

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN DIRITTO DELLE REGIONI  
E DEGLI ENTI LOCALI

*Gaetano Armano*

**LA DISCIPLINA DELLA  
FORMAZIONE PROFESSIONALE  
AVANZATA  
NELLA REGIONE SICILIANA**

CON  
APPENDICE NORMATIVA

QUADERNO N. 2

## INDICE

Prefazione . . . . . Pag. 7

### La disciplina della formazione professionale avanzata nella Regione siciliana

1. — <i>Premessa</i> . . . . .	»	11
2. — <i>La formazione professionale avanzata nella nor- mazione regionale siciliana</i> . . . . .	»	15
3.1. — <i>Analisi della normativa che disciplina i diversi interventi formativi nella Regione siciliana: la formazione-aggiornamento professionale</i> . . . . .	»	31
3.2. — <i>Le attività formative avanzate finanziate dalla Comunità europea</i> . . . . .	»	42
3.3. — <i>Gli interventi disciplinati dalla l.r. n. 27 del 1991 e dalla legge n. 865 del 1978</i> . . . . .	»	54
3.4. — <i>I progetti di utilità collettiva</i> . . . . .	»	60
3.5. — <i>La formazione professionale del personale sani- tario paramedico</i> . . . . .	»	63
3.6. — <i>Le fattispecie formative previste dalla l. n. 64 del 1986 e dalla l.r. n. 26 del 1988</i> . . . . .	»	65
3.7. — <i>I contratti di formazione e lavoro</i> . . . . .	»	69
3.8. — <i>Interventi formativi diversi</i> . . . . .	»	73
4. — <i>Le proposte di riforma della materia all'esame dell'A.R.S.</i> . . . . .	»	77
5. — <i>Considerazioni conclusive</i> . . . . .	»	79

#### Appendice normativa

— Regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, recante disposizioni d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo così come modificato dal Regolamento (CEE) n. 2084/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 . . . . .	Pag. 85
— Legge regionale 15 maggio 1991, n. 27: «Intervenuti a favore dell'occupazione», così come modificata dalla legge regionale 1 settembre 1993, n. 25: «Intervenuti straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia» . . . . .	» 96

#### PREFAZIONE

*La debolezza del sistema economico siciliano e la conseguente incapacità del medesimo a soddisfare pienamente la forte domanda occupazionale (espressa soprattutto dal mondo giovanile) hanno prodotto, nella realtà isolana, effetti distortivi che oltre a intaccare il relativo tessuto sociale, si estendono anche agli apparati pubblici. In un settore di frontiera qual è quello della formazione professionale ciò assume una particolare evidenza.*

*Chi ripercorre infatti criticamente le travagliate vicende della materia (dagli anni delle contestatissime «Scuole professionali» ai nostri giorni) non sembra possa sfuggire a interrogativi «kafkaiani» di questo genere: si tratta di un sistema, diretto a incentivare realmente le occasioni di lavoro o piuttosto ad alimentare artificiosamente un apparato sindacal-burocratico destinato ad autoriprodursi? Ed ancora: la disorganicità della normativa — da più parti lamentata — rappresenta la causa delle attuali disfunzioni o costituisce piuttosto l'effetto di una vicenda nata e cresciuta male perché*

disancorata dalle reali esigenze della società siciliana per lungo tempo insoddisfate?

Questi ed altri dubbi — che mettono in forse concetti basilari come quelli di «causa» ed «effetto» di «mezzo» e «fine» — sono indici rivelatori di «patologie» gravi che andrebbero verosimilmente rimosse più agendo sulla «struttura» che sulla «sovrastruttura».

Il libro di Gaetano Armao — condotto col rigore che caratterizza tutta la produzione scientifica del medesimo — rappresenta anzitutto il primo tentativo di sistemazione organica di una materia farragginosa: sia per la molteplicità delle fonti normative (regionali, statali, comunitarie); sia per le molte stratificazioni che si sono venute a creare nel tempo.

La confusione normativa oltre a produrre incertezze e distinzioni nella vita amministrativa di ogni giorno determina, talvolta, anche l'effetto di rendere sostanzialmente incontrollabili le riforme o gli aggiustamenti che via via vengono introdotti in una data materia: ciò a causa del numero ristretto dei soggetti capaci di orientarsi criticamente nella medesima. Il lavoro di Armao, sotto questo profilo, ha il merito di rendere intelligibile un settore del diritto sinora custodito da una cerchia sacerdotale!

Il libro analizza — con interessanti riferimenti alle esperienze straniere — i diversi interventi formativi nell'ambito della Regione siciliana (molti dei quali disciplinati sommarianamente dalla legislazione di settore): la c.d. formazione addestramento, le attività formative finanziate dalla CEE, la formazione del personale sanitario paramedico, di quello addetto ai parchi, etc.

Ma la lettura del libro da parte del giurpubblicista sollecita, a ben guardare, riflessioni che trascendono l'ambito specifico della formazione professionale avanzata, per

riguardare più in generale: il tema delle riforme, dei modi di essere della pubblica amministrazione, del ruolo della CEE, etc.

Il quadro organizzativo della formazione professionale che emerge convalida ad esempio in chi scrive l'idea della «non biodegradabilità» degli apparati amministrativi, che dovrebbe indurre i legislatori (e anche i «consiglieri del principe») a trattare con molta più cautela i materiali che compongono detti apparati. Una struttura amministrativa, una volta creata, tende a sopravvivere alle sue stesse funzioni, e quando il legislatore a fatica riesce a sopprimerla, ciò non avviene mai in modo indolore, pagando il sistema nel suo complesso un prezzo talvolta molto elevato.

La vicenda delle «Scuole professionali» e quella dei c.d. «enti inutili» è emblematica: l'eliminazione di tali strutture — al di là dei trionfalismi dell'epoca — ebbe l'effetto di innettere alla rinfusa nei ruoli regionali personale di varia provenienza, spezzando irrimediabilmente qualsiasi nesso tra «funzioni» da espletare e «qualifiche professionali» degli impiegati.

Un'altra riflessione riguarda l'intervento della CEE nella formazione professionale.

Ora, che la Comunità si occupi di tale settore, cercando — attraverso direttive o altri strumenti — di dare un minimo di uniformità alla materia, non sembra contestabile dare le finalità del «Trattato» di pervenire ad una Unione europea, basata sulla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e dei lavoratori. Ciò che invece appare discutibile (anche se stranamente su questo punto non si registrano analoghe perplessità) è che la Comunità stanzi mezzi finanziari e soprattutto gestisca con la propria burocrazia corsi di formazione professionale, finanziando la struttura X, Y o Z.

Tutto ciò è compatibile col principio del decentramento e con quello, tanto enfatizzato oggi, della «sussidiarietà»?

I lavori analitici di elevata qualità hanno di solito tra i tanti pregi quello di far emergere i problemi nella loro effettualità e soprattutto di evidenziare (direttamente o indirettamente) lo stacco esistente tra le «ideologie» e la vita reale delle istituzioni.

Il libro di cui si parla presenta queste caratteristiche e di ciò siamo grati all'Autore.

Filippo Salvia

Professore Ordinario di diritto amministrativo  
nell'Università di Palermo

## LA DISCIPLINA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE AVANZATA NELLA REGIONE SICILIANA

SOMMARIO: 1. - Premessa. 2. - La formazione professionale avanzata nella normazione regionale siciliana. 3.1. - Analisi della normativa che disciplina i diversi interventi formativi nella Regione siciliana: la formazione-aggiornamento professionale. 3.2. - Le attività formative avanzate finanziate dalla Comunità europea. 3.3. - Gli interventi disciplinati dalla l.r. n. 27 del 1991 e dalla legge n. 865 del 1978. 3.4. - I progetti di utilità collettiva. 3.5. - La formazione professionale del personale sanitario paramedico. 3.6. - Le fattispecie formative previste dalla l. n. 64 del 1986 e dalla l.r. n. 26 del 1988. 3.7. - I contratti di formazione lavoro. 3.8. - Interventi formativi diversi. 4. - Le proposte di riforma della materia all'esame dell'A.R.S. 5. - Considerazioni conclusive.

### 1. - Premessa.

La disciplina della formazione professionale avanzata nella Regione siciliana <sup>(1)</sup> appare caratterizzata da una complessa e

(1) Tale tipo di formazione è altrimenti definita di *livello superiore* o di *secondo grado*. Con la locuzione in questione - per il cui approfondimento si rinvia allo studio di E. SGROI, *Lucri e ombre della formazione professionale avanzata in Sicilia*, in *La gestione delle risorse umane in Sicilia*, Giappichelli, Torino, 1993, 1 ss. - si intende individuare la complessa rete di interventi, pubblici e privati, esistenti in Sicilia, per la formazione professionale avanzata di giovani diplomati e laureati in attesa di inserirsi nel mercato del lavoro o per l'aggiornamento e la professionalizzazione di personale già assunto.

Per un'analisi della morfologia del sistema formativo in Sicilia si vedano i risultati della citata ricerca diretta da Sgroi ed in particolare ai contributi elaborati da C. CALDERARO *Nuovi profili professionali e offerta formativa tra mercato e programmazione in Sicilia*, ivi, 109 ss. e da F. ANFUSO, L. CARRARA, F. LO VERSO, *La formazione professionale avanzata in Sicilia: i risultati di una ricerca*, ivi, 157 e ss., nonché quelli della ricerca realizzata dall'Agencia regionale per l'impiego e la formazione professionale della Regione siciliana *La domanda di lavoro qualificato in Sicilia*, voll. 1 e 2, Palermo, 1992. Da ultimo,

frammentata serie di interventi legislativi, scaturiti da fonte non solo regionale, ma anche comunitaria e statale. Manca peraltro in materia una esaustiva ricognizione del quadro normativo di riferimento, mentre gli studi realizzati a livello nazionale (2) atengono ad un contesto legislativo che solo in minima parte è comune a quello regionale, o che, più spesso, è riferito ad un particolare profilo della formazione (3).

Il tumultuoso sviluppo che ha caratterizzato la fattispecie in esame, al pari di altri Paesi europei, ha determinato la formulazione di una disciplina regolativa di quello che anche in Italia (4) — sebbene nel nostro Paese con una fisionomia particolare — ha ormai assunto i connotati di un vero e proprio «mercato della formazione» (5).

Questa normazione, tuttavia, ha dimostrato la propria inadeguatezza a regolare tale mercato, limitandosi a disciplinare

anche AA.VV., *Mercato del lavoro e sistema formativo in Sicilia*, Nuovi ISAS Papers, 3/93 che contiene gli studi di A. Garfili, C. De Marco ed M. La Barbera.

(2) La ricerca cui si fa riferimento è quella promossa dall'ISFOL con la collaborazione dell'Elba-Olivetti su «Le iniziative formative di secondo livello attuate dalle Regioni», i cui risultati sono stati presentati da R. AMMASSARI, M. T. PALLIACHI, *Formazione di secondo livello*, in *Osservatorio Isfol*, 1987/2, 40 ss.

(3) Con riguardo all'intero Mezzogiorno va infatti ricordata la ricerca condotta dall'IRIEF su incarico del FORMEZ, *Per una mappa delle risorse formative non scolastiche nel Mezzogiorno*, i cui risultati sono pubblicati con uno studio introduttivo di E. SGROI. *Verso un sistema formativo nel Mezzogiorno*, in FORMEZ, *Lavoro Giovane*, n. 2, Roma, 1988.

Dalla summenzionata ricerca — a cui ovviamente si rinvia per l'indicazione dei profili quantitativi — emerge l'elefantiasi del fenomeno formativo extrasistematico, in particolare nella Regione siciliana di cui la normativa, che verrà analizzata in questo studio, è soltanto uno dei profili patologici, anche se probabilmente esso stesso causa di molti aspetti della segnalata disfunzione.

(4) Per un'analisi comparata della formazione professionale (nella sua accezione generale) nei diversi Paesi europei, HANTRAIS, O'BRAIN, MANGEN (ed.), *Education, training and labour markets in Europe*, Birmingham, 1991.

(5) Appare interessante, al riguardo, rinviare alle conclusioni critiche che con riferimento all'Italia sono raggiunte dal rapporto del CEDEFOP (*European Centre for the development of Vocational Training*) curato da RAJAN e GRLO (ed.), *Vocational training scenarios for some Member States or the European Community (A synthesis report for France, Greece, Italy, Portugal, Spain and United Kingdom)*, Cedefop document, Berlin, 1990, 14 ss.

prevalentemente l'erogazione delle risorse finanziarie. Essa, peraltro, formatasi per addizionali e stratificazioni successive, è priva, soprattutto a livello regionale, di un compiuto disegno legislativo.

Appare quindi utile effettuare una prima ricognizione della disciplina vigente nella Regione siciliana al fine di ricostruire il quadro istituzionale e normativo che, in quest'ultima, presiede alla fattispecie della formazione professionale avanzata.

Tra le differenti tipologie di attività formative che possono essere individuate, alla luce della normativa che sarà analizzata (e con riferimento specifico alla Regione siciliana), l'ambito dell'esame sarà circoscritto a quelle che atengono alla formazione realizzata da organismi diversi delle istituzioni pubbliche preposte allo svolgimento di attività formative, e per ciò si può definire *extra-istituzionale*. Ne consegue che, anche sotto il profilo della ricognizione della normativa vigente, resterà fuori dall'ambito d'indagine la *formazione istituzionale*, la quale, com'è noto, pure involge (anche se parzialmente) le competenze regionali in materia (artt. 14, lett. r), 17, lett. d) e 20 dello Statuto, nonché il d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 «*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di pubblica istruzione*» (6).

Per altro verso, la particolare prospettiva imposta dall'oggetto della ricerca ci porterà, di volta in volta, a distinguere, all'interno delle differenti discipline contenute nelle diverse normative, la c.d. *formazione professionale di base* (sostitutiva o successiva alla scuola dell'obbligo, o soltanto

(6) Sul rapporto tra i due diversi tipi di formazione allo stato lungi dall'essere razionalizzati in un progetto *formazione integrato* (come esempio avvenuto in Francia con il recente intervento del 1992), e che quindi continuano a svilupparsi in forma parallela v. CASCIOLI, *Formazione professionale scolastica ed extrascolastica*, in *Osservatorio Isfol*, 1987, 69 ss.

sostitutiva della scuola media superiore) dalla *formazione professionale avanzata* (posteriore alla scuola media superiore, o a corsi scolastici equiparati, ed alla laurea) che sempre più acquisisce una propria autonomia configurazione nel panorama degli interventi formativi.

È la stessa legge-quadro nazionale in materia di formazione professionale: la l. 21 dicembre 1978, n. 845, che, dopo avere definito all'art. 2, primo comma, la formazione professionale quale «*servizio di interesse pubblico inteso ad assicurare un sistema di interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente*», provvede ad individuare il particolare profilo della *formazione professionale avanzata*.

L'art. 8, lett. b) della legge in esame, infatti, dispone che tra le iniziative formative attuate dalle Regioni vi siano anche quelle dirette: «*all'acquisizione di specifiche competenze professionali per coloro che siano in possesso del diploma di scuola secondaria superiore*». Quest'ultima previsione, come vedremo nel prosieguo di queste notazioni, trova ulteriore riscontro nelle fonti comunitarie in materia di formazione.

Dalle considerazioni che seguono resteranno parimenti escluse le attività formative avanzate le quali, pur svolte nel contesto del «privato mercato» o del «privato sociale», non possono essere inquadrare nelle tipologie formative previste dalla normazione in materia (es. formazione politica, religiosa o sindacale) (7).

(7) Al riguardo deve ricordarsi che l'Assessorato del lavoro ha disciplinato i c.d. *corsi liberi* con la circolare 25 maggio 1989, n. 116, modificata con la circolare 26 maggio 1993, n. 5.

Sotto altro profilo, tenendo presente l'esclusione dalla trattazione della formazione c.d. *istituzionale*, occorre precisare che la illustrata tendenza all'espansione della formazione professionale avanzata subirà certamente l'influsso dell'istituzione del diploma universitario (durata tra i due ed i tre anni), avvenuta con la legge 19 novembre 1990, n. 341. Con la accennata riforma, infatti, una quota significativa della formazione attualmente svolta a livello extra-istituzionale dovrebbe essere attratta dalle istituzioni universitarie. Con la ipotizzabile conseguenza di una migliore distinzione di ambiti di operatività tra la *formazione istituzionale* e quella *extra-istituzionale* (quest'ultima, di gran lunga più flessibile, è probabile che tenda a coprire settori di maggiore specializzazione o sottoposti a cambiamenti di breve congiuntura).

Si tratta, però, di una prevedibile evoluzione del «mercato» della formazione, ancora non confortata dai necessari riscontri statistici, occorrerà quindi attendere qualche anno per assistere alla definizione del settore ancora in piena crescita.

## 2. - *La formazione professionale avanzata nella normazione regionale siciliana.*

Prima di avviare la disamina della materia occorre delineare i contorni del quadro normativo regionale ed individuare gli organi dell'amministrazione regionale preposti a questo particolare settore.

La normazione vigente nella Regione siciliana in materia di formazione professionale trova il proprio fondamento in cinque tipi di fonti (vedremo successivamente le interconnessioni con la normativa comunitaria): la Costituzione <sup>(8)</sup>, lo Statuto della Regione siciliana, le norme di attuazione di quest'ultimo, la legislazione statale ed, infine, quella regionale.

Nella materia in questione, lo Statuto della Regione siciliana all'art. 17, lett. f, attribuisce ad essa la competenza legislativa di tipo c.d. *concorrente*, mentre il successivo art. 20 provvede a conferire a quest'ultima, e per essa al Governo regionale, le funzioni amministrative.

In tal senso deve poi registrarsi — sebbene successivamente al completamento del trasferimento delle funzioni in materia alle Regioni a statuto ordinario ed alla entrata in vigore della relativa legge-quadro (l. n. 845 del 1978) —, l'emanazione delle norme di attuazione in materia di istruzione artigiana e professionale (d.P.R. n. 143 del 1979) e di lavoro e previdenza sociale (d.P.R. n. 763 del 1979).

Il legislatore siciliano è intervenuto a disciplinare la formazione professionale con molteplici interventi legislativi tra i quali si indicheranno di seguito i principali:

- 1) l.r. 6 marzo 1976, n. 24, «*Addestramento dei lavoratori*» <sup>(9)</sup>;
- 2) l.r. 28 marzo 1986, n. 16, «*Piano di interventi in favore dei soggetti portatori di handicap*» <sup>(10)</sup>;

<sup>(8)</sup> Per una analitica disamina delle norme costituzionali in materia ed in particolare per un inquadramento della formazione quale «diritto sociale» si rinvia a TERRASÌ, *Le politiche della formazione in Italia. Quadro istituzionale e politiche formative, in La gestione delle risorse umane in Sicilia*, cit., 28.

<sup>(9)</sup> In G.U.R.S. del 9 marzo 1976, n. 13. In seguito parzialmente modificata dalle l.r. 16 giugno 1977, n. 45 e 13 agosto 1979, n. 17.

<sup>(10)</sup> In G.U.R.S. del 29 marzo 1986, n. 14.

3) l.r. 22 aprile 1987, n. 12, «*Provvedimenti in favore del personale della formazione professionale*» <sup>(11)</sup>;

4) l.r. 9 agosto 1988, n. 26, «*Provvedimenti per lo sviluppo delle aree interne*» <sup>(12)</sup>;

5) l.r. 21 settembre 1990, n. 36, «*Norme modificative ed integrative della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e delle leggi regionali 23 gennaio 1957, n. 2; 27 dicembre 1969, n. 52 e 5 marzo 1979, n. 18, in materia di disciplina del collocamento e di organizzazione del mercato del lavoro. Norme integrative dell'articolo 2 della legge 11 marzo 1988 n. 67, concernente attività di utilità collettiva in favore dei giovani*» <sup>(13)</sup>;

6) l.r. 15 maggio 1991, n. 27, «*Interventi in favore dell'occupazione*» <sup>(14)</sup>;

7) l.r. 1 settembre 1993, n. 25, «*Interventi per l'occupazione produttiva in Sicilia*» <sup>(15)</sup>.

