CONSIGLIO

Orientamenti generali per l'elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in materia di formazione professionale

(Adottati dal Consiglio nella 162ª sessione del 26 luglio 1971)

I. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

1. L'ampiezza e la qualità della formazione professionale fornita sia ai giovani che agli adulti ai vari livelli di qualificazione costituiscono uno dei settori chiave per la futura evoluzione della Comunità europea. Lo scopo deve essere di fornire alla popolazione nel suo complesso adeguati mezzi di formazione, di perfezionamento e di formazione permanente di carattere generale per permettere ad ognuno di sviluppare la propria personalità e di svolgere una carriera professionale in un'economia le cui necessità sono in costante evoluzione.

2. Le attività della Comunità economica europea nel settore della formazione professionale si basano sull'articolo 128 del trattato che istituisce la CEE, incluso nel capo relativo al Fondo sociale europeo; tale articolo prevede la fissazione di princìpi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune.

Esse si fondano inoltre sull'articolo 118 dello stesso trattato, che fa parte del capo che raggruppa le disposizioni sociali in generale; tale articolo impegna gli Stati membri ad una stretta collaborazione che la Commissione ha il compito di promuovere, in particolare nelle materie relative alla formazione e al perfezionamento professionale.

Dall'analisi dei termini usati in tali disposizioni risulta evidente che sono state redatte e concepite tenendo presenti gli stretti legami che esistono tra la politica economica in tutti i suoi aspetti e la politica sociale e, più in particolare, la politica da svolgere in materia di formazione professionale. È dunque importante fare in modo che l'attività da proseguire e da intraprendere a livello comunitario nel settore della formazione professionale, conformemente agli obiettivi sociali dei trattati delle Comunità europee, risponda alle aspirazioni dei sei popoli riuniti nella Comunità per l'evoluzione della loro situazione sociale ed economica. È inoltre evidente che la formazione professionale non può e non deve costituire un'azione isolata ed indipendente, ma deve basarsi sui risultati di un insegnamento generale rispondente nei suoi vari livelli alle esigenze di una società moderna.

3. Le attività sinora intraprese in virtù del trattato CEE si sono basate essenzialmente sui dieci princìpi generali stabiliti dal Consiglio ai sensi dell'articolo 128 del trattato CEE con decisione del 2 aprile 1963 e che interessano tanto i giovani quanto gli adulti fino a livello dei quadri medi (1).

La Commissione ha comunicato che i lavori da essa iniziati in seguito a tale decisione non hanno dato i risultati sperati, soprattutto per le tre ragioni seguenti:

— per poter tradurre princìpi astratti in azioni concrete, era indispensabile anzitutto acquisire esperienza nel settore della metodologia;

— non si è fatta sufficiente distinzione tra azioni a breve termine (ad es. scambio di informazioni) e obiettivi a più lunga scadenza (ad es. ravvicinamento dei livelli e delle strutture di formazione, reciproco riconoscimento dei diplomi, elaborazione di statistiche);

— i mezzi disponibili erano insufficienti.

4. È necessario fare sul piano comunitario un nuovo sforzo cha verta sull'insieme dei settori della formazione professionale — compresi l'orientamento e l'informazione professionale — per intensificare e rendere più efficaci le attività sinora intraprese.

(1) GU n. 63 del 20. 4. 1963.

Tale nuovo sforzo è tanto più necessario in quanto le preoccupazioni dominanti che prevalgono attualmente nel settore della formazione professionale sono alquanto diverse da quelle esistenti all'inizio del mercato comune. Lo sviluppo economico, sociale, tecnico e pedagogico negli Stati membri induce gli ambienti responsabili a porre i problemi della formazione in termini nuovi, a considerare lo sviluppo dei sistemi di insegnamento e delle misure di orientamento ed informazione professionale secondo modalità più adatte alle aspirazioni e alle capacità dei lavoratori, tenendo conto della struttura dei posti di lavoro offerti. Si è verificata una vera presa di coscienza dell'importanza dei legami tra insegnamento ed economia e dell'importanza dello sviluppo dei sistemi di formazione post-scolastica o dell'istruzione permanente o continua.

