

MAURIZIO  
LOZZI\*

## Organizzazione e profili professionali nel CCNL della Formazione Convenzionata 1994-1997

Appunti per una interpretazione

Il contributo, così come traspare dal titolo della relazione, corre il rischio di dividere coloro che hanno un legittimo ed esplicito interesse alla questione (i dipendenti della FP convenzionata) da coloro per i quali la tematica potrebbe al più rappresentare una questione accademica.

Non secondario, per altro, il fatto che la conoscenza del testo contrattuale non costituisca un dato acquisito né per i primi né per i secondi.

Per questi motivi ed anche nel tentativo di trattare le questioni alla radice piuttosto che un'analisi di dettaglio delle declaratorie delle figure professionali previste dal CCNL sembra utile procedere dai criteri che hanno accompagnato le parti (Enti e OO.SS.) nel cercare risposte al processo di transizione in atto nel mondo della Formazione Professionale disciplinata dalla L.845/78, processo riconosciuto come profondo e potenzialmente carico di conseguenze innovative.

L'intenzione, dunque, va oltre il segmento della formazione professionale "convenzionata" e punta ad individuare e presentare criteri che possano essere

\* Fondazione Clerici, Milano.

terreno di confronto più ampio, tenuto conto altresì che, per effetto della legge n. 142/90, anche il comparto "pubblico" è coinvolto nella ricerca di una sempre maggiore flessibilità gestionale ed organizzativa.

### **La bilateralità imperfetta**

L'indagine può essere meglio affrontata se, pur senza dar luogo ad approfondimenti eccessivamente analitici, tiene conto di quanto in proposito è accaduto nell'arco dell'ultimo decennio cercando di coglierne l'evoluzione e le questioni ancora aperte.

Accanto ai fenomeni di fondo come l'affermarsi della formazione quale modalità ricorrente — continua a sostegno sia del miglioramento individuale delle competenze [aggiornamento / riqualificazione], sia dei processi di riorganizzazione di comparti / aziende del sistema produttivo, accanto ad una cultura della formazione sempre più legata alla progettualità ed alla valutazione, accanto alla rivalutazione del "mercato" come strumento che concorra al governo dell'offerta di Formazione, stanno il mancato aggiornamento della legge quadro 845/78, il differenziarsi dei sistemi formativi regionali, l'orientamento — ondivago nella teorizzazione e tutt'altro che scontato — del CFP verso il modello Agenziale / Polifunzionale, lo sviluppo del dibattito sul sistema misto pubblico-privato e, con esso, tutta la tematica recente sulla natura concessoria del rapporto tra Regione ed Enti Convenzionati, sulla sua legittimità nonché sulle alternative al convenzionamento tradizionale.

Le tematiche cui abbiamo fatto cenno hanno accompagnato i rinnovi contrattuali della FP convenzionata durante il decennio trascorso ed hanno inciso sull'individuazione contrattuale delle figure professionali che, più di ogni altro fattore rappresentano la capacità delle parti coinvolte, Enti e Sindacati, di interpretare il cambiamento e convenire sulle modalità con cui darvi risposta.

Per comprenderne l'evoluzione, conviene considerare il fatto nuovo verificatosi con il recente rinnovo contrattuale degli operatori della FP convenzionata.

Alla consolidata prassi di un tavolo di trattativa ripartito (Regioni, Enti, OO.SS.) si è sostituita la trattativa bilaterale tra OO.SS. ed Enti, tra organizzazioni dei dipendenti ed organizzazioni "datoriali".

Questo dato di fatto costituisce la conseguenza di una impostazione politica delle Regioni che, congiuntamente, hanno inteso sottolineare le proprie specificità in ordine alle competenze di indirizzo del sistema di FP ma, altresì, sottrarsi a compiti propri ed esclusivi delle parti sociali coinvolte.

Le ragioni vanno iscritte nel dibattito sulla necessità — per le Regioni — di dar seguito concreto ai sollecitati cambiamenti al modo di attribuire a terzi (appalto) il concorso nella gestione delle iniziative di FP.

