La formazione nella SEO: gli immediati precedenti.

CLEMENTE MASSIMIANI

(aprile 2006)

La formazione nella SEO: gli immediati precedenti.

Una vera pietra miliare degli anni ’90 per il diritto del lavoro comunitario, in seguito all’entrata in vigore del Trattato di Maastricht ed alle nuove possibilità offerte nella materia sociale dall’APS, nonché in conseguenza dei grossi mutamenti socio-economici di quegli anni, capaci di riflettersi in maniera fortemente negativa sui profili occupazionali, è rappresentata dal **Libro verde sulla politica sociale europea del 1993** [“La politica sociale europea – Opzioni per l’Unione”; **COM(93) 551/F**, novembre 1993], all’interno del quale, nella specifica materia di nostro interesse, è dato già rinvenire importanti riferimenti ai problemi della formazione del lavoratore che potremmo porre su un piano politico-giuridico di antecedenza, e non soltanto in un senso meramente cronologico, rispetto ai contenuti delle politiche comunitarie varate a partire dal debutto del Processo di Lussemburgo. Un primo spunto, secondo noi significativo, che emerge dal Libro verde del ’93 è la sua assunzione a punto di partenza (ma non di arrivo) di un’impostazione forgiata sulle tradizionali teorie del mercato del lavoro e del capitale umano, le quali risolvono (o tentano di risolvere) le discriminazioni retributive (ed occupazionali) nella disparità di investimenti nella formazione: in tal senso il Libro verde riflette, dal punto di vista statistico, sugli elevati coefficienti di disoccupazione dei lavoratori che non hanno raggiunto elevate *skills* formative (cfr. **p. 40**). Nondimeno, a ben vedere, l’analisi del Libro si spinge ben oltre l’impostazione tradizionale, cogliendo alcuni aspetti che saranno fatti fruttare da una dottrina più realista, la quale non potrà fare a meno di affiancare alle tradizionali capacità e competenze individuali (le c.d. *skills*) componenti diverse, possedenti l’attitudine «insieme» alle prime di innovare l’assetto del globale sistema delle *capabilities*: si fa riferimento alle c.d. *opportunità di scelta* (reale), nel senso caro al Prof. Amartya Sen. Riteniamo di poter trarre una lucida esemplificazione di quanto asserito nei passi del Libro ove, rispettivamente, si afferma che “education cannot do it alone” (**p. 23**), intendendosi con tale asserto l’irrealisticità della visione tradizionale della formazione (scolastica, nel caso di specie) quale “pozione miracolosa” capace di assurgere a veicolo essenziale (per il conseguimento) delle pari opportunità per i lavoratori, e che “sarebbe sbagliato ridurre gli investimenti nel capitale umano ad un semplicistico – ed utilitaristico – calcolo economico” (**p. 39**), con ciò rifiutandosi l’approccio «classico»

delle tradizionali teorie economiste del capitale umano, secondo le quali, per l'appunto, la relazione fra *skills* e *capabilities* andrebbe in un solo senso, tale che l'innalzamento del livello delle *skills* condurrebbe senz'altro all'incremento delle possibilità di scelta e delle opportunità (*capabilities*), misurabili in termini di prospettive economiche. Un secondo punto del Libro che secondo noi merita di essere evidenziato è l'accento sulla devoluzione al FSE, a seguito della revisione della sua regolamentazione, delle responsabilità di finanziamento massivo delle misure attive per la formazione e l'occupazione, indirizzate specialmente, in questa fase, ai lavoratori giovani ed ai disoccupati di lungo periodo, con particolare attenzione ai *deficit* di professionalità riscontrabili nelle regioni meno favorite della Comunità (**pp. 10-11**). L'implementazione di tali misure, secondo una linea di pensiero che sarà successivamente trasfusa negli Orientamenti per l'occupazione del Processo di Lussemburgo, viene etichettata come funzionale alla competitività ed alla crescita, nonché come strumento di lotta ai fenomeni di povertà ed esclusione sociale (in special modo, le misure a favore dei disoccupati di lungo periodo). Proprio la necessità di arginare i fenomeni di esclusione sociale, segnatamente degli individui più deboli e più soggetti al rischio di emarginazione (disoccupati di lungo termine, giovani, donne, anziani, disabili, emigranti, ecc.), rimarca nel Libro l'importanza di adottare strategie globali (e convergenti) che vedano coinvolte le politiche sociali ai vari livelli: dall'educazione alla formazione, all'accesso all'impiego, alle pari opportunità, ai sistemi di protezione sociale, ai servizi sociali, ecc. (cfr. **p. 21** e **pp. 43-46**). Si faceva prima riferimento ai livelli di capacità e competenza (*skills*) ed alle opportunità (*opportunities*), perché il Libro verde del '93 si sofferma su tali componenti? Perché nella ricostruzione da questo operata l'accrescimento di capacità ed opportunità, nel contesto di una strategia globale incentrata su una serie di misure attive (sviluppo del *capitale umano*, implementazione dei *labour standards*, ridefinizione dell'*adattabilità* del mercato del lavoro e misure di accompagnamento), è funzionale al raggiungimento di un auspicato modello di "sistema di produzione basato sulla *qualità*" (cfr. **pp. 38-43**), ciò valendo ad anticipare alcuni dei capisaldi della futura *Agenda di Lisbona*. Degni di nota, sempre nella specifica materia della formazione, sono, infine, alcuni contenuti rinvenibili negli Allegati al Libro verde: a) la lista esemplificativa dei provvedimenti legislativi, tanto di *hard law* quanto di *soft law*, citati nell'atto (soprattutto in materia di