Alle leggi regionali richiamate si affianca poi un'articolata serie di provvedimenti amministrativi generali (circolari e decreti) dell'Assessorato del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione <sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> In G.U.R.S. del 24 aprile 1987, n. 12.

<sup>(12)</sup> In G.U.R.S. del 13 agosto 1988, n. 26.

<sup>(13)</sup> In G.U.R.S. del 29 settembre 1990, n. 45.

<sup>(14)</sup> In G.U.R.S. del 18 maggio 1991, n. 25.

<sup>(15)</sup> In G.U.R.S. del 6 settembre 1993, n. 42.

<sup>(16)</sup> Si riportano di seguito soltanto quelli di maggiore rilievo emanati negli ultimi anni:  
1) Circolare 27 ottobre 1990, n. 139, «*Disciplina del contributo per l'attività formativa 1990/91*»;

2) Circolare 26 novembre 1990 (prot. 5881), «*Integrazione della circolare n. 139/91*»;

3) Circolare 20 marzo 1991 (prot. 4041), «*Integrazioni e modifiche alla circolare n. 139/91 ed alla circolare 20 novembre 1991, prot. 5881*»;

4) Circolare 22 marzo 1991, n. 150, «*Prestazioni professionali. Disposizioni*»;

5) Circolare 4 luglio 1991, n. 155, «*Programmazione formativa per l'anno 1991/92*»;

Il quadro normativo che emerge appare estremamente disarticolato. Ad aggravare la situazione di frammentarietà della disciplina contribuisce, poi, l'assenza di una chiara linea di demarcazione tra i contenuti propri della fonte legislativa e quelli della fonte amministrativa (quest'ultima spesso meno dettagliata di specifiche disposizioni di legge). In

- 6) Circolare 12 luglio 1991, n. 156, «Disciplina delle attività formative cofinanziate dal F.s.e., e, eventualmente, dal Fondo di rotazione, promosse da organismi pubblici e privati ai sensi del Regolamento CEE n. 4255/88 del 19 dicembre 1988»;
- 7) Circolare 31 luglio 1991, n. 157, «Piano formativo speciale ex legge n. 16/86 per "operatori socio assistenziali" e per portatori di handicap. Indirizzi per la programmazione e la gestione delle attività relative all'anno 1991/92»;
- 8) Circolare 8 agosto 1991, n. 158, «Attività formative di cui alla legge regionale n. 26/88. Progetto di sviluppo delle zone interne»;
- 9) Circolare 15 ottobre 1991, n. 162, «Disciplina del contributo per l'attività formative per l'anno 1991/92»;
- 10) Circolare 29 ottobre 1991 (prot. 4432), «Verifica dell'attività formative 1990/91 ai sensi dell'art. 23 punto 4 della l.r. n. 36 del 1990»;
- 11) Circolare 13 novembre 1991 (prot. 4532), «Integrazioni della circolare assessoriale n. 162 del 15 novembre 1991»;
- 12) Circolare 1 aprile 1992, n. 172, «Progetti di utilità collettiva. Proroga fino al 31 dicembre 1993»;
- 13) Circolare 7 agosto 1992, n. 176, «Disciplina delle attività formative cofinanziate dal F.s.e. e, eventualmente, dal Fondo di rotazione, promosse da organismi pubblici e privati ai sensi del Regolamento CEE n. 4255/88 del 19 dicembre 1988»;
- 14) Circolare 30 ottobre 1992, n. 1, «Disciplina del contributo per l'attività formative 92/93»;
- 15) Circolare 6 novembre 1992, n. 3, «Attività formative promosse ai sensi dell'art. 11 commi 1 e 14 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27»;
- 16) Decreto 4 dicembre 1992, «Piani di formazione ai sensi degli artt. 1 e 5 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27 - Anno 1992»;
- 17) Decreto 23 gennaio 1993, «Criteri per la selezione delle proposte relative ad attività di formazione professionale, ai sensi degli artt. 1 e 5 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27»;
- 18) Circolare 27 gennaio 1993, n. 3, «Attività formative promosse ai sensi degli artt. 1 e 5 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27»;
- 19) Circolare 10 giugno 1993, n. 6, «Piano regionale di formazione professionale per l'anno 1993/94. Indirizzi di programmazione formativa. Procedure e termine per la presentazione delle proposte»;
- 20) Decreto 31 agosto 1993, «Criteri per l'erogazione dei finanziamenti dei progetti formativi da realizzare con le disponibilità del Fondo sociale europeo»;
- 21) Decreto 13 luglio 1994, «Modalità di presentazione delle istanze e di svolgimento delle azioni cofinanziate dal Fondo sociale europeo».

particolare, notevole confusione è destata dal coacervo delle circolari, alcune delle quali (invero a contenuto sostanzialmente normativo) sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana*, mentre altre restano interne all'Amministrazione regionale, anche se poi sottoposte a diffusione tra gli interessati in modo «informale».

Del tutto inutilizzata è poi la fonte regolamentare - non potendosi considerare regolamenti i decreti assessoriali, che pur così si definiscono, ciò in quanto emanati in palese violazione alla disciplina che presiede all'esercizio della potestà regolamentare nella Regione siciliana -, che proprio per il ruolo rivestito nella gerarchia delle fonti meglio si presterebbe a disciplinare alcuni rilevanti profili della materia. Ne risulterebbe, da un lato, alleggerita la normazione legislativa, dall'altro, sarebbe conferita forza normativa - a tutto vantaggio della certezza del diritto e della trasparenza dell'azione amministrativa - a precetti che ne sono privi in quanto contenuti in mere circolari amministrative.

Parimenti è assente qualsiasi sforzo di coordinare la materia disciplinata attraverso testi unici; strumento, questo, che invero soltanto raramente è utilizzato nella Regione siciliana (17).

Sotto il profilo organizzativo sono molteplici gli organi e gli uffici regionali che svolgono la propria attività in materia. In primo luogo occorre indicare l'Assessorato del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e

(17) Per superare l'attuale situazione di stratificazione della disciplina della materia sembra opportuno auspicare la realizzazione di una generale rivisitazione della normativa e delle circolari attualmente vigenti, prevedendone un riordino che consenta di distribuire la disciplina della materia, razionalizzandone e coordinandone il contenuto, fra la fonte legislativa, quella regolamentare e quella amministrativa.

dell'emigrazione (d'ora in poi Assessorato del lavoro) <sup>(18)</sup>, il quale, giusta quanto statuito dall'art. 1 della l.r. n. 24 del 1976, promuove, programma, dirige e coordina le iniziative di formazione professionale in tutti i settori delle attività economiche e sociali e per i differenti livelli di qualificazione eccezion fatta per quelli relativi al settore sanitario di competenza dell'Assessorato regionale per la Sanità <sup>(19)</sup>.

La l.r. n. 36 del 1990 contiene, tra l'altro, alcune innovazioni riguardanti l'Assessorato del lavoro. È stato istituito presso quest'ultimo il ruolo dei servizi informatici (artt. 15-17), prevedendo nuove figure come quella dell'analista, del programmatore e dell'operatore informatico <sup>(20)</sup>. Con la medesima legge l'Assessore in questione viene poi autorizzato, e ciò in coerenza con le particolari prerogative che sono connesse a tale carica, caratteristica peculiare della normativa regionale siciliana <sup>(21)</sup>, ad utilizzare i mezzi di comunicazione di massa al fine di diffondere informazioni in materia, mediante la stipula di convenzioni con soggetti gestori dei mezzi di comunicazione di massa (art. 14).

Ma la principale innovazione in materia va rinvenuta all'art. 25 della stessa legge che, a parziale modifica della l.r. n. 2 del 1978, ha istituito, in seno all'Assessorato del lavoro, la *Direzione formazione professionale ed orientamento*,

(18) Cfr. in merito il d.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70 «Approvazione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale».

Si tratta però di una denominazione continuamente cambiante e probabilmente lascia alla discrezione del redattore della proposta di singolo articolo. Basti pensare che nel contesto di una medesima legge (n. 27 del 1991) si fa riferimento ora all'Assessorato regionale del lavoro (art. 12) ora all'Assessorato regionale per il lavoro (art. 13).

(19) Altre eccezioni al modello verranno indicate nel prosieguo di questo studio.

(20) Ne consegue un incremento di organico di ben 219 unità di personale (4 analisti, 15 programmatori, 200 operatori informatici).

(21) Com'è noto negli ordinamenti delle altre regioni non è data agli assessori alcuna rilevanza esterna essendo la giunta nel suo complesso soggetto competente ad esercitare la volontà dell'esecutivo.

scorporando dalla preesistente ed unica direzione regionale le competenze in materia di formazione professionale. Ciò nel presupposto che l'accresciuta rilevanza della materia imponesse un adeguamento dell'assetto organizzativo dell'amministrazione regionale siciliana.

Tale disegno è poi ulteriormente definito dalla l.r. n. 27 del 1991. Infatti, giusta l'art. 22, sono demandati alla competenza della predetta *Direzione formazione professionale e orientamento* tutti gli interventi relativi alla programmazione, alla organizzazione ed allo svolgimento di corsi di formazione ed, in generale, di attività formative, anche se riguardanti rapporti di lavoro già instaurati.

Va infine segnalato che la stessa l.r. n. 27 del 1991 (art. 13) ha previsto un rafforzamento del ruolo di coordinamento degli interventi regionali in materia di formazione svolto dall'Assessore del lavoro, il quale provvede, in armonia con le linee generali della programmazione regionale, a formulare la programmazione delle iniziative formative di propria competenza ed a coordinare i mezzi e le risorse finanziarie disponibili.

Di notevole rilevanza è il ruolo della *Commissione regionale per l'impiego*, istituita ex art. 1 della l.r. 5 marzo 1979, n. 18, le cui funzioni sono ridisegnate a norma dell'art. 3 (1 e 12 comma) della l.r. n. 36 del 1990; ad essa sono infatti attribuite quelle precedentemente di competenza della Commissione regionale per la formazione professionale <sup>(22)</sup>. La norma da ultimo richiamata contempla, peraltro, una nuova composizione di tale organo <sup>(23)</sup>.

(22) Istituita a norma dell'art. 15 della l.r. n. 24 del 1976.

(23) La Commissione, presieduta dall'Assessore del lavoro, ed in sua assenza da uno dei direttori regionali dell'Assessorato (entranti componenti di diritto) dallo stesso delegato, è uniformemente composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori

I compiti della Commissione in materia di formazione (oltre a quelli conferiti dalla legge in materia di contratti di formazione e lavoro) riguardano, prevalentemente, la programmazione e la pianificazione degli interventi, ma anche la determinazione in concreto di profili professionali con riferimento ai quali promuovere iniziative formative. Alla Commissione è conferito, altresì, il potere di approvare modelli e documenti sulle materie di propria competenza e di richiedere agli uffici dell'amministrazione regionale l'acquisizione di elementi di conoscenza in ordine all'attuazione delle iniziative e degli interventi adottati nei settori e nelle materie di competenza.

La Commissione, i cui componenti durano in carica tre anni, è stata ricostituita con decreto dell'Assessore del lavoro dell'8 agosto 1991<sup>(24)</sup>. Con successivo decreto del 27 novembre 1991<sup>(25)</sup>, il medesimo Assessore ha poi provveduto a dettare le disposizioni sull'organizzazione ed il funzionamento della medesima. Con riferimento a quest'ultimo provvedimento deve osservarsi che esso è stato emanato in esecuzione dell'art. 3, ottavo comma, della l.r. n. 36 del 1990. Tale disposizione prevedeva che il decreto dovesse contenere, oltre alle norme che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione, anche le «*modalità volte ad assicurare la pubblicità, e l'accesso agli atti amministrativi compatibilmente con l'interesse pubblico, anche al fine di*

*consentire forme di controllo sociale e di stimolo dell'azione amministrativa*».

Eludendo sul punto il citato disposto normativo, il decreto assessoriale si limita a rinviare alle disposizioni contenute nella l.r. n. 10 del 1991 – che regola nella Regione siciliana il procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione<sup>(26)</sup> –, la quale, a sua volta, per l'applicazione di rilevanti precetti in essa contenuti, rinvia alla disciplina di attuazione ed alle misure organizzative da emanarsi da parte dei diversi rami di amministrazione. Si realizza così, a tutto detrimento della trasparenza e della democraticità dell'azione amministrativa – che rimangono così per l'ennesima volta mere enunciazioni di principio – un «rinvio incrociato» che rende inapplicabile la disciplina in questione.

Sul punto non pare ultroneo ritenere che, proprio per la surrettizia operazione di aggiramento della disciplina sulla trasparenza amministrativa appena illustrata, se sottoposta al vaglio del giudice amministrativo l'attività della Commissione (e con essa il predetto decreto) sia passibile della censura di illegittimità.

---

maggiormente rappresentative, dalle organizzazioni degli imprenditori (industriali, agricoli, artigiani) e dei commercianti, da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei dirigenti d'azienda, oltre che, d'ufficio, dal direttore della Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale e dal dirigente superiore preposto all'Osservatorio regionale del mercato del lavoro.

(24) In G. U.R.S. del 30.11.1991 56.

(25) In G. U.R.S. dell'8.2.1992, n. 8.

---

(26) Sulla normativa regionale in questione v. F. TERESI, *Amministrare con gli utenti. Partecipazione e trasparenza nella gestione della cosa pubblica locale*, Palermo, La Palma, 1992, passim; Id., *Gli istituti di partecipazione popolare all'amministrazione locale in Sicilia: quadro generale*, in *Nuove Aut.*, 1992, 65 ss.; ARMAO - PIRAINO, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali in Sicilia*, Bergamo, CEL, 1992, 20 ss. nonché gli Atti del Convegno organizzato dall'Associazione magistrati della Corte dei conti – sez. Siciliana, tenutosi a Palermo il 19-20 giugno 1992, in AA.VV., *La nuova disciplina del procedimento amministrativo: principi ispiratori e realtà applicativa a confronto*, Palermo, 1993, nel contesto dei quali, relativamente alla legge regionale in esame si segnalano le relazioni di RAIMONDI, CORSO e PIRRUZZELLA; e, da ultimo, sia consentito rinviare al mio scritto, *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella Regione siciliana*, in *Le Regioni*, 1993, 1611 ss.

Più in generale deve evidenziarsi da parte dell'Assessorato del lavoro, quindi anche con riferimento specifico alla fattispecie, la mancata emanazione dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi generali attuativi della normativa regionale sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso, che, con specifico riferimento a questo ramo di amministrazione, è pertanto ancora priva di adeguata attuazione (27).

Quest'ultima normativa, peraltro, se pianamente attuata, da un lato incrementerebbe l'efficienza e la democraticità dell'azione amministrativa in materia, mentre, per altro verso, renderebbe effettivamente fruibile un articolato strutturario per la semplificazione dei procedimenti (anche) di questo ramo dell'amministrazione regionale (ad es. le conferenze di servizi, gli accordi integrativi del procedimento).

Contestualmente alla parziale riforma del settore effettuata dalla l.r. n. 36 del 1990 (art. 3) ha altresì previsto l'istituzione delle *Commissioni provinciali per l'impiego*.

Un organo speciale con il compito di presiedere al coordinamento degli interventi previsti dalla l.r. n. 26 del 1988 è poi il *Comitato interassessoriale per lo sviluppo delle aree interne* istituito ex art. 11 della stessa legge.

La menzionata l.r. n. 36 del 1990 ha poi provveduto a istituire due nuovi organismi. Il primo è l'*Agenzia regionale per l'impiego e per la formazione professionale*, organo con

(27) Non potendosi certo ritenere esauritiva a tale riguardo l'adozione da parte dell'Assessorato del lavoro di isolate misure attuative quali, ad esempio, con riferimento ai piani ed ai criteri per la selezione delle proposte relative ad attività di formazione professionale ai sensi degli articoli 1 e 5 della l.r. 15 maggio 1991, n. 27 (oggetto dei già menzionati decreti del 4 dicembre 1992 e del 23 gennaio 1993). In merito alla fattispecie in esame ed alle conseguenze che dalla mancata attuazione della normativa refuiscono sulla legittimità dell'azione amministrativa regionale, sia consentito rinviare nuovamente al mio scritto *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella Regione siciliana*, in *Le Regioni*, 1993, 1611 ss.

connotati di tipo prevalentemente tecnico che svolge ogni attività di promozione, progettazione, ricerca ed analisi con riguardo alla formazione professionale ed al mercato del lavoro (artt. 9-12) (28). In particolare l'Agenzia, d'intesa con gli organismi preposti all'orientamento scolastico ed universitario, svolge funzioni di informazione ed orientamento professionale al fine di incrementare la consapevolezza delle scelte relative «al primo inserimento lavorativo dei giovani e promuovere la formazione ricorrente e la mobilità professionale degli adulti nel sistema produttivo» (art. 9, secondo comma, lett. e).

A dirigere l'Agenzia è preposto un direttore, nominato dal Presidente della Regione, scelto anche all'esterno dell'amministrazione regionale. Tale incarico è conferito per un triennio ed è rinnovabile. L'Agenzia si avvale, in prevalenza, di personale proveniente dall'Amministrazione regionale del lavoro, potendosi eccezionalmente ricorrere ad assunzione di nuovo personale o alla stipula di contratti a termine di diritto privato, nonché di locali messi a disposizione dalla stessa Amministrazione regionale.

Come si può notare, nonostante la denominazione di «Agenzia», che evoca organismi (*Agencies*) sorti e sviluppati nel diritto anglo-americano, in alcuni casi caratterizzati dalla notevole indipendenza dagli esecutivi e dotati di incisivi poteri regolativi e di controllo (29), si tratta di una mera

(28) In merito v. D'ANTONA, D'AURIA, *L'agenzia regionale per l'impiego: posizione istituzionale e profilo normativo*, in *Riv. dir. lav.*, 1990, I, 127 ss. e, da ultimo, per una valutazione critica dei risultati fin qui realizzati v. TERRASI, *op. cit.*, 50.

(29) Per una disamina del fenomeno dello sviluppo delle agenzie regolative negli Stati Uniti e nel Regno Unito v. BREYER, *Regulation and its reform*, Harvard, 1982; CASSESE, *Regulation e deregulation*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1983, 718; BALDWIN, McCREDDEN (ed.), *Regulation and Public Law*, London, 1987; BREYER, STEWART, *Administrative Law and Regulation Policy*, Boston, 1992; M.R. FERRARESE, *Diritto e mercato. Il caso degli Stati Uniti*, Giappichelli, Torino, 1992. Per la dottrina italiana sul tema della

propaggine dell'amministrazione regionale, priva di poteri di sostanziale rilevanza.

La seconda delle strutture in argomento è l'*Osservatorio regionale del mercato del lavoro*. L'Osservatorio è costituito quale ufficio in seno all'Assessorato del lavoro al fine di acquisire ed elaborare i dati riguardanti l'offerta e la domanda di lavoro nella Regione siciliana. È proprio in questo ruolo di «banca» ed «elaboratore» dei dati, che può acquisire direttamente dai datori di lavoro, esso svolge la funzione ulteriore di segreteria tecnica della Commissione regionale per l'impiego, proprio al fine di fornire a quest'ultima il necessario supporto di documentazione ed analisi.

Alla guida dell'Osservatorio è preposto un funzionario dell'amministrazione regionale del lavoro. Mentre per la programmazione, la realizzazione e lo sviluppo del sistema informativo, oltre che per la valutazione ed interpretazione dei dati, è prevista la costituzione di un *Comitato tecnico-scientifico*, nominato con proprio decreto dall'Assessore del lavoro, composto da esperti e funzionari designati dall'amministrazione regionale, da istituzioni tecniche e finanziarie da sindacati ed associazioni di categoria.

