COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 30.04.1997
COM(97) 180 def.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'accesso alla formazione permanente nell'Unione

(Raccomandazione del Consiglio del 30 giugno 1993)

INDICE

Introduzione **5**

Capitolo 1 **7**

I progressi compiuti in materia di accesso alla formazione professionale permanente

1.1
Il processo comunitario basato sulla raccomandazione 7

1.2
Le relazioni nazionali mostrano che le iniziative nazionali sono numerose e varie 9

1.3
Posizioni contrastanti delle parti sociali 25

Capitolo 2 **29**

Verso una problematica più ambiziosa per l'unione: l'accesso alle competenze

2.1
Forti divari da colmare in seno all'unione 29

2.2
Verso un nuovo orientamento delle priorità delle politiche della formazione professionale 30

2.3
Un maggiore ruolo per la competitività e l'occupazione 32

Capitolo 3 ..... **36**

Conclusioni e orientamenti

3.1
Conclusioni sul procedimento 36

3.2
Conclusioni in termini di obiettivi 37

3.3
Orientmenti per le azioni successive 38

Introduzione

Fin dai primi anni '90, la Commissione europea ha evidenziato l'impatto determinante della formazione permanente e della promozione dell'accesso a quest'ultima. Il suo memorandum sulla formazione professionale nella Comunità europea per gli anni '90[1] sottolineava che l'accelerazione dei cambiamenti tecnologici e organizzativi, associati agli effetti dell'evoluzione demografica, avrebbe conferito un ruolo centrale alle politiche della formazione permanente. La posizione ha trovato un ampio sostegno in occasione dei dibattiti che si sono svolti negli Stati membri sulla base del memorandum. La Commissione caldeggiava peraltro, già in tale memorandum, uno sviluppo della formazione in cui la formazione permanente, fondata su una solida formazione di base, potesse svolgersi in tutto l'arco della vita attiva.

Per tale obiettivo, la Comunità si è munita di un atout essenziale con l'adozione da parte del Consiglio, il 30 giugno 1993, di una raccomandazione relativa all'accesso alla formazione permanente[2]. Il processo di cooperazione comunitaria, che era stato avviato già da alcuni anni per promuovere l'accesso alla formazione permanente, ha quindi potuto svilupparsi intorno ad un quadro comune di riferimento.

In concomitanza, i dibattiti sull'occupazione indotti dalla situazione economica e dalla mondializzazione, hanno messo in prima linea l'aspetto delle competenze dei lavoratori dipendenti e del loro miglioramento. Sulla base del Libro bianco della Commissione su Crescita Competitività e Occupazione, il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 ha posto gli investimenti in materia di formazione come una delle cinque priorità da perseguire.

La riforma dei fondi strutturali, in particolare quella del Fondo sociale europeo (FSE), che si applica al periodo 1994-1999, ha posto in cima alle priorità l'innalzamento delle competenze. In particolare, il nuovo obiettivo 4, volto a "facilitare l'adeguamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione", ha sottolineato l'importanza del mantenimento dei livelli di competenze e ha esteso il beneficio del FSE, per la prima volta, in tutti gli Stati membri, ai lavoratori occupati.

Altri programmi comunitari, quali FORCE[3] (1991-1994) e più recentemente il programma Leonardo da Vinci (1995-1999)[4], costituiscono anch'essi strumenti comunitari privilegiati ai fini di promozione dell'accesso: essi si prefiggono di stimolare l'innovazione nella formazione professionale e contribuire in tal modo, in particolare, allo sviluppo di nuovi approcci e strumenti di formazione che facilitino l'accesso alla formazione e alle competenze.

L'anno 1996, in quanto *"Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita"*, ha permesso di avviare fra i cittadini europei un dibattito di fondo sulla necessità di far progredire le loro competenze per tutta la durata della vita attiva.

Tale dibattito ha fatto risaltare grandi aspettative di accesso ad azioni di formazione ed un significativo divario tra tale aspirazione alla formazione per tutta la vita attiva e le possibilità reali offerte ai lavoratori e ai cittadini europei.

In tale occasione, la Commissione ha aperto una nuova prospettiva che conferisce un ruolo ancora più determinante allo sviluppo dell'accesso alla formazione: quello della società conoscitiva. Nel suo Libro Bianco "Insegnare ed apprendere: verso la società conoscitiva"[5], la Commissione propone :

"Un'altra idea impulso: l'accesso alla formazione deve essere sviluppato nell'arco di tutta la vita. Se da un lato tutti, dalle pubbliche autorità alle imprese, ne sottolineano la necessità, dall'altro risultano scarsi i progressi in questo senso. E sono tanto più insufficienti in quanto i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, in particolare indotti dalle tecnologie dell'informazione, rendono urgente una formazione a questi nuovi strumenti."

Il rinnovo delle competenze disponibili non può più compiersi secondo un ciclo di successione delle

[1] COM (91) 397 def. del 12/12/91
[2] G.U. L 181/37 del 23.7.93, allegato
[3] G.U. L 156/1 del 21.6.90
[4] G.U. L 340/1 del 29.12.94
[5] COM(95) 590 del 29.11.95

generazioni di lavoratori, bensì in base ad un ciclo in costante accelerazione sotto la pressione congiunta di due fattori:

- l'abbreviarsi del ritmo dei cambiamenti tecnologici e delle trasformazioni dell'organizzazione del lavoro nel contesto di uno sviluppo sostenibile,
- la deformazione della piramide di età della popolazione attiva e la crescente partecipazione delle donne al lavoro, che generano uno slittamento dei bisogni di formazione verso lavoratori di età più elevata.

Lo sviluppo delle politiche della formazione professionale, ed in particolare di quella di cui la Comunità è responsabile ai sensi dell'articolo 127 del Trattato CE, deve poter iscriversi in queste evoluzioni strutturali e porre un particolare accento sulla formazione permanente dei lavoratori.

Nel contesto delle varie azioni legate al patto di fiducia per l'occupazione, varato dalla Commissione nell'aprile 1996, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni di Firenze del giugno 1996, confermate dal Consiglio di Dublino del dicembre 1996) ha convenuto che:

"Il Consiglio europeo sottolinea che i sistemi di istruzione e di formazione nell'Unione europea dovranno subire profondi adeguamenti. Prende atto dell'intenzione della Commissione di presentare una proposta sull'accesso alla formazione continua e al riconoscimento delle competenze acquisite nel suo ambito."

Nel contesto della loro dichiarazione comune sull'occupazione presentata al Consiglio europeo di Dublino, le parti sociali hanno fatto del tema della formazione nell'arco di tutta la vita attiva una priorità. Hanno pertanto convenuto che :

"Le mutazioni socioeconomiche, la situazione dell'occupazione e l'emergere di nuove tecnologie, in particolare di quelle dell'informazione, generano profondi mutamenti sul mercato del lavoro e nella società in generale. Tali evoluzioni fanno apparire ***un bisogno di ampliamento delle competenze dell'individuo,*** *che richiedono un cambiamento di atteggiamento nei confronti della formazione nell'arco di tutta la vita."*

"Va peraltro migliorato ***l'accesso alla formazione professionale nell'arco di tutta la vita attiva..."***

"La formazione nell'arco di tutta la vita assumerà un'importanza crescente per la competitività delle imprese. Lo stesso accadrà per i lavoratori dipendenti, in termini di mobilità geografica e professionale".

Nello stesso senso, la decisione del Consiglio relativa ad un terzo programma pluriennale per le piccole e medie imprese (PMI) nell'Unione (1997-1999)[6] conferisce uno slancio alla formazione al fine di migliorare la capacità di gestione dei dirigenti e rafforzare in tal modo la competitività delle PMI.

Nell'ambito di tale processo comunitario, la presente relazione sull'"Accesso alla formazione permanente nell'Unione" ha come obiettivo principale la valutazione dei progressi compiuti in sede di applicazione della raccomandazione del Consiglio e di proporre nuovi percorsi d'azione per rafforzare l'azione comunitaria in materia di accesso, tenuto conto delle sfide attuali.

La Commissione ha scelto quindi di non attenersi ad una relazione descrittiva basata su un semplice inventario. La Commissione intende fare della presente relazione valutativa uno strumento di posizionamento della problematica dell'accesso alla formazione permanente a livello dell'Unione: a che punto siamo effettivamente, quali sono le grandi disparità, quali sono i fattori di progresso?

La Commissione auspica del pari che la presente relazione costituisca la base di un genuino dibattito di fondo circa le politiche da condurre in materia di formazione permanente, nella prospettiva di una formazione nell'arco di tutta la vita. Essa deve inoltre consentire di aprire nuove vie per un'azione più ambiziosa in materia di ampliamento e potenziamento delle competenze delle persone.

La Commissione tiene a sottolineare l'importanza da essa accordata alla presente relazione valutativa ed al suo esame da parte delle istanze comunitarie. Essa rammenta:

- l'interesse della presentazione - per la prima volta - di una relazione comunitaria nel campo della formazione professionale;
- l'importanza crescente del problema della formazione in tutte le discussioni sull'occupazione, sulla competitività e sul modello di società, nonché nei dibattiti condotti in una prospettiva aperta di costruzione della società cognitiva.

[6] G.U. L 6/25 del 10.1.97

Capitolo 1

I progressi compiuti in materia di accesso alla formazione professionale permanente

1.1 Il processo comunitario basato sulla Raccomandazione

All'origine : la Carta sociale

La questione dell'accesso alla formazione professionale è stata evocata a più riprese nei testi comunitari. È stata tuttavia la **Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori**, adottata da 11 Stati membri al Consiglio europeo di Strasburgo del 1989, ad aprire effettivamente il dibattito sull'accesso alla formazione. All'articolo 15 essa prevedeva infatti che:

"Ogni lavoratore "deve" poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita attiva " (...) Le autorità pubbliche competenti, le imprese o le parti sociali, nelle loro rispettive sfere di competenza, dovrebbero predisporre sistemi di formazione continua e permanente che consentano a ciascuno di riqualificarsi, in particolare fruendo di congedi-formazione, di perfezionarsi ed acquisire nuove conoscenze, tenuto conto in particolare dell'evoluzione tecnica."

Il programma d'azione relativo all'applicazione della Carta ha in seguito confermato la maggiore importanza di un'elaborazione di nuove modalità d'accesso alla formazione ed invitato gli Stati membri, le imprese e le parti sociali a provvedere affinché ogni lavoratore possa perseguire la propria formazione in tutto l'arco della vita attiva.

Il programma prevedeva inoltre che la Commissione presentasse al Consiglio una proposta di strumento comunitario sull'accesso alla formazione professionale. La Carta sociale dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori è stata infatti all'origine del dibattito istituzionale comunitario che ha condotto all'approvazione della raccomandazione sull'accesso alla formazione permanente.

Il Dialogo sociale

Le parti sociali che partecipano al Dialogo sociale europeo (UNICE, CEEP e CES)[7], riconoscendo la maggiore importanza, per la competitività delle imprese e per la coesione sociale, di un migliore accesso alla formazione professionale hanno selezionato questo tema in sede di lavoro del Dialogo sociale sull'istruzione e sulla formazione e approvato, nel dicembre 1991, un parere comune in merito agli **"Strumenti per facilitare l'accesso effettivo alla formazione professionale al maggior numero possibile di lavoratori".**

Nel suo preambolo le parti sociali constatano che, da una parte:
"gran parte della popolazione oggi adulta ha abbandonato la scuola senza una qualifica adeguata alla domanda attuale o non ha mai seguito corsi di formazione in modo continuo e sistematico. Il loro stesso livello di qualificazione conduce al paradosso che molti fra i corsi di formazione proposti siano loro preclusi per mancanza di formazione o conoscenze di base."

e d'altra parte che: *"le imprese veramente competitive e fiorenti applicano, previa consultazione adeguata dei dipendenti e/o dei loro rappresentanti, i programmi di formazione professionale più adatti e che corrispondono ai migliori livelli qualitativi".*

Sottolineano inoltre che *"gli interlocutori sociali svolgono un ruolo determinante nella istituzione di associazioni a livello regionale miranti a favorire una migliore sinergia tra i programmi di formazione delle imprese e l'analisi dell'eventuale futura domanda di*

[7] UNICE - Unione delle Confederazioni dell'Industria dei Datori di lavoro d'Europa
CEEP - Centro Europeo delle imprese a partecipazione pubblica
CES - Confederazione Europea dei Sindacati

determinate mansioni e specializzazioni a livello regionale".

È peraltro importante osservare che gli orientamenti contenuti in tale parere comune sono stati ampiamente ripresi nel testo della raccomandazione del Consiglio. A livello settoriale, le parti sociali riunite nell'ambito dei Comitati paritetici o dei gruppi di lavoro informali hanno adottato un certo numero di pareri comuni relativi all'accesso alla formazione professionale e alla formazione lungo tutto l'arco della vita attiva. In particolare:

- il parere comune per un migliore accesso delle donne alla formazione professionale nel settore tessile e dell'abbigliamento (16 giugno 1994);
- il parere sulla formazione professionale degli ingegneri e del personale di manutenzione (15 settembre 1993);
- la negoziazione di un accordo quadro per l'occupazione nell'agricoltura, che dovrebbe essere firmato nel giugno del 1997, nel quale la formazione professionale svolge un ruolo centrale e dove la parti sociali esprimono la loro aspettativa di un futuro accordo specifico a tal proposito.

L'approvazione della Raccomandazione da parte del Consiglio nel giugno 1993, dopo una discussione approfondita del contenuto con le istanze comunitarie (Parlamento europeo (PE), Comitato economico e sociale (CES)) e con le parti sociali (in particolare in seno al Comitato consultivo per la formazione professionale (CCFP)), ha segnato l'avvio di un processo comunitario imperniato su tre livelli complementari :

a) la definizione di un obiettivo generale - emerso dalla Carta sociale - in base al quale "ogni lavoratore deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita attiva (vedi articolo 1);
b) la definizione di quindici obiettivi specifici - vedi articolo II dell'allegata raccomandazione - che consentano di realizzare l'obiettivo generale, pur lasciando agli Stati membri e alle parti sociali la responsabilità della definizione delle modalità e dei mezzi per raggiungere tali obiettivi;
c) la realizzazione a livello comunitario di un dispositivo di sorveglianza delle tendenze e delle evoluzioni della problematica dell'accesso negli Stati membri e sul piano comunitario (vedi articoli III e IV).

Il dispositivo di sorveglianza si basa su un triplice processo:

1. L'elaborazione di relazioni nazionali sull'applicazione della raccomandazione e sulla realizzazione dei suoi obiettivi (articolo IV.1)

Gli Stati membri sono stati invitati ad elaborare, in base ad una struttura comune, a proposito della quale avevano espresso il loro accordo, relazioni nazionali che descrivono i provvedimenti adottati per la promozione dell'accesso alla formazione permanente, in particolare a partire dal 1993. Gli Stati membri sono stati inoltre invitati ad elaborare tali rapporti di concerto con le parti sociali, procedura che è stata seguita da una parte cospicua degli Stati membri.

2. La realizzazione di un dispositivo di sostegno al dialogo sociale sulla formazione permanente (articolo III.3).

La raccomandazione invitava infatti la Commissione a sostenere il dialogo fra le parti sociali su questo tema. In tale contesto, la Commissione ha preso l'iniziativa di predisporre un "Dispositivo di sostegno al dialogo sociale sulla formazione permanente" in stretta collaborazione con le organizzazioni europee che partecipano al Dialogo sociale europeo, UNICE, CEEP e CES.

L'iniziativa ha permesso di raccogliere, negli Stati membri dell'Unione, iniziative delle parti sociali per lo sviluppo della formazione permanente aventi spesso un impatto diretto su quest'ultima.

In tale contesto, nel 1994 e 1996 sono stati pubblicati due "Compendi". Essi intendono illustrare dieci temi federativi e di interesse comune per le parti sociali, con iniziative concrete adottate a livello di impresa, ramo, settore, regione o sul piano nazionale.

I due seminari organizzati dalle parti sociali (ottobre 1994 e maggio 1996) per l'adattamento dei risultati hanno evidenziato l'interesse e il valore aggiunto di questo strumento di raccolta, osservazione, analisi e diffusione di iniziative innovatrici e diversificate ai fini di una migliore conoscenza dei dinamismi concreti negli Stati membri.

I dieci temi individuati dalle parti sociali riprendono ampiamente gli aspetti chiave espressi negli obiettivi della parte II della raccomandazione del Consiglio.

I TEMI DEL DISPOSITIVO DI SOSTEGNO AL DIALOGO SOCIALE

Tema 1:Programmazione della formazione nell'impresa
Tema 2: Piccole e medie imprese
Tema 3: Sviluppo dell'organizzazione
Tema 4: Situazioni particolari di occupazione
Tema 5: Inserimento dei giovani
Tema 6: Nuove forme di cooperazione a livello delle regioni

Tema 7: Convalida/Riconoscimento
Tema 8: Mezzi e metodi
Tema 9: Assegnazione delle risorse
Tema 10: Nuove risposte ai bisogni individuali

3. L'elaborazione di una relazione europea su "L'accesso alla formazione permanente nell'Unione" (articolo IV.2).

Come indicato nell'introduzione, la relazione si prefigge principalmente di valutare i progressi globali compiuti e di mostrare le tendenze in corso tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Esso deve inoltre consentire di valorizzare gli sforzi degli Stati membri e le iniziative adottate dagli attori sociali in generale e dalle parti sociali in particolare.

La presente relazione di valutazione è stata preparata a partire:

a) dai rapporti nazionali elaborati da ciascuno Stato membro nel quadro dell'attuazione della raccomandazione citata, in applicazione dell'articolo IV.1 della stessa[8], come indicato in precedenza;

b) dai rapporti elaborati dalle organizzazioni comunitarie delle parti sociali, rispettivamente della CES e dell'UNICE/CEEP, in applicazione dell'articolo IV paragrafo 2.

La Commissione ha inoltre tenuto in considerazione:

1) i primi dati quantitativi comparabili provenienti dall'indagine comunitaria sulla formazione permanente (CVTS[9]) e dall'indagine sulla forza lavoro (LFS[10]);

2) sui risultati del Dispositivo di sostegno al dialogo sociale sulla formazione permanente, disponibile nei due compendi pubblicati nel 1994 e nel 1996.

1.2 Le relazioni nazionali mostrano che le iniziative nazionali sono numerose e varie

1.2.1 Introduzione

[8] I dati di questi rapporti sono stati inoltre ravvicinati e completati con gli elementi dei programmi pluriennali stabiliti nel contesto del processo di verifica dell'applicazione delle conclusioni del Consiglio di Essen sull'occupazione.

[9] CVTS= Continuing Vocational Training Survey

[10] LFS= Labour Force Survey

Le relazioni elaborate dagli Stati membri costituiscono una base molto interessante di informazioni ed analisi riguardo all'evoluzione e ai progressi constatati in materia di accesso alla formazione permanente, nonché circa le modalità organizzative dell'accesso nei vari Stati membri.

Un numero importante di relazioni presenta una descrizione esauriente dei sistemi e dispositivi di formazione permanente

Una valutazione globale delle relazioni nazionali permette di constatare quanto segue:

1. Nei paesi dell'Unione sussiste la volontà di dare nuove risposte alle sfide che si pongono alla formazione permanente e, direttamente o indirettamente, di promuovere l'accesso alla formazione. Quasi tutti i paesi hanno potuto menzionare nuovi provvedimenti adottati negli anni '90 ed aventi delle implicazioni per l'accesso alla formazione permanente.

2. La maggior parte delle iniziative adottate per favorire l'accesso è tuttavia in generale parte di provvedimenti globali di 'riforma' dei sistemi di formazione degli Stati membri, la qual cosa limita talvolta la possibilità di un'analisi d'impatto più dettagliata.

3. D'altro canto, un certo numero di iniziative interessanti sfugge alle fonti amministrative in senso stretto in quanto sono state adottate a livello di impresa o di ramo. Le relazioni, che sono state oggetto di concertazione con le parti sociali, hanno comunque potuto rintracciare un certo numero di iniziative molto promettenti. Informazioni complementari sono state ottenute in taluni paesi a partire da compendi del Dispositivo di sostegno al dialogo sociale.

La realizzazione degli obiettivi

Come precedentemente indicato, le relazioni nazionali descrivono molto spesso l'evoluzione dei sistemi e delle iniziative intese a favorire l'accesso, senza essere peraltro molto precisi rispetto a ciascuno degli obiettivi della raccomandazione del Consiglio del 1993.

È risultato quindi più interessante analizzare l'evoluzione sul piano nazionale in ordine ad un certo numero di tematiche.

- Un primo tema riguarda **l'accesso e le politiche d'impresa.** Esso comprende sostanzialmente gli obiettivi 1, 2, 6, 8 e 9 della raccomandazione.
- Il secondo riguarda più particolarmente **l'accesso e la presa in considerazione dei bisogni individuali** (obiettivi 3 e 7) e pone la questione dell'accesso alla formazione tramite iniziative individuali.
- Il terzo tema riguarda **la riconversione professionale dei lavoratori** (obiettivo 4).

