

VIII.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 MAGGIO 1977

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BALLARDINI

INDAGINE CONOSCITIVA DELLA  
XIII COMMISSIONE PERMANENTE

*(Lavoro e previdenza sociale)*

**La seduta comincia alle 12,5.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca: « Esame ed approvazione del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla formazione professionale ». Prima di dare lettura del testo al nostro esame, che è stato elaborato da un gruppo di lavoro composto dagli onorevoli Bonalumi, Furia, Vincenzo Mancini e dal sottoscritto, vorrei brevemente sottolineare che esso rispecchia il contenuto dell'indagine — dei cui risultati dà conto — svolta dalla Commissione, ai sensi del terzo comma dell'articolo 144 del nostro Regolamento, e non va quindi interpretato come un documento impegnativo per la Commissione stessa.

Procedo quindi alla sua lettura:

« La Commissione lavoro e previdenza sociale della Camera dei deputati ha iniziato sullo scorcio della sesta legislatura un'indagine conoscitiva sulla formazione professionale, procedendo alle audizioni dei rappresentanti delle regioni, del direttore generale dell'orientamento e addestramento professionale del Ministero del lavoro, del presidente e del direttore generale dell'ISFOL, di due rappresentanti della gestione commissariale dell'INAPLI, ENALC e INIASA; l'indagine, interrotta a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, è proseguita nella legislatura in corso con le audizioni dei rappresentanti dei dieci enti più rilevanti in campo nazionale nel settore della formazione professionale (ANCIFAP, ANMIL, CNOS, ECAP-CGIL, ENAIP, ENAP, ENFAP-UIL, IAL-CISL, INIPA; dei rappresentanti della Con-

fartigianato, della CNA, della Confcommercio, della CONFAPI, dell'Alleanza nazionale contadini, della Confederazione nazionale coltivatori diretti; dei rappresentanti della Federazione CGIL-CISL-UIL, delle ACLI, della CISNAL; dei rappresentanti della Confindustria, dell'Intersind, dell'ASAP-ENI; del direttore per l'occupazione e la formazione professionale della direzione generale degli affari sociali della CEE e del Capo divisione della direzione del Fondo sociale europeo. A conclusione dell'indagine, tre separate delegazioni della Commissione hanno effettuato visite presso centri di formazione professionale ubicati rispettivamente nell'Italia nord-occidentale (Genova-Torino), nord-orientale (Padova-Bolzano-Verona) e nel centro-sud (Caserta-Napoli-Prato).

La Commissione, a conclusione dell'indagine conoscitiva, rileva che la problematica della formazione professionale è accentrata sui seguenti tre temi:

1) la necessità di un raccordo tra formazione professionale e scuola, avvertito in tutte le audizioni effettuate, come momento non di concorrenzialità tra due strutture parallele, ma di sequenzialità in vista di una formazione professionale fatta di corsi finalizzati a fasce di qualificazione richieste dal mercato del lavoro, terminali rispetto ai diversi cicli scolastici e ricorrenti nell'arco dell'attività lavorativa;

2) la necessità di un raccordo tra formazione professionale e lavoro, visto sotto tre angolazioni complementari; l'analisi della domanda di lavoro da parte

delle amministrazioni regionali, per la programmazione delle attività formative, attraverso rilevazioni tecnicamente assistite e metodologicamente raccordate da un organo centrale, rappresentativo delle regioni e delle forze sociali; l'orientamento professionale, funzione inscindibile da ogni intervento formativo di base; la compresenza di momenti di formazione e di lavoro, sia nei cicli di base, sia nel preavvicinamento dei giovani (riforma dell'apprendistato), sia nei processi di mobilità connessi alle riconversioni produttive;

3) la necessità di un raccordo tra formazione professionale e programmazione economica a livello nazionale e regionale.

Su questi temi la Commissione ha raccolto, nel corso delle audizioni effettuate, sostanziali convergenze tra le posizioni del Ministero del lavoro, delle regioni, dell'ISFOL, dei maggiori enti nazionali di formazione, delle organizzazioni datoriali e sindacali, dei rappresentanti del Fondo sociale europeo.