Va infine menzionata per la sua innovatività la disposizione che prevede, previa convenzione tra l'Assessorato regionale competente ed il Ministero del lavoro, la realizzazione di un collegamento permanente tra l'Osservatorio

regionale e l'Osservatorio nazionale del mercato del lavoro (art. 13, dodicesimo comma). Tale forma di coordinamento non solo dovrebbe rendere più facile lo sviluppo dell'organismo regionale di nuova costituzione, ma, proprio in un modello che fa della circolazione dei dati un elemento qualificante, potrebbe evitare la «chiusura» del sistema regionale siciliano.

Negli ultimi anni l'apparato amministrativo preposto alla gestione della formazione, come può evidenziarsi dall'analisi svolta, è notevolmente cresciuto. La Regione ha infatti inteso perseguire il vecchio orientamento, ma sempre attuale nelle spinte burocratico-sindacali, in base al quale lo sviluppo di una politica impone l'incremento degli apparati. Siffatto sviluppo persegue finalità certo coerenti alle aspettative della burocrazia amministrativa e sindacale, ma lontane dall'incrementare l'efficienza allocativa delle risorse, la celerità dei procedimenti amministrativi, l'efficacia dei controlli, l'economicità dell'azione amministrativa.

Basti per tutti il riferimento alla Commissione regionale per l'impiego. Essa, sebbene formalmente appaia un collegio in cui sono chiamate a dare il proprio apporto alla «politica della formazione» le categorie dei lavoratori ed imprenditori, è, piuttosto, una vera e propria «camera di compensazione» degli interessi in gioco.

---

regolazione v., tra gli altri, MAIONE, LA SPINA, *Lo Stato regolatore*, in *Riv. trim. sc. dell'amn.*, 1991, 3 ss.; AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 1992, 7 ss.; GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed Istituzioni comunitarie*, ivi, 21 ss.; TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Cedam, Padova, 1992; G. VESPERINI, *La CONSOB e l'informazione mobiliare*, Cedam, Padova, 1993, 237 ss.; F. BASSI, F. MERUSI (a cura di),  *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Giuffrè, Milano, 1993; MANIERTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994; F. SALVIA, *Il mercato e l'attività amministrativa*, in c.so di pubb. negli *Scritti in on. di A. Predieri*.

Occorre infatti ricordare che gran parte degli organismi rappresentati in detta Commissione sono essi stessi, attraverso enti dipendenti o società controllate, tra i principali operatori della formazione. Ne scaturisce una notevole commistione di interessi che, lungi dal rappresentare un incremento di efficienza dell'azione amministrativa, inserisce una nuova «stazione di negoziazione» nella fase di pianificazione degli interventi formativi<sup>(30)</sup>. Va peraltro ricordato che le stesse organizzazioni sindacali rivestono (spesso) la ulteriore posizione di tutori degli interessi del personale precario della formazione professionale<sup>(31)</sup>.

<sup>(30)</sup> È noto, infatti, che gran parte della attività formativa, globalmente considerata, viene svolta da strutture appartenenti o gravitanti attorno alle organizzazioni sindacali ed alle associazioni sia dei lavoratori che degli imprenditori. Tale percentuale si accresce al Sud, che peraltro è di gran lunga il più consistente percettore di fondi per la formazione.

Per un accurato resoconto della composizione del settore degli enti e delle società di formazione e delle percentuali di corsi ad essi affidati v. NASELLI, *Più ricco, mi ci ficco!*, in *Capitale Sud*, 1 maggio 1990. In tale contesto un ruolo del tutto peculiare riveste la Sicilia, la Regione che più spende in materia, il cui andamento degli stanziamenti per la formazione sulla somma globale stanziata nel Paese è in costante crescita e può essere così riassunto: 1988: 259.298.000 su 2.004.351.733; 1989: 304.610.900 su 2.185.882.027; 1990: 353.442.000 su 2.599.913.303; 1991: 444.856.000 su 3.069.102.658 (dati in migliaia di Lire. Fonte: *Rapporto Ispol-1992*). Nel contesto regionale, poi, la porzione preponderante delle risorse è assorbita dalla Provincia di Palermo sulla quale, come risulta dalla già citata ricerca dell'IRIEF, affluisce circa il 13% delle risorse formative dell'intero Mezzogiorno, cfr. FORMEZ, *Per una mappa delle risorse formative non scolastiche nel Mezzogiorno*, cit., 48. Dalla richiamata ricerca risulta un dato ulteriore che denota la peculiarità (se non la patologia) del fenomeno della formazione in Sicilia. In questa Regione si svolge più del 40% dei corsi di tutto il Mezzogiorno e ciò avviene ad iniziativa assolutamente prevalentemente di enti formatori «autocenti» il che rende il sistema formativo siciliano sostanzialmente «autarchico», così SGROI, *op. cit.*, 23.

Per una più dettagliata analisi dei profili quantitativi si rinvia a ANFUSO, CARRARA, e LO VERSO, *La formazione professionale avanzata in Sicilia: i risultati di una ricerca*, cit., 157 ss.

<sup>(31)</sup> Al 1990 il personale impiegato a tempo indeterminato, in buona parte anche da enti che fanno capo ai principali sindacati, risulta a somma a circa 5.000 unità. I docenti sono circa 3.700, mentre il personale direttivo raggiunge le 140 unità. Cfr. Regione siciliana - ESPI, *Materiali per il piano regionale di sviluppo 1992-94 «Rapporti programmati»*, Palermo, 1991, 58 ss. e 157 ss. Per un'analisi del ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali nel sistema formativo siciliano v. M. LA BARBERA, *Formazione professionale: direttive statali e*

La moltiplicazione dei soggetti, delle camere di compensazione degli interessi in gioco, crea così ulteriori elementi di disfunzione e distorsione della spesa pubblica a tutto detrimento della qualità della formazione, unico elemento qualificante di tale tipo di intervento.

Parè utile sottolineare, inoltre, che, anche in questa materia, si realizza un coinvolgimento dell'Assemblea regionale siciliana in scelte di carattere prettamente amministrativo. Sono infatti molteplici le fattispecie per le quali i provvedimenti dell'Assessore del lavoro necessitano del parere della competente *Commissione legislativa dell'A.R.S.*<sup>(32)</sup>. Questa è infatti, a norma di legge, competente ad esprimere parere sia sui diversi piani emanati in materia dall'Assessorato del lavoro (piano annuale della formazione professionale ex art. 1 e 5 24 del 1976, piano di formazione professionale ex art. 1 e 5 l.r. n. 27 del 1991), che su alcune nomine (come, ad esempio, quelle degli esperti che comporgono il Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio regionale del mercato del lavoro: art. 1,3 settimo comma, l.r. n. 36 del 1990).

Si perpetua così quella pratica - comune peraltro a molti settori dell'ordinamento siciliano<sup>(33)</sup>, ma anche statale - che

*competenza regionale con particolare riguardo alla Sicilia*, in AA.VV., *Mercato del lavoro e sistema formativo*, cit., 173 ss.

<sup>(32)</sup> La quale, a norma del vigente regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana, è la «Commissione V<sup>a</sup> Cultura, formazione e lavoro».

<sup>(33)</sup> Come esempi emblematici di questo modello basti ricordare la l.r. 2 dicembre 1980, n. 125 (c.d. legge sui concorsi) che consentiva una designazione dei componenti delle commissioni giudicatrici secondo il criterio della «ragion paritica», dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la nota sentenza 15 ottobre 1990, n. 413; sulla quale v., da ultimo, le considerazioni di CASSESE, *Modelli di poteri pubblici e riforma elettorale*, relazione alla Conferenza «L'elezione diretta del Sindaco, prima tappa sulla strada della riforma», orga. dal COREL-Sicilia e tenutasi a Palermo il 26.10.1992, ora (parzialmente) pubb. in *Le Regioni*, 1992, 1677 ss. e in *Nuove Aut.*, 1993, 7 ss. Più recentemente, può ricordarsi la normativa relativa al regime dei controlli sugli enti locali (l.r. 3 dicembre 1991, n. 44) in merito alla quale v. ARMAO-PIRANO, *Il nuovo ordinamento delle*

vede la negoziazione tra maggioranza ed opposizione spingersi oltre il momento della sintesi legislativa fino a penetrare (per condizionarne gli esiti) la fase amministrativa. Viene in tal modo a realizzarsi una «*cogestione amministrativa*» tra l'esecutivo e l'A.R.S. la quale, proprio per le degenerazioni che ha causato, è stata ampiamente stigmatizzata dalla dottrina<sup>(34)</sup>, risultando peraltro culturalmente recessiva in un momento in cui le mutate regole elettorali ai diversi livelli di governo (ma non ancora per quello regionale siciliano) tendono ad accentuare l'autonomia degli esecutivi e la dialettica tra maggioranza ed opposizione.

Appare significativo ricordare, infine, che in materia di formazione professionale hanno competenza anche le *Province regionali* (sia metropolitane che non). Infatti, giusta l'art. 13, primo comma, lett. c) della l.r. 6 marzo 1986, n. 9, esse promuovono ed attuano, nell'ambito provinciale, iniziative ed attività di formazione professionale, in conformità della legislazione regionale vigente in materia, oltre che curare la realizzazione di infrastrutture per la formazione professionale. Nonostante la prescrizione di legge, deve comunque rilevarsi che dalla normativa esaminata, ma ancor più dalla prassi, non traspare alcun particolare rilievo di questo livello di governo della formazione professionale avanzata.

---

*autonomie locali in Sicilia*, cit., 11 ss.; RAIMONDI, *I controlli sugli enti nel nuovo ordinamento degli enti locali in Sicilia*, in corso di pubb. negli *Scritti in on. di P. Virga*.

(34) A questo riguardo v. le considerazioni di G. CORSO, *Sicilia*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, Giuffrè, 1983, 1601 ss. (cui si rinvia per un'analisi del «malessere dell'autonomia regionale siciliana», purtroppo accresciutosi negli ultimi anni) ribadite nella intervista concessa a D. Parrinello, *Corso: l'autonomia? Un fallimento*, in *Giornale di Sicilia*, 23 marzo 1991. In questo senso v. anche TERESI, *Regione Sicilia*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 401 ss.; e la *Relazione dell'on. V. RIGGIO* (relatore per le Regioni a statuto speciale) in CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, X Legislatura, *Commissione parlamentare per le questioni regionali. Indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale*, Res. sterr., n. 11 sed. del 13 febbraio 1991.

3.1. - *Analisi della normativa che disciplina i diversi interventi formativi nella Regione siciliana: la formazione-adesramento professionale.*

La formazione professionale avanzata viene svolta in Sicilia, come in parte anticipato, in base ad una serie articolata di strumenti legislativi e regolamentari di fonte comunitaria, statale e regionale.

La normativa applicabile nella Regione siciliana risulta così «ad accumulazione»: in parte dovuta alla inevitabile confluenza di più fonti normative, in parte - e proprio in questa criticabile - attribuibile all'ormai consolidata abitudine del legislatore siciliano di procedere per stratificazioni di interventi legislativi, molte delle quali a contenuto sostanzialmente amministrativo, inglobando a livello legislativo ciò che potrebbe pacificamente essere contenuto in sede regolamentare. E, per converso, ricorrendo ai provvedimenti amministrativi a contenuto non normativo per regolare fattispecie che invece esigono la forza della normazione (sebbene di livello secondario): è il caso dei provvedimenti in esecuzione della legge regionale sulla c.d. trasparenza amministrativa di cui si tratterà più diffusamente nel prosieguo di queste considerazioni.

Appare quindi opportuno, al fine di effettuare una disamina della normativa che disciplina le attività formative extra-istituzionali in questione svolte in Sicilia, procedere per fattispecie normativamente disciplinate, richiamando di volta in volta le diverse fonti che le regolano.

Un primo importante segmento di attività formative avanzata è rappresentato dal tradizionale settore della *formazione-adesramento professionale*. Soprattutto, poiché esso si è dimostrato il settore nel quale dapprima sono state trasferite

alle Regioni le funzioni amministrative e dal quale poi si sono sviluppati i diversi e spesso disparati interventi sui «rami alti» della formazione.

A questo riguardo va ricordato che, effettuato il trasferimento delle funzioni in materia dallo Stato alle regioni a tutto ordinario, avvenuto dapprima con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10 (art. 17) <sup>(35)</sup>, ed in seguito completato con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 35-41) <sup>(36)</sup>, può dirsi profondamente mutato l'assetto del sistema formativo.

Quest'ultimo, al pari di quello scolastico, era dapprima esclusivamente accentrato a livello statale, mentre è adesso ripartito tra Stato e regioni.

Si tratta di un modello organizzativo della formazione che, in qualche modo, avvicina il nostro Paese, tradizionalmente a

(35) In merito al quale si vedano POTOTSCHNIG, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in *Riv. giur. della scuola*, 1973, 401 ss.; BASSANINI, *Note sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative svolte dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale in materia di addestramento professionale*, in BASSANINI e ONIDA, *Problemi di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 85 ss.; LUPO, *L'istruzione artigiana e professionale nel quadro dell'attuazione delle Regioni*, in *Riv. giur. della scuola*, 1972, 230 ss.; BARTOLE, *Il trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni in materia di istruzione artigiana e professionale*, in *Boll. lav. Trieste*, 1972, 29 ss.; BELUCAN, *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in *Il Foro amm.*, 1973, II, 394 ss.; RESTA, *Innoce all'istruzione professionale nelle regioni di diritto comune*, in *Riv. giur. della scuola*, 1976, 250 ss.; DE SIMONE, *Istruzione artigiana e professionale e sistema scolastico*, IV, 1978, 162 ss.

(36) Per un commento alle richiamate disposizioni d.P.R. n. 616/1977 v. POTOTSCHNIG, *I servizi sociali*, in *Le Regioni*, 1977, 1235 ss.; SALA CHIRI, *Lavoro e sicurezza sociale fra la legge n. 382/1975 ed il d.P.R. n. 616/1977 (Storia di un trasferimento a metà)*, in *Riv. giur. lav.*, 1978, I, 489 ss.; F. COCCOZZA, *Sub artt. 35 e ss.*, in BARBERA e BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Mulino, 1979, 259 ss.; COSI, *Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica nel d.P.R. 24 luglio 1977*, n. 616, in AA.VV., *La disciplina delle funzioni nel d.P.R. 616*, Quad. reg. del Formez, I, Napoli, 1980, 279 ss.; COLACITO, *Istruzione artigiana e professionale (sub artt. 35-41)*, in CAPACCIOLO, SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, Giuffrè, 1980, I, 629 ss.

Da ultimo, sul trasferimento delle funzioni alle regioni in materia di formazione v., TER-RASTI, *op. cit.*, 33 ss.

Per una recente analisi dell'interpretazione delle materie regionali cfr. MANGIAMELLI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

strutture formative fortemente accentrate, a modelli propri di altri ordinamenti giuridici europei come, ad esempio, quello britannico, nel quale, in virtù del principio del *self-government*, esso è organizzato in forma prevalentemente autonoma dalle amministrazioni locali <sup>(37)</sup>.

Fondamentale è al riguardo la l. 21 dicembre 1978, n. 845, la già citata legge-quadro in materia di formazione professionale, che va correlata con le diverse normative emanate nel tempo dalle regioni.

(37) Nel Regno Unito l'amministrazione scolastica è decentrata, le competenze in materia sono ripartite tra *Central Government Department* (in senso ad esso ripartite per territorio tra *Department of Education and Science*, *the Welsh Office*, *the Scottish Education Department*, *the Department of Education for Northern Ireland*) e *Local Authorities* (ben 122). È su queste ultime che gravano le funzioni di maggiore rilievo in materia (gestione degli immobili, predisposizione dei programmi, status dei docenti e del personale ed oneri finanziari connessi), mentre alle istituzioni governative compete il coordinamento ed il controllo (attraverso l'*Her Majesty's Inspectorate-HMI*). In merito a quest'ultimo profilo v. il recente *Education (Schools) Act 1992*.

È invece ancora in via di sviluppo il sistema della c.d. *Vocational Education and Training* (V.E.T.), l'equivalente della nostra formazione professionale extra-istituzionale (sia di primo che di secondo livello), in questo Paese è infatti il sistema formativo nazionale (Scuola-Università) che costituisce in forma prevalente il «centro di irradiazione formativa». Sull'organizzazione del sistema formativo britannico e l'evoluzione che caratterizza la V.E.T. v. A.E.M. LEWIS, *Description of the Vocational training system - United Kingdom*, Cedefop document, Berlin, 1984; KEEP, *Britain's attempts to create a national vocational educational and training system: a review of progress*, Coventry, 1987; GLEESON, *The paradox of training: making progress out of crisis*, London, 1988; RIGG, *Continuing training in firms and trainer Development of Vocational training*, CEDEFOP document, Berlin, 1991; ROBINSON, *Education and training for young people in the 1990s*, London, 1992; SENKER, *Industrial training in a cold climate: an assessment of Britain training policies*, London, 1992; EVANS, *The politics of the training market*, London, 1992; GALLIE-WHITE, *Employee commitment and skills revolution: first findings from the Employment in Britain Survey*, London, 1993; TWININGS, *Vocational education and training in the United Kingdom*, CEDEFOP document, Berlin, 1993.

Per la formulazione di alcune proposte in relazione all'emanazione di un *Training reform Act*, v. LAYARD, *The training reform Act of 1994*, London School of Economics and Political Science, 1992. Deve infine ricordarsi che il Parlamento del Regno Unito ha recentemente approvato alcuni importanti provvedimenti legislativi di riforma che però incidono sulla materia in esame in modo circoscritto, si tratta, oltre ai già richiamati *Education (Schools) Act 1992*, del *Further and Higher Education Act 1992*, *Further and Higher Education (Scotland) Act 1992* nonché del recentissimo *Education Act 1993*.

La legge-quadro (38) ha rappresentato una significativa evoluzione rispetto al disegno della precedente legge n. 249 del 1949 (che si limitava a disciplinare il fenomeno della formazione entro lo stretto figurino dell'addestramento professionale) (39), contribuendo in tal modo all'auspicato investimento del disegno elaborato dal Costituente (artt. 3, 4, 35, 38 e 117 Cost.) (40). Essa però, ad ormai più di quindici anni dalla sua entrata in vigore, manifesta i propri limiti, dimostrando di aver dato solo in parte i risultati sperati.

Ciò che era stato individuato in dottrina come uno degli effetti di tale normazione: quello di determinare la «reciproca neutralizzazione nella capacità di iniziativa» tra le regioni e lo Stato, (41) ha infatti determinato lo sviluppo di un sistema formativo non soltanto sostanzialmente privo di direzione strategica, ma anche di semplice coordinamento, incapace di elaborare regole efficaci per quello che ha ormai assunto, in ragione delle risorse umane ed economiche impiegate e degli operatori coinvolti, i connotati di un vero e proprio «mercato della formazione professionale» (42).

(38) In merito alla quale v. M. TERRASI, *op. ult. cit.*, 25 ss. nonché NAPOLI, *Commento, in Le Nuove leggi civili commentate*, 1979, 908 ss.; G. ROSSI, *La legge quadro sulla formazione professionale*, in *Le Regioni*, 1981, 71 ss.; ISFOL, *Legge-quadro sulla formazione professionale*, in *Quaderni di formazione*, 1977, 41-42; OLIVELLI, *La legge n. 845 del 1978, in Le leggi civili annotate* (a cura di Perlingieri), Napoli, 1985, 922 ss.; GHERGO, *Formazione professionale. I) Diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1991; DI CRISTOFARO, *Formazione professionale. II) Diritto del lavoro*, ivi.

(39) La legge, infatti, non riportava mai la dizione «formazione professionale», per valutarne la filosofia basata riferirsi al titolo «Provvedimenti in materia di avvicinamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati». Per una «riconsiderazione» della normativa in questione v. GHERGO, *op. ult. cit.*, 2 ss.

(40) Per una disamina dei precetti costituzionali in materia si rinvia nuovamente alle considerazioni svolte da M. TERRASI, *op. ult. cit.*, 25 ss.