- Il quarto riguarda **l'accesso alla formazione di gruppi specifici** quali i lavoratori meno qualificati (obiettivo 11), le donne (obiettivo 12), i giovani (obiettivo 13) e i disoccupati di lunga durata (obiettivo 14).
- Un quinto tema riguarda **l'accesso e i nuovi partenariati** (obiettivi 5 e 15).
- Un sesto tema tratta **l'accesso grazie alle nuove tecnologie** (obiettivo 10). Per ciascun tema si tratta di evidenziare le principali tendenze, illustrandone azioni e iniziative.
- Un ultimo tema tratta infine **l'impiego dei fondi comunitari a sostegno delle iniziative locali.**

1.2.2 L'accesso e le politiche d'impresa

L'accesso e le politiche d'impresa è un vasto tema che raggruppa iniziative e misure intese segnatamente all'elaborazione dei programmi di formazione e di collocamento in disponibilità dei lavoratori; l'informazione e la consultazione in seno all'impresa; o ancora l'anticipazione dei bisogni di formazione.

Le relazioni nazionali confermano che le imprese devono assumersi la responsabilità della formazione professionale permanente dei loro dipendenti. In questo senso, esse sono gli attori principali dai quali provengono spesso le iniziative di cui assicurano principalmente il finanziamento.

L'esercizio di tale responsabilità da parte delle imprese è condizionato, in taluni Stati membri, da sistemi vincolanti nei confronti delle stesse; la **Francia** si distingue per esempio per il suo sistema di obbligo generalizzato di spesa per la formazione sancito dalla legge del 16 luglio 1971. La Francia non è tuttavia la sola ad avere un dispositivo potenzialmente vincolante nei confronti delle imprese. Tali vincoli possono derivare: dal contributo obbligatorio ad un fondo di solidarietà, quali i fondi destinati a gruppi a rischio in **Belgio**; da un sistema di imposte/sovvenzioni per taluni settori, come in **Irlanda;** da una legislazione in materia di congedi di formazione, come in **Finlandia, Svezia** e **taluni Länder della Germania.** In **Spagna** esiste invece un sistema indiretto di contributi al finanziamento della formazione professionale. I fondi vengono raccolti dalla Previdenza sociale e si calcolano sulla base dello 0,7% degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

È peraltro utile che taluni Stati membri rammentino che l'accesso alla formazione professionale permanente è ripartito in maniera ineguale fra le imprese (dimensioni, settore di attività ecc.), come pure tra i lavoratori stessi (statuto socioprofessionale) in seno alle imprese, indipendentemente dal fatto che il sistema sia di natura vincolante o meno.

Il diritto all'informazione

Le prassi di taluni Stati membri intendono incoraggiare l'informazione e la concertazione con i rappresentanti dei lavoratori in merito alla politica di formazione delle imprese.

Un modello genuino di obbligo d'informazione non viene fornito da alcuno Stato membro. È del tutto evidente che la politica informativa si è instaurata gradualmente e varia in funzione dei protagonisti e dei destinatari. La **Germania** è del parere che gli impiegati e i lavoratori vengono sovente informati circa le rispettive possibilità di formazione in occasione dei colloqui di assunzione. Le informazioni possono inoltre figurare sui contratti di lavoro o nelle convenzioni collettive, oppure essere pubblicate dalle Camere delle Arti e Mestieri, o dalle Camere dell'Industria e del Commercio. Le parti sociali e le varie Camere si sforzano in particolare di ottenere un miglioramento dell'infrastruttura informativa. Gli attori interessati si sono accordati nel dicembre 1996, per esempio, per elaborare un sistema d'informazione presso l'Istituto federale per quanto riguarda la formazione permanente volta al perfezionamento e all'avanzamento professionale, ad uso dei membri dei comitati di formazione.

È tuttavia possibile constatare che gli Stati membri hanno moltiplicato gli sforzi di sensibilizzazione con campagne di carattere generale o specifico. A titolo di esempio, citiamo la pubblicazione, nel giugno 1995, della nota *"Kennis in beweging"* nei **Paesi Bassi.** In **Francia,** importanti organismi come le FONGECIF curano la pubblicità del loro dispositivo in materia di congedi individuali di formazione, tramite affissione, attraverso la stampa o per via audiovisiva. La **Finlandia** ha avviato con successo una vasta campagna fin dal 1994 per informare le imprese circa le possibilità offerte dalle azioni di formazione tramite contratto di apprendistato.

Nel **Regno Unito** le campagne di sensibilizzazione sono destinate in priorità alle imprese tramite programmi quali *"Investors in People"* e *"Small firms initiatives"*. Altrettanto vale per L'**Irlanda**, dove è stato creato nel 1995 il nuovo programma *"Excellence in People"*. Si tratta di programmi il cui obiettivo è quello di raggiungere livelli qualitativi elevati mediante gli investimenti nelle risorse umane. Lo scopo è quello di collegare gli obiettivi strategici dell'impresa con quelli delle politiche di formazione professionale.

La **Danimarca** menziona nello stesso spirito campagne pubbliche d'informazione, in particolare destinate alle PMI. Teniamo peraltro presente che lo sforzo informativo non proviene unicamente dai pubblici poteri e dalle imprese, bensì anche dalle organizzazioni sindacali. A tal proposito, la relazione **danese** auspica che le attività d'informazione siano affidate in misura maggiore alle parti sociali, soprattutto a livello regionale e locale.

Un'ulteriore tendenza vuole che lo sforzo di informazione e sensibilizzazione circa le possibilità offerte dal mercato della formazione professionale venga molto spesso sostenuto dai centri di orientamento professionale, talvolta in connessione con attività quali la determinazione dei bilanci delle competenze. In **Norvegia**, per esempio, è stato predisposto un sistema di punti di contatto per far sì che coloro che offrono formazione possano entrare in contatto diretto con i consumatori, sian pur essi imprese o individui. Numerosi Stati membri menzionano quindi la realizzazione di banche dati o di guide e/o Punti di Informazione. Il **Regno Unito**, l'**Irlanda**, il **Lussemburgo** e altri paesi lo considerano un modo per garantire una migliore informazione e quindi un migliore accesso alla formazione professionale.

Il **Portogallo** ha di recente realizzato un programma dal titolo Formazione per piccole e microimprese che si adopera per promuovere l'informazione e sensibilizzare i capi impresa e i dipendenti alla necessità di sviluppare le proprie risorse umane per il tramite della formazione professionale.

La concertazione in seno alle imprese

Una tendenza importante sembra comportare un forte coinvolgimento e responsabilizzazione di tutte le parti sociali. A titolo esemplificativo, nei **Paesi Bassi** un aumento delle responsabilità delle parti sociali si inserisce nel contesto della revisione della legge sull'insegnamento e sulla formazione professionale (WEB), entrata in vigore nel gennaio 1996. Le istituzioni nazionali, che comprendono i rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, cooperano con gli istituti d'istruzione nella concezione di qualifiche applicabili a tutti i tipi d'istruzione professionale secondaria, per ogni settore dell'industria, gruppi di settori o categorie professionali. Il ruolo delle parti sociali nel settore è inoltre quello di fungere da centri di risorse a livello della diffusione delle informazioni, di motivare le imprese a definire i propri bisogni in materia di competenze e di organizzare i provvedimenti necessari per rispondere a tali esigenze. In **Finlandia,** nel quadro del programma per l'occupazione del Consiglio dei ministri del 1996 -1999, il ruolo e lo sviluppo della formazione del personale vengono attualmente esaminati in occasione di negoziati tripartiti. L'**Italia** e il **Portogallo** confermano per parte loro anche la crescente importanza del dialogo sociale nel settore. È per il tramite delle loro organizzazioni settoriali che le parti sociali lavorano di concerto con le pubbliche autorità alla definizione, elaborazione e attuazione di politiche della formazione. Le convenzioni collettive fissano quindi, in un numero crescente di casi, i principi generali da applicare ad una buona gestione della formazione professionale nei settori e nelle imprese.

In **Spagna,** il ruolo delle parti sociali si iscrive negli accordi nazionali e tripartiti sulla formazione professionale e ne comporta il coinvolgimento nella Fondazione per la Formazione Continua (FORCEM), organo paritetico incaricato dell'organizzazione, della gestione e dell'esecuzione delle azioni previste dall'Accordo, con l'appoggio del Fondo sociale europeo.

In **Francia**, l'informazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori in merito all'elaborazione e realizzazione dei piani e programmi di formazione costituiscono obblighi legali. Il comitato d'impresa (o in sua assenza, nelle imprese con meno di 50 addetti, i delegati del personale) viene obbligatoriamente consultato almeno una volta all'anno circa gli orientamenti ed il piano di formazione professionale. In **Germania,** sussiste inoltre un diritto all'informazione per il comitato d'impresa.

In tale ottica, comincia a profilarsi decisamente un'altra tendenza. Le convenzioni collettive sembrano infatti diventare sempre più il luogo della concertazione in materia di formazione professionale. La concertazione e la cooperazione tripartita rientrano nel modello **danese** e le convenzioni collettive costituiscono la principale modalità di regolamentazione (disciplinano oltre il 90% del mercato del lavoro danese). La **Germania** opta per una soluzione che va nella stessa direzione in quanto ritiene che una legislazione in materia non sarebbe né giudiziosa né necessaria, poiché occorre garantire una grande flessibilità del mercato della formazione permanente. In **Germania** è tradizione che, sia in sede di formazione professionale iniziale che di formazione professionale permanente, le imprese, e cioè datori di lavoro e sindacati, assumano un particolare impegno nei confronti della specializzazione degli impiegati e dei lavoratori. Sussiste peraltro anche una responsabilità dell'individuo stesso e dello Stato. La responsabilità dello Stato si esercita per il tramite di varie leggi, quali per esempio il *Berufsbildungsgesetz (legge sulla formazione professionale, 1969), il Berufsbildungs-förderungsgesetz (legge sulla promozione della formazione professionale, 1994), l'Arbeits-förderungsgesetz, (legge sulla promozione dell'occupazione, 1969), l'Aufstiegs-fortbildungsförderungsgesetz (legge sulla formazione continua ai fini dell'avanzamento professionale)* e nei Länder le *Bildungsurlaubsgesetze (leggi sui congedi di formazione), e le Weiterbildungs-und Erwachsenenbildungsgesetze (leggi sulla formazione continua e degli adulti),* in date diverse.

L'accresciuta importanza delle convenzioni collettive viene inoltre segnalata dai **Paesi Bassi**, dalla **Svezia** e dalla **Norvegia**. La **Svezia** precisa che gli aspetti legati alla formazione permanente vengono spesso regolati dal settore interessato. Gli accordi collettivi centrali propongono raccomandazioni, ma l'esame

propriamente detto della questione si svolge sempre più sul piano regionale.

La **Finlandia** per parte sua indica chiaramente la seguente tendenza generale: gli aspetti che riguardano la formazione sono oggetto di negoziati in seno all'impresa.

La formazione rimane nondimeno un elemento di dialogo nei confronti del quale non sempre viene raggiunta l'unanimità, in particolare per quanto riguarda le finalità della formazione ed il suo finanziamento, osserva la **Danimarca**. I dibattiti al riguardo sono in corso di svolgimento in numerosi Stati membri. Essi sono inoltre al centro delle preoccupazioni del governo **lussemburghese** in sede di elaborazione della legge-quadro sulla formazione permanente.

La **Germania** cita in particolare la questione delle responsabilità in materia di finanziamento e ritiene che la tendenza si orienti nella direzione di una maggiore responsabilizzazione degli individui.

Tale tendenza è anche riscontrabile nel **Regno Unito** dove un numero sempre più importante di lavoratori e d'individui assume la responsabilità della propria formazione. Incoraggiare gli individui a divenire proattivi nella costruzione delle proprie competenze è una componente importante della strategia del Governo britannico per lo sviluppo delle competenze.

Il **Belgio per** parte sua sottolinea che la concertazione in materia di formazione ha luogo esclusivamente per i gruppi a rischio, ma che non è affatto all'ordine del giorno dei negoziati in seno alle imprese.

L'importanza strategica dei piani di formazione

Uno dei principali strumenti di realizzazione concreta della formazione in seno alle imprese è costituito dall'attuazione dei piani di formazione

In **Francia** il piano di formazione costituisce la modalità principale di esecuzione degli obblighi che incombono al datore di lavoro in termini di spese effettive e di dipendenti interessati. I piani di formazione sono inoltre parte integrante della strategia **finlandese.** In base alla legge sulla concertazione in seno alle imprese, le imprese con oltre 30 dipendenti hanno l'obbligo di elaborare ogni anno un piano degli effettivi e della formazione che costituisce l'oggetto di negoziati con i rappresentanti del personale.

In **Portogallo**, la concessione di sostegni finanziari e tecnici nel quadro del secondo programma comunitario di sostegno (CCA), che ha peraltro valore legale, obbliga le imprese a definire e comunicare i piani dello sviluppo di risorse umane che esse intendono seguire. Nel contesto degli Accordi nazionale e tripartito, firmati nel 1992, in **Spagna** il finanziamento della formazione professionale contempla principalmente i piani di formazione delle imprese, i permessi individuali di formazione e la formazione teorica prevista dai contratti di apprendistato.

La **Danimarca** attira opportunamente l'attenzione sul fatto che il fattore "taglia delle imprese" risulta spesso determinante per l'esistenza o meno di un'effettiva programmazione della formazione. In forza di tale constatazione, il ministro del Lavoro ha istituito due fondi che possono entrambi concedere sussidi ai fini di tali attività di programmazione. Nel complesso, "provvedimenti di aiuto ai finanziamenti", "prossimità" (tramite delega delle responsabilità alle regioni) e "campagne di sensibilizzazione" sono gli assi principali dell'approccio danese.
I **Paesi Bassi** hanno di recente varato in vari settori il programma IMPULS. Che consiste in un approccio integrato di ciascun settore inteso a sfociare, per mezzo di un piano strategico, in attività che perseguono un miglioramento dell'adeguamento fra formazione professionale e mercato del lavoro.

Per quanto riguarda i piani di formazione, la **Francia** procede ad innovazioni collegando sempre più tali piani alle prospettive di evoluzione delle tecnologie e dei mercati. A tal fine, è stata elaborata una politica contrattuale basata in particolare su uno strumento di prospettiva, il Contratto di studi prospettivi (CEP) inteso a individuare l'evoluzione dei mestieri. Il CEP costituisce con frequenza sempre maggiore uno stadio preliminare alla conclusione degli impegni di sviluppo della formazione.

Francia: I contratti di studi prospettivi

Il Contratto di studi prospettivi (CEP), per quanto varato negli anni Ottanta, permane sempre un dispositivo efficace di analisi dei bisogni di formazione e di ausilio all'azione ed il cui pilotaggio si basa sulla concertazione tra le parti sociali. Il CEP si fonda su due principi:

- si tratta di un contratto che vincola le parti sociali, lo Stato e uno o più operatori, consulenti privati o enti pubblici, per la realizzazione di studi prospettivi. Lo Stato prende a carico la metà dello stanziamento previsionale;
- La scelta degli operatori viene effettuata congiuntamente dalle parti sociali e dallo Stato nel contesto di una procedura di pubblico appalto in base ad un capitolato d'oneri. Un comitato di pilotaggio tripartito sorveglia il rispetto del capitolato d'oneri e dei termini, assicura la sorveglianza dei lavori e convalida i risultati.

Nel **Regno Unito** il piano di formazione di un'impresa legato agli obiettivi economici è una componente chiave del programma "*Investors in People*". Le

imprese adottano sempre di più l' " *Investors in People Standard* " come quadro di lavoro di riferimento per un investimento nella formazione e per uno sviluppo di una cultura dell'apprendimento.

Sensibilizzare le imprese ai legami esistenti tra la loro capacità competitiva e le competenze dei lavoratori

Per favorire nelle imprese tale presa di coscienza, alcuni Stati membri hanno adottato un certo numero di iniziative. La **Germania**, nel contesto del suo programma specifico dal titolo "Sicurezza del cantiere industriale tramite sviluppo delle competenze professionali", ha elaborato, con il sostegno finanziario dell'obiettivo 4 del Fondo sociale europeo, misure intese a favorire la presa di coscienza, presso le imprese, dei legami esistenti tra la loro capacità competitiva e le competenze dei lavoratori.

Occorre inoltre citare la messa a punto di programmi specifici, quali quelli del **Regno Unito** e dell'**Irlanda,** oppure quello di ricerca della qualità in **Belgio.**

Il sistema del **Regno Unito** è caratterizzato infatti dalla presenza e dalla realizzazione di un cospicuo numero di iniziative e di programmi che mirano in generale a migliorare l'accesso dei singoli alle misure di formazione. A tal proposito, occorre menzionare programmi quali *"Investors in People"* che si prefigge il miglioramento delle prestazioni economiche delle imprese con lo stabilire un rapporto fra la formazione e lo sviluppo dei dipendenti da un lato e gli obiettivi strategici dell'impresa dall'altro. Si tratta di un livello conferito dai *"Training and Enterprise Councils"* (TEC[11]), oppure dalle *"Local Enterprise Companies"* (LEC[12]) per la **Scozia,** che fornisce un contesto che permette di sviluppare le risorse umane delle imprese e strutturare le attività di formazione sotto forma di investimento economico. A decorrere dal 1997, si prevede di introdurre, nel quadro del *"Local Competitiveness Budget"*, accordi più flessibili ai fini di una migliore cooperazione fra i partenariati locali di sostegno alla formazione con le imprese per raggiungere gli obiettivi definiti dal programma *"Investors in People"* e migliorare le prestazioni economiche delle imprese. Una seconda iniziativa, il *"National Training Award"*, cercherà ugualmente di conseguire tale obiettivo. Si tratta di un premio di eccellenza conferito a datori di lavoro, a fornitori di formazione e a singoli individui per provvedimenti particolarmente efficaci aventi una ripercussione immediata sulle prestazioni economiche dell'impresa o sull'evoluzione personale dei singoli.

In **Belgio**, la Regione vallone ha per parte sua appoggiato soprattutto azioni concrete intese a sensibilizzare i datori di lavoro e i lavoratori alla qualità tramite l'etichettatura dei prodotti e l'abilitazione delle imprese. Anche la Germania assiste ad una tendenza verso l'abilitazione di un maggior numero di istituti di formazione. Appare sempre più importante che numerosi attori della formazione professionale permanente cooperino per poter dominare compiti/temi più complessi. Un'altra importante tendenza è che alcune imprese cominciano ad abolire la formazione permanente all'interno delle imprese - anche per motivi finanziari - per conferire autonomia agli attori della formazione nell'intento di migliorare l'offerta del mercato della formazione impartita all'esterno (outsourcing).

La posta in gioco delle specializzazioni

Una tendenza che si delinea nettamente è quella dell'accesso e del riconoscimento delle qualifiche. Per poter rimanere competitivi, obiettivo primordiale è diventata quindi la sensibilizzazione dei lavoratori e delle imprese all'importanza di una formazione professionale continua suscettibile di condurre a qualifiche pertinenti sul mercato del lavoro.

La **Germania** constata che i moderni processi di lavoro richiedono sempre più una pluriqualificazione, qualifiche chiave, competenze linguistiche e comunicative, capacità creativa e innovativa, cioè competenze professionali più ampie. Tali esigenze si rispecchiano negli sviluppi della formazione professionale permanente, in particolare nel decentramento, nell'orientamento verso il cliente, nella collaborazione tra impiegati e lavoratori, nell'integrazione della carriera professionale degli impiegati, in più strette relazioni tra lavoro e formazione/istruzione. Per ottenere quindi una migliore qualità occorrono nuovi metodi e luoghi di formazione.

È sintomatico che la maggior parte degli Stati membri constati l'importanza del dibattito sulle qualifiche. I **Paesi Bassi** hanno pertanto creato, nel 1993, una commissione per il riconoscimento delle qualifiche acquisite (EVK). Il sistema dei diplomi di studi professionali per gli adulti, entrato in vigore nel 1994, permette in **Finlandia** l'acquisizione di diplomi grazie al know-how professionale, indipendentemente dalle modalità di tale acquisizione. Fin dal 1995, uno sforzo in tal senso viene compiuto dal progetto ALVAR sul controllo della qualità dei documenti utilizzati agli esami di studi professionali.

Finlandia: il diploma nazionale in lingue

Il diploma nazionale in lingue fa parte della legge del 1994 e ripartisce la competenza linguistica su nove livelli. Una persona che desideri conseguire il diploma può sottoporre a test le proprie conoscenze indipendentemente dalle modalità della loro acquisizione. Si tratta di un diploma ufficiale sottoposto a controllo da parte delle autorità.

[11] Consulenza di Formazione e d'Impresa
[12] Società d'Impresa Locale

Attualmente riguarda nove lingue: finlandese, lappone, inglese, svedese, francese, tedesco, russo, italiano, spagnolo.

La legislazione **francese** ha sempre sottolineato la necessità di una formazione professionale permanente suscettibile di condurre a qualifiche pertinenti sul mercato del lavoro. I Contratti di studi prospettivi (CEP) rientrano in questi intenti. Per la **Danimarca**, occorre inoltre che gli itinerari di formazione conducano a una specializzazione.

