

CEDEFOP

Nr. 3/1994

ISSN 0378-5076

# FORMAZIONE PROFESSIONALE

RIVISTA EUROPEA



## La formazione nella costruzione dell'Unione europea.

• Politiche • Programmi • Esperienze





**CEDEFOP**  
**Centro europeo**  
**per lo sviluppo**  
**della formazione**  
**professionale**

**Casa Jean Monnet**  
**Bundesallee 22**  
**D-10717 Berlin**  
**Tel.: 4930+88 41 20**  
**Telex: 184 163 eucen d**  
**Fax: 4930+88 41 22 22**

**Sede del CEDEFOP dallo**  
**01.09.1994: Salonicco (GR)**

Il CEDEFOP è un organismo comunitario istituito con decisione del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea (Regolamento CEE n. 337/75 del Consiglio del 10 febbraio 1975). È gestito da un Consiglio d'Amministrazione quadripartito, nel quale sono rappresentati le associazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni dei lavoratori, i governi nazionali e la Commissione europea.

In base all'art. 2 del suddetto regolamento, il CEDEFOP "ha il compito di fornire il suo contributo alla Commissione per favorire, a livello comunitario, la promozione e lo sviluppo della formazione professionale e della formazione continua."

Attraverso la sua attività scientifica e tecnica, il CEDEFOP è chiamato a produrre elementi di conoscenza pertinenti, rigorosi finalizzati alla prospettiva comunitaria per trattare le tematiche previste dal programma di lavoro fissato dal Consiglio d'Amministrazione.

Il programma, approvato dal Consiglio di Amministrazione d'accordo con la Commissione, verte attualmente su due grandi assi:

- evoluzione delle qualifiche
- evoluzione dei sistemi di formazione.

Allo scopo di realizzare tale programma, il CEDEFOP si avvale di diversi strumenti d'azione:

- studi ed analisi
- diffusione d'informazioni (con diverse forme e mezzi)
- creazione di opportunità di scambi e trasferimenti.

## Responsabile di redazione: Fernanda Oliveira Reis

## Comitato di redazione:

Presidente:

**Jean François Germe**

Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), Francia

**Matéo Alaluf**

Università libera di Bruxelles (ULB), Belgio

**Tina Bertzeletou**

CEDEFOP

**Keith Drake**

Università di Manchester, Gran Bretagna

**Julio Sánchez Fierro**

Asociación de Mutuas de Trabajo, Spagna

**Gunnar Eliasson**

The Royal Institute of Technology (KTH), Svezia

**Paolo Garonna**

Istituto nazionale di statistica (ISTAT), Italia

**Eduardo Marçal Grilo**

Fundação Calouste Gulbenkian, Portogallo

**Alain d'Iribarne**

Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST-CNRS), Francia

**Bernd Möhlmann**

CEDEFOP

**Fernanda Oliveira Reis**

CEDEFOP

**Arndt Sorge**

Università Humboldt di Berlino, Germania

**Enrique Retuerto de la Torre**

CEDEFOP

**Reinhard Zedler**

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Germania

Rappresentante del Consiglio di amministrazione:

**Anne-Françoise Theunissen**

Confederazione dei Sindacati Cristiani del Belgio (CSC), Belgio

Responsabili:

Johan van Rens, Direttore

Enrique Retuerto de la Torre, Direttore aggiunto

Stavros Stavrou, Direttore aggiunto

I contributi sono pervenuti entro il 10.11.1994

Riproduzione autorizzata, salvo a fini commerciali, con citazione della fonte.

N. di catalogo:  
HX-AA-94-003-IT-C

Printed in  
the Federal Republic of Germany, 1995

La pubblicazione esce tre volte all'anno in danese, greco, tedesco, inglese, spagnolo, francese, italiano, olandese e portoghese

Responsabile della traduzione:  
Giancarlo Caronello

Layout: Zühlke Scholz & Partner  
Werbeagentur GmbH, Berlino

Produzione tecnica DTP: Axel Hunstock, Berlino

I pareri espressi dagli autori non riflettono necessariamente la posizione del CEDEFOP. La Rivista europea della formazione professionale dà la parola agli attori per presentare analisi e punti di vista diversi e talvolta contraddittori, sperando così di contribuire al dibattito critico, essenziale per il futuro della formazione professionale a livello europeo.

## Invito a contribuire

Il comitato di redazione incoraggia l'invio spontaneo di articoli. Le proposte verranno esaminate dal comitato che si riserva il diritto di decidere in merito all'eventuale pubblicazione e che informerà gli autori sulla decisione presa. Le

proposte (da cinque a dieci pagine, trenta linee per pagina, sessanta caratteri per riga) devono essere trasmesse alla redazione della rivista. I manoscritti non verranno restituiti agli autori.



# La formazione nella costruzione dell'Unione europea.

## • Politiche • Programmi • Esperienze

### Politiche e programmi comunitari

**La politica della formazione professionale dell'Unione europea ..... 9**

Antonio Ruberti

*Le prospettive aperte dal Libro bianco in materia di formazione professionale*

**I programmi comunitari di formazione professionale**

**Trent'anni di cooperazione, d'azioni, di concertazioni ..... 14**

Patrick Clemenceau

*Dai risultati dei programmi d'azione varati alla fine degli anni '80 a LEONARDO. Nuova base giuridica, razionalizzazione e semplificazione delle azioni.*

**Investire nelle risorse umane**

**Politica e priorità del Fondo Sociale Europeo ..... 22**

Antonio Kastrissianakis

*"La riforma del luglio 1993 ha potenziato considerevolmente l'FSE, includendo un più ampio sviluppo delle risorse umane e il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro"*

### Punti di vista degli attori

**Le trappole dell'economia di mercato per la formazione futura:  
non basta annunciarle, occorre denunciarle ..... 28**

Ricardo Petrella

*I pericoli di subordinare le risorse umane e la formazione professionale alle esigenze dell'economia*

### La valutazione dell'FSE: problematica, esempi

**Valutare i risultati dell'FSE. un compito complesso.**

**Alcuni problemi specifici dell'opera di valutazione ..... 35**

Jordi Planas, Joaquim Casal

*"La valutazione delle azioni FSE risulta assai complessa a causa delle sue implicazioni politiche, della dimensione delle azioni e della diversità dei territori in cui esse vengono attuate."*

**Le iniziative comunitarie "RISORSE UMANE"**

**Esperienze e risultati dei programmi transnazionali**

**per la promozione della formazione professionale e dell'occupazione ..... 42**

Erwin Seyfried

*La valutazione dell'attuazione del programma HORIZON in Germania fornisce degli spunti per la modernizzazione della formazione professionale in Europa*

**La politica europea  
dell'istruzione-formazione  
professionale alla  
 prova del mercato del  
lavoro e della  
costruzione europea ..... 3**

Alain d'Iribarne

*L'analisi della dinamica  
delle politiche europee  
della formazione mostra  
un significativo progresso  
verso la costruzione  
dell'Europa*



## Azioni e progetti transnazionali

### **Il progressivo avvicinamento della formazione professionale in Europa Conclusi con successo progetti nel quadro del programma PETRA ..... 49**

Uwe Lorenzen

*Un esempio di progetti transnazionali di formazione che abbinano con originalità esperienza pratica di lavoro e familiarizzazione con la cultura degli "altri"*

### **Formazione professionale binazionale di giovani stranieri ..... 53**

Werner Lenske

*La formazione binazionale; un contributo significativo alle esigenze della manodopera in un mercato europeo del lavoro*

### **Il network europeo delle autorità locali per un reciproco scambio sulle politiche riguardanti le migrazioni e le minoranze etniche ..... 57**

Maria José Freitas

*"Il valore aggiunto della cooperazione autogestita tra le città oltre alle attività della rete... costituisce parte della rete ELAINE"*

## Dalla ricerca comparativa alla decisione politica

### **La riforma della formazione tecnica in Gran Bretagna. Un esempio di apprendimento istituzionale basato sul raffronto europeo ..... 63**

Arndt Sorge

*L'analisi dell'utilizzo dei risultati delle ricerche comparative internazionali per la riforma di un sistema di formazione professionale consente di comprendere l'Europa nelle sue convergenze e divergenze, nonché sottolinea l'esigenza di rinnovare il dialogo tra scienza e politica.*

## Da leggere

### **Letture scelte ..... 74**

### **Note di lettura ..... 87**

### **Giunti in redazione ..... 88**



# La politica europea dell'istruzione-formazione professionale alla prova del mercato del lavoro e della costruzione europea

La politica della Comunità europea nel settore dell'istruzione e della formazione professionale costituisce una valida base per la riflessione sull'attuazione di una politica settoriale di accompagnamento della costruzione europea. In effetti, il tempo trascorso dal Trattato di Roma<sup>1</sup> autorizza all'esame di una dinamica a medio termine. Questa dinamica combina i giochi economici, sociali e istituzionali che s'intrecciano attraverso processi di trasformazione, soprattutto parziali, a volte contradditori, che però, nel loro insieme, contraddistinguono un significativo avanzamento verso la costruzione di uno spazio europeo più coerente anche se dominato da peculiarità nazionali.

Complessivamente, la Comunità europea ha incontrato in questo ambito classici problemi di politica pubblica resi più complessi dal carattere sovranazionale delle sue istituzioni. Si tratta in primo luogo di sviluppare delle linee d'azione prioritarie compatibili con i compiti che le erano stati attribuiti e ritenuti pertinenti dal punto di vista sia economico sia sociale. Sono note le difficoltà legate al suo esercizio dal momento in cui gli attori che partecipano al processo decisionale sono numerosi e animati da motivazioni che possono essere largamente divergenti. Si tratta quindi - essendo stata stabilita la gerarchia delle azioni - di determinare le forme d'azione più opportune, che includono le istituzioni di supporto e i diversi attori sociali che sono loro associati. Esse comprendono anche livelli d'azione sovranazionali, nazionali o infranazionali. Le scelte di per sé non sono innocenti e

costituiscono spesso dei compromessi tra esigenze politiche e adeguamenti tecnici. Si tratta, infine, di sviluppare gli strumenti - finanziari, umani - adeguati raramente disponibili in quantità e qualità dove necessario. Con razionalità, l'azione pubblica ha bisogno di conoscenze, legate all'analisi o alla valutazione. Ciò presuppone che le azioni siano accompagnate dalla ricerca e dall'attuazione di un sistema d'informazione.