Numerose misure legislative o regolamentari, o anche in taluni Stati membri alcuni accordi intervenuti tra le parti sociali, danno prova di una notevolissima evoluzione.

5. Per dar seguito a tali considerazioni, la Commissione dovrebbe elaborare, con l'intervento del Comitato consultivo per la formazione professionale, un nuovo programma di attività e presentarlo al Consiglio per farlo adottare di comune accordo.

Tale programma, il cui obiettivo finale non può che essere una vera politica comune di formazione professionale, dovrebbe inserirsi in una politica dell'occupazione sempre più attiva a livello comunitario, di cui il Fondo sociale europeo è uno degli strumenti, rispettando le esigenze dell'insegnamento generale e della promozione sociale della manodopera. Detto programma dovrebbe tendere ad un progressivo ravvicinamento dei livelli di formazione nella Comunità ed essere conforme ai seguenti orientamenti.

II. ORIENTAMENTI ED ESTENSIONE DEL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ SUL PIANO COMUNITARIO

6. In generale, le azioni da intraprendere in base a tale programma dovrebbero collocarsi in una sfera e ad un livello proporzionati alle aspettative degli Stati membri, che si tratti dei governi o delle parti sociali che sono associate a tali lavori e tecnicamente interessate ai loro risultati. Esse dovrebbero estendersi a tutti i livelli di formazione in cui si avvertono necessità, cioé dalle formazioni più elementari a quelle di grado più elevato.

7. Si dovrebbe cercare in particolare di rafforzare il livello tecnico delle attività comunitarie e la loro utilità nei confronti delle condizioni attuali e future dello sviluppo della Comunità. Il programma dovrebbe consentire di tentare orientamenti pragmatici, evitando in tal modo i rischi che hanno impedito la realizzazione di talune azioni previste in passato.

Tale programma dovrebbe prendere in considerazione le conclusioni adottate in passato dal Consiglio in materia di formazione professionale [1], i lavori avviati in altre sedi a livello comunitario (libertà di stabilimento, gruppo PREST, ecc.) e in particolare quelli intrapresi in base ai trattati CECA e CEEA.

8. Il nuovo programma di attività dovrebbe dunque basarsi su un bilancio delle attività intraprese sinora a livello comunitario in virtù dei tre trattati.

9. Esso dovrebbe individuare le azioni prioritarie corrispondenti:

— ai problemi attuali e a quelli prevedibili a breve, medio e più lungo termine che la Comunità deve affrontare in funzione delle politiche o delle azioni svolte o previste sul piano comunitario, nonché in funzione delle conseguenze delle innovazioni tecnologiche e

— all'evoluzione più avanzata delle concezioni e delle tecniche pedagogiche.

Dovrebbe inoltre indicare con la dovuta precisione i mezzi necessari per la sua realizzazione.

10. Il programma di lavoro dovrebbe essere svolto conformemente al calendario che esso indicherà per gli obiettivi a breve, medio e a più lungo termine. Resta inteso che tale programma potrebbe essere adeguato alle necessità urgenti che eventualmente si riscontrassero in un secondo tempo.

Il programma dovrebbe vertere essenzialmente sui problemi di formazione:

— che interessano in generale tutti i paesi della Comunità e alla cui soluzione un'azione a livello comunitario può fornire un contributo positivo;

[1] Per quanto riguarda tali conclusioni, di cui alcune sono incorporate nel presente testo, è opportuno richiamare soprattutto l'attenzione su quelle concernenti determinati aspetti della formazione professionale degli adulti, conclusioni che figurano in allegato.

— la cui dimensione è su scala comunitaria e che

  — sono connessi con lo sviluppo economico e tecnologico più avanzato;

  — appaiono strettamente collegati con i grandi mutamenti strutturali dell'economia e soprattutto dell'occupazione nella Comunità, o si presentano in modo particolarmente acuto nelle regioni meno favorite della Comunità, che sono spesso regioni in cui l'agricoltura rappresenta l'attività dominante;

  — sono influenzati dall'evoluzione della tecnologia pedagogica moderna.

