

Punti di riferimento degli Enti convenzionati di formazione professionale per il rinnovo del CCNL 1986-89

Roma, giugno 1987

0 - Premessa

Gli Enti convenzionati di formazione professionale aderenti al CENFOP e alla CONFAP presentano, con questo documento, alcuni punti di riferimento a cui collegare lo sviluppo ed il potenziamento del sistema di formazione professionale e propongono l'opportunità di un confronto su materie specifiche tra Ministero del Lavoro, Regioni, Organizzazioni Sindacali ed Enti di FP al fine di individuare analisi e valutazioni comuni, capaci di orientare scelte normative, economiche ed operative anche in vista del rinnovo del CCNL di categoria.

La necessità di consolidare l'intesa politica tra i soggetti interessati è evidenziata dalla responsabilità istituzionale e sociale di qualificare le risposte formative in ordine alla diversificazione ed alla puntualità della domanda di formazione, che richiedono capacità di concertazione, di programmazione e di attuazione di servizi di pubblica utilità, capaci di mediare significativamente le attese dei soggetti portatori di domanda formativa e le esigenze oggettive che derivano dall'innovazione scientifico-tecnologica e dalla complessa organizzazione del lavoro.

È convinzione degli Enti di FP che l'investimento formativo costituisca un fattore determinante e propulsivo dello sviluppo complessivo, non solo

economico, della società democratica e il potenziamento di capacità atte a guidare e a dominare le scelte di trasformazione nella prospettiva evolutiva.

Qualificare le scelte di politica attiva del lavoro e coordinare ad esse le linee contrattuali, costituisce l'area problematica alla cui soluzione gli Enti convenzionati intendono offrire il loro specifico contributo.

1 - Esigenze di qualificazione delle scelte di politica attiva del lavoro relative al sistema di FP

I rapidi cambiamenti in atto nel mondo del lavoro e nel sociale sono al centro di analisi approfondite per far fronte sia all'aggravarsi del fenomeno dell'inoccupazione giovanile e della disoccupazione degli adulti, sia al ruolo specifico che le istituzioni preposte alle iniziative formative possono svolgere per contribuire alla soluzione dei problemi occupazionali.

Alcuni elementi comuni risultanti da tali analisi evidenziano oggettive necessità di qualificare le scelte programmatiche anche nel sistema formativo.

1.1. - Lo sviluppo delle nuove tecnologie, particolarmente quelle dell'informazione, modifica sempre più in profondità i contenuti della professionalità sia nella dimensione sistematica e intersettoriale, sia nei confronti della residua professionalità di mestiere, configurando una situazione di compresenza, almeno per il breve e medio periodo, dell'utilizzo di tecnologie e di soluzioni organizzative differenziate e diffuse «a macchia di leopardo» anche a livello di piccoli territori.

Ciò induce a potenziare interventi formativi che mirino ad offrire ampie ed organiche opportunità di formazione professionale che consentano ai soggetti di affrontare le rapide evoluzioni dei processi produttivi di beni e di servizi.

1.2. - D'altra parte, i rapporti tra domanda ed offerta di lavoro e tra domanda e offerta di formazione sono caratterizzati da soluzioni parziali e contraddittorie che hanno ricadute negative sui rapporti tra sistema formativo e sistema produttivo.

Ciò si evidenzia particolarmente nella inadeguatezza dei rapporti tra formazione professionale di base ai vari livelli per l'inserimento nel lavoro e la formazione sul lavoro, che opera perlomeno senza adeguato controllo dei risultati formativi conseguiti.

1.3. - Tra le conseguenze del mancato coordinamento nelle iniziative di

formazione professionale, si sottolinea da una parte, il permanere di una rigidità dei modelli di tipo scolastico, dall'altra, il rischio di un adeguamento passivo a specifiche esigenze aziendali.

Ciò crea, quindi, un ostacolo reale alla mobilità professionale qualificata, indotta anche da processi parziali ed addestrativi, conseguenti a provvedimenti di sostegno dell'occupazione che non vincolano al rispetto della componente formativa e non hanno riferimento agli aspetti intersettoriali ed interfunzionali nonché agli apporti culturali, comportamentali e valoriali.