parità di trattamento fra i sessi; cfr. **All. II, p. 88**); b) la lista delle iniziative relative al programma d'azione varato per l'attuazione della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori dell'89 (cfr. **All. III, p. 97**); c) gli atti di *soft law* frutto del dialogo sociale europeo (cfr. **All. IV, p. 100**); d) i programmi, le reti di ricerca e gli osservatori in ambito comunitario vertenti sullo sviluppo del capitale umano, sull'educazione, la formazione e la tutela della gioventù (cfr. **All. V, pp. 101-102**), nonché sulla tutela dei soggetti svantaggiati, con il contributo pregnante del FSE (cfr. **All. V, p. 107**).

Cospicui sono, altresì, i riferimenti alla formazione nel **Libro bianco del 1993 di Jacques Delors** ["Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"; **COM(93) 700/F**, dicembre 1993], Presidente della Commissione europea nel decennio 1985-1995. Il Libro bianco di Delors costituisce, in un'interpretazione generalizzata, il più autorevole contributo proposto dalle istituzioni comunitarie per affrontare il problema della *disoccupazione* negli Stati membri dell'UE nei primi anni '90, nella grave emergenza economica e sociale in cui versava l'Unione dopo Maastricht. Delors propone un approccio economico di tipo *solidaristico*, allo scopo di far affrontare a tutti gli Stati insieme, con l'appoggio istituzionale di politiche comunitarie integrate in materia sociale, i problemi dell'Europa dopo Maastricht (**p. 15**). In tale contesto acquista priorità assoluta, in seno alle misure attive da adottare per la crescita occupazionale, l'investimento nell'educazione permanente (*lifelong education*) e nella formazione. Il punto è, secondo noi, di rilievo perché Delors, riflettendo sugli ostacoli ai sistemi nazionali di educazione dei primi anni '90, pone l'accento sulle limitazioni che la formazione allora subiva come *libertà di scelta* di come e dove formarsi (**pp. 16-17**). Problematica, questa, da leggere in collegamento, a sua volta, al *diritto al lavoro come scelta*, con riferimento, in particolare, a quelle parti del Libro bianco in cui si suggerisce agli Stati membri di procedere non a generalizzate ed improficue riduzioni dell'orario di lavoro (**p. 9**), bensì ad una migliore organizzazione dello stesso che tenga in considerazione le esigenze della *flessibilità* (cfr. **pp. 17-18** e **p. 124**) e la possibilità di fruizione di periodi di interruzione del lavoro e di *congedi* di formazione (cfr. **cap. 7**). Il peso che istruzione e formazione professionale hanno nella società europea dei primi anni '90, come nei giorni nostri, fa sì che Delors dedichi ad esse uno specifico capitolo del Libro bianco (il **cap. 7**) e che le avvinca in un legame saldo, quali strumenti di politica attiva del

mercato del lavoro indirizzati ad adeguare la preparazione professionale dei lavoratori e dei giovani alle mutevoli esigenze del mercato: proprio l'insufficiente livello di istruzione e formazione viene additato da Delors come una delle fondamentali cause della *disoccupazione tecnologica*, divenuta ormai un fenomeno strutturale in un'economia sempre più globalizzata (all'interno di tale prospettiva va inquadrata l'incentivazione alla formazione sulle nuove tecnologie; cfr. **p. 24** e più estesamente v. il **cap. 7**). Istruzione e formazione rappresentano nel Libro bianco uno strumento basilare per la lotta alla disoccupazione giovanile e a quella di lunga durata: a tal fine esso auspica la riorganizzazione dei sistemi educativo e formativo, affetti da una serie di debolezze che lo stesso Jacques Delors provvede ad evidenziare, e la valorizzazione del capitale umano lungo tutto il periodo della vita attiva (cfr. **cap. 7**).

