RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 6 luglio 1977

rivolta agli Stati membri in merito alla preparazione professionale dei giovani disoccupati o minacciati dalla disoccupazione

(77/467/CEE)

I

NOTA INTRODUTTIVA

Problemi occupazionali dei giovani

1. Dal 1970 la disoccupazione giovanile nella Comunità europea ha registrato un aumento costante e, dal 1973, il suo livello è più che raddoppiato. Nella primavera del 1977, i giovani disoccupati al di sotto dei 25 anni erano circa 2 milioni.

2. Le prospettive permangono incerte. L'atteso miglioramento della situazione economica dovrebbe tradursi in un certo aumento dell'occupazione. Nella maggior parte degli Stati membri l'incremento della domanda di beni di consumo sta portando ad una ripresa della domanda di manodopera. Resta da vedere se tale domanda sarà tale da assorbire tutta la manodopera disponibile.

3. Inoltre, si stima che l'offerta potenziale di manodopera negli Stati membri aumenterà, tra il 1976 e il 1980, di circa due milioni di unità a causa di un rilevante incremento del numero di persone che accedono al mercato del lavoro e di una diminuzione del numero di coloro che vanno in pensione. La disoccupazione in generale continuerà ad essere un grave problema socio-economico, mentre quello giovanile potrà inasprirsi ulteriormente. A più lungo termine (dal 1985 in poi) la situazione dovrebbe migliorare via via che i giovani nati durante gli anni caratterizzati da un basso tasso di natalità, vale a dire dal 1968 in poi, cominceranno ad entrare sul mercato del lavoro.

4. La disoccupazione giovanile non è dovuta soltanto a fattori quantitativi. Essa deriva anche da una crescente differenziazione tra le caratteristiche dei giovani che accedono al mercato del lavoro e la natura dei posti di lavoro loro offerti dal sistema economico, in particolare per quanto riguarda il livello di qualificazione e le condizioni di lavoro.

5. Per i giovani è sempre un problema grave scoprire di non poter ottenere un posto quando entrano sul mercato del lavoro. L'effetto traumatico di sentirsi respinti dalla partecipazione alla vita economica prima ancora di aver provato la soddisfazione di avere un lavoro e l'indipendenza che ne deriva può incidere negativamente per lungo tempo sull'atteggiamento dei giovani nei confronti del lavoro in sé stesso, della mobilità professionale e della società in generale.

6. La soluzione dei problemi posti dall'occupazione dei giovani richiede una vasta gamma di azioni nel settore della politica economica, dell'istruzione, della politica del mercato del lavoro, tutti settori nei quali varie iniziative sono già state avviate dalla Commissione. La Commissione è tuttavia del parere che il compito più urgente consiste nell'aiutare i giovani disoccupati o minacciati dalla disoccupazione, che non hanno modo di seguire corsi di formazione professionale. Come primo passo la Commissione ha deciso di formulare una raccomandazione sulla formazione professionale dei giovani che rientrano in questa specifica categoria. La Commissione condivide il parere espresso dal Parlamento e dal Comitato economico e sociale, secondo cui questa raccomandazione dovrebbe essere integrata da misure complementari (e se possibile più vincolanti) dirette a promuovere l'occupazione giovanile.

7. Questa decisione di priorità va incontro a quanto auspicato dalle parti sociali in occasione della riunione del 3 giugno 1975 del comitato permanente dell'occupazione, nonché alle preoccupazioni espresse in varie occasioni dai ministri degli affari sociali. Essa è stata oggetto di approfondite consultazioni con le autorità nazionali e con le parti sociali e sono state prese in considerazione anche le esperienze di alcuni Stati membri in materia.

8. Nel corso dei lavori preparatori è apparso opportuno distinguere tra i vari tipi di difficoltà in base alla situazione in cui si trovano i giovani:

— la situazione dei giovani che sono disoccupati e non hanno mai beneficiato di adeguata formazione professionale;

— quella dei giovani che hanno un impiego senza avere beneficiato di una formazione professionale, e che per tale ragione sono minacciati dalla disoccupazione;

— la situazione dei giovani che hanno beneficiato di una formazione professionale, ma che non sono stati capaci di trovare un posto di lavoro o hanno perduto quello che occupavano.