1.4. - L'attuale impossibilità del sistema di formazione professionale ad esprimere tutte le sue potenzialità ed il mancato collegamento tra formazione professionale per il lavoro e sul lavoro impediscono il risolversi di situazioni di emarginazione progressiva di molti giovani e lavoratori e non consentono di affrontare né il fenomeno dei drop-outs in continua crescita né le esigenze di un più funzionale rapporto tra sviluppo, professionalità e occupazione anche ai medi ed alti livelli.

2 - Esigenze di omogeneità culturale-politica-istituzionale degli interventi formativi

Dalle analisi fin qui espresse, emergono indicazioni oggettive per individuare alcune linee strategiche da perseguire da parte dei soggetti interessati allo sviluppo del sistema di formazione professionale.

2.1. - Flessibilità, articolazione e policentrismo sono caratteristiche fondamentali per favorire rapporti dinamici tra consolidato ed innovazione del sistema formativo.

Tali caratteristiche richiedono, però, collegamenti tra i vari momenti formativi e tra questi e lo sviluppo economico ed occupazionale.

Il Ministero del Lavoro e le Regioni debbono interagire dinamicamente in ordine ad alcune direttrici essenziali:

a) perseguire prospettive di riforma e di qualificazione del sistema scolastico con l'apporto specifico delle competenze sancite dalla legge-quadro n. 845;

b) favorire da parte degli Enti di formazione professionale attività di servizio per la rilevazione degli obiettivi formativi, l'assistenza tecnico-didattica, la progettazione e il coordinamento degli interventi;

c) sostenere il coordinamento tra formazione curricolare extra aziendale

e formazione sul lavoro anche per adulti;

d) favorire la partecipazione degli Enti di formazione professionale alla elaborazione e gestione di progetti formativi innovativi destinati specialmente alle imprese;

e) assicurare strumenti e risorse adeguati, atti a favorire il rinnovamento delle strutture impegnate nella formazione professionale;

f) promuovere presso gli Enti lo sviluppo di funzioni di analisi, di progettazione, di coordinamento e delle relative figure professionali e di staffes nonché il collegamento anche con altre agenzie formative del mondo del lavoro, della produzione e con le università.

Le direttrici indicate devono trovare concretizzazione operativa anche in vista della imminente fase di rinnovo contrattuale.

2.1.1. - *rispetto alla dimensione organizzativa*, si rileva l'esigenza del riordino organizzativo dei servizi preposti al governo del sistema a livello nazionale e regionale.

In particolare si rileva la necessità che gli apparati istituzionali siano posti in grado di effettuare ricerche relative all'individuazione degli obiettivi di sviluppo per programmare gli interventi formativi coerenti, promuoverne l'attuazione e utilizzare criteri di valutazione dei risultati conseguiti e della produttività formativa al fine di regolarne l'aggiornamento per interventi successivi.

Anche le realtà attuative del servizio di formazione (Enti e loro strutture operative sul territorio) debbono disporre di adeguate e articolate professionalità a livello di direzione, di amministrazione, di analisi, di progettazione, di coordinamento e di docenza, con l'impiego di tecnologie idonee al potenziamento dell'azione formativa specifica e complessiva.

2.1.2. - *rispetto alla dimensione funzionale*, il sistema di formazione professionale deve salvaguardare la funzione di mediazione formativa tra istanze oggettive emergenti dai processi produttivi ed aspettative soggettive diversificate.

Nella ricerca di mediazione formativa, gli Enti specificano il loro ruolo:

— mediante la elaborazione e l'aggiornamento della propria proposta formativa;

— mediante la formazione, l'aggiornamento e la riqualificazione dei propri operatori;

— mediante la rielaborazione e l'adeguamento degli obiettivi e dei pro-

grammi formativi, in coerenza con i piani nazionali e regionali di formazione professionale.

2.2. - Gli Enti di formazione professionale sostengono l'indispensabilità che il rapporto tra strutture formative e strutture produttive sia realizzato come componente strutturale di un sistema formativo allargato ed integrato.