(41) In tal senso G. ROSSI, *La legge quadro sulla formazione professionale*, cit., 77.

(42) Un'efficace puntualizzazione circa i limiti dell'attuazione della legge è svolta da BIELLO, *Nella miniera degli sprechi*, in *Mondo economico*, 28 marzo 1992, 26 ss.; e SANNA, *Corso d'allontanamento dal resto d'Europa*, ivi, 28 ss., a parere dei quali il

In questo contesto una posizione del tutto peculiare riveste la Regione siciliana (43), le cui competenze in materia, come in parte evidenziato, vanno rinvenute nell'art. 17, lett. f) e 20 dello Statuto (44). Quest'ultima, ha infatti provveduto a dotarsi, antecedentemente all'emanazione del d.P.R. n. 16 del 1977 e della stessa legge-quadro, di una propria legge in materia relativa all'«*Addestramento professionale dei lavoratori*» (l.r. 6 marzo 1976, n. 24).

Tale anticipazione della disciplina non è risultata però priva di effetti. Sicché, la legge regionale, è quella che tra tutte le altre normative regionali intervenute in materia presenta una concezione del sistema della formazione professionale e dei modelli organizzativi più lontana dalla legge-quadro (45) e dalle sue principali innovazioni.

Alla normativa regionale in questione è poi seguito il d.P.R. 16 febbraio 1979, n. 143, recante «*Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia di istruzione artigiana e professionale*». Con tale decreto, nella sostanza, sono state estese anche alla Sicilia le previsioni contenute nei citati articoli del d.P.R. n. 616 del 1977, con

decentramento quasi totale della materia alle regioni «ha creato un corpo senza testa» che rende schizofrenica l'attività formativa.

(43) La materia risulta in Sicilia priva di adeguati approfondimenti. In generale sul ruolo delle regioni in materia v. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Introduzione allo studio delle potestà regionali nel campo dell'istruzione*, in *Studi in on. di Mortati*, 1975 II, Milano, Giuffrè, 835 ss.; GHERGO, *Formazione professionale. I) Diritto pubblico*, cit., 13; DI CRISTOFARO, *Formazione professionale. II) Diritto del lavoro*, cit., 4 ss.; PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992, 150 ss.; TERRASI, *op. ult. cit.*, 33 ss. oltre che la più volte menzionata ricerca promossa dall'ISFOL con la collaborazione dell'Elea-Olivetti su «*Le iniziative formative di secondo livello attuate dalle Regioni*», i cui risultati sono stati presentati da R. AMMASSARI, M. T. PALLESCI, *Formazione di secondo livello*, cit., 54 ss.

(44) Sulle competenze della Regione siciliana in materia v. per tutti IMMORDINO-TERESI, *Regione Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1988, 44.

(45) Così GHERGO, *op. e loco ult. cit.*

riferimento alle funzioni concernenti: i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale per qualsiasi attività lavorativa e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale (art. 2).

La citata legge regionale n. 24 del 1976, nonostante la particolare formulazione del titolo, non riguarda semplicemente l'addestramento professionale (c.d. formazione di base), anche se esso ne rappresenta, comunque, la componente principale. In base a tale normativa, infatti, vengono promossi, istituiti e finanziati molteplici corsi nei vari comparti (agricoltura, industria ed artigianato, terziario, turismo, attività sociali), per allievi in possesso del diploma di scuola media superiore e per il conseguimento di abilità professionali specifiche, in correlazione a quanto disposto dalla l. n. 845 del 1978, che tra le iniziative formative attuabili dalle regioni prevede - come già anticipato - anche quelle dirette «all'acquisizione di specifiche competenze professionali per coloro che siano in possesso del diploma di scuola secondaria superiore» (art. 8 lett. b).

I corsi in questione si svolgono secondo un piano annualmente predisposto dall'Assessore del lavoro, previo parere della competente Commissione legislativa dell'A.R.S.

Gli indirizzi di programmazione formativa che informano il piano vengono annualmente diramati con circolare <sup>(46)</sup>, e

<sup>(46)</sup> Per l'anno 1993/94 cfr. la circolare 10 giugno 1993, n. 6 «Piano regionale di formazione professionale per l'anno 1993/94. Indirizzi di programmazione formativa. Procedure e

ciò proprio al fine di raggiungere una maggiore razionalizzazione degli interventi formativi.

Tra le differenti tipologie individuate nel piano, gli enti gestori di attività formative individuano il settore di intervento, presentano i propri progetti e richiedono all'Assessorato il contributo per lo svolgimento dei corsi sui quali quest'ultimo esercita poi i relativi controlli.

Le farraginose procedure per l'erogazione dei contributi per la formazione professionale hanno formato oggetto di diverse modifiche e risultano adesso disciplinate, oltre che dalla l.r. n. 24 del 1986, dall'art. 23 della l.r. n. 36 del 1990, così come modificato dall'art. 17 della l.r. n. 27 del 1991. Con quest'ultima legge si è, peraltro, provveduto ad elevare l'assegno giornaliero da corrispondersi agli allievi per la frequenza dei corsi di formazione professionale (art. 16).

La legge n. 24 del 1976 attribuisce all'Assessorato del lavoro la direzione ed il coordinamento delle iniziative di formazione professionale in tutti i settori delle attività economiche e sociali, con l'unica eccezione del settore sanitario di cui ci occuperemo più avanti in modo specifico (art. 1). In tale contesto è attribuito all'Assessore il compito di predisporre annualmente un piano regionale per la formazione professionale (art. 5 ss.). La legge prevede poi nel dettaglio le modalità per lo svolgimento dei corsi ed il rilascio dell'attestato di qualificazione o specializzazione (art. 7 ss.). Particolari norme sono inoltre sancite in ordine al personale docente dei corsi di formazione professionale, per il

termini per la presentazione delle proposte» (in G. U.R.S., Supp. ord. del 19 giugno 1993, n. 30).

quale è stato istituito un apposito albo regionale (art. 13 ss.)<sup>(47)</sup>.

Da una valutazione comparativa con i piani di formazione professionale relativi agli anni precedenti risulta notevolmente accresciuta la percentuale dei corsi di livello superiore. Circostranza, questa, la quale conferma la tendenza che, anche in correlazione alla crescita percentuale dei diplomati, vede le attività di formazione professionale progressivamente spostarsi dall'addestramento verso la formazione professionale avanzata.

Il limite di questo importante segmento della formazione è proprio la scarsa efficacia della programmazione ed il suo isolamento dalla più generale programmazione economica, l'indiscriminato accesso di formatori, l'assenza di controlli sulla qualità e l'efficacia del servizio formativo svolto<sup>(48)</sup>. Profili questi che potranno meglio essere approfonditi nei paragrafi seguenti.

Ci si può limitare a sottolineare che, proprio con riferimento alla verifica di «qualità del prodotto formativo» la l.r. n. 24 del 1976 investe l'Assessorato del lavoro della

(47) In materia v. i decreti dell'Assessore regionale al lavoro del 14 marzo 1986 e del 3 giugno 1986 concernenti le modalità di tenuta dell'albo regionale. Dall'ultima circolare diramata in materia dall'Assessorato al lavoro - la già citata n. 3 del 1993 - tra i corsi svolti nell'ambito della normativa illustrata, per l'ammissione ai quali è richiesto il possesso del diploma di scuola media superiore (e quindi rilevanti ai fini della ricerca), si possono annoverare, oltre a quelli per diverse figure di programmatore (*basic, cobol, data base, autolisp, Pascal*, nonché di sistemista reti locali DOS), quelli di segretario di direzione, addetto *marketing*, stenotipista, addetto contabilità aziendale, addetto all'amministrazione del personale, addetto al servizio di segretariato sociale, animatore socio-culturale, *hostess-steward* di banco, assistente congressuale, guida naturalistica, animatore turistico, accompagnatore turistico (tutti di durata annuale: 900 ore). Di durata biennale (1800 ore) risultano invece quelli per figurinista ed estetista.

(48) Per una valutazione della formazione professionale in Sicilia v. REGIONE SICILIA-ESPI, *Materiali per il piano regionale di sviluppo 1992/94 «Rapporti programmati» - Servizi alle imprese*, cit., 157 ss.

«vigilanza tecnico-didattica ed amministrativo-contabile sulle attività di formazione professionale» (art. 2, lett. e).

Appare evidente che il legislatore al controllo amministrativo-contabile - che tuttavia oggi risulta assolutamente prevalente - ha premesso la vigilanza tecnico-didattica, la quale, lungi dall'essere interpretata come mera verifica della presenza di docenti ed alunni o della regolarità dello svolgimento delle lezioni, va piuttosto intesa come controllo sulla qualità del servizio formativo reso dagli enti di formazione agli allievi.

Le ll.rr. 18 aprile 1981, n. 68 e 28 marzo 1986, n. 16, che disciplinano *interventi a favore dei portatori di handicap*, prevedono, tra l'altro, che la qualificazione professionale di questi soggetti sia svolta nel contesto della l.r. 24 del 1976. A tale proposito, la l.r. n. 16 del 1986, legge di approvazione del piano triennale in materia predisposto dall'Assessorato della sanità, dispone che l'Assessorato del lavoro promuova, programmi, diriga, coordini le iniziative di formazione e qualificazione professionale allo scopo di favorire e incrementare il processo di integrazione sociale delle persone portatrici di *handicap* (art. 2).

A questo riguardo l'amministrazione regionale, in agguinta alle fattispecie già previste nel contesto dell'illustrata formazione professionale *ex l.r. n. 24 del 1976* - nel qual caso il corpo docente dei corsi in cui vengono ammessi soggetti portatori di *handicap* è integrato da un insegnante di sostegno - , provvede ad elaborare piani formativi speciali, da approvarsi con decreto assessoriale.

L'art. 12 della l.r. n. 27 del 1991 contempla, altresì, ulteriori strumenti al fine di agevolare l'integrazione lavorativa dei portatori di *handicap* attraverso una utilizzazione, per essi specifica, delle assunzioni con richiesta nominativa, dei

contributi alle imprese per assunzioni a tempo indeterminato, dei contratti di formazione e lavoro, ed infine - ed è questo il profilo che potrebbe risultare di maggiore attinenza al presente studio - della formazione in azienda (49).

In tutti i casi si tratta però di interventi formativi che, per evidenti motivi, sono prevalentemente orientati all'inserimento della persona portatrice di *handicap* nel mondo del lavoro e solo raramente configurano attività di formazione professionale avanzata. Anche se non può non sottolinearsi la notevole arretratezza in cui si trova questo delicato settore della formazione (50).

Come brevemente illustrato la formazione-addestramento professionale rappresenta un settore di primaria importanza nel contesto degli interventi formativi realizzati nella Regione siciliana. In tal senso deve però registrarsi da parte degli operatori del settore, come pure da parte politica e sindacale, l'esigenza di una profonda riforma della materia (51). A questo riguardo già nella X legislatura l'Assemblea regionale siciliana aveva istituito una Commissione di indagine sull'applicazione della l.r. n. 24 del 1976, dalle cui conclusioni è facile evincere quelle critiche tra le quali l'assenza di

visione programmatica, l'improduttività della spesa, l'arbitraria ripartizione delle somme tra enti gestori, la carenza di controlli sulla gestione dei corsi, e, più in generale, un'assenza di coordinamento tra programmazione delle attività di formazione e la programmazione economica globalmente considerata; critiche che oggi sono alla base delle stesse proposte di riforma (52).

I limiti appena accennati della normativa in esame, invero, non sono caratteristica esclusiva della disciplina regionale siciliana, essi infatti - seppure con connotazioni più accentuate in Sicilia, dove il fenomeno assume il carattere improprio di «ammortizzatore sociale» - sono comuni anche all'esperienza (di alcune) delle altre regioni (53).

Caratteristica preminente dell'esperienza siciliana è però la dimensione elefantica raggiunta dal personale della formazione professionale, tanto da indurre gran parte delle forze politiche presenti nell'attuale Parlamento siciliano a presentare alcuni disegni di legge per l'istituzione di un ruolo (o albo) unico ad esaurimento della formazione professionale (54).

(52) V. *infra* par. 4.

(53) Una approfondita disamina delle questioni riguardanti la formazione professionale ed il ruolo delle regioni è svolta da GHERGO, *Formazione professionale*, cit., 10 ss. e la già citata ricerca promossa dall'ISFOL con la collaborazione dell'Elea-Olivetti su «Le iniziative formative di secondo livello attuate dalle Regioni», i cui risultati sono stati presentati da R. AMMASSARI, M.T. PALLESCI, *Formazione di secondo livello*, cit., 40 ss. In particolare, sull'esperienza della Provincia di Bologna v. gli Atti del Seminario «Il Governo della formazione professionale» tenutosi a Bologna il 21 gennaio 1990 e pubblicati in *Reg. e gov. loc.*, 1990, n. 6, 1109 ss.

(54) Per una indicazione dei diversi dd.ll. vedi *infra* par. 4. Il problema dei c.d. *formatori* è uno dei più rilevanti ed è stato così descritto in una recente indagine gioralistica «Il problema è ormai scoppiato in tutta la sua virulenza. Gli oltre seimila formatori siciliani (8 mila se si considerano anche i contrattisti), disseminati nei 48 enti che gestiscono 236 scuole di formazione per un totale di 2400 corsi, hanno cominciato a fare la voce grossa da un po' di tempo. Stretti nella morsa di un lavoro stabile e precario nello stesso tempo gli operatori della formazione vogliono dalla Regione scelte chiare», che nella fattispecie coincidono con

(49) Occorre ricordare che con riferimento al Piano formativo speciale previsto dalla l.r. n. 16 del 1986 così come modificata dalla l.r. n. 33 del 1991 l'Assessorato del lavoro ha diramato la circolare 31 luglio 1991, n. 157. «Piano formativo speciale ex legge n. 16/86 per "operatori socio-assistenziali" e per portatori di handicap. Indirizzi per la programmazione e la gestione delle attività relative all'anno 1991/92».

(50) Sull'esperienza maturata in materia nel Regno Unito v. LONDON EMPLOYMENT DEPARTMENT, *Employment and training for people with disabilities: consultative documents*, London, 1990; STEVENS, *Disabilities issues: developing anti-discriminatory practice*, Central Council for Education and Training in Social work document, London, 1991.

(51) In merito si vedano, da ultimo, le critiche mosse al sistema regionale della formazione professionale da P. GELARDI, Relazione introduttiva al Convegno organizzato dallo IAL-CISL (Palermo), *La formazione professionale in Sicilia oggi-domani (per un governo degli interventi formativi ex l.r. 24/76, F.s.e. e l.r. 2/91)*, tenutosi a Palermo il 12-13 dicembre 1992 (datt.).

### 3.2. - Le attività formative avanzate finanziate dalla Comunità europea.

Profondamente differente dall'attività formativa fin qui esaminata appare quella cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo e (eventualmente) dal fondo di rotazione previsto dall'art. 25 della I.r. n. 845 del 1978, promossa da organismi pubblici e privati in relazione a quanto disposto dal Regolamento CEE n. 4255 del 19 dicembre 1988, adesso modificato dal Regolamento CEE n. 2084 del 1993 (55).

Il Fondo Sociale Europeo - strumento della politica sociale della Comunità Europea (56) - finanzia la formazione ed il perfezionamento professionale. Esso è amministrato dalla

---

la certezza del posto di lavoro nell'amministrazione regionale, così NASELLI, *Sicilia terra di formatori*, in *Orizzonte Sicilia*, n. 40, 1993, 32.

(55) Recante disposizioni di attuazione in applicazione della riforma (dei fondi strutturali per quanto riguarda il F.S.E. Sul fondo sociale europeo ed in generale sull'evoluzione della politica comunitaria in materia di formazione dalla decisione del Consiglio del 2 aprile 1963 all'istituzione della Fondazione, avvenuta nel 1990 cfr. T. AZZINARI PREZZO, *La politica comunitaria in materia di formazione professionale (1963-1990)*, Rimini, Maggioli, 1992; COMMISSIONE C.E., *Schede europee - Istruzione e formazione alle soglie del 1992*, 5/90. Nonché ISFOL, *Fondo sociale europeo*, in *Quaderni di formazione*, 1974, n. 6; Id., *Guida all'utilizzo del Fondo sociale europeo*, Roma, 1985; KOTTE, *Wirkungen zwischenstaatlicher Finanzstransfers in der EG auf Konjunktur und Zahlungsbilanz: dargestellt am Beispiel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Europäischen Sozialfonds*, Frankfurt am Main, 1980; COLLINS, *The operation of the European Social Fund*, London, 1983; NAPOLI, *Occupazione e politica del lavoro in Italia*, Milano, 1984.

(56) Sulla politica sociale europea v. TEAGUE, *The European Community: the social dimension - Labour Market policies for 1992*, London, 1989; VENTURINI, *The European social dimension*, Luxembourg, 1989; OFFE, *Europäischer und Dimensionen der Sozialpolitik*, Bremen, 1990; VOGELSKY-VOGEL, *L'Europe sociale 1993, illusioni alibi, ou réalité*, Bruxelles, 1991; TOWNSWIND, *Hard times: the prospect for European social policy*, Liverpool, 1992; NIELSEN, SRYSZCZAK, *The social dimension of the European Community*, Copenhagen, 1991; ATKINSON, *Toward a European social safety net?*, London, 1992; KLEINMAN, PIACHAUD, *European social policy: models and rationales*, London, 1992; WISE, *Single Market to social Europe: The European Community in the 1990s*, Harlow, 1993; MAJONE, *The European Community between Social Policy and Social regulation*, in *Journal of Common Market Studies*, 1993, 153 ss.; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Community social policy*, Luxembourg, 1993.

Commissione che, a tal uopo, è assistita da un apposito comitato intergovernativo (artt. 123-125 del Trattato di Roma) (57).

Tale Fondo ha iniziato ad operare sin dai primi anni '60 ed è stato sottoposto a molteplici interventi di riforma (1971, 1977, 1983), sino a quello del 1988 previsto ai sensi dell'art. 23 dell'Atto Unico Europeo del 1986. In attuazione di quanto sancito dalla riforma del Trattato di Roma (artt. 130 B ss.) la Comunità ha provveduto a ridisegnare la disciplina dei fondi strutturali (FEAOG-Or, FSE, FESR), congiuntamente agli altri interventi finanziari comunitari. Questa riforma è stata disposta dal Regolamento-quattro n. 2052 del 24 giugno 1988, cui è seguito il Regolamento di attuazione n. 4253 del 19 dicembre 1988, e, con riferimento al FSE, il già citato Regolamento n. 4255/88 (58).

È opportuno ricordare al riguardo - in ossequio al crescente rilievo assunto nella politica comunitaria dalla fattispecie in esame - che il Trattato di Maastricht, al Titolo VII (*Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù*), all'art. 127, fa esplicito riferimento alla formazione professionale, disponendo che l'Unione europea: «*attuava una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto delle responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e*

---

(57) Anche se l'intervento della Comunità in favore della formazione non si esaurisce attraverso i fondi strutturali, ma si esplica anche mediante diversi strumenti finanziari (Concett II, Euroform, Eurotecnet II, Force, Horizon, Lingua, Now).

(58) Sulla riforma dei fondi strutturali v. CAGLI, *La riforma dei fondi strutturali CEE: disciplina comunitaria e stato di attuazione in Italia*, in *Riv. giur. Mec.*, 1989, 911 ss.; GORDON, *Structural Funds and 1992 program in the European Community*, Washington D.C., International Monetary Fund Document, 1991, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Reform of the structural funds: a tool to promote economic and social cohesion*, Luxembourg, 1992; C.E. BALDI, *Verso un aggiustamento della riforma dei Fondi strutturali*, in *Dir. com. sc. int.*, 1992, 315 ss.

*l'organizzazione della formazione professionale»* (59). Tale norma provvede poi ad individuare anche la procedura per l'adozione degli atti di competenza dell'Unione.

