

PASQUALE
RANSENIGO *

Alcune linee "innovative" emergenti dalle recenti leggi- D.d.L. regionali sull'Orientamento e la Formazione Professionale

0. Premesse

Nelle operazioni di riassetto legislativo e normativo del sistema regionale di orientamento e di formazione professionale, il biennio 1993-94, specie nell'imminenza dello scioglimento di quasi tutte le Amministrazioni Regionali, segna un riferimento obbligato per quanti sono attenti a cogliere il mutamento in atto in tale materia.

Anche la Federazione Nazionale CNOS-FAP, in sede di Consiglio Direttivo Nazionale, intende confrontarsi con i mutamenti in atto, tentando un primo approccio di analisi su alcune linee "innovative" emergenti dal nuovo riassetto legislativo.

La prima parte della presente relazione propone alcune considerazioni generali sui recenti mutamenti nel sistema di FP; la seconda parte tende ad evidenziare quelle linee "innovative" emergenti dal riassetto legi-

* PASQUALE RANSENIGO è responsabile dell'ufficio socio-politico della Sede Nazionale della Federazione CNOS/FAP. Il presente articolo riprende sostanzialmente il testo della relazione svolta nel Consiglio Direttivo Nazionale della medesima Federazione, riunito a Roma dal 16 al 18 marzo 1995.

slativo, che sembrano maggiormente interessare le iniziative formative CNOS/FAP; la terza parte tenta una sintesi critica sul quadro legislativo preso in esame.

1. Considerazioni generali sui recenti mutamenti nel sistema di Formazione Professionale

Il 15 dicembre 1994, presentando nella sede del CNEL il Rapporto ISFOL 1994, il Direttore Generale dell'ISFOL A. Tamborlini evidenziava alcuni elementi significativi di diagnosi dell'attuale situazione del nostro sistema di Formazione Professionale, che sembra opportuno richiamare con riferimenti diretti.

1.1 - *Un primo elemento di diagnosi viene rilevato in ordine al ruolo/condizionamento rappresentato dall'utilizzo dei Fondi Strutturali e del Fondo Sociale Europeo.*

"Il 1993 è stato l'anno conclusivo del quinquennio di applicazione dei vecchi Fondi Strutturali dell'Unione Europea e segna l'avvio dei nuovi programmi europei e delle nuove iniziative in applicazione degli articoli 126 e 127 del trattato di Maastricht.

Va ricordato che i Fondi Strutturali, in particolare il Fondo Sociale Europeo, rappresentano nel tempo *il vero elemento condizionante* della politica della formazione professionale nel nostro Paese.

In assenza di una reale politica nazionale, i flussi finanziari europei — rappresentanti il 60/70 % della spesa totale — hanno tracciato la rotta delle attività formative.

Ad esempio, osserva ancora la relazione Tamborlini, lo spostamento del baricentro del sistema dalla formazione di base alle attività di secondo livello è stata non solo e non tanto una scelta politica realizzata in base all'analisi dei reali fabbisogni formativi, quanto, per molti versi, una scelta obbligata dai flussi finanziari comunitari che portavano in quella direzione. E ciò varrà ancora di più per il futuro, in riferimento ai lavoratori adulti".

Per quanto concerne l'oggetto della nostra riflessione, bisogna pure rilevare che "il Fondo Sociale Europeo non solo è il vero strumento di politica della formazione professionale per la determinazione degli obiettivi del sistema, ma anche e soprattutto per *l'individuazione di regole e di procedure* afferenti alla predisposizione del Piano nazionale, dei piani operativi e dei progetti (come pure di Leggi, DdL, normative regionali).

Non solo, ma i risultati dell'ultimo quinquennio di applicazione del Fondo Sociale Europeo (un residuo di 1000 miliardi) dimostrano come manchi una cultura della programmazione e come i soggetti istituzionali (Stato e Regioni) non abbiano realizzato che un piano 'apparente' ... tappa burocratica, ma sconnesso dalle finalità tipiche della formazione: *quelle di ordine sociale ed economico.*

Alla scadenza del quinquennio di applicazione dei vecchi Fondi Strutturali, il sistema regionale di formazione professionale, a prescindere da elementi di vitalità che emergono in singole Regioni, si presenta come *un sistema in declino*.

Le Regioni si trovano a dover costruire nuove regole, che garantiscano trasparenza e diano obiettività alle scelte. Inizia la fase di ricostruzione. Una fase delicata, che tocca più o meno tutte le Regioni.