L'azione pubblica, a prescindere dal suo settore d'applicazione, dispone di strumenti più o meno vincolanti; si appoggia tradizionalmente su leggi e regolamenti di portata generale, che, in quanto tali, s'impongono a tutti. Nello stesso spirito, si può sostenere sulle direttive che creano dei quadri vincolanti, ma all'interno dei quali possono venir fissati norme e regolamenti specifici tesi a raggiungere obiettivi più precisi. Essa può accontentarsi di risoluzioni che non hanno valore cogente, ma che corrispondono a prese di posizione pubbliche destinate a influire su altri attori pubblici o privati, ai quali spetta il compito d'intervenire. Infine, rinunciando all'influenza diretta, può limitarsi a portare alla creazione di progetti pilota, di carattere esplorativo e dimostrativo, la cui esemplarità potrà meglio convincere - ed essere imitata -, tanto più che si saranno attuate azioni complementari di diffusione dell'informazione.

E' chiaro che, contrariamente ad altri campi d'azione settoriali che interessano principalmente l'economia - il funzionamento del mercato - e le libertà pubbliche,



**Alain  
d'Iribarne**

Responsabile della ricerca presso il CNRS del Laboratorio d'economia e sociologia del lavoro (LEST). Direttore della sezione Scienze umane e sociali del CNRS dal 1991 al 1994.

**L'autore traccia l'evoluzione della politica europea in materia d'istruzione-formazione professionale dal Trattato di Roma ai giorni nostri. Ponendo l'azione comunitaria a confronto con gli sviluppi politici, sociali ed economici, sottolinea "una continua progressione verso la costruzione di uno spazio europeo più coerente, anche se dominato da peculiarità nazionali". Inoltre l'autore richiama l'attenzione su alcuni divari a livello di tempi, inflessioni delle politica europea, in relazione alle evoluzioni nazionali e al costante rafforzamento delle preoccupazioni di carattere economico in seguito alla pubblicazione del Libro Bianco "Crescita, competitività e occupazione".**

1) Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 (Intestazione modificata dall'articolo G punto 1), del Trattato sull'Unione europea; pubblicato in "Unione europea. Raccolta dei trattati", Tomo 1, Volume 1, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1993.



***“(...) nel comparto dell’istruzione e della formazione professionale la Commissione ha dato prova di grande prudenza in materia di regolamenti e di direttive, preferendo consacrare le sue energie e le sue risorse a progetti pilota e all’informazione.***

***“Viste con un certo distacco (...), sembra che le politiche siano state chiaramente sostenute da un doppio progetto sociopolitico al servizio di una costruzione europea basata su una certa idea di democrazia - pari opportunità, lotta contro l’emarginazione sociale, creazione di élites,... - economica fondata sulla volontà fortemente ostentata di favorire la massima efficacia produttiva in un contesto rinnovato e rafforzato di concorrenza internazionale.”***

***“Un po’ paradossalmente malgrado le più ampie finalità sancite dal Trattato di Maastricht, si può affermare che mai il secondo obiettivo è stato altrettanto pregnante in ragione dell’importanza attribuita alle innovazioni tecnologiche dal Libro Bianco ‘Crescita, competitività e occupazione’ del 1993.”***

2) Trattato sull’Unione europea, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992, GU n° C191 del 29.07.1992.

nel comparto dell’istruzione e della formazione professionale la Commissione ha dato prova di grande prudenza in materia di regolamenti e di direttive, preferendo consacrare le sue energie e le sue risorse a progetti pilota e all’informazione. La sua costante volontà di far valere sino in fondo il principio della sussidiarietà si spiega in larga misura con il fatto che l’istruzione e la formazione professionale costituiscono, più che un nucleo di strumentazione economica di cui avrebbe potuto sposare la razionalità, un forte nucleo di cristallizzazione delle costruzioni socio-istituzionali nazionali. Viste con un certo distacco, infatti, sembra che le politiche siano state chiaramente sostenute da un doppio progetto sociopolitico al servizio di una costruzione europea basata su una certa idea di democrazia - pari opportunità, lotta contro l’emarginazione sociale, creazione di élites,... - economica fondata sulla volontà fortemente ostentata di favorire la massima efficacia produttiva in un contesto rinnovato e rafforzato di concorrenza internazionale.

Il peso relativo di questi due orientamenti è mutato nel tempo. Un po’ paradossalmente, malgrado le più ampie finalità sancite dal Trattato di Maastricht<sup>2</sup>, si può affermare che mai il secondo obiettivo è stato altrettanto pregnante in ragione dell’importanza attribuita alle innovazioni tecnologiche dal Libro Bianco “Crescita, competitività e occupazione” del 1993. Il Libro Bianco evoca infatti la necessità di un profondo adeguamento dei sistemi educativi e di formazione allo scopo di far fronte alle sfide lanciate dal cambiamento tecnologico, dal mutamento industriale e dall’evoluzione dei sistemi produttivi, per promuovere la qualificazione come fattore della competitività e della crescita, per adeguare la competenza dei lavoratori, per consentire un ampio accesso alla civiltà dell’informazione, il che riaffirma il diritto all’istruzione e alla formazione permanente.

Nella pratica, il mettere alla prova il mercato del lavoro e la costruzione europea, nonché la politica europea dell’istruzione e della formazione, suppone delle distinzioni tra azioni che interessano la scuola, la formazione professionale, la transizione dalla scuola alla vita attiva, l’università e il funzionamento del mercato del lavoro. Ciò presuppone inoltre

delle distinzioni tra diverse tappe dell’azione comunitaria, da un lato l’attuazione del Trattato di Roma e gli anni successivi fino alla metà degli anni ’80, dall’altro i programmi d’azione realizzati verso la metà degli anni ’80 in seguito alla firma dell’Atto Unico e, infine, i progetti legati all’implementazione del Libro Bianco.

## **1. Dalla firma del Trattato di Roma alla metà degli anni ‘80**

Questo periodo, di importanza fondamentale nella costruzione degli orientamenti europei in materia d’istruzione e di formazione, tende ad essere troppo trascurato a causa della sua lontananza nel tempo e del suo carattere pionieristico. Al momento della firma del Trattato di Roma, mentre alcuni politici avevano preso coscienza dell’importanza dell’istruzione per il consolidamento dell’Europa, auspicando una politica europea dell’istruzione, gli stessi testi dei Trattati che istituivano la Comunità europea erano sufficientemente ambigui per dar luogo a divergenze d’interpretazione tra i giuristi internazionali. Un attento esame degli articoli evidenzia che il Trattato tiene conto esplicitamente della sola formazione professionale: coordinamento nell’agricoltura (art. 41), mutuo riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli di qualificazione professionale (art. 57), formazione e perfezionamento professionale nel settore sociale (art. 118) e soprattutto attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato del lavoro (art. 128). Il Trattato CECA (art. 56) prevede un finanziamento per la riqualificazione professionale dei lavoratori. Il Trattato Euratom prevede la possibilità di creare delle scuole per la formazione di specialisti nucleari, nonché di un istituto di livello universitario.

E’ soltanto tra il 1969 e il 1974 che i capi di governo, sostenuti dal Parlamento Europeo, rivendicano per l’Europa il diritto di divenire una comunità politica e, pertanto, decidono di lavorare a favore della cooperazione nel settore dell’istruzione (rapporto di Henry JANNE “Fare una po-



litica comunitaria dell'istruzione" presentato nel febbraio del 1973). Nel 1973 viene istituito il portafoglio della ricerca, della scienza e dell'istruzione, affidato al Commissario Ralf DAHRENDORF, che nel marzo 1974 presenta una bozza di programma d'azione intitolato "L'istruzione nella Comunità europea". Esplicitamente questo rapporto indica come priorità l'attuazione di una strategia di cooperazione nel campo dell'istruzione, della promozione di scambi sistematici di informazioni e di esperienze. Nel giugno dello stesso anno viene creato un Comitato per l'istruzione, formato da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, incaricato di preparare un programma d'azione, lanciato nel 1976.

Questi programmi traducono le preoccupazioni dell'epoca, settore per settore.

#### **Mobilitazione della scuola per l'integrazione e le pari opportunità, al servizio di una maggiore mobilità tra gli Stati membri**

A partire dal Regolamento n° 1612 del 15 ottobre 1968 - che sancisce che tutti i figli di un cittadino di uno Stato membro che è o è stato occupato nel territorio di un altro Stato membro possono fruire dei corsi d'istruzione generale, d'apprendistato e di formazione professionale alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro stesso, purché risiedano sul territorio di tale Stato - vengono attuati nelle scuole dei programmi relativi alle lingue straniere, che prevedono come corollario il finanziamento dei soggiorni di professori nei paesi in cui si parla la lingua insegnata. Le azioni a favore dei figli degli immigrati provenienti da paesi della CE perseguono l'obiettivo esplicito di favorirne l'integrazione, data la preoccupazione dovuta al rischio che si sviluppi un sottoproletariato sradicato che ha perso la cultura del paese d'origine e non ha ancora acquisito quella dello stato in cui vive. E' per tale ragione che nel 1977 la Commissione emana una direttiva a favore di un'istruzione "di accoglienza" nella lingua del paese d'immigrazione, che tenga conto della lingua e della cultura del paese d'origine. Parallelamente viene mobilitato il Fondo Sociale Europeo - 90.000 ragazzi beneficiano nel 1980 di

azioni tese a favorire il loro inserimento scolastico - e vengono posti in essere dei progetti pilota volti a perfezionare i metodi di accoglienza e insegnamento della lingua d'origine.

Le altre azioni sono mirate a categorie specifiche costituite dai giovani disabili e soprattutto dalle donne. Infatti si ritiene che la scuola abbia un atteggiamento discriminatorio nei loro confronti, in quanto non offre loro le stesse opportunità aperte agli studenti di sesso maschile.

#### **La formazione professionale associata a strumenti di aiuto alla transizione verso la vita attiva e contro la disoccupazione dei giovani**

Se nel 1976 la Comunità europea contava 4,5 milioni di disoccupati, di cui un terzo di età inferiore ai 25 anni, nel 1982 il numero dei disoccupati era salito a 11 milioni, di cui circa il 40% al di sotto dei 25 anni. La Commissione decide perciò di sostenere le azioni intraprese dagli Stati membri per lottare contro questo nuovo fenomeno dell'Europa del dopoguerra. L'obiettivo prioritario annunciato è di preparare meglio i giovani all'inserimento nella società, tenuto conto della situazione presente sul mercato del lavoro.

