

PASQUALE
RANSENIGO*

CCNL 1994-97 per la formazione professionale convenzionata: un contratto di "svolta" o di "transizione"?

Una premessa necessaria

Il 7 marzo 1996 è stato siglato il CCNL 1994-97 per la formazione professionale convenzionata, atteso da oltre 4 anni da circa 20.000 operatori del settore.

Rinviano a dopo l'auspicabile firma più approfondite analisi di merito sull'articolato siglato, sembra opportuno non lasciare trascorrere altro tempo prezioso senza prendere in considerazione le mutate condizioni entro cui si dovranno attivare le fasi di contrattazione decentrata a livello Regionale/provinciale e a livello di Ente/Centro di formazione professionale, che assumono una rilevanza discriminante e strategica per realizzare i contenuti pattuiti a livello nazionale.

La delimitazione dell'ambito di riflessione, che non entra nel merito dei contenuti dell'articolato se non per offrire qualche significativa esemplificazione rispetto alle posizioni assunte in trattativa, corrisponde al personale convincimento che, senza una adeguata presa di

* RANSENIGO PASQUALE, responsabile dell'ufficio socio-politico della sede nazionale CNOS/FAP, ha coordinato la Delegazione degli Enti Confap nelle trattative per il rinnovo del CCNL 1994-97.

coscienza del mutato contesto entro il quale si è andata delineando la rispettiva e inedita posizione dei soggetti contraenti, ne deriva un oggettivo rischio per le sorti stesse delle iniziative convenzionate del sistema regionale di formazione professionale.

In coerenza con tali intendimenti, non sembra fuori luogo ripercorrere alcune tappe delle fasi critiche, che hanno accompagnato i lavori per il rinnovo del CCNL in oggetto.

1. Il contesto preparatorio all'avvio delle trattative

Quando, il 2 ottobre 1991, le Segreterie nazionali dei sindacati di categoria CGIL-scuola, Sism-Cisl e Uil-scuola inviarono agli Enti di F.P. convenzionati regolare disdetta del CCNL 1989-91 per la formazione professionale convenzionata, non era certo prevedibile quali tempi e sorti sarebbero toccati alla vicenda di rinnovo del successivo contratto, anche se l'atmosfera di scetticismo con cui tale atto formale venne generalmente percepito non appariva già di buon auspicio.

I diffusi segnali di incertezza non riguardavano solo aspetti economico-finanziari (contenimento delle spese regionali per le attività di formazione professionale e conseguente ritardo di finanziamento), ma anche la nuova richiesta di disporre di assetti istituzionali e normativi (revisione della leggequadro 845/78 e di leggi regionali in materia) rispondenti alle direttive europee e ai mutamenti dei contesti locali del mercato del lavoro, con conseguenti esigenze di razionalizzare e ristrutturare l'intero sistema regionale di formazione professionale.

Anche il lungo tempo di attesa della nuova piattaforma contrattuale, approvata e socializzata unitariamente dai sindacati di categoria il 24 febbraio 1994 — a contratto scaduto da oltre due anni —, veniva valutato perlopiù anche dai diretti interessati un elemento subordinato all'attesa di annunciate ed imminenti riforme della scuola secondaria superiore e all'esito di correlati rinnovi contrattuali avviati nella pubblica amministrazione.

A rompere gli indugi provvedevano le Confederazioni Cgil-Cisl-Uil, che nella dichiarazione congiunta del 20 gennaio 1995 impegnavano le Regioni, tra l'altro:

— “a conseguire l'obiettivo strategico di riaffermare il ruolo determinante della formazione per lo sviluppo economico e la ripresa dell'occupazione ... anche mediante la stipula di un contratto di svolta (sic), capace di valorizzare gli operatori coerentemente con un ineludibile processo di trasformazione qualitativa e quantitativa di tutto il sistema”;

— “a valorizzare il ruolo della contrattazione decentrata per l'applicazione e la verifica degli istituti contrattuali, sia sotto l'aspetto economico che sotto l'aspetto normativo”;

— “a riconfermare l'impegno delle Regioni ad assumere le determinazioni relative alla *copertura degli oneri contrattuali*, tenendo conto delle normative e degli accordi in vigore presso le singole Regioni”.

