

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 DICEMBRE 1993

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente COVATTA

INDICE

Audizione del Coordinamento degli assessori regionali al lavoro e alla formazione professionale

PRESIDENTE Pag. | *GHIANDELLI* Pag.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ghiandelli, coordinatore degli assessori regionali al lavoro e alla formazione professionale.

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

Audizione del Coordinatore degli assessori regionali al lavoro e alla formazione professionale

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui sistemi di formazione professionale.

È in programma oggi l'audizione del coordinatore degli assessori regionali al lavoro e alla formazione professionale, dottor Ghiandelli che ringrazio per aver accolto per il nostro invito.

Nel corso dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo abbiamo già ascoltato pressochè tutti i rappresentanti delle parti sociali, ad eccezione di quello della Confindustria. Un'osservazione che da tutte le parti è stata espressa riguarda l'eccesso di rigidità dell'offerta formativa da parte delle regioni. Questa rigidità è tanto più grave in relazione a quelle che sono le nuove esigenze della formazione professionale, quindi la formazione continua, la problematica dell'orientamento, la necessità di un maggiore ricorso agli *stages* presso i luoghi di lavoro, presso l'impresa rispetto ai corsi istituzionali.

In secondo luogo, da tutte le parti è stata manifestata attenzione per le possibilità di raccordo tra il sistema dell'istruzione pubblica, sia a livello di scuola secondaria che a livello universitario, e il sistema della formazione professionale. A questo proposito vorrei sapere in che misura l'opportunità offerta dal decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito dalla legge 15 luglio 1993, n. 236, distabilire accordi di programma con le regioni è stata finora sfruttata.

Un terzo ordine di problemi riguarda la valutazione della qualità dei corsi e, più complessivamente, il monitoraggio dell'attività lavorativa svolta; al riguardo numerose sono state le denunce della mancanza di un'attività di monitoraggio, e tanto meno di valutazione, per non parlare della certificazione, che sia adeguata alla situazione. Infine, siccome è ovvio che lo scopo di questa nostra indagine conoscitiva è anche quello di predisporre il materiale per eventuali iniziative legislative, vorremmo sapere dal rappresentante delle regioni quali sono le proposte di riforma della legge 21 dicembre 1978, n. 845, che le regioni ritengono indifferibili e opportune.

Dopo questa breve premessa, do senz'altro la parola al dottor Ghiandelli per una esposizione introduttiva.

GHIANDELLI. Ringrazio il Presidente, l'intera Commissione per l'invito che mi è stato rivolto, riservandomi di presentare al più presto

una memoria scritta sulla materia oggetto dell'indagine contenente dati più precisi di quelli che ora posso fornire rispetto ai quesiti posti.

Desidero innanzitutto sottolineare che per quanto riguarda la competenza istituzionale delle regioni in materia di formazione professionale il panorama è piuttosto variegato, anche se, in accordo con il Ministero del lavoro e con quello del tesoro, per quanto di sua competenza, è stata costituita una Commissione paritetica che ha il compito di ricercare e ricondurre ad indirizzi unitari una serie di aspetti relativi alle domande poste dal Presidente, in ordine al sistema di valutazione dei corsi e all'efficienza ed efficacia degli interventi che si vanno a produrre. Una difficoltà che si registra in questo campo deriva anche dal fatto che gli effetti, in alcuni, casi si determinano in anni successivi rispetto al termine dei corsi, per cui è difficile riuscire a valutare fino in fondo benefici che da tali iniziative traggono gli utenti.

Il tema è generalissimo, vastissimo; si tratta di porre alcuni punti fermi, di coordinare le diverse iniziative, tenendo conto dell'autonomia che le regioni hanno in questo settore e della necessità di adottare criteri omogenei di valutazione rispetto al mercato al fine di definire l'offerta formativa. I problemi sono diversi. Intanto esiste una legislazione nazionale - il Presidente ha ricordato la legge n. 845 - che ha bisogno di essere completamente rivista alla luce anche dei nuovi obiettivi firmati in sede comunitaria, che rendono necessaria la riforma dei fondi strutturali; in particolare - come è noto alla Commissione - si prevede nella sostanza l'accorpamento del vecchio obiettivo 4 con l'obiettivo 3 e la realizzazione di un nuovo obiettivo 4, che presuppone che le regioni si dotino di nuovi strumenti legislativi in quanto verrebbe a mutare profondamente il sistema.