È maturato, nella Commissione, il convincimento che il sistema di formazione professionale ha un'insostituibile funzione di raccordo tra domanda e offerta di lavoro da un lato, tra programmazione economica e sviluppo delle risorse umane dall'altro. Ciò in particolare in favore dei gruppi sociali maggiormente sfavoriti nell'accesso all'impiego: giovani, adulti soggetti a processi di riconversione, lavoratori invalidi, e, soprattutto, donne. Nei confronti di queste ultime la Commissione ha rilevato l'inadeguatezza di iniziative formative specifiche.

La rilevanza delle funzioni descritte implica, nel complesso, che la natura del sistema sia quella di un servizio pubblico che deve comunque essere garantito a tutti i cittadini, adulti e giovani in uscita dai diversi cicli scolastici. Siffatta natura riserva alle sedi pubbliche, Stato e regioni, la definizione degli obiettivi professionali delle attività formative; la programmazione dei flussi quantitativi verso i diversi sbocchi, in coerenza con il mercato del lavoro e gli obiettivi di piano; la defi-

nizione degli *standards* di attrezzature e di personale delle diverse sedi gestionali che garantiscono l'acquisizione di un determinato livello di qualificazione.

All'interno di questa « griglia » pubblica di programmazione, di controllo qualitativo e quantitativo dei flussi di utenza, e all'interno della garanzia di gratuità e di disponibilità per tutti del servizio, valutazioni diverse sono emerse circa il carattere della gestione dei centri di formazione professionale: da un lato l'affermazione del carattere pubblico della gestione, cui dovranno attendere direttamente le regioni e, previa delega, gli enti pubblici locali; dall'altro lato il riconoscimento di un pluralismo di sedi gestionali che preveda l'affidamento della gestione anche ad enti terzi o gruppi privati. Anche nella seconda ipotesi dovranno considerarsi automaticamente escluse quelle istituzioni che, non rappresentando definite componenti sociali, morali e imprenditoriali, intendano operare nel settore a fini di lucro, oltretutto tutti i centri che non rientrino nei parametri o *standards* definiti dallo Stato e dalle regioni o non si adeguino agli intendimenti programmatici ed organizzativi di queste ultime.

Nel corso di tutte le audizioni effettuate e delle visite presso i centri di formazione, è emersa l'esigenza di una sistemazione normativa delle competenze statuali e regionali. Lo Stato, da parte sua, deve garantire la libera circolazione della manodopera, a livello nazionale e comunitario, definendo, quindi, in maniera omogenea gli *standards* minimi di professionalità, vale a dire le qualifiche; deve garantire altresì l'aderenza fra l'insieme dei programmi formativi regionali e le grandi linee della programmazione economica nazionale, l'informazione sulle dinamiche interregionali del mercato del lavoro, la gestione dei processi formativi dei lavoratori migranti.

All'interno di questi indirizzi e di queste linee le regioni debbono acquisire piena libertà di programmazione ai fini di una completa attuazione del dettato costituzionale e per consentire il consolidamento di articolate normative regionali che

sodisfino la principale esigenza del settore, cioè quella di potersi muovere con flessibilità in un sistema di certezze istituzionali.

La funzione descritta delle attività formative accentua le preoccupazioni di reale aderenza del sistema al mercato del lavoro e la necessità di evitare quei fenomeni di scollamento tra formazione e inserimento lavorativo, che caratterizzano ancora determinati comparti. A tal fine, un raccordo puntuale dev'essere stabilito tra legge-quadro sulla formazione professionale e riforma del collocamento, in particolare per quanto concerne l'omogeneità dei sistemi di classificazione e di certificazione delle qualifiche.

La Commissione rileva che l'attuale prevalente durata bi-triennale dei corsi contraddice l'obiettivo di una formazione professionale terminale rispetto ai cicli scolastici; a tal fine è però necessaria una ristrutturazione dei contenuti della scuola di Stato, che riassorba nei cicli della secondaria (e in particolare nei previsti periodi di prolungamento dell'obbligo scolastico) quei contenuti generali e pre-professionali di cui le strutture regionali sono costrette oggi a farsi carico.