Inoltre, a prevenire rischi di defilamento circa gli impegni assunti per l'avvento di nuovi Assessori regionali, a seguito dell'esito delle imminenti elezioni amministrative, le medesime Confederazioni si cautelavano ricorrendo, in data 2 marzo 1995, alla sottoscrizione di una apposita dichiarazione congiunta con i Presidenti delle Regioni, nella quale si ribadiva il pieno recepimento di quanto sottoscritto dagli Assessori regionali nel citato documento del 20 gennaio 1995.

I passi fatti e le reiterate intese raggiunte tra Sindacato e Regioni sembravano aver allontanato ogni perplessità, facendo presumere un iter di trattativa analogo a quanto sperimentato negli ultimi rinnovi contrattuali, che si concludevano con la esplicita firma della “presa d'atto” da parte del coordinamento degli Assessori regionali, con cui gli Assessori medesimi “si impegnavano a sottoporre ai rispettivi organi regionali competenti il CCNL per l'assunzione delle determinazioni relative alla *copertura finanziaria degli oneri contrattuali* ... e ad attivare in sede di contrattazione decentrata la *definizione e l'attuazione degli istituti contrattuali* ad essa demandati” (cfr. “*presa d'atto*” del CCNL 1989-91, firmata in data 18 ottobre 1990).

È da rilevare come da tale prassi consolidata ne derivasse una duplice conseguenza di particolare rilevanza, che è necessario esplicitare chiaramente perché è su tale materia che si determinerà la discriminante destinata a segnare il passaggio a nuovi scenari entro i quali si andranno a configurare anche i contratti collettivi nazionali di categoria:

a) sotto l'aspetto finanziario, *tutti gli oneri contrattuali* venivano coperti dalle convenzioni;

b) sotto l'aspetto normativo, *tutto il sistema regionale* di formazione veniva regolato sulla base di quanto stabilito dal CCNL, anche se con opportuni adattamenti rapportati al contesto regionale.

A prova della buona fede o, per alcuni, di una carica di ottimismo delle parti, in data 10-11 aprile 1995 si avviava la prima fase di trattative, nell'intento di pervenire al più presto a concordare alcuni punti “strategici e indicativi” del rinnovo contrattuale da sottoporre a verifica del Coordinamento degli Assessori regionali, come reciprocamente convenuto.

Con tali intenti, in data 12 luglio 1995, venivano trasmessi al Coordinamento degli Assessori regionali gli articoli concordati nella prima fase, ispirati ovviamente a mantenere la continuità del quadro di riferimento economico e normativo al fine di rinnovare un CCNL ancora valido per tutto il sistema regionale di formazione professionale, come esplicitato al comma 3 del primo articolo e mantenuto inalterato anche in sede di sigla del CCNL in oggetto.

2. La svolta verso un diverso scenario

Non è elemento di sola cronaca dare rilevanza al documento firmato dal Coordinamento degli Assessori regionali in data 8 novembre 1995, perché i relativi contenuti segnano una nuova e diversa configurazione dello scenario entro il quale è costretta a collocarsi la seconda fase delle trattative.

La genesi del documento in oggetto è da collegare all'interno dell'incontro-confronto con il Coordinamento degli Assessori regionali, richiesto e sollecitato dalle parti e dalle Confederazioni sindacali non solo per disporre di elementi di valutazione di merito sull'articolato consegnato, ma soprattutto per sfatare ufficialmente le riserve avanzate da alcuni Assessori regionali circa gli impegni ad essi derivanti da un CCNL che, a loro parere, doveva rimanere materia di accordo bilaterale tra le parti, senza alcun coinvolgimento finanziario e normativo a livello di Assessorato regionale.