Più direttamente quelle che erano state investite dal ciclone giudiziario, ma indirettamente anche le altre che, superato il rischio, decidono, come le prime, di costruire un sistema finalmente sostenuto da strumenti di analisi, di programmazione, di progettazione e di verifica reali. Questa opera di ricostruzione discreta e silenziosa caratterizza tutto il '93 e, per molti versi, è ancora in corso".

1.2 - *Un secondo elemento* di diagnosi è rappresentato, sempre con riferimento della relazione Tamborlini, "dallo sviluppo di una stagione di accordi che assegnano alle Parti Sociali (Confindustria, Sindacato) propri ruoli definiti e stabili di soggetti attivi (prioritari, quando non esclusivi rispetto agli Enti di FP) del sistema formativo, anche se in linea con quanto avviene negli altri Paesi europei.

— Gennaio 1993: accordo Confindustria/Sindacati; istituzione degli Organismi bilaterali per la FP.

— Marzo 1993: convegno nazionale sulla formazione professionale.

— Luglio 1993: accordo Governo/Sindacati e linee di politica formativa per gli anni 2000 e formazione continua.

— Legge 236/93 sull'occupazione, in attuazione degli accordi del luglio 1993, ma le cui risorse verranno dirottate per far fronte al grave problema della mobilità.

Tuttavia, nonostante tale vitalismo, già alla fine del 1993 si avvertivano segnali di inquietudine e di discontinuità rispetto al sistema formativo nazionale nel suo complesso: tramonta qualsiasi ipotesi di riforma della Legge 845/78; l'accordo di luglio resta una declaratoria; le risorse destinate al decollo del sistema vengono dirottate sulla mobilità".

1.3 - *Un terzo elemento* di diagnosi, sempre sulla scorta della relazione del Direttore Generale dell'ISFOL, "viene ravvisato nel dato relativo al ruolo delle Regioni, delle singole Regioni e non del sistema regionale.

La singola Regione, rinchiusa nei propri confini, è preoccupata del funzionamento del proprio sistema formativo; *anche il passaggio di competenze dalle Regioni alle Province (L. 142/90)* sembra aver contribuito ad un rinchiuersi delle Regioni in un nuovo localismo, con una perdita di attenzione ai rapporti interregionali.

L'unico sistema che si accredita sempre più come sistema nazionale è quello degli Istituti Professionali di Stato, che lottano tuttavia contro un irresistibile calo degli utenti e contro la loro 'debolezza', frutto di un inconsi-

stente dispositivo di orientamento, che non contrasta efficacemente i pregiudizi culturali verso tutto ciò che è 'tecnico-professionale'.

Dal dibattito politico — conclude su questo punto la relazione Tamborlini — scompare la formazione professionale, anche se quella di base viene esplicitamente coinvolta — per la prima volta — nel recente DdL sulla riforma della scuola secondaria superiore, proposto dal Ministro della P.I. D'Onofrio e approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 ottobre 1994”.

1.4 - *Un quarto elemento* riguarda quello che significativamente viene indicato nella relazione Tamborlini *l'eco del silenzio sull'esclusione dei giovani*.

“Sembra quasi che il problema della formazione dei giovani al lavoro, il problema dell'inserimento lavorativo dei giovani, il problema della disoccupazione giovanile siano usciti dalla scena dell'attualità.

La ribalta è occupata da chi rischia l'espulsione dal mercato del lavoro, a svantaggio di chi è ancora escluso dal mercato del lavoro. Occorre prendere atto che non è più la scuola ad espellere i giovani, ma che sono i giovani a rifiutare la scuola.

È, in particolare, un rifiuto del monolitismo della scuola, in base al quale tutto si sceglie a 14 anni e poi più nulla, fino alla scelta delle due materie orali negli pseudo-esami di maturità. Anche l'alternanza è andata in soffitta prima di uscire dalla cantina ... Anche i decisori istituzionali della scuola e della formazione professionale appaiono ed operano sempre più come monadi in assenza di qualsiasi forma di coordinamento”.

1.5 - *Un quinto ed ultimo elemento*, non rinvenibile nella relazione Tamborlini ma derivabile dalla medesima, è costituito dalla situazione di disagio del personale impiegato nelle iniziative di Formazione Professionale convenzionata: blocco di nuove assunzioni, mobilità, incentivi all'esodo, prepensionamenti, aggiornamento e riqualificazione programmata e condizionata ...ecc.

Conseguentemente, anche il ruolo degli Enti Convenzionati si configura con modalità diverse rispetto ai nuovi assetti di ristrutturazione della FP a livello delle singole Regioni.

