

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'accesso alla formazione permanente nell'Unione»

(98/C 19/31)

La Commissione, in data 12 maggio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla relazione di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rodríguez García Caro, in data 17 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 30 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel giugno del 1993 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'accesso alla formazione professionale permanente (93/404/CEE) finalizzata principalmente ad agevolare e promuovere una formazione continua, fondata su basi solide, durante tutta la vita attiva del lavoratore.

1.2. La raccomandazione si articola attorno a tre assi fondamentali:

1.2.1. Un obiettivo generale basato sul principio secondo cui tutti i lavoratori devono poter accedere alla formazione permanente nell'arco della vita attiva.

1.2.2. Quindici obiettivi specifici che permettono di realizzare quanto disposto, lasciando agli Stati membri ed alle parti sociali la responsabilità dell'attuazione.

1.2.3. Un dispositivo di sorveglianza dell'evoluzione e delle tendenze a livello nazionale e comunitario.

1.3. Conformemente a quanto previsto dalla raccomandazione, il dispositivo di sorveglianza poggia sui seguenti elementi:

- relazioni nazionali sui provvedimenti adottati;
- dispositivo di sostegno al dialogo sociale;
- relazione europea di valutazione sull'accesso alla formazione permanente.

1.4. Il Comitato è stato consultato in merito alla proposta di raccomandazione, ed ha formulato il parere adottato a maggioranza durante la sessione plenaria del 25 marzo 1993 ⁽¹⁾.

1.5. Le osservazioni formulate dal Comitato possono essere così sintetizzate:

- sostegno alla proposta per l'importanza attribuita alla formazione professionale ed al miglioramento dell'accesso alla formazione, con grande beneficio

dei lavoratori, dei datori di lavoro e della stessa competitività dei sistemi nazionali e di quello europeo;

- strategia comune delle parti sociali nel quadro del dialogo sociale per migliorare l'accesso alla formazione permanente nell'ambito della Comunità e a livello nazionale, creando le strutture idonee ad attuarla;
- le parti sociali sono l'indirizzo ideale per la raccomandazione;
- importanza di completare ed integrare la formazione permanente a carico delle imprese con un efficace sistema di formazione sia pubblico che privato;
- potenziamento degli istituti di formazione pubblici e privati soprattutto per promuovere il reinserimento delle categorie svantaggiate nel mercato del lavoro grazie all'apposito sostegno del Fondo sociale europeo;
- poca trasparenza nell'informazione che ostacola l'accesso alla formazione;
- promozione dell'accesso alla formazione nelle piccole imprese e nei settori in difficoltà, migliorando le modalità di accesso dei rispettivi lavoratori alla formazione permanente;
- appoggio al suggerimento della Commissione di esaminare la possibilità di stipulare accordi quadro sull'accesso alla formazione nell'impresa;
- mancato sostegno alle disposizioni in materia di congedi dal lavoro e di monte ore destinato alla formazione per la realizzazione di progetti personali in materia di formazione;
- taluni obiettivi e contenuti della formazione permanente, non contemplati dalla proposta, andrebbero tenuti in debito conto ai fini dell'organizzazione e del finanziamento della formazione permanente;
- sviluppo di nuovi metodi di insegnamento;
- creazione di una «tessera europea della formazione professionale» che indichi i corsi e i cicli di formazione iniziale seguiti, l'esperienza professionale e le attività di formazione permanente;

⁽¹⁾ GU L 181 del 23. 7. 1993 — «Raccomandazione del Consiglio del 30 giugno 1993 sull'accesso alla formazione professionale permanente».

- importanza delle relazioni dei governi nazionali;
- mancanza di dati statistici in merito alla formazione permanente a livello nazionale e comunitario, e loro necessità.

1.6. A quattro anni dalla pubblicazione della raccomandazione, la Commissione presenta la relazione da essa prevista, al triplice obiettivo di:

- valutare i progressi generali realizzati negli Stati membri;
- proporre, in base alle relazioni ricevute, nuove linee di azione;
- intavolare un dibattito in merito alle politiche da attuare in materia.

