

Formazione professionale, risorsa per lo sviluppo
Urgenza di una riforma
Palermo, 12 luglio 2006

Relazione introduttiva
di Giusto Scozzaro

Con l'avvio della nuova legislatura regionale, la CGIL e la nuova Federazione dei Lavoratori della Conoscenza, che organizza i lavoratori della scuola, università, ricerca e formazione professionale, hanno deciso di promuovere questa iniziativa per ribadire l'urgenza e la priorità che la formazione riveste nell'agenda del sindacato. Il titolo della nostra iniziativa in questo senso è emblematico.

La società della Conoscenza

Stiamo vivendo nell'era della *società della conoscenza*. Una società in cui i processi coinvolgono l'intero pianeta, modificano i rapporti tra il tempo e lo spazio e incidono, in modo determinante, sulla produzione, sull'occupazione, sui mercati, ma anche sulla comunicazione del sapere e quindi sulle offerte formative. Oggi, in questa società così veloce nelle trasformazioni, nessuno può dirsi "sicuro" della propria situazione e le differenze sociali, se non sono governate, si ampliano determinando nuove disuguaglianze. Il possesso della conoscenza e degli strumenti culturali è determinante e favorisce chi padroneggia i linguaggi informatici rispetto a chi non lo sa fare, chi può decidere in autonomia rispetto a chi ha bisogno di altri che decidano per lui, chi ha la capacità di scegliere tra la massa di informazioni della rete rispetto a chi non ha gli strumenti critici per discernere: quest'ultimo è a rischio crescente di analfabetismo e di esclusione sociale.

Insomma, la crescita culturale è decisiva per l'emancipazione, per la democrazia e per la diffusione del benessere.

Il contesto europeo

L'Europa è consapevole che, per assicurare in futuro sviluppo e coesione sociale, deve investire nella diffusione delle conoscenze e ne ha fatto elemento qualificante delle proprie strategie fissando a Lisbona (marzo 2000) il percorso per realizzare una "economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza", "modernizzando il modello sociale europeo, investendo sulle persone".

La definizione del regolamento per i nuovi fondi per il periodo 2007-2013 è in fase avanzata anche se ancora permangono elementi di problematicità. Proprio la strategia di Lisbona è il quadro di riferimento dei fondi che entrano in vigore dal 01 gennaio 2007.

Restano confermati gli obiettivi occupazionali e gli obiettivi sugli investimenti nel capitale umano migliorando i sistemi d'istruzione e formazione, sviluppando ulteriormente le strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

La necessità di investire in ricerca e innovazione, lo sviluppo del capitale umano, in special modo dei giovani, giocano un ruolo rilevante in termini di produttività, competitività e prospettive occupazionali.

Il FSE è strumentale agli obiettivi di crescita del capitale umano e contribuisce a migliorare i legami tra istruzione, università, formazione professionale e imprese, anche e soprattutto tramite azioni di sistema come, per esempio, la creazione di reti tra università, formazione professionale e impresa anche con riferimento ai fondi interprofessionali per la formazione continua. Allo stesso tempo, le dinamiche socio – demografiche richiedono interventi maggiori per sostenere la formazione dei lavoratori "anziani" e l'integrazione degli immigrati.

Il contesto nazionale

In Italia, dopo gli importanti accordi sociali del '96 e del '98 sull'istruzione e sulla formazione, abbiamo assistito, con il Governo di centro-destra, ad un processo legislativo involutivo che ha accentuato il ritardo rispetto agli altri paesi. Siamo ancora molto lontani dagli obiettivi fissati dall'Europa per il 2010. Certo, i ritardi non sono addebitabili solo alla Moratti, ci sono ragioni antiche se la nostra scuola mostra alcuni limiti in corrispondenza dell'età adolescenziale e se le nostre Università riescono a laureare troppo pochi studenti. L'ultimo rapporto internazionale P.I.S.A. 2003 - ***Programma per la valutazione internazionale degli studenti*** - dell'OCSE sui sistemi d'istruzione, ha evidenziato, infatti, le difficoltà dei nostri ragazzi quindicenni che vengono collocati agli ultimi posti di una speciale graduatoria, sulla capacità di comprensione di un testo e sulle discipline matematico/scientifiche. Ma è soprattutto il dato sulla demotivazione alla scuola (20-25%) che deve far riflettere e che deve orientare le future e inevitabili riforme sull'istruzione e sulla formazione (si

