

Esperienze sulla formazione nei *rapporti congiunti per l'occupazione.*

CLEMENTE MASSIMIANI

(maggio 2006)

Esperienze sulla formazione nei rapporti congiunti per l'occupazione.

A norma dell'art. 128.5 TCE, annualmente il Consiglio e la Commissione, sulla scorta dell'esame delle politiche nazionali cristallizzate nei NAP (oggi NRP), predispongono e trasmettono al Consiglio europeo una *relazione comune* (o *rapporto congiunto*) vertente sulla situazione dell'occupazione nella Comunità e sull'attuazione degli Orientamenti per l'occupazione. La relazione comune, in sostanza, costituisce il resoconto annuale dei progressi compiuti nei singoli Stati membri e, al contempo, la base per la stesura delle Conclusioni del Consiglio europeo che danno origine al *ciclo* della SEO per l'anno successivo, con la precisazione, tuttavia, che oggi, a seguito della rivisitazione *medio tempore* della strategia di Lisbona (Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005), la revisione «completa» dei nuovi *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione* avviene su base triennale, procedendosi annualmente ad una mera «light review». Si parla di Orientamenti «integrati» in quanto risultanti da due componenti: gli indirizzi di massima per la politica economica (“broad economic policy guidelines”, “BEPGs”) e gli Orientamenti per l'occupazione (“employment guidelines”, “EGs”).

Piuttosto che procedere alla ricostruzione completa delle politiche come emergenti dalle relazioni comuni sull'occupazione, opera che rischierebbe di replicare parzialmente i contenuti dei precedenti contributi su [Employment Guidelines](#) e [NAP](#), si tenterà qui di estrapolare da tali documenti i tratti salienti e le esperienze maggiormente significative nella materia della formazione.

L'analisi, peraltro, dovrà tenere necessariamente in considerazione l'evoluzione delle modalità di trattazione della formazione nei rapporti congiunti, in un cammino che procede di pari passo con lo stesso graduale ripensamento della SEO. Da questo *iter* è sin d'ora possibile estrarre una *chiave di lettura*, vale a dire l'ancoraggio, in una prima fase del processo di Lussemburgo, delle politiche formative (come più in generale delle politiche occupazionali) alla «selezione» delle c.d. *best practices* (*rectius*, delle *good practices*, in considerazione del fatto che nella prima fase della SEO non è subito possibile determinare quali prassi siano effettivamente le «migliori», in assenza di «misurazione dei risultati», della valutazione comparativa e, quindi, dell'attuazione

dell'intero ciclo del metodo di *benchmarking* della SEO; cfr. RAVELLI F., *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .INT – 43/2005, p. 7 ss.), progressivamente superato, in concomitanza con gli stimoli alla *semplificazione* della strategia, da un approccio al tema della formazione più trasversale e legato all'evoluzione dei piani nazionali per l'occupazione, su impulso delle iniziative comunitarie nello specifico settore (cfr. *Equal, Socrates, Leonardo*).

Perché proprio il riferimento ai rapporti congiunti? Ebbene, a parte la generale considerazione della visione di "completamento" che da tali documenti può trarsi, per una percezione globale delle politiche della SEO e la valutazione della loro effettiva implementazione nei singoli contesti nazionali, è soltanto intraprendendo la lettura delle relazioni comuni che si possono dare delle risposte concrete ai problemi qui affrontati. Alla luce delle considerazioni suddette, si cercherà di estrapolare dai *Joint Employment Reports* (d'ora in avanti «JER»), oltre ad una serie di valutazioni d'impatto generalistico, una selezione delle più interessanti politiche in materia di formazione adottate nei singoli Paesi membri.

■ Nella **relazione comune del 1998** (*Doc. 13720/98 del Consiglio*), partendo dalla constatazione della generale presa in considerazione da parte dei piani nazionali dei *targets* europei sul reinserimento (o l'inserimento) professionale di adulti e giovani, attraverso il ricorso alle varie figure della formazione, si rilevano non trascurabili differenze, riguardo i temi della *flessibilità* e della *qualità*, negli approcci seguiti dagli Stati membri in rispondenza ai diversi contesti ed alla diversa percezione del problema della disoccupazione di lunga durata (cfr. [p. 7](#)). In questa prima fase del processo di Lussemburgo i riferimenti alla formazione professionale sono enucleabili all'interno delle politiche di ciascuno dei *quattro pilastri*: significativo, ad es., il richiamo alla c.d. «in-house training», adottata in parecchi Stati dell'UE (fra cui l'**Italia**) fra le politiche afferenti al III pilastro della SEO (*adattabilità*; cfr. [p. 8](#)).

Un primo importante responso al quesito sui motivi che spingono all'esame delle relazioni comuni si evince in tutta chiarezza già dal rapporto del '98 laddove, da una lista di oltre 40 azioni politiche proposte dagli Stati membri, si «scelgono» 10 esempi di *good practices* (cfr. [pp. 9-10](#)) da sottoporre al vaglio del Consiglio europeo per la procedura di *benchmarking* della SEO (cfr. RAVELLI, *op. cit.*).

Se è vero che un *trait d'union* può rintracciarsi nel comune passaggio dalle misure passive alle «misure attive» del mercato del lavoro, ed al conseguente approccio «preventivo» piuttosto che curativo, è altrettanto dimostrato che importanti differenze sussistono sul piano della «qualità» degli interventi dei singoli Stati membri (a tal proposito, nel JER del 1998 si riesce in taluni casi a compartimentare in pochi e determinati gruppi le strategie d'intervento degli Stati membri, ricavando delle linee di tendenza comuni per settori circoscritti; cfr. esemplificativamente [pp. 28-31](#)).