In questo spirito, il programma deve tener conto dell'evoluzione che si riscontra:

— sul piano tecnologico, tenendo conto non soltanto dei risultati dei progressi realizzati nell'industria e nelle altre attività e dei fabbisogni che essi implicano, ma anche delle notevoli incidenze che il progresso tecnologico comporta nello stesso settore della formazione: le tecniche pedagogiche creano ora problemi la cui dimensione esorbita talvolta dall'ambito nazionale;

— sul piano delle politiche e delle azioni svolte a livello comunitario in virtù dei tre trattati o quale corollario degli stessi (sviluppo industriale, politica regionale, strutture agricole, trasporti, tecnologia, Fondo sociale europeo, libera circolazione della manodopera, ecc.).

11. I principali problemi che si pongono ai lavoratori e ai datori di lavoro, nonché agli educatori e agli istruttori, dovuti all'accelerazione dei mutamenti economici e tecnici e delle incidenze sociali che questi implicano, e che devono porsi all'attenzione degli organi della Comunità, sono soprattutto i seguenti:

— penuria di manodopera qualificata, penuria grave di manodopera altamente qualificata e di tecnici (per esempio in materia di informatica);

— penuria di personale dirigente e di gestione (management) dotato di un'adeguata preparazione;

— formazione delle categorie sociali più svantaggiate;

— estrema necessità di informazioni sulle nuove concezioni pedagogiche e sui nuovi metodi, avvertita da tutti gli organismi interessati e, in particolare, da quelli incaricati della formazione e dell'orientamento professionale: il fabbisogno di formazione è tale che occorre ricorrere sempre più a procedimenti di grande efficacia e con risultati moltiplicatori;

— fabbisogno sempre crescente di educatori e di istruttori.

Il programma dovrebbe comprendere più particolarmente i nuovi metodi di formazione (dei giovani i degli adulti) e considerare le nuove tecniche pedagogiche che creano problemi eccedenti talvolta i mezzi disponibili sul piano nazionale, di modo che al momento opportuno fosse possibile trarre conclusioni, a seconda dei casi, a livello comunitario o a livello nazionale, quanto agli adattamenti dei sistemi e dei metodi di formazione esistenti sul piano nazionale che si rivelassero necessari tenuto conto dello sviluppo tecnico, economico e sociale nella Comunità.

Tale adattamento dovrebbe effettuarsi a due livelli:

— dovrebbe vertere in genere sulla formazione ed il perfezionamento di determinati gruppi di persone: giovani — cui dovrebbe essere impartita una formazione polivalente in modo da facilitare loro gli eventuali adattamenti cui in seguito saranno obbligati — adulti, insegnanti ed educatori, ecc. . . .

— dovrebbe inoltre effettuarsi tenendo conto delle necessità dei vari settori economici.

12. Ciò premesso, il programma dovrebbe interessare soprattutto gli elementi esposti nei seguenti capitoli:

— sviluppo dello scambio di informazioni e della cooperazione a livello comunitario,

— attività specifiche relative al ravvicinamento dei livelli di formazione.

III. SVILUPPO DELLO SCAMBIO DI INFORMAZIONI E DELLA COOPERAZIONE A LIVELLO COMUNITARIO

a) *Formazione professionale, evoluzione dei mestieri e dei fabbisogni di formazione*

13. Lo scambio d'informazioni dovrebbe svolgersi ad un livello tecnico elevato e

— riguardare, tenuto conto delle necessità più attuali, soprattutto

  a) lo stato più recente delle legislazioni e delle regolamentazioni, in modo da consentire il

loro raffronto per quanto riguarda sia l'insegnamento generale che la formazione professionale;

b) lo stato delle ricerche in materia di esigenze di formazione e di prospettive di evoluzione dei mestieri;

c) l'ammodernamento dell'apprendistato;

d) la riqualificazione dei dirigenti;

e) le facilitazioni da accordare ai partecipanti ai corsi di formazione professionale (congedi pagati, ecc.);

f) le misure prese per la formazione linguistica e l'adattamento dei lavoratori migranti;

g) lo studio del costo e del rendimento della formazione professionale e dei problemi del suo finanziamento;

h) lo stato e le esigenze in materia di formazione degli educatori:

