l'introduzione, sia nel sistema scolastico che in quello della formazione professionale, di modelli organizzativi e didattici articolati per progetti e per obiettivi.

La forma di organizzazione in tali attività dovrebbe rivelare un cambiamento di rapporti, di comunicazioni, di processi di decisione, di procedure, di autocontrolli... tendenti a massimizzare le possibilità e le singole professionalità degli operatori e delle unità operative che attuano tali scelte di intervento.

È evidente come la strategia formativa, organizzata per progetti e per obiettivi, comporti un ruolo decisamente differente nella direzione, nel coordinamento, nelle relazioni tra operatori... rispetto al tradizionale modo di gestire le attività formative.

Tuttavia, bisogna anche rilevare come, nella realtà, la compresenza di tale modello con altri modelli organizzativi ponga non pochi problemi all'organizzazione formativa tradizionale, che pure ha una sua motivazione di per-

manenza rispetto a servizi per lo più strutturati con procedimenti continuativi e ciclici.

La sottolineatura della difficoltà pratica in cui si trovano ad operare non poche strutture formative, oggi, costituisce lo sfondo e il condizionamento non eludibile, tenendo in debito conto le ricadute che tali situazioni hanno nelle elaborazioni di piattaforme di rinnovo contrattuale per il personale interessato, specie quando si affronta la delicata questione dell'organizzazione del lavoro.

2. Elementi di organizzazione del lavoro nel CCNL 1989-91

In premessa a queste riflessioni si è indicata l'ipotesi di lavoro che guida la seconda parte del nostro contributo: rilevare e ordinare i possibili elementi di organizzazione del lavoro, contenuti nel testo del CCNL 1989-91 per la formazione professionale convenzionata, nell'intento di individuare modelli o strutture di tale organizzazione, descritti nella prima parte, che possono essere applicati nel sistema di formazione professionale regionale.

Rispetto a tale ipotesi, bisogna subito precisare che la scelta di utilizzare a tale scopo il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di categoria rimane certamente discutibile.

Altre scelte sono possibili. Ma l'esperienza in questo settore rassicura che il CCNL di categoria rimane ancora uno strumento prioritario di unitarietà in un sistema esposto fortemente al rischio della parcellizzazione in altrettanti sistemi indipendenti ed autonomi quante sono le Regioni nel nostro Paese.

Inoltre, sembra che il CCNL in oggetto rappresenti realisticamente il contesto entro il quale sono presenti o sono possibili vari modelli o tipologie di organizzazione del lavoro in rapporto all'Amministrazione regionale, ai singoli Enti convenzionati di Formazione Professionale e ai rispettivi Centri o Sedi operative periferiche.

Lo sviluppo dell'ipotesi di lavoro si limiterà a delineare i possibili modelli organizzativi a livello di Ente convenzionato di Formazione Professionale e dei rispettivi Centri (CFP).

2.1. Elementi per modelli organizzativi di Ente convenzionato, a livello regionale

Il penultimo paragrafo della premessa alla «Intesa tra Regioni — Enti

Convenzionati della formazione professionale — Oo.Ss. Confederali e di Categoria», sottoscritta in occasione del rinnovo del CCNL 1989-91, rileva l'impegno delle parti contraenti (Enti e Oo.Ss.) a «concertare soluzioni contrattuali per il personale impegnato nelle funzioni di coordinamento degli Enti a livello regionale, ... ritenute dalle Regioni stesse funzionali alla programmazione regionale».

Infatti, anche sotto il profilo organizzativo, l'Ente convenzionato a livello regionale è:

— titolare della contrattazione decentrata a livello regionale nei confronti delle Oo.Ss. (art.6, comma 2);

— rappresentato in seno alla Commissione regionale per assolvere ai compiti indicati nell'art. 8;

— soggetto della contrattazione decentrata a livello aziendale, per «definire specifiche intese relativamente all'organizzazione del lavoro, orario, aggiornamento ricorrente, mobilità, diritto di informazione e utilizzo del personale in attività non convenzionate» (art.6, comma 4);

— tramite delle richieste di inquadramento del personale nei livelli economici differenziati (art.29, lettera D, comma 1);

— responsabile e progettista di iniziative di aggiornamento del personale (art. 40, comma 9);

— competente sugli atti amministrativi e gestionali posti in essere dai Direttori dei propri CFP (decalatoria Direttore).

Questa serie di funzioni e competenze postula, ovviamente, una Sede Regionale di Ente, dotata di adeguate risorse di professionalità (staff), cui presiede un Responsabile (Dirigente) regionale di Ente.

Al di là del riconoscimento formale e dell'inquadramento contrattuale del personale operante in tali Sedi, la struttura organizzativa ipotizzabile e più rispondente alle responsabilità e ai servizi richiesti sembra essere quella gerarchico-funzionale, già descritta alla lettera c) del precedente punto 1.3, anche se ogni Ente può optare per altri modelli organizzativi più rispondenti al proprio assetto istituzionale nazionale e alla propria storia.

È solo da notare, per completezza di analisi, che esula dal CCNL e dalle presenti riflessioni ogni riferimento all'area organizzativa degli Enti nei rispettivi assetti giuridici ed istituzionali a livello nazionale, pur rilevando la generale presenza di Enti convenzionati nel sistema di formazione professionale dotati di assetti istituzionali associativi, in ottemperanza al dettato dell'art. 5 della Legge-Quadro n. 845/78.