Fra i 10 esempi di *good practices* enucleati dal JER del '98 (anche se va precisato che, di fatto, parecchie delle «misure» nazionali erano state adottate già prima dell'avvento del processo di Lussemburgo; cfr. [p. 36](#)), un primo modello è rappresentato dalle politiche per la disoccupazione dei giovani in **Danimarca**. In questo Paese il problema della disoccupazione giovanile si è fortemente acuitizzato nei primi anni '90 e, per fronteggiarlo, si è adottata nel '96 una specifica misura indirizzata ai giovani con meno di 25 anni, aventi diritto all'*assicurazione per la disoccupazione* e non abbiano ultimato i percorsi educativi o formativi. La misura ha attribuito a tali giovani il diritto/obbligo di accedere a percorsi educativi o di formazione professionale, per un periodo di almeno 18 mesi, dopo un periodo di 6 mesi di disoccupazione. Da tale misura dall'approccio «strong» scaturiscono subito effetti favorevoli, tant'è vero che nel giro di pochi anni soltanto un terzo dei giovani rimane disoccupato, mentre i restanti due terzi vengono coinvolti nell'istruzione o trovano impiego (l'efficacia di tale politica viene ricondotta nel JER anche al c.d. «motivation-effect», indotto nei giovani dal timore della perdita del sussidio economico in caso di mancata scelta dei percorsi educativi o formativi richiesti; cfr. [p. 37](#)).

Altra *good practice* per la lotta alla disoccupazione giovanile è considerata nel JER del '98 il c.d. «new deal for young people» adottato dal **Regno Unito**, prima in alcune aree «pilota», poi su tutto il territorio, allo scopo di prevenire la disoccupazione di lunga durata. La struttura del «new deal» inglese ha riprodotto misure non del tutto innovative (in parte simili, per es., alle politiche danesi succitate), ma presenta delle peculiarità per la vastità di scala, l'articolazione del programma (cfr. la possibilità di ricorso alla formazione professionale nel caso di lavoratori dagli insufficienti *skills*) e la

rigidità delle sanzioni (esclusione dai benefici economici in caso di rifiuto dei percorsi lavorativi o formativi; cfr. [pp. 38-39](#)). Di rilievo, in ambito formativo, anche le varianti addizionali del «new deal» per alcune categorie specifiche di disoccupati (adulti, genitori soli, disabili; cfr. [p. 38](#)).

Sempre nel quadro della lotta alla disoccupazione giovanile, e per la facilitazione della transizione dalla scuola al mondo del lavoro, si muove l'iniziativa del **Lussemburgo** degli *stage introduttivi* nelle imprese. Secondo lo schema previsto nel Lussemburgo, i contratti di *tirocinio in azienda* potevano essere stipulati con coloro che risultavano essere disoccupati e non avessero ancora compiuto i 30 anni, attribuendo un diritto ad un'indennità pari all'85% del salario minimo fissato per i lavoratori non qualificati. Tali contratti avevano una durata che andava da 26 a 52 settimane e conferivano ai *tirocinanti* un vero e proprio diritto di *prelazione*, ricorrendone le condizioni e le necessarie qualifiche, in caso di nuove assunzioni da parte dell'impresa (cfr. [pp. 40-41](#)).

Interessante sul piano dell'elevazione degli *skills* e della lotta alla disoccupazione tecnologica è, poi, il programma quinquennale (1994-1998) dei «Centres of Expertise», adottato in **Finlandia** allo scopo di accrescere la competitività internazionale dell'industria e dell'economia in generale (cfr. [pp. 43-44](#)).

Un'ultima *buona prassi* rilevante in materia di formazione, sempre nel JER del 1998, afferisce all'*approccio integrato* proposto dall'**Austria** al fine di garantire l'attuazione del quarto pilastro della SEO («pari opportunità»). Fra le misure previste per la riduzione del *gap* di genere emerge dalla relazione il ricorso ai vari istituti collegati alla formazione professionale, quale strumento per l'accrescimento degli *skills* delle lavoratrici meno qualificate ovvero allontanatesi dal mercato del lavoro (per es. a causa di un congedo parentale; cfr. [p. 46](#)).

Le ulteriori «pratiche» suggerite dagli Stati membri ma «non selezionate» nella *top ten* dal rapporto del '98 concernono, in larghissima maggioranza, il I ed il IV pilastro della SEO («occupabilità» e «pari opportunità»; cfr. [p. 47-48](#)). Fra le prime meritano menzione: a) le politiche di collegamento generale fra il diritto al lavoro ed il diritto alla formazione, volte ad agevolare la transizione dalla scuola al mondo professionale (fra le quali il *nuovo apprendistato italiano*); b) il passaggio da misure passive ad attive in materia di occupazione; c) la promozione di accordi con le parti

sociali sulla *formazione continua* (fra i quali il *contratto d'area di Manfredonia in Italia*, stipulato sulla base giuridica del *Patto per l'occupazione* del 1996).

Fra le seconde vanno annoverate le politiche nazionali sulla formazione come libertà di scelta da esercitarsi in condizioni egualitarie (in sostanza, sulla parità di trattamento in generale), e le misure in tema di conciliazione fra tempi sociali e tempi di lavoro (c.d. «work-life balance»); cfr. [p. 48](#)).

■ Nella **relazione comune del 1999** (*Doc. 13607/99 del Consiglio*), già in sede di sintesi introduttiva, si riconosce “il ruolo cruciale dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita” e l'importanza di “investire nell'istruzione e nella formazione per sviluppare la forza e la flessibilità delle imprese comunitarie e l'occupabilità della forza lavoro dell'Unione europea, in un contesto di rapidi cambiamenti tecnologici, che influiscono sulla natura e l'organizzazione del lavoro” (cfr. [p. 4](#)). La relazione, confermata l'importanza delle buone prassi in seno al processo di Lussemburgo, analizza le esperienze presentate dagli Stati membri e, da un insieme di 27 buone prassi, ne «seleziona» 7 (avallando la scelta sulla base del criterio offerto dalle possibilità di monitoraggio e valutazione; cfr. [pp. 5-6](#)). Confermata la struttura dei *quattro pilastri*, i riferimenti alla formazione continuano ad afferire a ciascuno di essi, con una speciale sottolineatura della funzionalità al pilastro dell'*adattabilità* (cfr. [p. 8](#)). Si prosegue sulla strada tracciata dai NAP per il 1998 scorgendosi, al contempo, il progressivo maggiore coinvolgimento del partenariato sociale nel processo di elaborazione delle politiche nazionali, segnatamente in materia di *formazione continua* (cfr. [p. 10](#)).