Le decisioni applicative in materia sono di competenza del Consiglio, che (in conformità a quanto sancito dall'art. 189 C dello stesso Trattato) adotta le misure per la realizzazione degli obiettivi di rafforzamento ed integrazione dell'azione degli Stati, sentito il Comitato economico e sociale.

Si tratta di un riconoscimento formale della rilevanza assunta dalla formazione tra le diverse politiche comunitarie che trova, già nel contesto del Trattato, pieno contemporaneo con il principio di sussidiarietà dallo stesso sancito. Conclusione, questa, ulteriormente rafforzata dalla previsione del quarto comma dell'articolo in esame, a tenore del quale la politica comunitaria in materia di formazione si sviluppa «ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

Da ultimo la Comunità europea ha nuovamente riformato la disciplina dei fondi strutturali (60). In particolare, con il

---

(59) L'articolo prosegue stabilendo che l'azione della Comunità è intesa a facilitare l'adeguamento delle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la ricorrenza professionale;

- a migliorare la formazione professionale iniziale e la formazione permanente per agevolare l'inserimento ed il reinserimento professionale sul mercato del lavoro;

- a facilitare l'accesso alla formazione professionale ed a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani;

- a stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti di insegnamento o di formazione professionale ed imprese; a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri.

Sulle innovazioni apportate dal Trattato v. TENNEY, *The economic consequences of Maasricht: an evaluation of the economic consequences of European Union*, Dublin, 1992; LANE, *New Community competences under the Maasricht Treaty*, in *Common Market Law Rev.*, 1993, 947 ss.; R. DEHOUSSE, *La Comunità Européenne après Maasricht: vers un nouvel équilibre institutionnel?*, in *Riv. it. di dir. pub. com.*, 1993, 1 ss.; CHITTI, *Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, ivi, 343 ss.

(60) V. Regolamento n. 2081 del 1993 che modifica il Regolamento n. 2582 del 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia ed al coordinamento dei

Regolamento n. 2084 del 20 luglio 1993 è stata modificata la previgente normativa relativa al *Fondo sociale europeo*.

Tra le innovazioni vanno registrate: l'ampliamento degli obiettivi nn. 3 e 4, di cui si tratterà più avanti, e la formulazione di una precisa disciplina delle forme di assistenza per la presentazione dei progetti formativi, di monitoraggio e valutazione delle attività finanziate dal Fondo, nonché un incremento delle modalità di controllo sulle stesse.

Ritornando alla disamina della disciplina sui fondi strutturali occorre ricordare che, a seguito delle intervenute riforme, sono sostanzialmente mutati i metodi mediante i quali le attività formative possono essere cofinanziate dai singoli Stati e dalla stessa Comunità (61).

Uno dei principali aspetti della riforma del 1988 riguarda, infatti, la cooperazione regionale nella individuazione degli interventi strutturali (la c.d. *partnership trilaterale* CE-Stato-Regioni), mediante la previsione dello strumento della negoziazione con la Commissione (62).

---

loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti. Ad esso seguono poi i Regolamenti n. 2082 del 1993, relativo al coordinamento tra i vari fondi strutturali; n. 2083, relativo al Fondo di sviluppo regionale; n. 2084, relativo al Fondo sociale europeo; n. 2085 relativo al FEOG-orientamento e n. 2080, per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca. I Regolamenti in questione sono tutti pubblicati in *G.U.C.E.* n. L. 193 del 31 luglio 1993.

Sulla intervenuta nuova riforma dei fondi strutturali v. R. SAPPENZA, *Prime considerazioni sulla riforma dei fondi strutturali comunitari*, in *Riv. Giur. Mez.*, 1993, 657 ss.; M. MARINO, *Le regioni del Mezzogiorno d'Italia e l'integrazione europea nella prospettiva dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali*, ivi, 663 ss.

(61) Per un approfondito esame della materia con riferimento a profili di diritto comparato v. BAKER, *Training in the social economy: an evaluation of the European Social Fund training programme*, Leeds, 1993; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Reform of the structural funds*, cit., 37 ss.

(62) Sull'attuazione degli interventi dello strumento finanziario comunitario in esame nella Regione siciliana v. S. MILITO, *La politica sociale comunitaria: origini ed evoluzione. Il Fondo sociale europeo*, in AA.VV., *Aspetti dell'ordinamento comunitario di rilevanza regionale*, Quad. ARS, n. 22, Palermo, 1985, 213 ss.; SCAGLIONE, *La politica per la formazione professionale e il coordinamento degli interventi* (datt.), Relazione introduttiva tenuta al Seminario internazionale organizzato dalla Casa d'Europa di Palermo su

Elaborati i piani di sviluppo regionale, si apre appunto la fase di negoziazione con la presentazione degli stessi alla Commissione, che procede poi ad approvare il relativo Quadro comunitario di sostegno (QCS). Tale strumento definisce le priorità dell'azione congiunta Stato-Comunità e delinea il perimetro di riferimento entro il quale dovranno essere inserite le iniziative per le quali si richiede il finanziamento con l'indicazione dell'importo degli interventi e la loro durata.

Segue, infine, la fase dell'attuazione degli interventi: le singole domande di finanziamento vengono inoltrate dalle autorità competenti (Stato, regioni, etc.) alla Commissione che delibera sulla concessione del contributo finanziario.

La materia trova a livello nazionale la propria disciplina agli artt. 24 e 25 della l. 845 del 1978, che prevedono, come accennato, il cofinanziamento da parte della CE (mediante il F.S.E.) e del Ministero del lavoro <sup>(63)</sup>.

---

*«Formazione professionale e finanziamenti Cee» e tenutosi a Palermo il 15-17 ottobre 1990, i cui Atti sono ancora inediti. S. MILITTO, *Il Fondo sociale europeo e la Regione siciliana*, ivi; GIAMBALVO, *La formazione nella Regione siciliana e il Fondo sociale europeo*, Relazione tenuta alla Conferenza organizzata dall'A.R.C.E.S. e tenutasi a Palermo nel maggio del 1991.*

Sul rapporto tra l'amministrazione italiana e quella comunitaria, con particolare riferimento alla fattispecie in esame v. C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, 1992, 155 ss.

(63) L'intervento è effettuato mediante un fondo di rotazione, istituito presso lo stesso Ministero, ai sensi dell'art. 9 della l. 25 novembre 1991, n. 1041. Per ulteriori approfondimenti in materia v. SCAGLIONE, *op. cit.*, 10, che al riguardo sottolinea come l'azione formativa comunitaria sia pretesa a realizzare «la programmazione ed il pieno coordinamento degli interventi».

Il Fondo di rotazione del Ministero del lavoro, oltre alla dotazione iniziale di 100 miliardi è finanziato dall'INPS attraverso un flusso trimestrale pari allo 0,20 del volume di retribuzioni soggette all'obbligo contributivo. Con la l. n. 183 del 1987 (c.d. legge Fabbrì) si è istituito un ulteriore Fondo di rotazione presso il Ministero del tesoro - che in base alla legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria per il 1991) ha assunto la denominazione di «Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali» - presso il quale affluiscono le somme annualmente stanziata dallo Stato in materie oggetto di interventi

I fondi strutturali, sia congiuntamente che singolarmente, perseguono gli obiettivi (individuati nel numero di cinque) previsti dall'art. 1 del richiamato Regolamento CEE n. 2052/88, così come modificato dal Regolamento n. 2081/93. In particolare, risultano pertinenti alla ricerca condotta gli obiettivi n. 3 («lottare contro la disoccupazione di lunga durata ed agevolare l'inserimento professionale dei giovani e delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro») e n. 4 («agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione»). Tali obiettivi sono perseguiti esclusivamente dal Fondo sociale e trovano una precisa individuazione nell'art. 3, par. 2, del Regolamento CEE n. 2052/88, così come modificato dal già citato Regolamento n. 2081/93 <sup>(64)</sup>.

Per analizzare gli interventi realizzati attraverso lo strumento finanziario in esame occorre però riferirsi alle attività svolte prima dell'intervenuta riforma del 1993.

In particolare, è nel Quadro comunitario di sostegno per l'anno 1994/1999 relativo all'Italia (che si articola a sua volta in sotto-quadri per le diverse regioni e per gli interventi pluriregionali) che sono stati individuati gli interventi del Fondo sociale. In base a tale configurazione l'obiettivo dell'inserimento professionale dei giovani è suddiviso in tre assi: 1) formazione di base; 2) formazione di livello secondario e nelle tecnologie di punta; 3) contratti di formazione e lavoro. Con riguardo all'obiettivo n. 3 («lotta alla disoccupazione di lunga durata»), si individua un solo asse (il n. 4:

---

comunitari, e che funge da «polmone finanziario» nel caso in cui risultino insufficienti le somme del Fondo di rotazione del Ministero del lavoro.

(64) Per alcuni interessanti dati in merito cfr. DI RIENZO, *Dopo i sussidi a pioggia gli interventi finalizzati*, in Il Sole-24 Ore, 24 febbraio 1992.

«reinsediamento dei disoccupati di lunga durata», ed infine vengono previste le azioni comuni agli obiettivi nn. 3 e 4 (asse n. 5: «*misure per gruppi svantaggiati*»). È quindi ai predetti assi 2, 3 4 e 5 che dovrà farsi riferimento nello svolgimento della presente ricerca; analizzando: da un lato, le risorse approntate, dall'altro, le iniziative svolte o in corso di svolgimento <sup>(65)</sup>.

Tra il 1990 ed il 1993, dei diversi corsi finanziati in Sicilia, solo una parte riguarda la formazione professionale avanzata, per l'ammissione ai quali è necessario il diploma di scuola superiore o la laurea <sup>(66)</sup>.

Tra le iniziative formative svolte con risorse del Fondo vi sono, inoltre, quelle gestite da istituzioni scolastiche pubbliche professionali. In questo caso il 65% del finanziamento è sempre a carico del Fondo sociale, mentre il restante 35% viene coperto con fondi dell'Assessorato regionale alla pubblica istruzione. Come pure vanno ricordate quelle svolte dalle imprese in favore dei dipendenti assunti con contratti di formazione e lavoro, e dei dipendenti a tempo indeterminato per la riqualificazione professionale, nonché per soggetti da sottoporre ad interventi formativi *ex art. 11 della l.r. n. 27 del 1991*.

In materia l'Assessorato del lavoro dirama annualmente una circolare applicativa <sup>(67)</sup>. Nelle circolari vengono

(65) In materia si veda, da ultimo, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *European Social Fund Community support framework, 1990-1992. Objectives 3 and 4 - Italy*, Luxembourg, 1992.

(66) A titolo esemplificativo possono menzionarsi i corsi per pilota civile, bancari-capi ufficio, agenti di sviluppo, *manager* per piccola e media impresa, tecnici esperti ingegneria del software per la produzione, esperti in brokeraggio finanziario, analista economico-finanziario, specialisti in *management education*.

(67) Per il triennio 1990-1992 si vedano le circolari: del 17 marzo 1990, n. 128 (in *G.U.R.S.* del 22.3.1990, n. 13), del 12 luglio 1991, n. 156 (in *G.U.R.S.* del 20.7.1991, n. 36) e del 7 agosto 1992, n. 176 (in *G.U.R.S.* del 22.8.1992, n. 39), tutte aventi ad oggetto:

individuare le diverse entità del contributo (che copre tra il

100% ed il 65% delle spese ammesse) e le fonti di erogazione a carico delle quali esso va imputato (F.S.E., fondo di rotazione del Ministero del lavoro, o lo stesso organismo gestore dell'iniziativa formativa), nonché la durata dei corsi, le modalità di presentazione dei progetti, la disciplina della gestione, la vigilanza ed il contenzioso, gli esami finali <sup>(68)</sup>.

Da una valutazione comparativa di tali circolari emerge un progressivo, anche se insufficiente, affinamento della disciplina.

In particolare, soprattutto nella circolare del 1992, tali miglioramenti riguardano il profilo della verifica della qualità della docenza, la restrizione delle spese ammesse a finanziamento ed il controllo sulla gestione finanziaria del corso in sede di rendicontazione.

Quest'ultima circolare, prevede, con riguardo alla docenza (proprio per scongiurare il verificarsi di ipotesi, invero assai diffuse, in cui il docente ha un titolo di studio addirittura equipollente, se non inferiore, a quello dei discenti), l'obbligatorietà del possesso del diploma di laurea; disponendo, tra l'altro, che il compenso per ora di insegnamento venga differenziato in relazione alla complessità della materia, alla difficoltà di reperimento del docente ed al suo *curriculum*.

Sotto il profilo del contenimento della spesa alcune voci vengono specificamente escluse dal finanziamento,

*«Disciplina delle attività formative cofinanziate dal F.s.e. e eventualmente dal Fondo di rotazione promosse da organismi pubblici e privati ai sensi del Regolamento Cee n. 4255/88 del 19 dicembre 1988».*

Per il 1994 si veda, da ultimo, il già citato decreto del 13 luglio 1994 (in *G.U.R.S.* 27 agosto 1994, n. 41).

(68) La vigilanza è svolta dalla stessa amministrazione regionale. Si tratta di una peculiare competenza attribuita alla Regione siciliana. A diverse conclusioni giunge la Corte costituzionale con riferimento alle Regioni a statuto ordinario cfr. Corte cost., sent. 31 gennaio 1991, n. 38, in *Giur. cost.*, 1991, 200 ss.

prevedendosi, nel contempo, a richiedere maggiori dettagli nella documentazione da produrre nell'istanza di ammissione del progetto formativo al finanziamento <sup>(69)</sup>, come pure in sede di giustificazione delle spese effettuate.

Infine, relativamente all'attività di vigilanza ed al controllo «della corretta gestione delle attività programmate dagli organismi proponenti» - che riguarda solo profili di tipo formale: come la presenza degli allievi e del docente o la regolare tenuta dei registri -, la circolare del 1992 provvede a fugare l'ambiguità contenuta nei precedenti provvedimenti, distinguendo tra *ispezioni ordinarie*, di competenza dell'U.P.L.M.O. nel cui ambito territoriale si svolge l'attività corsuale, ed *ispezioni straordinarie* da effettuarsi a mezzo «di funzionari appartenenti agli uffici dell'Amministrazione centrale e periferica dell'Assessorato del lavoro».

Si tratta di innovazioni che hanno trovato conferma nei provvedimenti amministrativi generali riguardanti le attività formative relative agli anni 1993 e 1994.

In particolare, con il decreto assessoriale del 13 luglio 1994 si è introdotta una più precisa valutazione degli allievi dei corsi di formazione da parte della Commissione esaminatrice al termine dall'attività corsuale. Tale valutazione, infatti, non è più limitata alla mera verifica della idoneità dei candidati, ma deve essere tradotta in una votazione espressa in sessantesimi.

Quest'ultima innovazione dovrebbe consentire di inserire anche in questo segmento della formazione avanzata un

---

(69) A proposito della documentazione da allegare alla domanda di ammissione del progetto di finanziamento, occorre rilevare che, in via del tutto originale, oltre che di dubbia compatibilità con la normativa regionale sul procedimento amministrativo, si prevede che «le istanze non corredate della documentazione sopra elencata non saranno accolte». Viene in tal modo esclusa qualsiasi ipotesi di integrazione dell'istanza di partecipazione.

significativo grado di selettività che non poteva essere assicurata dal prevalente metodo di valutazione.

Resta tuttavia inalterato il limite già evidenziato della carenza del riscontro di efficienza e di efficacia dell'intervento formativo. E ciò sia durante lo svolgimento del corso che alla sua conclusione. Può infatti sollevarsi qualche dubbio sulla circostanza che una commissione esaminatrice, composta prevalentemente da docenti del corso stesso (due) ed integrata da un funzionario dell'Amministrazione regionale del lavoro (spesso, proprio per la particolare specializzazione che caratterizza i corsi, soprattutto se di livello superiore, non fornito di adeguate conoscenze in materia), riesca ad effettuare una congrua valutazione del risultato formativo raggiunto. A riprova di ciò basta verificare il numero indiscriminato di attestati annualmente conferiti.

Dalla breve disamina effettuata emerge un sistema basato esclusivamente su controlli di regolarità formale (registri di presenza di allievi e docenti), prevalentemente assunti su base documentale, proteso più ad evitare frodi e raggiiri (con risultati peraltro di modesto rilievo), che a garantire la qualità dell'azione formativa <sup>(70)</sup>.

Appare così favorita quella grave (e per alcuni versi difficilmente evitabile) distorsione cui sono sottoposti gli interventi formativi in zone economicamente depresse ad elevata disoccupazione giovanile: la degenerazione in occasione di

---

(70) Al riguardo meritano di essere richiamate le considerazioni di F. GHERGO, ricercatore dell'Isfol e tra i principali redattori dell'annuale rapporto dell'Istituto: «fino ad oggi si è fatto tanto rumore sugli avvenimenti di cronaca, sui casi più clamorosi di truffa, ignorando che il vero problema è un altro [...] in Italia, ma soprattutto al Sud, il problema della formazione non sono le frodi ma la qualità. Questo perché sono sempre più i soggetti che ricorrono a fondi pubblici per fare formazione senza averne le capacità», riportate da Mazza, *Serie arte, né parte*, in *Capitale Stud*, 22 gennaio 1990.

«*parcheggio-retribuito*» in attesa (troppo spesso tutt'altro che fattiva) del «posto di lavoro».

Vero è che l'intervento formativo si svolge nell'ambito di un'azione comunitaria di tipo *sociale*. E' però altrettanto incontestabile che la creazione di un sistema formativo in gran parte incontrollato sotto il profilo della qualità del risultato raggiunto - in altre parole: non competitivo - rischia di fungere da mero «sedativo» di una situazione di disagio occupazionale. Mentre, al contrario, quest'ultima per essere avviata a soluzione ha bisogno di un recupero dei gravi (ed in progressiva crescita) *gaps* che in termini di cultura economica e d'impresa scontano oggi (alcune del)le regioni meridionali d'Europa, altrimenti inesorabilmente condannate non solo a precludersi qualsiasi ipotesi di sviluppo economico, ma ad avviarsi verso un lungo declino.

In tale contesto, pur se riferito ad altra normativa, vanno pure ricomprese le *attività formative* svolte nell'ambito del *Programma Integrato Mediterraneo* (P.I.M.) per la Regione siciliana relativo al periodo 1988-1992 <sup>(71)</sup>, che è stato approvato con decisione della Commissione CEE del 12 ottobre 1988, n. 1848. Con riferimento all'esecuzione dei diversi Programmi il CIPE ha deliberato in materia le direttive di massima <sup>(72)</sup>.

I Programmi Integrati Mediterranei, la cui disciplina scaturisce dal Regolamento CEE del 23 luglio 1985, n. 2088, una volta approvati dalla Commissione, sono attuati mediante contratti in programma tra la Comunità, lo Stato e le regioni. In Sicilia l'attuazione del Programma è coordinata da un

(71) Il Programma è stato comunicato alla presidenza della Regione siciliana con atto del 12 novembre 1988.

(72) La delibera del Comitato interministeriale è del 13 dicembre 1986.

Comitato <sup>(73)</sup>, presieduto dal Presidente della Regione e composto da dirigenti regionali e da rappresentanti della Commissione, del Governo nazionale e della BEI <sup>(74)</sup>.

Con riguardo all'argomento di questo studio va sottolineato che tra gli assi di sviluppo del P.I.M.-Sicilia si prevede espressamente un «*sostegno considerabile alla formazione professionale ed alla promozione dei servizi*», per la cui realizzazione sono stati impegnati circa 5 milioni di Ecu.

Il P.I.M.-Sicilia è stato articolato a sua volta in sei sottoprogrammi <sup>(75)</sup>. In particolare, ogni sottoprogramma è poi articolato in misure. Tra queste una è stata sempre riferita alla formazione e si suddivide in azioni specificatamente individuate nello stesso programma. Le iniziative formative previste dal P.I.M. possono essere inquadrare prevalentemente nel contesto della formazione di secondo livello <sup>(76)</sup>.