9. Di concerto con le parti sociali la presente raccomandazione si occupa essenzialmente della prima delle situazioni esposte, che riguarda, nella maggior parte degli Stati membri, una forte percentuale di giovani disoccupati. Viene presa in considerazione anche la seconda situazione nella misura in cui i problemi posti sono analoghi a quelli dei giovani disoccupati senza formazione. D'altro canto i problemi dei giovani disoccupati che hanno beneficiato di una formazione professionale sono di una natura diversa e non rientrano quindi nella presente raccomandazione.

Relazione della presente raccomandazione con altre azioni comunitarie

10. La presente raccomandazione si situa nel contesto delle precedenti azioni avviate dalla Comunità nel settore della formazione professionale. La decisione del Consiglio del 1963, relativa ai *Principi generali per l'attuazione della politica comune di formazione professionale* prevede che « in conformità con i presenti principi generali e per la realizzazione degli obiettivi enunciati, la Commissione potrà proporre al Consiglio o agli Stati membri, nell'ambito del trattato, le misure appropriate che potrebbero apparire necessarie » (1).

11. Con gli *orientamenti generali per lo sviluppo del programma di formazione professionale a livello comunitario* (2), da esso adottati il 26 luglio 1971, il Consiglio rafforza la propria intenzione di fare della formazione professionale uno strumento di politica attiva dell'occupazione. *La raccomandazione della Commissione sull'orientamento professionale* (3) aveva già invitato gli Stati membri a favorire lo sviluppo delle attività di orientamento professionale degli adulti e dei giovani; ad adeguare le strutture dei servizi di orientamento professionale e i loro strumenti di azione alle esigenze della popolazione; ad assicurare una maggiore continuità dell'azione di orientamento, nonché un collegamento più stretto con i servizi di collocamento ed a rafforzare il coordinamento generale delle attività di orientamento nonché la collaborazione comunitaria.

12. Il *Programma d'azione sociale,* adottato dal Consiglio nel 1974 (4), precisa che la Commissione esaminerà la possibilità di sviluppare le iniziative comunitarie a favore, tra l'altro, dei giovani che lasciano la scuola in cerca di un primo impiego. La decisione del Consiglio del 22 luglio 1975 (5), relativa all'intervento del Fondo sociale europeo a favore dei giovani, con una priorità per coloro che sono in cerca di primo impiego, è un primo passo in questa direzione. La presente raccomandazione ne costituisce il complemento. Nella misura del possibile, la Commissione terrà conto dei termini della raccomandazione nell'attribuzione dei contributi del Fondo sociale europeo per i programmi di formazione destinati ai giovani.

13. Il problema del passaggio dalla scuola al lavoro è stato affrontato anche nel *Programma di azione nel settore dell'istruzione* approvato dal Consiglio e dai ministri della pubblica istruzione nella riunione del Consiglio del 9 febbraio 1976 (6). Le misure specifiche da adottare sono state esposte in una successiva risoluzione del dicembre 1976 (7): a livello comunitario, esse includono progetti pilota, studi e visite nonché l'elaborazione di rapporti e statistiche.

14. Alcuni aspetti dei problemi occupazionali delle donne sono trattati nella direttiva del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa alla parità di trattamento per gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali (8). Questa direttiva sancisce il principio della non discriminazione tra uomini e donne nel campo, tra l'altro, della formazione professionale. Conformemente a questo principio, la presente raccomandazione si applica con pari validità a giovani uomini e donne senza discriminazione tra i sessi. Tuttavia, i problemi specifici delle ragazze nel campo della formazione professionale esigono provvedimenti complementari che la Commissione ha attualmente in fase di elaborazione.

Categoria di giovani presa in considerazione

15. La preoccupazione principale della presente raccomandazione è costituita dal gran numero di giovani che arrivano ogni anno sul mercato del lavoro senza essere sufficientemente preparati per l'attività lavorativa. Questi giovani lasciano la scuola dell'obbligo all'età minima (che nella Comunità varia tra i 14 ed i 16 anni), e spesso sono in possesso di un bagaglio limitato di nozioni di base. Dato che attualmente possono usufruire solo in misura limitata di iniziative di orientamento e di formazione, essi si trovano a dover far fronte a grosse difficoltà nella ricerca di un impiego allorché il tasso di disoccupazione è elevato. È soprattutto per questa categoria di giovani che l'aiuto di servizi integrati di orientamento, di formazione e di collocamento sembra essere più necessario.