2. Linee 'innovative' emergenti dal riassetto legislativo in atto a livello regionale

Che la fase di “ricostruzione” degli assetti regionali di Orientamento e Formazione Professionale, in assenza di politiche unitarie di sistema a livello nazionale, offra dimensioni quantitative inequivocabili è facilmente riscontrabile dalla rilevante produzione legislativa regionale progettata o definita, che dal 1993 coinvolge non poche Regioni: Liguria, Piemonte, Provincia di Trento, Toscana, Abruzzo, Puglia, Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Focalizzando la nostra attenzione sulle "linee innovative emergenti" da tale produzione legislativa e facendo riferimento anche alle considerazioni generali sopra delineate, si possono evidenziare *alcuni criteri-indicatori*, in base ai quali condurre l'operazione di ricognizione delle 'innovazioni' in atto.

Tali criteri-indicatori si possono così formulare:

- a) - collocazione nel sistema di FP della 845/78;
- b) - pluralismo culturale e istituzionale;
- c) - programmazione - organizzazione - valutazione;
- d) - interazione con scuola e azienda;
- e) - delega di funzioni alle Province;
- f) - politiche per il personale;
- g) - attenzione ai giovani.

Applicando i suddetti criteri-indicatori, si cercherà di comporre una scheda di analisi per le Leggi già approvate, con riferimento al marzo 1995, presso la Regione Liguria, Toscana, Abruzzo, Piemonte, Lombardia (deleghe alle Province) e si rapportheranno a queste, là dove è possibile, le ultime Proposte o D.d.L. della Puglia e Sicilia.

2.1 - *LIGURIA*: Legge n. 52 del 5 nov. 1993 "Disposizioni per la realizzazione di politiche attive del lavoro"

a) *Collocazione nel sistema di FP della 845/78*

Anche se i riferimenti formali alla Legge-quadro 845/78 non sono sempre presenti, in sostanza la Legge regionale in esame delinea un sistema di iniziative di orientamento e di formazione professionale coerente con i principi della medesima Legge.

b) *Pluralismo culturale e istituzionale*

L'articolo 20 (progetti formativi corsuali) prevede apporti culturali propri dei soggetti convenzionati abilitati a svolgere iniziative di orientamento e di formazione professionale.

L'articolo 28 (soggetti attuatori) recepisce il pluralismo istituzionale convenzionato, di cui al comma 2, lettera b) dell'art. 5 della 845/78, anche se gli Enti di FP non sono tra i soggetti consultati nella definizione dei programmi pluriennali e dei piani annuali di orientamento e formazione professionale.

L'articolo 38 prevede "l'albo regionale degli enti", dotati dei requisiti previsti dalla 845/78.

c) *Programmazione, organizzazione, valutazione*

I programmi triennali e i piani annuali annuali sono definiti dalla Regione con l'apporto sostanziale delle Province, del "Comitato regionale per la formazione" e del "Comitato tecnico-scientifico".

L'organizzazione delle attività è articolata in sezioni distinte: una, per le attività convenzionate svolte da Enti, Imprese e Privati; una seconda, per le

attività riconosciute e senza finanziamento pubblico; una terza, per le attività dirette svolte presso i Centri provinciali (art.29), dotati di rispettive direzioni (art. 30), dei relativi formatori (da non denominare 'docenti') e del relativo Collegio dei Formatori (artt. 31, 51).

I corsi sono articolati in cicli, con un numero massimo di 4 e per complessive 2.400 ore, in relazione a servizi curriculari specifici rivolti soprattutto ai giovani in transizione.

L'articolo 22 prevede l'adozione di un apposito libretto personale di certificazione professionale per ciascun utente.

La valutazione delle iniziative avviene prevalentemente ex-post, attraverso l'attività ispettiva delle Province e della Regione.

d) Interazione con scuola e azienda

La Regione e le Province stipulano apposite convenzioni con la Scuola e l'Università per attività di orientamento, per quelle rivolte agli allievi che frequentano gli ultimi anni degli istituti secondari superiori e per l'attuazione della presente legge.

La collaborazione con le aziende, oltre i corsi specifici per i dipendenti, prevede apposite convenzioni anche con Enti Terzi per lo svolgimento di tirocinio formativo, per contratti F/L e di apprendistato.

e) Delega delle funzioni alle Province

La delega delle funzioni amministrative alle Province costituisce "l'innovazione istituzionale" della legge in esame.