— permettere di confrontare le esperienze acquisite nel corso delle riforme realizzate e i tentativi di riforme previste nei vari Stati membri;

— facilitare la conoscenza delle situazioni negli Stati membri, migliorando o eventualmente creando strumenti statistici nel campo della formazione professionale in generale e degli adulti in particolare.

14. A questo scopo, sarebbe opportuno sviluppare in particolare i mezzi documentali, i seminari e le visite, destinati ai responsabili in materia di formazione professionale, ivi compresi gli educatori. Si dovrebbe inoltre pubblicare un bollettino d'informazione di cui da tempo si avverte la necessità.

b) *Tecniche e metodi pedagogici*

15. Il programma dovrebbe tendere ad approfondire e a rendere più attuali i lavori intrapresi in sede di Commissione in materia di tecniche e di metodi pedagogici.

L'obiettivo da perseguire sarebbe il miglioramento della pedagogia. È infatti opportuno elaborare nuovi metodi pedagogici e nuovi princìpi didattici, garantire e agevolare l'utilizzazione di mezzi pedagogici moderni (tra l'altro insegnamento per corrispondenza, insegnamento programmato, impiego di calcolatori elettronici nell'insegnamento e nella formazione) e l'elaborazione di dispositivi e di mezzi di insegnamento e di formazione a livello comunitario.

Sarebbe in particolare opportuno esaminare i vari sistemi e mezzi didattici offerti attualmente sul mercato (apparecchi audiovisivi, ordinatori, cassette a nastri magnetici, ecc.).

16. Le attività da prevedere a tale scopo dovrebbero tener conto delle esperienze acquisite e degli sforzi fatti negli Stati membri e negli altri paesi industrializzati.

17. In questo contesto sarebbe opportuno esaminare soprattutto la possibilità di attuare progressivamente azioni riguardanti:

— le attrezzature pedagogiche la cui produzione esige una collaborazione e un mercato internazionale (per esempio macchine per insegnare, ordinatori adattati, simulatori . . . .);

— la collaborazione o lo scambio di programmi in materia di radiodiffusione, di televisione,

— la messa a punto di criteri minimi per l'elaborazione, in casi particolari, di programmi comunitari per la formazione nei mestieri in cui si pongono nuovi problemi e che costituiscono una strettoia per lo sviluppo industriale (ad esempio informatica, elettronica, ecc.).

c) *Correlazione tra l'istruzione generale e la formazione professionale*

18. Le azioni da intraprendere dovrebbero attribuire la debita importanza all'interdipendenza sempre maggiore tra l'istruzione generale e la formazione professionale e tecnica.

Si delineano infatti due tendenze: quella del prolungamento dell'obbligo scolastico e quella della necessità di garantire una formazione permanente. Per tale motivo è necessario, tenendo conto dei lavori svolti nelle varie organizzazioni internazionali, esaminare i seguenti elementi:

— mezzi atti a facilitare il passaggio dalla formazione generale alla formazione professionale;

— ampliamento e miglioramente delle possibilità di informazione e di orientamento professionale;

— riforme dei sistemi d'insegnamento e di formazione professionale ancora in corso in tutti gli Stati membri.

19. In questo settore, il programma potrebbe prevedere i mezzi d'azione già indicati nel paragrafo 14: eventualmente potrebbe essere contemplato il ricorso a organizzazioni specializzate o a consulenti.