E' questo il momento in cui la Comunità istituisce a Berlino nel febbraio del 1975 il CEDEFOP, che si prefigge quale obiettivo di favorire, a livello comunitario, la promozione e lo sviluppo della formazione professionale e continua degli adulti. Il Centro deve occuparsi dei rapporti tra i sistemi educativi e i sistemi di formazione professionale e, a tal fine, deve raccogliere le ricerche più recenti e contribuire al coordinamento e allo sviluppo di ricerche, promuovere gli scambi di informazioni e di esperienze, fornire un appporto alle iniziative tese a promuovere la soluzione concreta dei problemi relativi alla formazione professionale. Il Consiglio d'Amministrazione del CEDEFOP è a composizione quadripartita - ossia è costituito da rappresentanti dei governi degli Stati membri, della Commissione, delle Associazioni nazionali dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali - per evidenziare l'importanza attribuita alle parti sociali in tutto ciò che riguarda la formazione professionale.

**"E' soltanto tra il 1969 e il 1974 che i capi di governo, sostenuti dal Parlamento europeo, rivendicano per l'Europa il diritto di divenire una comunità politica e, pertanto, decidono di lavorare a favore della cooperazione nel settore dell'istruzione (...)"**

**"A partire dal Regolamento n° 1612 del 15 ottobre 1968 (...) si sviluppano nelle scuole dei programmi relativi alle lingue straniere (...)" con l'esplicito intento di favorire l'integrazione "(...) dei figli degli immigrati provenienti da paesi della CE (...). Le altre azioni sono mirate a categorie specifiche costituite dai giovani disabili e soprattutto dalle donne."**

**Il CEDEFOP è istituito dalla Comunità nel febbraio del 1975.**



**"Il 13 dicembre 1976 il Consiglio dei Ministri dell'Istruzione vota una risoluzione allo scopo di sviluppare negli Stati membri progetti pilota e studi volti a favorire la formazione dei giovani in cerca di occupazione (...)"**

**"Nel 1981 la Commissione modifica l'organizzazione dei propri servizi accorpando l'istruzione alla politica sociale (...). Parallelamente, sempre nel 1981, il Fondo Sociale Europeo consacra più del 40% delle proprie risorse di bilancio per aiutare circa 320.000 giovani (...)"**

**"Verso la fine degli anni '70 i responsabili europei rilevano che, malgrado la considerevole espansione del numero di studenti universitari negli Stati membri, gli scambi e la mobilità internazionale rimangono limitati. Viene quindi posto l'accento sulle azioni che tendono a favorire questa mobilità (...)"**

Il 13 dicembre 1976 il Consiglio dei Ministri dell'Istruzione vota una risoluzione allo scopo di sviluppare negli Stati membri progetti pilota e studi volti a favorire la formazione dei giovani in cerca di occupazione, a promuovere l'attuazione di processi continui di orientamento scolastico e professionale, nonché a migliorare la preparazione professionale durante la scuola dell'obbligo.

Nel 1981 la Commissione modifica l'organizzazione dei propri servizi accorpando l'istruzione alla politica sociale al fine di mostrare che la politica europea dell'istruzione attribuisce una priorità assoluta alla formazione scolastica e professionale in stretto rapporto con i problemi di politica sociale e di disoccupazione giovanile. Parallelamente, sempre nel 1981, il Fondo Sociale Europeo consacra più del 40% delle proprie risorse di bilancio per aiutare circa 320.000 giovani, sovvenzionando programmi di formazione, finanziando nuovi strumenti tesi a facilitare l'inserimento dei giovani nelle imprese o a creare posti di lavoro nel settore dei servizi.

Il 24 maggio 1982, il Consiglio e i Ministri dell'Istruzione decidono di realizzare una nuova rete di esperienze pilota tesa a rafforzare la politica nazionale in ciascuno degli Stati membri nel periodo 1983-1986, abbinata a un sostegno limitato a determinate zone geografiche e alla messa in atto di processi attivi d'interazione tra scuole e ambienti extrascolastici. Particolare enfasi viene posta sulle cooperazioni locali tra scuole, centri post-scolastici, altre istituzioni sociali, uffici di collocamento, parti sociali, ecc.

### Le università e la mobilità comunitaria

Verso la fine degli anni '70 i responsabili europei rilevano che, malgrado la considerevole espansione del numero di studenti universitari negli Stati membri, gli scambi e la mobilità internazionale rimangono limitati. Viene quindi posto l'accento sulle azioni che tendono a promuovere questa mobilità: redazione di "guide dello studente" per fornire informazioni sui sistemi universitari di ciascun paese e sulle modalità di accesso agli studi corrispondenti; invito, formulato nel 1976, ai

governi degli Stati membri affinché favoriscano l'accesso all'università dei cittadini di un altro Stato membro; concessione di finanziamenti per incentivare soggiorni di almeno tre mesi in un'università di un altro Stato membro nell'ambito di programmi comuni di studio tra due università; nello stesso spirito, finanziamento di soggiorni per professori e amministratori. Tra il 1976 e il 1982, 450 università di tutti gli Stati membri hanno partecipato a 260 progetti di scambio, con una portata ancora limitata.

Sempre con la stessa volontà di creare uno spazio universitario europeo - un'élite europea -, la Commissione, in seguito a numerose iniziative del Parlamento europeo, ha creato nell'autunno del 1976 l'Istituto universitario europeo di Firenze, che accoglie corsi "post-laurea" e si prefigge di "contribuire allo sviluppo del patrimonio culturale e scientifico dell'Europa considerata nella sua unità e diversità."

Tuttavia, mentre il riconoscimento accademico dei diplomi, della durata e dei risultati degli studi figura all'ordine del giorno sin dall'origine della Comunità, e malgrado gli sforzi del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO per promuovere delle convenzioni internazionali sull'equipollenza, la questione del riconoscimento reciproco dei diplomi viene soltanto sfiorata. Questo problema, riaffrontato nel 1981 e 1982 dal Consiglio dei Ministri dell'Istruzione riuniti nell'ambito del Consiglio dell'Istruzione, porta all'istituzione di un gruppo di lavoro allo scopo di studiare il problema... il che equivale a insabbiarlo.

### Ricerca di un mercato europeo del lavoro

Mentre nei primi anni '70 negli Stati membri si assiste allo sviluppo della formazione continua, la Comunità europea s'interessa poco a questo aspetto del mercato del lavoro, privilegiando gli strumenti rivolti ai giovani. Tuttavia, la CE è intenzionata a favorire la creazione di un mercato europeo del lavoro in applicazione degli artt. 52 e 59 del Trattato di Roma, che le impone di promuovere l'accesso alle attività non dipendenti e al loro esercizio, nonché la libertà generale di stabilimento e la libertà totale di circolazione.



Non interessandosi al riconoscimento accademico dei diplomi, la Comunità europea pubblica nel 1975 una prima direttiva relativa al riconoscimento dei diplomi in medicina. In tal modo essa mette in gioco la questione della loro libertà di stabilimento attraverso il riconoscimento dei titoli. A questa direttiva fanno seguito altre applicabili ai dentisti, ai veterinari, alle ostetriche, agli infermieri, e altre ancora che riguardano gli architetti, gli ingegneri, gli ottici, i farmacisti e i consulenti fiscali.

#### **Attuazione di una rete d'informazione**

Allo scopo di favorire gli scambi di informazioni, viene creata una rete denominata "Eurydice", con un servizio centrale ubicato presso la Commissione e altri servizi negli Stati membri. Quale accompagnamento del programma d'azione del 1976, vengono privilegiati quattro temi:

- il passaggio dal mondo della scuola alla vita attiva;
- l'insegnamento e l'apprendimento delle lingue straniere;
- la formazione dei lavoratori migranti e dei membri del loro nucleo familiare;
- le misure e le condizioni che regolano l'accesso agli studi universitari.

## **2. Sviluppo dei programmi d'azione a partire dal 1985**

Lo stesso tipo d'analisi può esser fatto per il periodo successivo, contrassegnato dalla firma dell'Atto Unico<sup>3</sup>. Nel corso di questo periodo la Comunità ha realizzato dal 1985-1986 diversi programmi finalizzati, illustrati in questo numero da Patrick CLEMENCEAU, e dal programma LEONARDO che verrà lanciato nel 1995 e che è presentato in questo numero da Antonio RUBERTI. Gli sviluppi loro consacrati saranno pertanto più limitati. Tuttavia, collocando in una prospettiva più ampia questi programmi, si evidenzia meglio la grande continuità nel tempo, nelle scelte sostenute per l'attuazione della politica europea. In effetti, come ben sottolinea P. CLEMENCEAU, la Comunità rimane alla ricerca di "buone pratiche", di cui auspica una maggiore diffusione. E' per tale ragione che essa attribuisce grande

importanza al finanziamento dei progetti pilota e all'informazione al loro riguardo.

Si assiste tuttavia a delle flessioni più marcate nelle tematiche prioritarie dei programmi, flessioni che d'altronde si evidenziano più di frequente negli orientamenti delle politiche nazionali. Sia le une che le altre risentono pesantemente dell'evoluzione socioeconomica, pur beneficiando dei risultati delle esperienze del passato. Infatti, sebbene a gradi diversi, l'Europa degli anni '80 perde competitività, in quanto incontra delle difficoltà nella ricostruzione del proprio apparato produttivo, mentre, sotto la pressione del continuo aumento della disoccupazione - il numero dei disoccupati nella CE passa dai 12 milioni del 1982 ai 17 milioni del 1993 -, la situazione sul mercato del lavoro peggiora per tutte le categorie, in particolare per quelle non qualificate o scarsamente qualificate sotto il profilo della formazione professionale. In tale contesto, le prime azioni specifiche incentrate sulle pari opportunità (finalizzate alle tre categorie: donne, disabili e immigrati) non divengono più delle priorità, data la loro modesta efficacia nel controbilanciare l'impatto delle trasformazioni strutturali.

Continuando nella scia dei programmi precedenti, il programma PETRA, varato nel 1988, accentua gli sforzi nella lotta contro la disoccupazione dei giovani e la loro emarginazione sociale, favorendone la formazione iniziale dopo la scolarità obbligatoria, tra l'altro limitando gli abbandoni grazie a innovazioni in campo pedagogico. Anche il programma ERASMUS, incentrato sugli scambi di studenti e di insegnanti, riscuote grande successo e mostra una chiara apertura all'Europa da parte degli insegnamenti universitari.