Altro documento che presenta riferimenti copiosi alla formazione, prima del Processo di Lussemburgo, è il **Libro bianco sulla politica sociale europea del 1994** ["La politica sociale europea - uno strumento di progresso per l'Unione"; **COM(94) 333/F**, luglio 1994]. Esso esplicitamente si propone di proseguire, nella materia sociale, lungo la stessa strada tracciata dal Libro bianco di Delors (cfr. **p. A/1**). Gli investimenti nell'istruzione e nella formazione sono riconosciuti quali requisiti essenziali per il recupero di competitività dell'Unione e quali strumenti di coesione sociale. Comunità e Stati membri, in una strategia congiunta, esprimono l'intenzione di puntare a migliorare la qualità dei sistemi educativi e formativi, in modo che gli stessi possano adeguarsi alle necessità della competitività e riescano realmente a formare le *skills* di una (presente e) futura *labour force* altamente qualificata, adattabile e motivata (e qui ritornano le prospettive della formazione come libertà di scelta, dell'adattabilità del lavoro e del benessere sul luogo di lavoro; cfr. **p. A/15**). Si legge nel Libro bianco come tutti gli Stati dell'UE abbiano sottolineato l'indispensabilità degli investimenti nella qualificazione e nella formazione professionale dei lavoratori, alla stessa stregua degli investimenti nei capitali reali (una lettura di equiparazione fra capitale umano e capitale economico). Strumentale all'elevazione professionale è anche, secondo quanto è dato trarre dalle pagine del Libro, la predisposizione di un congruo sistema di mutuo riconoscimento delle qualifiche (in una lettura, stavolta, della formazione in funzione al libro mercato; cfr. **p. A/15**). Come nel Libro bianco di Delors, anche nel Documento del '94 si riflette sulle debolezze dei sistemi educativo e formativo e sulla grave piaga

dell'abbandono scolastico, nonché sulla mancanza di coordinamento, nella maggior parte dei casi, fra l'istruzione e la formazione professionale al termine del *curriculum studiorum*. In considerazione di tali *deficit* si prende atto dell'iniziativa di parecchi Stati membri, dei primi anni '90, orientata verso l'offerta di strumenti che facilitino la transizione dalla scuola al mondo del lavoro (apprendistato, tirocini, stages). Altresì si rileva, sulla scorta delle conclusioni di Delors, come la formazione, grazie al supporto ed all'opera delle parti sociali, vada incoraggiata lungo tutto il corso della vita attiva (formazione continua; v. **pp. A/15-18**). Ulteriori ma non meno importanti spunti sono, secondo noi, rintracciabili nel ruolo di "significant financial instrument" tributato al Fondo Sociale Europeo, quale mezzo operativo per il concreto supporto al processo di sviluppo di una manodopera *qualificata*, *adattabile* ed atta alla *mobilità* («indici» tutti che lasciano intravedere come nel Libro bianco del '94, al pari del precedente lavoro di Delors, si punti sul «lavoro di qualità»; cfr. **pp. A/18**) e nella sottolineatura delle iniziative comunitarie in materia di formazione lungo tutto l'arco della vita (c.d. *lifelong learning*, oggetto del nuovo programma «Leonardo», sostitutivo delle precedenti esperienze settoriali ed articolato in due fasi: 1995-1999 e 2000-2006), ovvero a tutela del lavoro dei giovani (cfr. iniziativa «Youthstart»), od, infine, incentrate sulla promozione delle possibilità di impiego per i soggetti disoccupati da lungo termine, per i soggetti svantaggiati od a rischio di esclusione sociale, per i disabili (cfr. **pp. A/18-20**).

La *strategia europea per l'occupazione* viene comunemente dalla dottrina definita come il "precipitato del metodo di Essen", ed è pertanto nelle **Conclusioni del Consiglio europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994** che si suole rintracciare l'antecedente logico-temporale più diretto. Con riferimento alla specifica area della formazione, il punto più importante che ci sembra di dover segnalare nelle Conclusioni di Essen del '94 è il risalto, in funzione del nuovo modello della *società dell'informazione*, della "funzione chiave" attribuita alla qualificazione professionale attraverso i processi formativi (dei giovani soprattutto), in rispondenza agli specifici fini dell'incremento della situazione occupazionale nell'UE (il Consiglio di Essen, peraltro, nel **capo X All. 4** alle Conclusioni, tiene in considerazione le tematiche della formazione anche con riferimento ai problemi dell'*allargamento*, sottesi alle diversità socio-culturali e linguistiche della nuova UE).