Pur in carenza di una nuova e diversa definizione — quadro sulla funzio-

ne delle Regioni in materia di FP e, quindi, con tutte le incertezze ed anche le contraddizioni derivanti, la trattativa bilaterale ha segnato la rottura di una continuità *quella del comparto pubblico come paradigma contrattuale nella definizione organizzativa e gestionale delle risorse umane* fatto — questo — che ha prodotto i maggiori effetti nell'analisi delle professionalità proprie del settore della FP.

Non si è trattato di un processo lineare, anzi, i condizionamenti di una transizione oggetto di risposte politiche divergenti fra chi vede nel "mercato" una evoluzione comunque positiva e chi sottolinea la specificità di un servizio comunque di pubblico interesse hanno contribuito — forse più di altre volte — a mediazioni faticose, non prive di incertezze e contraddizioni che emergono anche nella stesura formale nel testo contrattuale<sup>1</sup>.

Così, mentre tradizionalmente la partecipazione delle Regioni, alle trattative per il rinnovo del contratto di lavoro degli operatori degli Enti: a) contribuiva far sì che la gestione della FP da parte delle Regioni fosse assunta come punto di riferimento e garanzia dell'omogeneità di tutto il sistema (pubblico e privato convenzionata); b) portava ad escludere dal convenzionato tutto ciò che appariva disomogeneo rispetto al "pubblico", ora la trattativa bilaterale tra Enti e OO.SS. ha attribuito alla volontà delle due parti la possibilità di "assicurare coerenze" tra i diversi soggetti di un sistema misto, ovvero, di riferirsi al "pubblico" come possibilità piuttosto che come vincolo.

Volenti o no, la bilateralità della contrattazione ha posto il problema di ricomprendere nella previsione contrattuale l'insieme delle figure professionali di un Ente piuttosto che quello di ritagliare — normandole per simbiosi — le sole figure coerenti con il personale dipendente dagli Enti pubblici<sup>2</sup>.

Si è trattato di un confronto tra Ente e OO.SS. condizionato dalla persistente attesa di una innovazione legislativa (legge quadro) che, annunciata e fatta oggetto di anticipazioni, ha costretto le parti in una cornice inadeguata.

## **Funzioni professionali e flessibilità organizzativa**

L'avvio della contrattazione nazionale nel quadro di novità prima considerato ha affrontato la tematica delle declaratorie consapevole di:

<sup>1</sup> Così, ad esempio, mentre (art. 1 c.3) si ribadisce la linea tradizionale per la quale "... i contenuti contrattuali sono definiti avendo come quadro di riferimento le normative vigenti per il personale dipendente dagli Enti pubblici fatta salva la specificità della configurazione giuridica del rapporto di lavoro di diritto privato ..."; nello stesso tempo il campo di applicazione si apre "... al personale impegnato nelle Sedi regionali e/o provinciali degli Enti.

<sup>2</sup> Nei precedenti contratti (segnatamente i CCNL 86/89 e 89/91) l'insieme delle figure/profili professionali previsti è sostanzialmente coincidente con il Centro di Formazione Professionale; questo limite rappresentava con coerenza la concreta traduzione della centralità del "pubblico" per il quale solo il CFP e non l'Ente può costituire il soggetto cui sono attribuite competenze specifiche, modalità gestionale ed un organico.

Così, ad esempio, il complesso legislativo regionale lombardo (nn. 94 e 95/80) norma il CFP ed estende per analogia tale condizione normativa anche al comparto del convenzionato.

a) operare nell'ambito di un CCNL orientato ad essere un contratto cornice ed in cui le declaratorie dei profili/funzioni potessero:

- svolgere la funzione di "tenuta" di un settore esposto al rischio di frazionamento,
- ricomprendere l'insieme dell'evoluzione di fatto già esistente,
- rappresentare motivo di ulteriore evoluzione ed arricchimento;

b) essere di fronte alle differenze ed ai vincoli (funzionali ed economici) per effetto degli accordi di contrattazione decentrata previsti dal precedente CCNL in particolar modo quelli riguardanti l'applicazione dei Livelli Economici Differenziati.

Ciò stante, il risultato contenuto nelle declaratorie procede [fig. 1] da un'affermazione di principio che rappresenta il criterio guida per una loro corretta interpretazione; nella Nota che le precede si afferma:

- che "le declaratorie sono finalizzate a rendere *progettabili, attuabili, confrontabili* scelte organizzative diverse".

