

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 OTTOBRE 1993

Presidenza del Presidente COVATTA

INDICE**Audizione dei rappresentanti delle Associazioni Intersind, Confapi ed Asap**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 8 e passim	AVANZI	Pag. 4, 13
CONDARCURI (Rifon. Com.)	11	FALCUCCI	8, 9, 10 e passim
PELELLA (PDS)	12	OCCHIPINTI	15
ROMEO (PSI)	11	SPOSATO	6, 7, 14

Interviene il Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Azzolini. Intervengono quindi, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i signori Avanzi e Macciò, Sposato e Occhipinti, Falcucci e Bonfanti rispettivamente rappresentanti delle associazioni Sindacato delle aziende a partecipazione statale (Intersind), Confederazione nazionale della piccola industria (Confapi) e Associazione sindacale delle aziende petrolchimiche collegate e a partecipazione statale (Asap).

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui sistemi di formazione professionale. È in programma per oggi l'audizione dei rappresentanti delle Associazioni Intersind, Confapi ed Asap.

Audizione dei rappresentanti delle Associazioni Intersind, Confapi ed Asap.

PRESIDENTE. Comunico che i rappresentanti della Confindustria, non potendo oggi essere presenti per impegni presi precedentemente, hanno chiesto di essere ascoltati in un'altra occasione.

Con la presente seduta diamo inizio ad un'indagine conoscitiva sui sistemi di formazione professionale, la cui urgenza è segnalata da almeno tre elementi: innanzi tutto l'accordo sul costo del lavoro, firmato il 23 luglio scorso tra le parti sociali e il Governo, che ha impegnato quest'ultimo a procedere in tempi ragionevoli ad una riforma della legge quadro sulla formazione professionale; in secondo luogo, l'approvazione da parte del Senato della riforma della scuola secondaria superiore - ora all'esame della VII Commissione permanente della Camera dei deputati - che al riguardo prevede il raccordo fra il sistema d'istruzione e quello di formazione professionale; infine, il mancato decollo della riforma dell'ordinamento didattico universitario, votata dal Parlamento tre o quattro anni fa, che prevedeva l'istituzione della laurea breve - che di fatto non si è verificata - e che stabiliva la creazione di momenti di collegamento tra il sistema di formazione professionale e quello di istruzione secondaria superiore in materia di organizzazione dei corsi di formazione postsecondari.

Ci troviamo, in altri termini, di fronte a un grave ritardo del sistema formativo e in un momento di emergenza, non temporanea, nel campo dell'occupazione. Solo dei demagoghi o degli improvvisatori potrebbero ritenere che dalla stretta occupazionale sia possibile uscire senza interventi incisivi nel settore della formazione professionale che, peraltro, in questi ultimi tempi è stato fonte di preoccupazione per varie autorità, non esclusa quella giudiziaria. Ovviamente - mi rivolgo al

nostri ospiti - obiettivo della nostra indagine non è quello stesso perseguito dall'autorità giudiziaria; infatti, ci interessa poco analizzare il sistema della formazione professionale dal punto di vista degli eventuali illeciti penali; quello che ci preme, invece, è valutare la funzionalità di tale sistema rispetto alle esigenze occupazionali ed alle prospettive di sviluppo della società italiana.

Ritengo a questo punto opportuno che ciascuno dei rappresentanti delle organizzazioni presenti svolga una breve introduzione, esprimendo anche le proprie opinioni sulla funzionalità del sistema formativo, sulla questione del rapporto tra domanda e offerta, sulla prospettiva della formazione continua, sugli aspetti principali del raccordo tra sistemi dell'istruzione pubblica secondaria e universitaria e sistemi di formazione professionale, sulla questione della funzionalità dei rapporti tra Comunità europea, Ministero del lavoro e regioni e su quanto altro ciascuno voglia indicare. Invito infine i colleghi a prendere la parola nel corso dell'audizione ponendo i quesiti che riterranno opportuni. Nel dare la parola al dottor Avanzi dell'Intersind, desidero ringraziare per la partecipazione ai nostri lavori il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Azzolini, al quale è affidata la delega per i problemi relativi alla formazione professionale.

AVANZI. Signor Presidente, il tema oggi al nostro esame è sicuramente centrale e, nello stesso tempo, impone - e questa può essere considerata una prima osservazione di carattere politico - di procedere con la più grande cautela, rifuggendo, altresì, dalla ricerca di possibili scorciatoie. L'obiettivo ambizioso potrebbe essere quello di una riforma totale del sistema che prenda avvio da una legge quadro, ma la materia che dobbiamo affrontare è estremamente complessa e le esigenze vanno ben oltre il profilo generale la cui discussione rischierebbe di oscurare la realtà dei problemi.

Condivido l'impostazione molto pragmatica delle domande che ci avete preventivamente inviato, impostazione attraverso la quale si richiede di considerare attentamente i profili della domanda e dell'offerta di formazione e, in particolar modo, il problema centrale rappresentato dalla formazione continua - mi riferisco a quella destinata agli adulti - rispetto alla cui soluzione gli altri paesi sono molto più avanti del nostro.

In Italia, infatti, persino ci troviamo ad essere estremamente progrediti dal punto di vista degli studi e anche per quanto riguarda il dibattito che si svolge su determinate materie, ma poi siamo estremamente deboli in campo gestionale. Qui nascono i due maggiori problemi che stiamo affrontando e che concernono piuttosto la prassi che non il quadro normativo. Il primo riguarda la formazione continua, il secondo - anch'esso importantissimo - si riferisce alla valutazione dei processi di formazione; su quest'ultimo aspetto il dibattito è piuttosto avanzato e soprattutto è sviluppata la normativa contrattuale, almeno per noi che lavoriamo nell'ambito delle relazioni industriali, mentre le realizzazioni concrete sono ancora di là da venire.