I riferimenti alla formazione crescono esponenzialmente, l'anno successivo, nel **Libro bianco su istruzione e formazione del 1995** ["Insegnare e apprendere – Verso la società conoscitiva"; **COM(95) 590/F**, novembre 1995], che già nel titolo lascia intravedere il *focus* sull'argomento di nostro interesse. Viene presentato nel '95 dalla Commissione europea, su iniziativa di Edith Cresson, come preannunciato dalle **Conclusioni del Consiglio europeo di Cannes del 26-27 giugno 1995**, quale manifesto verso la nuova società conoscitiva e rimedio al problema dell'occupazione (seppur con la precisazione che sarebbe illusorio aspettarsi che istruzione e formazione rappresentino le «pozioni miracolose» capaci di risolvere ogni problema, e tuttavia confermandosi la loro importanza all'interno di un quadro di crescita, lungo il sentiero tracciato dal Libro bianco di Delors; cfr. **p. 1**), illuminato dalla celebre massima di Condorcet "dobbiamo avere il coraggio di esaminare tutto, di mettere in discussione tutto e anche di *insegnare tutto*". Partendo dalla constatazione dei numerosi e complessi mutamenti in atto nella società europea degli anni '90, il Libro bianco del '95 evidenzia tre grandi «fattori di cambiamento», da tenere a mente per i loro influssi sui bisogni di istruzione e formazione e sulla necessità di migliorare l'*adattabilità* dei lavoratori: a) l'avvento della società dell'informazione; b) la globalizzazione; c) il rapido progresso della conoscenza scientifica e tecnologica. Di rilievo è l'elevazione dei sistemi educativo e formativo a «veicoli essenziali» per l'accrescimento dell'autoconsapevolezza e del senso di appartenenza, l'avanzamento e la realizzazione personale dell'uomo-lavoratore, in una concezione di un diritto alla formazione inteso come libertà di *scelta* di come e dove formarsi, senza aver riguardo al sesso od all'origine sociale, favorendo, in tal modo, un approccio paritario di tipo sostanziale e la possibilità di offrire concreti *indicatori* per la misurazione delle *skills* (cfr. **pp. 2-3**). Non si tratta, specifica il Libro bianco, di imporre un modello, che contrasterebbe con la diversità di tradizioni degli Stati membri, bensì di fissare dei "punti di convergenza" finalizzati a raccogliere le sfide che pone un'era globalizzata, a rinnovare ed elevare le qualifiche ed a combattere l'esclusione sociale lungo tutto l'arco della vita attiva (cfr. **pp. 3-4**). Il Libro bianco descrive il bisogno di puntare sulla *conoscenza* per sviluppare le capacità e le opportunità di scelta di vita economica ed occupazionale (le *capabilities* nel senso in precedenza descritto). La *conoscenza*, nel senso più ampio del termine, viene definita come un insieme unitario costituito da *skills* di base, tecniche e sociali,

che insieme determinano le capacità di *adattabilità* dell'individuo e la stessa *occupabilità* (con il supporto indispensabile di strategie politiche globali che sedimentino il tessuto connettivo tra i diversi canali dell'educazione, della formazione e del lavoro; cfr. **pp. 13-14**). Assai interessante è anche la soluzione prospettata per l'occupabilità di un individuo: preso atto della tendenza negli Stati membri ad allungare i percorsi educativi e del legame, ancorché rigido (perché non tiene conto degli effettivi potenziali e delle capacità umane che sussistono a prescindere dai diplomi conseguiti), ineludibile fra titoli di studio e possibilità di accesso professionale, si auspica un approccio maggiormente *flessibile*, che consenta la mobilità ed il trasferimento fra i percorsi educativi, non disconosca i titoli, ma al contrario conferisca ad essi nuova qualità e nuova linfa e riconosca anche le *skills* parziali, sostenga l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva e, a monte di tutto, si fondi sul mutuo riconoscimento dei titoli e sull'integrazione e non compartimentazione fra i diversi sistemi dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro (cfr. **pp. 14-17**). L'approccio flessibile fa sì che il Libro bianco ponga delle linee-guida piuttosto che dei precetti puntuali: fra di esse spicca la necessità di avvicinare le scuole alle imprese, per la loro complementarietà nei percorsi formativi, sì da coinvolgere in tirocini, stages ed apprendistato i lavoratori di qualunque età, ma soprattutto i giovani (da considerare, in tal senso, anche i riferimenti ai programmi comunitari Erasmus e Leonardo; cfr. **pp. 38-41**). Un ultimo punto del Libro che, secondo noi, merita evidenza è l'obiettivo di una considerazione paritaria, su un piano economico, fra gli investimenti nel capitale e gli investimenti nella formazione (approccio, peraltro, non nuovo: v. ad es. *supra*, Libro bianco sulla politica sociale europea del 1994), quale presupposto per la misurazione e lo sviluppo del capitale umano (cfr. **pp. 50-52**).