Tuttavia emergono due variazioni nelle preoccupazioni europee: la prima corrisponde a uno spostamento dell'interesse degli istituti scolastici verso le aziende, allo scopo non solo di favorire o di consolidare i loro rapporti, ma anche di attribuire alle imprese un ruolo più attivo nel funzionamento del mercato del lavoro conferendo loro un compito importante nella formazione continua (programma FORCE 1991). Questa tendenza sembra ben tardiva, tenuto conto delle evoluzioni nazionali osservate. La seconda varia-

*Mentre nei primi anni '70 negli Stati membri si assiste allo sviluppo della formazione continua, la Comunità europea s'interessa poco a questo aspetto del mercato del lavoro, privilegiando gli strumenti rivolti ai giovani. Tuttavia, la CE è rimane intenzionata a favorire la creazione di un mercato europeo del lavoro in applicazione degli artt. 52 e 59 del Trattato di Roma (...)"*

*"(...) a gradi diversi, l'Europa degli anni '80 perde competitività, in quanto incontra delle difficoltà nella ricostruzione del proprio apparato produttivo, (...), la situazione sul mercato del lavoro peggiora per tutte le categorie (...)"*

*"(...) le prime azioni specifiche incentrate sulle pari opportunità (finalizzate alle tre categorie: donne, disabili e immigrati) non divengono più delle priorità, data la loro modesta efficacia nel controbilanciare l'impatto delle trasformazioni strutturali."*

3) Atto Unico, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e a L'Aia il 28 febbraio 1986, GU n° L 169 del 29.06.1987.



***“Continuando nella scia dei programmi precedenti, il programma PETRA, varato nel 1988, accentua gli sforzi nella lotta contro la disoccupazione dei giovani e la loro emarginazione sociale (...)”***

***“Tuttavia emergono due variazioni nelle preoccupazioni europee: la prima corrisponde a uno spostamento dell'interesse degli istituti scolastici verso le aziende (...). (programma FORCE 1991). (...). La seconda variazione corrisponde all'aumentare delle preoccupazioni collegate alle innovazioni tecnologiche (...)” programma COMETT (1986) e programma EUROTECNET (1987).***

***Con il quarto programma quadro di ricerca e sviluppo si constata “(...) la presenza, per la prima volta nei programmi di ricerca/sviluppo, di un programma consacrato agli aspetti socioeconomici”.***

***“(...) un esame (...) degli obiettivi (in materia d'istruzione-formazione) di questo programma lascia molto (...) perplessi, in considerazione del fatto che quasi si sovrappone ai compiti precedentemente fissati per il CEDEFOP al momento della sua creazione.***

zione corrisponde all'aumento delle preoccupazioni collegate alle innovazioni tecnologiche, in particolare di quelle che interessano il campo dell'informazione e della comunicazione: transfert alle aziende delle tecnologie applicate nelle università con il programma COMETT (1986), volontà di far fronte all'impatto delle evoluzioni tecnologiche sulle qualifiche con il programma EUROTECNET (1987).

Queste preoccupazioni, di carattere soprattutto economico, prevalgono nettamente in seguito al Libro Bianco "Crescita, competitività e occupazione" che ha costituito la cornice sia per la definizione del programma LEONARDO sia per quella del quarto programma quadro di ricerca e sviluppo. Particolare attenzione merita la presenza, per la prima volta nei programmi di ricerca/sviluppo, di un programma consacrato agli aspetti socioeconomici. Nell'introduzione-presentazione degli obiettivi generali di ricerca del programma "socioeconomico finalizzato" si precisa che le azioni di ricerca del programma mirano "a produrre nuove conoscenze e a semplificare per il futuro il processo decisionale (...) che dovrebbe permettere di gettare le basi di uno sviluppo sostenibile delle economie europee per far fronte alla concorrenza internazionale e creare nuovi posti di lavoro". Tra i tre settori oggetto del programma socioeconomico figura, accanto a quelli dell'integrazione e dell'emarginazione sociale in Europa, quello dell'istruzione e della formazione. Viene sottolineato che "le ricerche relative all'istruzione e alla formazione dovranno far luce sulle iniziative comunitarie in questo settore quali il programma LEONARDO e il programma ADAPT del Fondo Sociale Europeo e inoltre dovranno essere attuate in continuo contatto con il CEDEFOP e la rete EURYDICE.

A prima vista, ci si può soltanto rallegrare per la presenza dell'istruzione-formazione in un programma di ricerca europeo, visto l'enorme fabbisogno di conoscenza. Ma un esame più approfondito degli obiettivi di questo programma lascia molto più perplessi, in considerazione del fatto che quasi si sovrappone ai compiti precedentemente fissati per il

CEDEFOP al momento della sua creazione. Infatti è previsto che il programma dovrà, a breve termine, fornire a tutte le persone impegnate in Europa nel campo delle ricerche, nonché ai responsabili dei sistemi educativi dei paesi europei, una base di informazioni, di conoscenze e di riferimenti comuni, in particolare relativi alla dimensione e alle componenti europee dei problemi concernenti l'istruzione e la formazione. A medio termine il programma deve costituire, partendo dall'analisi degli aspetti europei dei problemi in esame, una comunità di ricerca sull'istruzione e la formazione in Europa. A lungo termine il programma deve consolidare la funzione istruzione-formazione in senso europeo.

Allo scopo di raggiungere questo obiettivo generale di ricerca sull'istruzione e la formazione sono stati posti in rilievo tre grandi campi d'indagine, i cui obiettivi sono stati precisati:

- le politiche relative all'istruzione e alla formazione tese a "migliorare la conoscenza sul modo in cui i sistemi d'istruzione e di formazione possono e devono rispondere alle nuove e mutevoli esigenze della società e dei cittadini europei" (ma anche a) "far progredire le conoscenze in merito agli aspetti più specificatamente europei di questi problemi e sulle loro diverse componenti";
- "i fattori e i meccanismi che consentono di aumentare la qualità generale dell'istruzione e della formazione in Europa, nonché di migliorare la capacità innovativa del sistema educativo", con una particolare enfasi rivolta verso i docenti e le nuove tecnologie;
- "le competenze, le qualifiche e le conoscenze necessarie per far fronte alle esigenze dei sistemi socioeconomici europei".

Appare quindi legittimo interrogarsi sul significato di una tale ridondanza. A prescindere dalla risposta, non si può far altro che formulare l'auspicio di una chiarificazione dei prossimi orientamenti, chiarificazione che andrà a beneficio di tutti.



# La politica della formazione professionale dell'Unione europea

## La formazione professionale, nucleo del Libro Bianco

Il Libro Bianco della Commissione "Crescita, competitività e occupazione" affronta un tema fondamentale per l'Unione europea: come instaurare, utilizzando gli importanti atout a disposizione dell'Ue, un modello di sviluppo che definisca un nuovo equilibrio tra i fattori alla base della crescita, della competitività e dell'occupazione e che consenta di rompere con le logiche, attualmente predominanti, della sottoccupazione e dell'emarginazione.

La finalità del Libro Bianco consiste nell'individuare le vie per stimolare nuove dinamiche per i sistemi occupazionali dell'Ue, vale a dire per quel complesso formato da: istruzione e formazione, protezione sociale, organizzazione del lavoro, mercati interni delle aziende e mercato del lavoro. A tale fine il Libro Bianco ha sottolineato con decisione il fatto che le risorse umane - e di conseguenza l'istruzione e la formazione - rappresentano un fattore d'azione determinante. La qualificazione delle risorse umane nell'Ue è uno dei principali strumenti per superare con successo le sfide lanciate dal mutamento tecnologico e dalle trasformazioni sociali che lo accompagnano.

L'obiettivo perseguito è quello di riuscire a collocare le risorse umane e l'accesso alle conoscenze alla base del nuovo paradigma socioeconomico per assicurare i cambiamenti industriali e l'evoluzione dei sistemi di produzione. Le aziende sanno ormai che la continuità dell'innovazione tecnologica e il mantenimento dei vantaggi relativi rispetto agli altri stati, nuovi e vecchi, che operano sui mercati mondiali implicano che i lavoratori devono cambiare competenze e qualifiche

nel corso della loro vita attiva. Si tratta di far riconoscere e di promuovere la qualificazione come fattore chiave della competitività e della crescita.

Il rapporto elaborato quale seguito del Libro Bianco sull'Europa e la società globale dell'informazione ha evidenziato ancor più la necessità di un adeguamento dei sistemi d'istruzione e formazione rispetto alle sfide descritte nel Libro Bianco. La diffusione sempre più ampia di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione in tutti i settori della produzione di beni e servizi commerciali e non commerciali apre nuove opportunità d'accesso alle conoscenze, ma allo stesso tempo rende necessari un innalzamento e una generalizzazione dell'istruzione e della formazione per tutti. Si tratta di una nuova rivoluzione fondata sull'accesso all'informazione, sulla sua diffusione, sul moltiplicarsi delle possibilità di trasmissione e di elaborazione. Nel preparare i cittadini europei a una siffatta rivoluzione, un ruolo di fondamentale importanza sarà svolto dall'istruzione e dalla formazione. L'obiettivo del Libro Bianco di fornire a tutti i cittadini europei il diritto ad un'istruzione e ad una formazione permanente trova così la sua piena giustificazione.

Va inoltre tenuto conto del fatto che, in un certo modo, rispetto al passato il sistema economico dipende maggiormente dalla capacità d'innovazione, dalla creatività e dal ruolo degli enti d'istruzione e di formazione, in particolare le università, in termini di disponibilità di conoscenze scientifiche. Una delle principali sfide del giorno d'oggi è rappresentata dalla gestione della società "dell'informazione". I fattori chiave (innovazione - R&S, reti di telecomunicazione) mirano a potenziare il ruolo del trattamento e della trasmissione d'informazioni come elemento strutturante dei processi di pro-



**Antonio Ruberti**

Membro della Commissione CE dal 6.1.1993 al 23.1.1995. Rettore dell'Università La Sapienza di Roma. Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica dal 1987 al 1992.