La Provincia:

- concorre alla determinazione del programma triennale (art. 5);
- elabora e approva il proprio piano annuale, compreso l'aggiornamento e riqualificazione del personale (art. 18);
- stipula convenzioni con Enti, Imprese, Scuola-Univ. (art. 37);
- rilascia l'attestato di qualifica, frequenza... (art. 19);
- istituisce e gestisce direttamente i Centri Provinciali (42).

f) Politiche per il personale

Il personale utilizzato nella gestione diretta viene trasferito alle Province, che possono ricorrere, mediante convenzione, anche al personale degli Enti convenzionati.

Il personale dipendente dagli Enti Convenzionati si rapporta con i medesimi secondo il Contratto Collettivo di categoria e può partecipare ai corsi di aggiornamento istituiti dalle Province.

g) Attenzione ai giovani

Come già rilevato, viene conservato il percorso curriculare (purchè progettuale) secondo i 4 cicli previsti dalla Legge 845/78, pur ampliando gli interventi di secondo livello e di formazione continua e degli adulti.

2.2 - PUGLIA: D.d.L. n. 6 "Norme organiche in materia di Formazione Professionale e sviluppo delle risorse umane", trasmesso alla VI Commissione il 23.02.1995.

Si tratta di un D.d.L., che presenta un articolato per molti aspetti anche formalmente analogo ai contenuti della Legge della Liguria, sopra analizzata. Ciò permette di rilevarne i soli elementi di scostamento.

a)-b) *Collocazione nel sistema di FP della 845/78, Pluralismo culturale e istituzionale*

Le coordinate di "sistema" e i "principi del pluralismo istituzionale e sociale", pur presenti formalmente nel testo in esame (art. 1 e 4), risultano quantomeno compromessi sostanzialmente dalle scelte di pianificazione, organizzazione e politiche del personale, come si rileverà di seguito.

c) *Programmazione-organizzazione-valutazione*

Nel programma annuale (art. 6), accanto alle attività a gestione delegata delle Province attraverso aziende speciali e a quella in convenzione con Enti e altri soggetti, sono previste (quart'ultimo comma, lettera d.) attività "in risposta ad apposito bando ... da valutare con apposita commissione".

Si avvia, di fatto, un doppio binario: uno "innovativo", attivato con bando da una pluralità di nuovi soggetti; l'altro "tradizionale" e da ridursi progressivamente, mantenuto anche agli Enti, ma con personale che viene collocato in un "elenco ad esaurimento" (art. 42), pur garantendo la possibilità di sostituzione di personale religioso con altro personale religioso.

In ogni Provincia opera un Centro di Orientamento, organizzato direttamente dalla Regione (art. 10).

Per la valutazione dei vari interventi formativi è attivato un apposito Comitato tecnico-scientifico (art. 20).

L'istituzione di un "fondo di rotazione" dovrebbe garantire la regolarità dei finanziamenti, con eventuale riconoscimento di interessi passivi (art. 14).

d) *Interazione con scuola ed azienda*

Non sono evidenziate strategie specifiche per rilevare la tipicità della domanda formativa emergente dal contesto territoriale pugliese.

e) *Delega di funzioni alle Province*

Alle Province sono delegate funzioni di partecipazione alla fase di elaborazione dei Piani pluriennali ed annuali, di stipula delle convenzioni con Enti e Imprese, di definizione delle modalità di utilizzo del personale dell'elenco ad esaurimento, di rilascio di attestati, di controllo e di vigilanza sulle attività presenti nei propri territori di competenza.

f) *Politiche per il Personale*

Gli articoli 41 e 42 prevedono l'istituzione, come già rilevato, di un "elenco ad esaurimento del personale della formazione professionale" e indicazioni di utilizzo anche presso altri enti, compresi quelli delegati.

Il personale iscritto nel suddetto elenco, in caso di cessazione dell'attività formativa del rispettivo ente dal quale dipende, "è assorbito da altro ente ... con "passaggio diretto da un'azienda all'altra".

g) *Attenzione ai giovani*

La programmata riduzione della formazione di base e del personale a questa destinato (art.6) rappresentano un reale condizionamento per fruire dei Fondi Comunitari e non tanto una scelta strategica di rispondere alla reale domanda formativa.

2.3 - *TOSCANA: Legge n. 70 del 31 agosto 1994 "Nuova disciplina in materia di formazione professionale"*

La Regione Toscana ha provveduto a normare le attività di Orientamento e quelle di Formazione Professionale con due distinte leggi regionali.