Regno Unito: qualifiche professionali nazionali

Fin dal il Regno Unito ha introdotto importanti cambiamenti intesi a razionalizzare il suo sistema alquanto vario nel campo delle qualifiche professionali, fissando un contesto globale di Qualifiche Professionali Nazionali (NVQ). In Scozia 1986, è stato elaborato un sistema parallelo di Qualifiche Professionali Scozzesi (SVQ).

Le NVQ e le SVQ misurano le competenze e le attitudini che i datori di lavoro considerano un requisito per svolgere un'attività lavorativa moderna. Esse si basano su standard nazionali di prestazioni di lavoro stabiliti dai datori di lavoro per i datori di lavoro. Rispecchiano i bisogni effettivi dell'occupazione, assicurando una manodopera polivalente e flessibile che dispone di ampie basi di conoscenze, quale richiesta dal mercato globale altamente competitivo di oggi.

Nella prospettiva dell'evoluzione verso un maggiore riconoscimento delle qualifiche, la posta in gioco per gli Stati membri consiste quindi nel dotarsi di strumenti che consentano d'intervenire in maniera positiva nel contesto di questa problematica. I **Paesi Bassi** hanno pertanto costituito un fondo riservato all'innovazione nel campo della tecnologia e della formazione professionale. Il **Belgio** progetta di istituire un osservatorio del mercato del lavoro e delle qualifiche.

Gli sforzi a favore delle PMI

Le difficoltà d'accesso alla formazione permanente sono note per quanto riguarda le PMI e i loro dipendenti. Gli Stati membri hanno evidentemente moltiplicato i programmi di aiuto alle PMI, sia che si tratti di aiuti in materia di consulenze di formazione, o di analisi dei bisogni di formazione, o di altri.

Il progetto **finlandese** dall'opportuno titolo "la Finlandia competente" bene illustra le ambizioni e le poste in gioco.

Finlandia : il progetto "Finlandia competente"

Nel 1996 è stato varato il progetto "la Finlandia competente". Si tratta di un progetto di cooperazione fra le parti sociali, vari ministeri e la direzione generale dell'insegnamento. L'obiettivo è di sviluppare le competenze pratiche del personale e dei subappaltatori delle PMI, esaminando come i diplomi (conformi alla legge del 1994) possano fungere da strumenti specifici per le imprese che intendono migliorare le competenze dei loro addetti. Gli specialisti assunti per il progetto assistono le imprese in sede di valutazione del livello effettivo di know-how del personale e dei futuri bisogni in questo campo, nonché per reperire gli istituti capaci di organizzare le formazione.

In generale, la tendenza è quella dell'elaborazione e del collaudo di programmi specifici, della realizzazione di campagne di sensibilizzazione e responsabilizzazione, nonché della creazione di specifiche istituzioni. Ci si orienta inoltre verso un'offerta di formazione più flessibile, elastica e individualizzata.

Il **Regno Unito** ha pertanto presentato numerose iniziative, quali *Skills for Small Businesses* e *Skills Challenge,* per aiutare le piccole imprese a superare le difficoltà di accesso alla formazione. Lo *Small Business Training Loans Scheme* è a sua volta un programma per la concessione di fondi a tali imprese a fini di finanziamento della formazione. I **Paesi Bassi** nel 1994 hanno varato un programma specifico a favore delle PMI: il programma "VRIJMARKT". Vengono inoltre sottoposti a test numerosi tipi di formazione in alternanza, quale la trafila PMI destinata agli allievi dell'insegnamento professionale superiore. Gli sforzi in favore delle PMI costituiscono peraltro anche una priorità per la **Spagna**

La **Germania** sottolinea la necessità di una collaborazione regionale per garantire un'offerta qualitativa e quantitativa alla domanda, soprattutto delle PMI, e per consolidare la cooperazione tra lo sviluppo economico e il mercato del lavoro. Per reagire ai bisogni delle PMI, vengono proposti metodi di formazione intesi a realizzare una stretta integrazione di lavoro, e cioè delle imprese e della formazione professionale permanente.

Anche la **Francia** ha moltiplicato i provvedimenti, pur ammettendo che taluni di essi hanno avuto soltanto un modesto successo, come per esempio il sistema di aiuti statali alla sostituzione di taluni dipendenti in formazione. Gli altri provvedimenti sono di ordine strettamente finanziario, come il credito d'imposta relativo alla formazione che costituisce una misura di sgravio fiscale accordato alle imprese disposte ad

aumentare le proprie spese di formazione di anno in anno. Anche **l'Austria** constata l'importanza delle disposizioni fiscali.

Lussemburgo: preparazione di una nuova legge-quadro per la formazione professionale permanente

Il governo lussemburghese sta attualmente predisponendo l'attuazione di strutture nuove che riguardano direttamente la formazione professionale permanente. Il governo è del parere che se da un lato occorre una regolamentazione generale in materia, bisogna dell'altro essere vigili per non soffocare la dinamica nascente del mercato con misure troppo centralizzate e coercitive. Il governo intende pertanto trincerarsi dietro il suo ruolo di coordinamento, di definizione di un quadro in seno al quale il mercato può svilupparsi.
In base ad un parere elaborato dal Consiglio Economico e Sociale, un gruppo interministeriale lavora attualmente all'elaborazione di un progetto di legge che prevede una regolamentazione globale del mercato della formazione professionale permanente nel Lussemburgo nei quattro seguenti punti fondamentali:

- il finanziamento della formazione professionale permanente da parte dell'impresa, dei dipendenti e dello Stato;
- le condizioni d'accesso alla formazione professionale permanente per tutti;
- le modalità di protezione degli investimenti nella formazione professionale permanente per evitare il licenziamento dei lavoratori da parte delle imprese non formatrici;
- la certificazione dei moduli di formazione.

La **Danimarca** ritiene indispensabile, affinché le PMI possano valersi delle possibilità di formazione offerte dai pubblici poteri, elaborare l'offerta di formazione in modo più efficace, più elastico e più individualizzato tramite una migliore gestione del mercato ed una maggiore concorrenza fra i prestatori di formazione professionale.

I progetti di "rotazione sul posto di lavoro" si iscrivono in questa prospettiva. La stessa logica informa i "modelli di laboratorio aperto" attualmente in fase di elaborazione e che prefigurano un'individualizzazione della formazione. Le PMI possono inviare in formazione il loro personale a scadenze molto brevi. Tale approccio contribuisce ad un'utilizzazione ottimale delle attrezzature degli istituti di formazione, a condizione che gli itinerari formativi si svolgano in permanenza e su vari livelli.

L'importanza della dimensione regionale viene opportunamente illustrata dalla **Finlandia** con gli uffici regionali che dipendono dal ministero dell'industria e del commercio e che prodigano consulenze e servizi in base ad un complesso di programmi quali *ProStart*, *Kunto*, ecc.

Germania: installazione di una rete di formazione professionale permanente in Baviera: il "Lern-Netzwerk"

La Baviera installa attualmente un "Lern-Netzwerk", cioè una rete di formazione professionale permanente, con gli strumenti moderni della tecnologia e delle telecomunicazioni, fra le medie imprese dell'industria metallurgica ed elettronica. In questo progetto modello, i tedeschi preparano ed installano le applicazioni dell'insegnamento a distanza nelle imprese locali. La rete ha lo scopo di alleggerire le imprese dalle spese dei corsi di formazione professionale permanente. Il progetto si rivolge alle regioni rurali che hanno difficoltà ad accedere all'offerta di formazione permanente.

Occorre inoltre menzionare l'iniziativa adottata nella parte neerlandofona del **Belgio** in questo campo. Essa si basa su un accordo governativo per il 1995 - 1999 e si fonda sulla disponibilità di incentivi finanziari per incoraggiare l'investimento di fondi privati e comunitari in misure di formazione professionale da parte delle imprese.

Infine, per affrontare i bisogni specifici delle PMI vengono in generale evocate le varie forme di insegnamento multimediale e, in certa misura, l'insegnamento a distanza.

Italia: una nuova prospettiva strategica per la formazione permanente

La legge L236/93 aveva introdotto un contributo dello 0,3% della massa salariale delle imprese per lo sviluppo della formazione professionale. Il recente accordo sul lavoro concluso nel 1996 tra il governo e le parti sociali cosi' definisce la prospettiva della formazione permanente:

"la formazione permanente costituisce la nuova prospettiva strategica della formazione e l'affermazione del diritto del cittadino alla qualificazione ed all'arricchimento delle proprie competenze professionali".

L'accordo si pone il fine più generale di creare le condizioni per assicurare l'accesso alla formazione lungo tutto il corso della vita.

L'accordo prevede di:

- sviluppare la formazione permanente per l'attribuzione graduale ed integrale del contributo delle imprese (= a 0.3% della massa salariale) con la partecipazione delle parti sociali,

- creare delle nuove possibilità di riciclaggio attraverso l'adozione di programmi annuali sia a livello dell'impresa sia al livello nazionale concluso fra le parti sociali,
- riaffermare il diritto all''istruzione ed alla formazione degli adulti, attraverso l'ottimizzazione dei dispositivi contrattuali in funzione e l'impiego di congedi di formazione e di periodi sabbatici.

Sono previste misure di orientamento, di ri-motivazione e di formazione rivolte a disoccupati ed alle persone a rischio d'esclusione e, inoltre, la riqualificazione dei servizi dell'occupazione.

Un'altra innovazione molto interessante consiste nel ruolo attribuito agli istituti di formazione lavoro in alternanza (contratti di formazione e di lavoro, apprendimento), inseriti in una strategia articolata e coerente di rilancio e di sostegno all'occupazione. La doppia natura di questi contratti misti li colloca in una zona limitrofa tra la formazione professionale iniziale (al lavoro) e la formazione permanente (sul luogo di lavoro).

Un'ulteriore tendenza consiste nella creazione di istituzioni, spesso parastatali, a sostegno e supporto di tali imprese allo scopo di promuovere il reperimento di soluzioni maggiormente su misura. Citiamo in proposito l'esempio del **Lussemburgo** con la creazione, su base legale, dell'Istituto Nazionale per lo Sviluppo della Formazione Professionale Permanente (INFPC) nel 1992, o dell'**Irlanda** con L'Ente Nazionale della Formazione e dell'Occupazione (FAS) creata dalla legge sul sistema del lavoro nel 1987 e che si propone di promuovere la formazione dei lavoratori dipendenti in **Irlanda** e di fornire la necessaria formazione ai disoccupati. Altrettanto vale per l'approccio perseguito dal **Portogallo** in cui pubbliche istituzioni a carattere tripartito, come l'Istituto per l'Occupazione e la Formazione Professionale (IEFP) oppure l'Osservatorio per l'Occupazione e la Formazione Professionale, hanno la finalità di assistere le imprese in sede di gestione previsionale delle rispettive risorse umane e di realizzazione di una politica della formazione professionale.

Le strategie nazionali in relazione a tali aspetti, in particolare nei paesi di coesione, si sono sviluppare in numerosi casi col sostegno del Fondo sociale europeo, soprattutto in relazione all'impatto delle mutazioni industriali sulle competenze dei lavoratori. L'obiettivo 4 dei fondi strutturali (compresa l'iniziativa ADAPT) ha fornisce dal 1994 al 1999 circa 4 miliardi di ECU per azioni di formazione e riconversione, per lo sviluppo dei sistemi di formazione e dei meccanismi di anticipazione delle competenze e delle conseguenze, in termini di formazione, dei cambiamenti industriali.

1.2.3 L'accesso e la presa in considerazione dei bisogni individuali, l'accesso alla formazione tramite le iniziative individuali

Un adeguamento della formazione ai bisogni individuali dei lavoratori costituisce un'ulteriore importante posta in gioco. In tale sede sorgono numerosi quesiti: come promuovere la formazione professionale permanente da parte delle imprese tenendo conto della situazione particolare dei lavoratori delle stesse (obiettivo 3)? Come permettere ai lavoratori di valutare i propri bisogni di formazione (obiettivo 7) ?Ed infine, quali sono le possibilità concrete per i singoli di organizzare la propria formazione tramite iniziative individuali?

Innanzi tutto, occorre naturalmente partire dalla constatazione che in tutti gli Stati membri ogni lavoratore dipendente ha la possibilità di iscriversi a proprie spese a qualsiasi genere di azioni di formazione. Molto spesso questo tipo di formazione corrisponde ad attività socioculturali e viene organizzata da associazioni culturali, o da autorità locali nel settore dell'istruzione. A titolo d' esempio, si possono citare i corsi di lingue. Altri esempi tipici con una solida tradizione sono le attività organizzate dalle *"Volkshochschulen"* in **Germania** oppure le *"Open Universities"* nel **Regno Unito** e nei **Paesi Bassi**, l'istruzione per gli adulti nel **Lussemburgo**, la seconda trafila di qualificazione in **Austria** o ancora le università della terza età in **Francia**. Ma in questi casi si tratta soltanto parzialmente di provvedimenti di formazione professionale, che non hanno un legame diretto con attività professionali e soltanto raramente hanno un'incidenza diretta sulla carriera professionale della persona interessata.

Nel **Regno Unito**, nel quadro del programma *"Employee Development Scheme"*, i datori di lavoro (circa 800 imprese) apportano dei finanziamenti supplementari per i lavoratori che intraprendono una formazione di loro scelta.
Tali attività sono proposte sovente dai datori di lavoro stessi che desiderano attirare i lavoratori che, in generale, ricevono la minor formazione.

Nella presente analisi vengono prese in considerazione soltanto le attività di formazione cosiddette professionali, in relazione con il contesto professionale del singolo. In tale prospettiva, è opportuno osservare che le possibilità concrete di iniziative personali ai fini di un completamento della propria formazione sono alquanto scarse. Nella maggior parte dei casi la decisione spetta al datore di lavoro.

Il congedo di formazione quale strumento per favorire l'accesso alla formazione permanente

La concessione di congedi di formazione viene in genere presentata come parte integrante dei principali

dispositivi che favoriscono l'accesso alla formazione permanente. Alcuni Stati membri prevedono pertanto la possibilità di un collocamento in disponibilità, sotto forma di congedi di formazione su base legislativa (**Francia, Belgio, Finlandia, Svezia**, taluni Länder della **Germania**...) o per il tramite di accordi collettivi come per esempio in **Danimarca**.

Il collocamento in disponibilità può assumere la forma di giornate di congedo di formazione o basarsi su modelli più ambiziosi quali i sistemi di rotazione occupazionale praticati da taluni Stati membri scandinavi.

Il modello dei congedi di formazione, almeno in talune sue modalità, non si presenta sempre come un successo. Il **Belgio** cerca di migliorare l'efficacia del suo sistema di congedo d'istruzione pagato, sancito dalla legge del 22 gennaio 1985. Si è quindi proceduto ad una modifica della regolamentazione che consiste in particolare nell'introduzione di un limite superiore alle retribuzioni rimborsabili e di una riduzione del numero di ore di congedo. Occorre inoltre far presente che il giudizio **tedesco** esprime forti riserve al riguardo.

In **Danimarca,** nel contesto delle convenzioni del mercato privato dell'occupazione del 1993, è stato espresso il diritto ad un congedo di formazione (senza retribuzione) per un periodo che non può superare le due settimane annue. Nel quadro delle convenzioni con lo Stato, nel 1993 e nel 1995, è stato introdotto un congedo di formazione con mantenimento dell'intera retribuzione. È inoltre opportuno citare le 150 ore dell'**Italia.** Questo provvedimento, che risale già agli anni Settanta, prevede la disponibilità di uno stanziamento orario per la formazione di ciascun lavoratore. È soprattutto destinata ai meno qualificati. Analogamente, l'Accordo nazionale del 1992 introduce in **Spagna** un regime remunerato di permessi di formazione per rispondere a bisogni individuali di formazione.

Praticato in taluni Stati membri, apertamente criticato in altri, lo strumento del congedo pagato quale provvedimento per incrementare l'accesso alla formazione è stato oggetto di discussione in alcuni altri Stati membri. Nei **Paesi Bassi,** nel settembre 1995 è stata avviata una riflessione sul "congedo di utilità: un investimento per la qualità del lavoro e le cure di prossimità". La Fondazione dell'Occupazione deve quindi pronunciarsi sull'interruzione di carriera. Altrettanto vale per il **Lussemburgo.** Il Consiglio economico e sociale ha formulato un parere al riguardo e spetta ora al governo di prendere una decisione definitiva.

La valutazione delle competenze

Si assiste ad una chiara evoluzione nel senso di dirigersi verso un riconoscimento delle competenze. Abbiamo già menzionato le NVQ/SVQ nel **Regno Unito.** Osserviamo inoltre che a decorrere dal 1997 si prevede di fondere le autorità attuali per creare la *"Qualifications and National Curriculum Authority"*, che sarà competente sia per le qualifiche universitarie che per quelle professionali, nell'intento di promuovere un'impostazione qualitativa e coerente nei due campi.

Dal canto suo, la **Norvegia** ha elaborato sistemi di valutazione delle competenze che attribuiscono certificazioni a prescindere dallo strumento d'acquisizione delle competenze stesse. In tal caso, viene privilegiato lo sviluppo di modelli per la valutazione delle competenze quale base di miglioramento dell'accesso ad attività di formazione professionale. **L'Italia** sottolinea l'interessa del progetto comunitario "Portafoglio individuale delle competenze".

In **Belgio**, l'insegnamento di promozione sociale viene chiamato a contribuire al tentativo di sviluppare un sistema di test che consentano di valorizzare le competenze acquisite con l'esperienza di lavoro ed aiutare quindi i lavoratori a far valere il proprio livello effettivo di qualificazione. In **Norvegia**, nel contesto della riforma dell'insegnamento secondario superiore, è stata anche rivalutata l'importanza del certificato di abilitazione professionale. È infatti ormai possibile far riconoscere il proprio livello di competenze in base all'esperienza professionale in un ramo, pratico o teorico.

Possiamo citare inoltre l'esempio dell'**Irlanda** che ha creato un'istituzione nazionale, "TEASTAS", il cui obiettivo è quello di predisporre una struttura nazionale di certificazione relativa a tutti i tipi di formazione superiore non universitaria e di formazione permanente.
Per quanto riguarda la presa in considerazione dei bisogni individuali e la loro valutazione, le tendenze si orientano in particolare verso l'istituzione di centri di valutazione dei bisogni di formazione individuale. In questa prospettiva si vanno delineando numerose pratiche la più nota delle quali è il bilancio delle competenze.

In alcuni Stati membri, come il **Belgio** e il **Lussemburgo,** istituti di formazione hanno cominciato a proporre questo tipo di servizi alle imprese ed ai singoli. Sembra inoltre che i sindacati sostengano sempre più questo approccio, in particolare nel caso di coloro che perdono l'impiego.

Per facilitare la valutazione dei bisogni dei lavoratori in materia di formazione professionale permanente, in **Francia** la legge del 31 dicembre 1991 ha istituito il bilancio delle competenze quale strumento al servizio delle imprese e dei lavoratori. Dopo quasi cinque anni di pratica, tale prestazione assume progressivamente importanza nell'universo della formazione professionale, in particolare perché per i lavoratori

dipendenti sussiste la possibilità di farsi finanziare un bilancio delle competenze a titolo individuale ed al di fuori dell'orario di lavoro.

La **Danimarca** si orienta in un senso alquanto differente. L''AMU[13] propone pertanto fin dal 1995 un tipo di attività del tutto nuovo e che consiste in una chiarificazione delle competenze individuali, attività che si inserisce eventualmente nella sorveglianza di azioni di formazione qualificante di lunga durata. Del pari, come già menzionato in precedenza, sono stati organizzati "corsi in laboratorio aperto" che iniziano con una valutazione del livello e continuano con un'individualizzazione.

Per consentire di valutare in modo regolare i bisogni di formazione, le TEC e le LEC del **Regno Unito** hanno messo a punto programmi come il *"Gateways to Learning"* al fine di creare una rete di organismi di orientamento - l'obiettivo è quello di promuovere l'offerta e la domanda di provvedimenti di orientamento. Un altro programma, lo *"Skill Choice"*, applica un sistema di riconoscimento e di accreditamento di qualifiche e di misure anteriori di orientamento.

1.2.4 L'accesso e la riconversione professionale dei lavoratori

In uno spirito di anticipazione, la **Finlandia** prevede, nella sua legge sul contratto di lavoro, che i datori di lavoro sono tenuti a organizzare azioni di formazione se ciò permette di evitare un licenziamento o la messa in disoccupazione parziale di un dipendente, riorientando quest'ultimo all'interno dell'impresa. In **Svezia**, la Confederazione del patronato svedese e la Confederazione generale del lavoro hanno consolidato le proprie disposizioni e creato un Fondo di sicurezza che permette di incrementare le azioni di formazione dei lavoratori minacciati dalla disoccupazione.

A titolo illustrativo, la **Francia** sostiene progetti che rientrano in una riflessione strategica di sviluppo. I progetti vengono negoziati a maggioranza tra le parti sociali a livello dei rami professionali in cui i problemi di modernizzazione e di competitività possono essere posti in modo globale e coerente. Si riferiscono a più anni in modo da iscrivere le azioni di formazione in un piano a medio termine. Possono peraltro essere approvati a livello territoriale, in particolare con organizzazioni interprofessionali in un'ottica di sviluppo economico del territorio. Il sistema fruisce di aiuti dello Stato.