Limitando l'analisi del documento alla soluzione adottata a superamento delle posizioni differenziate all'interno del Coordinamento degli Assessori, circa il relativo impegno a garantire la copertura degli oneri derivanti alle Regioni a conclusione del CCNL per la formazione professionale convenzionata, è agevole constatare come si sia fatto ricorso a formulazioni equivoche e di compromesso, accantonando il testo formalmente assunto alla firma dei precedenti CCNL, cui abbiamo fatto riferimento.

Infatti, se nel documento in oggetto viene richiamata la *"conferma ... dell'impegno per l'applicazione e la verifica degli istituti contrattuali nazionalmente definiti, sia sotto l'aspetto economico che sotto quello normativo"*, bisogna subito evidenziare come tale impegno sia formalmente indicato nella parte delle premesse del documento e, ciò che più rileva, sia posto all'interno della *"valorizzazione del ruolo della contrattazione regionale decentrata"* e non più come *"presa d'atto"* e recepimento da parte del Coordinamento nazionale di tutti gli Assessori regionali.

Ci si trova, quindi, di fronte ad uno scenario diverso e inedito, dove, se non si adatteranno correzioni di posizione prima della firma del CCNL, *solo in sede di contrattazione decentrata regionale e "col consenso di ciascuna Regione"* (cfr. lettera del 14.04.1996 a firma dell'Assessore Coordinatore P. Benesperi della Regione Toscana) sarà possibile trovare adeguate garanzie di *"presa d'atto"* per la copertura di tutti gli oneri finanziari e degli accordi normativi contrattati dalle sole parti a livello nazionale.

3. Elementi caratterizzanti lo scenario del CCNL 1994-97

Conseguentemente, la seconda fase delle trattative ha imposto alle parti un continuo confronto dialettico e interpretativo sul reale contenuto del documento in oggetto, che segnava quantomeno discontinuità con i precedenti accordi tra Regioni e Organizzazioni Sindacali, ma dal quale bisogna-

va partire per delineare ed assumere a riferimento gli elementi caratterizzanti il nuovo scenario, a cui ricondurre la piattaforma sindacale.

Un'esperienza nuova per le parti contraenti che, non sempre socializzata in modo adeguato al di fuori delle sedi di trattativa, ha anche dato adito a diffusi atteggiamenti di incomprensioni ed irrigidimenti, consegnati alla cronaca di queste vicende contrattuali.

Anche per tali vicende, appare necessario evidenziare gli elementi di discontinuità con i precedenti rinnovi contrattuali non solo per sfatare infondate accuse di "protagonismo degli Enti", ma soprattutto per evitare rischi di pregiudiziali rifiuti o di insufficiente documentazione per attivare positivamente le conseguenti e necessarie operazioni di contrattazione decentrata regionale e per salvaguardare la auspicabile coerenza tra contrattazione decentrata e le pattuizioni concordate a livello nazionale.

In sintesi, tali elementi si possono indicare nel seguente quadro schematico:

— a livello economico-finanziario:

- compatibilità dei costi con quanto previsto dalla competente Commissione dell'Unione Europea;
- rispetto dei limiti di spesa stabiliti dall'accordo del 23 luglio 1993 e dall'art.9 della L. n. 845/78;
- riferimento a parametri complessivi dei costi, con eventuale confronto-ricorso a gare d'appalto;
- coinvolgimento di soggetti per le garanzie occupazionali in casi di mobilità/esuberi di personale;
- individuazione dei soggetti per la copertura dei costi contrattuali di esoneri-permessi sindacali ;
- garanzie regionali per la costituzione del fondo incentivi da elevare al 3% del monte salari.

— a livello normativo:

- il CCNL della F.P. convenzionata non è più il quadro-riferimento per tutto il sistema regionale;
- il CCNL è un accordo vincolante le parti contraenti e non altri soggetti presenti nel territorio;
- flessibilità, rapporti di lavoro, modelli organizzativi, inquadramento, orario ... sono materie di accordi esclusivi tra le parti contraenti;
- in materie di contrattazione decentrata, le intese vigenti non in contrasto con il presente CCNL sono confermate fino alla conclusione (entro 10 mesi dalla firma) della trattativa;
- mobilità ed esuberi, comprese le connesse modalità di passaggi di livello e assunzioni, costituiscono materie di normativa transitoria, da innovare nei tempi contrattualmente assegnati

4. Alcune esemplificazioni

Sulla scorta delle riflessioni fin qui condotte, è possibile disporre di criteri idonei per verificare in quale misura l'impatto delle trattative col nuovo scenario di riferimento abbia prodotto significative modifiche in alcune aree specifiche dell'articolato siglato, che sembrano segnare, se non una svolta, quantomeno una transizione verso un maggior spazio alle intese bilaterali, come si può verificare con le seguenti esemplificazioni.