Con riferimento alla legge in esame sulla FP, si rileva in premessa un duplice motivo di interesse: la reintroduzione dell'attività convenzionata di FP e l'analogia dei contenuti trasferiti anche nella legge dell'Abruzzo, nella medesima materia.

a) *Collocazione nel sistema di FP della 845/78*

I riferimenti di 'sistema' sono collocati "nell'ambito della legislazione nazionale" e la Formazione Professionale, collegata anche alle attività di orientamento, è "un servizio di interesse pubblico, operante nel contesto della programmazione economico-sociale" (art. 1).

b) *Pluralismo culturale e istituzionale*

Gli Enti (non le strutture di "emanazione di ...", previste dall'art. 5 della legge 845/78), "in qualsiasi forma costituiti da associazioni o fondazioni con finalità formative o sociali o da imprese e loro consorzi, sono considerati 'agenzie formative'... all'interno di una classificazione comprendente altri soggetti pubblici e privati ... , purchè in possesso di specifici requisiti" (art. 9).

L'assetto di pluralismo istituzionale si connota di ampio spazio di gestione diretta (Centri di interesse regionale, Agenzie formative della Regione e delle Province); nonchè di presenza di 'Agenzie formative' a gestione indiretta convenzionata o di "enti terzi" (art. 9).

c) *Programmazione - organizzazione - valutazione*

I contenuti dei Piani pluriennali e del Piano annuale sono determinati con la partecipazione delle Province, delle parti sociali, degli organismi bilaterali e delle proposte di altri soggetti pubblici e privati.

L'organizzazione delle attività previste nel piano annuale trova specifiche indicazioni per le iniziative riservate alla Regione e alle Province sia rispetto all'attività diretta, che a quella convenzionata o riconosciuta.

Tutti gli interventi sono soggetti a valutazione preventiva, in corso di

attuazione e successiva, con supporti di monitoraggio e controllo della gestione (art. 20).

d) *Interazione con scuola e azienda*

Intese, accordi di programma e convenzioni con l'ordinamento scolastico e l'università sono attivati per realizzare specifici progetti di interazione ai vari livelli formativi.

Un ruolo specifico è riservato all'impresa o consorzio di imprese, che assicurano un apporto stabile nell'assetto istituzionale e operativo dei "centri di interesse regionale".

e) *Delega delle funzioni alle Province*

Viene riconfermato l'assetto di delega già in vigore nella Regione Toscana, riconoscendo alle Province ampie competenze relative alla determinazione del Piano annuale, delle convenzioni (competenza innovativa) e del rilascio delle qualifiche.

L'unità del sistema regionale è garantita dagli indirizzi di programmazione didattica, dallo schema-tipo di convenzione, dalle modalità di elaborazione dei progetti e dai criteri di valutazione.

f) *Politiche per il personale*

L'innovazione della gestione convenzionata non pone problemi di personale alla Regione e alle Province; il personale dei soggetti convenzionati è regolato dai rispettivi CCNL di categoria.

Le Province, per esigenze di personale non soddisfatte con il ricorso a personale proprio, possono instaurare rapporti di lavoro a tempo determinato; "tali rapporti non sono rinnovabili prima che sia trascorso un anno dalla cessazione del rapporto precedente" (art. 19).

g) *Attenzione ai giovani*

Le esigenze della domanda di formazione è rilevata attraverso gli strumenti ordinari dell'osservatorio del mercato del lavoro e dalle proposte emergenti dai partecipanti alle consultazioni per l'elaborazione dei Programmi e Piani pluriennali e annuali.

2.4 - ABRUZZO: Legge "Riordino dell'Ordinamento della Formazione Professionale", approvata il 6 marzo 1995

Pur comprendendo anche l'orientamento, l'analogia anche formale di non pochi articoli della Legge Abruzzo con quelli della Regione Toscana consente di limitarne l'analisi ai soli scostamenti riscontrabili.

a)-b) - *Collocazione nel sistema di FP della 845/78 e pluralismo culturale e istituzionale*

L'art. 3 presenta la classificazione degli "attori" del sistema formativo regionale, tra i quali le Agenzie formative, che possono essere registrate in un "elenco ufficiale" per ciascun periodo di riferimento del piano triennale (art. 14).

Nessun riferimento è rinvenibile alle Proposte Formative.

c)-d) *Programmazione - organizzazione - valutazione, interazione con scuola ed azienda*

Nel piano triennale sono determinati anche gli indirizzi per la programmazione didattica (art. 19).