Il **Portogallo** ha elaborato un certo numero di programmi e di azioni che perseguono un adattamento della popolazione attiva ai mutamenti tecnologici e organizzativi e uno sviluppo della formazione riqualificativa dei disoccupati o dei dipendenti minacciati dalla disoccupazione. Tali azioni vengono organizzate congiuntamente dalle imprese e dall'Istituto dell'Occupazione e della Formazione professionale e sostenute dal secondo Quadro comunitario di sostegno e dal programma pluriennale per l'occupazione.

Nel **Regno Unito** la promozione della formazione viene compiuta a livello settoriale dalle *"Industry Training Organisations"* (ITO), organizzate dalle imprese del settore. Queste ultime si prefiggono un monitoring dei futuri bisogni in materia di competenze e di formazione, lo sviluppo degli standard professionali e l'incoraggiamento dei datori di lavoro sul piano della formazione.

L'obiettivo 4 du FSE per i **Paesi Bassi** riguarda specificamente i lavoratori meno qualificati e le attività che incoraggiano l'accesso alla formazione per questo tipo di lavoratori.

1.2.5 L'accesso alla formazione rivolta ad un pubblico specifico

È molto significativo il fatto che gli Stati membri sembrino prediligere programmi specifici destinati a popolazioni mirate quali i lavoratori meno qualificati, le donne, i giovani e i disoccupati di lunga durata.

I programmi dell'obiettivo 4 del Fse in sette Stati membri sono rivolti a coloro che corrono i maggiori rischi di esclusione dalla formazione permanente. A titolo di esempi si possono citare: i) l'accento posto dalla **Francia** su coloro che corrono i maggiori rischi per via del loro basso livello di qualifica o della scomparsa delle funzioni del loro posto di lavoro, nonché su coloro che sono a metà percorso nella carriera; ii) l'accento posto dai **Paesi Bassi** sui lavoratori di altra nazionalità con lacune linguistiche, in relazione alla rilevanza crescente delle competenze comunicative nel nostro ambiente industriale complesso; iii) l'accento posto dalla **Finlandia** sulle competenze obsolete delle persone più anziane.

Provvedimenti specifici a favore dei meno qualificati

Non si può non constatare che in tutti gli Stati membri vengono applicati provvedimenti e strumenti pedagogici specifici destinati a numerosi gruppi mirati, quali per esempio gli analfabeti funzionali, gli adulti scarsamente scolarizzati o le persone con disabilità. Attraverso i vari provvedimenti adottati per favorire l'accesso alla formazione professionale traspare la preoccupazione, sia sul piano decisionale politico che presso i rappresentanti dei lavoratori, di privilegiare la formazione professionale delle persone meno qualificate. I sindacati tengono inoltre a privilegiare l'accesso alla formazione dei lavoratori a rischio di perdita del posto di lavoro o dei lavoratori dei quali è

[13] AMU=Formazione professionale degli adulti

minore l'"occupabilità". A titolo di esempio, la **Finlandia** ha creato nel 1995 un comitato tripartito incaricato di reperire soluzioni che coinvolgano tutti gli interessati.

Il governo del **Regno Unito** ritiene che l'acquisizione di competenze di base costituisca il fondamento di un ulteriore sviluppo professionale soddisfacente. Al riguardo sono state stanziate annualmente somme cospicue per il finanziamento di iniziative e infrastrutture sotto l'egida del Ministero della Pubblica Istruzione e del Lavoro (*Departement for Education and Employment*). L'obiettivo è quello di favorire l'acquisizione delle competenze di base da parte di gruppi a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Possiamo per esempio citare l'iniziativa *"Basic Skills Agency"*. L'idea è quella di predisporre una strategia nazionale intesa a raccogliere la sfida. Nel 1995, l'iniziativa è stata estesa ad una formazione di base sul luogo di lavoro per i disoccupati e i giovani e comprende un'azione dal titolo *"Family Literacy Initiative"*.

Nel medesimo spirito, si possono citare i provvedimenti, i programmi, le iniziative, le regolamentazioni e legislazioni dei vari Stati membri, come i piani d'accompagnamento dei disoccupati in **Belgio,** oppure i Laboratori pedagogici personalizzati in **Francia.** La loro missione consiste nel garantire a chiunque lasci il sistema scolastico un complemento di formazione generale o tecnologica di base oppure il congedo individuale di formazione destinato a coloro che desiderino acquisire una qualificazione di base.

In **Danimarca** vengono compiuti intensi sforzi in particolare per promuovere maggiormente il miglioramento delle condizioni di vita delle persone che hanno difficoltà di lettura. Il ministero della Pubblica Istruzione propone ora corsi gratuiti di lettura destinati a tali persone.

È opportuno menzionare che numerosi provvedimenti, siano essi a breve termine, a lungo termine, di aggiornamento delle conoscenze o delle qualifiche di base, vengono cofinanziati dai Fondi strutturali europei. È in particolare il caso del **Portogallo.**

Nei **Paesi Bassi**, la combinazione di una formazione e di un'esperienza di lavoro è considerata comme un mezzo molto efficace di aumento delle qualifiche. Per esempio, sarà creato un livello per apprendistato elementare, il livello d'assistente, in quanto cio' puo' aiutare le persone meno qualificate ad ottenere un livello elementare (in particolare per posizionarsi sul mercato del lavoro).

Provvedimenti specifici a favore delle donne

Provvedimenti specifici destinati a questo gruppo mirato vengono organizzati in generale dalle pubbliche autorità, dalle agenzie locali, dalle istituzioni sociali o appartenenti al mondo delle associazioni, e perseguono la creazione di strutture adeguate allo scopo di facilitare l'accesso e la partecipazione delle donne ad azioni di formazione professionale. Si tratta in particolare di provvedimenti quali l'orientamento professionale, corsi di preparazione alla vita attiva e la realizzazione di strutture di custodia dei bambini.

Nella maggior parte degli Stati membri tali provvedimenti vengono finanziati dalle pubbliche istanze e/o cofinanziati dai programmi e dalle iniziative europee in favore delle donne minacciate dalla disoccupazione, delle donne disoccupate e delle donne in fase di inserimento professionale.

Per poter gestire il complesso delle azioni, vari modelli coesistono. Il **Belgio**, per esempio, ha adottato una legislazione in questo campo (Decreti regi del 14 luglio 1987 per il settore privato e del 27 febbraio 1990 per il settore pubblico) ed in **Francia** la tematica della parità di accesso di uomini e donne alla formazione professionale è uno dei punti che le parti sociali sono tenute a negoziare almeno ogni cinque anni. Del pari, il **Regno Unito** e **l'Irlanda** stanziano fondi speciali per elaborare programmi destinati alle donne che rientrano sul mercato del lavoro, ivi compresi provvedimenti di custodia dei figli di genitori che intendono ritornare a lavorare e prestiti destinati alle donne per pagare le spese dei corsi e le spese della custodia dei bambini. In **Norvegia,** le pari opportunità sono una premessa fondamentale della legge sull'istruzione degli adulti. Per affrontare le problematiche specifiche delle donne, la **Spagna** ha creato l'Istituto della Donna.

Irlanda: Programma d'azione per le donne avviato dal FAS

L'Autorità Nazionale di Formazione e Occupazione - FAS - ha avviato per la prima volta il suo programma d'azione per le donne nel 1990 con l'intento di ovviare alla posizione sfavorevole delle stesse sul mercato del lavoro.

Da allora ha subito adattamenti annuali.
Il programma intende:

1. migliorare e ampliare la gamma di possibilità di occupazione che si offrono alle donne sul mercato del lavoro;
2. aiutare le donne a risolvere i problemi particolari che si trovano ad affrontare sul mercato del lavoro;
3. ridurre al minimo qualsiasi prassi che in passato abbia provocato disparità di trattamento fra uomini e donne.

Il programma d'azione 1995 del FAS mostra che la partecipazione delle donne ai programmi di formazione e occupazione gestite dal FAS è aumentata ovunque, con progressi nei nuovi settori della formazione e con la partecipazione all'occupazione nelle collettività. Nel 1996/1997, il

FAS continuerà ad adottare provvedimenti volti ad accrescere la partecipazione delle donne in settori della formazione in cui sono sottorappresentate e ad elevare l'attuale livello di qualificazione delle donne.

Alcuni Stati membri, come la **Danimarca,** indicano che il dibattito sulla parità tra uomini e donne va cambiando carattere. Il livello generale mostra che ormai le donne hanno una formazione migliore di quella degli uomini. La Danimarca continua tuttavia ad organizzare una serie di azioni che si rivolgono specificamente ad un pubblico femminile nel contesto della formazione generale di base degli adulti, per esempio grandi scuole con orario diurno per le donne, sale di consultazione dati a struttura aperta ecc. La **Finlandia** condivide questa analisi. La parità sembra data e i provvedimenti di sostegno rientrano nella politica sociale.

Osserviamo inoltre che gli Stati membri cofinanziano in particolare azioni volte a favorire l'accesso delle donne a misure di formazione professionale mediante i fondi strutturali, la cui regolamentazione prevede e rafforza il rispetto e la promozione del principio di parità delle opportunità tra uomini e donne. In modo complementare, vi contribuisce in misura notevole la sezione NOW dell'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE.

Provvedimenti specifici a favore dei giovani

Vanno delineandosi tre tendenze principali: lo sviluppo di forme di apprendimento per favorire l'inserimento professionale, una maggiore responsabilizzazione delle regioni e degli enti locali ed un approccio tramite provvedimenti a favore delle imprese che stipulano contratti con i giovani. Occorre infine sottolineare gli esordi delle scuole di seconda opportunità.

L'incentivazione dell'accesso e della partecipazione dei giovani senza qualifiche sufficienti o adeguate permane una delle preoccupazioni principali di tutti gli Stati membri. In proposito occorre menzionare le riforme dell'insegnamento che hanno avuto luogo in numerosi Stati membri nel corso degli ultimi anni e che molto spesso hanno comportato l'introduzione di nuovi iter di formazione in alternanza, ma anche un aumento dell'età dei partecipanti. Una delle tendenze riscontrate è peraltro quella di un'estensione progressiva del sistema di apprendimento a tutti i livelli dei diplomi d'insegnamento tecnico, in particolare a quelli di livello postsecondario. Nella maggior parte dei casi, l'accesso dei giovani alla formazione professionale costituisce l'oggetto di proposte che hanno origine nel mondo dell'insegnamento, ma che spesso trovano realizzazione concreta sempre più con il sostegno e la cooperazione del mondo economico.

Germania:
Programma d'azione in favore dei giovani talenti/borsisti

La Germania ha introdotto nel 1991 il programma "Begabtenförderung berufliche Bildung" in favore dei giovani artigiani e impiegati che fanno prova di eccellenti capacità nei rispettivi mestieri. Subito dopo la loro formazione professionale nel "Duales System", i giovani che meritano una borsa della "Begabtenförderung" possono ampliare le loro conoscenze professionali in funzione dei rispettivi bisogni tramite azioni di formazione professionale permanente (per esempio, corsi di lingue, corsi d'informatica, corsi di approfondimento di conoscenze politiche ed economiche ecc.).

La **Spagna** dal canto suo incoraggia l'organizzazione di tirocini d'impresa per favorire l'inserimento professionale dei giovani.

Occorre inoltre menzionare il fatto che il settore delle organizzazioni svolge un ruolo determinante in favore dei giovani, contribuendo alla promozione di varie soluzioni che permettono di combinare formazione sul lavoro e inserimento socioprofessionale.

Numerosi progetti in vari Stati membri mirano pertanto a predisporre una procedura di orientamento professionale e di formazione qualificante dei giovani senza lavoro provenienti molto spesso da quartieri urbani ad alto rischio, o ad elaborare e migliorare itinerari di formazione e di inserimento dei giovani per il tramite di programmi specifici di formazione professionale.

Occorre inoltre menzionare gli Stati membri che, come la **Grecia**, hanno realizzato modalità educative e di formazione del tipo di seconda opportunità destinati ai giovani che hanno lasciato il sistema d'istruzione sprovvisti di titoli di qualifica iniziale.

In **Belgio**, la Regione di Bruxelles ha per parte sua istituito un sistema di premi alla transizione professionale. Si tratta di incoraggiare l'assunzione e la formazione di disoccupati di età inferiore ai 26 anni, sprovvisti di diploma dell'insegnamento secondario e inattivi da almeno sei mesi.

La medesima tendenza si è manifestata in **Francia**. Provvedimenti specifici sono previsti per i giovani di età compresa fra i 16 e i 25 anni, tramite un contratto di qualificazione destinato a coloro che non hanno potuto acquisire una qualificazione durante il periodo scolastico o la cui qualificazione non consente loro di accedere ad un'attività lavorativa.
In numerosi Stati membri sono previsti provvedimenti specifici per far seguire azioni di formazione a giovani che non abbiano acquisiti alcuna formazione

suscettibile di conferir loro competenze professionali. Occorre inoltre osservare che tali provvedimenti si inseriscono in programmi occupazionali più vasti, tra l'altro in **Danimarca.**

Anche nel **Regno Unito** è stato adottato un certo numero di misure e iniziative, come per esempio il lancio del Modern Apprenticeship nel 1995. Questa iniziativa si basa su un partenariato fra l'industria ed il governo e persegue il miglioramento delle competenze professionali, tecniche e manageriali dei giovani. Si prevede di introdurre, nel settembre 1997, il programma Relaunch Strategy al fine di incoraggiare la partecipazione dei giovani a partire dai 14 anni e più al sistema di progetti di partenariato locale, al tempo stesso incitandoli a restare in un processo di apprendistato, o a riprenderlo.

Nei **Paesi Bassi**, il *Youth Work Guarantee Act* permette ai giovani di meno di 23 anni che hanno lavorato durante un periodo di sei mesi di ottenere un lavoro temporaneo, una formazione, o una combinazione dei due. Per rinforzare l'attrazione del sistema d'apprendistato che veniva meno considerevolmente a partire dal 1991, nel 1996 si è proceduto ad introdurre una nuova misura. Questa prevede di dare un aiuto alle imprese per ogni apprendista che accettano di formare. Tale aiuto prende la forma di una riduzione dell'importo degli oneri sociali.

In **Italia**, un progetto di legge in corso di approvazione sull'apprendimento stabilisce un legame tra la formazione esterna che porta ad una qualifica che viene certificata e la formazione interna nell'impresa con l'assistenza di un tutore. L'aiuto dello stato è subordinato alla prova di effettuazione delle formazioni.

Provvedimenti specifici in favore dei disoccupati di lunga durata

La **Finlandia** osserva quindi che la formazione professionale dei lavoratori rappresenta uno strumento importante per una politica attiva dell'occupazione, finanziata dall'amministrazione dell'occupazione.

Un rilievo del tutto particolare viene dato ai disoccupati di lunga durata di età superiore ai 50 anni, per i quali numerosi programmi tentano di combinare, come avviene in **Francia,** azioni di formazione con misure di inserimento professionale realizzate per lo più con l'ausilio di tirocinii nelle imprese. In questo modo è possibile acquisire nuove qualifiche, che in numerosi casi sono qualifiche di base, abbinate ad una certa esperienza professionale. Da qualche tempo vengono inoltre attuati provvedimenti specifici destinati ai quadri dirigenti.

La **Finlandia** ha avviato, da due anni a questa parte, la formazione *"KEKO"* che permette ad un disoccupato di seguire un corso di formazione per un periodo tra i 6 e i 9 mesi , pur continuando a ricevere le indennità di disoccupazione. L'attuazione di questa iniziativa rientra in un'ottica regionale. I finlandesi possono inoltre beneficiare di un sussidio per effettuare studi nel contesto del Fondo di formazione e licenziamento.

Una recente tendenza incoraggia i datori di lavoro con sussidi finanziari affinché assumano giovani o disoccupati, incitandoli a contribuire alla loro formazione, come avviene in **Belgio**, in **Francia** o nei **Paesi Bassi**, in cui i datori di lavoro possono beneficiare di uno sgravio degli oneri sociali in caso di assunzione di disoccupati.

In **Danimarca,** un'attenzione del tutto particolare è rivolta alla formazione che fornisce competenze ai disoccupati. I danesi insistono sulla qualità di questo tipo di formazione, del coordinamento delle azioni e dei piani d'azione individualizzati. Tale base di partenza è corredata di una gamma di strumenti di incentivazione. Un'ulteriore caratteristica risiede nel fatto che la lotta contro la disoccupazione è sempre più regionalizzata e demandata ad istituzioni regionali e locali. In **Danimarca,** i consigli regionali del mercato del lavoro decidono in merito agli strumenti di incentivazione da impiegare. In proposito occorre menzionare il sistema della rotazione sul posto di lavoro o sostituzione dell'occupazione, molto spesso praticata in **Danimarca** e negli Stati scandinavi, **Svezia** e **Norvegia**.

In **Grecia** e nel **Lussemburgo** esistono centri di formazione professionale che hanno fra l'altro il compito fornire programmi di formazione di lunga o breve durata, azioni di formazione qualificante o di aggiornamento, azioni di scolarizzazione o tirocini professionali. In molti casi, le attività avviate in questo campo dalle pubbliche istanze vengono integrate da azioni intraprese dalle associazioni datoriali, dai sindacati o da altre istituzioni. Nella maggioranza dei casi, sono previste azioni specifiche per taluni tipi di disoccupati. Altrettanto avviene in **Portogallo** in cui il secondo quadro comunitario di sostegno prevede azioni di sostegno al reinserimento dei disoccupati su mercato del lavoro., come per esempio il programma INTEGRAR che persegue l'inserimento socioprofessionale dei disoccupati di lunga durata tramite lo svolgimento di azioni specifiche o complementari di formazione. Osserviamo inoltre che il secondo quadro comunitario di sostegno prevede anche azioni specifiche per altri gruppi mirati a rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

Nel **Regno Unito** è stato organizzato un certo numero di iniziative intese a rafforzare il livello di occupabilità dei disoccupati. In proposito, citiamo il programma *"Training for work"* che si rivolge ai disoccupati di lunga durata e persegue l'obiettivo di trovar loro un'occupazione, migliorarne le competenze professionali, fornire loro un miscuglio di competenze,

fra cui quelle legate alle qualificazioni nazionali e professionali. Un approccio analogo è stato elaborato in **Irlanda**, il *"Community employment"*, che si basa su lavori di prossimità per disoccupati, fornisce occupazione a tempo parziale, soprattutto ai disoccupati di lunga durata ed offre un'opportunità a tutti coloro che sono tra i più sfavoriti sul mercato del lavoro.

Nei **Paesi Bassi**, sono state adottate due misure che mirano a migliorare la situazione dei disoccupati di lunga durata sul mercato del lavoro. In seno al Servizio dell' Occupazione esiste una misura "*Sectoral Training for Unemployed Grants Scheme*" (BBSW) che permette di fornire alle persone in cerca di occupazione un'indennità di formazione per occupazioni in settori specifici. Il settore interessato deve fornire un piano di formazione al Central Employment Service Board.

In numerosi Stati membri esistono anche programmi aventi lo scopo di fornire una formazione e un aiuto a disoccupati che abbiano l'intenzione di creare un'impresa propria.

1.2.6
L'accesso ai nuovi partenariati

Il decentramento, che assume in particolare la forma di un aumento delle responsabilità regionali e locali, costituisce un'illustrazione di tale tendenza. Esso si traduce in un adattamento dell'offerta di formazione professionale ai bisogni specifici delle imprese della regione o della località, e si accompagna ad una realizzazione di dispositivi e infrastrutture nella regione. L'approccio ha inoltre il vantaggio di consentire una cooperazione molto più stretta fra le autorità locali, gli organismi di formazione, gli istituti d'insegnamento e di ricerca e le imprese, soprattutto le PMI. Tale approccio comporta inoltre, per molti Stati membri, l'organizzazione di reti regionali di formazione il cui ruolo è fra l'altro quello di fornire le informazioni e gli strumenti necessari ad un buono sviluppo delle azioni di formazione nelle imprese.

Il decentramento della formazione professionale permanente viene pertanto presentato dalla **Germania** come una tendenza importante.

Inoltre, una mobilitazione della formazione professionale permanente in quanto fattore di sviluppo regionale e locale rientra naturalmente nel contesto di quegli strumenti generali che sono i piani regionali di sviluppo della formazione professionale. D'altra parte, le funzioni di analisi dei bisogni locali e di diffusione delle informazioni sono assicurate, in alcuni Stati membri come la **Francia** o la **Grecia,** da osservatori regionali dell'occupazione che in generale sono congiuntamente animati e finanziati dallo Stato e dalle regioni. Queste strutture fungono da organismi di sostegno alle istituzioni di formazione al fine di realizzare un adeguamento fra offerta di formazione e bisogni specifici delle regioni e delle località.