Torniamo alle *good practices*. Il sistema di identificazione delle *migliori prassi* nei rapporti congiunti segue lo schema tipico del «metodo di coordinamento aperto» (MAC) della SEO (cfr. RAVELLI, *op. cit.*, p. 2 ss.) e adopera per la comparazione lo strumento della c.d. «valutazione *inter pares*» (o «peer review»); cfr. [pp. 91-92](#)).

Fra le 7 *good practices* selezionate dal JER del 1999, per la specifica materia della formazione professionale, vanno evidenziate le iniziative *Inserjovem* e *Reage* in **Portogallo**. Le misure in questione hanno realizzato una vera e propria riforma del servizio pubblico per l'occupazione portoghese attribuendo a tutti i giovani o gli adulti, prima del decorso rispettivamente di 3 o 6 mesi di disoccupazione, il diritto ad essere «chiamati» per la definizione di un piano di occupazione personale, che poteva sostanzarsi nell'inserimento professionale diretto, ovvero nell'orientamento,

consulenza e sostegno, ovvero, infine, nell'accesso alla formazione professionale. A quanto consta dal JER del '99, "la principale innovazione di questa originale strategia è che garantisce una forte partecipazione delle PMI locali e consente un ricorso efficace alle cooperazioni già esistenti, in particolare con i sistemi di istruzione, al fine di offrire sia *opportunità di formazione* che la *certificazione* dei corsi seguiti dai disoccupati" (cfr. [pp. 92-93](#)).

Collegamenti con le possibilità di formazione interessano anche alcune fra le diverse "misure di attivazione" adottate in **Belgio**, allo scopo di superare gli ostacoli sul versante dell'offerta di lavoro, sia pure con la precisazione che non tutte le iniziative in questione presentano, come necessario, tale nesso, potendo i soggetti incentivati "non essere in grado di acquisire le qualifiche e le competenze necessarie per ottenere un posto di lavoro stabile in futuro" (cfr. c.d. «Smet-jobs», [pp. 93-94](#)).

Si inserisce, poi, fra le disposizioni sulla formazione collegate al più generale diritto all'istruzione la buona prassi del «programma di assistenza scolastica supplementare» previsto in **Grecia** (cfr. [pp. 94-95](#)).

Un'ultima *good practice* «selezionata» dalla relazione comune del '99, che presenta richiami alla formazione, è la "Fondazione per il lavoro nel settore dell'edilizia nelle Asturie" (**Spagna**). La misura, che s'inquadra nel contesto del III pilastro della SEO («adattabilità»), mira a migliorare l'*occupabilità* e la *qualificazione* dei lavoratori attraverso le scuole della Fondazione citata, le quali offrono corsi di *formazione iniziale*, di *formazione continua* per i lavoratori del settore e corsi di formazione professionale per i disoccupati (cfr. [pp. 96-97](#)).

Un riflesso indiretto sulle possibilità di accesso alla formazione professionale, concepita quale *opportunità di scelta* sul come e dove formarsi, in collegamento, a sua volta, al diritto al lavoro come scelta, va, infine, letto anche nella *buona prassi* adottata in **Finlandia** sulla «custodia generale dei bambini», grazie al bilanciamento fra tempi sociali e tempi professionali da essa consentito (cfr. [pp. 97-98](#)).

■ La **terza relazione** elaborata conformemente all'art. 128 TCE (**JER 2000, Doc. 12909/00 del Consiglio**) presenta una struttura parzialmente diversa, puntando, piuttosto che alla selezione delle buone prassi, ad un'analisi complessiva della prima fase della strategia europea per l'occupazione lungo i quattro pilastri, nonché ad un'analisi dettagliata delle politiche condotte da ciascuno Stato membro (cfr. [p. 5](#)). Con

una precisione maggiore rispetto ai precedenti JER si asserisce che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita costituisce "componente essenziale del *modello sociale europeo*" e si fa derivare da tale asserzione la necessità di inserire il *lifelong learning* in una *strategia globale* che copra tutti gli aspetti e le fasi dell'istruzione e della formazione. Nell'opinione comune di Stati membri e Commissione, si legge nel rapporto congiunto del 2000 che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita "comprende tutte le attività di apprendimento aventi uno scopo ben preciso, sia tradizionali che non, avviate su base permanente al fine di migliorare le qualifiche professionali, le conoscenze e le competenze". Tale assunto porta alla conclusione, già ribadita in passato, secondo cui le politiche della formazione investono tutti e quattro i pilastri nell'originaria impalcatura della SEO (cfr. [p. 15](#)).

Per fare un esempio, si constata nella relazione comune del 2000, nell'ambito del pilastro dell'*occupabilità*, l'accesso crescente dei giovani al mercato del lavoro grazie alle possibilità offerte dalle politiche della formazione (specialmente in azienda, cfr. [p. 23](#)). Più specificamente, sempre nell'ambito del I pilastro, si offre nel JER del 2000 una disamina attenta e globale delle politiche dell'istruzione e della formazione. Preso atto, in generale, del "buon livello d'istruzione e di sistemi ben funzionanti d'istruzione e formazione" in Europa, si rimarcano, tuttavia, le notevoli disparità fra gli Stati membri, i più deficitari dei quali apparivano nel 2000 **Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo** (i «migliori» risultando, invece, **Svezia, Germania e Danimarca**; cfr. [pp. 39-40](#)). Più approfonditamente viene trattato il settore della formazione professionale; se da un lato vi si registra il crescente coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale, dall'altro, si lamentano livelli di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita insufficienti, specialmente in Stati come **Italia, Grecia, Lussemburgo e Spagna** (mentre risultati «adeguati» vengono assegnati a **Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia, Svezia e Irlanda**; cfr. [pp. 40-43](#)). Uno dei principali limiti evidenziati dal JER del 2000 è il mancato sviluppo di una strategia coerente per il coordinamento dei sistemi dell'istruzione e della formazione (fatti salvi alcuni Stati, come **Finlandia, Irlanda e Svezia**, ove sia pure *in limine* erano già ravvisabili elementi di una simile strategia; cfr. [p. 44](#)).