L'organizzazione riguarda le attività di orientamento e formazione poste in essere sia dai Centri di interesse regionale; sia dalle Agenzie formative regionali comprese in un elenco ufficiale regionale, considerate in via prioritaria ai fini dell'attuazione della programmazione (art. 14); sia da altri soggetti che presentino progetti integrati con agenzie formative, università, aziende, centri di ricerca

Inoltre, "in sede di prima applicazione delle procedure di programmazione ... gli interventi formativi sono attuati per una quota non inferiore al quaranta per cento delle risorse disponibili mediante appalto concorso aperto a tutte le strutture formative" (art. 29 e 22,1), riservando l'altro sessanta per cento alle iniziative da attuare con le Agenzie formative (29,3 e 23,1).

e) *Delega di funzioni alle Province*

Non sono previste deleghe specifiche alle Province.

f) *Politiche per il personale*

Viene istituito l'Albo regionale ad esaurimento degli operatori delle Agenzie convenzionate, con procedure e criteri di utilizzazione da fissarsi con regolamento (art. 28).

Il comma 6 dell'art. 29 sancisce che "in sede di prima applicazione della programmazione triennale ... saranno previsti corsi di riqualificazione e aggiornamento con valutazione finale del personale (delle Agenzie formative), la cui frequenza è condizione per l'utilizzo di questo personale sia nelle attività delle Agenzie formative, sia per fruire della mobilità, sia per la conservazione dell'iscrizione all'Albo regionale ad esaurimento".

g) *Attenzione ai giovani*

L'ampia gamma esemplificativa dei destinatari degli interventi di formativi, indicata all'art. 4, deve essere rapportata alle strategie adottate per la programmata riduzione del personale impiegato in quelle Agenzie formative, che operano con progettualità educativa nell'area della formazione di base e per i giovani in difficoltà.

2.5 - *PIEMONTE: Legge "Disciplina delle attività di Formazione e Orientamento professionale", approvata 7 marzo 1995*

Le elaborazione della legge Piemonte ha coinvolto vari soggetti, tra cui gli Enti di FP, con attività anche seminari e presenta contenuti di rilevante profilo "innovativo".

a) *Collocazione nel sistema di FP della 845/78*

Le iniziative di Formazione e di Orientamento professionale sono poste all'interno del sistema di politica del lavoro, con interazioni col sistema scolastico e le imprese, con ruoli primari della Regione e competenze funzionali delle Province.

I riferimenti alla 845/78 sono sostanziali, più che formali.

b) *Pluralismo culturale e istituzionale*

L'art. 12, comma 1 afferma esplicitamente: "nessun ente pubblico o privato può vantare verso la Regione posizioni di privilegio o preferenza per l'attuazione della politica regionale di formazione professionale. Il principio del pluralismo, inteso come molteplicità dei soggetti attuatori e diversità di proposte formative è una connotazione essenziale del sistema di formazione professionale".

È affermato, come criterio organizzativo il "pluralismo, che valorizza le proposte formative presenti sul territorio e la loro potenzialità associativa e aggregativa" (art. 3, 1 f).

"La Regione predispone e favorisce piani di aggiornamento per gli operatori della formazione professionale. La Regione sostiene piani di riorganizzazione elaborati dalle Agenzie formative congruenti con gli obiettivi del Programma triennale e delle Direttive annuali e finalizzati all'efficacia del sistema, alla razionalizzazione della spesa e alla valorizzazione della professionalità degli operatori" (art. 12, comma 3).

c) *Programmazione - organizzazione - valutazione*

L'art. 3 indica i criteri di programmazione e organizzazione: organicità, progettualità, flessibilità, continuità, concertazione, pluralismo, integrazione, distinzione di competenze.

Le attività formative possono essere svolte: dai Centri di Formazione Professionale a gestione diretta, anche attraverso la costituzione di società consortili pubblico/privato e senza fine di lucro; dalle Agenzie formative convenzionate, tra cui gli Enti senza fine di lucro che siano emanazione di ...; dai consorzi e società consortili a partecipazione pubblica; da imprese e consorzi di imprese.

Tra i criteri della convenzione tipo, predisposta dalla Giunta Regionale, vi è il riconoscimento "dell'autonomia dei soggetti convenzionati nell'organizzazione e nell'utilizzo delle risorse assegnate" (art. 22, comma 3,a).

L'art. 20 indica i vincoli di progettazione e i relativi standard formativi di organizzazione del sistema.

La valutazione è assicurata da un apposito "Comitato per la qualità" e dal "Nucleo regionale di valutazione" (artt. 25, 26).

d) *Interazione con scuola e azienda*

La Regione e le Province (nel proprio ambito) possono stipulare intese, accordi di programma e convenzioni con il Ministero PI e i relativi organi periferici e con le università per interventi integrati di orientamento, preven-

zione, corsi integrati post qualifica e post diploma, moduli professionalizzanti inseriti nel curriculum del diploma universitario, formazione post laurea, iniziative per la facilitazione dei passaggi e dei rientri tra sistema scuola e sistema di formazione regionale.