Alla stessa stregua, la politica attiva del mercato del lavoro in **Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia, Italia, Belgio** e **Paesi Bassi** è caratterizzata da una tendenza verso la regionalizzazione, con la costituzione di consigli regionali del mercato del lavoro e combinando provvedimenti d'inserimento professionale con azioni di formazione. Questi consigli si compongono per lo più di rappresentanti delle parti sociali, dei comuni e delle prefetture, che hanno il compito di organizzare lo sforzo dedicato al mercato del lavoro. Tali comitati fanno sì che le imprese possano disporre della manodopera di cui hanno bisogno e contribuiscono alla prevenzione ed alla riduzione della disoccupazione di lunga durata. Gli strumenti di incentivazione disponibili sono la formazione, gli itinerari di orientamento e la preparazione all'occupazione.

Danimarca:
Iniziative delle parti sociali

Per incrementare lo sforzo di formazione permanente nelle PMI, le parti sociali hanno creato in Danimarca, a vantaggio delle convenzioni collettive, un complesso di modelli di pianificazione della formazione, quali "AIDA", "VIRUM". "MEKHON" o "SUM".

Le organizzazioni sindacali hanno pertanto elaborato e finanziato congiuntamente il concetto di SUM (=sviluppo strategico della manodopera), strumento d'analisi delle qualifiche e di pianificazione della formazione nelle imprese. Il metodo SUM viene spesso impiegato come strumento di pianificazione in Danimarca. È stato istituito un segretariato con il compito da un lato di vendere gli strumenti e dall'altro di formare i "consulenti SUM", che vengono selezionati fra i formatori dei centri d'insegnamento professionale e dei centri AMU prima di essere specificamente formati e poi inviati nelle imprese dove propongono una programmazione della formazione al fine di adeguare il più possibile l'offerta ai bisogni.

Il sistema SUM si basa su due principi fondamentali:

1. la cooperazione fra la direzione e il personale dell'impresa, come pure l'adattamento congiunto del metodo SUM,

2. il tenace dispiegamento di sforzi intesi a ravvicinare il più possibile le PMI e i prestatori di formazione per il tramite dei consulenti SUM e quindi a stabilire dei partenariati. I consulenti hanno nel contempo il compito di partecipare all'organizzazione di reti di PMI affinché queste ultime possano utilizzare congiuntamente in modo ottimale le varie offerte di formazione.

Nello stesso ordine di idee, il **Portogallo** ha creato un rete di consulenti locali il cui obiettivo è quello di

promuovere il processo di sviluppo industriale delle piccole e medie imprese realizzando programmi di formazione qualificanti e adatti ai bisogni di queste ultime.

Lo stesso cammino viene battuto dal **Regno Unito** con la predisposizione a livello locale delle TEC/LEC che possono adattare sul piano locale i programmi nazionali elaborati dal governo, oppure applicare provvedimenti particolarmente adatti ai bisogni locali. In **Belgio, nella parte neerlandofona** si assiste alla comparsa di attività di intermediazione svolte da nuovi attori. Si tratta sostanzialmente di iniziative private che fungono da interfaccia fra il mondo del lavoro da un lato e gli enti di formazione e gli istituti d'insegnamento dall'altro. In generale, la costituzione di reti è importante per l'evoluzione del sistema di formazione professionale nel **Belgio neerlandofono** in quanto collega le attività degli organismi di formazione, degli istituti di istruzione e delle imprese nell'intento di produrre un plusvalore con l'elaborazione di progetti congiunti.

Belgio neerlandofono: un esempio di formazione interaziendale

Il corso tecnico postlaurea di Alcatel si rivolge in primo luogo a lavoratori altamente qualificati che hanno conseguito il loro diploma già da alcuni anni. Questo programma di studio intensivo e completo offre loro la possibilità di aggiornare le conoscenze in funzione di quanto viene insegnato oggi nelle scuole superiori e nelle università. La formazione si articola in più moduli: i partecipanti compongono il proprio programma in funzione della disciplina prescelta. I corsi sono inoltre disponibili ai dipendenti di altre imprese e possono essere seguiti in aula o a distanza, tramite un sistema di videoconferenze.

1.2.7 L'accesso alla formazione grazie alle nuove tecnologie

Il principio di azioni aperte, flessibili e individualizzate di formazione è all'ordine del giorno della politica di quasi tutti gli Stati membri quale strumento di migliore accesso ad azioni di formazione destinate ad un pubblico ancora più vasto. Un numero sempre maggiore di sforzi viene investito nello sviluppo di metodi di autoformazione sul luogo di lavoro e di apprendimento aperto e a distanza, ricorrendo sempre più a nuove tecnologie come l'insegnamento assistito dal calcolatore oppure sistemi di apprendimento multimediali. È evidente che le possibilità di utilizzare Internet o altre misure a fini di apprendimento sono all'esame un po' ovunque, nell'ottica di inserire le nuove tecnologie nel processo di apprendimento a distanza.

In particolare, la **Norvegia,** il **Regno Unito** e il **Belgio neerlandofono** hanno iscritto l'insegnamento a distanza e l'impiego delle tecnologie dell'informazione nell'elenco delle proprie priorità. La Direzione generale dell'insegnamento in **Finlandia** ha quindi svolto, tra il 1991 e il 1995, un ambizioso progetto (OPINNET) il cui obiettivo era quello di creare ambienti più aperti, flessibili e atti a trarre profitto dalle nuove tecnologie, di formazione qualificante per gli adulti.

Al fine di assicurare il successo di tale introduzione delle nuove tecnologie nel processo di formazione, lo sviluppo di metodi di insegnamento e apprendimento più adeguati è diventato un compito che si sono in particolare assunto le attuali organizzazioni dell'insegnamento e della formazione a distanza, per esempio in **Francia**, dove è opportuno menzionare le attività del Centre National d'Enseignement à Distance. Tale istituzione prevede l'organizzazione di corsi a livello di formazione iniziale e formazione professionale permanente. Numerosi Stati membri hanno peraltro creato istituzioni specifiche in questo senso. Si può quindi pressoché affermare che tutti i professionisti della formazione -- siano essi attivi presso i centri di ricerca pedagogica, le istituzioni per il trasferimento delle conoscenze tecnologiche, l'insegnamento, le università o i sindacati -- si adoperano per elaborare programmi di corsi assistiti dal calcolatore o sviluppati su altri supporti multimediali. Sotto il profilo dell'organizzazione tecnica occorre menzionare esperienze che consistono nel rendere disponibili sale liberamente accessibili dotate di calcolatori e di software che permette di praticare l'autoformazione, come avviene in **Belgio** con il FORESPACE brussellese che offre possibilità di autoformazione assistita dal calcolatore ai lavoratori e ai disoccupati della regione. D'altra parte, il ministero della Pubblica Istruzione fiammingo intende ristrutturare l'insegnamento a distanza con il suo sostegno al nuovo consorzio dell'università aperta che raggruppa i principali istituti d'insegnamento superiore nell'intento di elaborare un nuovo approccio e una nuova metodologia in questo campo.

In **Danimarca,** il Centro per la formazione assistita dalle nuove tecnologie (CTU), creato nel 1995, ha il compito di sostenere la fase di transizione degli istituti di formazione, raccogliere e diffondere conoscenze ed esperienze e contribuire all'emergere di perizia decentrata. Il sistema AMU ha elaborato e applicato un importante sistema di formazione nelle tecnologie dell'informazione e con il loro ausilio. In numerosi casi, l'elaborazione di nuovi strumenti multimediali innovativi viene sostenuta dalle pubbliche autorità e considerata un titolo di merito in sede di assegnazione di fondi, come avviene in **Grecia**.

È inoltre vero che numerosi settori di attività mettono attualmente a punto strumenti assistiti dalle nuove tecnologie. Ne è un buon esempio il settore dei **servizi**, soprattutto con le **banche**, come nel **Lussemburgo** e in **Portogallo**.

Il **Portogallo** intende in generale favorire l'introduzione delle nuove tecnologie come strumenti di formazione, in particolare nell'ambito del nuovo programma di formazione per le PMI o tramite L'Istituto dell'Occupazione e della Formazione professionale, creando nuovi programmi informatici didattici e metodologie di tipo multimediale.

Il **Regno Unito** ha fin dagli anni Ottanta messo a punto un'infrastruttura di formazione aperta e a distanza molto efficiente nell'intento di allargare le possibilità di accesso alla formazione a distanza con l'introduzione di un'offerta più ampia per sostenere gli investimenti nella formazione, sia da parte delle imprese che da parte dei singoli. In tal senso occorre menzionare il *National Extension College*, *The Open College* e *The Open University*. Il governo britannico ha inoltre sostenuto negli ultimi anni un considerevole numero di iniziative e di programmi di ricerca nell'intento di ampliare ulteriormente le possibilità di apprendimento a distanza, servendosi soprattutto delle nuove tecnologie a fini educativi.

1.3 Posizioni contrastanti delle parti sociali

La raccomandazione ha introdotto un'importante innovazione metodologica: al pari degli Stati membri, le organizzazioni delle parti sociali coinvolte nel Dialogo sociale comunitario sono anche implicate nel processo di elaborazione di relazioni di preparazione della relazione valutativa della Commissione.

Procedure

La CES e l'UNICE-CEEP hanno definito in piena autonomia il processo e la metodologia con cui elaborare la propria relazione. È estremamente interessante osservare che, sia per le organizzazioni datoriali che per le organizzazioni sindacali, è stato messo a punto un dispositivo di consultazione delle organizzazioni nazionali.

La consultazione dei livelli nazionali è stata ampiamente positiva e si può affermare che le relazioni elaborate su quel piano forniscono utili indicazioni ai fini di una valutazione dei nessi tra l'azione comunitaria e lo sviluppo dell'azione delle parti sociali negli Stati membri o, ad un livello inferiore, nelle imprese.

Le due relazioni hanno peraltro tentato di utilizzare e sfruttare quello strumento comune messo a punto a livello comunitario che è il Dispositivo di sostegno al dialogo sociale sulla formazione permanente (cfr. il capitolo 1). I risultati del dispositivo sono stati utilizzati sia per corroborare la valutazione delle parti sociali circa i punti sensibili di evoluzione dei dispositivi di formazione permanente, in particolare in connessione con i temi d'interesse comune definiti dal dispositivo stesso, sia per evidenziare interessanti casi di innovazione.

Occorre tuttavia anche osservare che nell'ambito di questo primo esercizio di elaborazione delle relazioni, le informazioni sull'analisi delle iniziative adottate dalle parti sociali in ciascuno Stato membro non hanno potuto essere raccolte in modo integrale e sistematico, mentre risulta che proprio a questo livelli si stiano sviluppando importanti innovazioni.

Relazione della CES

- Per quanto riguarda l'impatto della raccomandazione, la CES conclude che *"nella maggior parte degli Stati membri la raccomandazione del Consiglio non è abbastanza nota"*. La CES dichiara inoltre di non aver notato azioni o attività specifiche dei governi intese ad attuare la raccomandazione. Riguardo alla natura degli strumenti comunitari, la CES conclude: *"non vi è stato un impatto diretto della raccomandazione"*.

- Per quanto riguarda la valutazione generale degli sviluppi, la CES presenta la seguente conclusione: *"nella maggior parte degli Stati membri non risulta sia stato realizzato alcun effettivo progresso per quanto riguarda l'accesso"*. La CES riconosce che sussiste una maggiore sensibilizzazione a questo aspetto, ma che l'accesso non ha assunto una connotazione politica comune e strategica. La relazione aggiunge che in numerosi Stati membri *"una diminuzione dell'impegno di stanziamenti pubblici ha potuto deteriorare le condizioni d'accesso"*.

- La CES considera tuttavia un aspetto positivo il fatto che *"in taluni paesi abbiano avuto luogo importanti movimenti con un impatto sulla promozione dell'accesso"*. La relazione individua quindi una decina di paesi (**S, UK, DK, Fin, E, F, A, D, P**) nei quali si può ritenere siano state adottate iniziative importanti per quanto riguarda la promozione dell'accesso.

- La relazione della CES prende inoltre atto che in taluni settori o nelle imprese è aumentata la partecipazione alla formazione. La relazione stabilisce in questo caso un legame diretto con i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro nelle imprese e con un generale orientamento verso la qualità. La relazione cita numerosi accordi conclusi a livello d'impresa o in questo senso.

Casi di imprese (dispositivo di sostegno)

- **Unibon - Italia**
  Bisogni in materia di formazione permanente in connessione con l'applicazione delle norme ISO9000 e con talune condizioni di concorrenza più dure. Applicazione del principio dei moltiplicatori in base al quale i capigruppo elaborano idee circa la qualità e trasferiscono le loro esperienze ai gruppi di lavoro quotidiani.

- **Länsförsäkringar Uppsala (Svezia):** nel contesto di una nuova organizzazione del lavoro orientata verso il cliente e la qualità, tutti i dipendenti del dipartimento interessato partecipano alla formazione permanente informale e si spingono fino ad organizzare da soli tale processo.

- **ABB-Motorenfabrik (Danimarca)** : garanzia della competitività con l'introduzione di gruppi di lavoro autogestiti, sviluppando competenze che si sovrappongono e facendo della formazione un obbligo per tutti i lavoratori.

- La relazione puntualizza inoltre l'insufficienza, nella maggior parte degli Stati membri, di modalità di valutazione dei bisogni di formazione dei

salariati. La relazione rammenta inoltre che la possibilità di acquisire qualifiche formali oppure una forma, seppure parziale, di riconoscimento di quanto acquisito costituisce un essenziale fattore di motivazione e di partecipazione alla formazione.

- La relazione passa inoltre puntualmente in rassegna i risultati raggiunti per quanto riguarda ciascuno dei quindici obiettivi della raccomandazione. Di questo esame dettagliato, daremo principalmente risalto ai punti seguenti:

- ♦ la valutazione in base alla quale soltanto una minoranza di imprese applica precisi piani di formazione, ed esistono numerose esperienze per elaborare tali piani e coinvolgere i dipendenti;
- ♦ l'esistenza di dispositivi di sostegno e stimolo per le PMI o per le imprese in fase di mutamenti industriali;
- ♦ la disponibilità, in particolare sul piano regionale, di informazioni sui bisogni delle imprese e dei lavoratori, anche se risultano ancora insufficienti i partenariati per analizzare i bisogni;
- ♦ il bisogno di migliorare i dispositivi di informazione dei lavoratori, che esistono ma che non sono sufficientemente generalizzati ed efficaci;
- ♦ l'insufficienza, più marcata nel caso dei lavoratori dipendenti, di dispositivi di valutazione dei bisogni individuali;
- ♦ une visione sovente troppo rigida dei nessi fra formazione e cambiamento dell'organizzazione del lavoro;
- ♦ sviluppi favorevoli dei metodi di formazione e di insegnamento;
- ♦ una preoccupazione ampiamente condivisa per la formazione dei non qualificati, anche se i cambiamenti sono ancora lenti;
- ♦ notevoli sforzi per promuovere le pari opportunità di formazione permanente;
- ♦ i problemi d'accesso permangono considerevoli per i giovani privi di qualifiche o senza lavoro;
- ♦ une tendenza alla riduzione degli sforzi pubblici di formazione per i disoccupati, con un preciso riferimento all'esempio di buona prassi della rotazione degli impegni;
- ♦ uno sviluppo della cooperazione transnazionale sulla formazione permanente, sottolineando le difficoltà di accesso a corsi transnazionali per i lavoratori individuali.

Danimarca: Rotazione degli impieghi

Nel modello danese di rotazione degli impieghi, i lavoratori dipendenti che seguono una formazione permanente vengono sostituiti da disoccupati assunti per un periodo di durata limitata. Il dispositivo si applica sia nell'ambito del piano di formazione dell'impresa che nel contesto delle varie possibilità di congedo dei lavoratori dipendenti (congedo parentale, congedo di formazione e congedo sabbatico).
Si tratta di un provvedimento che consiste nel mettere a disposizione di una persona disoccupata il posto di lavoro di una persona in formazione per tutta la durata di quest'ultima. L'obiettivo di questo procedimento è duplice: da un lato, quello di facilitare il compito dei lavoratori che desiderano partecipare ad un'azione di formazione e dall'altro quello di offrire ai disoccupati la possibilità di effettuare la sostituzione di un dipendente in formazione. Il finanziamento di tali azioni avviene per il tramite di indennità dirette o di deduzione dei contributi. Occorre tuttavia constatare che sono soprattutto gli enti pubblici a ricorrere alla sostituzione di dipendenti in formazione, preferibilmente nel settore assistenziale e dei servizi. Bisognerebbe però che le piccole imprese del settore privato si rendessero conto dell'interesse che rappresenta per loro l'assunzione di questo tipo di supplenti.

A titolo di conclusione generale, la relazione della CES individua, nell'ottica di una continuazione del processo, quattro aspetti importanti:

- Il fatto che i progressi constatati riguardano più gli obiettivi collettivi delle imprese che i bisogni individuali dei lavoratori;

- la volontà ribadita della CES di sviluppare il dialogo sociale europeo sull'accesso alla formazione permanente;

- una richiesta alla Commissione, tenuto conto dello scarso impatto della raccomandazione, di presentare una direttiva sull'accesso. La richiesta è giustificata dagli sviluppi e dalle sfide che l'Europa si trova ad affrontare: società dell'informazione, nuove forme di organizzazione del lavoro, nuove tecnologie, livello di disoccupazione e sviluppi demografici;

- una richiesta agli Stati membri di adottare iniziative a sostegno delle parti sociali nazionali per elaborare dispositivi e condizioni che consentano un "ingresso libero" alla formazione.

Relazione dell'UNICE/CEEP

- Una valutazione generale viene data in primo luogo dalle organizzazioni datoriali secondo cui *"progressi considerevoli sono stati compiuti nell'ultimo decennio in termini di accesso alla formazione, sia sul piano nazionale che su quello comunitario"*.

- Il rapporto delle organizzazioni datoriali sottolinea l'obiettivo prefissato nelle numerose prese di posizione e dichiarazioni *"per ottenere e mantenere una manodopera di elevato livello di qualificazione e motivata"*. Rammenta inoltre che i datori di

lavoro "investiranno una considerevole quantità di tempo e risorse finanziarie nella formazione nell'arco di tutta la vita attiva di un dipendente".

- La relazione sottolinea inoltre che le consultazioni svolte per preparare la relazione stessa hanno evidenziato numerosi esempi di cooperazione tra datori di lavoro, lavoratori e pubbliche autorità sul piano nazionale per promuovere l'accesso e ribadisce quindi l'interesse di una collaborazione e di un'azione comune in questo campo.

- La relazione rammenta quell'importante contributo che sono i pareri comuni nel presente contesto, nonché il fatto che il più importante di tali pareri abbia riguardato "le modalità intese a facilitare un accesso quanto mai ampio alle possibilità di formazione". I datori di lavoro sono convinti che tale parere comune rappresenti un contesto nel quale possono essere realizzati i progressi attuali e futuri in materia di accesso alla formazione permanente.

- La relazione delle organizzazioni datoriali sottolinea tuttavia anche che la portata della raccomandazione del Consiglio è stata molto limitata e non ha avuto ripercussioni sui considerevoli sforzi compiuti dai datori di lavoro. I datori di lavoro rammentano comunque di aver avuto la soddisfazione di constatare che alcuni punti del parere comune sono stati ripresi dalla raccomandazione.

La consultazione avviata presso le organizzazioni nazionali apporta parimenti indicazioni preziose:

- Esiste una posizione generale secondo la quale la formazione è *"una componente essenziale della strategia delle imprese per poter essere competitivi sul mercato"*. Questa tendenza è il portato delle pressioni del mercato, dei cambiamenti tecnologici e delle nuove forme di organizzazione del lavoro.

- Si conviene in generale che *"l'accesso alla formazione è aumentato in modo significativo nella Comunità"*. **È interessante osservare e sottolineare che le valutazioni generali contenute nelle relazioni rispettivamente dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti sono diametralmente opposte in merito a questo punto fondamentale della misurazione dei progressi compiuti.**

- La relazione dei datori di lavoro apporta un'ulteriore fondamentale dimensione: la dimensione settoriale. A partire dalle risposte delle federazioni nazionali, la relazione constata che in numerosi settori è stato registrato un aumento della formazione, sia nelle imprese pubbliche che in quelle private. La relazione osserva inoltre che le deregolamentazioni operate nel settore pubblico hanno comportato una maggiore concorrenza e quindi un aumento della formazione.

- Un aspetto importante di questa analisi riguarda l'elaborazione di piani e programmi di formazione. La relazione afferma che per essere efficace la formazione necessita di obiettivi chiari nei suoi piani e programmi. I datori di lavoro accettano l'idea che occorre progredire affinché i piani di formazione rispondano sia ai bisogni delle imprese che a quelli a più lungo termine di sviluppo delle risorse umane.

- Sembra siano stati compiuti notevoli progressi sul piano dell'informazione, e ciò mediante varie modalità: *"comitati di formazione, comitati di cooperazione, accordi collettivi, circoli di lavoro, pubblicità interna ed esterna"*.

- Il problema delle PMI viene sottolineato, rammentando che esse dispongono di scarse risorse interne per sviluppare la formazione e che dipendono ampiamente dall'assistenza esterna per facilitarla. Le risposte delle organizzazioni nazionali indicano che su questo piano sono stati compiuti importanti progressi: numerosi Stati membri hanno preso iniziative per trasferire alle PMI la previsione, la programmazione e la fornitura di formazione. Altri Stati membri hanno riservato una parte del bilancio nazionale allo sviluppo della formazione nelle PMI, anche se spesso queste ultime non sono al corrente delle possibilità a loro disposizione. Il rapporto sottolinea la necessità di sforzi in questo senso.