Ciò comporta una ridefinizione dei ruoli dei diversi soggetti del sistema formativo con lo scopo di realizzare le più ampie interrelazioni possibili. Questo processo va attivato attraverso sperimentazioni che siano regolate da accordi e convenzioni nel quadro della programmazione e del governo istituzionale del settore. In particolare le aziende dovrebbero avvalersi dell'apporto delle istituzioni formative per la realizzazione dei contratti di formazione-lavoro, per la riqualificazione e l'aggiornamento del personale, per la qualificazione degli apprendisti e per l'assistenza tecnica; da parte loro gli enti di formazione professionale dovrebbero poter ricorrere alle aziende per realizzare stages degli allievi, stages per l'aggiornamento degli operatori di formazione professionale e per opportune iniziative di scambio e di collaborazione tra gli operatori di formazione professionale e operatori aziendali.

2.3. - Il Ministero del Lavoro e le Regioni, al di fuori da ogni inaccettabile ritorno a gestioni centralistiche, devono sviluppare il ruolo di coordinamento e di promozione dei processi di qualificazione e di innovazione delle attività formative:

— assicurando un ulteriore e consistente sviluppo delle attività di ricerca e di analisi sia sull'evoluzione della professionalità, sia sulle nuove o innovative figure professionali, sia sulla domanda di formazione esistente o potenziale;

— ampliando a vario livello il numero delle sperimentazioni formative e le iniziative di job-creation con l'intento di assicurare la comprensione degli aspetti comuni e degli standard formativi, nonché delle variabili di entrata e di uscita dagli iter formativi, in riferimento sia al lavoro dipendente che a quello autonomo e a quello associato;

— sviluppando anche attraverso gli Enti di formazione professionale iniziative di formazione-aggiornamento-riqualificazione degli operatori del settore;

— promuovendo, a vario livello, occasioni sistematiche di incontro tra le istituzioni medesime, Enti convenzionati di formazione professionale, imprese, organizzazioni sindacali e professionali.

2.4. - Particolare attenzione va rivolta alle normative, alle procedure ed

alle convenzioni che regolano i rapporti tra istituzioni e Enti di formazione professionale non solo per quanto concerne gli aspetti formali, ma con preciso riferimento a contenuti di qualità e di produttività.

Senza questa innovazione, peraltro delicata e graduale, che sostanzia il ruolo programmatorio e di coordinamento delle istituzioni pubbliche, risulta difficile assicurare la flessibilità e la qualità degli interventi formativi curricolari e di formazione sul lavoro.

2.5. - Una particolare innovazione di strumentazione normativa è da riferire al personale impiegato nelle attività di formazione professionale, per il quale, oltre a consistenti interventi di aggiornamento e di riqualificazione, sono necessarie iniziative integrate che mirino a realizzare:

— lo sviluppo dei processi di mobilità verticale della professionalità di tutti gli operatori, superando mere classificazioni di categorie astratte, ma articolando i ruoli e le funzioni a cui collegare le rispettive retribuzioni, con possibilità di impiego ottimale sia per attività convenzionate, sia per progetti specifici di emergenza e in collegamento col mercato del lavoro;

— le possibilità di forme flessibili di orario di lavoro, la sperimentazione di impiego a part-time e a tempo determinato, nonché opportunità di pre-pensionamento;

— opportunità di forme di impiego e di mobilità tra sistema di formazione professionale e mondo del lavoro e della produzione.

Tali motivazioni emergono dalle impellenti esigenze di flessibilità effettiva degli interventi formativi che richiedono:

— ammodernamento e ampliamento delle funzioni delle sedi attuative del servizio formativo e l'articolazione degli interventi definiti per obiettivi specifici;

— peculiarità dei diversi settori che necessitano di adeguati spazi normativi, soprattutto nelle sperimentazioni;

— riconoscimento e valorizzazione delle proposte formative degli Enti di formazione professionale e delle funzioni di promozione, di programmazione e di coordinamento territoriale delle proprie strutture;

— difesa attiva della professionalità degli operatori di formazione professionale, sottraendoli a pericoli di obsolescenza professionale e di emarginazione dal sistema di formazione professionale stesso.

2.6. - Da ultimo, si rileva l'urgenza dell'azione di coordinamento da parte del Ministero del Lavoro e delle Regioni perché la formazione professionale assuma dignità di un complessivo, seppur articolato sistema formativo

in cui risaltino le competenze regionali e le potenzialità correlate alle proposte formative per la ottimizzazione degli interventi.