pensi agli alti tassi di dispersione scolastica addensati nel biennio della scuola secondaria di secondo grado e segnatamente negli indirizzi tecnici e professionali).

Bisogna costruire un sistema educativo e formativo moderno che recuperi il valore culturale del sapere per la crescita sociale e per il lavoro.

Il sapere, che come ho detto diventa il cardine di qualunque strategia di sviluppo, va colto e capitalizzato in tutte le sue sfaccettature, in tutte le sue forme - da quello formale a quello informale e non formale. Anche su questo versante siamo in ritardo; il **libretto formativo del cittadino**, recentemente approvato in Conferenza Unificata Stato-Regioni è in fase sperimentale e non traduce ancora le indicazioni contenute nel documento della Commissione Istruzione dell'Unione Europea, adottato nel 2004, sull'identificazione e validazione degli apprendimenti non formali ed informali. In questo senso va recuperato **il valore formativo del lavoro** che in Italia, a differenza di altri paesi europei, è stato finora solo enunciato.

La formazione professionale per la CGIL

Il congresso di Rimini del marzo scorso ha segnato una svolta nell'elaborazione politica della CGIL. I temi della Conoscenza – istruzione, università, ricerca e formazione professionale – costituiscono l'asse portante della proposta confederale per riprogettare il Paese e riprendere la strada dello sviluppo e della coesione sociale.

La nostra proposta ha aspetti profondamente innovativi sul fronte della formazione professionale, perché crediamo che essa sia funzionale alla qualità del modello di sviluppo del nostro Paese. Per questo riteniamo sia necessario costruire un **sistema nazionale di formazione professionale** nella situazione data con riferimento al Titolo V della Costituzione. Il sistema deve essere affrancato dall'attuale situazione di incertezza e marginalità che gli conferisce un connotato di residualità e di lotta per la sopravvivenza, come testimoniano le crisi regionali che si aprono qua e là, tra le quali la più grave colpisce una regione economicamente forte come la Lombardia.

Il lavoro deve diventare il punto di riferimento, la finalizzazione della formazione professionale sia per l'accesso, sia per prevenirne la fuoriuscita, ma anche per migliorare la condizione professionale e culturale delle persone e dei lavoratori.

La formazione professionale non può più, quindi, assumere ruoli di supplenza rispetto alla scuola, nella fascia d'età 13 – 15 anni, che peraltro l'hanno condannata ad un perenne stato di incertezza, ma al contrario deve avere una sua riconoscibile e precisa collocazione, legata ad un ruolo e ad una funzione, dai quali possa interloquire con il sistema d'istruzione e l'alta formazione.

Per la Cgil la formazione professionale:

- va collocata nei momenti successivi all'obbligo di istruzione che pensiamo debba essere elevato subito a 16 anni;
- deve essere presente offrendo servizi di orientamento, di tutorato e di formazione, in tutte le fasi di snodo o di passaggio dall'istruzione al lavoro, dal lavoro al lavoro, nell'educazione degli adulti;
- deve intervenire nella formazione superiore non universitaria come i percorsi IFTS;
- può arricchire e completare sia il percorso scolastico sia quello universitario, nell'ambito delle loro autonomie, attraverso forme di collaborazione e integrazione.

Una formazione professionale finalizzata a rendere davvero esigibile per tutti il diritto al lavoro e alla formazione per tutto l'arco della vita, con un ruolo di primaria importanza nella società e per lo sviluppo.