- La relazione mette in luce gli sforzi compiuti per rispondere ai mutamenti industriali.

- La relazione giudica poco soddisfacenti i risultati ottenuti in sede di ravvicinamento dell'offerta alla domanda di formazione sul piano regionale e locale. Sono state adottate iniziative ai fini di un lavoro comune fra imprese e organismi di formazione, sono stati predisposti osservatori nazionali e/o regionali e sono state organizzate campagne informative.

- Secondo la relazione, i lavoratori dipendenti diventano sempre più i protagonisti della valutazione dei propri bisogni di formazione. Possono quindi esprimere questi ultimi per esempio tramite corsi di valutazione o in circoli di lavoro, o ancora con la valutazione delle prestazioni.

- La relazione sottolinea che la formazione, la produzione e l'organizzazione del lavoro devono essere in permanente reciproco collegamento. Constata inoltre che i metodi della formazione appaiono un terreno di progresso privilegiato nelle imprese, in particolare grazie all'attuazione di misure di formazione in forma di moduli, di

strumenti multimediali e di azioni di formazione "on-the-job".

motivazione ed informazione, pur riconoscendo che si richiede uno sforzo considerevole da parte di coloro che detengono responsabilità in materia di sviluppo degli individui in tale situazione, al fine di aiutare questi ultimi a realizzare appieno le proprie potenzialità.

- I datori di lavoro riconoscono gli importanti progressi compiuti negli ultimi anni per facilitare un ampio accesso delle donne alla formazione, sia che lavorino, ritornino sul mercato del lavoro o siano ad un primo inserimento in quest'ultimo.

- I datori di lavoro collaborano sempre più strettamente con chi offre formazione al fine di elaborare azioni di formazione suscettibili di condurre a qualifiche riconosciute per i giovani. La relazione sottolinea del pari che i datori di lavoro prendono parte attiva all'inserimento dei disoccupati tramite offerta di un ampio accesso alla formazione. A tal fine vengono utilizzate varie modalità.

- La relazione insiste su cinque grandi aspetti che essi considerano fondamentali ai fini di un incremento dell'accesso alla formazione: la fissazione di standard qualitativi, le qualifiche, l'orientamento professionale, l'informazione e la motivazione.

- Viene riconosciuto il problema dei lavoratori a basso livello di qualificazione. I datori di lavoro accolgono l'idea di azioni specifiche di

La relazione delle organizzazioni datoriali esprime conclusioni e raccomandazioni invitando i datori di lavoro, gli Stati membri e la Commissione a concentrarsi su taluni aspetti:

- **Per i datori di lavoro:** continuare a sviluppare l'accesso alla formazione permanente quale elemento strategico della loro politica imprenditoriale, continuare a cooperare con gli Stati membri e le relative organizzazioni per sviluppare le politiche della formazione, esaminare ed elaborare le buone pratiche con il sostegno delle relative organizzazioni, sul piano sia nazionale che comunitario.

- **Per gli Stati membri:** elaborare adeguate politiche della formazione in cooperazione con i datori di lavoro e sostenere il coordinamento e la diffusione di buone pratiche a livello nazionale ed europeo.

- **Per la Commissione:** collaborare con i datori di lavoro per facilitare l'accesso ai programmi comunitari e ridurre gli oneri amministrativi, sviluppare gli studi per una migliore comprensione e diffusione delle buone pratiche, continuare i lavori intrapresi circa l'orientamento professionale e le qualifiche e organizzare seminari sulle buone pratiche con il sostegno dei datori di lavoro.

capitolo 2

Verso una problematica più ambiziosa per l'unione: l'accesso alle competenze

2.1 Forti divari da colmare in seno all'Unione

1. Fin dall'adozione della raccomandazione del Consiglio nel 1993, tutta una serie di dati ha potuto incrementare la conoscenza della situazione reale della formazione permanente nell'Unione e negli Stati membri. Tali dati consentono un nuovo sviluppo delle discussioni comunitarie sull'argomento. Essi provengono sostanzialmente da due fonti:

- l'indagine comunitaria sulla formazione permanente (CVTS) realizzata nel 1994 presso circa 50.000 imprese e che per la prima volta fornisce statistiche comparabili sulle strategie delle imprese nel settore;
- le relazioni nazionali elaborate dagli Stati membri nell'ambito dell'attuazione della raccomandazione, che nella maggioranza dei casi contengono dati quantitativi provenienti sia da indagini nazionali specifiche, sia dalla sezione nazionale dell'indagine comunitaria.

2. Nel contesto della presente relazione, l'analisi dei dati quantitativi si limiterà agli aspetti direttamente legati agli orientamenti e agli obiettivi fissati dalla raccomandazione del Consiglio; l'accesso globale dei lavoratori dipendenti alla formazione permanente, la generalizzazione della formazione permanente nelle imprese, la natura e il tipo di formazione utilizzata, le differenze secondo le dimensioni dell'impresa o il settore di attività.

CVTS: principali caratteristiche

L'indagine sulla formazione permanente in Europa è stata svolta nel 1994 prendendo come anno di riferimento il 1993. Sono state interrogate oltre 50.000 imprese fra quelle con oltre 10 dipendenti, fatta eccezione per l'agricoltura, la pubblica amministrazione, la sanità e l'istruzione, i nuclei familiari che occupano risorse domestiche e gli enti extraterritoriali. Nelle imprese che hanno organizzato azioni di formazione per i dipendenti nel 1993 l'indagine ha raccolto informazioni relative ai partecipanti e ai corsi.

Il livello medio di accesso

3. Il primo risultato da tenere presente è che l'obiettivo generale fissato dalla raccomandazione e secondo il quale *"ogni lavoratore deve poter accedere alla formazione e beneficiarne nell'arco di tutta la vita"* richiede che vengano ancora compiuti progressi estremamente importanti in termini di accesso alla formazione permanente. Si ricorderà inoltre che nel 1993, anno di riferimento dell'indagine europea, **poco più di un lavoratore su quattro (il 28%) ha partecipato ad un'azione di formazione permanente.**

Forti disparità tra gli Stati membri

4. Si terrà inoltre presente che tale media comunitaria è contrassegnata da forti disparità fra i tassi d'accesso nazionali in quanto i tassi di partecipazione per Stato membro variano dal 13 % (**P - GR**) al 43 %. (**IRL**)

Situazione in termini d'accesso	Stati membri
Superiore alla media EUR 12	IRL, UK, F, DK
Prossima alla media EUR 12	NL, B, D, L
Fortemente inferiore alla media EUR 12	E, I, P, GR
Media EUR 12 = 28%	

5. L'indagine comunitaria realizzata nel1994 riguardava i paesi EUR 12. È quindi più difficile esplicitare in maniera omogenea la situazione dei tre nuovi Stati membri, **Svezia, Finlandia** e **Austria**. Le relazioni nazionali elaborate dai tre paesi nel contesto

dell'attuazione della raccomandazione contengono tuttavia taluni dati provenienti dalle statistiche nazionali. Queste ultime permettono di stimare che:

- **Svezia** e **Finlandia** si collocano nella forcella superiore del primo gruppo di paesi, con tassi di partecipazione ampiamente superiori al 40%[14].
- **L'Austria** si colloca ad un livello prossimo alla media EUR12.

Si terrà pertanto presente che la partecipazione annua alla formazione permanente varia da **1 lavoratore su 8** per gli Stati membri (**P-GR**) in cui l'accesso è meno sviluppato, a **1 lavoratore su 2** per gli Stati membri in cui l'accesso è più generalizzato (**S-Fin**).

Le strategie d'impresa

6. Questi due risultati generali in termini di accesso alla formazione permanente possono essere illustrati dagli elementi disponibili sulle strategie d'impresa. La raccomandazione stessa, nel primo obiettivo enunciato all'articolo 2, fa infatti dell'attuazione dei piani e dei programmi di formazione da parte delle imprese un elemento determinante dei risultati in termini di accesso.

In media, nell'Unione l'attuazione di piani e programmi di formazione da parte delle imprese, in altri termini l'esistenza di una strategia della formazione permanente a livello d'impresa, non risulta ancora generalizzata. L'indagine comunitaria permette infatti di calcolare che **soltanto il 58% delle imprese, cioè molto di meno di 2 imprese su 3, esercita una funzione "formatrice"**, quale che sia il tipo di formazione praticato.

Situazione strategie d'impresa	Stati membri
Prossima alla generalizzazione (3 imprese su 4)	DK, D, UK, IRL
Prossima alla media EUR 12 (circa 2 imprese su 3)	F, L, NL, B
Fortemente inferiore alla media EUR 12 (Meno di un'impresa su 3)	E, I, P, GR
Media EUR 12 : 58%	

7. Le strategie di formazione permanente delle imprese si basano su una combinazione di azioni di formazione di vario tipo: formazione affidata all'esterno, formazione organizzata all'interno, formazione on-the-job, conferenze, autoformazione.

Un'analisi più particolareggiata secondo il tipo di formazione rivela che le imprese praticano in maniera analoga (circa i 2/3 delle imprese formatrici) l'acquisto di prestazioni di formazione esterna e la formazione on-the-job, che rappresentano i due tipi più utilizzati.

Le dimensioni dell'impresa: un effetto determinante

8. Il tasso d'accesso alla formazione permanente presenta, nella maggior parte degli Stati membri, una correlazione diretta con le dimensioni dell'impresa. Infatti, in dati EUR 12, il tasso varia progressivamente dal 13%, per le imprese da 10 a 49 dipendenti, al 43% per le imprese con oltre 1.000 dipendenti. In altri termini, **il dipendente di un'impresa con oltre 1.000 dipendenti ha una probabilità tre volte maggiore di accedere ad un'azione di formazione rispetto al dipendente di un'impresa con un numero di dipendenti tra 10 e 49.**

Questo importantissimo divario si accentua per paesi come l'**Italia** (dal 2% al 31%), la **Spagna** (dal 7% al 45%), il **Portogallo** (dal 5% al 32%) oppure la **Francia** (dall'11% al 54%). La correlazione positiva osservata per il complesso dell'Unione(EUR 12) presenta un'eccezione alquanto singolare: la **Danimarca**, in cui la tendenza risulta invertita (un tasso d'accesso del 37% per le imprese da 10 a 49 dipendenti rispetto a tassi dell'ordine del 34% per le imprese da 250 a 999 dipendenti e ad un tasso del 28% per le imprese con oltre 1.000 dipendenti). La probabilità di partecipazione ad una formazione in **Danimarca** non risulta influenzata dalle dimensioni dell'impresa[15]

Politiche settoriali differenziate

9. L'analisi del tasso di accesso alla formazione permanente mostra inoltre notevoli disparità settoriali. Le attività dei servizi - banche e assicurazioni, posta e telecomunicazioni, acqua gas ed elettricità - presentano le percentuali più alte di addetti che hanno seguito un'azione di formazione - rispettivamente 57, 53 e 49%. Tale situazione presenta un forte contrasto con un tasso molto basso di partecipazione nel terziario, come presso l'Horeca (soltanto circa un dipendente su cinque ha beneficiato di un'azione di formazione). Per quanto riguarda l'industria, da un lato il tasso di partecipazione non supera il 35% e nel settore delle costruzioni e in quello tessile non è che del 15% e 8% rispettivamente.

2.2 Verso un nuovo orientamento delle priorità delle politiche della formazione professionale

1. Dall'adozione, avvenuta peraltro solo quattro anni fa, della Raccomandazione del Consiglio sull'accesso

[14] In dati EUR 15, la forcella superiore dell'accesso dovrebbe quindi collocarsi oltre il 50%

[15] Considerazioni molto interessanti vengono espresse dalla relazione danese in merito alle PMI.

alla formazione permanente, tale problematica ha subito una notevole evoluzione. Gli sviluppi di ordine economico, demografico e sociale attuali e prevedibili in Europa conferiscono alla questione un'importanza molto maggiore.

Una popolazione attiva che invecchia

2. In tale contesto, l'effetto delle tendenze demografiche e dell'evidente invecchiamento della popolazione attiva nella maggior parte dell'economia europea è fonte di nuove preoccupazioni. Occorre insistere sull'importanza di tali effetti e sulla necessità di modificare radicalmente la mentalità che tuttora prevale per quanto riguarda le modalità di rinnovamento del capitale di competenze disponibile.

Se infatti da un lato l'arrivo sul mercato del lavoro e l'inserimento di giovani sempre meglio formati permane un fattore importante, dall'altro quest'ultimo non può essere considerato l'apporto principale di nuove competenze alle imprese. Occorre invece prevedere modifiche radicali dei bisogni di formazione, con uno slittamento progressivo verso lavoratori più anziani.

Per illustrare questo fenomeno occorre tenere presenti tre indicatori:

a) L'età media[16]-che era aumentata di meno di cinque anni tra il 1960 e il 1995 (da 31,4 a 35,4)-aumenterà di oltre 10 anni nei prossimi trentacinque anni tra il 1995 e il 2030 (da 35,4 a 44,3)[17].

a) La percentuale dei 20-29enni nella popolazione attiva, rimasta stabile (circa il 27%) tra il 1960 e il 1995, si ridurrà al 23% nel 2030.

a) La percentuale dei 50-59enni, che oggi rappresenta un lavoratore su cinque (il 20,8%), passerà a più di un lavoratore su quattro (il 27,2%) nel 2030.

La probabilità di accesso alla formazione dipende molto dall'età

3. Questa deformazione della piramide delle età della popolazione attiva suscita direttamente il quesito dello sviluppo della formazione permanente. Allo stadio attuale, la probabilità di accesso ad un'azione di formazione diminuisce moltissimo con l'età della persona interessata. Nella primavera del 1994 solo il 5,8% delle persone di età compresa tra i 35 ed i 44 anni dichiarava di aver seguito nelle 4 settimane precedenti l'inchiesta una formazione legata al lavoro. Tale percentuale è notevolmente superiore alla media comunitaria soltanto in Danimarca, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito; e ad eccezione della Germania, che è vicina alla media comunitaria, in tutti gli altri Stati membri la probabilità di poter seguire degli studi o un'azione di formazione per questa fascia di età è soltanto dell'1 o del 2%[18].

L'evoluzione del lavoro

4. Il carattere immateriale del lavoro progredisce in modo irreversibile. Tutte gli impieghi sono sempre più caratterizzati da compiti di ideazione, creazione, gestione di segni o segnali, utilizzazione di strumenti intellettuali. Tale tendenza rappresenta un elemento centrale del dibattito sull'evoluzione delle competenze. La mutazione del lavoro lo rende meno definibile con riferimento a mestieri o funzioni.

Verso un'organizzazione qualificante del lavoro

5. Le imprese preferiscono sempre più le "situazioni formatrici" quali modalità privilegiate di promozione delle competenze a complemento di sequenze formalizzate di formazione. Lo sviluppo permanente delle competenze rientra quindi nelle modifiche stesse dell'organizzazione del lavoro, dei contenuti delle situazioni di lavoro e dei rapporti gerarchici.

Le risorse

6. In queste discussioni sulla promozione della formazione permanente, il problema delle risorse assume beninteso un ruolo centrale ed è piuttosto interessante il fatto che le parti sociali lo considerino uno dei loro temi d'interesse comune nel contesto dei lavori di Dialogo sociale. È chiaro che per poter rispondere ai bisogni di evoluzione delle competenze non si può puntare su un modello di "scolarizzazione" raddoppiata o riprodotta nel corso della vita attiva. L'evoluzione stessa della nostra società, come risulta dal Libro bianco "Insegnare ed apprendere: verso la società conoscitiva", offre una possibilità che occorre sfruttare: le situazioni "formatrici", e quindi le risorse di formazione, si diversificano e moltiplicano. Occorre pertanto favorire l'accesso di tutti a queste fonti diversificate.

Questa evoluzione della nostra società svolge un ruolo determinante ai fini di un incremento dell'accesso dei singoli alla formazione permanente. Essa pone direttamente la questione della loro responsabilità in sede di definizione dei bisogni e degli itinerari, come pure di scelta delle modalità più appropriate. Essa deve inoltre permettere di approfondire un aspetto che taluni considerano sensibile: quello del contributo dei singoli (sotto forma di tempo e/o mezzi finanziari) allo sviluppo dell'accesso;

[16] Età che divide la popolazione in due parti uguali

[17] Fonte: Eurostat

[18] Indagine sulla forza lavoro (LFS)

Austria : il conto di risparmio Formazione (Bildungskonto)

Il sistema del conto di risparmio Formazione inaugurato nel 1994 prevede un conto personale di istruzione e formazione. Esso rientra in un programma di incentivazione dei lavoratori del Land Oberösterreich adottato su iniziativa del governo del Land in collaborazione con le parti sociali. I lavoratori hanno il diritto di richiedere il rimborso del 50% delle spese affrontate per un'azione di formazione professionale (massimo 20.000 schilling).

Verso nuovi rapporti di orario

7. La questione del tempo - e della ripartizione fra orario di lavoro e tempo dedicato al miglioramento delle competenze ed alla formazione - risulta più delicata per via delle incerte discussioni sulla riduzione e sull'organizzazione dell'orario di lavoro. Si osserva tuttavia un considerevole interesse, di talune strategie d'impresa o di taluni accordi fra le parti sociali, per un abbinamento di organizzazione-riduzione dell'orario di lavoro e sviluppo di un orario di formazione. In questo rapporto esiste indubbiamente un "serbatoio" al tempo stesso di flessibilità e di risorse che merita di essere esaminato. Un aumento del tempo dedicato alla formazione, secondo modalità da definire, in particolare fra le parti sociali, può essere considerato una contropartita elastica e flessibile all'organizzazione dell'orario di lavoro e può agevolare gli sviluppi. È rilevante che le modalità da definire contribuiscano a tener meglio conto della conciliazione tra la vita professionale e quella familiare, che riguarda in particolare le donne.

L'accreditamento delle competenze al centro della dinamica

8. La questione della convalida delle competenze acquisite con varie modalità risulta d'importanza fondamentale sotto questo profilo. Nel suo Libro bianco, la Commissione europea ha proposto l'applicazione di nuove modalità d'accreditamento delle competenze, ad uso ed accesso diretto dei singoli. Si tratta di un nuovo orientamento che merita uno sforzo approfondito, sia nell'ideazione degli strumenti che nella loro applicazione, ma che è assolutamente centrale. Occorre dare ai singoli gli strumenti per progredire nell'acquisizione del sapere misurando in maniera elastica e obiettiva il livello da essi raggiunto.

L'impatto dell'Anno europeo della formazione nell'arco di tutta la vita

9. Le varie attività svolte nel contesto dell'Anno europeo dell'istruzione e della formazione nell'arco di tutta la vita hanno confermato la maggiore importanza attribuita a questo tema dai cittadini europei e ne hanno considerevolmente arricchito la portata. Occorre rammentare numerosi elementi significativi:

a) **l'adesione dei cittadini europei**
Il sondaggio realizzato da Eurobarometro nell'ambito dell'Anno europeo comprova in modo esplicito l'adesione dei cittadini europei alla problematica della formazione nell'arco di tutta la vita attiva. **Sette europei su dieci desiderano continuare la loro formazione.** Oltre l'80% degli uomini e il 70% delle donne ritengono che l'istruzione e la formazione permanente possono migliorare la loro vita professionale. A titolo di aspetto negativo, il sondaggio mostra tuttavia che appena un europeo su cinque dichiara di aver seguito un'azione di formazione nel corso degli ultimi dodici mesi.

b) **Una forte capacità di mobilitazione degli attori in loco**
Sul tema della formazione in tutto l'arco della vita si osserva quanto segue: realizzazione di oltre 5.000 progetti; svolgimento di 2.500 manifestazioni, redazione di 3.500 articoli di stampa, 80.000 consultazioni del sito Internet. L'Ano europeo ha suscitato un impulso concreto intorno alla problematica della formazione in tutto l'arco della vita.

c) **Iniziative numerose e originali.**
Alcuni esempi di iniziative sviluppate nel contesto dell'Anno europeo sono testimonianza della ricerca di soluzioni innovatrici e originali, quali per esempio le "Learning boutiques" in **Danimarca,** l'"Adult learners' week" nel **Regno Unito**, il Treno del sapere in **Finlandia.**

2.3 Un maggiore ruolo per la competitività e l'occupazione

1. Sul piano economico, l'inversione di tendenza osservata all'inizio degli anni '90 ha indotto a ricercare modalità che permettessero di rafforzare gli atouts di cui dispone l'economia europea nel contesto della mondializzazione dell'economia e dell'accresciuta concorrenza. Sia a livello delle imprese che a quello macroeconomico, la qualità delle risorse umane europee, le competenze dei lavoratori e l'evoluzione costante delle competenze sono ormai riconosciute uno dei fattori determinanti ai fini del conseguimento degli obiettivi di produttività e competitività necessari all'Europa per mantenere la propria posizione sul mercato mondiale e nel quadro di uno sviluppo sostenibile.