2. Relazione della Commissione

2.1. La Commissione consulta il Comitato in merito ad una relazione dettagliata il cui primo capitolo offre un'eloquente sintesi delle relazioni nazionali sulle misure adottate nei diversi Stati membri per promuovere, favorire e stimolare l'accesso alla formazione permanente in base agli obiettivi specifici della raccomandazione.

Il primo capitolo della relazione chiarisce inoltre brevemente la posizione delle parti sociali in merito all'applicazione a livello nazionale delle raccomandazioni del Consiglio.

2.2. Nel secondo capitolo, sulla scorta di dati e informazioni provenienti da diverse fonti, la Commissione effettua un'analisi della situazione che evidenzia i principali fattori di distorsione nell'accesso alla formazione permanente nell'intera Unione e nei singoli Stati membri ed elabora una proiezione delle prospettive future.

2.3. La relazione sulla quale il Comitato deve pronunciarsi presenta infine delle conclusioni tratte dall'analisi del documento, che si basano sulla metodologia utilizzata e sugli obiettivi perseguiti dalla raccomandazione. La relazione si conclude con tre orientamenti di base mirati ad arricchire il dibattito ed a garantire in futuro la continuità di questa azione comunitaria.

2.3.1. Le conclusioni sul procedimento possono riepilogarsi come segue:

- procedimento di elaborazione di relazioni nazionali positivo;
- importanza della partecipazione delle parti sociali;
- apprezzamento del duplice procedimento di elaborazione delle relazioni;

- soddisfazione per le iniziative volte a promuovere l'accesso alla formazione, sia attraverso le politiche degli Stati membri, sia attraverso le azioni di imprese e sindacati;

- miglioramento della conoscenza della realtà attraverso sistemi quali l'indagine comunitaria sulla formazione continua;

- futura definizione di indicatori;

- intenzione di pubblicare i risultati delle relazioni per migliorarne l'utilizzo;

- apprezzabile raggiungimento di obiettivi nonostante la natura giuridica dello strumento utilizzato;

- presentazione di proposte sugli strumenti necessari per proseguire l'azione comunitaria.

2.3.2. Le conclusioni in termini di obiettivi possono essere riassunte come segue:

- la formazione permanente è un fattore determinante per lo sviluppo delle competenze del lavoratore e quindi anche per la competitività delle imprese e per la possibilità di occupazione dei lavoratori;

- esistono profonde disparità per quanto riguarda il livello di accesso; occorre quindi portare avanti la promozione dell'accesso alla formazione;

- tali differenze producono grandi sperequazioni fra i lavoratori, suscettibili di ripercuotersi sulle loro future possibilità di lavoro;

- l'accesso alla formazione permanente costituisce un elemento del più vasto obiettivo dell'istruzione e della formazione per tutto l'arco della vita;

- i principali progressi si registrano negli Stati che già erano avanzati in termini di accesso; ciò può acuire le disparità nazionali. Per ridurre tale divario, la programmazione dei fondi strutturali deve tener conto di questa situazione;

- la diversificazione rende le varie possibilità e modalità di accesso difficilmente visibili;

- apprezzamento positivo delle iniziative adottate per permettere ai lavoratori di valutare le proprie competenze;

- necessità di potenziare lo sviluppo di un'effettiva parità di accesso alla formazione per tutto l'arco della vita ed alle nuove competenze.

2.3.3. Gli orientamenti per le azioni successive definiti nella relazione per alimentare il dibattito

nell'ambito della Comunità, possono essere riepilogati come segue:

- stabilire a livello comunitario condizioni comuni per promuovere l'accesso alla formazione permanente, nel contesto di una concertazione con le parti sociali;
- migliorare il procedimento di elaborazione di relazioni in base alla definizione di criteri comuni che permettano, a termine, la valutazione comparativa, avvalendosi di tutte le possibilità esistenti a livello comunitario;
- favorire le tendenze per il futuro, attuali solo a breve termine data la velocità dei cambiamenti, in modo da stimolare e potenziare l'accesso alla formazione permanente attraverso le nuove vie che si stanno mettendo al servizio della società.

3. Osservazioni

3.1. Osservazioni di carattere generale

3.1.1. Il Comitato sottolinea la necessità di promuovere, stimolare e favorire le misure volte a consentire l'accesso alla formazione permanente a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici nell'arco della loro vita attiva. Tale obiettivo è necessario per le imprese e legittimo per i cittadini.