Solo a quel punto sarà possibile procedere ad una omogeneizzazione sul piano nazionale delle durate degli interventi e ad una flessibilità di moduli formativi, accorpati per fasce di qualificazione. Ciò potrà facilitare, tra l'altro, l'adeguamento dei ruoli di destinazione alle dinamiche realmente esistenti nelle imprese, adeguamento che deve tenere conto, da un lato, della contrattazione sindacale, che definisce le qualifiche accorpandole in livello di inquadramento e incide, contemporaneamente, nell'organizzazione del lavoro; dall'altro, della programmazione economica nazionale e regionale che, insieme ad una costante informazione sulle dinamiche tecnico-organizzative dei diversi comparti, può segnalare l'addensarsi o il diradarsi della domanda sui diversi profili.

La Commissione ha rilevato inoltre la utilità che la formazione professionale si ponga al servizio dei processi di riconversione industriale, fermi restando il ruo-

lo di indirizzo delle regioni e l'apporto costruttivo delle forze sociali, e ha verificato il valore positivo della collaborazione delle imprese (di provenienza o di destinazione degli allievi) alla gestione dei processi formativi, sia attraverso l'impegno di tecnici aziendali nella didattica, sia attraverso l'« ospitalità » diretta di allievi in *stages* formativi.

Difficoltà e problemi sono stati riscontrati dalla Commissione nei sistemi formativi dei settori commerciale ed agricolo. Nel primo, obsolescenza o eccesso di alcuni profili professionali di destinazione dei corsi (sarte, dattilografe) e conseguenti difficoltà di collocamento degli allievi; nel settore agricolo, un'incetrezza programmatica che rende estremamente fluida la realtà dei corsi (al di fuori di quelli che hanno consolidato attività e strutture di svolgimento) fino a configurare ardui problemi di gestione e di controllo ispettivo da parte delle autorità regionali. Quest'ultimo settore abbisogna certo di un'effettiva integrazione tra piani territoriali di sviluppo agricolo e interventi di qualificazione degli operatori.

Per quanto concerne il tema dei docenti dei corsi, la Commissione ha rilevato la necessità di evitarne la dispersione, quale conseguirebbe da una perdita delle specifiche caratteristiche tecnico-professionali in favore di un appiattimento orizzontale delle competenze ovvero da un « risucchio » all'interno delle imprese, attraverso una responsabilizzazione dello Stato a promuovere livelli *standards* di qualificazione di docenti anche allo scopo di favorire gli auspicati processi di riconversione; un impegno delle Regioni a tradurre tale *standard* in interventi di aggiornamento ricorrente di docenti a livello locale; ma soprattutto garantendo ai docenti la certezza normativa, generale e specifica, legislativa e contrattuale.

La Commissione ritiene quindi di aver acquisito dall'indagine i risultati di cui appresso.

Innanzitutto, la chiarezza normativa dovrà essere il fondamento principale della legge-quadro che il Parlamento si appresta a varare. Essa soltanto potrà in-

nescare i processi di rimozione delle strutture e di espansione qualitativa e quantitativa del settore che le sue potenzialità di cultura, di tradizione e di risorse umane e materiali, pur nella differenziazione delle esperienze, consentono di prevedere.

Con l'occasione, la Commissione rileva la necessità di un parallelo sviluppo della formazione professionale nel settore pubblico, auspicando l'impegno delle forze politiche per il varo di un diverso e specifico provvedimento in materia.

In sostanza, il collegamento tra formazione professionale, processi produttivi e politiche dell'impiego; la programmazione regionale, coordinata a livello complessivo, delle attività formative, con forme penetranti di coinvolgimento delle forze sindacali e imprenditoriali; il miglioramento della situazione degli operatori e docenti del settore, possono costituire i cardini di una legge di principi, che, delimitando con chiarezza gli ambiti e la funzione della formazione professionale, lasci alle leggi regionali il compito di definirne gli aspetti più particolari ».

BONALUMI. Vorrei proporre di inserire nella prima pagina, dopo le parole « e nel centro-sud (Caserta-Napoli-Prato) » il seguente periodo: « Queste, pur nella grande varietà delle posizioni esposte, avevano soprattutto evidenziato: il carattere composito del settore ereditato dalle regioni, ricco di contraddizioni e di squilibri, ma portatore anche di specifiche tradizioni culturali; le potenzialità esistenti per fare del settore uno strumento di politica attiva del lavoro e non un semplice momento di assistenza a particolari gruppi di giovani, non solo a livello nazionale, ma anche a livello comunitario; l'esigenza improcrastinabile di una legge-quadro sulla formazione professionale destinata a coordinare gli interventi legislativi regionali ».