**"Per sua propria natura, la politica dell'Ue può soltanto avere un effetto indiretto sull'adeguamento dei sistemi d'istruzione e di formazione in vigore negli Stati membri. La sua natura, necessariamente di carattere operativo e programmatico, deve aiutare negli Stati membri gli attori e i responsabili decisionali ai diversi livelli ad individuare gli obiettivi da perseguire in comune - mentre gli Stati membri mantengono la propria autonomia politica. La politica dell'Ue, fondata sull'attuazione del programma LEONARDO (...), s'inscrive completamente nel principio di sussidiarietà stabilito dal Trattato dell'Unione europea."**

**"La finalità del Libro Bianco consiste nell'individuare le vie per stimolare nuove dinamiche per i sistemi occupazionali dell'Ue, vale a dire per quel complesso formato da: istruzione e formazione, protezione sociale, organizzazione del lavoro, mercati interni delle aziende e mercato del lavoro."**



***“L’obiettivo perseguito è quello di riuscire a collocare le risorse umane e l’accesso alle conoscenze alla base del nuovo paradigma socioeconomico per assicurare i cambiamenti industriali e l’evoluzione dei sistemi di produzione.”***

***“(...) l’adeguamento dei sistemi d’istruzione e formazione procede più da una moltiplicazione - in apparenza a volte disordinata - di modifiche localizzate o settoriali che da riforme strutturali globali (...).”***

***“(...) i due problemi fondamentali posti dal Libro Bianco: l’ottimizzazione della formazione di base dei giovani e lo sviluppo massiccio della formazione continua.”***

duzione e delle relazioni sociali. Istruzione e formazione appaiono come uno strumento d’integrazione e di gestione della società dell’informazione; esse costituiscono una condizione per la trasmissione e la valorizzazione del capitale intangibile tra le generazioni, ma anche per il rinnovamento di questo capitale intoccabile nell’ambito di una stessa generazione, tenuto conto della rapidità dei mutamenti socioeconomici.

## Adeguamento dei sistemi

L’adeguamento in profondità dei sistemi d’istruzione e formazione raccomandato nel Libro Bianco ha avuto inizio. Gli attori interessati, e in primo luogo le autorità degli Stati membri, sono consapevoli della portata degli sviluppi necessari. Tuttavia, l’adeguamento dei sistemi d’istruzione e formazione procede più da una moltiplicazione - in apparenza a volte disordinata - di modifiche localizzate o settoriali che da riforme strutturali globali. Però gli Stati membri riconoscono chiaramente la necessità di migliorare la qualità dei sistemi di formazione e di rispondere ai due problemi fondamentali posti dal Libro Bianco: l’ottimizzazione della formazione di base dei giovani e lo sviluppo massiccio della formazione continua.

L’aumento della disoccupazione giovanile e il tasso fatto registrare da questo fenomeno in alcuni Stati membri ne fanno un tema prioritario delle politiche dei diversi paesi dell’Ue. L’obiettivo generale si fonda sul potenziamento delle misure tese ad evitare l’uscita prematura dal sistema educativo e di formazione iniziale allo scopo di limitare al massimo il numero di giovani che si affacciano sul mercato del lavoro senza essere in possesso di una sufficiente formazione di base. A tale fine è anche necessario moltiplicare le misure volte ad agevolare e ad accompagnare i processi di transizione tra scuola e vita attiva per le categorie più svantaggiate, in particolare attraverso sistemi di “garanzia” di ripresa del processo di formazione, ma che sembra che si estendano più in generale ad abbracciare la maggior parte di coloro che escono dai sistemi, compresi i giovani in possesso di una qualifica. L’evoluzione dello statuto delle formazioni professionali nell’ambito del-

le formazioni iniziali, la maggiore forza d’attrazione esercitata dalla formazione professionale, nonché il miglioramento dell’orientamento professionale continuano a costituire fonte di preoccupazione, oggetto di svariate iniziative adottate negli Stati membri.

Lo sviluppo della formazione continua in tutti gli Stati membri diviene un tema di dialogo permanente tra potere pubblico e attori, nonché tra attori sociali stessi a livello regionale, settoriale e/o di gruppi industriali. Si può osservare che, se l’obiettivo di sviluppo dell’accesso alla formazione continua è condiviso da tutti, la realtà dell’accesso rimane insufficiente e fortemente contraddistinta da disegualanze a seconda delle categorie di lavoratori o di aziende. Pertanto, malgrado il riconoscimento di una più rapida trasformazione delle condizioni socioeconomiche, non si nota una chiara accelerazione in termini di accesso alla formazione e quindi un adeguamento delle competenze meno rapido di quanto necessario. Lo sviluppo degli investimenti da parte delle imprese a favore della formazione è stato riconosciuto come uno degli obiettivi prioritari, in particolare per quanto riguarda le PMI, per le quali sono state messe a punto diverse formule innovative (raggruppamenti, sostituzioni, mutualizzazione dei fondi,...), ma con risultati ancora inferiori alle esigenze, legati soprattutto ai mutamenti industriali. Un elemento positivo è dato dallo sviluppo di cooperazioni tra settore pubblico e privato e dalla ricerca di sinergie e di armonizzazione degli sforzi di entrambi i settori, anche sul piano delle risorse.

## La politica dell’Unione europea

Per sua propria natura, la politica dell’Ue può soltanto avere un effetto indiretto sull’adeguamento dei sistemi d’istruzione e di formazione in vigore negli Stati membri. La sua natura, necessariamente di carattere operativo e programmatico, deve aiutare negli Stati membri gli attori e i responsabili decisionali ai diversi livelli ad individuare gli obiettivi da perseguire in comune - mentre gli Stati membri mantengono la propria autonomia politica. In uno spazio europeo senza frontiere, ma



garante delle specificità culturali e storiche, le misure complementari di sostegno fornite dall'Ue mirano a rafforzare le sinergie, le convergenze e le collaborazioni, in particolare contribuendo a costituire un patrimonio comune di esperienze e di buone prassi.

## Una politica fondata sulla sussidiarietà

Il Trattato dell'Unione europea si basa sul riconoscimento del fatto che il ruolo principale nel finanziamento e nella realizzazione delle azioni di formazione professionale spetta ai poteri pubblici negli Stati membri e alle parti sociali. Il ruolo dell'Unione deve essere quello di stimolare e innovare. Il suo intervento deve favorire le convergenze volontarie e valorizzare gli sforzi a favore della qualità e la capacità d'innovazione dei sistemi. Sulla scorta di un quadro di obiettivi comuni, l'Unione europea può fornire il proprio supporto allo sviluppo di azioni transnazionali che promuovono la convergenza delle politiche della formazione.

La politica dell'Ue, fondata sull'attuazione del programma LEONARDO, che dovrebbe essere definito entro la fine del 1994 e lanciato il 1° gennaio 1995<sup>1</sup>, s'inscrive completamente nel principio di sussidiarietà stabilito dal Trattato dell'Unione europea, che esclude la possibilità di un'armonizzazione dei sistemi nazionali, riconosce la piena responsabilità degli Stati membri in merito all'organizzazione dei sistemi e al contenuto della formazione e demanda all'Unione la competenza per la realizzazione di una politica della formazione professionale che integri e supporti l'azione degli Stati membri.

Sulla base della posizione comune sul programma LEONARDO, adottato dal Consiglio il 18 giugno 1994, si possono sin d'ora sottolineare i principali elementi che caratterizzeranno questa politica dell'Unione europea.

1. E' riconosciuta l'esigenza di un miglioramento della qualità e della capacità innovativa della formazione professionale ai fini delle strategie per la crescita, la competitività e l'occupazione, in particolare allo scopo di aumentare la capacità

delle economie europee di creare nuovi posti di lavoro e di accompagnare l'evoluzione dei sistemi occupazionali.

2. L'azione dell'Unione europea nel settore della formazione professionale per sostenere e integrare le azioni degli Stati membri comprende un quadro comune di obiettivi che, secondo la Commissione, rappresentano le priorità politiche da perseguire nell'ambito dell'Unione per migliorare la qualità e la capacità d'innovazione in materia di formazione professionale.
3. L'azione dell'Unione europea mira a sviluppare la nozione di cooperazione tra tutti gli attori per garantire il miglioramento della formazione professionale, prevedendo una stretta collaborazione delle parti sociali a tutti i livelli, compreso quello di operatori.
4. La "visibilità" dell'azione dell'Unione dovrà essere accentuata attraverso la procedura di follow-up e di valutazione del programma che sarà condotta congiuntamente da Commissione e Stati membri e darà luogo ad un'informazione regolare delle istituzioni interessate, in particolare del Comitato consultivo per la formazione professionale.

## Contributo delle azioni transnazionali

Il programma d'azione nel settore della formazione professionale LEONARDO capitalizza l'esperienza maturata nell'ambito dei programmi precedenti - COMETT, FORCE, PETRA, EUROTECNET, LINGUA - per offrire un quadro coerente e omogeneo ai vari attori. Particolare enfasi viene posta sullo sviluppo di cooperazioni transnazionali di progetti che coinvolgono direttamente gli attori interessati e conducono alla creazione di reti e di scambi transnazionali di studenti, di giovani formandi e di specialisti della formazione.

Sulla scorta dell'esperienza acquisita nell'ambito del programma PETRA, il programma LEONARDO intende porre l'accento sullo sviluppo di cooperazioni di formazione iniziale che coinvolgano i vari organismi di formazione degli Stati mem-

*"(...) i principali elementi che caratterizzeranno (la) (...) politica dell'Unione europea" sono:*

- *"l'esigenza di un miglioramento della qualità e della capacità innovativa della formazione professionale (...)"*
- *"(...) un quadro comune di obiettivi che, secondo la Commissione, rappresentano le priorità politiche da perseguire nell'ambito dell'Unione (...)"*
- *"(...) lo sviluppo della nozione di cooperazione tra tutti gli attori per garantire il miglioramento della formazione professionale, prevedendo una stretta collaborazione delle parti sociali (...)"*

*"(...) la procedura di follow-up e di valutazione del programma (LEONARDO) che sarà condotta congiuntamente da Commissione e Stati membri (...)"*

*"(...) LEONARDO capitalizza l'esperienza maturata nell'ambito dei programmi precedenti - COMETT, FORCE, PETRA, EUROTECNET, LINGUA - (...). Particolare enfasi viene posta sullo sviluppo di cooperazioni transnazionali di progetti (...)"*

1) Nota della redazione: cfr. la Decisione del Consiglio del 6 dicembre 1994 che stabilisce un programma d'azione per l'attuazione di una politica di formazione professionale nella Comunità europea. Lussemburgo, in: GU CEE n° L 340, 29.12.1994, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.