3.1.2. In linea con la parità di diritti riconosciuta da tutte le costituzioni degli Stati membri ai propri cittadini, tale principio va garantito ed evidenziato in maniera particolare. Esso è stato, e deve continuare ad essere, l'asse principale attorno al quale sviluppare le iniziative che verranno proposte successivamente alla presentazione della relazione in esame.

3.1.3. Seppur nella consapevolezza delle difficoltà che, nella maggior parte dei casi, ciò comporta, viene condivisa l'opinione secondo la quale è necessario impiegare strumenti di valutazione della realtà per avvicinarsi quanto più possibile ad essa.

In tale contesto, il Comitato concorda con la metodologia impiegata per elaborare la relazione finale. Come illustrato nella relazione in esame, l'apporto di punti di vista diversi, a volte contrastanti, ma tutti ispirati dalla stessa volontà di migliorare l'accesso alla formazione, si materializza in un prezioso sistema metodologico che offre un'ampia visione dei risultati ottenuti in sede di applicazione della raccomandazione.

3.1.4. Ciononostante, il Comitato ritiene che non si sia ancora raggiunto il sistema ottimale di elaborazione delle relazioni sull'evoluzione e le tendenze, in materia di accesso alla formazione permanente. Esso va quindi migliorato alla ricerca, se non dell'unanimità, del mag-

gior consenso possibile, in modo da poter esaminare la realtà nazionale e comunitaria evitando al massimo le distorsioni.

Il Comitato appoggia le iniziative che verranno intraprese per uniformare i criteri di elaborazione delle relazioni degli Stati e delle parti sociali. Un'armonizzazione in questo settore non costituisce un'ingerenza o un'interferenza con le competenze degli Stati membri, ma aiuta a comprendere, sulla base di parametri comparabili, la situazione dell'accesso alla formazione in tutti gli Stati dell'Unione.

3.1.5. Il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale vanta una lunga e feconda esperienza di assistenza alla Commissione in materia di promozione e sviluppo a livello comunitario della formazione professionale iniziale e permanente.

Il Comitato esprime la propria sorpresa per la mancanza di riferimenti al contributo fornito del CEDEFOP in materia di formazione professionale. La Commissione dovrebbe tenerne conto in quanto ulteriore elemento dell'impegno volto a favorire l'accesso alla formazione permanente.

3.1.6. Le imprese devono adattarsi alle esigenze del mercato. Il lavoratore si vede pertanto costretto ad adeguare le proprie competenze personali al gioco sempre più marcato della domanda e dell'offerta nella nostra economia di mercato. La competitività richiede uno sforzo da parte delle imprese ed uno sforzo parallelo dei lavoratori, che devono acquisire le conoscenze necessarie per cogliere le sfide poste dal raggiungimento di livelli più elevati di competitività.

In tal senso, l'accesso alle competenze si configura come una priorità che i datori di lavoro ed i lavoratori devono riconoscere in modo inequivocabile. Per questi ultimi il fatto di rimanere indietro, di non poter migliorare le proprie competenze, può rappresentare un grave handicap per il loro futuro professionale.

3.1.7. Nel contesto di ciò che rappresenta la formazione permanente in quanto responsabilità condivisa fra imprenditori e lavoratori, spetta agli imprenditori creare condizioni propizie alla formazione dei lavoratori, mentre l'iniziativa di riqualificarsi incombe a questi ultimi. Non serve a nulla prevedere la realizzazione obbligatoria di corsi di formazione se coloro che devono seguirli non sono convinti della loro necessità.

Si ritiene dunque particolarmente importante, anzi decisivo, promuovere tutte le misure suscettibili di stimolare la formazione professionale permanente onde evitare di giungere ad una situazione paradossale in cui i meccanismi di accesso alla formazione vengano resi più agevoli ma la gente non creda nella capacità della formazione di migliorare la propria qualificazione professionale.