Si tratta di tre punti a sintetica conclusione del dibattito svoltosi in Commissione, che sottopongo all'attenzione dei colleghi, perché valutino l'opportunità di inserirli nel documento.

PRESIDENTE. Non colgo l'utilità di questa precisazione, a mio avviso, onorevole Bonalumi, si tratterebbe di una ripetizione.

BONALUMI. Mi sembra che nel documento vi sia uno stacco tra il discorso generale e la parte conclusiva delle audizioni fatte in Commissione. La frase aggiuntiva potrebbe anche essere inserita verso la fine del primo periodo, dopo le parole « degli affari sociali della CEE e del Capo divisione della direzione del Fondo sociale europeo ».

PRESIDENTE. Onorevole Bonalumi, i mera e visite all'esterno — fanno sempre due momenti — audizioni svolte alla Caparte di un'unica indagine.

FURIA. A nostro avviso, la proposta del collega Bonalumi potrebbe anche essere accolta, in quanto non modifica nulla nella sostanza.

MANCINI VINCENZO. Il periodo aggiuntivo suggerito dall'onorevole Bonalumi potrebbe essere inserito come premessa ai punti 1), 2) e 3), poiché mi pare che esso non stravolga il senso del documento e che non fornisca elementi di novità.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ribadisco che a mio avviso si tratterebbe di una ripetizione, perché quei concetti vi sono già e in modo molto più sviluppato, anche se espressi con parole diverse. Non mi pare che con l'inserimento proposto si aggiungerebbe qualcosa di nuovo o di diverso rispetto a ciò che è già contenuto nel documento; tra l'altro, si inserirebbe una conclusione all'inizio, il che è abbastanza incoerente ed insolito.

BONALUMI. Non insisto sulla mia proposta, signor Presidente.

PALOMBY ADRIANA. Ho letto attentamente il documento degli onorevoli Bonalumi ed altri, e in linea di massima, esprimo un certo consenso, che però è temperato da alcune osservazioni che intendo fare.

Innanzitutto vi è un'osservazione di forma. Nella prima pagina, in cui si citano gli enti professionali interrogati, per una omissione puramente materiale è stato saltato l'ENIPLA, che pure ha partecipato all'indagine conoscitiva. Sempre nella prima pagina, al numero 1, si parla della necessità di un raccordo tra formazione professionale e scuola, avvertito in tutte le audizioni svolte come momento di sequenzialità tra due strutture. Proporrei di parlare non di sequenzialità, ma di complementarietà e di interdipendenza.

MANCINI VINCENZO. Il termine sequenzialità farebbe intendere più un *prius* rispetto ad un *posterius*.

PRESIDENTE. È un concetto diverso; non è solo un problema di forma.

La parola sequenzialità è stata usata di proposito.

PALOMBY ADRIANA. Allora bisogna aggiungere le parole « interdipendenza e complementarietà », altrimenti il concetto non è completo.

Nell'ultimo periodo della pagina 3 si parla di affidamento della gestione anche ad enti terzi o a gruppi privati. Come ricorderete, durante l'indagine conoscitiva si è molto discusso degli enti privati gestori, che sono di varia natura; infatti vi sono gli enti promossi dalle organizzazioni sindacali, gli enti religiosi e vari enti sorti localmente e che si inseriscono nel quadro degli enti che operano in questo settore. Vorrei ricordare che le organizzazioni sindacali e gli stessi enti professionali ad esse collegati posero in evidenza il valore preminente degli enti promossi dalle organizzazioni sindacali; mi pare che potremmo trovare il modo di inserire questo concetto in qualche maniera garbata nel documento; credo che all'onorevole Bonalumi non mancherà il garbo necessario per sottolinearlo.

