

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3967

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIOVANNI BIANCHI, CAMPA, LUCÀ, TABACCI

Disposizioni per il riconoscimento, il sostegno e la promozione dei diritti individuali di formazione, orientamento, certificazione e accompagnamento

Presentata il 13 maggio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge nasce con la finalità di sancire la natura di diritto soggettivo alla formazione in attuazione dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Con la presente proposta di legge si intende pertanto attribuire ad ogni per-

sona la possibilità di accedere a servizi che le consentano di accrescere il proprio valore sociale in modo coerente con le proprie caratteristiche e volontà, al fine di inserirsi in modo soddisfacente nella realtà sociale, economica e lavorativa.

I diritti di formazione, quali diritti soggettivi, postulano il primato della persona rispetto all'organizzazione e agli «imperativi di sistema».

Tale iniziativa è di notevole importanza ed è stata assunta sulla base del lavoro di una grande associazione come le Associazioni cristiane lavoratori italiani (ACLI) che ne ha promosso il contenuto e la

richiesta di sottoscriverla a circa 100.000 cittadini italiani.

Nei nuovi modelli di produzione che si vanno diffondendo, le persone diventano centrali per generare e valorizzare le conoscenze. Il sapere diventa un fattore chiave della produttività, in quanto l'innovazione di prodotto (ad esempio un nuovo servizio) e di processo (una diversa e più efficiente organizzazione produttiva finalizzata alla produzione del medesimo prodotto) deriva in gran parte dalla conoscenza e dalla creatività dell'individuo. Il sistema economico-produttivo è sempre più caratterizzato da veloci cambiamenti tecnologici e organizzativi, di conseguenza il lavoratore può correre il rischio della perdita del posto di lavoro o dell'emarginazione produttiva, attraverso il *mobbing* (la discriminazione sul luogo di lavoro) e/o i prepensionamenti, se non adegua le proprie conoscenze alle nuove modalità produttive. Oltre alle tutele previste dalla legge e dal sindacato, la principale difesa per il lavoratore è il patrimonio di conoscenza, di esperienza e di capacità relazionale acquisito durante il percorso formativo e lavorativo.

È, quindi, importante, al fine di promuovere una flessibilità sostenibile, che il lavoro consenta il maggior grado di apprendimento possibile, e che vi sia la possibilità per il lavoratore, lungo l'arco della sua vita, di avere ripetute occasioni formative, flessibili e compatibili con la sua occupazione e con le mutazioni del mercato.

La formazione permanente, e anche l'apprendimento permanente sul lavoro (*long life learning*) sono importanti anche per le aziende, perché rendono i lavoratori capaci di fronteggiare meglio le possibili future innovazioni tecnologiche.

L'eventuale estensione della formazione continua a tutti i lavoratori implica anche dei risultati positivi in termini di equità, in quanto esistono delle differenze di retribuzione tra gruppi simili di lavoratori ma sottoposti a diversi processi di formazione continua.

In sintesi, sembra opportuno adottare nuove formulazioni e «contaminazioni»

che potrebbero essere riassunte dallo *slogan* «più lavoro nella formazione e più formazione nel lavoro».

Ma a fronte di una plurizzazione del lavoro e di una disoccupazione diffusa, non solo tra i giovani ma anche tra gli adulti, appare necessario e impellente rispondere con un'articolazione e una flessibilizzazione dell'offerta formativa che accompagni, valorizzi e tuteli il cittadino.

La proposta di legge non prevede solo l'istituzione di un diritto formativo generico ma elenca un dettagliato e adeguato sviluppo delle diverse possibili articolazioni della formazione delegando al Governo la loro successiva regolamentazione:

- 1) formazione continua tramite tecnologie digitali;
- 2) formazione nei primi anni in cui si è inseriti nel mondo al lavoro;
- 3) formazione di base;
- 4) specializzazione universitaria;
- 5) formazione tecnico-superiore;
- 6) orientamento;
- 7) accompagnamento;
- 8) bilancio delle competenze;
- 9) congedi formativi;
- 10) speciali tutele e assicurazioni sociali;
- 11) previsione di norme di incentivazione della formazione sia nei confronti dei cittadini che delle imprese;
- 12) istituzione della Consulta nazionale delle associazioni di formazione.

La consapevolezza della crescente incidenza che ricopre il livello culturale in rapporto alla stratificazione sociale rimette in discussione le visioni eccessivamente ottimistiche che hanno fondato la stagione della scolarità di massa, e delinea la necessità di un ripensamento

dell'intera materia in modo da favorire realmente il diritto allo studio di ogni cittadino, offrendo alle persone le condizioni adeguate e opportune perché esse possano valorizzare il proprio potenziale culturale.