Ritengo si debba evidenziare anche un altro aspetto. Finora il problema dell'orientamento professionale era considerato secondario rispetto a quello della formazione; adesso, con la nuova legislazione, vi è la necessità di una rivalutazione completa del ruolo dell'orientamento professionale. Infatti andiamo ad insistere su segmenti di mercato particolari, per i quali si deve parlare anche di formazione *ad hoc* per il singolo; spesso si tratta di soggetti che già operano nel mercato del lavoro, che già hanno una loro professionalità e la cui riconversione è quindi assai più complessa e difficile rispetto alla prima formazione. È questo un dato fondamentale. Per quanto ci riguarda, già abbiamo esperienze in questo senso collegate all'attività svolta con le agenzie e gli uffici regionali del lavoro per la gestione delle liste di mobilità e la ricerca di nuovi spazi lavorativi.

Con riferimento alla formazione professionale occorre sottolineare come essa venga sempre più sganciandosi dalla posizione di subalternità in cui di fatto si è trovata rispetto ai normali corsi scolastici previsti dal nostro ordinamento. In diverse regioni e in molte province dotate di delega per la gestione della formazione professionale spesso questo settore era accorpato alla pubblica istruzione. Ciò spiega i ritardi del nostro paese rispetto ad altri paesi europei, ove la formazione professionale svolge un ruolo importante. Al contrario, in Italia essa è stata sempre vista come la Cenerentola del sistema: chi non aveva le capacità per seguire i corsi ordinari frequentava i corsi di formazione professionale; in tal modo si realizzava una situazione di subalternità.

A proposito del sistema italiano bisogna soffermarsi su un aspetto che, a mio parere, è ancora causa di una certa rigidità. Mi riferisco ai cosiddetti enti terzi o enti gestori della formazione professionale. In molte regioni la formazione professionale viene ancora svolta, attraverso convenzioni, da questi enti che storicamente se ne sono sempre occupati. Questo fatto comporta inevitabilmente una certa rigidità nella realizzazione dei corsi, poichè la *job creation* non avviene verso l'esterno. In Toscana abbiamo superato questa fase e, come in tutte le regioni, stiamo attraversando un momento di ripensamento, giacchè vogliamo individuare un meccanismo nuovo. Purtroppo in questo la legge n. 236 non ci aiuta. Sulla materia siamo stati già ascoltati dalla Commissione pubblica istruzione di questo ramo del Parlamento e stiamo lavorando ad un'ipotesi di accordo che sottoporremo al Ministero della pubblica istruzione, per individuare raccordi tra il sistema formativo ed il sistema scolastico. Un punto però intendiamo tenere fermo: le competenze della formazione professionale devono spettare alle regioni; non intendiamo delegarle ad alcuno.

È necessario individuare un raccordo diverso dall'attuale con il sistema scolastico. Molto spesso, per quanto concerne i problemi della formazione successiva dalla scuola media superiore, si assiste al tentativo degli istituti di trovare una fonte integrativa alle normali attività attraverso i corsi di formazione che, per giunta - aspetto che ci sembra anomalo - vengono tenuti da coloro che si occupano dei corsi normali. Non si comprende perchè non vi sia un cambiamento dei *curricula* scolastici in modo da consentire una maggiore e diversa offerta rispetto a quella che si è avuta finora.

Riteniamo importante raggiungere un accordo con il Ministero della pubblica istruzione. Entro la fine di quest'anno, o comunque agli inizi del prossimo, le regioni presenteranno al Ministero una proposta di convenzione per normare questo particolare settore.