*In sostanza, le declaratorie non intendono proporsi come componenti di un modello organizzativo predefinito intendendo, piuttosto, descrivere un insieme di profili/funzioni — osservati nel sistema di Formazione o richiesti dalla trasformazione delle competenze che ad esso sono richieste — compatibili con scelte organizzative differenti.*

La dimensione della *progettualità* concretizza il più generale indirizzo che vuole gli interventi di Formazione Professionale concentrati sulla dimensione del contesto locale in coerenza con le scelte di politica attiva del lavoro piuttosto che condizionati dalla rigidità del sistema di FP; *l'attuabilità* specifica tempi, criteri e ambiti in cui dar luogo alla progettualità di esprimersi in scelte concrete; *la confrontabilità* tende a ricondurre l'insieme delle scelte organizzative nel quadro di un sistema.

- L'apertura alla *progettualità* in materia di organizzazione è resa possibile dal processo che ha guidato l'elaborazione delle declaratorie ed il loro inquadramento funzionale; per un verso, una rappresentazione in Aree operative di Profili professionali specificati come insieme di funzioni, per altro verso l'aggregazione dei profili/funzioni per livelli funzionali [fig. 2]. Tutto ciò appare con particolare evidenza nella trattazione del nodo centrale delle declaratorie: quello dell'area dei servizi formativi.

In premessa si afferma con chiarezza che "L'area dei servizi formativi costituisce un'unica 'famiglia professionale' articolata in attività di formazione — in attività di coordinamento — in attività di sistema, che si fondano sulla funzione originaria del 'formatore impegnato in attività diretta".

*Il formatore sviluppa ed arricchisce la propria professionalità sia attraverso il proprio contemporaneo impiego di più funzioni, sia attraverso l'impiego in una sola funzione, in ragione dell'organizzazione necessaria al perseguimento degli obiettivi formativi.*