Occorre, inoltre, puntare sulla pluralizzazione dei soggetti attivi in questo settore per rispondere a una domanda sempre più articolata.

La presenza predominante di piccole e medie imprese nel tessuto economico del nostro Paese rende difficoltose le attività tradizionali di formazione continua che sono in genere svolte maggiormente nelle grandi aziende. Anche lo strumento legislativo dei congedi formativi introdotti di recente è previsto solo per una fascia ristretta di lavoratori (dipendenti da almeno cinque anni), che sono in genere quei lavoratori meno sottoposti al forte ricatto del mercato. Dal congedo formativo restano inoltre ancora esclusi i collaboratori coordinati e continuativi, pur essendo essi assimilati ai dipendenti.

Sarà pertanto necessario prevedere, successivamente all'introduzione del diritto formativo e attraverso apposite norme di equiparazione dei diritti e delle tutele, interventi pubblici di supporto alla formazione per i parasubordinati e per gli autonomi che hanno in genere una visione a breve termine che non li rende in grado di programmare queste attività, di cui al contrario hanno grande bisogno per restare sul mercato.

Bisognerà comunque incentivare la scelta da parte dei lavoratori di accedere agli istituti formativi, attraverso la detassazione delle spese formative o l'assegnazione di buoni da spendere in progetti di formazione continua dentro e fuori l'azienda. È positivo l'avvio dell'attuazione di servizi con queste finalità da parte di alcune regioni italiane.

Tali azioni trovano la loro legittimazione giuridica nelle circolari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 37 e n. 138 del 1998 e n. 30 del 2000. Sono state coinvolte 16 tra regioni e province autonome con un finanziamento di circa 18 miliardi delle vecchie lire.

La proposta di legge prevede oltre alla possibilità di un utilizzo « durante il lavoro » degli strumenti per la formazione continua, l'istituzione di centri territoriali permanenti per la formazione e l'orientamento dei giovani disoccupati e degli adulti. Ritiene inoltre strategico puntare sulla formazione a distanza per i vantaggi dell'utilizzo delle nuove tecnologie digitali in termini di flessibilità d'uso, ma anche di nuove possibili modalità comunicative tra docente, *tutor* e discente.

A proposito della formazione all'entrata nel mondo del lavoro, è opportuno rendere effettive le attività di formazione nei contratti di natura mista (per esempio *stage*, apprendistato, contratto di formazione e lavoro). Questi sono stati di recente promossi dal legislatore e garantite in maniera più chiara le funzioni di tutoraggio e di formazione esterna.

L'articolato prevede e indica come necessità prioritaria quella di sviluppare la formazione in maniera articolata con sistemi misti e integrati tra formazione, lavoro, orientamento, *stage* (apprendistato, tirocini di orientamento e formativi, borse di lavoro) in modo da rendere il lavoratore occupabile, garantendo occasioni formative e/o di inserimento lavorativo, passando così dalla tutela statica del posto di lavoro all'interno di un'impresa al rafforzamento professionale, dinamico degli individui sul mercato del lavoro.

Si delinea in tal modo uno stretto intreccio tra formazione e orientamento, in una logica di « sistema dei servizi orientativi », intesi come un insieme di azioni di sostegno al cittadino nelle diverse fasi della vita, diretti a favorire la scelta di itinerari formativi e la transizione dalla scuola o dalla disoccupazione al lavoro.

Orientare, pertanto, non significa soltanto aiutare le persone a scoprire le proprie attitudini, ma anche informare sull'andamento del mercato del lavoro e assistere il soggetto nella progettazione di un proprio itinerario formativo e professionale.

Da qui la necessità di un disegno di sistema che delinei gli interventi necessari, da svolgere nel quadro dei principi di sussidiarietà, ma pure di quelli di programmazione e di qualificazione guidata.

I nuovi diritti e i nuovi principi introdotti dalla proposta di legge potranno avere una prima significativa attuazione mediante l'esercizio della delega legislativa prevista dall'articolo 9.

Riteniamo che l'iniziativa posta in essere meriti l'unanime consenso sia da parte della maggioranza sia da parte dell'opposizione. L'istituzione di un « diritto alla formazione » che garantisce e tutela i cittadini lavoratori nell'arco dell'intera vita attiva ha infatti un valore aggiunto per tutta la comunità, si auspica quindi che il provvedimento abbia un *iter* legislativo facile e rapido.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Principi generali).

1. La Repubblica riconosce e promuove i diritti individuali di orientamento, formazione e certificazione degli apprendimenti e delle esperienze, nonché di accompagnamento dei cittadini, assicurando la possibilità di accedere a servizi pubblici e privati che consentano di formarsi, di inserirsi nella società svolgendo un'attività lavorativa conforme alle proprie attitudini e alle proprie scelte, nonché di fruire di interventi adeguati negli eventuali periodi di transizione di cui all'articolo 2, comma 2. In particolare, è consentito a tutti, anche in età adulta e in costanza di rapporto di lavoro, di accedere a un percorso formativo finalizzato a conseguire i livelli più elevati di qualificazione.