Dal quadro generale al particolare: anche nel rapporto congiunto del 2000 si riescono a sceverare alcune interessanti *good practices*, mettendosi in evidenza in primo

luogo l'esperienza della **Finlandia**, Paese nel quale *l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita*, a partire dal NAP per il 1998, viene sviluppato in collegamento sia all'educazione iniziale che a quella continua, in modo quasi da "sormontare la distinzione che spesso si fa tra istruzione e formazione" (cfr. [p. 45](#)).

Nella specifica dimensione della formazione in collegamento all'istruzione in generale si rileva, poi, la *buona prassi* della **Francia** di "sostegno ai giovani con difficoltà di apprendimento" (pratica orientata alla riduzione della dispersione scolastica; cfr. [pp. 46-47](#)).

Per completare il quadro dei riferimenti alla formazione nell'ambito del I pilastro della SEO, il JER del 2000 si sofferma, in conclusione ed in linea generale, su una serie di specifiche problematiche: a) l'obiettivo di pervenire al miglioramento delle competenze e delle qualifiche; b) le interrelazioni fra ICT ("information and communication technology") e *lifelong learning*; c) la necessità di procedere all'integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati (disabili, minoranze etniche, ecc.; cfr. [pp. 47-50](#)).

Anche nel contesto del II pilastro della SEO la relazione comune del 2000 presenta spunti d'interesse per questa ricerca, segnatamente nell'area della c.d. *formazione all'imprenditorialità* (cfr. [p. 53](#) e [p. 56](#)).

Nello specifico settore del *lavoro autonomo*, inoltre, viene «selezionata» la *buona prassi* seguita dall'**Italia** con l'istituzione del c.d. *prestito d'onore* (l. 28 novembre 1996 n. 608), misura volta a "sostenere la transizione dei disoccupati verso il lavoro autonomo" e appoggianti sulla *formazione* per la realizzazione degli obiettivi dichiarati (cfr. [p. 56](#)).

"Nell'economia basata sulle conoscenze, in cui il valore è creato sempre di meno da una produzione di massa e sempre di più dalla *produttività* e dall'*innovazione*, sono richieste nuove forme più flessibili di organizzazione del lavoro, nonché un *continuo rinnovo delle competenze*": si tratta, ad uno sguardo attento, di un passaggio della relazione comune, relativo alle politiche del III pilastro della SEO, denso di significati e che pone le premesse per il ricorso all'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita* ai fini del miglioramento dell'*adattabilità* degli *skills* dei lavoratori e dell'investimento sempre maggiore da parte dei governi nazionali nel *capitale umano* (cfr. [p. 62](#)). Si menzionano alcune *misure* adottate in vari Paesi europei, fra i quali il **Belgio**, l'**Irlanda**

ed il **Regno Unito**, ai fini della valorizzazione del *lifelong learning*, e si constata la considerazione crescente del *capitale umano* alla stessa stregua delle *spese per investimenti* (rendendone così possibile la *deducibilità* dalle tasse; cfr. [p. 63](#)). Sempre nel quadro del pilastro dell'*adattabilità*, stavolta delle imprese ancor prima che dei lavoratori, viene ricondotta nel JER del 2000 l'esigenza della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro: uno dei versanti privilegiati per realizzare un simile risultato è rappresentato proprio dalle *politiche della formazione* (dalla rimozione degli ostacoli alla formazione alla *riqualificazione* dei lavoratori, attraverso l'opera del partenariato sociale ed i canali della *formazione continua ed aziendale*; cfr. [pp. 64-70](#)).

Constatato che “le disparità tra i *generi* sul mercato del lavoro rimangono significative in tutti gli Stati membri e nell'UE nel suo complesso” (fra gli Stati membri a più elevato *gap* di genere figura l'**Italia!**), la relazione comune del 2000 presenta importanti riferimenti alla formazione, altresì, nell'area operativa del IV pilastro («pari opportunità»; cfr. [pp. 71 ss.](#)).

Fra le diverse misure cristallizzate nei NAP viene sceverata la *buona prassi* di contrasto alla “segregazione di genere nelle occupazioni e nei settori” riscontrabile in **Finlandia**, Paese nel quale il Ministero della Pubblica Istruzione aveva avviato un *progetto* alla ricerca di soluzioni antidiscriminatorie nel campo educativo (cfr. [p. 74](#)).

Ancora in ottica paritaria, viene ravvisata un'ulteriore *good practice* nella strategia *proattiva francese* d'incentivazione del «mainstreaming di genere» (cfr. [p. 87](#)).

Ed infine, in seno alle disposizioni sulla *conciliazione* fra tempi sociali e tempi professionali (sulla strada aperta dalla direttiva 96/34/CE sui congedi parentali), e quindi sulla formazione-lavoro come *opportunità* di scelta, vengono elevate al rango di *buone prassi* le “soluzioni flessibili sulla custodia dei bambini” attuate in **Belgio** e nei **Paesi Bassi** (sulla tematica delle “politiche favorevoli alle famiglie” e di “reinserimento professionale” v. più estesamente [pp. 76-79](#)).