Sono necessarie, però, alcune certezze e, inoltre, strumenti di sostegno del sistema; in questo senso è in corso un'iniziativa delle segreterie nazionali di Cgil, Cisl e Uil nei confronti della IX Commissione del Coordinamento delle Regioni e del Ministro del Lavoro. A loro Cgil, Cisl e Uil chiederanno certezze sull'affidabilità degli enti e delle agenzie formative, sugli investimenti a valere sui bilanci regionali, sull'applicazione del contratto collettivo nazionale di comparto e sugli strumenti di tutela sociale.

Il comparto che noi pensiamo, infatti, deve essere flessibile nelle risposte formative, in grado di modificare annualmente la sua offerta in base alle richieste del cittadino e delle aziende senza che ciò possa tradursi in precarietà per i lavoratori. Per questo devono essere estesi a questo comparto gli strumenti di ammortizzazione sociale già previsti per altri settori produttivi.

E' evidente che il nostro progetto impone una revisione della legislazione sull'accesso al lavoro, sull'apprendistato e la rivisitazione degli ordinamenti scolastici. Su questi argomenti per il prossimo autunno è in programma un'iniziativa nazionale della CGIL e della FLC.

Il contesto regionale e le nostre proposte

In Sicilia, la formazione professionale è attraversata da una crisi che appare sempre più irreversibile. E' una crisi grave, di cui non tutti colgono la portata. Rientrando nell'ex obiettivo 1, ridefinito nei nuovi fondi obiettivo **"Convergenza e Competitività"** non mancano le risorse e paradossalmente questo non aiuta affinché tutti i soggetti abbiano il necessario distacco per affrontare con oggettività un processo riformatore. Ci si preoccupa di spendere e di spendere tutto, ed è un obiettivo da perseguire perché spinge verso la progettualità che è tale solo se qualifica la spesa. Stiamo parlando, quindi, di una crisi della FP grave perché

non è dettata dalla mancanza di finanziamenti, ma dall'assenza di ruolo, della sua utilità, della sua efficacia, delle regole che governano i rapporti tra i soggetti, della condizione dei lavoratori, della sua capacità di sostenere lo sviluppo economico e produttivo della Sicilia.

Insomma, una "stabile" precarietà dovuta ad una mancanza di progetto e di impiego efficace delle stesse. E' precaria la sua immagine nella società che l'accusa di essere autoreferenziale e di produrre sprechi; è un'immagine vera in parte conseguenza, anche, di una legislazione datata e ormai inadeguata, (1976/2006 - 30 anni) e dei comportamenti irresponsabili di molti enti di formazione e degli Assessori regionali di turno.

Sono precarie le condizioni dei lavoratori che vedono negati i loro diritti contrattuali e salariali e spesso anche la loro professionalità che oggi è, in generale, elevata.

Qualificare socialmente il sistema è, quindi, il primo vero grande obiettivo da perseguire.

Per farlo bisogna, da una parte, chiedere rigore e trasparenza alla politica e abbandonare la prassi clientelare che ha relegato il sistema in un'area assistenziale e, dall'altra, aprirsi al territorio coinvolgendo nel processo riformatore gli enti locali, le università, le forze sociali e imprenditoriali.

Nella passata legislatura siamo stati critici, e in maniera convinta, sui disegni di legge presentati dagli assessori Stancanelli e Scoma. Due progetti che, sposando la legge 53 della Moratti, avrebbero condannato la FP alla marginalità nel sistema dell'istruzione e che l'avrebbero allontanata dallo scenario delle politiche per il lavoro; prefiguravano, inoltre, sovrastrutture regionali che non avrebbero risolto i problemi del sistema, né quelli dei lavoratori, al massimo avrebbero costituito il presupposto per consolidare qualche califfo della formazione professionale.