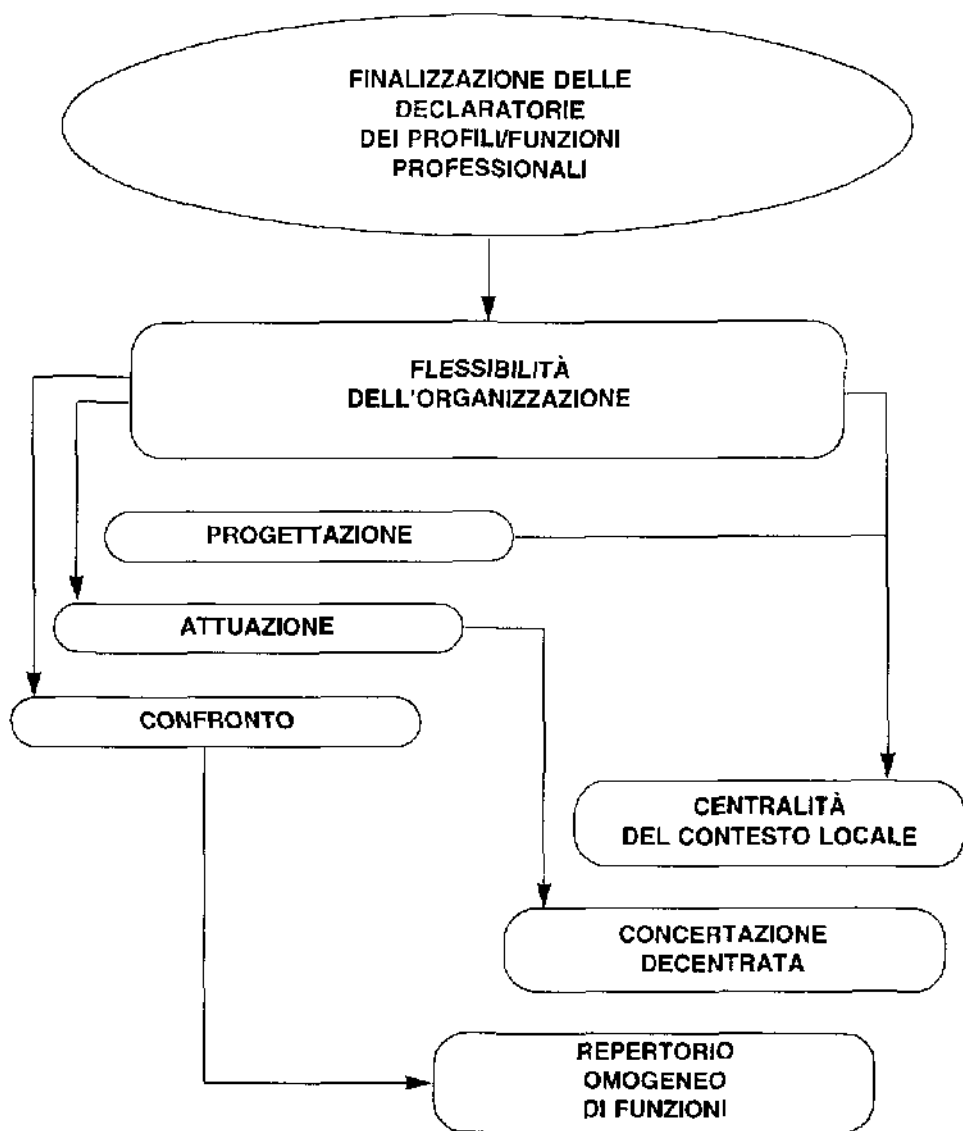


Fig. 1 - La Declaratoria dei profili professionali nella strategia del CCNL 94-97.