Un ulteriore aspetto concerne la necessità di attrezzarci in maniera diversa. Come ricordavo, l'obiettivo 4, di cui ai recenti regolamenti comunitari, assegna compiti alla formazione ordinaria che finora si sono realizzati soltanto in alcune aree del paese, a macchia di leopardo, a seconda di dove insisteva l'obiettivo 2 firmato nel Regolamento CEE del 1988 n. 2052. Ora il sistema formativo dovrà affrontare non solo la prima formazione, o comunque la formazione dei giovani in cerca di prima occupazione, ma dovrà anche occuparsi direttamente dei lavoratori in lista di mobilità nonchè sopperire alle esigenze di formazione permanente e continua all'interno delle aziende.

Si tratta di un aspetto importante, sul quale stiamo riflettendo. Stiamo portando avanti insieme alla Comunità ed al Ministero del lavoro alcuni studi per cercare di giungere ad individuare un meccanismo idoneo, anche se ci rendiamo conto che non è semplice proprio per la diversità del sistema produttivo nelle varie regioni.

Abbiamo già svolto una prima sessione seminariale con la Comunità europea; tra dieci giorni ne avremo un'altra, con il Ministero del lavoro, anche al fine di individuare e quindi attivare strumenti legislativi più efficaci e più corrispondenti alle necessità delle regioni.

C'è bisogno - e molte regioni si stanno apprestando a farlo - di rivedere le nostre leggi che regolano la formazione professionale;

occorre individuare un sistema più flessibile in grado di soddisfare le esigenze del mercato del lavoro. In questo senso stiamo attivando delle convenzioni con le organizzazioni sindacali sia dei lavoratori sia degli imprenditori e cercheremo di realizzare un sistema di accordi, il più centralizzato possibile. Per comprendere a pieno il senso di questa affermazione occorre tenere presente l'autonomia legislativa di ciascuna regione, orientata certamente in base a valutazioni di opportunità; però questa esigenza di raccordo è viva e sentita da tutti.

Il Presidente ha giustamente posto il problema dell'eccessiva rigidità dell'offerta di formazione, che indubbiamente non può essere negata, ma che già ora risulta in parte attenuata anche da un diverso rapporto con il Ministero del lavoro, con i funzionari e con l'attuale Sottosegretario con la delega per la formazione professionale, che ha manifestato ampia disponibilità ad un lavoro comune. Certo è che occorre muoversi in maniera diversa perchè vi sono problemi, in questo caso non secondari, inerenti ai rapporti con la Comunità europea per quanto concerne l'accesso ai fondi. Esiste la necessità di rendere il sistema nazionale più permeabile rispetto alle esigenze comunitarie, in quanto, se non vado errato, i finanziamenti CEE costituiscono più dell'80 per cento dei fondi che servono per finanziare il sistema.

Mi auguro che la disponibilità mostrata dal Governo venga interpretata - e finora non ho modo di dubitarne - in modo corretto, nel senso del rispetto dell'autonomia delle regioni che certo non intendono rinunciare alle loro funzioni. Poichè ci sentiamo parte dello Stato, vogliamo collaborare con il Governo per realizzare questo obiettivo importante. Non sto qui a sottolineare, per non annoiarvi ulteriormente, alcuni aspetti che forse i rappresentanti delle parti sociali avranno evidenziato. Mi limito a ribadire che per avere un sistema efficace ed efficiente occorre che il problema della programmazione assuma un ruolo centrale. Però programmare vuol dire conoscere, vuol dire avere rapporti diversi con il mondo del lavoro, vuol dire, in parole povere, cercare di ricreare un tessuto di informazione che attualmente non c'è, e non c'è perchè le parti sociali molto spesso sono restie ad intervenire e a fornire determinate informazioni che servono di orientamento al sistema. Se falliremo questo obiettivo, il sistema sarà ancora un sistema visto con gli occhi del funzionario che si occupa della redazione del piano, con tutti i rischi che questo comporta rispetto alle esigenze della società. Anche questo è un aspetto a cui teniamo molto e per il quale chiediamo altrettanta collaborazione al resto del sistema.