■ La **relazione comune del 2001** (*Doc. 13421/01 del Consiglio*) porta alle estreme conseguenze l'indirizzo segnato l'anno precedente, dando assoluta priorità ad una prospettiva complessiva piuttosto che alla selezione delle *buone prassi*, al punto che queste “scompaiono” del tutto dal testo. I riferimenti alla formazione permangono tanto nella parte generale, quanto nella parte speciale dedicata a ciascun contesto nazionale,

ancorati alla tradizionale struttura dei *quattro pilastri*. A fronte di una migliore *qualità* dei piani d'azione nazionali per l'occupazione e del coinvolgimento di un numero crescente di soggetti nella loro preparazione (segno della c.d. governance multilivello), si avvertono importanti progressi nello sviluppo dell'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita*, ma si rilevano, al contempo, lo “stadio precoce di attuazione” delle correlative politiche e la generalizzata mancata fissazione di obiettivi computabili (in termini di incremento di investimento in risorse umane; cfr. [pp. 5-8](#)). Il problema della formazione acquista una rinnovata centralità, al punto da leggersi nel JER del 2001 che “l'investimento nelle *risorse umane* rimane una priorità di primo piano sulla via di un'*economia basata sulla conoscenza*, in particolare per affrontare il problema emergente delle *carenze di manodopera* e di *competenze*” (cfr. [p. 8](#)).

Nella valutazione del quadro politico generale la formazione professionale è apprezzata quale strumento per il miglioramento della *qualità* dell'offerta di lavoro e, in risposta alle raccomandazioni mosse dalla Comunità a circa due terzi degli Stati membri nell'anno precedente, si registrano significativi passi avanti nello specifico settore dell'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita* (materia alla quale “è stato conferito un profilo notevolmente più alto nei PAN 2001”; cfr. [p. 15](#)), pur con la denuncia della generale mancanza di coordinamento fra i competenti dicasteri a livello nazionale (sulle tematiche del *lifelong learning* e dell'incremento degli *skills*, oltre che delle *opportunità di reinserimento professionale* consentite dalla formazione, v. più estesamente [pp. 15-17](#) e, in sede di valutazione dell'attuazione delle linee guida del I pilastro, [pp. 23-24](#)).

Un ulteriore limite delle politiche formative emerge in sede di valutazione del III pilastro, laddove, a fronte di un più volte riscontrato progresso nel *lifelong learning*, si denuncia un'*insufficienza dei dati qualitativi* ed informativi forniti dai NAP e dalle parti sociali, tale da non consentire neppure di trarre “conclusioni generali” sulla portata stessa della *partecipazione* del partenariato, seppur crescente, alla determinazione dell'impronta politica medesima (cfr. [p. 34](#)).

Passando dal quadro generale al particolare, i riferimenti all'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita* assumono un posto di primo piano nella valutazione delle politiche di ciascuno Stato membro, fenomeno per il quale non possono sottacersi gli evidenti collegamenti con l'affermazione del nuovo modello della *società della*

conoscenza e con il lancio della *fase II* (2000-2006) del programma comunitario *Leonardo da Vinci* (cfr. il contributo sui [precedenti della SEO](#)).

■ La **relazione comune del 2002** (*Doc. 7228/03 del Consiglio*) conferma l'approccio seguito nell'ultimo anno di non procedere alla selezione nel testo delle *buone prassi* e, dato assai rilevante, ancora per l'ultima volta la valutazione delle politiche nazionali alla tradizionale struttura dei *quattro pilastri* della SEO. Le tematiche della formazione sono affrontate per la loro strumentalità alla questione della *qualità* del lavoro. Si registrano il progresso delle *strategie di educazione permanente* ed un maggiore coordinamento delle politiche che agevolano la transizione dalla scuola al mondo del lavoro (attraverso gli istituti della formazione professionale) ma, allo stesso tempo, si evidenzia lo *stadio iniziale* della strategia complessiva. Si ritiene, infatti, che questa sia ancora lontana dal poter assurgere ad una dimensione di completezza, specialmente sotto il profilo della perdurante assenza di risposte agli inviti comunitari (cristallizzati negli Orientamenti per l'occupazione e nelle raccomandazioni) a fissare obiettivi nazionali in materia d'investimento nel *capitale umano* (problema già avvertito l'anno precedente; cfr. [pp. 5-6](#)).

S'intravedono nel rapporto congiunto i segni della nuova struttura «semplificata» [cfr. Commissione, COM(2002) 416/F] della SEO varata nel 2003 [cfr. Commissione, COM(2003) 6/F], particolarmente nel punto in cui s'intesse un'interrelazione costante fra *qualità e produttività* dell'occupazione e s'individua nella partecipazione alla formazione un *indicatore* di tale qualità (cfr. [p. 12](#) e più estesamente [pp. 20-22](#)).

Nella specifica materia della *formazione continua* si rileva la risposta negativa da parte dell'**Italia** alle raccomandazioni del 2002 (cfr. [pp. 15-16](#)).

Sulla scia degli ultimi rapporti congiunti, anche nel JER del 2002 si conferisce grande risalto all'*educazione permanente: l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita* viene, infatti, considerato “non solo un modo per migliorare l'*occupabilità* dei lavoratori e l'*adattabilità* della forza lavoro, ma anche quale *strumento politico* per accrescere l'*offerta* di manodopera, la *partecipazione dei gruppi sottorappresentati* sul mercato del lavoro e per affrontare il problema dell'*emarginazione sociale*” (cfr. [p. 23](#)). Le raccomandazioni agli Stati membri, a tal proposito, hanno portato ad un miglioramento della situazione complessiva, “tuttavia l'*educazione permanente* – si

legge nel JER del 2002 – è ancora *lungi dall'essere una realtà per tutti*” (cfr. [pp. 23-24](#); dalla valutazione del pilastro dell'*occupabilità* si ricavano, difatti, la situazione di stallo nella crescita dei sistemi educativi e formativi, anche per la presenza di una serie di *strozzature* nel mercato del lavoro, e la persistente *carenza di qualifiche* nei lavoratori europei, attestazioni statistiche dalle quali si fa derivare l'esigenza di conferire un nuovo impulso alla *formazione continua* ed allo sviluppo delle *competenze nell'intero ciclo della vita*; cfr. [pp. 35-38](#)). I risultati migliori si rilevano in **Danimarca, Finlandia e Svezia**; fra i Paesi che riportano gli *score* peggiori ancora una volta figura l'**Italia** (cfr. [p. 25](#)).