Iniziando dalla formazione dei lavoratori adulti, devo rilevare che la problematica si sviluppa a 360 gradi, riguardando l'aspetto normativo e anche quello gestionale, oltre che la difficoltà di reperire i fondi

necessari. In effetti gli stanziamenti in questo campo sono piuttosto esigui, anche considerando i progressi che pure sono stati fatti nel settore. Il problema va affrontato sul piano politico, proprio per i riflessi che possono determinarsi e che non si limitano agli aspetti meramente normativi.

Si tratta, ad esempio, di convincere le regioni dell'importanza e della centralità di queste tematiche. Voi conoscete le difficoltà e le vischiosità che si incontrano quando si tratta di superare le incomprensioni istituzionali che si determinano nelle amministrazioni centrali e periferiche proprio perchè la materia in esame è di competenza primaria delle regioni e quindi è difficile raccordare tutta la disciplina della formazione. È quindi importante compiere un grande sforzo in questo campo.

La legge potrebbe stabilire, ad esempio, che nei bilanci delle regioni siano previste risorse consistenti per la formazione continua. Se pensiamo che le ristrutturazioni sono ormai un dato normale della gestione industriale, perchè «ristrutturare» è sinonimo oggi di gestire, dobbiamo anche renderci conto che non tutte le aziende hanno la capacità di agire in tal senso. In questo campo del resto mancano mezzi effettivamente disponibili all'interno del bilancio pubblico. Dobbiamo ragionare allora sugli investimenti che intendiamo impegnare per la formazione continua. Senza voler limitare l'autonomia o le competenze di alcun soggetto, è importante che a livello culturale si diffonda la consapevolezza di questi problemi e si trovino i relativi strumenti per intervenire, altrimenti rischiamo di rimanere scoperti in uno dei settori più importanti.

D'altra parte in questa materia non sono di aiuto neppure il quadro europeo e la normativa comunitaria. Dopo anni di battaglie siamo riusciti a prefissare un obiettivo dei fondi strutturali Cee incentrato sulle ristrutturazioni (mi riferisco all'obiettivo n. 4). Però è ancora un risultato limitato, in quanto nella mentalità e nella pratica è prevalente il pensiero che la formazione più importante sia quella di primo inserimento, che riguarda i giovani, e non si tiene adeguatamente conto di quest'altro profilo concernente la formazione continua. Mentre per altre questioni si registra una sinergia positiva fra le normative Cee (penso al Fondo sociale) e le politiche nazionali, al contrario nel settore da me considerato mancano esperienze consistenti perchè le risorse impegnate anche a livello comunitario sono poche.

Questa situazione rischia di avere un effetto moltiplicatore o distorcente anche sulle capacità progettuali del nostro paese: è, infatti, normale che si predispongano più progetti per vederne accettato poi uno solamente. Dobbiamo allora insistere sui problemi della formazione continua: si tratta di un discorso culturale che evidentemente non può non avere un suo sviluppo in una serie di altri settori che devono progredire allo stesso modo. Questa specifica formazione è collegata ai temi dell'orario e dell'organizzazione del lavoro, oltre che alla capacità complessiva di un paese di dimostrarsi moderno. Occorre, quindi, riconoscere che le manchevolezze constatate in questa materia presuppongono anche evidenti responsabilità da parte dell'industria in quanto tale. Per noi il discorso è più facile perchè rappresentiamo grandi imprese, le quali hanno sempre dimostrato - consentitemi di

ricordarlo - attitudine ad occuparsi di questi problemi nel proprio interesse, in primo luogo, e anche con spirito di servizio, come si diceva una volta, nei confronti dei vari contesti locali. In passato, sia noi dell'Iri sia i colleghi dell'Eni, abbiamo avviato operazioni di formazione che per rigore metodologico, efficacia e dimensioni restano punti fermi nella storia del nostro paese. Abbiamo pertanto una specifica esperienza in materia.

È estremamente importante, in un momento in cui si è portati a dimenticare tante cose, valutare lo stato di attuazione di una serie di impegni assunti. Lei, signor Presidente, giustamente ha ricordato l'accordo firmato a luglio sul costo del lavoro. Sappiamo tutti quanto siano sviluppati gli studi in materia ma non dobbiamo incentrare troppo i nostri discorsi sulla legislazione e sulle riforme. Condividiamo le linee di azione delineate nel ricordato accordo di luglio, del quale siamo tutti fieri; contiene infatti i concetti più avanzati anche se vinti nel quadro del dibattito europeo in materia, per esempio, sotto il profilo del diritto amministrativo. In esso con chiarezza viene sviluppato quel concetto di *partnership* che invece si va affievolendo nei testi comunitari, anche a causa dell'influenza della Gran Bretagna. Siamo convinti che una corretta impostazione è quella che presuppone una gestione trasparente e responsabile delle risorse pubbliche, anche a livello locale utilizzando lo strumento della *partnership* allargata nei contesti locali. Tale *partnership* è presente nei testi comunitari ed anche nel nostro accordo e bisognerebbe chiedere al Governo in carica di trarne le dovute conseguenze.