L'ultimo aspetto che vorrei sottolineare riguarda la necessità di procedere ad un riordino finanziario. Le delibere del CIPI arrivano in ritardo; ancora non abbiamo le delibere del 1993 e del 1994. I finanziamenti vengono erogati con anni di ritardo: l'ultimo pagamento che come regione Toscana abbiamo avuto risale al 1991, e vi sono anticipazioni che le regioni sono obbligate a fare. La delibera di indirizzi e di ripartizione delle risorse del CIPI e la contestuale avvenuta erogazione di finanziamenti credo sia un onere che non possiamo sostenere, comportando l'investimento di risorse non previste o oneri che vanno poi a detrimento delle attività. Certo, ci sono ritardi anche da parte nostra e non intendiamo certo scagliare solo pietre nei confronti di altri. Per quello che ci riguarda - e qui concludo - c'è volontà di

collaborazione, di modificare il nostro modo di essere all'interno di questo sistema; chiediamo collaborazione sia da parte dello Stato, sia da parte delle forze sociali, altrimenti la formazione professionale rimarrà confinata nel limbo della scuola di serie B e non svolgerà quel ruolo importante, fondamentale che può svolgere a livello di corsi post-diploma e post-laurea, visto anche lo scarso successo avuto dalle lauree brevi. Bisogna anche qui individuare nuovi meccanismi finalizzati alle esigenze del mercato del lavoro, che non possono che vedere partecipi a pieno titolo le regioni.

PRESIDENTE. È ovvio che l'assessore Ghiandelli dovrà tornare in questa sede, perchè il suo ruolo è troppo importante rispetto al sistema per pensare di risolvere la questione in questa necessariamente breve audizione. Vorrei però approfittare della sua presenza per approfondire alcune questioni. La prima riguarda l'accenno fatto agli enti gestori e, più in generale - immagino - alla contrattualizzazione dei soggetti. Vorrei sapere quali sono le regioni che hanno assunto direttamente la titolarità dei rapporti di lavoro con il corpo docente e quali invece le regioni in cui questa titolarità fa capo agli enti di formazione professionale. Più in generale vorrei capire in che misura la rigidità di questi rapporti di lavoro con i docenti determina la rigidità dell'offerta formativa. Inoltre, gradirei il suo giudizio su quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 148 del 1993 in materia di formazione professionale. Ritiene che tale norma possa contribuire a rendere più fluida l'offerta formativa?

Poichè lei ha fatto cenno alla legge n. 236, vorrei capire più specificamente quali sono le rigidità che gli assessori regionali individuano in questa legge. Gradirei poi un giudizio sulla riforma della scuola secondaria superiore, attualmente in discussione presso la Camera dei deputati dopo essere stata approvata con largo consenso da questo ramo del Parlamento, nonchè sull'accordo nel costo del lavoro del 23 luglio scorso, con riferimento alla materia della formazione professionale e, in particolare, alla funzionalità degli enti bilaterali che l'accordo prevede. Da ultimo, vorrei da lei un giudizio sui motivi del fallimento della riforma degli ordinamenti didattici universitari e, in modo specifico, dei corsi di diploma universitario o laurea breve che dir si voglia.

GHIANDELLI. Per quanto concerne la situazione degli enti gestori nelle diverse regioni, mi riservo di far pervenire i dati richiesti nel giro di 24 ore. Posso dire che la regione Toscana ha risolto questo problema diversi anni fa. Disponiamo attualmente di strutture molto flessibili; abbiamo due centri di ricerca - che intendiamo potenziare - che studiano sistemi innovativi soprattutto nel campo dell'informatica e della gestione dell'industria meccanica.