Un elemento chiave della competitività

2. Nella sua recente comunicazione sulla competitività[19], la Commissione ritiene che fra i

[19] "Analisi comparativa della competitività dell'industria europea" COM(96)463

fattori determinanti le prestazioni della competitività:
"un impiego razionale delle risorse umane permane un elemento chiave dell'aumento della produttività e della flessibilità interna. Una maggiore instabilità dell'occupazione rischia di compromettere gli investimenti in capitale umano, in particolare per la formazione, necessari per conseguire una crescita e una competitività a lungo termine. La formazione e l'acquisizione permanente di competenze è, e lo sarà ancora maggiormente in futuro, un investimento immateriale che costituisce un beneficio effettivo e crescente per l'impresa e per i dipendenti. Una strategia industriale basata su elevate competenze, una qualità eccellente e un'alta produttività miglioreranno la competitività dell'industria ed il livello occupazionale".

Un più forte legame con l'occupazione

3. Le analisi sul funzionamento del mercato del lavoro europeo evidenziano inoltre un legame molto stretto fra il livello di qualificazione e di competenza e il rischio di disoccupazione, benché tale relazione non si ritrovi in tutti gli Stati membri. I risultati disponibili mostrano peraltro un effetto soglia relativo ai livelli di istruzione e formazione: il possesso di un livello superiori di istruzione o formazione conferisce un vantaggio solo marginale in termini di protezione dal rischio di disoccupazione rispetto al possesso di titoli di livello secondario. Tale relazione tende inoltre a peggiorare per i giovani minore di 25 anni. Se per la fascia di età 25-34 anni il conseguimento di una qualificazione professionale consente di dimezzare il rischio di disoccupazione rispetto alla categoria di coloro che hanno soltanto terminato la scuola dell'obbligo, per i minori di 25 anni il rischio di disoccupazione si riduce soltanto di un terzo per i titolari di un livello di istruzione o formazione secondario o superiore rispetto a chi ha solo terminato l'istruzione obbligatoria. Le analisi della disoccupazione di lunga durata dei lavoratori più anziani mostrano per contro che sussiste una fortissima correlazione tra il livello più basso, o la mancanza di qualificazione, e le possibilità di reinserimento sul mercato del lavoro.

   L'analisi dei programmi pluriennali adottati dagli Stati membri in applicazione delle conclusioni del Consiglio europeo di Essen (dicembre 1994) mostra gli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare la qualità e la pertinenza della formazione rivolta ai lavoratori e ai disoccupati. Tale analisi mostra inoltre che se da un lato un incremento ed un ampliamento delle competenze dei lavoratori, in particolare di quelli meno qualificati, vengono considerati l'investimento più efficace per prevenire la disoccupazione, d'altro lato non è detto che le imprese e i governi sviluppino sforzi sufficienti per riconvertire coloro che già lavorano, al fine di rispondere alla crescente domanda di manodopera qualificata. La relazione congiunta sottolinea del pari i notevoli sforzi che restano da compiere per l'occupabilità dei disoccupati di lunga durata, di cui soltanto il 7%, a livello di Unione europea, beneficiano di azioni di formazione.

4. I dibattiti attuali sulla competitività e sull'occupazione danno uno spazio maggiore e più importante alla questione delle competenze, a lato della continuazione degli sforzi di riduzione dei costi del lavoro, in particolare dei costi indiretti del lavoro non qualificato. Il Consiglio europeo di Firenze del mese di giugno aveva definito i termini di una strategia di continuo innalzamento delle competenze quale elemento centrale di una strategia integrata per la crescita e l'occupazione, ed il Consiglio europeo di Dublino ha inserito l'investimento in risorse umane come una delle sue raccomandazioni per il perseguimento della strategia. La scelta di tale tipo di scenario è fondamentale per l'Europa. I mercati europei del lavoro permangono caratterizzati da una mobilità relativamente bassa e da un cedimento delle assunzioni di giovani. Lo sviluppo delle competenze in loco dei lavoratori dipendenti, che sono i protagonisti dei cambiamenti socio-organizzativi delle imprese, costituisce quindi un fattore chiave della competitività.

La competenza: verso una nuova sicurezza flessibile?

5. Occorre tenere presente il dibattito aperto intorno alla nozione di "sicurezza flessibile" per poter tentare di combinare due elementi determinanti del funzionamento del mercato del lavoro: al tempo stesso, la flessibilità del mercato del lavoro e la valorizzazione delle competenze e delle risorse umane. In tale prospettiva, la formazione permanente può essere considerata un fattore decisivo ai fini di un rafforzamento dell'occupabilità delle persone. Un certo numero di accordi e di strategie d'impresa evolve in questo senso per fare dell'accesso alla formazione permanente un fattore di maggiore occupabilità che le imprese possono offrire ai loro dipendenti, mentre non può più peraltro essere garantita un'occupazione a vita.

Verso un'economia di servizi

6. Le trasformazioni strutturali dell'economia europea, con l'emergere di un'economia di servizi, nel contesto di uno sviluppo sostenibile, rappresentano del pari un fattore d'amplificazione dei bisogni di formazione permanente. Come precisato dalla Commissione nella sua comunicazione al Consiglio

europeo "Sfruttare tutto il potenziale dei servizi"[20], lo sviluppo di un'economia di servizi comporta un grado più elevato di qualità e di professionismo. L'avvenire del settore europeo dei servizi dipenderà in misura molto ampia dalla qualità delle prestazioni offerte e dalla loro durata. Nella sua comunicazione, la Commissione ha insistito nel senso che i servizi si distinguono sostanzialmente dal resto dell'economia per il fatto che il lavoro vi costituisce in generale il principale fattore di produzione:

"Lo sviluppo e il rinnovamento delle risorse umane sono essenziali per massimizzare le potenzialità di occupazione offerte dai servizi e la capacità delle imprese di gestire e sfruttare le risorse della propria forza lavoro. L'80% delle imprese europee ad alta crescita ritiene che la formazione dei propri dipendenti abbia avuto un ruolo fondamentale nella riuscita dell'azienda. La formazione avrà un'importanza sempre maggiore in futuro, in particolare sotto il profilo delle innovazioni tecnologiche nel settore".

La prospettiva della società conoscitiva

7. Il Libro verde della Commissione, adottato nel luglio del 1996, **Vivere e lavorare nella società dell'informazione: la priorità alla dimensione umana** (COM(96) 389) intende richiamare l'attenzione e stimolare il dibattito sulle questioni sociali e del mercato del lavoro che derivano dalla società dell'informazione. Esso afferma che sussiste un accordo unanime nel ritenere che la risorsa umana sia fondamentale nella società dell'informazione, ma che permangono considerevoli divari in termini di competenze e conoscenze, in relazione sia al mantenimento della competitività che alla promozione dell'uguaglianza e della solidarietà. Tra le principali aree d'intervento individuate, si possono citare le seguenti:

- l'evoluzione verso la promozione delle competenze d'apprendimento (segnatamente, mediante associazioni più ravvicinate con la vita economica);
- l'obiettivo del "lavoro fonte di apprendimento", che interessa tutti coloro che hanno un lavoro, soprattutto coloro che non hanno un'occupazione a tempo pieno tradizionale;
- uno sforzo speciale per reinserire i disoccupati mediante politiche attive in materia di competenze;
- soprattutto, l'attuazione di una nuova architettura per la formazione lungo tutto l'arco della vita, che integri la vita lavorativa e quella extralavorativa (senza dimenticare il periodo successivo al pensionamento), e con uno sforzo speciale per mantenere l'occupabilità.

[20] Communicazione della Commissione al Consiglio europeo. CSE(96)6 def. del 27/11/96

Svezia:
Commissione per l'incremento delle conoscenze

Nel 1995, il governo svedese ha istituito la commissione per l'incremento delle conoscenze, incaricata di presentare gli obiettivi relativi ad un tale incremento a livello nazionale nell'ambito della strategia relativa all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. La commissione ha presentato una relazione preliminare, nella quale espone i tre pilastri su cui poggia la strategia: la formazione dei giovani, un approfondimento delle conoscenze degli adulti e una formazione lungo tutto l'arco della vita. Per quanto riguarda l'accrescimento delle conoscenze degli adulti, l'obiettivo è di dare loro una formazione di base sufficiente a farli partecipare alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Ciò implica una formazione equivalente al livello dell'istruzione primaria e secondaria. Quanto al terzo pilastro, la commissione ritiene che ogni singola persona debba avere la possibilità di partecipare alla formazione lungo tutto l'arco della vita e quindi le parti sociali, lo Stato e le autorità locali devono rafforzare la loro collaborazione, al fine di intensificare gli sforzi intesi alla formazione professionale.

Paesi Bassi:
dibattito nazionale sulle conoscenze

La scorsa primavera, i Paesi Bassi hanno avviato un dibattito a livello nazionale sulle conoscenze. L'obiettivo è quello di individuare il ruolo che le conoscenze saranno chiamate a svolgere negli anni a venire affinché i cittadini olandesi possano avere un'idea di come sarà il mondo nell'anno 2010 e di che cosa dovranno sapere e potranno fare per essere capaci di inserirsi in questa società.

Occorre tenere presente, a lungo termine, la prospettiva della società conoscitiva, la quale costituisce l'obiettivo politico fondamentale che deve informare le analisi svolte in merito all'accesso alla formazione permanente. Con il suo Libro bianco pubblicato nel novembre 1995, "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva", la Commissione ha voluto proporre ai cittadini europei una riflessione sul tipo di società da edificare in Europa e sul ruolo dell'istruzione e della formazione in questa costruzione. Si tratta di elaborare un vero e proprio progetto di società che corrisponda a scelte ed azioni del tutto libere.

Sotto questo profilo, il Libro bianco ha proposto l'ipotesi di un'evoluzione della nostra società dominata dal problema dell'accesso al sapere e alla

conoscenza. Le relazioni sociali, le relazioni di lavoro, i rapporti del singolo con i vettori e le reti d'informazione saranno sempre più caratterizzati dall'accesso al sapere e alla conoscenza. Occorre perciò ripensare il rapporto stesso del singolo con il sapere. La formazione in tutto l'arco della vita non è soltanto un elemento concomitante agli sviluppi sociali; è piuttosto l'elemento propulsore delle trasformazioni e la garanzia di un loro dominio da parte dei cittadini.

Capitolo 3

Conclusioni e orientamenti

Le analisi della presente relazione sull'attuazione della raccomandazione consentono di fornire a tutti gli attori nuovi argomenti di riflessione e di discussione, nonché elementi comparativi di riferimento che permettano loro di precisare i rispettivi obiettivi e migliorarne le strategie.

Per parte sua, alla fine della sua relazione la Commissione presenta le principali conclusioni e constatazioni che essa trae da tutto il processo di attuazione della raccomandazione del Consiglio del giugno 1993.

Le conclusioni della presente relazione vengono principalmente formulate in merito ad obiettivi che appare utile perseguire a livello comunitario per consolidare l'azione avviata e rispondere alle nuove sfide che la formazione permanente deve raccogliere e che la relazione ha consentito di individuare.

Per avviare la discussione, la Commissione propone tuttavia anche, per ciascuno degli obiettivi, un orientamento verso l'individuazione degli strumenti atti a consentirne la realizzazione.

3.1 Conclusioni sul procedimento

- La Commissione considera molto positivo il procedimento di elaborazione di relazioni nazionali sull'accesso alla formazione permanente. Essa ritiene infatti che tale procedimento delle relazioni nazionali e la messa in risalto di queste ultime costituiscano una prima tappa utile per gli attori del livello nazionale, che consente loro di procedere ad un consuntivo dei rispettivi sistemi e di operare un primo posizionamento tra i diversi sistemi.

- La Commissione si rallegra del fatto che in numerosi Stati membri l'elaborazione della relazione abbia consentito un esame concertato ed un dibattito con tutte le istanze interessate, in particolare con le parti sociali, e che la relazione abbia quindi potuto avvantaggiarsene sotto il profilo della qualità. Essa ritiene che il procedimento delle relazioni nazionali debba continuare ed essere migliorato.

- La Commissione esprime un apprezzamento estremamente positivo del duplice procedimento di relazioni elaborate rispettivamente dagli Stati membri e dalle organizzazioni delle parti sociali a livello comunitario. Essa ritiene che tale duplice procedimento consenta una visione più completa degli sviluppi in corso ed un'utile espressione delle posizioni dei vari attori interessati. Sotto questo profilo, progressi potrebbero essere realizzati anche mediante una migliore concertazione a livello nazionale e tramite un reciproco arricchimento delle relazioni degli Stati membri e delle parti sociali.

- La Commissione prende atto con soddisfazione dell'evidenziazione, da parte delle relazioni, della ricchezza di iniziative e di nuove modalità di promozione dell'accesso alla formazione permanente, sia sul piano delle pubbliche strategie degli Stati membri che su quello delle parti sociali e delle imprese. Essa constata inoltre lo slancio considerevole dato all'innovazione nella formazione permanente dagli interventi, da un lato, dei fondi strutturali - in particolare a titolo dell'obiettivo 4 e delle iniziative comunitarie interessate ai cambiamenti industriali, e d'altro lato dai programmi comunitari quali Force e Leonardo da Vinci.

- La Commissione ritiene che la disponibilità di elementi quantitativi, in particolare di quelli accertati in modo omogeneo da indagini comunitarie del tipo CVTS[22] permetta di migliorare in maniera molto significativa la conoscenza della realtà dell'accesso a livello dell'Unione e negli Stati membri. Tale processo deve continuare ed essere migliorato per quanto riguarda la formazione permanente, nonché esteso ai dati equivalenti sulla formazione iniziale di prossima disponibilità. La Commissione pubblicherà nel corso del 1997 I primi dati chiave della formazione professionale. I

[22] Indagine comunitaria sulla formazione continua effettuata nel 1994

due complessi di dati dovranno permettere di meglio valutare gli sviluppi dei sistemi e delle pratiche di formazione in una prospettiva di formazione in tutto l'arco della vita.

- La Commissione conferma l'interesse di un lavoro e di una riflessione comuni con gli Stati membri al fine di elaborare un complesso di indicatori valendosi dei primi risultati ottenuti nel contesto della parte relativa alla formazione nei Libri di bordo sull'occupazione. Presenterà quindi proposte in questo senso al fine di valorizzare il programma di indagini comunitarie sulla formazione che essa intende continuare.

- La Commissione ritiene che i risultati che emergono dalle relazioni degli Stati membri, delle parti sociali e della Commissione costituiscano un capitale comune. Essi devono essere utilizzati, secondo modalità da definire congiuntamente, per migliorare le discussioni sulla formazione permanente fra gli interessati e predisporre strategie per migliorare l'accesso a tutti i livelli adeguati. Per parte sua, la Commissione compirà gli sforzi necessari per pervenire alla pubblicazione di analisi e risultati, nonché alla formulazione di proposte adeguate per migliorarne l'utilizzazione.

- Al termine del procedimento di elaborazione delle relazioni sull'attuazione, la Commissione è del parere che la raccomandazione del Consiglio abbia potuto fungere da base valida per avviare il processo comunitario sulla formazione permanente. Considerata la natura giuridica non vincolante dello strumento, la Commissione ritiene che tale processo abbia permesso di ottenere dei primi interessanti risultati.

  La Commissione è convinta che questa prima tappa permetterà lo svolgimento di dibattiti più fondati circa la natura dei mezzi necessari per continuare l'azione comunitaria e conferire a quest'ultima strumenti adeguati per reagire alla sfida di un migliore accesso alla formazione permanente. Per quanto la riguarda, la Commissione presenterà in questo spirito le proprie proposte.

3.2 Conclusioni in termini di obiettivi

- La Commissione fa propria l'idea in base alla quale l'accesso alla formazione permanente e, in senso più vasto, alla formazione in tutto l'arco della vita per tutti i lavoratori dell'Unione, rappresenta un fattore che determina in modo estremamente ampio le possibilità di sviluppo delle competenze dei lavoratori, e quindi anche le prestazioni delle imprese in termini di competitività, nel quadro di uno sviluppo sostenibile, nonché il livello di occupabilità dei lavoratori.

- In proposito, la Commissione ritiene che i risultati ottenuti in materia di accesso alla formazione permanente per i lavoratori costituiscano una base incoraggiante, seppur contraddistinta da forti ineguaglianze. Essa è convinta che occorra compiere considerevoli sforzi per promuovere in modo estremamente significativo il livello di accesso al fine di rispondere alle sfide poste dagli sviluppi tecnici, economici, sociologici e forse soprattutto demografici, nonché dalle esigenze ambientali.

- La Commissione considera che le forti diversità, per non dire le forti disparità, osservate tra le situazioni nazionali e perfino negli Stati membri tra categorie di imprese e di lavoratori, introducono discrepanze nocive tra i lavoratori europei. In effetti, tali disuguaglianze riguardano le possibilità offerte ai lavoratori di far progredire le loro competenze e di premunirsi in tal modo più efficacemente contro il rischio della disoccupazione.

- La Commissione, coerente con la sua proposta sull'Anno europeo dell'istruzione e della formazione in tutto l'arco della vita, ritiene che la promozione dell'accesso alla formazione permanente costituisca un elemento determinante del più vasto obiettivo dell'istruzione e della formazione in tutto l'arco della vita. In proposito, è lieta di constatare che numerosi Stati membri si sono risolutamente impegnati in questo senso.

- La Commissione osserva che le iniziative più importanti e l'estensione della formazione permanente al concetto di formazione in tutto l'arco della vita vanno sviluppandosi in quegli Stati membri che già erano progrediti in termini di accesso. Essa attira peraltro l'attenzione sui rischi di un crescente divario tra le situazioni nazionali e sul bisogno di tener conto di tale situazione in sede di programmazione dei fondi strutturali, in particolare in relazione ai paesi di coesione.

- La Commissione constata, quale tendenza generale, il fatto che un aumento dell'accesso alla formazione permanente abbia luogo in base ad una diversificazione ed una valorizzazione delle varie possibilità e modalità piuttosto che privilegiando una direzione unica.

- La Commissione osserva che questa tendenza dominante rende più delicata un'evidenziazione e misurazione dei progressi compiuti. Tenuto conto di tale difficoltà, la Commissione non condivide per parte sua l'ipotesi, avanzata dalla CES, di una mancanza di progressi in materia di accesso alla formazione permanente, né l'evoluzione estremamente favorevole prospettata dall'UNICE. La Commissione ritiene che in termini di accesso siano stati compiuti progressi concreti, peraltro

difficilmente visibili data la diversificazione delle modalità.

- La Commissione è del parere che tale tendenza alla diversificazione costituisca un'interessante opportunità per migliorare l'accesso di tutti i lavoratori, ma che questo presuppone uno sforzo particolarmente importante sotto il profilo dell'informazione dei lavoratori per consentire a questi ultimi di valersi in condizioni ottimali delle modalità di accesso alla formazione permanente. In quest'ottica, la Commissione considera estremamente positive le iniziative adottate per permettere ai lavoratori di valutare le proprie competenze.

- La Commissione ritiene che tutti gli attori interessati, ed in particolare le parti sociali, siano chiamati a svolgere un nuovo ruolo in sede di regolamentazione e inquadramento di tali modalità al fine di garantire, tramite partenariati vari, un'effettiva parità di accesso alla formazione in tutto l'arco della vita ed alle nuove competenze.

3.3 Orientmenti per le azioni successive

Ai sensi della presente relazione, ed al fine di alimentare il dibattito con le istanze comunitarie, la Commissione definisce un numero, limitato, di orientamenti che le appaiono pertinenti ed atti a garantire una continuazione e ed un potenziamento dell'azione comunitaria nel campo della formazione permanente, resa necessaria dall'analisi svolta e dalle poste in gioco evidenziate.

Tenendo conto dei dibattiti svolti su questa base, la Commissione presenterà, alle condizioni e secondo un calendario appropriati, proposte intese alla realizzazione di tali orientamenti e alla predisposizione degli strumenti giuridici e operativi necessari. A tal fine, la commissione terrà conto delle proposte che potranno essere eventualmente presentate in ordine al follow-up del Libro bianco "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva" e delle procedure dei programmi d'azione, in particolare del programma Leonardo da Vinci.

Essa terrà peraltro conto dei risultati dell'inventario e della valutazione delle possibilità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, condotti nel quadro del programma di ricerca socioeconomica finalizzata (TSER) del IV programma quadro di ricerca e sviluppo.

Orientamento d'azione n. 1 :

Constatazione :

- i progressi compiuti in materia di accesso alla formazione permanente sono concreti ma indubbiamente insufficienti rispetto agli sviluppi tecnologici, ambientali e socioeconomici. Si accompagnano inoltre a fortissime ineguaglianze tra categorie di lavoratori, a seconda della situazione nazionale o della categoria d'impresa.

Obiettivo comunitario:

- Continuare il potenziamento dell'accesso alla formazione permanente e ridurre le disparità d'accesso per i lavoratori al fine di promuovere una strategia d'accesso alle competenze nell'Unione.

Ipotesi d'azione:

- Stabilire, a livello comunitario, condizioni comuni per promuovere l'accesso, anche a livello settoriale. Le condizioni vanno fissate nel contesto di una concertazione con le parti sociali a livello comunitario, anche sotto il profilo della natura dell'atto giuridico che permetterà di stabilirle.