Il settore della formazione contemplato nel P.I.M.-Sicilia, pur se quest'ultimo è coordinato dalla Presidenza della Regione, è stato curato dall'Assessorato del lavoro, cui sono stati attribuiti i relativi fondi e che ha affidato ad enti gestori la realizzazione dei diversi corsi di formazione.

(73) L'organismo è stato istituito con decreto del Presidente della Regione siciliana 14 febbraio 1989.

(74) Sui Programmi Integrati Mediterranei v. SICO, *I Programmi Integrati Mediterranei*, in Il Foro It., 1987, IV, 421 ss.; D'ORTA, *I «Programmi Integrati Mediterranei»*, in Riv. Giur. Mez., 1988, 101 ss. Per una valutazione critica sull'attuazione di detti Programmi da parte dell'Italia v. SAPIENZA, *Considerazioni sull'attuazione del P.I.M.: considerazioni sul caso italiano*, in Riv. Giur. Mez., 1993, 315 ss.

(75) Si tratta dei sottoprogrammi: 1. Agricoltura/silvicoltura; 2. Industria-artigianato-servizi; 3. Turismo; 4. Pesca ed acquacoltura; 5. Isole Eolie; 6. Attuazione.

(76) A titolo esemplificativo possono menzionarsi le seguenti figure professionali: assistenti tecnici e quadri per centri servizio alle aree attrezzate industriali ed artigiane, tecnici per la gestione dei centri di trasformazione e commercializzazione del pescato, *managers* per impianti turistici, esperti in gestione e *management*, tecnici per le imprese artigiane delle Eolie formazione di dipendenti pubblici per la realizzazione del P.I.M.

Le iniziative formative finanziate con riferimento agli obiettivi nn. 3 e 4 del F.S.E. e quelle svolte nel contesto del P.I.M.-Sicilia trovano poi un coordinamento nel contesto del *Programma operativo plurifondo* (P.O.P.) varato dalla Regione <sup>(77)</sup>.

3.3. - *Gli interventi disciplinati dalla l.r. n. 27 del 1991 e dall'art. 2 della l.r. n. 865 del 1978.*

La legge regionale n. 27 del 1991, tra i molteplici interventi, ha ulteriormente allargato la gamma delle azioni formative finanziate dalla Regione, prevedendo: *interventi formativi a favore di laureati diplomati delle scuole secondarie* (artt. 1-4) e *corsi di formazione per la gestione di impianti pubblici* (art. 5). La normativa in questione è stata modificata con la l.r. n. 25 del 1993 (art. 1).

Ad entrambe le fattispecie indicate, e ciò per effetto del rinvio effettuato dall'art. 5, primo comma, agli artt. 2, 3 e 4, si applica la medesima disciplina. Ne consegue, che gli interventi si differenziano, prevalentemente, per la tipologia dell'azione formativa prevista dalla legge. Si tratta, comunque, di attività formative a termine, che avrebbero dovuto esaurirsi entro il triennio 1991-1993.

La prima delle fattispecie richiamate riguarda gli interventi formativi riservati a soggetti in possesso del diploma di laurea o di diploma di scuola media superiore - si tratta quindi di ipotesi che possono pacificamente rientrare nell'oggetto della presente ricerca - privi di occupazione e di età compresa tra i diciotto ed i quaranta anni, i quali, purché

<sup>(77)</sup> Il Programma operativo plurifondo 1990-1993 è pubblicato in REGIONE SICILIANA, *Atti e documenti della Programmazione*, n. 22, Palermo, 1991.

residenti in Sicilia, siano iscritti nelle liste di collocamento di un comune dell'Isola.

Per tali categorie di soggetti l'Assessore competente finanzia corsi di durata non inferiore a sei mesi e rivolti al conseguimento di qualificazione e specializzazione professionale in alcuni settori individuati come «strategici» <sup>(78)</sup>.

I corsi di formazione professionale per la gestione di impianti pubblici, il secondo degli interventi formativi in argomento, mirano a far acquisire agli allievi le necessarie professionalità per la gestione e la manutenzione di impianti di rilevante utilità sociale <sup>(79)</sup>. Altro elemento di differenziazione rispetto alla tipologia precedentemente illustrata è la durata che, in questo caso, è annuale anziché semestrale.

In ossequio alle procedure previste dalla legge in esame l'Assessore del lavoro, a seguito di un'indagine dell'Azienda per l'impiego e la formazione professionale che ha individuato profili professionali per i quali sussiste una domanda da parte del settore pubblico e di quello privato, e con i pareri della competente Commissione legislativa dell'A.R.S. e della Commissione regionale per l'impiego, ha provveduto ad approvare con decreto il piano per il 1992 <sup>(80)</sup>.

Mentre, relativamente alla fattispecie formativa disciplinata dal successivo art. 5, si prevede la celebrazione di ben

<sup>(78)</sup> Si tratta dei settori riguardanti l'informatica e la telematica, l'agricoltura specializzata, i servizi sociali, l'animazione socio-culturale, la tutela ambientale, il turismo dei beni culturali, l'innovazione tecnologica.

<sup>(79)</sup> Anche in questo caso il legislatore provvede ad individuare alcuni settori strategici, e segnatamente i sistemi idrici ed acquedottici, i dissalatori, i depuratori, le discariche controllate e l'impiantistica sportiva.

<sup>(80)</sup> Il piano è stato approvato con decreto 4 dicembre 1992, «*Piani di formazione professionale ai sensi degli artt. 1 e 5 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27 - Anno 1992*». Tale piano prevede, con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 1 della legge in questione (ossia per diplomati e laureati), lo svolgimento di ben 92 corsi distribuiti tra le nove Province regionali e relativi ai settori del turismo, dell'informatica, dell'ambiente, dell'industria (anche agroalimentare), commerciale e della contabilità del lavoro e dell'agricoltura.

15 corsi per operai specializzati; in quest'ultimo caso, si tratta tuttavia di ipotesi non pertinente all'oggetto della ricerca in quanto tali iniziative formative sono tutte dirette ad allievi in possesso del diploma di scuola media inferiore (81).

A seguito del notevole numero di domande di partecipazione ai corsi (82) - come anticipato - il legislatore è intervenuto a modificare la previgente disciplina con la l.r. n. 25 del 1993, prevedendo che per l'esame, la valutazione di dette domande e per la redazione delle graduatorie di merito possa procedersi con il ricorso ai sistemi informatici, disponendo che a tal uopo l'Assessore del lavoro è autorizzato a stipulare apposite convenzioni con imprese e loro consorzi, con enti ed istituti specializzati (83).

Per la realizzazione degli interventi formativi in argomento si fa ricorso ad una convenzione tra l'amministrazione regionale e l'ente gestore (questa volta definito «attuatore»). V'è da segnalare che, in ossequio al tentativo di incrementare il controllo sulla qualità dell'azione formativa, già evidenziato con riguardo agli interventi a finanziamento F.S.E., nel contesto dalla circolare n. 7 del 1993 si richiede che gli enti di formazione abbiano una comprovata esperienza e che si avvalgano di docenti di elevata professionalità e per i quali

(81) I bandi di concorso relativi ai corsi in questione sono stati contestualmente pubblicati nella *G.U.R.S. - Serie concorsi* del 20 febbraio 1993. Con successivo decreto 23 gennaio 1993 il medesimo Assessore ha poi provveduto a precisare i criteri per la selezione delle proposte presentate dagli enti e dalle società di formazione e relative ad attività di formazione in questione.

A compendio dei predetti provvedimenti è infine stata diramata la circolare 27 gennaio 1993, n. 3, «Attività formative promosse ai sensi degli artt. 1 e 5 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27». I provvedimenti in questione si trovano tutti pubblicati nella *G.U.R.S.* del 13 febbraio 1993, n. 7.

(82) A fronte dei 1840 posti messi a concorso deve infatti registrarsi la presentazione di oltre centodieci mila domande. Mentre più di settecento risultano i progetti presentati dagli enti di formazione. Cfr. NASELLI, *op. cit.*, 29 ss.

(83) Cfr. art. 1.

non ci si limita a richiedere genericamente il requisito della laurea, ma si individuano con precisione le categorie da cui essi devono provenire (84).

In questo senso si muove anche il successivo decreto assessoriale del 23 gennaio 1993. Esso infatti, nel prefissare i parametri di riferimento che saranno utilizzati dall'amministrazione per la selezione delle proposte concernenti le attività di formazione in questione, individua come discriminanti i profili afferenti la qualità e l'efficacia dell'intervento formativo (art. 1) (85). Si tratta, pertanto, di un primo, timido tentativo di oggettivare l'azione amministrativa regionale conferendo attuazione a quanto disposto in materia dalla l.r. n. 10 del 1991; anche se sul piano formale devono sollevarsi alcune perplessità sulla legittimità di tale provvedimento (86).

(84) V. nota n. 81. Si tratta di docenti universitari, liberi professionisti, quadri e funzionari di imprese nonché esperti nelle materie di insegnamento per i quali sia presentata un'analitica illustrazione della professionalità posseduta.

(85) Tra questi sono infatti contemplati: le consistenti prospettive occupazionali previste in conseguenza dell'azione formativa, l'indicazione delle collaborazioni con enti istituzionali competenti nella materia oggetto dell'attività corsuale, nonché le collaborazioni professionali concernenti la docenza con riguardo a quella proveniente dal mondo dell'imprenditoria, universitaria e libero professionale; l'economicità dell'azione a parità di qualità dell'intervento formativo.

(86) In ossequio a quanto sanzionato dalla giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato, infatti (cfr. Ad. gen., par. 11 maggio 1992, n. 97) la predeterminazione dei parametri di riferimento che devono presiedere all'erogazione di provvidenze e benefici economici da parte delle amministrazioni pubbliche deve essere effettuata con regolamento. L'emanazione di tale provvedimento normativo è sottoposta, nella Regione siciliana, ad un preciso iter, mentre la competenza in merito è dallo stesso Stato esclusivamente attribuita al Governo regionale (artt. 12, primo comma, 13, terzo comma e 20). Come affermato recentemente dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, peraltro in coerenza alle indicazioni in tal senso da tempo formulate dalla dottrina, «nel sistema delle fonti dell'ordinamento regionale non è ammesso un regolamento assessoriale» (così parere n. 298 del 18 maggio 1993, in *Giur. amm. sic.*, 1993; 547 ss). Dalle richiamate pronunce discende che il provvedimento amministrativo generale a contenuto non normativo (in tale categoria va infatti inquadrato il decreto assessoriale) risulta formalmente inadeguato a contenere le discipline in questione e, pertanto, illegittimo. Per ulteriori approfondimenti mi permetto di rinviare al mio già citato lavoro *Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul*

Ma l'innovazione si ferma, purtroppo, soltanto al profilo evidenziato. In virtù di una formulazione della disciplina sostanzialmente analoga a quella riguardante l'attività formativa svolta con finanziamento F.S.E. non possono che essere ribadite le critiche mosse in precedenza a quest'ultima <sup>(87)</sup>.

Una differente tipologia di formazione professionale avanzata viene svolta a norma dell'art. 26 della l. n. 845 del 1978 (fattispecie invero già disciplinata dall'art. 36, ult. comma, del d.P.R. n. 616 del 1977): la più volte citata legge-quadro sulla formazione professionale.

In Sicilia trovano in merito applicazione le norme contemplate nelle già menzionate norme di attuazione del 1979 (d.P.R. n. 143 del 1979). A tenore dell'art. 4 di queste ultime, infatti, restano di competenza dello Stato: «*le attribuzioni dell'amministrazione centrale relative all'assistenza tecnica ed al finanziamento dei progetti speciali da eseguirsi da parte della Regione nell'ipotesi di grave squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro*»; salva comunque la preventiva intesa della Regione.

La richiamata disposizione della l. n. 845 del 1978 prevede l'integrazione del finanziamento da parte dello Stato di progetti speciali eseguiti dalle regioni. A tal uopo, presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è istituita una dotazione gestita con amministrazione autonoma fuori

---

*procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella Regione siciliana*, cit., 1611 ss.

(87) Occorre infine segnalare, per sottolineare quanto «organica» possa considerarsi la «politica della formazione» in Sicilia, le disposizioni di cui all'art. 6 della medesima legge. A norma di quest'ultimo, infatti, ai precari dei «progetti di utilità collettiva» ex art. 23 l. n. 67 del 1988 - progetti come precisato più volte prorogati - è riservata una quota del 25% dei posti previsti nell'ambito dei corsi di cui agli artt. 1 e 5.

bilancio («*Gestione per le integrazioni del finanziamento dei progetti speciali*») <sup>(88)</sup>.

Siffatte iniziative formative sono annualmente cofinanziate dal Ministero del lavoro e previdenza sociale ed dall'Assessorato regionale del lavoro in base allo specifico piano triennale da quest'ultimo predisposto («*Piano triennale di intervento straordinario sul sistema formativo della Regione siciliana*») <sup>(89)</sup>.

Appare peculiare, a proposito della fattispecie formativa in esame, il ruolo svolto dall'I.F.A.P.-IRI s.p.a. consortile controllata dall'I.R.I. <sup>(90)</sup>. Tale società ha infatti elaborato, d'intesa con l'Amministrazione regionale, il menzionato piano triennale, ed in base a una convenzione stipulata con la stessa Regione è l'unico interlocutore per la gestione e la realizzazione delle iniziative in oggetto. Circo stanza, quest'ultima, che ha determinato l'insorgere di aperte polemiche <sup>(91)</sup>.

---

(88) L'amministrazione della dotazione finanziaria è regolata dal d.m. 19 aprile 1979.

(89) Per l'anno 1988 con decreto interministeriale (Ministro del lavoro di concerto con il Ministro del Tesoro) n. 2/SI/26/84/5/88, dell'11 giugno 1988, è stata autorizzata la concessione di un contributo di L. 44.223.200.000 per la realizzazione della prima annualità del piano comprendente 14 progetti sociali per un totale di 103 corsi. Per l'anno 1990 (ma relativo alla seconda annualità del piano), con decreto interministeriale n. 1/SI/26/84/90 del 4 agosto 1990 sono stati finanziati 11 progetti speciali, relativi a 74 corsi, per un importo di 32.202.100.000. A tale somma vanno aggiunti: L. 1.760.100.000 a titolo di concorso regionale, e L. 876.900.000 a carico di operatori privati. Lo svolgimento dei corsi è disciplinato nel dettaglio con circolare dell'Assessorato del lavoro del 3 ottobre 1990 (prot. 173/P.s.).

(90) Tale organismo è subentrato all'ANCIFAP (Associazione nazionale investimenti ed iniziative per la formazione professionale), anch'essa società consortile controllata dall'IRI a seguito del processo di concentrazione di quest'ultima con l'IFAP.

(91) In merito si veda A. NASELLI, *Ancifap piglia tiro?*, in *Capitale Sud*, 1-7 maggio 1990, che riporta la posizione dell'allora Assessore alla Presidenza A. Capiummino, secondo il quale la scelta dell'ente di proprietà IRI «*sarebbe stata subita dalla Presidenza della Regione*», concludendo che «*la presenza dell'Ancifap in Sicilia è una grande vergogna in quanto l'ente non ha nell'isola alcuna struttura e quindi procede con l'assegnazione in subappalto dei corsi di formazione*».

Le critiche alla formula prescelta riposano, peraltro, sulla particolare situazione in cui versa questo segmento della formazione ed in base alla quale, giusta una clausola (punto 3) della convenzione, l'I.F.A.P.-IRI può avvalersi, previa intesa con l'Assessorato del lavoro, di enti, organismi ed istituti qualificati, per lo svolgimento dei corsi.

Dei corsi finanziati con la seconda annualità del piano in esame, va infine precisato, che, in considerazione del titolo di studio richiesto e dell'attività di formazione svolta, soltanto alcuni hanno riguardato l'oggetto del presente studio <sup>(92)</sup>.

### 3.4. - I progetti di utilità collettiva.

Per molti aspetti controverso è l'inquadramento, nell'ambito della formazione professionale avanzata, dei *progetti di utilità collettiva*, realizzati nei territori del Mezzogiorno ex art. 23 della l. 11 marzo 1988, n. 67.

Tale articolo prevede che le iniziative in questione possono essere promosse da enti pubblici territoriali ed istituzionali, associazioni, fondazioni, ordini e colleghi professionali, nonché da imprese, e sono attuate da imprese, anche cooperative, purché esistenti antecedentemente al 31 dicembre 1987, per gli anni 1988, 1989, 1990. La disciplina delle modalità di erogazione delle risorse è contenuta nel d.m. del 27 giugno 1988.

(92) Il diploma di scuola secondaria superiore (ma in alcuni casi il diploma di laurea) è stato richiesto esclusivamente per la partecipazione ai corsi per tecnici per il restauro e la manutenzione dei centri storici, tecnici del patrimonio culturale (Isole Eolie), tecnici di conduzione agricola, tecnici del settore del turismo. Mentre, per tecnici del restauro del barocco siciliano, tecnici informatici, si è richiesto il diploma di scuola secondaria superiore (ed in alcuni casi il diploma di laurea).

A disciplinare la materia è pure intervenuta la Regione siciliana con proprie circolari <sup>(93)</sup>. La Regione è competente, infatti, all'approvazione delle iniziative (attraverso la Commissione regionale per l'impiego), che vanno presentate per il tramite dell'Assessorato del lavoro.

Le «iniziative di utilità collettiva» mirano a realizzare: da un lato, la temporanea occupazione di giovani in attesa di occupazione, di età ricompresa tra i 18 e i 29 anni, iscritti nella prima classe delle liste di collocamento, mediante l'impiego in attività per complessive ottanta ore mensili e per la durata di un anno.

Per altro verso le stesse iniziative tendono a realizzare anche un addestramento, e in alcuni casi una vera e propria formazione professionale, dei giovani in esse impegnati. L'attribuzione di un salario garantito e la contemporanea possibilità di essere impegnati in una precisa attività lavorativa prolungata per un anno, infatti, contribuiscono ad accrescere il livello formativo dei giovani coinvolti nell'iniziativa e la loro esperienza lavorativa.

Attesa la particolare struttura della fattispecie in esame, è estremamente difficile stabilire una demarcazione precisa tra «addestramento» e «formazione» vera e propria, ed all'interno di questa tra formazione di base e formazione avanzata, oltreché la percentuale di ore destinate a questa attività piuttosto che quella direttamente orientata all'attuazione del progetto. Attività «formativa» e lavorativa sono in questo caso intimamente collegate, ciò può evincersi proprio dalla

(93) Cfr. la circolare Assessorato per il lavoro del 10 agosto 1988, n. 96, relativa alle modalità di presentazione, all'approvazione ed ammissione dei progetti di utilità collettiva per il 1988, a sua volta integrata dalle circolari ass. 23 febbraio 1989, n. 104, 20 aprile 1989, n. 112, nonché le circolari 28 aprile 1989, n. 113 e 24 aprile 1990, n. 131, la prima relativa ai progetti per l'anno 1989 e la seconda relativa a quelli per il 1990.

particolare struttura dei progetti presentati dagli enti gestori delle iniziative.

In materia va poi registrato l'intervento operato dall'art. 22 della già citata legge regionale n. 36 del 1990. L'articolo in questione prevede che la Regione possa finanziare per il 1990 ed il 1991 progetti di utilità collettiva che abbiano ad oggetto lo svolgimento di attività integrative o di completamento di quelle realizzate in attuazione dei progetti approvati nell'anno 1988 ex art. 23 l. n. 67 del 1988.

Ad ulteriore conforto delle considerazioni svolte in ordine alla consistenza dell'attività formativa, invero, l'articolo in esame prevede, per la prima volta in via esplicita, l'integrazione della parte attuativa dei progetti con l'esplicitamento di attività formative aventi attinenza con i contenuti di questi ultimi «*al fine di favorire il mantenimento e l'elevazione dei livelli di professionalità raggiunti*» (terzo, sesto e settimo comma).