4.1 - *Il modello organizzativo di Ente e di Centro*, nel CCNL 1994-97, appartiene a scelte autonome dei soggetti, che possono dotarsi di proprie Sedi di indirizzo e di coordinamento avvalendosi di figure-funzioni di "sistema", previste in apposite declaratorie, a supporto dei relativi Centri di formazione che progressivamente acquisiscono caratteristiche di "polifunzionalità" attraverso presenze innovative in attività convenzionate e non convenzionate, dotandosi di figure-funzioni adeguate sia nell'area formativo-promozionale, sia in quella amministrativa-organizzativa per offrire risposte adeguate alla domanda emergente dai relativi contesti territoriali.

4.2 - *L'istituto della contrattazione decentrata* assume, come già rilevato, una dimensione strategica nella misura con cui si valorizzano, dai vari attori coinvolti, le caratteristiche innovative contrattate relative ai livelli di trattativa, ai soggetti protagonisti, all'ambito di competenza e ai vincoli assegnati, come indicato nel seguente schema.

— a livello regionale/provinciale:

- i soggetti coinvolti sono Regione/Provincia - Enti - O.S. di categoria;
- l'ambito di competenza è individuato esplicitamente in più punti dell'articolato;
- i vincoli impongono l'attivazione entro 3 mesi e la conclusione entro 10 mesi dalla firma.

— a livello di Ente / Centro Polifunzionale:

- i soggetti sono Direzione di Ente/Centro e Rappresentanza Sindacale Unitaria (R.S.U.);
- l'ambito di competenza riguarda modalità organizzative, operative, funzionali, innovative.

4.3 - *Le Commissioni Bilaterali*, introdotte per la prima volta nel contratto, richiedono un'attenta riflessione sia rispetto alla loro natura, sia rispetto agli ambiti di competenza individuati.

Infatti, la connotazione *bilaterale* fa riferimento alle sole parti contraenti, Enti e Sindacati di Categoria, quali soggetti che si confrontano su materie contrattuali già definite o da definire in sede di trattativa nazionale o di trattativa decentrata regionale, dove la presenza della Regione è richiesta per motivazioni correlate all'ambito delle attività formative se *convenzionate*.

Distinguere, senza separare, le sedi di contrattazione nazionale o regionale dalle Commissioni Bilaterali significa superare anacronistiche modalità di commistione di competenze che, se erano funzionali nel precedente scenario caratterizzato da modalità contrattuali semi-pubbliche per la prevalente dimensione delle attività convenzionate svolte dagli Enti, risultano negative e ingiustificate di fronte ad uno scenario che pone gli Enti nella necessità di essere erogatori di servizi formativi anche al di fuori dell'area convenzionata.

Ciò obbliga riconsiderare la natura istituzionale ed operativa di eventuali Commissioni Bilaterali operanti a livello regionale, che potrebbero risultare tali solo nominalisticamente, ma che non corrispondono alle caratteristiche istituzionali ed operative sopra esplicitate

Da tale distinzione conseguono gli ambiti propri di competenza: modalità di applicazione degli accordi contrattuali, interpretazioni autentiche degli accordi sottoscritti, altri ambiti concordati.

4.4 - *L'istituto dei diritti e libertà sindacali* rappresenta un'area non secondaria di impatto col nuovo scenario sia per il necessario ridimensionamento degli esoneri sindacali a livello regionale (che pure registra ancora un rapporto di un esonero su 400 operatori), sia soprattutto per la scelta innovativa relativa alla costituzione di Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU) a livello di Centro.