2. La Repubblica rimuove gli ostacoli che impediscono ai cittadini di accedere a servizi di orientamento, formazione, certificazione e accompagnamento e alle opportunità a questi connesse.

ART. 2.

(Diritto di orientamento).

1. La Repubblica riconosce a ogni cittadino il diritto di usufruire di un servizio di orientamento in forma individuale e di gruppo. L'orientamento rappresenta una modalità educativa permanente finalizzata all'autovalorizzazione della persona in funzione di una scelta professionale soddisfacente, nonché ad assicurare l'adattamento ai mutamenti professionali, sociali ed economici.

2. La Repubblica rende disponibili, attraverso l'iniziativa di soggetti pubblici e privati accreditati, servizi di orientamento flessibili e integrati, che consentano di intervenire nella logica della prevenzione e

dell'accompagnamento e operanti, in particolare, in corrispondenza dei seguenti periodi di transizione:

a) al termine del percorso di istruzione di base;

b) al termine del percorso di istruzione secondario;

c) al termine del percorso di istruzione universitaria superiore;

d) in corrispondenza di una crisi del percorso di lavoro;

e) nel momento del rientro nel mercato del lavoro.

ART. 3.

(Diritto di formazione).

1. La Repubblica riconosce a ogni cittadino il diritto di accesso alla formazione tramite l'offerta di percorsi alternativi ed equivalenti effettivamente presenti nei diversi territori e accessibili, sia a tempo pieno che a tempo parziale. Tale diritto è disciplinato in conformità al principio della continuità formativa, in forza del quale ogni percorso deve poter essere aperto a sviluppi successivi, potenzialmente fino ai livelli più elevati, nonché in conformità al principio di reversibilità delle scelte, in forza del quale la modifica dei percorsi formativi e lavorativi non deve comportare penalizzazioni. La Repubblica, attraverso un sistema integrato di servizi di orientamento, formazione, accompagnamento e sostegno, consente a ogni cittadino di definire e attuare un progetto formativo personale con riguardo all'intero arco della vita attiva.

2. La Repubblica riconosce ai cittadini fino al compimento dei diciotto anni di età specifici diritti e doveri di formazione, da attuare nel rispetto del diritto delle famiglie di educare e di istruire i figli. L'istruzione, l'orientamento e la formazione sono strumenti che consentono ai minori di accedere all'esercizio della cittadinanza attiva.

3. I cittadini in età scolare e lavorativa affetti da minorazioni fisiche, psichiche o

sensoriali e i portatori di *handicap* intellettivo hanno il diritto di accedere ai servizi di orientamento, bilancio delle competenze e formazione e alle misure a questi connesse, in conformità alle proprie caratteristiche personali. La Repubblica rimuove gli ostacoli che impediscono ai disabili di svolgere un percorso formativo, al fine di una positiva integrazione nel mondo del lavoro e nella società, con riferimento alle possibilità di ciascuno.

4. Tutti i cittadini, in possesso di licenza dell'obbligo scolastico, possono completare il proprio percorso formativo attraverso attività formative a tempo parziale, anche in costanza di rapporti di lavoro. La formazione a tempo parziale è volta a consentire ai cittadini di acquisire ulteriori titoli di studio anche di grado elevato, facilitandone l'inserimento lavorativo. La formazione a tempo parziale prevede un impegno formativo sul posto di lavoro, e un impegno esterno presso strutture formative pubbliche o private a tale fine abilitate.

5. La formazione dopo il compimento del diciottesimo anno di età dei cittadini è parte dell'educazione permanente. La Repubblica garantisce a ogni cittadino, tramite strutture formative accreditate, comprese le imprese, il diritto e la possibilità di accesso a opportunità di formazione ulteriori rispetto alla formazione iniziale. La formazione continua è diretta a favorire l'adattamento dei cittadini alle trasformazioni relative al mondo del lavoro, nonché la prevenzione e il superamento di situazioni di crisi, contribuendo alla promozione culturale, sociale e professionale della persona.

6. La Repubblica favorisce la diffusione di esperienze formative in contesti lavorativi all'interno di percorsi scolastici, formativi e universitari, e all'esterno di questi. Lo *stage* rappresenta un'esperienza con finalità orientative e formative; il tirocinio persegue una specifica finalità di inserimento lavorativo. Lo *stage* e il tirocinio sono istituiti con valore e con finalità formativi e sono realizzati sulla base di un progetto che fissa obiettivi, modalità di apprendimento e di verifica. Lo *stage* e il

tirocinio sono rivolti a fornire al cittadino un supporto alla decisione orientativa, la verifica e l'acquisizione degli apprendimenti appresi, nonché un'effettiva esperienza in un ambiente di lavoro.