3.1.8. In un momento in cui la disoccupazione colpisce un'ampia percentuale della popolazione dell'Unione, l'istruzione e la formazione permanente nell'arco della vita attiva del lavoratore sono elementi indispensabili per migliorare la qualificazione personale ed acquisire le competenze che questa società, così competitiva, esige da coloro che accedono al mercato del lavoro. Non va dimenticato che le possibilità di occupazione e di promozione sono direttamente collegate al livello di formazione dei lavoratori; per tale motivo le parti sociali, gli Stati membri e la Commissione devono, di congiunto, favorire l'accesso alla formazione permanente per tutto l'arco della vita.

3.2. Osservazioni di carattere particolare

3.2.1. Il Comitato concorda con l'obiettivo comunitario contenuto nell'orientamento d'azione n. 1 del documento presentato dalla Commissione. Esprime comunque riserve sulla definizione di condizioni comuni per promuovere l'accesso. Sotto il profilo della parità di accesso tra uomini e donne andrebbe in ogni caso fatto uno sforzo particolare.

La partecipazione attiva delle parti sociali nel processo di concertazione è necessaria e insostituibile per raggiungere un equilibrio fra l'obiettivo stesso e l'ipotesi di azione proposta.

3.2.2. La lettura della relazione sembra indurre a proiettare una realtà di ciascuno Stato a seconda della provenienza del documento. Le relazioni nazionali sembrano così tendere, secondo il testo in esame, ad esprimere un giudizio sulle misure adottate in funzione del raggiungimento di obiettivi specifici della raccomandazione, sorvolando su eventuali carenze in altri campi di attuazione.

Non bisogna limitarsi a massimizzare il cammino compiuto; è necessario coinvolgere gli Stati membri nello sforzo teso a conseguire l'obiettivo finale della raccomandazione.

3.2.3. In linea con l'argomentazione precedente, la posizione assunta dalle parti sociali nelle rispettive relazioni ha formato oggetto di particolare attenzione nel documento della Commissione.

Effettivamente la Commissione individua, ma non condivide, le diverse opinioni espresse dalle parti sociali sui progressi compiuti in materia di accesso alla formazione permanente. Secondo la CES non è stato realizzato alcun effettivo progresso, mentre secondo l'UNICE si sono registrati grossi passi avanti.

Le parti sociali devono far prova di una certa autocritica nei propri giudizi; è comunque indiscutibile che tutte le parti interessate devono necessariamente assumere un'ottica diversa a seconda del proprio ruolo di osservatori e, soprattutto, di attori.

La definizione di criteri uniformi per l'elaborazione delle varie relazioni potrebbe apportare un elemento di maggiore obiettività nelle opinioni espresse dalle diverse parti sulla situazione dell'accesso alla formazione nei rispettivi Stati membri e nell'Unione.

3.2.4. Per quanto riguarda il punto 1.3 della relazione, il Comitato discorda con l'affermazione perentoria ivi contenuta. Le parti sociali assumono spesso posizioni divergenti a causa della legittima difesa degli interessi che rappresentano; ciò che non sembra rispondere alla realtà è che le posizioni riassunte dalla relazione possano essere definite totalmente discordanti.

A dimostrazione di ciò, la stessa relazione illustra a parte delle posizioni convergenti, evidenziate qui di seguito:

- a) Le parti sociali concordano nel sottolineare che la portata e la diffusione della raccomandazione sono state molto limitate, e che quest'ultima non è sufficientemente conosciuta negli Stati membri. Si ritiene che la Commissione e gli Stati membri debbano agire più energicamente in questa direzione.
- b) Le parti sociali concordano inoltre sull'evoluzione positiva dei dispositivi di sostegno e di incentivazione delle PMI e delle imprese in fase di riconversione industriale. Pur riconoscendo gli sforzi attuati dagli Stati membri, il Comitato auspica che le azioni intraprese in questa direzione continuino ad essere rafforzate.
- c) Entrambi esprimono inoltre preoccupazione per la formazione delle persone meno qualificate, e convengono sul fatto che in questo settore si sono registrati pochi progressi. In tal senso, è necessario il maggior sostegno possibile degli Stati membri per far sì che i cittadini dispongano di pari opportunità e qualifiche per entrare nel mondo del lavoro con una base di conoscenze accettata. Ciò deve costituire una priorità se si vuole evitare di acuire il divario fra i più qualificati, ovvero coloro per cui l'accesso alla formazione è più facile, ed i meno qualificati, le cui possibilità di accedere ad un miglioramento delle competenze sono ostacolate dalla situazione stessa in cui si trovano.
- d) Giova infine menzionare la speciale attenzione che secondo le parti sociali meritano i giovani disoccupati. Gli imprenditori sono consapevoli della necessità di procedere ad un coordinamento con gli organismi che offrono una formazione a questa fetta della popolazione, per far sì che le qualifiche rispondano effettivamente alle esigenze del mercato del lavoro.