Non siamo convinti del modello centralistico che affida alla Regione l'esclusività nell'emanazione dei bandi per la formazione professionale con una gestione politica e amministrativa diretta. E' un modello che, a nostro avviso, non avvicina l'offerta alla domanda con il rischio di lasciare disattesi i bisogni dei mercati del lavoro, se pensiamo alla diffusione dell'artigianato e a quello che rappresenta nel nostro sistema produttivo. Pensiamo ad un modello diverso e decentrato in sintonia con la riforma dei servizi per l'impiego, prevista dal decreto legislativo 469/97, mai attuato in Sicilia, e previsto anche dal successivo decreto legislativo 112/98. Siamo quindi per attuare, anche nella nostra Regione, la delega alle Province Regionali che è già sperimentata altrove e che potremmo semmai migliorare. E dire che eravamo stati antesignani sulla delega alle Province con la legge regionale n.9/86 rimasta, però, inapplicata.

La Regione, secondo noi, deve assumere il ruolo di governo del sistema regionale, programmare l'offerta formativa, confrontandosi con le parti sociali, progettare azioni di sistema e fornire assistenza tecnica, accreditare i soggetti, vigilare sulle procedure, attuando i controlli e valutare l'esito degli interventi formativi, garantire l'applicazione del contratto nazionale di lavoro.

La riforma che noi auspichiamo deve rispondere all'esigenza di costruire un sistema di "**life long learning**", una formazione per tutta la vita.

L'attuale sistema regionale non va bene e per questo denunciando:

1. una perseverante ed irresponsabile gestione politica e clientelare del sistema;
2. la mancata riforma della formazione professionale e dei servizi per l'impiego;
3. il mancato coinvolgimento delle parti sociali e delle Università nel sistema regionale di formazione professionale;
4. la parziale applicazione del contratto nazionale di lavoro;
5. l'inadeguatezza delle procedure di reclutamento del personale che opera nella formazione professionale;
6. l'inadeguatezza delle procedure di accreditamento delle strutture formative adottato dalla Regione;
7. un'espansione che appare eccessiva e fuorviante dell'attività degli sportelli multifunzionali.

Sul versante del reclutamento del personale quello che accade è uno scandalo. Si continuano a gonfiare oltre ogni limite, le piante organiche degli enti di formazione che utilizzano, giustamente, le procedure del privato in un sistema finanziato con risorse esclusivamente pubbliche e dove i parametri di spesa appaiono a geometria variabile. Permane una confusione sulle procedure d'assunzione che va definitivamente chiarita. La Regione deve abbandonare il ruolo improprio che continua ad esercitare autorizzando assunzioni e progressioni di carriera.

Immaginiamo a quali pressioni debbano sottostare i legali rappresentanti degli Enti di formazione, in un sistema in cui passa la logica di Pirandelliana memoria che "**tanto paga cappiddazzu**", ma ciò non li assolve dalle loro responsabilità.

Sotto il profilo formale è tutto legale, ma è tutto assurdo, eticamente riprovevole.

Nessuno sa più quanti sono i lavoratori in questo settore e con quale tipo di rapporto di lavoro; dalle nostre stime, con l'ultima campagna elettorale siamo oltre quota 7000 e se consideriamo che il rapporto ISFOL 2005 ha censito nel 2003/2004 circa 42 mila fruitori, ne viene fuori un rapporto di 6/7 fruitori per unità di lavoro. Sono dati che si commentano da soli.

Non c'è nessuna logica imprenditoriale, nessun bisogno espresso dal mercato del lavoro, ma una scadenza elettorale o qualche favore da ricambiare fanno scattare questi meccanismi. Si favoriscono pochi e si penalizzano tanti disoccupati, ma anche i tanti lavoratori del settore. Bisogna rendersi conto, e lo dico soprattutto ai lavoratori e alle rappresentanze aziendali dei lavoratori perché ne abbiano maggiore consapevolezza, che ogni nuova inutile assunzione toglie risorse altrimenti destinate alla qualità della formazione e al riconoscimento dei loro diritti contrattuali disattesi. E' anche per questo motivo che gli operatori della Sicilia, unico caso in Italia, devono ancora ricevere consistenti quote salariali arretrate dopo tre anni, il salario accessorio, e non hanno le retribuzioni adeguate all'inflazione dopo tre mesi dalla firma dell'ultimo accordo nazionale. Noi denunciemo con nettezza la mancata applicazione del contratto di lavoro e respingiamo l'idea che in Sicilia, in modo surrettizio, si introducano gabbie salariali o si applichino "contratti di solidarietà" che non abbiamo mai discusso con nessuno. Quello che accade è il termometro di una crisi che è nei fatti, ma che si continua a tacere.