Il programma potrebbe inoltre prevedere l'esame delle condizioni di funzionamento di un servizio europeo di documentazione pedagogica.

d) *Cooperazione in materia di ricerche*

20. Sarebbe opportuno, nell'ambito della cooperazione che deve instaurarsi a livello comunitario, delineare i metodi appropriati per incoraggiare, intensificare e coordinare le ricerche intraprese da varie autorità ed istituti degli Stati membri, riguardanti:

— le varie professioni e la loro evoluzione quantitativa e qualitativa per poter meglio determinare in tempo utile i mezzi di formazione che sono necessari per rispondere ai fabbisogni;

— i metodi pedagogici e i mezzi didattici;

— il nesso che deve esistere tra l'istruzione generale e la formazione professionale;

— la formazione degli educatori.

e) *Lavoratori migranti*

21. Per quanto riguarda in particolare i lavoratori di cui agli articoli 48 e 49 del trattato, il programma terrà conto in particolare della necessità di promuovere iniziative adeguate in materia di formazione professionale, per assicurare un miglior equilibrio tra l'offerta e la domanda di lavoro nella Comunità, nonché per facilitare l'integrazione nel paese ospitante e la promozione sociale di detti lavoratori.

f) *Esperienze indicative*

Il programma d'azione può prevedere eventualmente, per i settori adatti, la realizzazione di esperienze indicative.

g) *Altre azioni*

22. Oltre a tali azioni, potranno delinearsi altri elementi d'azioni comuni — sulla cui attuazione sarebbe opportuno deliberare in ogni singolo caso — in particolare grazie ad una intensificazione degli scambi d'informazioni.

IV. ATTIVITÀ SPECIFICHE RIGUARDANTI IL RAVVICINAMENTO DEI LIVELLI DI FORMAZIONE

23. Il ravvicinamento dei livelli di formazione dei sei Stati membri deve formare oggetto di attività previste nel programma di formazione professionale. Tali attività devono riguardare il ravvicinamento dei livelli di formazione esistenti attualmente, nella misura in cui tale ravvicinamento sia riconosciuto necessario, opportuno e realizzabile nell'interesse dell'economia della Comunità e delle persone che hanno beneficiato della formazione in questione. Tale ravvicinamento dovrebbe essere previsto al duplice scopo di migliorare la formazione per conferirle il livello più utile e di facilitare la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi membri e dell'insieme della Comunità.

I lavori riguardanti il ravvicinamento dei livelli di formazione dovrebbero inoltre tener conto del fatto che nuove strutture e metodi di formazione saranno necessari a più lunga scadenza per rispondere alle esigenze risultanti dalla necessità di assicurare i mezzi necessari per una formazione permanente che sarà in futuro, per molti, la condizione *sine qua non* della continuità delle loro attività e della loro progessione professionale e sociale. Queste nuove strutture non riguardano soltanto la possibilità di formazione per gli adulti ma dovranno fornire una formazione di base profonda e più ampia («polivalente») ai giovani che si inseriscono nella vita attiva.

24. Nell'ambito dei lavori inerenti a tale ravvicinamento, bisognerebbe esaminare in generale il significato effettivo dei vari diplomi per la carriera dell'interessato — e ciò nelle prospettive a breve e a lungo termine di cui si è parlato — e cercare un metodo che faciliti il reciproco riconoscimento dei diplomi che sanzionano una determinata formazione.

A breve termine, converrebbe preoccuparsi del reciproco riconoscimento dei diplomi affinché questo possa intervenire rapidamente, nella misura in cui esso sia utile per le necessità risultanti dal funzionamento della Comunità (ad esempio libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento), rimanendo inteso che in quest'ultimo caso l'effetto civile di taluni diplomi costituisce un aspetto particolare del problema del riconoscimento dei diplomi; nello stesso contesto occorre ricordare le disposizioni dell'articolo 45 del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio [1].

[1] L'articolo 45 del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio è il seguente:
«La Commissione sottoporrà al Consiglio proposte volte a sopprimere, alle condizioni previste nel trattato, le restrizioni all'accesso all'occupazione dei lavoratori cittadini degli Stati membri, nella misura in cui la mancanza del reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati o altri titoli nazionali può essere di ostacolo alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori.»