L'art. 4 indica pure le tipologie di azioni formative in rapporto alla formazione continua e all'interazione con le imprese.

e) *Delega di funzioni alle Province*

Le Province concorrono alla programmazione, attuazione e valutazione del sistema regionale di formazione e orientamento professionale, individuando i fabbisogni formativi, formulando proposte e pareri, approvando e trasmettendo alla Regione i progetti territoriali e i piani provinciali di politica del lavoro, riconoscendo i corsi attivati da soggetti diversi dalle Agenzie formative, stipulando convenzioni con gli organi periferici del Ministero della PI e con le Agenzie formative per regolare la possibilità e le modalità di utilizzo del relativo personale.

f) *Politiche per il personale*

L'art. 15 prevede, per l'attuale personale regionale di ruolo, la facoltà di opzione tra la permanenza alle dipendenze della Regione (da collocarsi in un ruolo organico ad esaurimento) o optare per il trasferimento alle dipendenze delle istituende società consortili, che gestiranno i Centri regionali.

Il personale degli Enti (Agenzie formative) è regolato con CCNL della FP convenzionata o del settore di appartenenza (a. 11).

Le Province possono stipulare convenzioni con le Agenzie formative per regolare le possibilità e le modalità di utilizzo del personale delle Agenzie medesime (art. 10).

g) *Attenzione ai giovani*

La prima tipologia degli interventi di FP riguarda le "attività di FP finalizzate al primo inserimento lavorativo dei giovani, che abbiano assolto l'obbligo scolastico, diplomati, laureati, comprese le azioni di specializzazione" (art. 4).

La Giunta Regionale approva la Carta dei diritti e dei doveri degli utenti e le caratteristiche del libretto formativo individuale (art. 23).

2.6 - LOMBARDIA: Legge "Norme transitorie in materia di formazione professionale finalizzate allo sviluppo del processo di delega alle province" n. 1 del 5.1.95

Si tratta di una Norme "transitorie" (in attesa di una legge organica del settore), relative alle funzioni delegate alle Province.

Tali norme riguardano: aggiornamento del piano pluriennale e annuale regionale; direttive per le proposte di piano avanzate dalle Province; tipologia e standard dell'offerta formativa; funzionamento della commissione pari-

tetica regionale; razionalizzazione delle strutture formative pubbliche e convenzionate; delega sulla gestione dei Centri Regionali di FP alle Province.

Conseguentemente, la programmazione delle attività degli Enti comporterà un decentramento organizzativo e amministrativo, pur rimanendo di competenza delle sedi regionali degli Enti la sottoscrizione della convenzione o delle convenzioni.

2.7 - SICILIA: D.d.L. "Nuove norme di formazione professionale ed altri interventi di politica attiva del lavoro", 1994

Si tratta di un D.d.L. complesso (circa 50 articoli) che, pur varato dal Governo Regionale tuttora in carica, sembra aver incontrato non poche difficoltà nel relativo dibattito, nel quale hanno svolto un ruolo di "soggetto politico" non secondario alcuni Enti di FP, tra i quali la Associazione e Delegazione CNOS/FAP Regione Sicilia.

Rispetto alla metodologia di analisi, adottata nelle precedenti schede, sembra più utile focalizzarne il problema più innovativo e più discusso: *quello del personale*.

Tutto il Titolo III del D.d.L. in esame è dedicato alle "disposizioni per il personale degli Enti di FP", prevedendo:

- a) un piano straordinario per la concessione del trattamento di prepensionamento;
- b) la predisposizione di particolari incentivi alle dimissioni volontarie da parte di fasce di dipendenti degli Enti convenzionati;
- c) la decisione di sottoporre i dipendenti degli Enti di FP ad un periodo di riqualificazione professionale gestito dagli organismi comunitari;
- d) la costituzione di una apposita S.P.A., a gestione mista pubblico/privata, nella quale dovrebbe confluire il personale attualmente dipendente dagli Enti convenzionati;
- e) la conseguente espropriazione del personale attualmente dipendente dagli Enti, non più titolari del rapporto di lavoro con i propri dipendenti, ma utilizzatori, in accomodato, del personale loro assegnato;
- f) l'impossibilità degli Enti a formare ed aggiornare il personale utilizzabile, secondo la rispettiva Proposta Formativa.

La semplice elecazione delle scelte ipotizzate è sufficientemente eloquente per motivare le posizioni assunte dal CNOS/FAP regionale e nazionale in un apposito seminario, celebrato il 29 dicembre dello scorso anno, a Marina di Ragusa, presente l'Assessore Regionale, relatore del documento di accompagnamento al Disegno di Legge in esame.