***"Tra i settori d'applicazione delle varie misure, oltre ai tradizionali compatti della cooperazione legati a COMETT, PETRA o FORCE, vanno ricordati in particolare i campi dell'orientamento professionale, delle formazioni linguistiche, della promozione delle pari opportunità attraverso e nella formazione, dello sviluppo degli scambi di formatori e del maggiore sostegno teso a promuovere il dialogo tra le parti sociali."***

***"Si dovranno inoltre intensificare gli sforzi per demoltiplicare i risultati dei progetti e diffondere sia le innovazioni che essi hanno prodotto sia i risultati dei progetti pilota transnazionali, in particolare di quelli relativi al settore dell'innovazione tecnologica."***

bri, comprendendo anche gli scambi di giovani lavoratori. Nella fattispecie si tratta di favorire - nel quadro di una cooperazione tra detti organismi - la nascita di profili di qualificazione debitamente validati in loco. Nello stesso spirito, LEONARDO sosterrà lo sviluppo di progetti comuni che agevolino l'inserimento sociale e professionale dei giovani, in particolare appoggiando le cooperazioni a livello regionale e locale tra enti di formazione iniziale e aziende. Notevole enfasi sarà posta sugli scambi transnazionali di formatori e di esperti della formazione iniziale - inclusi i responsabili dell'orientamento professionale.

Ponendo l'accento sul miglioramento della qualità dei sistemi di formazione continua e sul sostegno alla capacità d'innovazione nella formazione (comprese le formazioni multimediali e a distanza), il programma LEONARDO può fornire un importante contributo alla riflessione e all'azione degli Stati membri e delle parti sociali in questo comparto. Mediante il sostegno a progetti congiunti di formazione continua, in particolare a carattere tematico e settoriale, o attraverso lo scambio di buone prassi (incluso lo scambio di formatori), LEONARDO è in grado di rispondere alle preoccupazioni degli attori della formazione continua negli Stati membri. Infatti, partendo dall'esperienza raccolta nei programmi quali FORCE o COMETT, LEONARDO offre il terreno per un proficuo confronto degli scambi attuati in campi complessi come quello, ad esempio, della determinazione di piani di formazione interni alle aziende, ai raggruppamenti d'imprese o ai settori, o quello delle interazioni tra un approccio individuale e un approccio collettivo alla formazione continua.

Si è riusciti a raggiungere un equilibrio a livello di misure tra la prosecuzione e la continuità delle azioni dei programmi COMETT, FORCE, EUROTECNET, LINGUA e PETRA, che hanno già dimostrato la loro validità, e la promozione di nuove azioni e misure. Queste ultime consentiranno di sviluppare l'azione dell'Ue in relazione all'obiettivo della formazione permanente sottolineato nel Libro Bianco, di aumentare le possibilità di demoltiplicare i risultati dei progetti e di diffondere le innovazioni, di sviluppare gli scambi di formatori e di meglio sostenere - fatto

oltremodo importante - il dialogo tra le parti sociali.

La suddivisione delle misure in due grandi capitoli - il primo orientato soprattutto verso i sistemi e gli strumenti della formazione, il secondo verso le azioni e il mercato della formazione (in una definizione abbastanza vicina alla proposta inizialmente formulata dalla Commissione) - rappresenta un punto fondamentale di chiarificazione e di evidenziazione. Questo aspetto è sottolineato dall'applicazione di una doppia procedura di selezione dei progetti in base al fatto che essi riguardino i sistemi o il mercato, che consentirà un ampio coinvolgimento di tutti gli attori interessati. A tale riguardo è opportuno porre in rilievo che, nel rispetto del principio della sussidiarietà, la posizione comune prevede un maggiore coinvolgimento degli Stati membri nella selezione dei progetti; ciò dovrebbe portare ad una migliore articolazione delle azioni transnazionali con le politiche nazionali.

## Settori prioritari

Tra i settori d'applicazione delle varie misure, oltre ai tradizionali compatti della cooperazione legati a COMETT, PETRA o FORCE, vanno ricordati in particolare i campi dell'orientamento professionale, delle formazioni linguistiche, della promozione delle pari opportunità attraverso e nella formazione, dello sviluppo degli scambi di formatori e del maggiore sostegno teso a promuovere il dialogo tra le parti sociali. LEONARDO permetterà infatti alle parti sociali, che svolgono un ruolo essenziale nel settore della formazione continua, di trovare un quadro di supporto per organizzare le operazioni specifiche in cui sono coinvolte e per conoscere più a fondo le azioni innovative che raccolgono gli attori sociali a livello di settore. L'azione dell'Ue consentirà anche di sostenere in maniera concreta il dialogo tra le parti ai diversi livelli idonei in relazione all'obiettivo dello sviluppo della formazione continua.

Si dovranno inoltre intensificare gli sforzi per demoltiplicare i risultati dei progetti e diffondere sia le innovazioni che essi hanno prodotto sia i risultati dei progetti



pilota transnazionali, in particolare di quelli relativi al settore dell'innovazione tecnologica. Azioni specifiche saranno destinate alla diffusione delle innovazioni e al trasferimento delle metodologie, dei risultati e degli strumenti di formazione professionale nei vari sistemi di formazione, anche attraverso reti telematiche e sistemi di apprendimento e di formazione aperti e a distanza. Inoltre sarà rafforzato il coordinamento delle azioni del programma LEONARDO con il programma SOCRATES e i programmi d'iniziative dell'Unione europea e del Fondo Sociale Europeo.

Saranno stanziate considerevoli risorse per un programma di ricerca, analisi e scambi di dati riguardanti tutti i settori della formazione professionale. I promettenti risultati ottenuti nell'ambito del programma FORCE - quadri della formazione continua - evidenziano l'interesse di lavori di questo tipo allo scopo di costituire progressivamente degli elementi di riferimento comparabili e riconosciuti che consentiranno agli operatori, ma soprattutto ai responsabili politici, di collocare propri

indicatori e dati. Questo programma di indagini e analisi messo a punto nell'ambito del programma LEONARDO sarà articolato e potrà appoggiarsi sui progetti di ricerca condotti all'interno del capitolo socioeconomico del IV programma quadro di Ricerca e Sviluppo.

## Conclusione

Con il programma LEONARDO, l'Ue si dota di uno strumento politico e operativo che dovrà contribuire in maniera determinante a raggiungere gli obiettivi illustrati nel Libro Bianco. Gli obiettivi sono ambiziosi e, sotto certi aspetti, possono apparire temerari. Tuttavia è evidente che la qualificazione degli individui, la trasformazione dell'organizzazione del lavoro, la moltiplicazione delle possibilità d'accesso alle conoscenze, la diffusione delle innovazioni e dei risultati della Ricerca e dello Sviluppo possono permettere di raggiungerli. La politica dell'Unione europea in materia di formazione professionale si svilupperà a tale scopo.

***“ (...) sarà rafforzato il coordinamento delle azioni del programma LEONARDO con il programma SOCRATES e i programmi d'iniziative dell'Unione europea e del Fondo Sociale Europeo.”***

***“Saranno stanziate considerevoli risorse per un programma di ricerca, analisi e scambi di dati riguardanti tutti i settori della formazione professionale.”***



**Patrick  
Clemenceau**

*Amministratore capo alla DG  
XXII - Istruzione,  
Formazione e Gioventù -  
della Commissione CE*

**Dopo aver tracciato un breve bilancio dei programmi d'azione a partire dagli anni '80, collocandoli rispetto ad alcune tappe essenziali della costruzione europea, l'autore enuncia gli obiettivi della politica della formazione professionale nell'ambito del Trattato dell'Unione europea e le grandi linee del programma LEONARDO che ne è l'elemento chiave.**

# I programmi comunitari di formazione professionale

## Trent'anni di cooperazione, d'azioni, di concertazione

L'Europa della formazione... Il mercato europeo della formazione... Le cooperazioni transnazionali per la formazione...(...)

Questi termini sono ormai entrati nel linguaggio corrente e nell'universo dei formatori europei e costituiscono dei riferimenti per le loro attività e prassi. Talvolta rappresentano ancora obiettivi da raggiungere, ma la costruzione europea nel settore della formazione professionale è concreta e tangibile. Come previsto con grande perspicacia dai legislatori autori del Trattato di Roma, questa Europa della formazione si è realizzata progressivamente, a tappe. Questi trent'anni di costruzione europea della formazione professionale possono essere rapidamente ripercorsi, senza alcuna pretesa di descriverli in maniera esauriente, ma illustrando alcune tappe e fissando dei punti di riferimento essenziali.

### 1. Le fondamenta: principi generali

L'azione della Comunità in questo settore è iniziata ben presto, dato che si può considerare che l'atto di fondazione è costituito dalla decisione del Consiglio del 2 aprile 1963 (1) che stabiliva i principi generali di una politica comune della formazione professionale in applicazione dell'articolo 128 del Trattato di Roma. Vanno sottolineate tre caratteristiche di tale testo.

Innanzitutto, i fondatori hanno recepito l'idea di politica comune della formazione professionale. Ciò significa che la co-

erenza e persino la convergenza delle politiche nazionali in una "politica comune" a livello della Comunità era un obiettivo previsto all'epoca. La diversità e l'autonomia dei sistemi che si sono trovati al centro del recente dibattito sulla sussidiarietà non sembravano tanto determinanti come al giorno d'oggi.

Tuttavia, queste proposte devono essere sfumate dal fatto che la politica comune non va al di là dell'adozione di principi generali che devono in qualche modo fungere da riferimento alle politiche nazionali. Non si tratta, per mezzo di essa, di unificare i sistemi nazionali, ma di fissare alcuni grandi obiettivi comuni che dovrebbero consentire di fornire a tutti i cittadini della Comunità degli elementi comuni in materia di formazione professionale. Ad ogni modo, il problema della definizione di obiettivi comuni è stato di nuovo dibattuto trent'anni dopo, in occasione del programma LEONARDO (2) e del Libro bianco su crescita, concorrenza, e occupazione (3).

Infine, è opportuno sottolineare la straordinaria attualità di questo testo. I grandi obiettivi della formazione professionale e la maggior parte dei principi che vi sono enunciati sono tuttora validi. Ad esempio, si nota con quale capacità di preveggenza i legislatori dell'epoca abbiano previsto lo sviluppo della formazione permanente.