Ritengo comunque che il sistema - e mi rifaccio alla domanda sulla formazione del corpo docente - debba essere ancora più snello. È necessaria una modifica della legislazione concernente la formazione professionale, in modo da prevedere un diverso rapporto con il sistema produttivo; attualmente è pressochè impossibile (fatta eccezione per i corsi dei contratti di formazione lavoro) far accedere alla formazione i

giovani, se non per *stages* di breve durata, che difficilmente rispondono alle esigenze di un vero e proprio rapporto con il mondo del lavoro. Tant'è vero che in alcune realtà assistiamo alla creazione, da parte degli enti locali e delle categorie, di nuovi sistemi formativi *ad hoc*. Sono convinto che, ad eccezione di una piccolissima aliquota di giovani, che non ha la possibilità di stare sul mercato e che dovrà gravare sul sistema pubblico (parlo dei giovani in cerca di prima occupazione, che fino ad oggi rappresentavano una fascia particolare), questo appetto vada sempre più perdendo peso, anche in relazione al tasso di scolarizzazione che tende ad innalzarsi. Dobbiamo quindi disporre di un sistema molto flessibile, che abbia il suo perno in un rapporto completamente diverso con il sistema produttivo (ciò riguarda la legislazione nazionale, in particolare la già richiamata legge n. 845); diversamente non riusciremo a gestire tutte le novità introdotte con l'obiettivo 4 dai recenti regolamenti comunitari in materia di fondi strutturali. Vi è anche la necessità di una rivalutazione del sistema. Esso deve raggiungere quella credibilità che fino a questo momento non è stato in grado di ottenere.

Per quanto concerne i corsi di diploma universitario, la mia opinione (tengo comunque a precisare che tale aspetto esula dalla mia competenza) è che si è tentato di ripetere l'esperimento della cosiddetta laurea breve, che non differiva tuttavia molto come impostazione dai normali corsi di laurea e che comunque non riusciva a preparare tecnici super specializzati; si trattava di un semplice accorciamento dei corsi universitari che tuttavia non era orientato verso il mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la scuola media superiore, abbiamo delineato alcune proposte che, all'inizio dell'estate scorsa, nel corso di un'audizione, abbiamo esposto alla competente Commissione di questo ramo del Parlamento, la quale, pur non accogliendo completamente le nostre richieste, ha assunto comunque un orientamento che giudichiamo in maniera positiva. Altrettanto positivo è il giudizio sull'accordo del 23 luglio scorso. Mi sembra tuttavia che gli enti bilaterali non abbiano colto fino in fondo lo spirito dell'accordo e tendano a ritagliarsi spazi all'interno del sistema. In un primo momento avevo interpretato certi atteggiamenti in maniera diversa, come capacità di un rapporto nuovo tra datore di lavoro e lavoratori. In realtà, in particolari settori, questi due soggetti tendono ad unirsi non per crescere e far crescere il sistema, bensì per ritagliarsi spazi, nicchie all'interno del mercato. Pertanto, non considero questi enti come interlocutori politici di stimolo ad un discorso più avanzato.

Personalmente la mia esperienza è positiva, tuttavia occorre rimettere ordine negli organismi periferici del Ministero del lavoro. In molte regioni vi sono situazioni conflittuali tra gli uffici regionali della massima occupazione e le agenzie del lavoro, con problemi che inevitabilmente si scaricano sull'intero sistema. Ciò, ad esempio, si verifica puntualmente nelle Commissioni regionali per l'impiego.

Alla regione Toscana è costato fatica impostare un rapporto diverso, comunque ci siamo riusciti. L'attività delle Commissioni regionali per l'impiego e gli altri strumenti esistenti hanno indubbiamente delle ricadute sul sistema. A tal riguardo è assai delicato il ruolo dell'orientamento professionale, che molto spesso non ci vede pronti. Infatti

eravamo abituati ad un'attività di orientamento che consisteva soprattutto nel fare il giro delle scuole medie illustrando le prospettive che si sarebbero potute avere scegliendo un certo tipo di indirizzo; il tutto terminava poi con un'indagine. Invece ora occorre mutare completamente approccio e modificare radicalmente il ruolo dell'orientamento rispetto a come era tradizionalmente pensato. Occorre anche tenere presente la difficoltà e la delicatezza dell'intervento formativo per i lavoratori disoccupati appartenenti a fasce di età avanzata; ciò non solo per la necessità di trovare lavoro, ma anche per le ripercussioni che in questi casi si hanno sul sistema complessivo. Bene o male un giovane fino a trenta anni di età viene in qualche modo sostenuto dalla famiglia, mentre quando un capofamiglia perde la fonte di reddito la situazione diventa difficilmente controllabile.