(1) Decisione 63/266/CEE (GU n. 63 del 20. 4. 1963, IV Principio).
(2) GU n. C 81, del 12. 8. 1971, pag. 5.
(3) GU n. 154, del 24. 8. 1966, pag. 2815/66.
(4) Risoluzione del Consiglio del 21. 1. 1974 (GU n. C 13 del 12. 2. 1974, pag. 1).
(5) GU n. L 199 del 30. 7. 1975, pag. 26.
(6) GU n. C 38 del 19. 2. 1976, pag. 1.
(7) GU n. C 308 del 30. 12. 1976, pag. 1.
(8) GU n. L 39 del 14. 2. 1976, pag. 40.

16. La raccomandazione dovrebbe prevedere forme di assistenza ai giovani che, senza alcuna precedente formazione professionale, hanno trovato un impiego non qualificato. Posti di lavoro di questo genere sono infatti soggetti a licenziamento con breve preavviso. La raccomandazione si estende quindi anche ai giovani che occupano o hanno occupato un impiego di questo genere, al fine di dare loro maggiori possibilità di conservare il proprio impiego o di trovarne un altro.

17. Non si deve ritenere che le azioni proposte dalla presente raccomandazione possano intralciare gli sforzi operati dagli Stati membri per sviluppare il loro sistema generale di formazione professionale.

Preparazione professionale

18. L'oggetto principale della raccomandazione è di promuovere, negli Stati membri, varie forme di corsi che permettano, al termine della scuola dell'obbligo, di assicurare una preparazione professionale adeguata a quei giovani che non hanno altre possibilità di seguire corsi di formazione professionale nell'ambito del sistema scolastico o nell'ambito dell'impresa. L'espressione « preparazione professionale » viene utilizzata nella presente raccomandazione per indicare quelle attività il cui scopo è di assicurare ai giovani un passaggio soddisfacente dalla scuola al lavoro, fornendo loro una minima base di conoscenze e qualifiche necessarie per l'attività lavorativa.

19. Nella Comunità, malgrado i progressi fatti negli ultimi anni nel settore della formazione professionale, è elevato il numero di giovani che, prima o dopo il termine degli studi, non ricevono alcuna formazione professionale o ne ricevono una molto limitata. Anche in periodi di pieno impiego, il passaggio dalla scuola al lavoro è spesso un'esperienza penosa e frustrante. Quando poi è difficile trovare un posto, questa esperienza può incidere per tutta la vita sull'atteggiamento dei giovani nei confronti del lavoro.

20. Pertanto i governi dovrebbero assumersi la responsabilità di garantire ai giovani disoccupati un'efficace preparazione professionale. La forma ed il contenuto di questa preparazione varierà secondo il contenuto dell'istruzione obbligatoria fornita dal singolo Stato membro, il fabbisogno del suo mercato del lavoro e le esigenze dei giovani interessati.

21. I giovani che più degli altri hanno difficoltà a trovare un posto di lavoro sono spesso quelli che hanno frequentato anche le scuole con scarso profitto, e che perciò hanno forse già cominciato a sentirsi dei falliti ed a mancare di fiducia in sé stessi. Anche la loro conoscenza delle possibilità di lavoro risulta più limitata. Pertanto, la disponibilità di un orientamento professionale diviene quanto mai importante e dovrebbe includere la valutazione delle attitudini e delle capacità secondo metodi che non si basino esclusivamente sui risultati scolastici, in maniera da poter fornire consigli sulle possibilità che ad essi si offrono in materia di lavoro o di formazione.

22. Fra coloro che lasciano la scuola, quelli che hanno una preparazione inferiore spesso difettano di quelle conoscenze di base che sono date per scontate nel mondo degli adulti. Essi trovano difficoltà a capire istruzioni, compilare formulari, comunicare validamente a voce o per iscritto, nonché quindi ad utilizzare i servizi sociali e di altra natura forniti dagli Stati membri. Spesso quindi è necessario rinsaldare queste conoscenze scolastiche di base ed aiutare i giovani ad applicarle alle situazioni pratiche.