2.2. Elementi per modelli organizzativi a livello di CFP

Si è più volte sottolineato in precedenza la caratteristica istituzionale ed organizzativa che lega i Centri di formazione professionale o sedi periferiche ai rispettivi Enti, di cui sono una articolazione territoriale.

Tale sottolineatura risulta importante, anche sotto il profilo organizzativo, perché costituisce una pregiudiziale fondamentale per superare non pochi equivoci allorché si voglia porre analogie affrettate tra le strutture operative del sottosistema scolastico e quelle del sottosistema della formazione professionale.

Rimanendo all'interno del sistema regionale di formazione professionale, bisogna ancora rilevare l'oggettiva difficoltà ad individuare una tipologia operativa standard di Centro cui far corrispondere un modello organizzativo congruente e generalizzabile, anche con aggiustamenti, nel vasto panorama della formazione professionale convenzionata.

Ad incrementare la gamma delle tipologie operative di Centro, il CCNL 1989-91 ha recepito nuove articolazioni: le attività formative non convenzionate (art. 7); la sperimentazione di Agenzie Polifunzionali (comma 2 dell'art. 2) — comma 3 dell'art. 6; professionalità disposte in livelli economici differenziati (art. 29).

A fronte della difficoltà di «tipicizzazione» delle attività formative di Centro, non sembra garantire migliore produttività l'ipotesi alternativa, che modella l'organizzazione del lavoro in rapporto alle varie dimensioni di gestione (es. come rapportarsi con l'innovazione, con le persone, con il tempo, con l'informazione, con le modalità di riunioni... ecc.).

Scontato il rischio dell'operazione di «tipicizzazione», gli elementi organizzativi contenuti nel nuovo CCNL possono essere ordinati verso modelli e strutture di organizzazione del lavoro che possono avere connotazioni anche composite e riferite a più modelli, rispetto a quelli isolati nel precedente punto 1.3.

Alla diversa complessità operativa e alle relative responsabilità individuate si possono correlare appropriati modelli di organizzazione del lavoro, secondo il seguente schema proposto:

A) CFP di **limitate dimensioni**, con modesto volume di attività e non operante in attività non convenzionate.

— l'organizzazione del lavoro amministrativo, gestionale e didattico converge principalmente sul Direttore;

— i collaboratori amministrativi e didattici risultano di supporto al ruolo del Direttore;

Il modello organizzativo più pertinente può rapportarsi a quello «funzionale», indicato alla lettera b) del precedente punto 1.3.

B) CFP di **medie/elevate dimensioni**, con unico settore formativo, prevalentemente in attività di prima formazione e senza attività non convenzionate.

— le competenze amministrative, gestionali e del personale fanno capo ad un responsabile amministrativo, con limitati poteri decisionali;

— le competenze didattiche e di relazione con i formatori sono assolute da un coordinatore-progettista;

— i poteri decisionali, di indirizzo e di relazioni all'esterno sono di competenza del Direttore.

Il modello organizzativo pertinente sembra essere quello «gerarchico-funzionale», di cui alla lettera c) del precedente punto 1.3.

C) CFP di **medio/alte dimensioni**, con più settori, con attività non convenzionate, con più livelli e progetti specifici.

— la gestione finanziaria, i piani di investimento, la gestione dei collaboratori e la gestione del personale sono affidate ad un Responsabile Amministrativo (in collaborazione eventuale con analoga figura della Sede regionale di Ente);

— la gestione specifica dei formatori ed esperti, l'organizzazione dell'attività didattica, la verifica e il controllo dell'attività formativa sono di competenza di un Responsabile Didattico-formativo, che presiede ad eventuali Coordinatori dei settori presenti nel Centro medesimo;

— il punto di riferimento organizzativo di tutte le funzioni strategiche del Centro e le relazioni con l'esterno e con il territorio sono di competenza del Direttore del Centro.

Il modello organizzativo risulta di natura «composita» tra i modelli

«gerarchico-funzionale» e quello «per progetti e obiettivi», di cui alle rispettive lettere c) — d) del precedente punto 1.3.

D) CFP sperimentale di Agenzia Polifunzionale (di Ente)

L'ambito di attività di tale Centro-Agenzia di Ente risulta quale sviluppo del Centro indicato alla precedente lettera C), che si dota gradualmente di capacità propositiva di servizi formativi, di analisi territoriale e di progettazione di attività integrate tra mercato del lavoro — sistema scolastico — sistema formativo — sistema delle imprese e del territorio.

La struttura organizzativa è ad alta complessità, con diverse articolazioni dei livelli di competenza e di responsabilità affidati a figure professionali, anche esterne al Centro.

I modelli organizzativi di tale struttura risultano «compositi», con prevalenza di «struttura organizzata per aree divisionali», di cui alla lettera d) del precedente punto 1.3.

Conclusione

A fronte della complessità del tema e di discrezionalità delle scelte operate nello sviluppo delle ipotesi di lavoro, il presente contributo appare certamente incompleto e, per certi accenni, anche provocatorio.

L'auspicio è che altri contributi possano essere stimolati al fine di concorrere a migliorare la qualità del servizio di formazione professionale nel nostro Paese.