Se si vuole che il costo del lavoro in Italia risulti più vantaggioso rispetto ad altri paesi europei, è importante garantire la continuità tra gli interventi strutturali comunitari e le nostre politiche nazionali. Dovremmo avere la possibilità, almeno in prospettiva, di utilizzare effettivamente tutti gli strumenti a disposizione, anche per superare certe debolezze tipiche del nostro paese, in particolare della nostra pubblica amministrazione. Le linee verso cui tendere sono quelle europee. Non siamo tranquilli, torno a ripeterlo, per quanto riguarda la formazione professionale permanente e continua, soprattutto in relazione ai processi di ristrutturazione aziendale, poichè le risorse sono insufficienti e rischiamo di distanziarci dagli altri paesi europei.

La Germania ha destinato alla formazione professionale nel biennio 1991-1992 67 miliardi di marchi, pari a circa 65.000 miliardi di lire. Poichè i dati quantitativi prevalgono su altre considerazioni, ci rendiamo conto che la strada da percorrere è ancora lunga. Quale che sia la politica che perseguiremo, voglio sottolineare ancora una volta che la priorità deve essere data ai profili gestionali.

SPOSATO. Signor Presidente, il primo quesito da porre riguarda la funzionalità dell'attuale sistema. Alla luce dei dati in nostro possesso, notiamo che fino ad oggi il sistema non ha funzionato: nell'ultimo periodo sono stati spesi circa 3.200 miliardi di lire all'anno - quindi una cifra esigua - per la formazione professionale ma gli enti regionali non hanno mai o quasi mai fornito alle piccole e medie aziende soggetti tali da potersi inserire immediatamente nelle loro realtà. È un fatto noto e nel corso di un seminario organizzato dal Ministero del lavoro è stata

messa in evidenza la mancata funzionalità del sistema nel territorio. Abbiamo bisogno di un sistema formativo che garantisca quanto richiesto dalle nostre aziende e quanto emerge dai problemi che poniamo.

Sono tuttavia ottimista perchè mi pare che adesso ci siano le premesse per una soluzione positiva del problema. Condivido l'accordo sul costo del lavoro nonchè il disegno di legge di riforma della scuola secondaria superiore, il cui testo è stato da poco licenziato dal Senato; sono segnali che fanno sperare in una integrazione tra i vari sistemi formativi da attuarsi in maniera appropriata con il contributo delle parti sociali.

Come si può fare la formazione professionale? Come lei ha già indicato, nella riforma della scuola secondaria superiore sono previsti i corsi post-secondari di perfezionamento e di specializzazione.

Dovranno quindi essere previsti dei corsi dopo la scuola dell'obbligo, dopo il diploma di scuola superiore e anche dopo il titolo universitario. Ma in quali sedi? Saranno le scuole per i primi due casi e le università per i corsi *post* laurea. Le lauree brevi sono lo sviluppo logico della liceizzazione della scuola secondaria superiore. Oggi effettivamente non abbiamo più bisogno dei periti industriali, ma di soggetti capaci di diventare piccoli ingegneri in un anno o due di corsi *post* diploma.

Abbiamo dei settori da occupare nell'industria tessile, in quella metalmeccanica e in quella del legno, al fine di modernizzare le aziende e di permettere loro migliori rapporti con i mercati nazionali ed internazionali. Dobbiamo preparare queste strutture professionali per rilanciare le nostre realtà piccole e medie in Europa e più in generale nel mercato internazionale.

PRESIDENTE. Oggi riscontrate una carenza di offerta sul mercato del lavoro? Se ci fossero le strutture formative adeguate nei settori che lei ha citato, ci potrebbe essere maggiore occupazione?

SPOSATO. Ritengo di sì, perchè dobbiamo iniziare a capire che il livello dei nostri occupati deve poter crescere. Sono d'accordo con chi mi ha preceduto intervenendo sulla formazione continua: essa serve ad aumentare il livello culturale delle persone già occupate, per superare l'immagine tradizionale dell'azienda gestita dall'imprenditore venuto dalla gavetta. Oggi il mercato è diverso, ad esempio esiste una esigenza di reperire ingegneri tessili, ma non abbiamo specializzazioni ingegneristiche al riguardo, perchè ci si è sempre basati sull'utilizzazione dei periti usciti dagli istituti tecnici. Oggi questo sistema non è più sufficiente. Abbiamo bisogno di un liceo o di un istituto liceizzato che prepari un diplomato rapidamente trasformabile in un piccolo ingegnere. Il sistema mi deve permettere di entrare nel mercato con la mia azienda e di aumentare il personale interno, quindi l'occupazione globale. Oggi siamo in crisi, perchè abbiamo difficoltà a far crescere la nostra quota di mercato nel mondo.

Non possiamo rischiare di far controllare la domanda interna e con essa le nostre imprese. Finora hanno retto meglio le piccole e medie aziende che si erano create un mercato all'estero, mentre quelle che

vivevano di sola domanda interna hanno chiuso (e le assicuro che sono molte). Dobbiamo quindi prepararci alle eventualità future.

Vi è poi il problema dei rapporti con la Cee. Le nostre aziende e le nostre associazioni non hanno potuto che sfruttare una minima parte dei fondi stanziati per la formazione professionale da parte della Cee. Anche se tutti sostengono che le piccole e medie imprese sono le uniche a garantire l'occupazione in Italia, in realtà i contratti di formazione-lavoro sono stati per noi fondamentali. Abbiamo assunto decine di migliaia di giovani, ma poi questi strumenti sono stati resi inoperanti. Abbiamo effettuato un certo recupero grazie alla normativa sulla mobilità e anche su questo punto riteniamo sia importante intervenire prevedendo corsi di formazione, affinché i lavoratori in mobilità trovino maggiori possibilità di occupazione.