Tale integrazione rende di conseguenza meno controversa l'assimilazione delle iniziative fin qui esaminate alla formazione professionale, anche se solo a seguito di un'accurata (e specifica) indagine sui singoli progetti ad oggi attuati potrà valutarsi quanto e che tipo di formazione si è effettivamente svolta.

La l.r. n. 27 del 1991 ha provveduto a conferire alla Commissione regionale per l'impiego la facoltà di estendere fino al 30 giugno 1992 la durata massima dei progetti di utilità collettiva in esame (art. 19), stabilendo altresì una riserva per le assunzioni effettuate dalle amministrazioni, enti ed aziende di cui alla l. n. 2 del 1988, in favore dei partecipanti ai predetti progetti (art. 20) <sup>(94)</sup>.

<sup>(94)</sup> Si tratta di modalità attraverso cui è consentito l'accesso di ex-precari nell'amministrazione regionale. La norma in esame stranisce infatti che possono godere di tale beneficio i

Lungi dall'affrontare definitivamente il problema il legislatore siciliano ha infine previsto una ulteriore proroga dei progetti fino al 31 dicembre 1993 con la l.r. 20 marzo 1992, n. 5 <sup>(95)</sup>.

Ciò che è certo è che la rilevanza «formativa» di questo tipo di strumenti, nei ristretti margini entro cui essa è stata svolta, è ormai assolutamente offuscata da quella «occupazionale». Si tratta di un esempio emblematico (quanto drammatico, in considerazione delle risorse umane che ha coinvolto e spesso depauperato) di come la formazione mal gestita può facilmente trasformarsi in precariato e, quindi, in disfunzione.

### 3.5. - La formazione professionale del personale sanitario paramedico.

Una fattispecie formativa a sé è rappresentata dalla *formazione professionale del personale sanitario paramedico (o non medico)*, svolta ai sensi della l.r. 24 luglio 1978, n. 22 <sup>(96)</sup>.

soggetti in questione che abbiano partecipato ai progetti per periodi complessivamente non inferiori a centottanta giorni (sic!).

<sup>(95)</sup> In merito l'Assessorato del lavoro ha diramato la circolare 1 aprile 1992, n. 172 «*Progetti di utilità collettiva. Proroga fino al 31 dicembre 1993*» veduta in G.U.R.S., del 24.4.1992, n. 22.

<sup>(96)</sup> Rescante «*Alcune norme in materia di preparazione, qualificazione e formazione del personale sanitario non medico*». In base alla menzionata normativa regionale si svolgono annualmente in Sicilia più di 180 corsi frequentati da circa 4.000 allievi. In questo contesto non tutti i corsi, però, riguardano la formazione di livello superiore. Gran parte di questi, infatti, sono relativi alla formazione di infermieri professionali (oltre 130 corsi di durata triennale, frequentati da 3.300 allievi), per l'ammissione ai quali è semplicemente richiesto il completamento del biennio della scuola superiore. Vanno invece considerati a pieno titolo rientranti nella formazione di livello superiore i corsi: per terapisti della riabilitazione, per tecnici sanitari di radiologia medica, tecnici di laboratorio medico, tecnici di logopedia, tecnici di fisiopatologia respiratoria. Per l'ammissione ai corsi elencati, tutti di durata

Annualmente l'Assessorato della sanità della Regione siciliana predispone un piano operativo relativo alla formazione del personale sanitario paramedico, stilato in relazione al fabbisogno delle unità sanitarie locali, che, a tal uopo, inoltrano domanda per l'istituzione di corsi o scuole.

Il piano testè richiamato è quindi sottoposto al parere della competente Commissione legislativa dell'A.R.S. Una volta divenuto esecutivo detto piano autorizza le diverse unità sanitarie locali della Regione alla istituzione delle scuole, queste poi ne gestiscono l'attività dalla fase dell'ammissione degli allievi fino alla fine del corso, secondo modalità previste dalla stessa l.r. n. 22 del 1978 (artt. 6 ss.) e dalle circolari dell'Assessorato (97). Al termine dei corsi, a seguito di esami di Stato, viene rilasciato un diploma dal Ministero della sanità.

La legge regionale n. 22 del 1978 prevede anche lo svolgimento di corsi di aggiornamento per il personale sanitario che per la loro breve durata vanno esclusi dal novero della formazione oggetto della presente analisi. A conclusioni non dissimili deve poi giungersi con riferimento ai corsi di aggiornamento che l'Assessorato della Sanità cura per il personale sanitario medico (98).

Anche con riguardo al profilo della formazione nel settore sanitario deve registrarsi un'innovazione ad opera della più volte citata l.r. n. 27 del 1991. Si tratta, comunque, di una

---

triennale, è infatti richiesto il diploma di scuola media superiore. Parimenti, possono annoverarsi, tra gli interventi formativi di livello superiore, i corsi per capo sala, per assistenti sanitari, per assistenti chirurgico-ferristi (cursi di durata annuale) e per ostetriche (durata biennale), per i quali è però propedeutica l'utile frequenza al corso per infermiere professionale.

(97) V. per tutte la circolare del 24 luglio 1990 (prot. 0134), «Corsi di qualificazione del personale sanitario non medico. Anno scolastico 1990-1991».

(98) Ma si tratta di corsi della durata di pochi giorni rivolti sia a personale dipendente dalle U.S.S.I.L., che con esse convenzionato.

previsione di proroga degli interventi formativi in questione e di incremento degli assegni di studio in favore degli allievi che frequentano i corsi di formazione (art. 18).

### 3.6. - *Le fattispecie formative previste dalla l. n. 64 del 1986 e dalla l.r. n. 26 del 1988.*

Tra le attività di formazione professionale avanzata realizzate (anche) in Sicilia vanno pure ricordare quelle disciplinate dalla normativa sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, com'è noto riformato dalla l. 1 marzo 1986, n. 64. Tale disciplina, sebbene ormai abrogata (99), merita comunque di essere menzionata per la rilevanza che ha caratterizzato tale forma di intervento finanziario anche nella Regione siciliana.

A questo proposito va ricordato che l'intervento straordinario era gestito sulla base di un Programma triennale di sviluppo formulato, su proposta delle regioni, dal Ministro per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno (MISM) ed approvato dal CIPB con propria delibera, a norma dell'art. 2 della legge 1 dicembre 1983, n. 651. Il programma triennale

---

(99) Cfr. in merito il d.l. 22 ottobre 1992, n. 415 conv. con mod. nella l. 19 dicembre 1992, n. 488, recante «*Modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64 in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*» (in G.U.R.I. 21.12.1992, n. 299) ed il d.lvo 3 aprile 1993, n. 96 recante «*Trasferimento dei soppressi Dipartimenti per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno in attuazione dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488*» (in G.U.R.I. 5 aprile 1993, n. 79). In dottrina v. tra gli altri ANNESI, *La «trasformazione dell'intervento straordinario*», in SYMIEZ, *La trasformazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1993, 5 ss.; Id., *La disciplina del «sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale*», in Riv. Giur. Mez., 1993, 619 ss.; BRILASCO, *Il decreto legislativo n. 16/93 e il nuovo intervento nelle aree depresse*, ivi, 645 ss.; AMOROSINO, *Un caso di ultranità della legge n. 64/86: l'applicabilità delle disposizioni sulle agevolazioni alle iniziative previste negli accordi e nei contratti di programma*, ivi, 1085 ss.

è stato approvato dal CIPE con delibera del 10 luglio 1985 e successivamente aggiornato (100). In detto programma, tra le azioni organiche di intervento, una in particolare era specificamente tesa al sostegno all'innovazione (Az. org. 2) e nel contesto della quale ha trovato posto l'*offerta formativa qualificata* (sub-azione 2.1). È pertanto a questa specifica forma di intervento che si fa riferimento.

In tal senso è necessario ricostruire le linee di sviluppo dell'Azione organica 2 (sub-azione 2.1), per la quale sono stati previsti finanziamenti per 900 miliardi di lire, da realizzare in tutto il territorio del Meridione, ed articolata in reti formative (101), e dei particolari Programmi speciali diretti allo svolgimento di iniziative formative (102).

Nel contesto della citata legge n. 64 del 1986 - come detto ormai abrogata - va ricordato che l'art. 12, secondo comma, di tale legge contemplava una diversa fattispecie formativa. Questa norma prevedeva a favore delle piccole e medie

(100) Il primo aggiornamento di detto programma, così come il primo piano annuale di attuazione (1987-1989), è stato approvato con delibera CIPE del 29 dicembre 1986. Il secondo aggiornamento ed il secondo piano annuale di attuazione sono stati approvati con delibera CIPE del 3 agosto 1988 (1988-1990). Mentre l'aggiornamento del programma triennale (1990-1992) e l'approvazione del terzo piano annuale di attuazione del programma triennale sono stati deliberati dal CIPE il 29 marzo 1990.

(101) Relative a: cultura d'impresa, innovazione tecnologica, scambi internazionali, pubblica amministrazione, servizi alla produzione, alfabetizzazione informatico-linguistica.

(102) Così ad esempio il P.S. 6: *formazione delle risorse umane*, contemplato nel secondo aggiornamento del piano triennale e volto alla formazione di quadri tecnici ed amministrativi. In particolare la legge n. 64 del 1986 ha finanziato il progetto relativo all'istituzione di una «scuola di eccellenza» presso il CERESDI, associazione riconosciuta con decreto del Presidente della Regione, di un progetto di formazione di personale nel settore delle risorse idriche presso il CSEL e di un progetto per la formazione di professionalità nel settore dell'elettronica e della telematica presso il CRES. Nell'ambito dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è opportuno ricordare, in quanto rilevanti ai fini della ricerca in oggetto, anche gli accordi di programma stipulati tra il MISM e grandi imprese pubbliche e private (FIAT, Olivetti, IRI, Texas Instruments, Bnl) che hanno previsto l'impiego di risorse per l'attivazione di iniziative formative. Nonché le intese di programma tra il MISM e il CNR (che per la Sicilia va valutato congiuntamente alla convenzione tra la Regione e lo stesso CNR), o tra il MISM ed il Ministero per l'Università e la ricerca scientifica e tecnologica.

imprese industriali, commerciali, turistiche e di servizi, ed alle imprese agricole ed artigiane, anche in forma associata, operanti nei territori meridionali, un contributo sulle spese per l'acquisizione di servizi reali (103).

Tale disciplina è divenuta concretamente applicabile soltanto nel 1989, e cioè a più di tre anni di distanza dall'approvazione della l. n. 64, a causa dei ritardi nell'emanazione dei decreti di attuazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (104).

A norma dell'ultimo comma del citato art. 12, l. n. 64 del 1986, l'istituto preposto all'istruttoria e all'erogazione del contributo per quanto riguarda le imprese siciliane era stato individuato nell'I.R.F.I.S. il quale, tuttavia, anche per l'assenza di domande a ciò rivolte, non risulta avere erogato con specifico riguardo al profilo indicato alcuna risorsa finanziaria.

Iniziative relative alla formazione sono pure ricomprese nella l.r. 9 agosto 1988, n. 26, recante «*Provvedimenti per lo sviluppo delle aree interne*». Tali aree sono state concretamente individuate con decreto del Presidente della Regione siciliana del 10 maggio 1989 (105).

(103) Detto contributo era riconosciuto nella misura del 50% delle spese documentate fino ad un massimo di lire 500 milioni, elevabile al 75% se i servizi fossero stati erogati da imprese aventi sede nel Mezzogiorno.

(104) Decreti del 15 marzo 1988, del 28 giugno 1988, e l'ultimo del 15 maggio 1989. Tra i servizi ammissibili a contributo individuati con delibera C.I.P.I. dell'8 maggio e del 16 luglio 1986, e del C.I.P.E. del 31 luglio 1986, sono stati previsti anche i servizi di consulenza ed organizzazione inerenti le «*problematiche del personale compresa la formazione professionale*» (personale direttivo formazione interna, nuovi assunti), nonché «*servizi di informazione e consessi servizi di formazione professionale*».

(105) In G.U.R.S. del 5.6.1989, n. 27. Mentre con decreto del Presidente della Regione n. 26 del 1991, in attuazione dell'art. 2, lett. c) della legge regionale in questione sono stati individuati i comuni interclusi e contigui da includere nelle zone interne, già individuate ai sensi delle lett. a) e b) dello stesso articolo con il d.P. del 10 maggio 1989.

La normativa in questione si caratterizza per la particolare attenzione al coordinamento ed alla razionalizzazione della spesa comunitaria, nazionale e regionale per le aree più svantaggiate del territorio regionale, per l'appunto coincidenti, nella gran parte delle ipotesi, con le zone interne dello stesso.

Anche in questo caso, pur se il progetto è coordinato dalla Direzione regionale della programmazione della Presidenza della Regione, l'azione formativa viene orientata e finanziata dall'Assessorato del lavoro; mentre, in generale, all'attuazione del progetto sovrintende il già menzionato comitato interassessoriale presieduto dal Presidente della Regione, affiancato da un comitato tecnico (106).

Gli artt. 3 e 13 della legge in questione dispongono che nelle aree individuate siano effettuati interventi finalizzati alla formazione culturale e professionale. In materia, l'Assessorato del lavoro ha diramato la circolare 8 agosto 1991, n. 158, «Attività formative di cui alla legge regionale n. 26/88. Progetto di sviluppo delle zone interne» (107), che ha specificato le formalità per la presentazione dei progetti da parte dei «soggetti attuatori» (dipartimenti ed istituti universitari, enti e/o società di formazione aventi comprovata esperienza nel campo della formazione avanzata) (108).

L'azione formativa ha trovato poi un preciso riferimento nel progetto di sviluppo per le aree interne, predisposto dalla Direzione regionale per la programmazione ed approvato, ai

(106) Tale comitato è stato nominato con delibera della Giunta regionale n. 130 del 1992.

(107) In G.U.R.S. del 17.8.1991, n. 40.

(108) Significativamente si richiede espressamente che detti soggetti si avvalgano del supporto di competenze specifiche di carattere universitario o di quello di noi professionisti o dirigenti di imprese. Cfr., in merito, REGIONE SICILIANA - DIR. REG. PROGRAMMAZIONE, *Schema di progetto di sviluppo delle zone interne*, Palermo, 1991.

sensi dell'art. 1 della legge in esame, dalla Giunta regionale con delibera n. 480 del 18 dicembre 1990 e con successiva delibera dell'1 luglio 1991.

Il progetto ha una durata di nove anni ed è suddiviso in tre segmenti triennali il contenuto di ognuno dei quali è contemplato in un documento triennale (annualmente aggiornabile in base ai risultati della implementazione). Tra le azioni previste nel progetto sono individuate come prioritarie quelle rivolte: al potenziamento dei settori produttivi, alla valorizzazione dell'ambiente ed alla realizzazione di infrastrutture.

Il programma di attività formative finalizzato alla creazione di nuove professionalità, costituisce uno degli assi portanti del progetto (109).

### 3.7. - I contratti di formazione e lavoro.

Per un'esauritiva analisi del contesto normativo della materia oggetto di questo studio deve pure essere esaminata una tipologia solo in parte riconducibile alla formazione professionale avanzata: i contratti di formazione e lavoro (CFL).

(109) In particolare il progetto individua i seguenti settori prioritari:

- a) azioni dirette alla formazione di operatori in agricoltura;
- b) azioni dirette alla formazione di personale destinato o da destinarsi presso gli enti locali agli uffici di analisi, programmazione e progettazione;
- c) azioni dirette alla formazione di personale destinato o da destinarsi presso gli enti locali atti alla gestione degli impianti a presidio dell'ambiente;
- d) azioni dirette alla formazione di operatori per la progettazione ed il recupero ambientale;
- e) azioni dirette alla formazione di operatori qualificati nel settore del turismo alternativo;
- f) azioni dirette alla formazione di operatori nel settore dei servizi sociali.

Gli stanziamenti per la formazione in materia, per il 1992, secondo la rimodulazione effettuata dalla l.r. n. 2 del 1992 (tab. B), sono così articolati (in miliardi di lire): Formazione in agricoltura: 4.851; Formaz. personale EE.LL.: 5.288; Formaz. operatori EE.LL.: 3.066; Formaz. op. recupero ambientale: 3.838; Formazione operatori turismo alternativo: 2.496; Alta formazione 3.738; Ricerca fabbisogni formativi: 609.

Com'è noto, lo scopo dell'istituto è quello di consentire a giovani (di età compresa tra i 15 ed i 29 anni) di maturare esperienze di lavoro e di formazione professionale teorico-pratica per un periodo non superiore a due anni. Il contratto è stipulato in base ad un programma formativo presentato dal datore di lavoro, approvato dalla Commissione regionale per l'impiego a seguito di un'autorizzazione può quindi procedersi all'assunzione. In tal modo per il datore di lavoro (l'impresa o il professionista, etc.), oltre alla riduzione della quota di contribuzione ed altri minori benefici, si prevede il finanziamento dell'attività di formazione. Al termine (o anche nel corso) di tale biennio è poi possibile che il datore di lavoro assuma il giovane con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

La normativa che regola la materia è assai articolata. Pur se originariamente contenuta nella legge n. 285 del 1977, relativa all'occupazione giovanile, la disciplina, così come attualmente configurata, va adesso rinvenuta nel d.l. 29 gennaio 1983, n. 17, conv. nella l. 25 marzo 1983, n. 78, e del d.l. n. 726 del 1984, conv. nella l. 19 dicembre 1984, n. 863.

La disciplina del CFL ha trovato peraltro una specificazione nel Mezzogiorno. In questo caso, infatti, i benefici vengono ulteriormente accresciuti ai sensi della l. 11 aprile 1986, n. 113 (relativa al piano straordinario per l'occupazione giovanile), mediante una contribuzione sulla retribuzione del lavoratore (110).

---

(110) Per una recente analisi sui contratti di formazione e lavoro, v. da ultimo, oltre al Rapporto Isfol-1992, Roma, 1992, *Labov, Presentazione del Rapporto Isfol 1992*, in *Osservatorio Isfol*, 1993, 37 ss. Lo strumento del CFL è stato posto al centro di numerose polemiche per gli abusi che spesso si sono perpetrati; in merito v. PICCHIO, *L'accordo scade e le forze sociali scendono in campo*, in *Mondo economico*, 28 marzo 1992.

In Sicilia l'istituto è stato per lungo tempo regolato esclusivamente dalla legge nazionale, a cui l'Assessorato del lavoro ha fatto seguire un'articolata serie di circolari (111).

È soltanto con la legge regionale 8 novembre 1988, n. 35 («*Interventi urgenti nei settori dell'emigrazione e del lavoro*») (112) che la Sicilia si dota di una propria normativa integrativa di quella nazionale. Questa disciplina prevede, a questo riguardo, interventi finanziari aggiuntivi a sostegno dei CFL stipulati nel territorio della Regione.

Una generale rivisitazione della disciplina regionale è stata poi effettuata dall'art. 10 della l.r. n. 27 del 1991, che ha incrementato le agevolazioni finanziarie per i datori di lavoro al fine di incentivare la trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato. Prevedendosi altresì, proprio al fine di accertare che la finalità occupazionale non esaurisca la portata dell'istituto, che l'Assessorato del lavoro effettui mediante i competenti ispettorati del lavoro controlli ispettivi «*anche per quanto concerne il regolare svolgimento delle attività formative e dispone, in caso di accertata inosservanza, la revoca dei contributi*» (art. 10, quarto comma).

Ai fini dell'oggetto di questo studio la disamina delle iniziative formative svolte nel contesto dei contratti di formazione e lavoro potrebbe però essere effettuata soltanto valutando individualmente i progetti presentati ed approvati dalla Commissione regionale per l'impiego per accertarne la portata. Analisi questa che impone uno studio specifico a cui non si può che rinviare.

---

(111) Si tratta delle circolari assessoriali nn. 29, 30, 38, 43, 52 del 1986, le nn. 72, 82 del 1987, e 89, 94 del 1988.