3 - Orientamenti conclusivi

Alla luce delle riflessioni precedenti, sembrano derivare alcuni orientamenti operativi che si possono così sintetizzare:

3.1. - *rispetto alla funzione di programmazione*, è da richiamare la necessità di ottimizzare, in relazione ai problemi indicati, la funzione prioritaria di programmazione e di verifica delle Regioni. La programmazione si qualifica attraverso l'apporto delle parti sociali ed il contributo delle diverse proposte formative, sempre verificabili in relazione agli obiettivi di sviluppo programmato ed ai risultati conseguiti.

L'incremento e la differenziazione dell'attuale domanda formativa obbligano, infatti, le istituzioni pubbliche a potenziare e a qualificare il proprio ruolo e la propria funzione di programmazione, di coordinamento e di concertazione in ordine a precisi obiettivi culturali, politici e sociali che vanno perseguiti all'interno di un quadro istituzionale che permetta di individuare i soggetti responsabili delle attuazioni;

3.2. - *rispetto alla determinazione degli obiettivi culturali*, si è sottolineata la necessità di potenziare l'elaborazione di specifiche culture di mediazione tra esigenze oggettive e soggettive, rispondenti all'innovazione scientifico-tecnologica e ai fondamentali diritti dell'uomo del lavoro.

Questa opera di mediazione, che comporta una intenzionalità educativa, orienta l'istituzione pubblica a richiedere la partecipazione e il concorso specialmente degli Enti capaci di esprimere e realizzare una coerente proposta formativa.

Conseguentemente, anche i criteri di valutazione della produttività formativa degli interventi posti in essere non potrà limitarsi a considerare solo gli immediati aspetti tecnici ed occupazionali;

3.3. - *rispetto alla dimensione politica*, è stata posta in evidenza la indispensabile funzione di concertazione tra le competenze del Ministero del Lavoro e quelle delle Regioni in ordine alla definizione dei fabbisogni quantitativi e qualitativi di professionalità, in connessione con le esigenze produttive di beni e di servizi della società. Ciò costituisce la insostituibile premessa perché gli Enti di formazione professionale possano procedere ad individuare e a progettare gli obiettivi formativi e a programmare o a riorganizzare le

corrispondenti attività formative.

Così risulta funzionale il recupero da parte del Ministero del lavoro di funzioni di indirizzo, di coordinamento, di controllo e di corrispettivo impegno del reperimento di adeguate risorse finanziarie, mentre non appare funzionale l'accentramento e livello ministeriale di aree riservate di intervento. Un elemento rilevante della dimensione politica è l'assicurare la funzione di pubblica utilità inerente quei servizi formativi che comprendono in modo particolare la cooperazione all'effettivo sviluppo socio-economico, mirando alla piena valorizzazione di tutte le risorse umane e al sostegno di interventi formativi atti ad interpretare le domande espresse o potenziali dei soggetti più deboli e più esposti al rischio di emarginazione progressiva dal mercato del lavoro e dalla società.

3.4. - *rispetto all'assetto istituzionale*, infine, sono stati posti in rilievo alcuni impegni prioritari:

— ridefinizione della specificità del servizio di formazione professionale nell'insieme del sistema formativo complessivo nazionale, con particolare accentuazione della funzione di immediato inserimento nei processi produttivi dei soggetti in formazione e della corrispondente progettazione formativa unitaria e globale;

— razionalizzazione e flessibilità di rapporti tra formazione professionale e sistema scolastico, attraverso la complementarità dei compiti specifici e l'offerta di risposte diversificate ai vari bisogni di formazione.

In questa ottica, come si è osservato, risultano ingiustificati i riordini aprioristici istituzionali che non tengono in dovuta considerazione i bisogni differenziati di formazione che sono presenti nei soggetti portatori di un diritto personale nei confronti dell'istituzione pubblica;

— integrazione tra i vari strumenti pubblici di intervento sulla promozione dell'occupazione, in ordine al carattere curricolare delle iniziative formative, ai contratti di formazione-lavoro, all'apprendistato, alla riqualificazione e alla promozione professionale degli uomini del lavoro.

Su questi orientamenti, di natura prevalentemente socio-culturale e politico-istituzionale, è auspicabile un'intesa comune tra i soggetti interessati a ricercare accordi coerenti anche in vista delle trattative per il rinnovo del CCNL di categoria.

CENFOP e CONFAP ripropongono forme sistemizzate di confronto così da rendere permanente e proficuo il rapporto tra le varie componenti il sistema di formazione.