Finora ci si è sempre arrangiati con gli ammortizzatori sociali che mettevano in mobilità i lavoratori o fornivano certe opportunità ai giovani. I contratti di formazione del resto erano convenienti per i piccoli imprenditori, poichè permettevano di aggirare il costo che il contratto di lavoro imponeva per i giovani ancora privi di abilità professionale. Per questa ragione abbiamo assunto molte persone. Il Governo però ha ritenuto questo sistema troppo costoso: non capisco perchè. In definitiva il vecchio sistema si è dimostrato poco adatto al superamento dei problemi che abbiamo di fronte, ma nel complesso nutriamo fiducia per il futuro.

PRESIDENTE. La ringrazio per la fiducia, però lei sa che l'ultimo Presidente del Consiglio nel 1922 era noto per l'espressione «nutro fiducia». Quindi incrociamo le dita.

FALCUCCI. Ringraziamo il Presidente della Commissione per averci invitato ad esprimere la nostra opinione su un argomento di grande rilevanza. Se esiste un tema sul quale si registra unanimità di posizioni fra la classe politica e le forze sociali è proprio quello della formazione. Ritengo che da questo punto di vista non ci siano divergenze di opinioni. Se ci riferiamo all'accordo del 23 luglio scorso, rileviamo che la prima intesa fu raggiunta proprio sulla parte riservata al capitolo della formazione. Ci trovammo d'accordo dopo un paio di sedute. Ciò dimostra che si tratta di un'esigenza sentita e per questo furono trovate rapidamente le soluzioni per fronteggiare il problema.

Credo che anche in altre sedi, a livello sindacale, la questione della formazione abbia sempre trovato soluzioni concordate rapidamente tra le parti sociali. Lo stesso paragrafo 3 del capitolo relativo alla formazione dell'accordo sul costo del lavoro prevede una ridefinizione delle responsabilità istituzionali tra Ministero del lavoro e regioni. Ritengo sia un passaggio importantissimo per superare le diseconomie e le difficoltà che si riscontrano sul mercato del lavoro. Mi sembra un punto di partenza per un intervento legislativo diretto a modificare la normativa vigente che risponde a ideologie e parametri validi all'epoca della sua approvazione.

Vorrei fare un piccolo cenno alla legge 27 dicembre 1978, n. 845, sottolineandone anche alcuni aspetti che ci hanno spinto ad opporci alla sua applicazione. L'articolo 14, ad esempio, prevede che, una volta

superati gli esami, le regioni rilascino un attestato valido sia per gli uffici di collocamento, sia - ed è questo il dato da evidenziare - ai fini dell'inquadramento aziendale. Certamente tale aspetto sta a dimostrare come questa normativa, sulla cui modifica oggi tutti concordiamo, rispettasse ideologie, canoni e parametri dell'epoca in cui fu approvata; attualmente, infatti, non si penserebbe mai di utilizzare quel tipo di attestato ai fini dell'inquadramento aziendale e al riguardo noi, come pure altre associazioni, riteniamo addirittura di poter introdurre il salario d'ingresso. In ogni caso, però, è necessario sottolineare che il cammino compiuto dal 1978 ad oggi è notevolissimo e siamo convinti che rispetto al problema della formazione professionale la strada da percorrere è quella dove il ruolo fondamentale è svolto dalle parti sociali.

PRESIDENTE. Rispetto alle esperienze maturate, l'ostacolo principale al ruolo centrale svolto dalle parti sociali, a cui lei ha accennato, è rappresentato dalle regioni, dalla rigidità dell'offerta formativa degli enti, o da responsabilità imputabili al Ministero del lavoro?

Mi rendo conto di porre un quesito di difficile soluzione, ma la prego comunque di tentare di formulare una scala di valori.

FALCUCCI. Per fare un completo esame credo che sia necessario tenere conto di tutti gli argomenti che toccano questa materia e le relative responsabilità, senza, però, dimenticare le imprese che spesso, per superare difficoltà, risolvono il problema della formazione autonomamente - avvalendosi di esperienze e di strutture interne -, senza, quindi, svolgere un ruolo di stimolo nei confronti delle istituzioni pubbliche.

Approfitto, comunque, della sua domanda, signor Presidente anche per esprimere una preoccupata considerazione su un altro aspetto della formazione da non sottovalutare: mi riferisco al problema della carenza di una corretta informazione - l'alternarsi di dati e di numeri sull'occupazione che si sta verificando in questi giorni ne è una evidente testimonianza - che incide seriamente sulla qualità della formazione professionale, con particolare attenzione all'offerta.

Nella riforma della legge n. 845 del 1978, sarebbe, infatti, opportuno intervenire, oltre che sui programmi e progetti di formazione professionale, anche sull'informazione come strumento che si completa con i programmi stessi.

In quest'occasione vorrei anche esprimere il nostro apprezzamento per l'approvazione, come già ricordato, del disegno di legge di riordino dell'istruzione secondaria superiore, che introduce criteri di serio e opportuno collegamento tra la scuola e il mondo della produzione.

Va anche sottolineato come la legge n. 236 del 19 luglio scorso presenti un positivo elemento di novità in materia di *stages* aziendali, la cui disciplina contiene una grande apertura rispetto alle problematiche formative.