  La concertazione mirerà in particolare a garantire un allargamento dell'obiettivo comunitario all'accesso alle competenze, quale adottato nel contesto del Patto di fiducia per l'occupazione.

Orientamento d'azione n.2 :

Constatazione :

- Nonostante i progressi compiuti e lo sviluppo di innovazioni portanti nel campo della formazione permanente, i vari attori interessati - imprese, pubblici poteri, parti sociali - trovano difficoltà a formulare e attuare una vera e propria strategia nel settore, necessaria peraltro in particolare in considerazione degli sviluppi demografici.

Obiettivo comunitario :

- Mettere a disposizione dei vari attori interessati, pubblici poteri e parti sociali, un contesto di riferimento permanente dello stato della situazione e dei progressi compiuti in materia di accesso alla formazione permanente che consenta loro di meglio orientare diagnosi e obiettivi.

Ipotesi d'azione:

- Perpetuare e migliorare il procedimento di elaborazione di relazioni sull'accesso alla formazione permanente al fine di pervenire ad un regolare dispositivo di relazioni elaborate dagli

Stati membri e dalle parti sociali su base omogenea e con criteri comuni.

- Sostenere il miglioramento di tale sistema di relazioni con la ripetizione periodica dell'indagine sulla formazione permanente (CVTS) e dei programmi di indagini comunitarie sugli aspetti qualitativi e sui bisogni dei nuovi settori, nonché mediante la produzione di dati statistici comparabili sulle politiche attive dell'occupazione, relativi in particolare alla formazione erogata ai disoccupati.

- L'osservatorio delle relazioni industriali costituito in seno alla Fondazione di Dublino potrà essere utilmente sollecitata per completare l'informazione disponibile sulle convenzioni collettive stipulate a livello degli Stati membri.

- Periodicità: l'elaborazione di una relazione degli Stati membri ogni 3 anni e la pubblicazione di una relazione di sintesi europea un anno dopo appaiono una periodicità adeguata in considerazione dell'esercizio svolto sulla base della raccomandazione del 1993.

- Tale dispositivo permetterebbe l'attuazione di un procedimento di "benchmarking" (valutazione comparativa) dei progressi in materia di accesso alla formazione permanente, basato su un complesso di indicatori comuni : tasso di partecipazione, strategie d'impresa, innovazioni, esigenze dei nuovi settori, ecc. I risultati nazionali e comunitari verrebbero quindi resi disponibili per le discussioni fra gli attori interessati, per aiutare questi ultimi a definire nuove modalità di promozione dell'accesso e utilizzare e valorizzare i riferimenti comunitari: una scala di valutazione comparativa delle prestazioni (benchmarking) , esempi di buone prassi nazionali, iniziative delle parti sociali. Il processo di "benchmarking" dovrebbe essere portato avanti in sinergia con le analoghe iniziative avviate dalla Commissione e dagli Stati membri nel settore della competitività e dell'occupazione.

Orientamento d'azione n.3 :

Constatazioni:

- Il settore della formazione permanente è contraddistinto da numerose innovazioni potenzialmente suscettibili di favorire un considerevole ampliamento dell'accesso. La messa a punto di nuovi strumenti di formazione o di valutazione delle competenze valendosi delle nuove tecnologie dell'informazione accentuerà ulteriormente tale tendenza.

- Del pari, l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e le varie modalità di organizzazione dell'orario di lavoro fanno emergere nuove importantissime possibilità di sviluppo dell'accesso alla formazione permanente con forme originali. In tale contesto, il Libro verde della Commissione " Partenariato per un nuova organizzazione del lavoro" tratta anche questioni relative alla formazione. L'adozione del Libro verde sarà seguita da dibattiti e iniziative, che offriranno l'occasione di tener conto in termini vigorosi della dimensione formazione di tali problematiche.

- I trasferimenti di innovazioni avvengono tuttavia ad un ritmo e su scala insufficienti a livello del mercato europeo.

Obiettivi comunitari:

- Favorire lo sviluppo di un'industria europea degli strumenti multimediali di formazione permanente e di valutazione individuale delle competenze.

- Assicurare lo sviluppo delle innovazioni ed il loro trasferimento verso nuove modalità d'accesso alla formazione permanente legate ai cambiamenti dei rapporti di lavoro.

Ipotesi d'azione:

- Presentazione nel corso del 1997 della parte relativa alla formazione professionale del programma d'azione "*Imparare nella società dell'informazione* ".

- Estensione dell'approccio dei progetti sperimentali di accreditamento autonomo delle competenze a campi professionali che contemplano sia le competenze tecniche che le competenze trasversali.

- Favorire la sperimentazione pilota transnazionale in merito ai nuovi parametri dell'accesso, in particolare l'organizzazione dell'orario e le nuove organizzazioni del lavoro, scambiare gli approcci e sperimentare nuovi procedimenti sul piano transnazionale in ordine ai fattori suscettibili di contribuire in modo significativo allo sviluppo dell'accesso:

1. progetti che colleghino lo sviluppo dell'accesso all'organizzazione/riduzione dell'orario di lavoro, preferibilmente in cooperazione con i rami professionali;

2. progetti che colleghino nuovi tipi di organizzazione del lavoro allo sviluppo dell'accesso, in particolare tramite contratti di formazione-lavoro, preferibilmente in cooperazione con imprese innovatrici.

Dal punto di vista della Commissione, l'insieme delle analisi e degli orientamenti sviluppati in questo rapporto si pongono a sostegno della priorità che la Commissione intende attribuire per promuovere la formazione continua e l'accesso alle competenze. Dei progressi importanti devono essere fatti, sia per quanto riguarda la competitività, sia per l'occupazione e la coesione sociale, al fine di costruire la società cognitiva ed avanzare verso un'unione della conoscenza.

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

CONSIGLIO

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 30 giugno 1993

sull'accesso alla formazione professionale permanente

(93/404/CEE)

IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 128,

vista la proposta della Commissione [1],

visto il parere del Parlamento europeo [2],

visto il parere del Comitato economico e sociale [3],

considerando che il primo principio enunciato nella decisione 63/266/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1963, che stabilisce dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale [4], prevede che ciascuno debba ricevere una formazione adeguata, riferendosi in modo speciale alla necessità di promuovere la formazione di base e la formazione professionale avanzata e, se del caso, la riqualificazione adattata alle varie tappe della vita professionale e alla necessità di offrire a ciascuno, tramite mezzi atti a permettere un miglioramento sul piano professionale, sia l'accesso a un livello professionale superiore, sia la preparazione per una nuova attività di livello più elevato;

considerando che, ai sensi della decisione 63/266/CEE, l'applicazione dei principi generali incombe agli Stati membri e alle istituzioni competenti della Comunità nell'ambito del trattato;

considerando che lo sviluppo delle risorse umane attraverso la formazione professionale costituisce uno degli elementi essenziali per accrescere la competitività dell'economia europea; che, come ha dichiarato il Consiglio europeo di Hannover, del 27 e 28 giugno 1988, la realizzazione del mercato unico deve procedere di pari passo con uno sviluppo dell'accesso alla formazione permanente;

considerando che l'evoluzione tecnologica, le sue conseguenze sulle qualifiche dei lavoratori e l'aumento della disoccupazione rendono necessario potenziare l'accesso alla formazione professionale permanente;

considerando che la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata al Consiglio europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989 dai Capi di Stato e di Governo di undici Stati membri, dichiara, tra l'altro, al punto 15 che:

> «Ogni lavoratore della Comunità europea deve poter accedere alla formazione professionale e beneficiarne nell'arco della vita attiva. Per quanto riguarda le condizioni d'accesso alla formazione professionale non vi possono essere discriminazioni basate sulla nazionalità.
>
> Le autorità pubbliche competenti, le imprese o le parti sociali, nelle loro rispettive sfere di competenza, dovrebbero predisporre i sistemi di formazione continua e permanente che consentano a ciascuno di riqualificarsi, in particolare fruendo di congedi-formazione, di perfezionarsi ed acquisire nuove conoscenze, tenuto conto in particolare dell'evoluzione tecnica.»;

(1) GU n. C 23 del 27. 1. 1993, pag. 8.
(2) GU n. C 150 del 31. 5. 1993.
(3) GU n. C 129 del 10. 5. 1993, pag. 57.
(4) GU n. 63 del 20. 4. 1963, pag. 1338/63.

considerando che la formazione professionale permanente ha formato oggetto di preoccupazione costante delle parti sociali nel quadro del dialogo sociale (1);

considerando che il 22 ottobre 1992 il Comitato economico e sociale ha adottato una relazione d'informazione sulla «Formazione professionale: la promozione delle qualifiche professionali, strumento strategico dello sviluppo economico e sociale della Comunità europea»;

considerando che, il 21 aprile 1993, il Parlamento europeo ha adottato una relazione d'iniziativa sulla formazione professionale nella Comunità europea per gli anni Novanta, in cui è affrontata la questione dell'accesso alla formazione permanente;

considerando che, a livello comunitario, sono state iniziate azioni di collaborazione internazionale (2);

considerando che le tendenze demografiche ridurranno drasticamente il numero di giovani che si affacciano sul mercato del lavoro nella Comunità, cosa che, collegata ai mutamenti dell'ambiente di lavoro, deve avere per conseguenza un'attualizzazione e un migliore adattamento delle competenze della popolazione attiva;

considerando che sul piano comunitario si constata che le difficoltà che le donne incontrano per quanto concerne l'accesso all'occupazione sono dovute in gran parte a un minore accesso alla formazione professionale; che occorre dedicare particolare attenzione affinché esse abbiano un accesso effettivo alla formazione professionale permanente; che occorre tener conto anche dell'incremento del numero di donne attive (3);

considerando che la collaborazione nel campo della formazione professionale permanente deve basarsi sulle disposizioni già attuate negli Stati membri, nel rispetto della diversità dei sistemi giuridici nazionali e delle pratiche nazionali, delle competenze di diritto interno delle parti interessate e dell'autonomia contrattuale; che essendo le iniziative prese sul piano nazionale dagli Stati membri e dalle parti sociali numerose e varie, appare evidente, nella prospettiva della Carta comunitaria dei diritti sociali e fondamentali dei lavoratori e tenuto conto della dimensione internazionale dell'azione, che esse debbano essere sostenute sul piano comunitario; che è essenziale favorire la sinergia dei mezzi e i partenariati tra i settori pubblico e privato;

considerando che il comitato consultivo per la formazione professionale è stato consultato, e che esso ha riconosciuto l'importanza strategica della questione della formazione professionale permanente nelle imprese, sia per gli Stati membri, sia per la Comunità, nonché la necessità che la Comunità abbia un ruolo attivo in questo campo,

I. RACCOMANDA che gli Stati membri, tenendo conto delle risorse disponibili e delle responsabilità proprie delle competenti autorità pubbliche, delle imprese e delle parti sociali, nel rispetto della diversità delle legislazioni e/o delle prassi nazionali, orientino le loro politiche di formazione professionale in modo che ogni lavoratore della Comunità possa accedere alla formazione professionale permanente senza alcuna forma di discriminazione e beneficiarne nell'arco della vita attiva;

II. RACCOMANDA, per agevolare questo accesso e renderlo il più ampio possibile, che gli Stati membri:

1) favoriscano, all'interno delle imprese, la presa di coscienza della coerenza tra competenze dei lavoratori e capacità concorrenziale delle imprese per incentivare queste ultime ad accordare priorità allo sviluppo della qualità e delle competenze dei lavoratori loro dipendenti e ad istituire piani e programmi di formazione

(1) Vedi i testi seguenti:
- parere comune del 6 marzo 1987 sulla formazione e la motivazione, l'informazione e la consultazione;
- parere comune del 13 febbraio 1990 riguardante la creazione di uno spazio europeo di mobilità professionale e geografica e il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro in Europa;
- parere comune del 19 giugno 1990 sull'istruzione di base e la formazione iniziale e la formazione professionale degli adulti;
- parere comune del 21 settembre 1991 sulle modalità suscettibili di permettere l'accesso effettivo il più ampio possibile alla formazione;
- accordo del 31 ottobre 1991 tra le parti sociali a livello europeo;
- accordo quadro europeo del 6 settembre 1990 tra la Confederazione europea dei sindacati (CES) e il Centro europeo dell'impresa pubblica (CEEP) sulla formazione nelle imprese pubbliche.

(2) Vedi i testi seguenti:
- decisione 90/267/CEE del Consiglio, del 29 maggio 1990, che stabilisce un programma d'azione per lo sviluppo della formazione professionale continua nella Comunità europea (FORCE) (GU n. L 156 del 21. 6. 1990, pag. 1);
- decisione 89/657/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1989, che stabilisce un programma d'azione volto a promuovere l'innovazione nel settore della formazione professionale in conseguenza del mutamento tecnologico nella Comunità europea (EUROTECNET) (GU n. L 393 del 30. 12. 1989, pag. 29); modificate dalla decisione 92/170/CEE (GU n. L 75 del 21. 3. 1992, pag. 51);
- decisione 89/27/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1988, relativa alla seconda fase del programma di cooperazione tra università e imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (COMETT II) (GU n. L 13 del 17. 1. 1989, pag. 28);
- decisione 91/387/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1991, che modifica la decisione 87/569/CEE concernente un programma d'azione per la formazione professionale dei giovani e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale (PETRA) (GU n. L 214 del 2. 8. 1991, pag. 69);
- regolamento (CEE) n. 4255/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, relativo alle disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (GU n. L 374 del 31. 12. 1988, pag. 21).

(3) Commissione delle Comunità europee: «L'occupazione in Europa» (1992).

appropriati alle loro dimensioni e ai loro obiettivi, sensibilizzando ed informando conseguentemente i loro dirigenti.

Tali piani e programmi possono essere fissati tenendo conto soprattutto delle risorse umane e finanziarie disponibili, dell'organizzazione del lavoro, dei bisogni futuri di competenze, della necessità di anticpare l'evoluzione industriale e tecnologia e della dimensione transnazionale della formazione professionale permanente;

2) prevedano misure di incentivazione e di assistenza tecnica specifiche a beneficio delle piccole e medie imprese.

Dette misure potrebbero comprendere, ad esempio, ausili alla consulenza in materia di formazione ed aiuti per l'analisi delle esigenze di formazione;

3) incentivino le imprese a promuovere la formazione professionale permanente necessaria al loro sviluppo, tenendo conto della situazione particolare dei dipendenti di tali imprese segnatamente per promuovere, per quanto necessario, le misure definite nei paragrafi che seguono;

4) prevedano incentivi e misure di assistenza tecnica specifici che siano appropriati, necessari e adeguati, a beneficio delle imprese che si trovano di fronte a processi di mutamento industriale, al fine di favorire la formazione e la riconversione professionale dei loro dipendenti;

5) sviluppino la formazione professionale permanente per farne un fattore essenziale di sviluppo regionale e locale, prendendo in considerazione le esigenze specifiche dei lavoratori e delle imprese;

appoggino la realizzazione delle compartecipazioni, segnatamente a livello regionale o locale, volte ad analizzare i bisogni dell'impresa e dei dipendenti nonché a fornire l'informazione aggiornata sulle possibilità di formazione per garantire il migliore adeguamento possibile tra l'offerta e la domanda;

6) facciano presente ai datori di lavoro che essi dovrebbero informare i loro dipendenti al più presto, ed eventualmente all'atto dell'assunzione, sulla politica e sulle attività svolte dall'impresa nel settore della formazione professionale permanente e della crescita personale, nonché sulle condizioni di accesso alla formazione professionale permanente, compresa la possibilità di beneficiare di un collocamento in disponibilità per poter seguire una formazione professionale permanente;

7) incoraggino le iniziative che consentano ai lavoratori che lo desiderano di valutare i loro bisogni in materia di formazione professionale permanente.

Tale valutazione dovrebbe essere realizzata nell'impresa o al di fuori di essa e/o in compartecipazione con gli enti specializzati.

L'utilizzazione dei risultati è di carattere riservato;

8) favoriscano l'informazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori o, in mancanza di essi, dei lavoratori stessi, sull'elaborazione e l'attuazione dei piani e programmi di formazione dell'impresa interessata;

9) suscitino nei lavoratori e nelle imprese la consapevolezza del valore della formazione professionale permanente che conduca a qualifiche adeguate al mercato del lavoro.

Occorrebbe al riguardo garantire che la formazione non si limiti all'adeguamento specifico al posto di lavoro, ma che offra i mezzi per anticipare e controllare l'evoluzione dei sistemi di produzione e di organizzazione del lavoro per rafforzare la competitività delle imprese e migliorare le prospettive professionali dei lavoratori;

10) sostengano, nell'ambito della formazione professionale permanente, lo sviluppo dei metodi di insegnamento e di apprendimento più appropriati che facilitino l'accesso dei lavoratori a tale formazione, ad esempio metodi di autoformazione sul posto di lavoro, apprendimento a distanza, apprendimento con l'ausilio dei media, ecc.

11) contribuiscano affinché i lavoratori meno qualificati, qualunque sia la loro posizione, beneficino delle azioni di formazione professionale permanente che consentano loro di raggiungere il primo livello di qualifica e forniscano loro le basi per dominare le nuove tecnologie.

Si dovrebbe prestare particolare attenzione all'accesso alla formazione permanente dei lavoratori e delle categorie di lavoratori che non hanno potuto beneficiare di azioni di formazione per un certo periodo, o le cui possibilità occupazionali e professionali sono ridotte;

12) incoraggino l'accesso delle donne e la loro partecipazione effettiva alla formazione professionale permanente.

Ciò può contribuire soprattutto ad aprire alle donne nuovi ambiti professionali e a facilitare loro la ripresa di un'attività professionale dopo un'interruzione;

13) incoraggino l'accesso e la partecipazione dei giovani con qualificazione o esperienza professionale, con qualunque livello di competenza, alla formazione permanente per consentire loro di realizzare a pieno le loro potenzialità e di acquisire competenze per il presente e per il futuro;

14) incoraggino l'accesso dei disoccupati e la loro partecipazione alla formazione professionale permanente.

Occorrerebbe prestare particolare attenzione ai disoccupati di lunga durata, la cui qualificazione è insufficiente e/o inadeguata, al fine di migiorare il loro inserimento e il loro reinserimento professionale.

La formazione professionale permanente dei disoccupati con la partecipazione delle imprese è particolarmente adatta a promuovere il reinserimento nel mercato del lavoro;

15) favoriscano, nelle politiche relative all'accesso alla formazione professionale permanente, la dimensione transnazionale, in particolare per facilitare la libera circolazione dei lavoratori;

III. 1. INVITA la Commissione a rafforzare la collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali, in particolare nell'ambito del comitato consultivo per la formazione professionale, per sostenere l'attuazione di quanto disposto al punto II.

2. INVITA a tal fine la Commissione a procedere, di concerto con gli Stati membri, utilizzando i programmi d'azione e le iniziative comunitarie esistenti nel campo della formazione, compreso eventualmente il Fondo sociale europeo, e ricorrendo agli organismi specializzati della Comunità, quale il CEDEFOP, a:

a) diffondere ed arricchire le informazioni comparative pertinenti sui sistemi di formazione professionale permanente, ivi incluse le disposizioni e i metodi in vigore per l'integrazione dei giovani alla ricerca di lavoro e dei disoccupati di lunga durata;

b) promuovere gli scambi di conoscenze adeguate e di metodi riguardanti le esperienze più significative di formazione permanente;

c) sostenere i trasferimenti di appropriate conoscenze tra gli Stati membri, importanti per l'attuazione del punto II, tramite partenariati internazionali e reti, in specie a beneficio delle regioni, dei settori e dei tipi d'impresa e delle categorie di lavoratori per i quali l'accesso alla formazione permanente è meno ampio.

3) INVITA parimenti la Commissione a sostenere gli interventi delle parti sociali a livello comunitario, nell'ambito del dialogo sociale, al fine di approfondire la riflessione sull'accesso alla formazione professionale permanente; questo dialogo può condurre a relazioni convenzionali, se le parti sociali lo ritengono auspicabile;

IV. 1) INVITA gli Stati membri a fornire alla Commissione, tre anni dopo l'adozione della presente raccomandazione, una relazione che descriva le misure prese in applicazione dei punti I e II;

2. INVITA la Commissione a:

a) stendere, sulla base delle relazioni degli Stati membri e dei risultati del dialogo sociale, una relazione di valutazione sui progressi compiuti in materia di accesso alla formazione professionale permanente nella Comunità, sulla scorta delle raccomandazioni di cui ai punti I e II;

b) presentare detta relazione di valutazione al comitato consultivo per la formazione professionale entro un anno dalla data di cui al punto IV. 1;

3) INVITA la Commissione a presentare detta relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale e a trasmetterla alle parti sociali a livello comunitario.

Fatto a Lussemburgo, addì 30 giugno 1993.

Per il Consiglio
Il Presidente
S. BERGSTEIN

ISSN 0254-1505

COM(97) 180 def.

DOCUMENTI

IT **16 15 04**

N. di catalogo : CB-CO-97-191-IT-C

ISBN 92-78-19456-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo

US