23. Tra coloro che abbandonano la scuola all'età minima consentita, molti lo fanno perché trovano l'atmosfera scolastica non congeniale e non consona ai loro interessi di adolescenti. Pertanto, la proposta preparazione professionale dovrebbe essere inquadrata in un contesto adeguato ai giovani adulti e strettamente connesso con le esigenze pratiche degli studenti. In tal senso restano da fare importanti passi avanti per quanto riguarda i giusti metodi e le giuste impostazioni. Essa potrebbe avvalersi dei metodi e delle tecniche corrispondenti che, nel campo dell'istruzione e della formazione degli adulti, sono stati messi a punto dagli Stati membri dopo la seconda guerra mondiale. La preparazione dovrebbe non solo fornire ai giovani la formazione sociale necessaria nel lavoro, ma anche impartire la formazione pratica di base in un settore ben definito, come ad esempio nelle costruzioni, nella meccanica o nelle attività di ufficio. Questa formazione di base dovrebbe essere concepita in maniera da consentire al tirocinante di intraprendere un lavoro specifico nel settore prescelto e di passare a corsi riconosciuti di formazione per operai o artigiani.

24. Poiché i problemi di molti giovani disoccupati derivano anche dall'ignoranza del mondo del lavoro, la preparazione professionale dovrebbe consistere nello studio di materie integrative o nell'esperienza pratica :

i) gli studi integrativi dovrebbero includere le materie di interesse per le persone che lavorano, come ad esempio i principi fondamentali dell'organizzazione socio-economica, la legislazione sul lavoro e sulla sicurezza sociale, il ruolo del padronato e dei sindacati, la natura del mondo del lavoro, la sicurezza e l'igiene del lavoro, le relazioni aziendali, nonché l'uso dei servizi di orientamento, formazione e collocamento ;

ii) l'esperienza pratica del lavoro può essere fornita mediante vari strumenti, ad esempio :

a) incoraggiando i datori di lavoro — se necessario mediante incentivi — ad assumere i giovani per periodi di tirocinio pratico, senza alcun impegno ;

b) stimolando l'esperienza lavorativa nel quadro della formazione ;

c) organizzando un programma di creazione di posti di lavoro finanziato con fondi pubblici.

25. Se la preparazione professionale implica una formazione impartita « in fabbrica » o un'esperienza lavorativa fornita con l'aiuto dei fondi pubblici, è importante che essa venga organizzata in maniera da dare il massimo beneficio ai giovani che frequentano i corsi. Vi è il pericolo che la formazione o l'esperienza lavorativa abbia un campo troppo limitato e che sia ristretta a singole specializzazioni di immediata utilità ; vi è cioè il rischio che il suo contenuto sia condizionato dal bisogno che l'imprenditore ha di un'immediata produzione piuttosto che dalle più vaste esigenze dei partecipanti ai corsi. Da qui la necessità che i governi prendano delle misure per garantire la qualità di questa formazione e di questa esperienza lavorativa « in fabbrica ».

26. Per far sì che non vengano frapposti ostacoli sul cammino dei giovani che desiderino intraprendere corsi di preparazione professionale, i governi dovrebbero svolgere la loro azione in due campi :

i) i giovani minacciati da disoccupazione dovrebbero potersi assentare dal lavoro per un ragionevole periodo onde frequentare i corsi, e ciò al fine di consentire loro di mantenere il loro lavoro o di trovarne uno nuovo ;

ii) tutti i giovani che frequentano questi corsi (sia quelli disoccupati, sia quelli occupati) dovrebbero ricevere una specie di assegno di sussistenza (maintenance allowance). Questo assegno dovrebbe essere proporzionato ai mezzi e sufficiente a coprire le spese indispensabili di vitto e di alloggio, eventuali tasse d'iscrizione e spese richieste dalla frequenza dei corsi ; inoltre, esso dovrebbe essere sufficiente a garantire ai giovani che frequentano tali corsi di formazione professionale una situazione finanziaria migliore di quella che avrebbero se rimanessero disoccupati.