Tuttavia, vanno evidenziati alcuni aspetti di tale legge che ne rendono difficoltosa l'attuazione. Ad esempio, il comma 17 dell'articolo 9 stabilisce che per la stipula delle convenzioni è necessario collegare, ai fini della definizione dei criteri, una serie di soggetti (parti sociali,

enti, organismi, regioni, ministeri del lavoro, della pubblica istruzione, dell'università) che finisce per stabilire una eccessiva concorrenza di organismi che di fatto paralizza l'applicazione della normativa stessa.

È anche per questo che si rende quantomeno necessario richiamare in questa sede l'esigenza di una ridefinizione di alcuni aspetti della citata legge n. 236, soprattutto per ciò che concerne l'iter procedurale.

PRESIDENTE. La legge n. 236 è di recentissima approvazione, quindi mi domando se sia stata applicata in qualche settore.

FALCUCCI. La nostra Associazione ha ricevuto delle richieste in questo senso da parte di alcune società. In particolare che l'Italgas non ha potuto attuare alcuni progetti in quanto non erano stati predisposti gli schemi convenzionali.

Ciò si era verificato anche in fase di applicazione del decreto-legge n. 57 del 10 marzo del 1993, successivamente reiterato (decreto-legge n. 148 del 20 maggio 1993) e poi convertito con la legge n. 236.

Desidero concludere il mio intervento con alcune valutazioni di carattere specifico.

In primo luogo, per quanto riguarda il Fondo sociale europeo ed altri fondi a livello comunitario, ritengo che sarebbe opportuno procedere in modo da garantire agli enti bilaterali - e ai loro programmi - un accesso privilegiato ai finanziamenti. Si tratterebbe, in sostanza, di raccordare in tal senso la nostra normativa con quella comunitaria. In effetti, ripeto, nel momento in cui si intende riservare uno spazio alle parti sociali, è indispensabile raccordare ad esempio la normativa concernente i contratti di formazione con quella relativa ai finanziamenti comunitari.

Una seconda considerazione riguarda il problema dell'età per l'avviamento al lavoro che verrebbe a crearsi rispetto alla normativa vigente (legge n. 25 del 1955, in materia di apprendistato e legge n. 977 del 1967 in materia di lavoro dei fanciulli e degli adolescenti) qualora fosse definitivamente approvata la norma, contenuta nel citato disegno di legge di riforma della scuola secondaria superiore, che prevede l'innalzamento dell'età scolare. Ritengo necessario provvedere ad un'armonizzazione legislativa delle varie norme.

Desidero, infine, esprimere un'ultima considerazione, riferendomi anche a quanto detto dal dottor Sposato, riguardo ai contratti di formazione. Nell'accordo del 3 luglio scorso giustamente si è ritenuto scindere il contratto di formazione e lavoro in due fasce, di cui la prima riguardante le qualifiche medio-alte - riprendendo la definizione del dottor Sposato, quella ad esempio dei «piccoli ingegneri» - e la seconda fascia relativa ai contratti di inserimento. Tale bipartizione del contratto di formazione consente di fronteggiare una domanda di occupazione stabile con certe prospettive ed una meno qualificata che ha comunque propri spazi. Da questo punto di vista, sarebbe necessario rivedere tutto l'apparato relativo agli incentivi per l'occupazione giovanile.

Infatti, al momento, il Contratto di formazione e lavoro (Cfl) delle fasce medioalte nel Centro-Nord dà diritto al datore interessato ad un limitatissimo sgravio (25 per cento) per un periodo contenuto (24 mesi), mentre ad un contratto di apprendistato, nella stessa area, è attribuito

un beneficio ben più consistente (sgravio pressochè totale) per un periodo abbastanza ampio (fino a 6 anni).

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione ed invito i colleghi senatori a rivolgere le domande che ritengono opportune.

CONDARCURI. Ho ascoltato con molta attenzione le questioni sottolineate dagli auditi e vorrei rivolgere loro alcune domande rispetto al problema della continuità della formazione professionale. Ci sono oggi poche prospettive occupazionali e dobbiamo impegnarci sempre di più per limitare la disoccupazione e per prevenire quella non più generica ma qualificata.

La formazione professionale in altri periodi era limitata ad esigenze aziendali (ad esempio, l'apprendistato) ed anche le grandi imprese organizzavano corsi professionali per i tecnici loro necessari.

Il sistema attualmente in vigore in Italia affida la formazione alle regioni che costantemente tengono corsi professionali; tuttavia non sono finalizzati alla copertura di determinati posti di lavoro. Infatti i corsi regionali spesso non danno sbocchi occupazionali e le aziende raramente richiedono le persone qualificate uscite dai corsi di formazione.

I corsi di formazione professionale finalizzati alle Officine di Saline Ioniche rappresentano la dimostrazione di questo principio. Si organizzano spesso in previsione di determinate assunzioni ma poi i giovani non vengono richiesti ed assunti dalle imprese per le quali vengono formati, rimanendo inoccupati.

Questi corsi costano molto ma è giusto continuare a mantenerli. Diventano uno spreco se alla loro conclusione non si procede alle assunzioni rispettando le specializzazioni per le quali i corsi stessi sono stati previsti.