Come già rilevato, i consistenti oneri contrattuali di tale istituto impongono alle parti un ulteriore confronto con le Regioni, da ricercare in sede opportuna.

4.5 - *La rivisitazione dell'orario di lavoro* costituisce materia di attenta riflessione su quanto è stato pattuito dalle parti, a livello nazionale, soprattutto per la ripartizione dell'orario di lavoro dei formatori impegnati a tempo pieno in attività di formazione diretta (*ex docenza frontale*).

Le equivoche ed imprecise formulazioni utilizzate in tale materia nel precedente CCNL (*ex art. 40*) e le conseguenti negative e spesso distorte esperienze maturate in sede di contrattazione regionale decentrata richiedevano, per ammissione da ambo le parti, sia la precisazione coerente delle 22 ore come media oraria settimanale (*eliminando il riferimento alle 24 ore massime*) utilizzabile all'interno delle 800 ore annue complessive di formazione diretta, sia soprattutto la riconduzione ad unico pacchetto delle restanti 790 ore annue da considerare come effettivo orario di lavoro, anche se con modalità e ripartizione programmate e/o contrattate, ma con esclusione di quota-parte di ore fruibili per il cosiddetto "autoaggiornamento".

Al di là di una più precisa e più adeguata formulazione, ciò che rileva è la presa di coscienza di responsabilità proprie del datore di lavoro, che deve poter qualificare ed aggiornare risorse umane motivate da una specifica "proposta formativa" e sostenere con un coerente organigramma e modello organizzativo, che valorizza il confronto anche con altri soggetti, sempre più presenti nel cosiddetto mercato e nell'ambito del territorio.

Inoltre, non è superfluo evidenziare che le coordinate, pattuite e definite a livello di contrattazione nazionale in tale materia, non possono non essere vincolanti in sede di contrattazione decentrata regionale, obbligando ad analoghe rivisitazioni di precedenti accordi anche là dove venisse avanzata la infondata richiesta di tutela di condizioni di miglior favore.

4.6 - *L'arricchimento di funzioni con relative declaratorie e inquadramenti* corrisponde ad esigenze fatte proprie dalle parti contraenti per rispondere alla diversificata domanda formativa emergente in alcuni contesti regionali, anche al di fuori dell'area di formazione professionale convenzionata.

Ciò rafforza l'orientamento degli Enti di F.P. a dotarsi di un proprio modello organizzativo, che tende a valorizzare le potenzialità delle risorse umane in organico, specie dei formatori, all'interno di programmi e piani di interventi diversificati, che richiedono anche il superamento di condizionamenti esterni o di meccanismi burocratici.

Si tratta, quindi, di opportunità sperimentali o già consolidate che, se da una parte concorrono a potenziare e qualificare i diversi servizi formativi, dall'altra richiedono capacità e risorse di investimento da assicurare con adeguate scelte strategiche.

5. Considerazioni conclusive

Ripercorrendo il tragitto segnato dalle riflessioni esposte, si può forse disporre di elementi significativi per tentare di dare una risposta attendibile all'interrogativo posto nel titolo del presente contributo: contratto di svolta o di transizione?

Se al termine "svolta" si intende dare un contenuto di "rottura" con i precedenti CCNL, bisogna allora affermare che non pochi istituti contrattuali, illustrati nell'esame dell'articolato siglato, non motivano tale risposta all'interrogativo.

D'altra parte, considerare di "transizione" un articolato, che per essere realizzato in tutte le sue parti deve far ricorso necessariamente a passaggi di contrattazione decentrata, subordina ovviamente tale valutazione all'esito positivo o negativo di tali passaggi.

Se a questo si aggiunge, come rilevato, che sulla grossa questione della mobilità e degli esuberi si è fatto ricorso ad una "norma transitoria", che impegna Governo-Regioni-Enti-Sindacato a concorrere per trovare una soluzione adeguata, allora anche atteggiamenti di riserva sull'entità della transizione non sembrano risultare del tutto immotivati.

Coraggio e senso di responsabilità non è un augurio vuoto per la vita del nuovo CCNL.