La formazione costituisce anche uno dei canali preferenziali per il passaggio da misure passive a *misure attive* del mercato del lavoro e, dunque, da un approccio curativo ad uno *preventivo* nella lotta alla disoccupazione (I pilastro; cfr. [pp. 29-32](#)).

In seno alle ALMP («active labour market policies») e sempre all'interno del pilastro dell'*occupabilità* un posto di primo piano è assegnato alle strategie d'*invecchiamento attivo*, sviluppate soprattutto da alcuni Stati membri facendo ricorso (anche) ai canali della formazione e della riqualificazione dei *lavoratori anziani* (cfr. [pp. 33-34](#)).

Conformemente alla tradizionale struttura della SEO, riferimenti alla formazione nel JER del 2002 trovano ordinariamente cittadinanza all'interno dei pilastri dell'*imprenditorialità* (cfr. [p. 40](#); cfr. anche [p. 44](#), in materia di *incentivi fiscali* alle imprese che incoraggiano la formazione nei diversi Stati membri), dell'*adattabilità* (nel contesto della strategia della c.d. *flexsecurity*, cfr. [pp. 45-49](#)) e delle *pari opportunità* (principalmente attraverso il *mainstreaming* della dimensione di genere ed il *work-life balance*; cfr. [pp. 50-57](#)).

■ La **relazione comune 2003-2004** (*Doc. 7069/04 del Consiglio*) esamina gli impegni assunti dagli Stati membri nell'attuazione della *nuova strategia per l'occupazione concordata per il 2003-2006*: una strategia basata sui tre grandi obiettivi della *piena occupazione*, della *qualità* e della *produttività* sul lavoro nonché di una *coesione sociale e inclusione* rafforzate (cfr. Decisione del Consiglio 2003/578/CE del 22 luglio 2003). Erano anni difficili per l'Europa, vissuti fra le tenaglie di una grave recessione economica che a partire dal 2002 aveva seriamente messo in dubbio gli obiettivi di Lisbona. La disoccupazione era aumentata e soltanto in parte le riforme

nazionali erano riuscite a porre argine agli *shock* del mercato del lavoro. In tale contesto, detto rapporto congiunto si trovava a prendere atto di una situazione difficile che aveva portato al ripensamento della stessa SEO (cfr. [p. 4](#)).

Nonostante la «semplificazione» della struttura della SEO (essendosi passati dalle 22 linee guida del 1999 a 3 «obiettivi generali» e 10 «orientamenti specifici») i riferimenti alle politiche della formazione, nelle sue varie dimensioni, permangono numerosi nel JER del 2003-2004, ancor più che in sede di valutazione degli «obiettivi generali» (cfr. esemplificativamente [p. 20](#) e [p. 23](#)) nelle stime d'attuazione degli «orientamenti specifici» e, sommariamente, nella parte *speciale* dedicata alle politiche nazionali.

I) Fra gli «orientamenti specifici» già il primo, relativo alle “misure attive e preventive per i disoccupati e le persone non attive”, si sofferma sull'importanza della formazione ai fini della crescita occupazionale (il riferimento è a quelle specifiche *misure nazionali di attivazione* volte ad assicurare “un *nuovo avvio* sotto forma di formazione, riqualificazione, pratica di lavoro, un lavoro, o un'altra misura di occupabilità per ciascun disoccupato prima che raggiunga i sei o i dodici mesi di disoccupazione per i giovani e gli adulti rispettivamente”; cfr. [pp. 26-29](#)). Fra le varie esperienze cui si accenna in tale contesto riceve una più marcata attenzione quella **tedesca** (v. più approfonditamente [pp. 67-68](#)). Di rilievo, sempre nell'area delle *misure attive*, è il rinvio della relazione comune alle conclusioni del novembre 2003 della *Task Force per l'occupazione* presieduta da Wim Kok, interessante specialmente per i profili della *valorizzazione del capitale umano* e delle *reali opportunità di scelta lavorativa* che la formazione consente (cfr. [p. 29](#) e più estesamente [pp. 93-96](#)).

II) Collegamenti alla formazione sono presenti anche in sede di valutazione della seconda *guideline*, intitolata “creazione di posti di lavoro e imprenditorialità”, ove s'insiste sulla *cultura manageriale* quale presupposto per la realizzazione dell'obiettivo di “fare dell'*imprenditorialità* un'*opzione di carriera* per tutti” (cfr. [pp. 31-32](#)).

III) Le iniziative per incoraggiare la *formazione continua* costituiscono, ancora, capisaldi nell'ambito delle politiche dell'*adattabilità* e della *mobilità* (terza *guideline*; cfr. [pp. 33-37](#)).

IV) La centralità del riferimento alla formazione è tuttavia da rintracciarsi nella verifica d'attuazione del *quarto* orientamento specifico, votato a “*promuovere lo*