La decisione del 1963, che integra questi principi generali, stabilisce una norma che sarà mantenuta per tutto il periodo: l'azione della Comunità deve essere un'azione concertata con gli Stati membri e anche - se si tratta di un connotato di particolare



rilevanza - con le parti sociali. E' a tale fine che viene creato, con decisione del Consiglio, il Comitato consultivo per la formazione professionale che deve costituire per trent'anni il luogo di concertazione, di dibattito, di consultazione sulle azioni e gli orientamenti proposti dalla Commissione. Quest'organismo, a volte ritenuto troppo macchinoso nel suo funzionamento, rappresenta uno dei fondamenti dell'azione comunitaria in questo ambito, che per tale motivo si distingue dagli altri settori.

## **II. Lo sviluppo: attuazione dei programmi comunitari**

La politica comunitaria della formazione professionale decolla a partire dal 1985-86 con una serie di decisioni del Consiglio che sono alla base dei programmi d'azione e generalizzano gli insegnamenti e i risultati molto promettenti che erano stati tratti dai primi programmi sperimentali, quali Transition I (4a) e II (4b), attuati verso la fine degli anni '70 e nei primi anni '80.

Questa espansione dei programmi comunitari di formazione si colloca nel contesto dell'Atto Unico e nella prospettiva di realizzazione del mercato interno. Le preoccupazioni collegate allo sviluppo culturale e umano che prevalevano nei principi generali del 1963 lasciano spazio a finalità più chiaramente marcate dall'economia, o, come diranno alcuni, dall'"economismo".

I programmi nati dopo il 1985 cercano di trovare delle soluzioni a problemi precisi; va sottolineato che la maggior parte di loro permane al centro delle politiche odierne. Non si tratta più soltanto di tracciare alcuni grandi orientamenti comuni, come fatto nella decisione del 1963, ma di mettere a punto dei programmi d'azione concreti per affrontare problemi strategici quali la disoccupazione giovanile e lo sviluppo della competitività aziendale.

La generazione dei programmi degli anni '80 è caratterizzata dalla ricerca di azioni dirette. L'idea centrale di questi programmi è che, per rispondere ai problemi comuni degli Stati membri, è necessario

avvicinare le esperienze, comparare in maniera migliore gli approcci messi a punto isolatamente, trovare e, se possibile, trasferire le "buone prassi". L'ingresso della Comunità in azioni concrete costituisce un passo molto importante. La Comunità assume un ruolo determinante per sviluppare azioni innovative, con una dimensione transnazionale che si affermerà man mano, creando un campo privilegiato di sperimentazione e di trasferimento delle innovazioni.

### **2.1. Riepilogo dei programmi d'azione**

#### **COMETT (5a, 5b)**

Questo programma, lanciato nel 1986, è il primo su grande scala destinato a favorire il trasferimento delle innovazioni tecnologiche. Uno dei suoi obiettivi consiste nell'assicurare, partendo da una cooperazione strutturata università-imprese, il trasferimento alle aziende, attraverso la formazione, dei risultati della Ricerca e Sviluppo (R&S). Un'altra finalità è di potenziare il contributo dell'istruzione superiore alla formazione continua. COMETT è stato concepito per fungere da contraltare, nell'istruzione e formazione, al programma di R&S ESPRIT (6a, 6b). Questa idea della cooperazione tra le università, che rappresentano il mondo scientifico e della ricerca, e il mondo economico e le aziende è più che mai all'ordine del giorno in considerazione dell'enfasi posta sulle conseguenze della mondializzazione dei mercati e della globalizzazione delle tecnologie.

#### **EUROTECNET (7)**

L'innovazione nel settore della formazione professionale derivante dai mutamenti tecnologici ha dato luogo al programma EUROTECNET, varato nel 1987 e consolidato nel 1990. Esso mira a tener conto delle ripercussioni delle trasformazioni tecnologiche sui sistemi di qualificazione e sui metodi di formazione. In un certo senso, EUROTECNET ha preparato gli obiettivi di qualità e d'innovazione nella formazione, che sono alla base di LEONARDO.

**"La decisione del 1963 (...) stabilisce che (...) l'azione della Comunità deve essere un'azione concertata con gli Stati membri e anche - e si tratta di un connotato di particolare rilevanza - con le parti sociali. E' a tale fine che viene creato, con decisione del Consiglio, il Comitato consultivo per la formazione professionale che deve costituire per trent'anni il luogo di concertazione, di dibattito, di consultazione sulle azioni e gli orientamenti proposti dalla Commissione."**

**"La politica comunitaria della formazione professionale decolla a partire dal 1985-86 (...). I programmi nati dopo il 1985 cercano di trovare delle soluzioni a problemi precisi (...). Non si tratta più soltanto di tracciare alcuni grandi orientamenti comuni (...), ma di mettere a punto dei programmi d'azione concreti per affrontare problemi strategici quali la disoccupazione giovanile e lo sviluppo della competitività aziendale."**

**"La generazione dei programmi degli anni '80 è caratterizzata dalla ricerca di azioni dirette."**



**COMETT (...) “è il primo su grande scala destinato a favorire il trasferimento delle innovazioni tecnologiche.”**

**EUROTECNET “(...) mira a tener conto delle ripercussioni delle trasformazioni tecnologiche sui sistemi di qualificazione e sui metodi di formazione.”**

**PETRA “(...) si prefigge di assicurare una qualificazione di base ampia e riconosciuta, che consenta ai giovani di beneficiare di una o, se possibile, di due anni di formazione professionale al termine della scuola dell’obbligo.”**

**FORCE persegue “(...) lo sviluppo della formazione continua, nonché dei progetti e dei programmi di formazione aziendale.”**

**“(...) gli scambi di giovani o di formatori hanno contribuito ampiamente a promuovere la conoscenza e la notorietà dei programmi d’azione della Comunità.”**

### **PETRA (8a, 8b)**

Negli anni '80 si assiste anche alla massiccia crescita della disoccupazione giovanile e alla ricerca di soluzioni per facilitare la transizione dal mondo della scuola alla vita attiva. PETRA, programmata sulla formazione iniziale dei giovani lanciato nel 1988, si prefigge di assicurare una qualificazione di base ampia e riconosciuta, che consenta ai giovani di beneficiare di una o, se possibile, di due anni di formazione professionale al termine della scuola dell'obbligo. PETRA è stato concepito per fornire un solido sostegno comunitario alle politiche contro la disoccupazione giovanile, fissando nuove norme di formazione iniziale nella Comunità e sistematizzando la cooperazione tra i sistemi di formazione iniziale che si sono progressivamente aperti a queste pratiche di cooperazione e di trasferimento.

### **FORCE (9)**

Lo sviluppo della formazione continua, nonché dei progetti e dei programmi di formazione aziendale è l'obiettivo di FORCE, varato nel 1991, che mira ad incoraggiare un impegno più consistente ed efficace a livello dei finanziamenti a favore della formazione professionale continua dei dipendenti. A tale scopo il programma ha promosso lo sviluppo di cooperazioni volte a sensibilizzare le autorità pubbliche, le imprese - in particolare le PMI -, le parti sociali e i singoli lavoratori, informandoli sui vantaggi legati agli investimenti nella formazione continua.

### **2.2. Dimensioni transnazionali dei programmi d’azione**

I programmi d’azione lanciati tra il 1985 e il 1990 hanno permesso di creare e sperimentare gli strumenti della cooperazione transnazionale: costituzione di cooperazioni, di programmi di scambio di tirocinanti, di studenti, di formatori, di specialisti, messa a punto di elementi di descrizione e conoscenza di sistemi e reti più stabili di cooperazione tra Stati membri e a livello comunitario.

### **Scambi**

I programmi d’azione in materia di formazione professionale non sono dei programmi di mobilità in quanto tali. Gli scambi sono mirati a categorie strategiche e costituiscono un sostegno o una parte del processo di formazione. Va sottolineato il fatto che, seguendo la via tracciata da ERASMUS (10a, 10b) per l’istruzione superiore, gli scambi di giovani o di formatori hanno contribuito ampiamente a promuovere la conoscenza e la notorietà dei programmi d’azione della Comunità. Essi ne costituiscono l’immagine più nota e diffusa.

□ Nel 1992 e 1993 nel quadro di PETRA 20.000 giovani hanno potuto beneficiare di un posto di formazione o di un’esperienza di lavoro in un altro Stato membro. Tali scambi hanno introdotto una dimensione comunitaria reale nella formazione fornita ai giovani nei sistemi nazionali.

□ FORCE ha favorito la mobilità dei formatori e, più in generale, dei responsabili delle risorse umane e della formazione aziendale, nonché delle parti sociali competenti per la formazione continua: 400 direttori delle risorse umane, 430 formatori, 130 rappresentanti del personale e 40 membri di organizzazioni sindacali sono stati coinvolti nel 1991 e 1992 in programmi di scambi tesi al trasferimento rapido delle innovazioni, alla creazione di cooperazioni stabili e alla realizzazione di azioni di formazione continua.

□ I 28.000 scambi di studenti sostenuti da COMETT rappresentano soltanto una piccola parte della domanda (circa 5 volte superiore). Questi stage sono molto richiesti, nella misura in cui essi offrono ai giovani un'introduzione efficace alla vita professionale e aumentano sensibilmente le loro possibilità di trovare un posto di lavoro. E' inoltre emerso che questi stages contribuiscono a consolidare la cooperazione università/aziende. I 1.000 scambi di personale tra università e imprese europee hanno migliorato il trasferimento di tecnologie tra il mondo accademico e quello industriale, in particolare attraverso la "tacit knowledge", vale a dire la conoscenza acquisita mediante l’esperienza.



## Progetti pilota

Alla base della costituzione di un mercato europeo della formazione, l'elaborazione, la messa a punto, l'istituzione e lo sviluppo di progetti pilota transnazionali che sfociano in moduli di formazione comuni o persino in formazioni comuni hanno fornito risultati significativi. Questo asse di attività è meno noto degli scambi, ma è portatore di trasformazioni profonde e durevoli attraverso il coinvolgimento concreto di formatori e di operatori dei vari Stati membri nella creazione e realizzazione di nuovi prodotti di formazione concepiti su base transnazionale.