PRESIDENTE. Il senatore Condarcuri ha posto con molta precisione alcune questioni sulle quali anche io vorrei conoscere la vostra opinione, in particolare riguardo la rigidità dell'offerta formativa. Vorremmo sapere che cosa pensano i rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro - con i quali abbiamo dato inizio alla nostra indagine conoscitiva, proprio perchè ci sembrava giusto partire dall'utenza del sistema - sulle cause di tale rigidità. La rigidità è causata solo da motivi politici e burocratici, legati alla farraginosità dell'intervento delle regioni, o esiste anche farraginosità negli interventi degli enti di formazione professionale? Nello specifico, la qualificazione degli operatori per i quali per legge abbiamo addirittura previsto corsi continui di formazione e di aggiornamento, è tale da condizionare negativamente l'efficacia del sistema?

Su questo punto specifico, sottolineato dal senatore Condarcuri, vorrei una vostra valutazione.

ROMEO. Signor Presidente, vorrei fare una domanda che è attinente a quanto da lei tratteggiato nel suo intervento. Sulle idee, sulle finalità e sugli intenti circa la gestione dei processi di formazione

vi è concordia non solo di massima ma anche in concreto. Vorrei chiedere ai rappresentanti delle associazioni intervenute cosa pensano degli enti gestori e del loro funzionamento e se conoscono le cause che inceppano ed inficiano le loro strutture. Le strutture degli enti preposti alla gestione sono valide oppure no? Se non lo sono dove andrebbero modificate?

Il livello di coordinamento e di collegamento fra i diversi enti (Cee, Stato, regioni, enti locali, imprese, soggetti sociali) è artificioso? Come è possibile semplificarlo e renderlo più efficace?

PELELLA. Ho colto negli interventi del dottor Avanzi e del dottor Sposato un elemento importante: nella fase attuale sta mutando, dal punto di vista culturale, il concetto di formazione. Esiste una formazione continua, quasi incessante, volta ad adeguare la preparazione di coloro che operano in settori industriali in via di ristrutturazione alle esigenze del mercato del lavoro. Alcuni ritengono importante porre attenzione a ciò che si muove al di fuori del nostro paese, se è vero, come è vero, che molte piccole e medie aziende resistono ed hanno resistito inserendosi nel mercato europeo e mondiale, stante l'indebolimento della domanda interna.

La formazione, intesa nel senso tradizionale (per la quale, come qualcuno ricorda, sono stati già spesi 3.200 miliardi), ha creato una grande scissione tra le esigenze del mercato del lavoro ed i problemi aziendali, limitando la spontaneità della formazione professionale, che ha trovato punti di caduta soprattutto in alcune regioni meridionali. Se questo è vero, alla luce di una avanzata politica del lavoro e per l'occupazione, il momento della formazione diventa ancora più importante. Come è possibile, a vostro giudizio, evitare in futuro gli errori compiuti in passato? Siete d'accordo che vi deve essere, da parte delle regioni, disponibilità ad accogliere gli elementi di novità e di stimolo provenienti dal mercato del lavoro, che anche voi, come associazioni, potete e dovete mettere in campo?

PRESIDENTE. Rivolgendomi al dottor Avanzi - ci ha ricordato che la Germania federale destina alla formazione professionale uno stanziamento equivalente a 65.000 miliardi di lire all'anno - desidererei sapere se tra i destinatari di tale stanziamento siano previsti anche gli istituti politecnici, cioè strutture facenti parte del sistema di istruzione pubblica, oppure siano contemplate soltanto quelle che noi consideriamo strutture di formazione professionale.

Infine, vorrei porre una questione di carattere generale. Il rappresentante dell'Asap, dottor Falcucci, ha evidenziato come, in questi ultimi tempi, sul tema della formazione professionale si sia verificata una sostanziale e unanime convergenza di idee ed opinioni, aspetto questo che non sempre depono a favore delle situazioni; infatti, se vi è unanimità di giudizi sulle questioni, si finisce talvolta per non analizzarle approfonditamente. A questo proposito, ritengo che una delle occasioni più significative in cui si è verificata una sostanziale convergenza tra parti sociali e istituzioni sia stato il recentissimo convegno di Ferrara - non lo dico in quanto senatore di questa città, perchè la scelta di quella sede fu dell'allora Ministro del lavoro - i cui

risultati rappresentano in qualche modo un itinerario di riforma per la legge n. 845 del 1978. Il quesito che pongo a questo proposito è sostanzialmente il seguente: le associazioni presenti ritengono che sia necessario procedere a riforme parziali della suddetta legge, ossia a modifiche che potrebbero essere realizzate in tempi brevi (non intendo riferirmi alla durata della attuale legislatura in quanto non abbiamo il potere per determinarla), oppure si sostiene l'opportunità di una riforma globale della legge n. 845?

Alcuni dei rappresentanti delle associazioni presenti si sono già espressi sull'argomento, vorrei però dei chiarimenti più precisi.

AVANZI. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto affrontare il problema, più volte ricordato, concernente le eventuali strozzature dell'offerta di formazione. È fin troppo facile ammettere che tale problema esiste - si tratta di un dato di comune esperienza - va però sottolineato che oggi è estremamente difficile organizzare una formazione professionale rispondente anche a criteri di utilità, aspetto da non trascurare in quanto rappresenta effettivamente uno dei problemi maggiori. Sto parlando, innanzi tutto nell'ottica della grande impresa, ma già soltanto 10 o 15 anni fa esisteva la tendenza, sperimentata da tutti - dalle nostre come dalle grandi imprese private - ad organizzare la formazione internamente alle aziende utilizzandola anche per tutta una serie di altre funzioni, ad esempio come strumento di comunicazione aziendale, oppure come incentivo per i lavoratori. Ripeto, fino a 10 o 15 anni fa esistevano grandi centri di formazione professionale che oggi non esistono sostanzialmente più; intendo dire che, ovviamente, permangono le esigenze di prima ma, essendo mutate le condizioni, è diventato estremamente difficile operare una normalizzazione rispetto ai grandi numeri, cioè fare della programmazione formativa.