Il titolo della nostra iniziativa è chiaro; per noi è urgente riprendere subito la strada per una legge di riforma del settore che sostenga il progetto di sviluppo regionale.

La mancata e piena riforma dei servizi per l'impiego prevista dal decreto legislativo 469/97, è stata un'occasione perduta per ammodernare gli strumenti di lettura e di governo del mercato del lavoro. Con provvedimenti amministrativi si è dato corso ad una riorganizzazione che mostra limiti nella sua organicità. Gli sportelli multifunzionali, nati per supportare la formazione con azioni di sistema, sono diventati strumenti dell'Agenzia per l'Impiego la cui attività, nello specifico, andrebbe meglio monitorata per misurarne professionalità ed efficacia. Ci chiediamo, infatti, se la dislocazione sugli sportelli multifunzionali di quote sempre più consistenti di personale, circa 1600 unità, sia funzionale a favorire l'incrocio domanda/offerta oppure risponda a logiche diverse e meno nobili.

Una riforma moderna che guarda al mondo del lavoro non può fare a meno delle università, delle associazioni imprenditoriali e sociali.

Agli enti bilaterali va chiesto di mettere a disposizione l'esperienza nella rilevazione dei fabbisogni e i fondi interprofessionali debbono fare un'opera di concertazione /armonizzazione delle risorse e degli interventi di formazione continua con la Regione, nel contesto del progetto generale di sviluppo del nostro territorio, come il recente accordo nazionale auspica.

Vi è, poi, un aspetto che vorrei rimarcare; mi è difficile pensare ad un percorso formativo che non preveda fasi di stages aziendali. Eppure questo è ciò che accade, con le dovute ma rare eccezioni, spesso per l'indisponibilità delle imprese a ricevere stagisti. Vi è una responsabilità sociale delle imprese per una politica di sviluppo di qualità. Le imprese, quindi, tramite le loro rappresentanze, devono essere più disponibili ad accogliere gli stagisti. E' una responsabilità sociale che in altri paesi europei – Germania in testa – è stata assunta e che deve però essere riconosciuta e sostenuta con incentivi e scelte di politica fiscale. Su questo argomento proponiamo che si apra un confronto con le associazioni imprenditoriali e sindacali.

Sull'accREDITAMENTO occorre fare selezione assumendo rigorosamente gli indicatori di qualità. Siamo la regione d'Italia con il maggior numero di sedi formative accreditate – 2581/Rapporto ISFOL 2005 – con caratteristiche tra le più svariate: scuole, comuni, agenzie viaggi, studi professionali, ditte individuali,...ed altro ancora. Si ha un'idea commerciale della formazione che non condividiamo. Per essere accreditati si devono avere strutture certificate, personale preparato e stabile, almeno per alcune figure professionali, rapporti con i soggetti territoriali dello sviluppo, solidità finanziaria e patrimoniale, si deve applicare il contratto collettivo nazionale ed avere la formazione professionale come attività statutaria principale. Quindi, non siamo d'accordo che si accreditino scuole, teatri, negozi commerciali e circoli culturali tanto per citare alcuni esempi.