Tutte le componenti della formazione, dal suo collegamento al più generale diritto all'*istruzione* alla sua concezione di libertà di *scelta* di come e dove formarsi, dalla sua concezione di diritto di *prestazione pubblica*, in connessione con il diritto all'*accesso* al lavoro senza discriminazioni di sesso, età o genere, alla sua dimensione di funzionalità al *libero mercato* (mobilità e riconoscimento dei titoli), sono insieme rinvenibili nella **decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 1995** (adottata nel mese precedente al Libro bianco di Edith Cresson e da tale Libro

opportunamente richiamata nella premessa), che ha proclamato il **1996** come «**Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita**».

Linee guida sulla formazione prettamente funzionali al *libero mercato* sono ancora contenute, prima dell'avvio del Processo di Lussemburgo, nel **Libro verde sulla mobilità transnazionale del 1996** ["Istruzione – Formazione – Ricerca – Gli ostacoli alla mobilità transnazionale"; **COM(96) 462/F**, ottobre 1996], ove si scorrono in disamina le specifiche questioni della mobilità transfrontaliera di studenti e lavoratori e del riconoscimento dei titoli di studio e dei crediti formativi negli Stati membri dell'UE. Partendo dalla considerazione della basilare importanza dell'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini nell'Unione europea, obiettivo già del Trattato di Roma del '57 (cfr. artt. 3 e 39), quale premessa indispensabile per potersi veramente parlare di "cittadini d'Europa" e di uno "spazio sociale europeo", il Libro verde affronta in un'attenta esposizione i principali ostacoli alla mobilità transnazionale ed offre concrete linee guida per la soluzione dei problemi educativi e formativi che ne scaturiscono (cfr. **pp. I-V**).

Un ultimo documento che ci sembra opportuno richiamare, prima dell'avvio della SEO, è la **Comunicazione della Commissione** al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni, dal titolo "**Per un'Europa della conoscenza**" [**COM(97) 563/F**, novembre 1997]. Scopo della Comunicazione era la fissazione di una serie di linee guida per le future azioni comunitarie (per il periodo 2000-2006, corrispondente alla seconda fase del Programma Leonardo) in materia di istruzione, formazione professionale e tutela della gioventù. La Comunicazione rispondeva a due principali preoccupazioni: a) creare le basi per un'effettiva «Europa della conoscenza», implementando adeguate politiche per la ricerca, l'innovazione, l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*), a tutto vantaggio della crescita della competitività e della lotta ai fenomeni di esclusione sociale; b) sviluppare la conoscenza e le *skills* allo scopo di promuovere l'incremento occupazionale (cfr. **p. 1**). Ritroviamo nella Comunicazione del '97 alcuni dei temi che saranno affrontati nel Processo di Lussemburgo, a partire dalle necessità di ridurre la disoccupazione e di avvicinare formazione al mondo del lavoro, attraverso il ricorso a stages ed apprendistato, in un approccio maggiormente integrato. Preso atto degli esiti dei precedenti programmi comunitari, si tratta adesso di snellirne e

delimitarne gli obiettivi nei nuovi programmi (cfr. Leonardo II), tramite l'adozione di una serie di azioni mirate. Focalizzando l'attenzione sulle tre dimensioni della «Conoscenza», della «Cittadinanza» e della «Competenza», si tratta adesso, come si diceva, di mettere a fuoco alcuni obiettivi e (tentare di) realizzarli attraverso azioni *ad hoc* (con il coinvolgimento delle parti sociali e l'avvalimento della cooperazione internazionale), nella delineatura delle quali è agevole scorgere l'*imprinting* tipico del *metodo aperto di coordinamento* successivamente adottato dalla SEO: ricorso a progetti pilota, *mutual learning*, scambio di *best practices* (cfr. **pp. 2-7**).