sviluppo del capitale umano e l'apprendimento permanente". Attese le "notevoli difficoltà" in cui versano i sistemi dell'*istruzione* e della *formazione degli adulti* nella società europea all'inizio del nuovo millennio (dovendo i risultati più bassi essere imputati a **Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia e Portogallo**, mentre i migliori a **Regno Unito e Svezia**), la relazione comune del marzo 2004 si sofferma sull'importanza di assicurare "opportunità di apprendimento permanente per tutti" (cfr. [pp. 37-38](#); per i dati statistici v. [p. 100](#)). In particolare, come si legge nel JER, le *sfide chiave* da lanciare consistono: a) nell'accrescere i livelli di *competenze di base* consentendo a ciascuno l'accesso all'istruzione secondaria; b) nel ridurre il numero di abbandoni scolastici; c) nell'aumentare l'accesso alla formazione lungo l'intero ciclo della vita; d) nel rendere trasparenti i diritti e gli obblighi d'istruzione e formazione; e) nel definire e controllare gli standard di *qualità* dell'istruzione e della formazione; f) nell'assicurare che vi siano sufficienti *investimenti* ad opera dei datori di lavoro (cfr. [p. 38](#)). Dai caratteri globali dei sistemi formativi vigenti nei singoli contesti nazionali si estrapolano alcune chiavi di lettura, fra le quali meritano menzione i c.d. "meccanismi volti ad anticipare i bisogni di qualifiche", variamente denominati nei diversi Paesi membri (cfr. i "Future Skill Needs" in **Irlanda**, ovvero la "Skills Strategy for England", nel **Regno Unito**) ed orientati ai *bisogni dei datori di lavoro* ed alle *politiche della domanda* piuttosto che a quelle dell'offerta (cfr. [p. 38](#)). Si registrano il progressivo coinvolgimento del *partenariato sociale* nella determinazione delle politiche formative ed il rafforzamento degli *incentivi* agli individui *uti singuli* alla partecipazione e all'investimento nell'apprendimento, non potendosi nel frattempo fare a meno di notare come le politiche tendano ad essere "affatto generiche", al punto che si rileva la mancanza di iniziative che incoraggino davvero "tutte le persone – da quelle maggiormente qualificate a quelle a bassa qualifica – ad assumersi maggiori responsabilità nel campo dell'apprendimento" (cfr. [p. 39](#)). Si ribadiscono, infine, le conclusioni della Task Force Kok sull'investimento nel *capitale umano* (cfr. [pp. 39-41](#)).

Riferimenti impliciti ed espliciti alle *opportunità di formazione* vanno rilevati, per concludere il quadro degli «orientamenti specifici», anche in sede di valutazione: V) delle politiche di incremento della disponibilità di manodopera (specificamente indirizzate a giovani e donne) e di *invecchiamento attivo* (cfr. [pp. 41-44](#)); VI) dell'attuazione del *mainstreaming* di genere (rilevando soprattutto, per una misura delle

concrete opportunità di accesso al lavoro ed alla formazione da parte delle donne, l'attuazione di politiche di *work-life balance*, quali ad es. servizi di custodia per bambini, congedi parentali, iniziative di riqualificazione e reintegrazione nel mercato del lavoro dopo un'interruzione per cause riconducibili alla maternità, ecc.; cfr. [pp. 44-47](#)); VII) dell'integrazione sociale e della lotta contro la discriminazione delle *persone svantaggiate* sul mercato del lavoro (deducendosi che per individui quali ad es. i *disabili*, gli *immigranti* e le *minoranze etniche* le politiche dell'integrazione non possano prescindere dalle concrete possibilità di accesso alla formazione ed alla qualificazione professionale, stanti le "difficoltà particolari" che tali categorie di soggetti si trovano ad affrontare; cfr. [pp. 48-50](#)); VIII) dell'implementazione degli *incentivi all'attrattività* del lavoro (per le potenzialità che le misure di attivazione, e segnatamente l'incentivazione fiscale, direttamente od indirettamente sono suscettibili di esercitare sulla qualità del lavoro e le opportunità formative; cfr. [pp. 50-53](#)); X) delle *disparità regionali*, per affrontare le quali una possibile terapia viene consigliata proprio nell'investimento nel *capitale umano* (cfr. [pp. 56-58](#)).

■ La **relazione comune 2004-2005** (*Doc. 7010/05 del Consiglio*) viene redatta in vista della c.d. «mid-term review» della strategia di Lisbona (attuata poco dopo dal Consiglio europeo di primavera del 2005), portando a conclusione un processo, iniziato già nel 2002 [cfr. Commissione, COM(2002) 487/F], che aveva assunto come *focus* il rafforzamento del *coordinamento* dei cicli di programmazione delle politiche economiche ed occupazionali. A seguito della nuova strategia «rivisitata» il ciclo della SEO prevede l'adozione di «orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione», emanati dal Consiglio europeo ogni tre anni e soggetti a *light review* annuale (cfr. RAVELLI, *op. cit.*, p. 18 ss.).

Con la revisione *medio tempore* della SEO viene radicalmente ridisegnata anche la stesura dei rapporti congiunti per l'occupazione, realizzandosi un'energica *semplificazione* dei contenuti che marcia di pari passo con lo snellimento delle stesse linee guida (i nuovi «orientamenti integrati per l'occupazione» sono soltanto otto). In termini quantitativi ciò si risolve nella redazione di documenti della Commissione e del Consiglio più concisi (soltanto 20 pagine) e di agevole lettura (cfr. [pp. 2-6](#), per una visione d'insieme della strategia rivisitata); in termini qualitativi le politiche della «nuova» SEO non si discostano dai tre «obiettivi generali» (piena occupazione, qualità

e produttività sul posto di lavoro, coesione e inclusione sociale; cfr. [pp. 7-11](#)) incardinati nella semplificazione del 2003. Nel testo della relazione comune 2004-2005, in linea con la nuova strategia di Lisbona, si opta per una visione d'insieme che vede coinvolta l'Europa dei 15 o dei 25 Stati membri (di volta in volta, a seconda della disponibilità di dati statistici nello scenario dell'*allargamento*), preferendosi discernere in un apposito «addendum» la risposta dei singoli Stati membri alle raccomandazioni mosse nei loro confronti in sede comunitaria.