Proponiamo, pertanto, di **rivedere la recente normativa sull'accREDITAMENTO.**

Un accREDITAMENTO improntato alla qualità introduce al concetto di valutazione nella formazione professionale. Il tema è sempre stato, e non solo in questo comparto, molto controverso e contrastato; ma per il sindacato confederale non ci può essere spazio per le logiche corporative soprattutto in quei comparti nei quali si decidono le condizioni di vita, fisiche ed intellettuali, dei cittadini. La valutazione, però, non è solo un adempimento burocratico contabile, bisogna mettere in campo strumenti che già esistono con i quali si valuta il processo formativo, la sua qualità, la sua capacità di creare competenze. Un circuito virtuoso in cui modifica della domanda di formazione professionale e capacità di ri-orientare l'offerta si alimentano reciprocamente.

Bisogna ridare ruolo sociale ai lavoratori che vivono una condizione di disagio e di mortificazione nel sentirsi additare come dequalificati e beneficiari di un sistema assistito. E' una condizione che non fa giustizia dell'impegno di tanti che si prodigano per portare avanti un'attività spesso paralizzata per colpe di altri e per i

ritardi burocratici nell'accreditamento delle risorse finanziarie. Certo il sistema di reclutamento del personale alimenta comprensibilmente questo pregiudizio, che è un malcostume, che è diffuso, ma che non è di per sé indice di scarsa professionalità.

Sul personale noi non proponiamo strade demagogiche per dargli stabilità e certezza. Non sono più praticabili soluzioni verso la pubblica amministrazione che in passato hanno interessato altri comparti. Riteniamo che dentro la riforma che auspichiamo, con l'architettura istituzionale che proponiamo, ci siano anche le garanzie e le certezze per tanti lavoratori; il sistema di garanzie e le prospettive passano da un riconquistato ruolo nel sistema economico e produttivo, dalla disponibilità delle risorse, dalla trasparenza delle procedure, dalle regole di gestione chiare ed esigibili, dall'applicazione del contratto nazionale di lavoro. Un serio processo riformatore può mettere in evidenza esuberi strutturali; in questo caso intendiamo assolvere in pieno al nostro ruolo di tutela attivando gli strumenti contrattuali e legislativi che la Regione ha già a disposizione come il fondo di garanzia, evitando però che si possano verificare casi come quello del dottor Livio Gherzi, funzionario dell'Assemblea Regionale Siciliana, a cui esprimiamo la nostra stima e solidarietà.

Gli enti di formazione professionale possono giocare un ruolo importante nel processo riformatore. Alcuni di loro hanno accumulato una grande esperienza e sono un punto di riferimento nel territorio. A loro chiediamo di:

1. assumere una politica del personale improntata al rispetto del contratto e tenendo ben presenti le compatibilità di bilancio;
2. realizzare investimenti per la qualità dell'offerta formativa;
3. promuovere la loro attività e i loro servizi occupando gli spazi che il mercato offre;
4. applicare gli accordi nazionali sottoscritti dalle parti, adeguando le retribuzioni.

Alle associazioni imprenditoriali e alle università siciliane chiediamo di contribuire senza pregiudizi alla costruzione di un nuovo sistema di formazione professionale.

Il Presidente della Regione ha recentemente dichiarato che le priorità da affrontare sono il lavoro e la pubblica amministrazione. E' difficile non essere d'accordo e pensiamo che quello di cui stiamo parlando non è altro. Si convochi allora una **Conferenza regionale sulla formazione professionale**, aprendo un tavolo di confronto con Enti Locali, Università, Direzione Regionale del MIUR, Associazioni imprenditoriali e sindacali per concertare un'utile *riforma del settore* nell'ambito di un **Accordo sociale per l'innovazione e lo sviluppo** che noi proponiamo, così come è stato già fatto in altre regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria).

La riforma, però, è urgente, quindi vanno poste le condizioni perché venga discussa in Parlamento prima della sessione di bilancio di fine anno.

Auspichiamo che questa iniziativa sia l'occasione per confrontare punti di vista diversi nell'interesse comune di concorrere a riformare questo sistema.

La Sicilia, il suo sviluppo, il futuro di chi ci è nato, e anche di chi ci approda, ci interessa. Interessa tutti noi, ne sono convinto. Allora possiamo, dobbiamo, ...lavorare per questo. Insieme.