25. Le azioni preliminari da intraprendere a tale scopo dovrebbero in particolare essere le seguenti:

— elaborazione di una terminologia comune che si rivela necessaria per le azioni da intraprendere a livello comunitario;

— analisi della formazione professionale per livelli e grandi gruppi di mestieri o di funzioni;

— analisi del contenuto e dei livelli delle qualifiche richieste nei vari rami economici;

— inventario dei principali mezzi di perfezionamento professionale e di istruzione permanente e analisi delle ripercussioni che la necessità di assicurare una formazione permanente avrà sui sistemi di formazione professionale attuali;

— sviluppo di concezioni moderne in materia pedagogica e tecnica, imperniate soprattutto sulla descrizione costante dell'evoluzione dei metodi e delle terminologie utilizzati;

— sviluppo di metodi appropriati per il ravvicinamento dei livelli di formazione.

26. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, lo schema europeo per la formazione di operai qualificati su macchine utensili, presentato dalla Commissione e approvato dal Consiglio il 29 settembre 1970 [1], tende a ravvicinare i livelli di formazione nel gruppo di professioni cui esso si riferisce. Per potersi pronunciare sull'opportunità di applicare questo metodo per l'avvenire, bisogna rispondere alle seguenti domande:

— quali sono, se del caso, i gruppi di professioni o di attività per i quali tali schemi corrisponderebbero alle necessità effettive dei lavoratori e dell'economica?

— com'è possibile tenere conto con la necessaria rapidità dell'evoluzione tecnica, strutturale, ecc. riguardante tali gruppi di professioni o di attività?

— quali sarebbero eventualmente i mezzi necessari per elaborare nuovi schemi e secondo quale calendario potrebbero essere stabiliti?

Il programma dovrebbe prevedere l'esame di tali problemi affinché il Consiglio possa pronunciarsi con cognizione di causa.

27. Le indicazioni che precedono dovrebbero dar luogo ad un determinato numero di azioni preliminari che vanno attuate in maniera progressiva. L'analisi dei risultati acquisiti a seguito di tali azioni determinate dovrebbe consentire di prendere le decisioni necessarie per determinare le tappe da superare ulteriormente.

[1] GU n. L 219 del 5. 10. 1970.

ALLEGATO

Conclusioni del Consiglio in materia di formazione professionale degli adulti come mezzo per una politica attiva dell'occupazione

Nella sessione del 26 novembre 1970, il Consiglio ha tratto conclusioni sui problemi della formazione professionale degli adulti come mezzo per una politica attiva dell'occupazione. Esso ha in particolare contemplato azioni da avviare sul piano comunitario:

«In attesa delle conclusioni che il Consiglio accoglierà per quanto riguarda la formazione professionale in generale, gli sforzi sul piano comunitario dovrebbero tendere in particolare verso i punti seguenti, al cui riguardo *la Commissione è invitata a studiare la possibilità di sottoporre al Consiglio progetti concreti:*

a) *Migliorare l'informazione e la comparabilità dei dati*

Onde facilitare la conoscenza delle situazioni nei paesi membri,

— sviluppo degli strumenti statistici nel settore della formazione degli adulti,

— elaborazione di una tipologia europea della formazione professionale degli adulti.

b) *Incrementare lo scambio di informazioni e di esperienze*

Scambio di informazioni e di esperienze più approfondito, riguardante non solo le realizzazioni attuali, ma anche i problemi incontrati e le misure progettate; le informazioni riguarderanno altresì l'evoluzione nei paesi terzi.

Studio, anche sotto l'aspetto della formazione professionale degli adulti, della proposta del Comitato economico e sociale volta a creare un istituto europeo per lo studio scientifico della formazione professionale.

Possibilità di realizzare iniziative pilota per la messa a punto delle tecniche più progredite e coordinate.

c) *Coordinare le ricerche*

Coordinamento delle ricerche intraprese negli Stati membri in materia di formazione professionale degli adulti per pervenire, se necessario, a orientamenti comuni, per progredire più rapidamente e per evitare doppioni.

d) *Possibilità del riconoscimento reciproco dei diplomi rilasciati al termine di una formazione per adulti.*