Ribadite le conclusioni della Task Force per l'occupazione, per la specifica materia qui d'interesse, si esortano gli Stati membri a non perdere il ritmo nelle riforme nei settori dell'investimento nel *capitale umano* e nella *formazione continua* (secondo le indicazioni derivanti dalle linee guida integrate n. 23 e n. 24). L'investimento nel *capitale umano* e nell'*apprendimento lungo tutto l'arco della vita*, di peso fondamentale nell'economia della nuova SEO, è oggetto di uno specifico paragrafo del JER del marzo 2005 (§ 3.3, [pp. 17-19](#)). In tale sede si lamenta il *deficit* generalizzato nell'investimento nelle risorse umane, nonché la scarsità di indicatori quantitativi e di efficienza sull'allocazione degli investimenti medesimi. Soltanto **Svezia, Finlandia e Danimarca** “ottengono risultati positivi con riferimento ai parametri dell'UE”, rilevandosi in negativo, per contro, la tendenza degli “Stati membri con risultati mediocri... a investire di meno e a disporre di strategie poco evolute per valorizzare il capitale umano”. Con riguardo specifico al *lifelong learning* si sottolineano le disparità d'implementazione fra i diversi Paesi, acuita dall'*allargamento* a 25 dell'UE, nonché la scarsa partecipazione alle sue misure registrata in alcuni Stati (fra i quali figura, ancora una volta, l'**Italia**). Si accusa la mancanza di “un impegno sistematico ad affrontare la situazione delle persone svantaggiate” con l'eccezione della **Svezia**, Paese nel quale i comuni sono obbligati ad offrire un'istruzione secondaria superiore a tutti i giovani fino all'età di 20 anni, al superamento della quale è consentito ottenere qualifiche nell'istruzione per gli adulti (essendo altresì attribuito a tutti i lavoratori dipendenti il diritto a congedi di studio; cfr. [pp. 17-19](#)).

■ “Time to move up a gear” (“è ora di cambiare marcia”), così s'intitola la comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera vertente sulla nuova SEO, ad un anno dal suo lancio [cfr. COM(2006) 30/F del 25 gennaio 2006], con ciò volendo insistere ancora sulla necessità di dare una risposta in fretta alle “sfide

comuni” ed accelerarne il processo di attuazione nei programmi nazionali di riforma (NRP). Il **rapporto congiunto sull'occupazione 2005-2006** (*Doc. 7347/06 del Consiglio*) tiene conto di questa nuova impostazione e punta alla realizzazione delle specifiche *priorità* della rinnovata Agenda di Lisbona, prima fra le quali ancora una volta (nonostante la delusione per le lungimiranti aspettative del 2000) la realizzazione di “posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità” (cfr. [pp. 4-6](#), per i «messaggi chiave» della nuova strategia).

Si ricava dai programmi nazionali di riforma (NRP) l'ampio spazio conferito al tema di un investimento maggiore nelle *risorse umane* ai fini della promozione occupazionale e dell'aumento della produttività, sebbene si avverte come gli sforzi per rendere più efficace tale investimento siano per lo più messi in secondo piano, le misure siano frammentarie e occorra, a monte, riesaminare la struttura e le fonti stesse degli investimenti finanziari nell'*apprendimento permanente* (cfr. [p. 7](#)).

Confermata la struttura della nuova SEO (gli Orientamenti per l'occupazione 2006 richiamano *in toto* quelli dell'anno precedente), è intorno alle priorità specifiche che si muovono i più significativi riferimenti alla formazione nel rapporto congiunto di quest'anno. Si ribadisce l'intento di conseguire un incremento occupazionale per i lavoratori di ogni età, attraverso la promozione di un “approccio al lavoro basato sul ciclo della vita” (cfr. [p. 10](#)). All'interno di tale ciclo è la prima fase della vita lavorativa a ricevere le più considerevoli attenzioni, perseguendosi ancora in ambito della SEO l'ambizioso obiettivo di “offrire nel giro di 6 mesi una nuova *opportunità* a tutti i *giovani* in cerca di occupazione mediante *piani di azione individuali*”, i quali prevedano “forme di sostegno come l'*orientamento* professionale, la *formazione* e la *riconversione* professionali, l'*assistenza nella ricerca* di un'occupazione e gli *apprendistati*”. Nella stessa prospettiva si attesta l'esplicito riferimento operato da diversi Stati membri (fra cui l'**Italia**) al c.d. *Patto per la gioventù*, adottato dal Consiglio europeo nel marzo del 2005 (cfr. [p. 11](#)). Richiami diretti ed indiretti alle *opportunità di formazione* sono enucleabili anche per le altre categorie di soggetti *deboli* sul mercato del lavoro, in primo luogo gli *anziani* (nelle politiche di *invecchiamento attivo*) e le *donne* (attraverso la tutela per le *pari opportunità* si cercano di ritagliare nei loro confronti spazi effettivi di *conciliazione fra vita sociale e vita professionale*; cfr. [pp. 11-12](#)).

Esperienze sulla formazione nei rapporti congiunti per l'occupazione.

La formazione riceve ulteriore menzione, sulla scia del passato, all'interno della confermata strategia della *flexsecurity* (secondo temi ereditati dal vecchio pilastro dell'*adattabilità*; cfr. [pp. 13-15](#)), e, a testimonianza della sua importanza nell'*economia basata sulla conoscenza*, riceve nel rapporto congiunto 2005-2006 (analogamente al documento dell'anno precedente) un'articolata trattazione all'interno di un apposito paragrafo (§ 4.3, [pp. 15-17](#)). Le componenti educativa e formativa sono avvinte in un saldo legame e nei loro confronti l'accento delle politiche nazionali, si legge nel JER 2005-2006, è posto sulle “attività dirette ad aumentare il livello *qualitativo* dell'istruzione e della formazione”, nonché “a facilitare l'accesso e a migliorare la definizione e la trasparenza delle *qualifiche*” (cfr. [p. 15](#)). Importante, di seguito, il riferimento al programma di lavoro “Istruzione e formazione 2010”, nei cui riguardi la maggior parte dei programmi nazionali di riforma (NRP), si conclude nella relazione comune, già “si dimostra coerente” (cfr. [pp. 15-16](#)).

Vanno segnalati, infine, il ruolo sempre pregnante del FSE ogniqualvolta venga in discussione la materia della formazione professionale, la considerazione strumentale degli investimenti nel *capitale umano* agli obiettivi economici della *produttività* e della *crescita* e la rilevata necessità di adeguamento degli *skills* per agevolare “la reattività alle cangianti esigenze dell'economia e del mercato del lavoro” (cfr. [p. 17](#)).