(112) In attuazione della normativa in questione sono stati emanati i decreti dell'Assessore del lavoro dell'1 dicembre 1988 e del 6 febbraio 1989 e diramate le circolari dello stesso Assessorato del 2 dicembre 1988, n. 101 e del 18 febbraio 1989, n. 103.

Occorre altresì ricordare che, nello schema-tipo predisposto dall'amministrazione regionale per la redazione dei progetti di assunzione di giovani con contratti di formazione e lavoro, è prevista un'apposita sezione riferentesi alla struttura dell'intervento formativo nella quale devono essere indicati: il numero delle persone destinate all'intervento, il profilo professionale da conseguire e le ore di formazione (ripartite tra formazione tecnica e tecnico-pratica), le sedi e le modalità di svolgimento dell'attività, il personale docente, ed infine, la descrizione del programma, dei contenuti e dei risultati da conseguire con l'intervento formativo (113).

Lo strumento del CFL, come accennato poc'anzi, riguarda solo parzialmente la formazione professionale avanzata, non solo per la variabile incidenza della parte formativa del contratto, quanto piuttosto per la bassa (anche se in lento, ma tendenziale aumento) percentuale di CFL avviati per lavoratori dotati di titolo di studio di scuola media superiore o laurea (114).

L'istituto in questione attraversa una profonda crisi; basti pensare che nel 1991 si è registrata una contrazione del 28% dei contratti in questione; risultato questo: sia dei provvedimenti normativi ed amministrativi che hanno reso meno

(113) Particolare attenzione, a tal uopo, deve essere riservata anche alla disamina degli accordi interconfederali stipulati tra la Confindustria e le Confederazioni di CGIL, CISL e UIL, fra quello siglato del dicembre 1988 tra la Confindustria ed i sindacati confederati (CGIL-CISL-UIL) in attuazione del quale è poi seguita un'intesa delle parti sociali con riguardo alla formazione professionale sottoscritta il 13 settembre 1989.

(114) Nel 1991, i contratti stipulati con diplomati raggiungono il 31,6% del totale, mentre quelli con laureati si fermano all'1,6% (dati Istat-Rapporto 1992).

In Sicilia (dove peraltro vengono stipulati meno dell'1% dei CFL del Paese), infatti, nel 1991, il 60% dei CFL riguardava giovani in possesso della licenza di scuola media inferiore, il 37% quelli in possesso della licenza di scuola media superiore e solo il 2% i giovani laureati (come risulta dai dati forniti dal Ministero del Lavoro). Il segmento formativo da svolgersi a carico dell'azienda può peraltro godere del finanziamento con contribuzione a carico del F.S.E.

favorevoli le condizioni di detti contratti, che per gli evidenti effetti della negativa congiuntura economica. Peraltro, notevoli critiche sono state mosse alla scarsa rilevanza che spesso assume l'impegno formativo teorico-aziendale, elemento essenziale dell'istituto in esame (115).

### 3.8. - *Interventi formativi diversi.*

Vanno infine segnalati tre ulteriori provvedimenti legislativi (uno regionale ed altri due statali) che prevedono lo svolgimento di attività formative nella Regione siciliana.

Questi ultimi risultano caratterizzati dalla differenziazione rispetto al modello organizzativo individuato che conferisce all'Assessorato del lavoro un ruolo di coordinamento e fanno parte di quell'ormai numerosa serie di interventi legislativi che, in posizione ancillare rispetto alla politica di cui sono il risultato, prevedono interventi formativi specifici. Fenomeno questo che, oltre a parcellizzare l'azione formativa ed a suddividerla tra diversi livelli decisionali, va in senso del tutto opposto alla costituzione di quel «*sistema formativo integrato*» da più parti postulato quale nuovo assetto della politica formativa (116).

(115) A questo proposito va registrata la proposta dell'Istat di una profonda riforma della materia da effettuarsi in sede legislativa mediante l'istituzione di «*contratti di inserimento dei giovani al lavoro*», attraverso i quali, pur rispettandosi i profili occupazionali e gli incentivi per le aziende, uno spazio più rilevante sia conferito alla formazione; cfr. LABOR, *op. cit.*, 38.

(116) Per una più articolata analisi del fenomeno in questione si rinvia al già citato contributo di M. TERRASI, *op. e loco cit. cit.*

In merito al *Sistema formativo integrato*, proposta formulata dall'ISFOI e ribadita nell'ultimo Rapporto-1992, ossia un sistema di opportunità formative valutabile non per i confini di competenza, ma per le modalità di cooperazione tra i diversi livelli di governo, v. il Rapporto Istat-1992, Roma, 1992; LABOR, *op. cit.*, 11.

La prima normativa riguarda la l.r. 9 agosto 1988, n. 14, che ha modificato ed integrato la l. n. 6 maggio 1981, n. 98 «*Norme per l'istituzione nella Regione siciliana di parchi e riserve naturali*».

In particolare, tale legge ha previsto che gli enti parco o gli enti gestori di riserve, d'intesa con i comuni singoli o associati, promuovano appositi corsi di formazione per la trasmissione e l'utilizzo delle conoscenze delle tecniche agricole, agricolo-biologiche e culturali tradizionali, specifiche delle diverse zone del parco o della riserva e che costituiscono elemento caratteristico del paesaggio e della storia dei luoghi (art. 29, l.r. n. 14 del 1988).

Si tratta di un segmento formativo prevalentemente diretto all'addestramento professionale in senso stretto, ma è probabile che assunna rilievo anche per alcune figure della formazione professionale avanzata (117).

Appare interessante sottolineare, al riguardo, che la competenza ad approvare tali iniziative formative è attribuita, in deroga al modello delineato dalla previgente normazione che incentrava tali competenze sull'Assessore del lavoro, all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, che provvede sentiti i comuni interessati a previo parere del competente Consiglio regionale (art. 31, l.r. n. 14 del 1988).

A livello statale vanno ricordate due ulteriori fattispecie formative recentemente disciplinate.

La prima riguarda la legge 5 ottobre 1991, n. 317, che reca interventi per la innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Questa legge contempla, tra gli investimenti innovativi ammessi alle agevolazioni, anche quelli diretti alla formazione del personale necessaria per

---

(117) Così ad esempio per agronomi o informatori agricoli.

l'utilizzazione delle apparecchiature, dei sistemi e dei programmi di apparecchiature elettroniche o di nuove tecnologie produttive (art. 5, lett. e). Occorre ricordare che a norma del successivo art. 6 tali agevolazioni sono cumulabili con i benefici finanziari disposti dalla Comunità europea.

Le norme di attuazione della predetta normativa sono state emanate con regolamento del Ministro dell'Industria (decreto 3 marzo 1992), che ha stabilito che una quota non inferiore al quaranta per cento delle agevolazioni complessivamente considerate deve essere riservata agli investimenti nel Mezzogiorno.

Si tratta di una disciplina che si inserisce pienamente nel crescente sviluppo assunto dalla *formazione continua*, in connessione all'evoluzione delle tecnologie ed in base alla quale il mondo del lavoro diviene esso stesso, da terminale del personale formato, destinatario di rilevanti interventi formativi (118). Fenomeno questo che già da tempo risulta rilevante in altri Paesi d'Europa come il Regno Unito (119) e la Francia

---

(118) Si tratta di una disciplina che si inserisce in pieno nel fenomeno, che assume connotati di crescente rilievo, della c.d. *formazione permanente*. In merito alla quale v. GIORDANO, *La formazione continua*, in *Dir. prat. lav.*, 1993, 3203 ss.

(119) Sulla formazione continua in questo Paese v. SHACKLETON, COFFIE, SYKES, *Converting working into learning: an appraisal of an LEA foundation year training scheme*, London, 1985; ADDCROFT, *Education, training and economic performance*, Manchester, 1992; DOOGAN, *Flexible labour? Employment and training in the new service industries: the case of retailing*, Bristol, 1992.

(120), e che è parte integrante della politica comunitaria della formazione (121).

Per quanto riguarda la Regione siciliana in materia di *formazione continua* deve ricordarsi che essa rappresenta un profilo marginale delle fattispecie ricomprese negli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo.

Con la l.r. n. 27 del 1991 il legislatore regionale si è limitato a prevedere una figura «ibrida»: la «*formazione in azienda*» (art. 11), che non ha i connotati della formazione del personale già in organico, quanto piuttosto quella del contratto di formazione e lavoro. Essa è, infatti, diretta in favore «di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento, disoccupati o occupati a tempo parziale»; viene in tal modo a crearsi una nuova figura di incentivazione all'assunzione in azienda preordinata alla stessa formazione (122).

(120) Sulla formazione continua in Francia v. AA.VV., 2001, *d'autres temps, d'autres enjeux: de nouveaux parcours en formation initiale et continue: rapport présenté au Ministre de l'éducation nationale*, in *La Documentation française*, Paris, 1990: AA.VV., *Catalogue des projets de formation ouvertes*, ivi, Paris, 1992; GINSBOURGER, MERLE, VERGNAUD, *Formation et apprentissage des adultes peu qualifiés: actes du colloque le 24 et 25 juin 1992*, ivi, Paris, 1992.

Per un'analisi di diritto comparato cfr. INGHILISI, *Il sistema di formazione continua francese e le prospettive italiane*, in *Osservatorio Isfol*, 1993, 72 ss.

(121) In merito v. JARVIS (ed.), *Perspectives on adult education and training in Europe*, Leicester, 1992; PITTONI, *Istruzione superiore e formazione continua nelle politiche comunitarie. Contributi per una sintesi*, in *Osservatorio Isfol*, 1993, 92 ss.

(122) Sulla rilevanza strategica che assume la formazione permanente anche nel sistema italiano v. ISFOL, *La formazione continua nell'ambito di un sistema formativo integrato-Progetto quadro*, in *Osservatorio Isfol*, 1993, 58 ss.

La stessa l.r. n. 27/1991, all'art. 11, oltre all'istituzione delle borse di studio «Premio G. Bonignore», prevede, con decorrenza dal 1991, un contributo annuo al Centro ricerche studi direzionali (CERISDI) di Palermo per il perfezionamento e l'aggiornamento «del personale direttivo, e dei funzionari e dei quadri del settore pubblico, parapubblico e privato». Si tratta di una forma di finanziamento alla formazione continua con convenzione «ex lege». In merito l'Assessorato del lavoro ha diramato una specifica circolare 6 novembre 1992, n. 3, «Attività formative promosse ai sensi dell'art. 11 comma 1 a 14 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27» (in G.U.R.S. 14.11.1992, n. 53).

La seconda delle normative statali in questioni riguarda, infine, la disciplina delle *Azioni positive per l'imprenditoria femminile* (l. 25 febbraio 1992, n. 215).

Con tale legge si intende promuovere l'eguaglianza sostanziale e le pari opportunità per uomini e donne nell'attività economica ed imprenditoriale. Si è in questo modo esteso all'Italia un dibattito ormai da anni aperto nei Paesi a sviluppo economico avanzato (123).

Tra i propri obiettivi la normativa in esame inserisce la promozione della formazione imprenditoriale e la qualificazione della professionalità delle donne imprenditrici (art. 1). Le agevolazioni sono concesse con provvedimento del Ministro dell'industria. A tal riguardo è istituito un fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile ed un comitato per l'imprenditorialità femminile con compiti di indirizzo, di programmazione e di promozione dell'informazione sull'imprenditorialità femminile.

#### 4. - *Le proposte di riforma della materia all'esame dell'I.A.R.S.*

A conclusione di questa sommaria ricognizione dei tratti fondamentali della normativa afferente le diverse tipologie di formazione professionale avanzata in Sicilia, va svolta una breve rassegna delle iniziative legislative in materia all'esame dell'I.A.R.S.

(123) Sulle pari opportunità, per un'indagine anche di diritto comparato v. MENU-HANOT, VAN SEVENANT, *Egalité des sexes et formation professionnelle: création et gestion d'entreprises par des femmes: égalité*, Cedefop document, Bruxelles, 1988; PHILLIPSON, *Practising equality: women, men and social work*, London, 1992; ALLAN, BHAVANI, FRANCK, *Promoting women: management, development and training for women*, London, 1992.

La peculiare situazione di caoticità in cui versa la normativa sulla formazione professionale, la sua stretta correlazione con i problemi della disoccupazione giovanile, ha fatto sì che in materia le forze politiche avviassero un articolato dibattito. Dibattito che trova piena rispondenza nell'ampio numero di disegni di legge presentati all'Assemblea già nella X Legislatura (124).

Nella XI Legislatura, tra gli altri, vanno segnalati i disegni di legge che riguardano il personale della formazione professionale e che prevedono tutti un'ulteriore ingresso di precari nell'amministrazione regionale mediante l'istituzione di un ruolo unico speciale regionale per il personale della formazione professionale (125).

Di tali proposte di riforma della illustrata disciplina soltanto due riguardano anche alcune di quelle che sono state individuate come le ulteriori emergenze della formazione. Il primo d.d.l. è il n. 286 (126), che prevede una più specifica disciplina del regime delle convenzioni tra l'amministrazione regionale e gli enti gestori ed una minuziosa regolazione della pubblicità dei bilanci di questi ultimi.

Il secondo d.d.l. in argomento è il n. 305 (127). Esso contempla, tra l'altro, un generale riordino della materia, disponendosi un nuovo assetto organizzativo in base al quale: la Direzione regionale per la formazione professionale (che diverrebbe *Direzione per i servizi formativi*) manterrebbe le

---

(124) V. i dd.l. n. 16, 67, 68, 181, 223, 235, 311, 314, 397, 398, 630, 840, 842, 843, 844, 852, 913, 934.

(125) Si tratta dei disegni di legge nn. 280, 286, 295, 305 (firmatari deputati appartenenti a tutte le forze politiche presenti in Assemblea).

(126) Il disegno di legge in argomento è stato presentato dall'on. Graziano in data 20 giugno 1990.

(127) È il disegno di legge presentato dai deputati del gruppo parlamentare del P. d. s., primo firmatario l'on. Parisi, il 1° luglio 1992.

funzioni di vigilanza e controllo e di erogazione delle risorse finanziarie, mentre l'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale, alla quale sarebbe conferito il ruolo di programmazione e promozione delle attività formative, vedrebbe notevolmente accrescere il proprio ruolo sino a divenire il «vero centro organizzatore del sistema formativo regionale» e sarebbe dotata di una articolazione periferica (i centri di servizio territoriale). Il disegno di legge in questione, inoltre, prevede la predisposizione di un piano triennale della formazione, ed un notevole incremento dei controlli sull'attività corsuale e sui centri di formazione.

##### 5. - *Considerazioni conclusive.*

A conclusione delle considerazioni svolte rimane da considerare, pur rispettando i limiti dell'analisi giuridica, se le risorse economiche, le opportunità e le agevolazioni di cui la Regione siciliana ha fino ad ora goduto siano state impiegate in modo efficace. La valutazione che può farsi, almeno sul piano normativo, è che la Regione ha perso un'altra occasione per utilizzare appieno le competenze attribuite dallo Statuto.

Gli interventi legislativi ed amministrativi si sono succeduti in modo magmatico e sconsiderato, creando in tal modo i presupposti - quantomeno sul piano giuridico - per quel «*chaos formativo*» in cui si agita oggi il settore, ed hanno rischiato l'assenza di una politica formativa che razionalizzasse gli interventi. Deve infatti notarsi che, nella gran parte dei casi, si è provveduto soltanto ad elaborare discipline di «microsettore» in vista dello sfruttamento di questo o quel filone finanziario che si presentava all'orizzonte o del

temporaneo appagamento della crescente richiesta di occupazione.

Per altro verso, emerge una sostanziale carenza di controlli di efficacia della spesa attraverso cui possa effettivamente ponderarsi l'opportunità dell'intervento formativo in uno specifico settore. Tale carenza — che, invero, non riguarda soltanto il sistema siciliano, ma è comune alla gran parte delle discipline regionali in materia — è attribuibile al più volte evidenziato «*deficit regolativo*» che caratterizza la fase del controllo, disciplinato in modo frammentario ed epistodico a livello amministrativo, incentrato prevalentemente sul riscontro di regolarità formale (ore di insegnamento impartite, presenze degli allievi, riscontro contabile); affidato ad una burocrazia non qualificata per accertare l'implementazione dell'intervento formativo globalmente considerato (127-bis).

Alla fine degli anni '80, da un'originale ricerca condotta sulle politiche di formazione professionale avanzata dalle diverse regioni risultava che in questa area potesse «*giocarsi la scommessa delle stesse di accelerare i propri processi di svechiamento e di porsi sul mercato come azienda di formazione competitiva nell'ambito di un quadro formativo pluralista e concorrenziale*» (128). Deve oggi ritenersi del tutto

(127-bis) Ad analoghe conclusioni giunge pure M. LA BARBERA, *Formazione professionale: direttive statali e competenze regionali, con particolare riguardo alla Sicilia*, in *Merito del lavoro e sistema formativo in Sicilia*, op. cit., 187. A parere di quest'ultimo, l'erogazione dei finanziamenti agli enti di formazione non è in alcun modo subordinata alla verifica delle attività svolte dagli stessi. Ciò, in particolare, si verifica nei confronti degli enti di formazione che operano nell'ambito della l.r. n. 24 del 1976, a causa delle modifiche apportate alla l.r. n. 36 del 1990 dall'art. 7 della l.r. n. 25 del 1993 in materia di procedura di erogazione dei finanziamenti.

(128) Il riferimento è fatto alla più volte citata ricerca promossa dall'ISFOL con la collaborazione dell'Elea-Olivetti su «*Le iniziative formative di secondo livello attuate dalle Regioni*», i cui risultati sono stati presentati da AMMASSARI, PALLESCI, *Formazione di secondo livello*, cit., 66.

inadeguato — in questo senso non dissimile da quello delle altre regioni italiane, ed in particolare meridionali — l'intervento della Regione siciliana rispetto al progressivo rilievo assunto dalla materia (129), soprattutto con riguardo alla fattispecie in esame.

Siffatto intervento, infatti, appare prevalentemente esplicito secondo una logica di «*short-term electoral advantage*». A questo fine, basterebbe considerare — ma questo esula dai limiti del presente studio e deve quindi rinviarsi ad analisi specifiche — quante tra le leggi sulla formazione professionale in genere, soprattutto le più recenti, siano leggi di «*fine-legislatura*»; con tutte le inevitabili conseguenze che da tale fattore scaturiscono sulla organicità del disegno legislativo e, più in generale, della politica della formazione.

In tal senso appare plausibile ritenere che affiancando la formazione dall'ingerenza politica, oltre che da quella sindacale di cui si sono indicate le storture che ne scaturiscono, si potrebbe certamente fornire alla prima il necessario incremento qualitativo.

Solo in questo modo la formazione professionale potrebbe uscire dalla frammentaria conduzione «*micro-congiunturale*» ed essere sottoposta ad una vera e propria «*rigenerazione*»,

(129) Per una valutazione dei limiti dell'intervento delle Regioni in materia, ma anche della debolezza strutturale dell'intero sistema formativo nazionale v. ZOPPI, *Non è solo colpa delle regioni*, in *Capitale Sud*, 16 gennaio 1990, per il quale: «*la formazione professionale regionale risente della presenza di docenti di modesta professionalità, oltre tutto mal pagati, e di progettazione di basso livello. Un sistema debole che senza l'aiuto del centro non può reggere. Basta pensare che non esistono controlli e non si è mai parlato di coordinamento e di monitoraggio. L'istituto Regione deve essere rafforzato. Occorre, quindi, rompere la situazione attuale. Ma attenzione non potrà cambiare nulla se prima non si agisce sull'altro anello del sistema formativo: la scuola. Se non si interviene sulla scuola non c'è possibilità di ventine fuori*».

perseguendo così, finalmente, la qualità e la efficacia del servizio formativo (130).

---

(130) Per un approfondimento sulle tecniche di valutazione della qualità e dell'efficacia della formazione v. DENTTE, *I metodi di valutazione dell'efficacia della formazione professionale*, in *Reg. e gov. locale*, 1991, 1121 ss.