Dopo questa necessaria premessa, desidero considerare un ulteriore aspetto del problema che nel nostro paese viene spesso trascurato, mi riferisco all'aspetto della ricerca, importantissimo sia per la scuola che per la formazione professionale e che invece quasi mai viene preso in considerazione nei centri formativi. Così come del resto va combattuta la mentalità - che si evince anche nella nostra Costituzione - per cui il mondo della formazione e quello della scuola vengono concepiti come due universi separati. Siamo invece consapevoli - ma l'opinione pubblica non lo è - che quello della formazione è un discorso globale, che comprende tutta la formazione professionale fino al livello post-universitario.

PRESIDENTE. Dottor Avanzi, desidererei avere delle informazioni concernenti il rapporto ricerca-formazione, ad esempio sui risultati ottenuti; sono a conoscenza, tra l'altro, delle sue importanti esperienze svolte negli anni passati in questo campo.

AVANZI. In realtà le svolgo ancora, ma in termini sostanzialmente diversi perchè tutto è cambiato. Effettivamente, oggi abbiamo bisogno - lo dico in un'ottica aziendale - di sistemi di formazione «just in time», -

cioè gestibili caso per caso, come se si trattasse di un vestito su misura. La cosa più importante però - in tal modo rispondendo anche al senatore Condarcuro - è avvicinare, in modo stabile e creando possibilità di dialogo, l'offerta alla domanda, attualmente lontane anni luce l'una dall'altra; altrimenti, è inutile imputare alla domanda la responsabilità delle strozzature a cui ho accennato. Ed è per questo motivo che, come ho già detto, diventa molto importante il discorso del partenariato attraverso il quale si rende possibile il miglioramento della amministrazione, della scuola e della stessa formazione. Pertanto, senatore Condarcuro, mi consenta di dimostrarmi più che prudente nello stabilire legami eccessivamente stretti tra formazione e sbocchi occupazionali, in quanto è tale aspetto che in larga misura sclerotizza il nostro sistema di formazione.

Se studiamo la formazione regionale, rileviamo che non si rivolge consistentemente a mestieri tradizionali quelli per i quali è più facile immaginare un collegamento teorico con il mondo del lavoro ma che poi nella realtà non servono. Pur essendo estremamente difficile, dobbiamo affrontare la questione della formazione continua, nella quale è compreso anche il rischio d'impresa, sia la gestione dell'azienda che per i lavoratori. Se consideriamo l'aspetto preventivo, è chiaro che si tratta di una scommessa. Per questa ragione dobbiamo sviluppare un'ottica a 360 gradi. L'attenzione non va incentrata solo sulla formazione, ma anche sulla scuola, sulle basi che dovranno poi consentire la formazione continua.

Quando la formazione è seria essa si sviluppa tramite progetti che costano molto. Ecco perchè ho esordito invitando a prestare attenzione alla gestione e non a discorsi di palingenesi istituzionali. Il problema riguarda la gestione interna, nel senso più nobile e più ampio del termine: se vogliamo, è una questione di scienza dell'amministrazione e non di diritto amministrativo, come si sarebbe detto una volta. Si tratta di pari carico del rapporto tra quanto si spende ed i risultati che si ottengono. Non siamo stati abituati a ragionare in questi termini. In certi casi spendiamo molto e in altri troppo poco; sicuramente spendiamo poco in materia di formazione continua e di ristrutturazione. La questione è estremamente delicata e resta da percorrere molta strada.

Tutto ciò, infatti, è collegato anche al problema dell'orario di lavoro e dei profili organizzativi. Non a caso oggi si riscontra la tendenza ad incentrare l'attenzione sull'aspetto organizzativo. L'importante è che non ci siano più, come in passato, compartimenti stagni. Uno dei risultati maggiori ottenuti negli ultimi anni è rappresentato dall'avvio di un rapporto diretto tra il mondo del lavoro e quello della scuola. Non dobbiamo pensare solo all'istruzione professionale, ma alla formazione in termini globali. Dobbiamo procedere con molta umiltà da entrambi i versanti - scuola e impresa - anche perchè nessuno ha le ricette giuste. Soltanto insieme possiamo salvarci, come imprese e come paese: ecco perchè siamo molto preoccupati quando si affrontano questi problemi come se si trattasse solamente di tradizionali questioni di formazione professionale. Le imprese ma anche il mondo della scuola debbono imparare a guardarsi nello specchio, magari constatando che cultural-

mente siamo molto avanzati mentre siamo piuttosto indietro - torno a ripeterlo - sul piano della gestione.

SPOSATO. Per quanto riguarda le domande del Presidente vorrei che rispondesse Occhipinti. Da parte mia devo registrare una certa rigidità nel sistema della formazione professionale. Oggi siamo di fronte ad una riforma della scuola secondaria superiore che è *in itinere* e che prevede due strutture fondamentali: da una parte il liceo dall'altra l'istruzione professionale. Entrambi gli aspetti implicano un collegamento con le competenze regionali. Ebbene, le regioni non possono che adeguarsi al nuovo sistema che viene proposto dallo Stato e devono farlo convincendosi di essere una struttura di servizio, confrontandosi quindi con le parti sociali. Se riusciamo ad avere un rapporto organico tra imprese e sistema di formazione a livello regionale tale da permettere di prevedere un'adeguata programmazione e di valutarne i risultati, credo si possa evitare gli errori commessi in passato.