D'altronde, non si può non convenire sulla difficile situazione creata in Sicilia attorno al problema degli esuberanti del personale operante nella formazione professionale.

3. Sintesi valutativa degli elementi "innovativi" emergenti

Ripercorrendo il cammino di analisi delle Leggi o D.d.L., presi in esame, è possibile approdare ad una prima sintesi valutativa, aperta ad ulteriori ed auspicabili apporti di approfondimento critico sui contenuti della ristrutturazione in atto.

3.1 - Collocazione nel sistema di FP della 845/78

Sembra confermata la frantumazione del sistema nazionale di Formazione Professionale: ogni Regione si muove al proprio interno nella ricerca di massimizzare le risorse provenienti soprattutto dalle scelte dell'Unione Europea. La dimensione di 'sistema' si evidenzia maggiormente al Nord del Paese.

3.2 - Pluralismo culturale e istituzionale

Appaiono sulla scena nuovi "soggetti", che riducono tendenzialmente l'incidenza degli Enti convenzionati, connotati da un riconosciuto radicamento culturale, economico-sociale e formativo, fondante la titolarità ad accedere alle convenzioni per garantire un servizio senza scopo di lucro e di pubblica utilità.

Le nuove rappresentanze politiche (specie al Sud) sembrano favorire tale processo.

Diversa è la situazione, allorchè gli Enti sono in grado di esercitare ruoli di credibili "soggetti politici" del sistema.

3.3 - Programmazione - organizzazione - valutazione

I piani pluriennali/annuali si arricchiscono di scelte e di tipologie diverse, tra le quali prende avvio una aliquota di spazi di interventi formativi correlati alle modalità e regole dell'appalto-concorso.

La nuova organizzazione degli interventi prevede l'attivazione di Agenzie formative, il cui riferimento istituzionale all'Ente o alla sola struttura formativa appare ancora confuso, se non addirittura equivoco.

La valutazione, non sempre rapportata alla fase iniziale degli interventi, diventa una esigenza ineludibile.

3.4 - Interazione con scuola e azienda

Pur nelle diverse accentuazioni, il sistema di Orientamento e di Formazione Professionale evidenzia scelte tendenti ad istituzionalizzare l'interazione tra soggetti titolati ad erogare servizi diversificati rivolti alla medesima persona.

3.5 - Delega delle funzioni alle Province

L'istituto della delega, pur con diverse e specifiche modalità, tende ad articolare non solo istituzionalmente il sistema regionale, ma anche a poten-

ziare — in alcuni assetti regionali — una nuova riorganizzazione della gestione pubblica.

In ogni caso, l'istituto della delega costringe anche gli Enti Convenzionati a modificare la propria programmazione, organizzazione, amministrazione e gestione.

3.6 - Politiche per il personale

Si accentua la differenziazione tra Regione e Regione, rispetto al modo di affrontare ed avviare a soluzione i problemi connessi alle precarie situazioni del personale.

L'istituzione di Albi regionali ad esaurimento, come è ben noto, segnano una prospettiva di ripiegamento sugli obiettivi sociali e formativi del sistema regionale.

Si configura già in atto, o in prospettiva, il ricorso ad ammortizzatori sociali, motivati perlopiù non da strategie di progetto, quanto da condizionamenti derivanti dalle limitate risorse da orientare verso attività di formazione continua, con conseguente riduzione delle attività formative di base.

3.7 - Attenzione ai giovani

L'analisi della reale situazione dei giovani e della differenziata domanda formativa emergente dal territorio risulta sempre più lontana dal quadro di riferimento per scelte coordinate e strategiche nel medio e lungo periodo.

Il silenzio sui giovani appare sempre più esteso, con l'aggravante di non offrire loro adeguate possibilità di "scelte" di formazione professionale, se non dopo esperienze fallimentari nel sistema scolastico o in situazioni di marginalità.

4. Conclusione

Nello sforzo di analisi condotta non si è trascurato di rilevare le diverse problematiche collegate agli elementi 'innovativi' contenuti nelle legislazioni regionali di riassetto dei rispettivi sistemi di orientamento e formazione professionale.

L'urgenza di ricondurre a 'sistema' nazionale le spinte innovative induce a sollecitare un'attenta e responsabile rivisitazione anche della Legge Quadro 845/78, salvaguardandone i non pochi elementi positivi ritenuti ancora validi.

La situazione è in movimento e richiede attenta osservazione da parte di quanti vi operano.