3.2.5. In linea con le argomentazioni sopraenunciate, sarebbe opportuno un riferimento alle informazioni ottenute dall'indagine comunitaria sulla formazione permanente.

Le sorprese riservateci ultimamente dai sondaggi svolti in altri campi, quanto ad approssimazione, sconsigliano

di prendere come riferimento sistemi fondati sulla raccolta di opinioni o informazioni, privi di un supporto che consenta di verificare le informazioni fornite volontariamente dagli intervistati.

Il Comitato giudica eccessivamente tassative le affermazioni contenute in tutto il punto 2.1 della relazione poiché esse si basano, secondo la relazione stessa, principalmente sui risultati dell'indagine.

3.2.6. Il Comitato non intende togliere credibilità ai risultati della relazione; vuole invece ribadire la necessità di cercare e individuare indicatori secondo quanto espresso al sesto paragrafo del punto 3.1 della relazione della Commissione. In definitiva, occorre cercare strumenti affidabili che consentano agli Stati membri ed alla Commissione di conoscere l'evoluzione dell'accesso alla formazione permanente, in modo da eliminare al massimo la soggettività dell'informazione.

3.2.7. Secondo la Commissione i risultati dell'analisi delle diverse relazioni nazionali costituiscono una base incoraggiante. A giudizio del Comitato ciò può essere esatto per determinati Stati ma non per l'intera Unione.

In futuro occorrerà concentrare gli sforzi principalmente su coloro che versano nelle situazioni più difficili. La raccomandazione sembra partire dal presupposto che il grado di responsabilizzazione e le iniziative varino da uno Stato membro all'altro. È perciò prioritario prevedere misure finalizzate ad un livellamento all'interno dell'Unione, innanzitutto per equilibrare l'accesso alla formazione nei vari Stati attraverso iniziative condotte soprattutto in quelli che più si discostano dalle medie comunitarie.

3.2.8. Il Comitato invita la Commissione e gli Stati membri a concentrare gli sforzi in base ad un semplice spirito di solidarietà verso coloro che presentano i maggiori problemi di qualificazione, ovvero i giovani

disoccupati, i disoccupati di lunga data, i disoccupati ultraquarantenni, i lavoratori scarsamente qualificati ecc. Come accade in altri settori, saranno coloro che, in maniera ripetuta e continuata, avranno accesso ai mezzi di formazione, a godere delle maggiori possibilità di formazione, distanziandosi così sempre di più da chi, per la propria situazione professionale, dispone di un più difficile accesso alla formazione.

3.2.9. Il Comitato evidenzia la necessità di insistere sull'importanza della formazione iniziale. Occorre adeguare l'istruzione e la formazione dei giovani alle prospettive cui dovranno far fronte al momento di integrarsi nella società in generale e nel mondo del lavoro in particolare.

I programmi educativi devono tenere maggiore conto delle esigenze di formazione cui dovranno rispondere i giovani per poter entrare nella difficile competizione per il lavoro.

Questa è l'importanza della formazione per tutto l'arco della vita, ed in tal senso il Comitato esprime il proprio fermo appoggio puntando sulle iniziative attuate a questo fine.

Le parti sociali acquisiscono in tale prospettiva un ruolo rilevante e determinante nelle politiche da seguire in materia; qualsiasi iniziativa su questioni connesse alla formazione permanente dei lavoratori richiede quindi la loro presenza attiva se si vuole garantire l'efficacia delle misure.

3.2.10. Il Comitato desidera infine esprimere la propria opinione sul ruolo che spetta ai diversi attori istituzionali. Ritiene, sì, che la Commissione e gli Stati membri debbano dare un impulso normativo a tutto questo processo, ma rivendica il massimo livello di competenze per le parti sociali in quanto forze attive nella realizzazione pratica degli obiettivi.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS
