

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3290

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RODEGHIERO, BALOCCHI, BALLAMAN, COMINO, MAGNABOSCO,
MAZZETTO, ORESTE ROSSI, RONCHI, DOSI, UCCHIELLI, FONTAN**

Istituzione dell'obbligo di formazione professionale

Presentata il 23 ottobre 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione italiana affida i processi formativi che seguono alla scuola media unificata (istruzione inferiore) in parte direttamente allo Stato (scuola media superiore) tramite la pubblica istruzione (articoli 33 e 34 della Costituzione), ed in parte alle regioni (articoli 35 e 38 - formazione professionale) alle quali attribuisce (articoli 117 e 118) condizioni particolari di autonomia subordinate ai principi fissati dal Parlamento con la legge 21 dicembre 1978, n. 845. Le regioni, in materia di formazione professionale, fanno riferimento al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La finalità del provvedimento, che si propone per l'approvazione, è quella di mettere in moto mediante la introduzione di un triennio di formazione professionale, obbligatorio, dopo gli otto anni di obbligo

scolastico, un'azione decisiva nei riguardi del 63 per cento dei giovani che non completano una qualsiasi scuola media superiore, i quali hanno bisogno di essere qualificati perché destinati, in gran parte, a costituire il nerbo della classe lavoratrice delle piccole e medie imprese. Appare evidente l'opportunità di intervenire senza indugio, ma al tempo stesso senza sollevare un conflitto di competenze tra Stato e regioni che porterebbe al definitivo naufragio la formazione professionale giovanile.

Occorrerà che una riforma della legge 21 dicembre 1978, n. 845, provveda ad individuare, in sede di principi guida, un sano indirizzo politico, formativo e amministrativo, ora del tutto assente, per consentire allo Stato di guidare le regioni titolari pur sempre di una competenza secondaria.

Nel corso delle iniziative parlamentari degli ultimi anni dirette alla riforma della scuola media superiore, si è venuta determinando una serie di questioni, sulle quali il Parlamento e l'opinione pubblica non sono stati messi in condizioni di esprimere un corretto ed adeguato giudizio. Una prima questione riguarda la proposta di innalzare l'obbligo dei processi formativi scolastici, escludendo la possibilità di un obbligo parallelo nell'ambito della formazione professionale, pensando di togliere alle regioni i percorsi riguardanti l'istruzione professionale e l'istruzione artistica con palese violazione dell'articolo 117 della Costituzione. Una seconda questione riguarda l'atteggiamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e delle regioni, ad abbandonare la formazione professionale giovanile per concentrarsi unicamente sui problemi della elevazione professionale: promozione professionale continua e riconversione dei lavoratori.

Per quanto riguarda l'innalzamento dell'obbligo dei processi formativi sembra evidente che esso è privo di significato se non è diretto ad esercitare un'ordinata coerenza sui giovani che non desiderano proseguire gli studi superiori. Da questo punto di vista la Germania, ad esempio, fa seguire ai nove anni di obbligo scolastico tre anni di obbligo di formazione professionale. In Italia si vorrebbe far adempiere l'obbligo negli istituti professionali della pubblica istruzione finendo con l'introdurre un contenzioso con la legge quadro sulla formazione professionale ed indirettamente con le competenze statutarie delle regioni: lo Stato, infatti, ha esercitato fino all'emanazione della citata legge n. 845 del 1978 ed esercita, per la mancata applicazione dell'articolo 6, solo un'azione di supplenza. Il diritto che il Parlamento ha di stabilire se tutti i processi formativi giovanili debbano essere o meno affidati alla competenza di un unico Ministero, con autonomie regionali da definire, non autorizza nel frattempo una unilaterale azione di innalzamento dell'obbligo scolastico senza una parallela introduzione dell'obbligo di formazione professionale da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Si finirebbe con l'ottenere brusche ed irreversibili ripercussioni sulla vita dei centri di formazione regionali, con la perdita, tra l'altro, di una grande esperienza territoriale e la creazione di una situazione che potrebbe essere impossibile superare anche a livello parlamentare.

Alle considerazioni precedenti occorre aggiungere che i finanziamenti delle scuole istituite da enti o privati, in ambito statale, e quello dei centri regionali di formazione sono regolati in modo totalmente diverso. Mentre per i primi si discute accanitamente perché ricadono nell'ambito della pubblica istruzione, per i secondi la legge quadro sulla formazione ha rimosso tale ostacolo dando vita ad una vera e propria impostazione « pubblica ».

Al fine di consentire al Parlamento di rivedere o meno il dettato costituzionale, si avanzano alcune proposte che, pur consentendo innovazioni non rinviabili, lasciano aperta la via ad un dibattito parlamentare decisivo.

Occorre infatti tener presente che, dal piano nazionale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da altri studi paralleli svolti dall'Istituto per la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) e dal Centro studi investimenti sociali (CENSIS), si desume che il numero di maschi che raggiungono la maturità non supera il 32 per cento (42 per cento per le femmine), in netto contrasto con la circostanza che dalla terza media al primo anno della scuola media superiore passa circa il 75 per cento di tutti gli allievi con un successivo abbandono di circa il 50 per cento.

Occorre anche sottolineare con forza le profonde ripercussioni negative sul funzionamento della formazione giovanile che sono derivate dall'aver confuso in un unico calderone, con eguali metodi approssimativi, formazione giovanile ed elevazione professionale dei lavoratori: mentre la prima esige ed esige più che mai una organizzazione amministrativa permanente, con *standard* fissati a livello di legge quadro, la seconda invece richiede una pianificazione territoriale con impegni politici variabili da regione a regione. È necessario distinguere inoltre, sempre a

livello politico ed amministrativo, gli interventi dei qualificati di primo livello, dei diplomati delle scuole medie superiori e dei lavoratori di imprese sane, per costituire una « seconda via » di formazione e lavoro o per aggiornarli continuamente (secondo piani annuali o pluriennali di intervento).

Una attenzione particolare va rivolta ai soggetti portatori di *handicap* certificati o soggetti non sempre certificati ma con riconoscimenti delle unità sanitarie locali (USL) e aventi già diritto a interventi di carattere pubblico.

Si tratta in genere di elementi con gravi carenze sul piano didattico, ritardati con disturbi del comportamento con invalidità dichiarata inferiore al 45 per cento o non certificati per specifica volontà delle famiglie. Elementi ritenuti normali per lo Stato ma non certo per la scuola o l'azienda.

Per questi soggetti la formazione professionale costituisce lo strumento fondamentale per un corretto recupero e un valido aiuto per l'inserimento lavorativo purché si tenga conto che:

a) molti portatori di *handicap* hanno necessità di tempi di adattamento al posto di lavoro anche adeguato alle loro caratteristiche personali, diversi da un soggetto normale, sia per una ridotta produttività iniziale che per un ritmo d'apprendimento più lento;

b) i soggetti considerati presentano oggettive difficoltà per un regolare inserimento lavorativo;

c) la disponibilità delle aziende per l'assunzione è reale ma richiede opportuni interventi di facilitazione;

d) è necessario creare un sistema partecipato: Stato, regione, ente di formazione, azienda ed enti di controllo.

Il provvedimento che viene proposto non rappresenta una alternativa ai provvedimenti di riforma delle scuole medie superiori che è necessario adeguare ai tempi e alle necessità del Paese. Esso, nel rispetto della Costituzione, mira ad affrontare la preparazione professionale dei due terzi della popolazione giovanile e a garantire successivamente la bioelevazione professionale. In termini più generali esso ha per obiettivo la piena acculturazione del mondo giovanile al fine di conseguire una sorta di suffragio universale sul piano culturale che non vanifichi l'acquisizione di quello politico.

Si ricorda che i principi generali della presente proposta di legge, in materia di formazione professionale, validi per tutte le regioni, consentono il pieno adeguamento del nostro Paese alla normativa comunitaria (si veda il *memorandum* CEE del 18 dicembre 1991).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. A decorrere dal periodo 1996-1997 tutti i giovani che hanno adempiuto alla frequenza obbligatoria di otto anni nell'ambito dell'istruzione inferiore, ai sensi dell'articolo 34 della Costituzione, e decidano di non proseguire gli studi nella scuola media superiore, sono obbligati, per almeno tre anni, a frequentare un'attività regionale di formazione professionale per ottenere la loro prima qualifica ai sensi degli articoli 1 e 2 della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

ART. 2.

1. In conseguenza della introduzione dell'obbligo di cui all'articolo 1, l'attività obbligatoria riguardante la formazione professionale non rientra più nei programmi pluriennali e nei piani annuali di cui al primo comma dell'articolo 5 della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

2. Sono soppressi, per quanto riguarda l'attività di formazione professionale giovanile, i vincoli, di qualsiasi natura, didattica, amministrativa ed organizzativa, previsti dall'articolo 8 della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

ART. 3.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, un decreto legislativo per la modifica della legge 21 dicembre 1978, n. 845, al fine di conseguire:

a) un sistema di formazione giovanile che garantisca:

1) l'organizzazione didattica e amministrativa dei centri, i metodi di recluta-

mento ed aggiornamento del personale, le responsabilità riguardanti le imprese pubbliche e private di qualsiasi natura;

2) un ciclo triennale a tempo pieno che consenta sia l'entrata nel mondo del lavoro che l'eventuale passaggio verso la scuola media superiore;

3) un ciclo triennale di apprendistato, organizzato su base semestrale e da svolgere per il 40 per cento in un centro di formazione e per il 60 per cento in azienda;

4) un periodo di formazione professionale, superiore a tre anni, che si concluda con il rilascio di un attestato della professionalità o della qualifica acquisite, rivolto a soggetti handicappati certificati o non certificati, ma con riconoscimento delle unità sanitarie locali e già aventi diritto ad interventi di carattere pubblico, soggetti con gravi carenze di apprendimento, ritardati e con disturbi del comportamento o con certificazione di invalidità inferiore al 45 per cento. Per questi soggetti si dovrà prevedere:

4.1) l'obbligo di frequenza di un ciclo formativo triennale, seguito da un periodo massimo di due anni di formazione lavoro che preveda la continuità del processo formativo in azienda, con adattamento al posto di lavoro assistito dal centro di formazione di provenienza e con personale opportunamente preparato;

4.2) durante il percorso di formazione lavoro si dovranno garantire al soggetto le facilitazioni per un sostegno sociale e a carico dell'impresa, un salario di adattamento o una borsa di studio-lavoro che dovrà variare nel tempo ad accertamento di capacità acquisite;

4.3) le strutture di formazione professionale saranno inserite tra gli enti ai quali non si applicano le norme concernenti le quote di riserva previste dalle leggi vigenti;

5) l'organizzazione didattica e amministrativa, dei cicli successivi alla prima qualifica o al conseguimento del diploma di scuola media superiore. L'ultimo anno

della formazione giovanile potrà essere frequentato in classi speciali finalizzate al passaggio alle scuole medie superiori con modalità, contenuti e prove di esame stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione, ai sensi della lettera *a*), del primo comma, dell'articolo 3 della legge 21 dicembre 1978, n. 485, al fine di rispettare la coerenza tra la formazione professionale ed il sistema scolastico generale della pubblica istruzione. Analoga procedura sarà stabilita per il passaggio dai primi anni della scuola media superiore ai vari tipi di corso della formazione professionale giovanile;

b) la promozione professionale di lavoratori in imprese funzionanti a regime;

c) la riqualificazione dei lavoratori in corso di riconversione;

d) interventi a favore degli invalidi e degli handicappati adulti in relazione alle leggi vigenti per tali soggetti.

2. Fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 i centri di formazione professionale giovanili gestiti direttamente dalle regioni o convenzionati, svolgono le attività fino ad oggi svolte dai vari istituti, dai corsi regionali, dai corsi per gli apprendisti e dai corsi per gli handicappati.