A pagina 5 la Commissione rileva che l'attuale durata biennale o triennale dei corsi costituisce un obiettivo di formazione professionale terminale rispetto ai cicli scolastici. Bisogna tenere presente che i corsi professionali biennali o trien-

nali non sempre costituiscono un fatto terminale rispetto alla formazione scolastica. Ricordo, soprattutto a chi ha dimenticato con questa materia, che per la ammissione a tali corsi non è previsto il completamento della scuola dell'obbligo, ma solo il compimento dell'età in cui si porta a termine l'obbligo scosaltico, per cui questi corsi non sono terminali; i due o i tre anni non appaiono a mio avviso eccessivi, dal momento che non sono corsi che tendono a dare solo una formazione tecnico-professionale, ma anche un'educazione professionale ed una formazione culturale, cioè una preparazione adeguata ai fini di un eventuale reinserimento nel sistema scolastico.

Vorrei ancora fare un accenno in ordine alla denominazione di taluni corsi. Ho partecipato all'indagine conoscitiva in Campania e in Toscana, dove abbiamo visitato anche corsi del settore commerciale. Nel testo si parla di corsi di dattilografi, e non è esatto, perché non esistono corsi per dattilografi *sic et simpliciter*; i corsi sono per segretari stenodattilografi e si svolgono attraverso l'apprendimento corretto non solo della dattilografia e della stenografia, ma anche della preparazione nello stilare la corrispondenza, nel calcolo contabile ed in altre attività. Aggiungo che in Campania sono stati istituiti, al posto dei corsi per segretario stenodattilografo, corsi polivalenti per impiegati, che rappresentano un'ulteriore esperienza ed un superamento di una certa restrizione professionale dei soggetti che vanno a frequentarli.

Vi è un altro punto, che i colleghi che hanno condotto l'indagine nel centro-sud hanno certamente rilevato. Si è parlato molto, negli incontri con le forze sindacali, dell'integrazione culturale. Poiché vengono ammessi a corsi che hanno uno sbocco impiegatizio giovani che non hanno completato la scuola dell'obbligo, si rende necessaria quell'integrazione culturale di base che è essenziale.

PRESIDENTE. Però nel documento si dice che questa integrazione culturale è compito della scuola di Stato riformata.

PALOMBY ADRIANA. Non può essere così, perché quando le norme regionali ammettono ai corsi giovani che non hanno conseguito il diploma della scuola dell'obbligo deve essere l'ente gestore a provvedere a tale integrazione.

PRESIDENTE. Questo è un problema di cui dovremo discutere.

PALOMBY ADRIANA. D'altra parte mi consenta di dire che questo non è un documento *de iure condendo*, ma la conclusione di un'indagine sulla realtà esistente. È questa realtà che dobbiamo fotografare nel documento per servircene quando andremo ad esaminare la legge-quadro.

PRESIDENTE. In conclusione l'onorevole Adriana Palomby, oltre a evidenziare l'omissione meramente materiale dell'ENI-PLA tra gli enti citati, ha presentato il seguente emendamento:

*A pagina 1, ultima riga, dopo la parola « sequenzialità » aggiungere le parole: « e interdipendenza ».*

Lo pongo in votazione.

*(È approvato).*

Inoltre l'onorevole Adriana Palomby vorrebbe che fosse fatto cenno in modo più esplicito agli enti sindacali. Ora io credo che l'espressione adottata nel docu-

mento: « enti terzi o associazioni private », sia onnicomprensiva; non vi sono limiti, ed è chiaro che tra gli enti terzi possono essere compresi anche quelli di matrice sindacale.

Infine, le sue considerazioni di merito credo che possano considerarsi accolte nel capoverso in cui si parla di ristrutturazione della scuola di Stato che dovrà occuparsi, in prima persona, dell'informazione di carattere generale.

È vero che questo al nostro esame è un documento che fotografa la realtà, ma c'è anche l'ambizione di indagare le linee di riforma della legge, anzi la ragione che ci ha spinto ad attuare quest'indagine è stata proprio l'esigenza di raccogliere gli elementi necessari ad approntare una legge nuova.

Quindi, tenendo presenti gli emendamenti dell'onorevole Adriana Palomby e ribadendo il carattere di massima di questo documento, che non impegna ma solo puntualizza ciò che abbiamo fatto, dal momento che nessun collega intende più prendere la parola, possiamo porre termine a questo nostro dibattito.

Pongo in votazione, nel testo modificato con l'emendamento approvato, il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla formazione professionale, svolta dalla Commissione lavoro e previdenza sociale.

*(È approvato).*

**La seduta termina alle 12,20.**