ART. 4.

(Diritto di certificazione degli apprendimenti e delle esperienze).

1. La Repubblica riconosce a ogni cittadino il diritto alla certificazione del proprio bagaglio personale degli apprendimenti e delle esperienze acquisiti in modo formale o informale. La certificazione avviene tramite il rilascio di un documento personale che comporta la redazione di un bilancio circostanziato delle attività formative e lavorative svolte, di seguito denominato « bilancio delle competenze ».

2. Il bilancio delle competenze ricostruisce in forma ordinata il percorso e il bagaglio formativo della persona, evidenziando le acquisizioni sotto forma di saperi, abilità, capacità e competenze nonché le esperienze e la progressione di carriera. Al fine di facilitare la ricerca del lavoro e l'inserimento lavorativo, deve essere inoltre esplicitato il valore dei titoli acquisiti in ambito nazionale, comunitario e internazionale.

3. La Repubblica sostiene l'offerta di servizi, dislocati su tutto il territorio nazionale, con i requisiti necessari a svolgere l'attività di certificazione delle competenze di cui al comma 1.

4. Il riconoscimento del diritto di cui al comma 1 comporta l'acquisizione di crediti formativi che possono venire utilizzati per acquisire un titolo di studio o di formazione, anche attraverso percorsi personalizzati.

ART. 5.

(Diritto di accompagnamento).

1. La Repubblica riconosce ai cittadini il diritto di accompagnamento lungo tutto

il percorso della vita attiva. Sono a tale fine rese disponibili, mediante i servizi presenti sul territorio, informazioni particolareggiate in merito a opportunità di lavoro, bilancio delle competenze, attività di formazione integrativa, accesso alle attività di selezione e di assistenza nella fase di ingresso al lavoro. Tale funzione di accompagnamento è svolta da organismi pubblici e privati accreditati che operano in coordinamento con le imprese, le loro associazioni e le organizzazioni sindacali.

2. Nella fase di ricerca del lavoro il cittadino può essere ammesso a fruire di un sostegno finanziario limitato nel tempo e proporzionato alle sue effettive necessità.

ART. 6.

(Congedo di formazione).

1. Il congedo di formazione consente a ogni cittadino di intraprendere, nel corso della propria esperienza professionale, attività di orientamento e di formazione sulla base di un'iniziativa autonoma e a prescindere dalla partecipazione ai piani formativi dell'impresa con la quale ha in essere un contratto di lavoro. Tali esperienze formative, da realizzare tenendo conto delle esigenze organizzative dell'impresa, devono permettere ai lavoratori di accedere a un livello superiore di qualificazione, di cambiare l'attività o la professione e di acquisire nuove competenze sotto il profilo culturale, sociale e dell'esercizio di responsabilità associative e istituzionali.

2. Il congedo di formazione può essere concesso al lavoratore anche al fine della preparazione di un esame o per ottenere un titolo o un diploma.

ART. 7.

(Interventi finanziari e protezione sociale).

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 9 è prevista l'introduzione di incentivi in favore dei cittadini che usufruiscono

delle attività disciplinate dalla presente legge. Sono, in particolare, previste agevolazioni fiscali in favore dei contribuenti per sostenere e incentivare la loro crescita professionale.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 sono altresì previste forme di incentivazione nei confronti delle imprese che si avvalgono dei servizi formativi e di orientamento anche partecipando alla realizzazione delle relative attività.

3. I cittadini che frequentano attività di orientamento, formazione, certificazione e accompagnamento sono sottoposti a un regime di sicurezza sociale.

ART. 8.

(Associazionismo dei cittadini).

1. Al fine della tutela dei diritti di orientamento, formazione, certificazione e accompagnamento, è istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, la Consulta nazionale delle associazioni di formazione accreditate; le associazioni aderenti, dotate di adeguata rappresentatività, svolgono attività finalizzate alla promozione e alla tutela dei diritti disciplinati dalla presente legge.

ART. 9.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di formazione, orientamento, certificazione e accompagnamento, ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.

2. Ai fini dell'esercizio della delega di cui al comma 1 costituiscono altresì principi e criteri direttivi le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 8 sulla base dei quali si provvede, in particolare, alla modifica e

all'integrazione delle disposizioni vigenti anche al fine di disciplinare i nuovi diritti e i nuovi istituti previsti dalla presente legge. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 sono altresì disciplinati gli interventi di incentivazione dei cittadini e delle imprese di cui all'articolo 7.

€ 0,26



14PDL0045100