27. Per poter raggiungere l'obiettivo raccomandato, che è quello di fornire un'adeguata preparazione professionale a tutti i giovani disoccupati, sarà necessario fare ricorso a tutti i mezzi di istruzione e di formazione, sia quelli esistenti che quelli di possibile istituzione. Poiché le parti sociali hanno sia le risorse che l'esperienza necessarie, esse dovrebbero partecipare alla pianificazione, all'organizzazione ed all'attuazione della formazione professionale.

Coordinamento delle disposizioni di legge relative alla frequenza obbligatoria e all'accesso all'impiego

28. In uno Stato membro l'età minima per lasciare la scuola è inferiore all'età minima alla quale i giovani possono iniziare il lavoro o l'apprendistato, ovvero frequentare corsi di formazione presso istituti gestiti dai servizi di collocamento in quanto tali attività sono classificate come lavoro. Una situazione del genere è chiaramente insoddisfacente. Finché l'età minima di uscita dalla scuola d'obbligo non sarà aumentata in maniera da colmare l'intervallo che c'è tra essa e l'età minima richiesta per l'attività lavorativa, la legge dovrebbe essere modificata in maniera da consentire ai giovani che abbandonano la scuola di accedere alla formazione professionale o di assumere un'occupazione.

Coordinamento dei servizi

29. È opportuno richiamare qui l'attenzione sull'importanza (già riconosciuta in precedenza dalla raccomandazione della *Commissione sull'orientamento professionale*(1)) di coordinare le attività di orientamento, di formazione e di collocamento. In particolare, è opportuno che i servizi di orientamento e di formazione professionali operino tenendosi in stretto contatto con gli uffici di collocamento. Al momento attuale, ciò non avviene sempre, in quanto in taluni Stati membri la responsabilità dei vari servizi spetta a dicasteri o enti statali diversi.

Basi giuridiche

30. La Commissione delle Comunità europee ha quindi elaborato la presente raccomandazione agli Stati membri, basandosi su quelle disposizioni del trattato di Roma che hanno diretto rapporto con l'orientamento professionale e l'occupazionne dei giovani, e particolarmente sui seguenti articoli : l'articolo 117, che afferma espressamente la necessità di migliorare le condizioni di vita e di lavoro della manodopera, l'articolo 118, che affida alla Commissione il compito di promuovere una stretta collaborazione fra Stati membri nel campo sociale, in particolare nei settori riguardanti l'occupazione, la formazione ed il perfezionamento professionali, nonché sui principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale adottati dal Consiglio in base all'articolo 128. L'articolo 155, che riconosce alla Commissione il potere di formulare raccomandazioni, costituisce infine il fondamento giuridico della raccomandazione in questione

(1) Vedi precedente paragrafo 11.

II

RACCOMANDAZIONE

Introduzione

1. Per le suddette ragioni e come prima azione volta a promuovere l'occupazione dei giovani, la Commissione delle Comunità europee, ai sensi delle disposizioni del trattato che istituisce questa Comunità ed in particolare dell'articolo 155 e della decisione del Consiglio del 2 aprile 1963 (e previa consultazione del Parlamento europeo (1) e del Comitato economico e sociale (2)) raccomanda agli Stati membri di avviare le seguenti iniziative.

A. PREPARAZIONE PROFESSIONALE

2. Tutti i giovani che si trovino tra la fine della scuola d'obbligo e l'età dei 25 anni, che siano disoccupati o minacciati da disoccupazione e che non abbiano alcuna altra possibilità di formazione professionale, dovrebbero poter usufruire della preparazione professionale. Se necessario, dovrebbe essere data la priorità ai giovani che lasciano la scuola senza un titolo scolastico riconosciuto.