Oltre alla Toscana, anche altre regioni si stanno muovendo in questo senso; le leggi di sostegno e di accompagnamento per i lavori socialmente utili prevedono sistemi di orientamento e di formazione verso alcuni settori che si ritengono forieri di produrre occupazione. Come regione Toscana, noi puntiamo sul sistema dell'ambiente e sul sistema dei servizi individuali alle persone e cerchiamo di indirizzare i soggetti attraverso corsi di formazione professionale e di orientamento. Credo che questo sia un altro aspetto degno di considerazione, perchè sono convinto che nel futuro mercato del lavoro nel nostro paese vi sarà molta più mobilità di quanto non sia avvenuto fino ad oggi.

PRESIDENTE. Mi permetterei di insistere sul problema della lamentata rigidità della legge n. 236.

GHIANDELLI. Al riguardo, le trasmetterò una nota scritta dettagliata e puntuale.

PRESIDENTE. L'ultimo problema che vorrei sollevare riguarda i sistemi di valutazione ed il monitoraggio da parte delle regioni. Mi sembra che per quello che riguarda la valutazione dei corsi ci sia una attività parallela svolta dal Ministero e dall'ISFOL; vorrei sapere se e in che misura le regioni ritengono opportuna questa attività parallela, oppure se ritengono che si debba giungere ad un diverso sistema di valutazione. Lo stesso discorso vale per quanto riguarda il monitoraggio; mi risulta infatti che in materia di monitoraggio sono stati avviati alcuni esperimenti che però non sono stati portati a termine, con evidenti difficoltà rispetto al governo del sistema e allo scambio di esperienze di formazione tra le diverse regioni dove, tra l'altro, il costo delle iniziative formative presenta scompensi e differenze molto accentuate.

GHIANDELLI. È certamente molto difficile affrontare il problema della valutazione dei corsi. La regione Toscana sta mettendo a punto un sistema informatico che ci consentirà di conoscere immediatamente tutte le caratteristiche e i dati della situazione, e quindi, alla fine del periodo corsuale, di verificare la posizione dell'allievo rispetto al mondo produttivo. Il difetto di questo tipo di indagine sta nel fatto che molto spesso l'effetto si verifica in periodo molto successivo per cui il

fruitore si dimentica di avvertirci. Le regioni, ed anche le amministrazioni provinciali che hanno la delega, hanno sentito la necessità di procedere a queste valutazioni, però non si può dimenticare la difficoltà oggettiva della verifica di questi aspetti. Se l'utente non risponde, non siamo in grado di verificare fino in fondo l'efficacia dei corsi.

Per quanto riguarda il monitoraggio, è vero, si assiste in parte ad una degenerazione del sistema. Bisogna pertanto individuare un meccanismo che consenta di riportare il sistema nei suoi ambiti naturali. All'interno comunque del sistema, anche in termini fisiologici, esistono valutazioni diverse, tant'è che come regioni ci siamo posti l'obiettivo di individuare una serie di corsi con caratteristiche uguali o perlomeno molto simili per tutte le regioni, dalla provincia di Bolzano fino alla Sicilia.

Ho detto che vi sono valutazioni diverse tra le varie regioni, ma anche all'interno di una stessa regione molto spesso vi sono corsi che hanno costi completamente diversi. Ciò richiede il nostro impegno su un versante che non era stato ritenuto importante; ci stiamo impegnando e, per quello che ci riguarda, stiamo predisponendo un progetto legislativo in materia di formazione professionale, al cui interno troverà definizione il problema della oscillazione dei costi sostenuti per gli insegnanti e più in generale per i corsi.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ghiandelli per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle 10,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA MARISA NUDDA