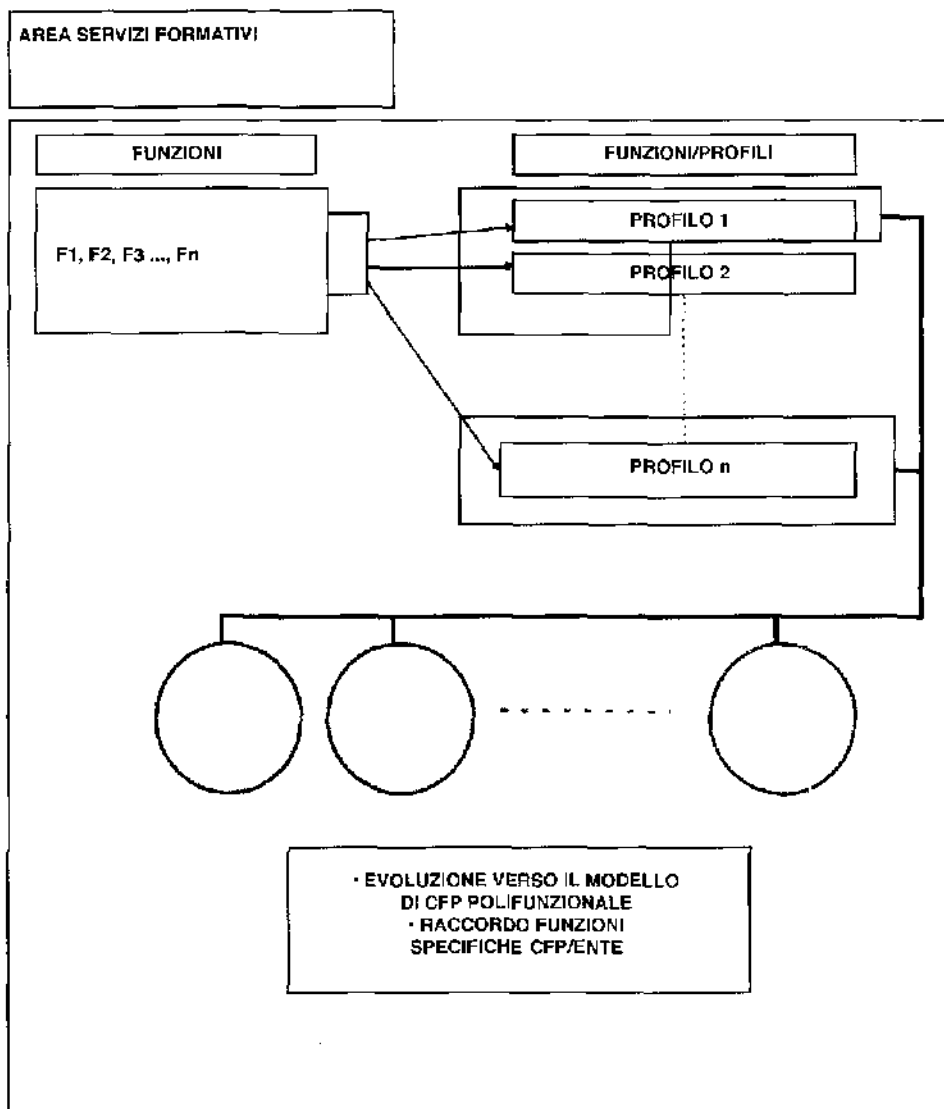


Fig. 2 - Processo formale di progettazione del contesto organizzativo per accorpamenti di funzioni/profili.

Ancora, dunque, e con chiarezza *il richiamo al presupposto progettuale per una dimensione finalizzata dell'organizzazione*<sup>3</sup>.

- L'attuabilità di un processo che renda più flessibile l'organizzazione e le sue risorse, più puntuale la sua capacità di risposta viene in gran parte attribuita alla contrattazione decentrata.

È in quest'ambito e nei livelli decrescenti regionale/provinciale, di Ente e di Centro che il CCNL colloca l'effettivo confronto per l'innovazione.

Alla contrattazione decentrata, infatti, è demandato sia il compito di trattare dell'inquadramento nelle fasce retributive in rapporto all'esercizio delle funzioni sia, in particolare, di *trattare delle figure professionali connesse alla progressiva evoluzione del Centro di Formazione "... verso un modello polifunzionale..." ed alla previsione delle funzioni attribuite alla Sede regionale/provinciale dell'Ente convenzionato.*

La complessità della questione e l'effettiva presenza di orientamenti divergenti a livello di ogni singola Regione hanno influito sulla riproposizione della contrattazione decentrata come evento trilaterale Enti, regione, OO.SS.

Cosa ciò comporti e cosa possa effettivamente determinare rappresenta l'interrogativo di oggi.

- La confrontabilità delle scelte organizzative si fonda sull'impiego di un definito repertorio di funzioni e costituisce il requisito necessario per attribuire al comparto del "convenzionato" una omogeneità "nazionale", esigenza propriamente politica oltre che conseguenza della particolare configurazione storica delle parti coinvolte, Enti e OO.SS.

## **I profili/funzioni**

La prima sensibile differenza rispetto ai precedenti CCNL è data dal notevole incremento di Profili/funzioni.

Dai precedenti otto profili, 11 con l'articolazione della figura docente, si passa a 26 profili/funzioni.

L'incremento quantitativo dovrebbe essere rappresentativo di una progressiva maggiore complessità delle attività di Formazione di cui il CCNL si fa carico.

Tale maggiore complessità è riconducibile a:

- un processo di segmentazione e sviluppo di funzioni precedentemente accorpate su uno stesso profilo;
- individuazione in profilo di funzioni ex novo.

<sup>3</sup> Quando l'art. 28 del CCNL degli operatori degli Enti convenzionati (lettera d comma 4) definisce il trattamento economico con riferimento all'Area formativa, richiama coerentemente che "L'esercizio delle funzioni di coordinamento, nelle modalità stabilite dalla contrattazione decentrata o di Ente Convenzionato o di Centro è esplicabile in quota parte con attività di formazione diretta e tutoraggio". In questo senso, potrebbero esservi le premesse per un superamento della rigidità dell'equazione una persona = un profilo = un inquadramento.

Alla prima tipologia appartiene, ad esempio, la distinzione tra il Coordinatore di attività di progettazione ed il progettista di sistema: il primo orientato a presidiare la componente progettuale insita in ogni intervento formativo, il secondo individuato nel campo della ricerca dei modelli formativi e della loro rispondenza alle esigenze e ai bisogni di formazione in coerenza con le politiche formative dell'Ente.

Alla seconda tipologia appartiene, tra l'altro, l'insieme delle funzioni associate al profilo del responsabile della valutazione dei processi formativi e l'insieme dei profili classificati come "sperimentali", oggetto di cautele e di rinvio ad una osservazione particolare in sede di contrattazione decentrata.

Una parziale novità è rappresentata dalla individuazione di profili/funzioni "di sistema".