3. La preparazione professionale ha lo scopo di preparare i giovani al mondo del lavoro e dovrebbe quindi includere, a seconda dei casi :

a) un orientamento professionale volto a collegare le attitudini e gli interessi dei giovani in questione alle possibilità di impiego e di formazione ;

b) il miglioramento e l'applicazione delle conoscenze scolastiche di base, quali la capacità di esprimersi a voce e per iscritto, gli elementi del calcolo matematico, nonché le qualifiche sociali necessarie per il lavoro ;

c) la comprensione dei principi di base dell'organizzazione socio-economica, della legislazione attinente al lavoro ed alla sicurezza sociale, il ruolo del padronato e dei sindacati, la natura del mondo del lavoro, la sicurezza e l'igiene del lavoro, le relazioni aziendali, nonché l'uso dei servizi di orientamento, formazione e collocamento ;

d) la formazione pratica in un vasto settore di attività tale da consentire agli allievi dei corsi di intraprendere un lavoro specifico nel settore prescelto e di accedere a un più avanzato livello di formazione in una fase ulteriore ;

e) l'esperienza pratica di lavoro o nell'impresa o in qualunque altro luogo che offra un'esperienza equivalente.

4. Nei corsi di preparazione professionale, dovrebbero essere utilizzati moderni metodi d'insegnamento adeguati all'età degli allievi, ed alla loro condizione di adulti.

5. Nel fornire corsi di preparazione professionale, occorrerebbe mettere pienamente a frutto tutte le attuali risorse ed esperienze in materia di formazione, compresa l'esperienza dei datori di lavoro, dei sindacati e degli altri organismi competenti. Le parti sociali dovrebbero partecipare alla pianificazione, alla organizzazione ed all'attuazione della formazione professionale.

6. Se la preparazione professionale implicasse il finanziamento con fondi pubblici della formazione e/o delle esperienze lavorative « in fabbrica », i governi dovrebbero garantire una formazione di alta qualità e rispondente alle esigenze dei giovani che frequentano i corsi.

7. I giovani minacciati di disoccupazione dovrebbero potersi assentare per un periodo ragionevole dal lavoro, per frequentare corsi di preparazione professionale che permettano loro di conservare il proprio lavoro o di trovarne uno nuovo.

8. Tutti i giovani che frequentano corsi di preparazione professionale dovrebbero ricevere una specie d'assegno di sussistenza proporzionato ai mezzi e sufficiente a coprire le spese indispensabili di vitto ed alloggio, le tasse d'iscrizione e le spese eventualmente necessarie per la frequenza dei corsi. L'assegno dovrebbe essere sufficiente a garantire ai giovani che frequentano tali corsi di formazione professionale una situazione finanziaria migliore di quella che avrebbero se rimanessero disoccupati.

9. Dovrebbe essere avviata un'azione di informazione diretta ai giovani relativamente ai programmi di preparazione professionale disponibili ed alle agevolazioni previste per consentire loro la frequenza dei corsi.

B. COORDINAMENTO DELLE DISPOSIZIONI DI LEGGE RELATIVE ALLA FREQUENZA SCOLASTICA OBBLIGATORIA E ALL'ACCESSO ALL'IMPIEGO

10. Gli Stati membri esamineranno le proprie disposizioni in materia e intraprenderanno tutti i passi necessari per far sì che ai giovani che lasciano la scuola all'età minima prevista non venga impedito da alcuna restrizione giuridica d'intraprendere corsi di formazione professionale o d'assumere un lavoro.

(1) Risoluzione del Parlamento europeo contenente il parere espresso sulla raccomandazione : 15. 11. 1976 (GU n. C 293 del 13. 12. 1976, pag. 48).

(2) Parere del Comitato economico e sociale sul progetto di raccomandazione : 20. 1. 1977 (GU n. C 61 del 10. 3. 1977, pag. 25).

C. COORDINAMENTO DEI SERVIZI

11. Gli Stati membri dovrebbero garantire un efficiente coordinamento tra i vari servizi di orientamento, di formazione professionale e di collocamento. Al fine di assicurare un'informazione completa sulle condizioni del mercato del lavoro, gli Stati membri si dovranno assicurare che i datori di lavoro ed i sindacati vengano associati a tali servizi a livello sia nazionale che locale.

D. CALENDARIO DEI TERMINI E RAPPORTI

12. a) Gli Stati membri daranno comunicazione alla Commissione prima del 31 dicembre 1978 e successivamente con periodicità annuale delle misure adottate per l'applicazione della raccomandazione.

b) La Commissione pubblicherà periodicamente un rapporto sulle iniziative prese dagli Stati membri per l'applicazione della raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 6 luglio 1977.

Per la Commissione

Il Vicepresidente

Henk VREDELING