A differenza delle imprese rappresentate da Avanzi, la Confapi non dispone di strutture formative e quindi abbiamo bisogno di un servizio di formazione a livello locale. D'altra parte, se le parti sociali forniscono determinate indicazioni al sistema della formazione professionale, indubbiamente si riferiscono ai dati in loro possesso circa il mercato del lavoro.

La formazione continua è importante, perchè lo sviluppo dell'azienda deve partire dalla crescita culturale di cui lavora al suo interno. Ma il problema fondamentale è trovare lo spazio orario all'interno o all'esterno dell'attività lavorativa (nel nostro caso spesso all'esterno) per poter procedere alla suddetta formazione. Molto spesso i sindacati non vogliono sentir parlare di riduzione dell'orario di lavoro per recuperare ore da destinare alla formazione.

OCCHIPINTI. A conclusione dell'audizione vi consegneremo due documenti. Il primo riguarda la politica della formazione dal punto di vista della piccola e media industria: l'altro concerne lo scenario internazionale in cui operiamo, nel quale stiamo riscontrando che i paesi più industrializzati stanno occupandosi attivamente dei problemi della formazione in quanto l'innovazione tecnologica e i profondi mutamenti organizzativi impongono una maggiore qualità della medesima formazione.

La globalizzazione dei mercati sta portando alla sparizione delle nicchie tradizionali appunto di mercato ed è quindi necessario uscire dalle vecchie logiche. Tuttavia, pur avanzando l'innovazione tecnologica, e pur aumentando la domanda di formazione professionale, purtroppo ci troviamo di fronte a un numero di disoccupati che aumenta sempre più: è un aspetto del progresso.

Negli anni Ottanta a Milano, nel corso di un convegno, feci alcune osservazioni - che non piacquero ai sindacati - sul settore tessile e dell'abbigliamento. Invitai a fare qualcosa, ad investire sulla flessibilità e sulla formazione per mantenere un certo *trend* occupazionale. In

questo settore in dieci anni gli addetti si sono ridotti da un milione a 200.000: è il momento di cambiare strada, di non parlare di riduzione di orario ma di investimenti sulla formazione. Il settore è riuscito in parte a riconvertirsi ed a riprendere quota, senza attendere il 1992 e l'unificazione dei mercati; era infatti già abbastanza allenato ad affrontare i temi dell'internazionalizzazione ed oggi, per la svalutazione della lira, è in piena espansione.

Ho portato questo esempio per sottolineare l'importanza della formazione che ha un costo ma rappresenta pur sempre un buon investimento. Alla fine del 1991 iniziammo un seminario propedeutico alla Conferenza sulla formazione, che ha avuto un seguito l'anno scorso. Il tema principale non era l'occupazione ma la formazione - professionale e in quella occasione venne definita la bozza di riforma della legge-quadro. L'articolo 117 della Carta costituzionale attribuisce alle regioni a statuto ordinario la competenza ad adottare leggi di sviluppo e di dettaglio della normativa statale in materia di formazione professionale. Tuttavia, non si può non sottolineare il carattere disomogeneo nel confronto tra le varie regioni ed anche all'interno di ciascuna di esse. Quando nel 1991 ci incontrammo per la prima volta per discutere i problemi della formazione non esisteva un sistema unico ma tanti settori tra loro intrecciati. A distanza di due anni tanta strada è stata percorsa ed esistono molti riferimenti legislativi: è la dimostrazione che il problema è stato lungamente dibattuto.

L'accordo di luglio sul costo del lavoro dimostra che anche e soprattutto con il contributo delle parti sociali è stato possibile fare qualcosa. Ancora oggi rimane molto da fare anche se non sembra necessario operare cambiamenti stravolgenti, ma solo semplici ed adeguate razionalizzazioni.

FALCUCCI. Signor Presidente, ho poco da aggiungere alle repliche fatte dai miei colleghi e, pur ribadendo la mia soddisfazione per l'unanimità che si è registrata sull'argomento, non posso non condividere le sue preoccupazioni. Infatti, l'unanimità può significare tante cose: mancanza di interesse, troppa consapevolezza, necessità d'intervento rapido, presa di coscienza di una situazione oltremodo degradata. In ogni caso, mi preme sottolineare che sono sempre preferibili modifiche graduali e progressive anche nel caso della legge n. 485 del 1978, poichè, con la politica dei piccoli passi è possibile apportare in tempi rapidi le modifiche più urgenti, mentre la politica dei grandi passi solitamente fa giungere al traguardo con molto ritardo alle esigenze manifestate, e per di più con soluzioni ormai obsolete.

L'intervento legislativo in questa materia inoltre deve essere flessibile ed aperto per renderlo adeguabile alle posizioni delle parti sociali. Infine, è opportuno definire più chiaramente la ripartizione delle competenze istituzionali fra il Ministero del lavoro e le regioni su questa materia - così rispondo alla domanda del senatore Romeo ed occorre rivedere i rapporti tra le diverse entità, considerando che gli assetti organizzativi incidono non solo rispetto alla realtà nazionale ma anche a quella comunitaria. Infatti è di notevole rilievo l'intervento

della Commissione Cee in tema di finanziamento delle iniziative di formazione professionale.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri interlocutori per il contributo dato alla nostra indagine conoscitiva che proseguiremo nel corso delle prossime settimane.

Se non si fanno osservazioni, dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 17,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT SSA MARISA NUDDA