Sono classificati come "di sistema":

- due profili/funz. dell'area dei servizi amministrativi (Respons. della gestione amministrativa del personale, respons. della contabilità generale/rendicontazione);
  - quattro profili/funz. nell'area dei servizi formativi (Progettista di sistema, Promotore orientatore, Responsabile della valutazione dei processi formativi, Responsabile progettazione/gestione di reti informatizzate).
- Il termine "sistema" è espressione portatrice di indirizzi fortemente divergenti.

Schematizzando il dibattito:

Una prima valenza attribuisce a "sistema" il valore più generale di comparto — sia esso pubblico o privato — colto nella sua globalità e, soprattutto, diretto/garantito dalla specificità di servizio pubblico. In questo senso l'operatore di "sistema" rappresenta l'espressione della progettualità raccordata con gli indirizzi di governo complessivo del sistema regionale/provinciale, un garante della omogeneità dei segmenti del comparto e della diffusione in esso dell'innovazione.

In altro senso, "sistema" coglie la specificità dell'apporto dei singoli soggetti di un sistema misto e la necessità interna a ciascuno di essi — qui singoli Enti convenzionati — di disporre di figure centrate sul problema piuttosto che sulla singola attività, figure che siano espressione dell'Ente e del suo concorrere al più generale comparto della formazione.

L'esito del confronto contrattuale sembra aver colto nella seconda connotazione il senso di tali profili/funzioni. Quest'indirizzo è netto nelle figure di sistema inserite nell'area dei Servizi Amministrativi e di cui è chiara la collocazione in termini di "coordinamento dei Centri dell'Ente..." (Resp. gest. amm.va del personale) ovvero di coordinamento di eventi contabili esclusivi dell'Ente.

Pari indirizzo connota le figure di sistema individuate nell'ambito dell'Area dei Servizi formativi:

- del Progettista si dice che "...è espressione delle politiche formative dell'Ente..."



- dell'Orientatore-Promotore che "... ha funzioni di collegamento tra Ente e soggetti istituzionali e non..."
- del responsabile valutazione processi formativi che "...è una figura di sistema dell'Ente..."

Trattandosi di profili/funzioni poste agli snodi del processo di cambiamento è prefigurabile che su questa tematica, sulle modalità di gestione e di inquadramento si riapra un confronto serrato.

Uno sguardo d'insieme ai profili professionali consente di cogliere gli ambiti nuovi su cui agiscono profili ridefiniti e profili nuovi, funzioni di sistema e non. Essi sono individuabili nella maggiore attenzione dedicata:

- ai processi di organizzazione delle risorse tecniche e strumentali che accompagnano la maggiore complessità e differenziazione di eventi formativi (informatizzazione, organizzazione tecnica);
- alla gestione delle risorse in termini di sviluppo degli elementi qualitativi del processo formativo (coordinamento, direzione);
- alla sottolineatura della valutazione di processi formativi come strumento corrente.

L'insieme di questi elementi richiama ancor più l'ottica della progettualità che informa l'insieme delle declaratorie.

## Una domanda

Il CCNL prefigura, pur con difficoltà e tentennamenti, l'avvio di un processo che interpella in primo luogo i soggetti contraenti — Enti e OO.SS. — perché colgano l'opportunità del passaggio da una organizzazione autoreferenziale ad una organizzazione che si progetta per obiettivi dichiarati.

In questo quadro, qual è il ruolo dell'Ente pubblico committente, è ancora immaginabile una funzione normativa delle Regioni e delle Provincie che disciplini l'organizzazione di un CFP pubblico o convenzionato?

Se è auspicabile che la flessibilità di un'organizzazione sia riconosciuta come una risorsa che può migliorare il rapporto tra investimenti ed obiettivi, è possibile che anche sul modo in cui questa possibilità è progettata ed impiegata si confronti e si valuti la qualità degli interventi formativi?

Veniamo e in parte siamo ancora in una stagione in cui, per buona parte delle Regioni che si sono esercitate nella costruzione di sistemi di FP, la determinazione delle caratteristiche organizzative ed il controllo degli esiti formali del processo di formazione ha rappresentato la preoccupazione maggiore. Oggi, anche per effetto di questo CCNL si apre forse la possibilità di contribuire ad imboccare una strada diversa.