- Nell'ambito di PETRA a partire dal 1988 più di 700 progetti, 14.000 insegnanti o formatori e 85.000 giovani hanno partecipato alle attività della rete per sviluppare e testare prodotti di formazione nuovi e innovativi.
- I 430 progetti FORCE s'incentrano sulle esigenze di formazione e di qualificazione delle aziende che costituiscono la grande maggioranza dei 3.500 partner dei progetti. Essi mettono in atto tre grandi azioni tese a garantire l'adeguamento alle trasformazioni industriali attraverso la formazione: formazione come mezzo di prevenzione della disoccupazione attraverso il consolidamento e la diversificazione delle competenze dei lavoratori dipendenti; formazione quale mezzo di sviluppo di nuove organizzazioni del lavoro e delle nuove competenze necessarie alla sopravvivenza o allo sviluppo dell'azienda; formazione quale mezzo di sviluppo, in particolare mediante l'adeguamento alle nuove tecnologie.
- EUROTECNET ha stimolato la messa a punto di nuove risposte flessibili ai problemi inerenti alla formazione per diffonderle all'interno della rete di progetti: sviluppi concettuali sulle tendenze attuali e future nell'ambito dell'evoluzione tecnologica (capacità di autoformazione, organizzazione qualificante, qualifiche/competenze chiave), studi di casi che illustrano questi modelli concettuali, analisi delle esigenze di formazione in base ad un approccio intersettoriale e messa a punto di strumenti di demoltiplicazione.
- I 7.000 corsi di formazione organizzati con il sostegno di COMETT II nei più

disperati settori tecnologici dovrebbero coinvolgere oltre 200.000 persone, di cui 140.000 provenienti dall'industria. I 3.000 materiali di formazione sviluppati o in fase di sviluppo dovrebbero interessare circa 500.000 persone in Europa. Rispetto a COMETT I, i corsi organizzati nell'ambito di COMETT II hanno attirato un numero crescente di utenti, in particolare tra le donne. Diversi progetti hanno dimostrato l'impatto dell'uso di sussidi di formazione innovativi, soprattutto multimediali, comparandolo con quello dei metodi tradizionali.

## Studi e inchieste

La diversità dei sistemi di formazione in vigore negli Stati membri a livello di organizzazione, il ruolo degli attori e le fonti di finanziamento rappresentano un elemento fondamentale dell'azione comunitaria e del principio di cooperazione che essa intende sviluppare. Per superare la diversità dei sistemi di formazione iniziale e continua, comprendere il funzionamento dei suddetti sistemi e migliorare gli scambi di informazioni e di esperienze tra Stati membri è indispensabile raccogliere dati comparabili.

- FORCE ha realizzato tabelle sinottiche con i dati disponibili sulla formazione continua organizzata nelle aziende. Un'indagine statistica, condotta con EUROSTAT, è in fase di realizzazione; essa consentirà, per la prima volta, di raccogliere dati comparabili a livello comunitario sulle azioni e i costi della formazione nelle imprese europee e di assicurare un approccio obiettivo all'impegno e alla qualità della formazione predisposta dalle aziende per i propri dipendenti.
- Tre inchieste settoriali (commercio al dettaglio, settore agro-alimentare, autoreparazioni) hanno permesso di stilare un bilancio dei principali sistemi di formazione a livello europeo. Una quarta indagine (trasporti su strada) è in fase di lancio. Tali studi costituiscono la base di reti settoriali europee (istituti di ricerca, aziende, parti sociali) che coinvolgono gli attori degli stati membri.
- L'analisi della politica contrattuale ha consentito di tracciare un consuntivo delle azioni congiunte, degli accordi e delle

***"(...) la messa a punto, l'istituzione e lo sviluppo di progetti pilota transnazionali che sfociano in moduli di formazione comuni o persino in formazioni comuni hanno fornito risultati significativi."***

***"per (...) comprendere il funzionamento dei suddetti sistemi e migliorare gli scambi di informazioni e di esperienze tra Stati membri è indispensabile raccogliere dati comparabili."***

***"FORCE ha realizzato tabelle sinottiche con i dati disponibili sulla formazione continua organizzata nelle aziende. Un'indagine statistica, condotta con EUROSTAT, è in fase di realizzazione."***



***"Tre inchieste settoriali (commercio al dettaglio, settore agro-alimentare, autoriparazioni) hanno permesso di stilare un bilancio dei principali sistemi di formazione a livello europeo."***

***"L'analisi della politica contrattuale ha consentito di tracciare un consuntivo delle azioni congiunte, degli accordi e delle concertazioni collettive realizzati dalle parti sociali nel campo della formazione continua."***

***"Sono stati creati diversi tipi di reti transnazionali di scambi e cooperazione che assicurano un carattere permanente a quest'ultima e consentono di capitalizzarne i risultati."***

***"(...) le disposizioni dell'art. 127 del Trattato (dell'Ue) comportano dei mutamenti sostanziali rispetto alla situazione giuridica definita dall'art. 128 del Trattato di Roma."***

concertazioni collettive realizzati dalle parti sociali nel campo della formazione continua. Tale analisi rende possibile un migliore coinvolgimento delle parti sociali, in quanto attori della formazione professionale dei lavoratori dipendenti nella CE.

### **III LEONARDO, nuova base giuridica, razionalizzazione delle azioni**

#### **3.1. Il Trattato dell'Unione europea, nuovo quadro di riferimento**

Nell'ambito delle competenze distribuite tra Comunità e Stati membri, le disposizioni dell'art. 127 del Trattato comportano dei mutamenti sostanziali rispetto alla situazione giuridica definita dall'art. 128 del Trattato di Roma. Il testo stabilisce che la Comunità è incaricata di attuare una politica di formazione professionale che sostenga e integri le politiche degli Stati membri, mentre in precedenza l'azione della Comunità consisteva nel fissare principi generali di una politica comune della formazione professionale.

Questa politica deve perseguire 5 grandi obiettivi che corrispondono a delle sfide fondamentali per la Comunità assegnandole una responsabilità particolare al riguardo:

- favorire l'adeguamento al mutamento industriale attraverso la formazione e la riconversione professionale,
- migliorare la formazione iniziale e continua allo scopo di facilitare l'inserimento e il reinserimento sul mercato del lavoro,
- promuovere l'accesso alla formazione professionale e la mobilità dei formatori e dei formandi, soprattutto dei giovani,
- stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti d'istruzione o di formazione ed aziende,
- sviluppare lo scambio d'informazioni e di esperienze sui problemi comuni ai sistemi di formazione degli Stati membri.

Il testo prevede esplicitamente che l'intervento della Comunità esclude l'armonizzazione delle disposizioni legislative e dei regolamenti degli Stati membri e conferma la loro responsabilità per quanto riguarda il contenuto dei programmi e l'organizzazione della formazione. Questa disposizione è fondamentale. L'armonizzazione non viene scartata perché trop-

#### **Reti**

Sono stati creati diversi tipi di reti transnazionali di scambi e cooperazione che assicurano un carattere permanente a quest'ultima e consentono di capitalizzarne i risultati.

□ La rete delle unità di coordinamento nazionale di PETRA che è responsabile dell'attuazione e del funzionamento del programma a livello degli stati membri è divenuta uno strumento chiave di sostegno della cooperazione transnazionale e dell'innovazione nel settore della formazione iniziale nonché, più in generale, dell'inserimento sociale e professionale dei giovani. A valle, la rete delle cooperazioni transeuropee di formazione per i giovani o la rete dei centri nazionali per l'orientamento professionale costituiscono un primo strumento della Comunità estremamente utile per promuovere ulteriori cooperazioni.

□ COMETT ha permesso di costituire 205 associazioni università-aziende per la formazione, che rappresentano, in qualche modo, un'interfaccia tra il mondo dell'istruzione superiore e quello delle imprese. Alcune di esse hanno una vocazione "regionale", altre una vocazione "settoriale" mirata ad un settore teconologico specifico. Operando in stretto collegamento tra di loro, esse forniscono degli strumenti importanti per individuare le migliori competenze disponibili in Europa nei diversi comparti e le esigenze di formazione derivanti dal trasferimento delle innovazioni tecnologiche. Attraverso queste associazioni, COMETT ha favorito l'avvio di un dialogo europeo università-imprese nel campo dell'istruzione e della formazione - dialogo fino ad allora praticamente inesistente - che permette di realizzare formazioni più adeguate all'offerta e alle effettive esigenze.



po difficile da raggiungere, ma perché risulterebbe controproducente e non risponderebbe agli obiettivi di realizzazione dell'Unione. La diversità dei sistemi e la responsabilità degli Stati membri in materia di organizzazione e contenuto delle formazioni vengono riconosciuti quali elementi essenziali della politica comunitaria. Il ruolo principale a livello di finanziamento e attuazione delle azioni di formazione professionale spetta ai poteri pubblici nazionali e alle parti sociali. Alla Comunità spetta il compito di stimolare e innovare.

### **3.2. Le grandi linee del programma LEONARDO**

Il ruolo catalizzatore della Comunità si esprime attraverso il quadro comune di obiettivi fissato da LEONARDO, che presenta le finalità fondamentali incentrate sulla promozione della qualità e della capacità innovativa nel campo della formazione professionale. Questo ruolo catalizzatore costituisce una dimensione importante che in futuro renderà necessaria la messa a punto di altri strumenti.

Le misure comunitarie definite in LEONARDO rappresentano il contraltare operativo degli obiettivi descritti nel quadro comune; esse sono destinate a sostenere e a completare l'azione degli Stati membri attribuendo una dimensione transnazionale alle azioni di formazione professionale. LEONARDO persegue una notevole semplificazione e razionalizzazione delle misure e delle azioni comunitarie.

Una continuità è assicurata dal prolungamento e dalla sistematizzazione dei tipi di misure dei vecchi programmi: progetti pilota di cooperazione, programmi di scambi di diverse categorie in formazione, indagini ed analisi. Va inoltre notata la nuova enfasi posta sulla diffusione e demoltiplicazione dei risultati. Si avverte la sensazione che i prodotti nati dalle cooperazioni transnazionali sono estremamente interessanti, ma ancora sfruttati in maniera insufficiente in tutta la Comunità. Un maggiore impegno in tal senso potrebbe conferire una realtà più solida al concetto di mercato europeo della formazione o, meglio, di spazio europeo

della formazione, dato che non si tratta solamente di operatori privati.

Il secondo punto da sottolineare è rappresentato dalla distinzione operata tra le azioni a seconda che siano dirette verso i sistemi o il mercato. Tale distinzione non tende a creare dei compartimenti stagni tra ciò che fanno gli operatori privati e quelli pubblici, ma a meglio chiarire il grado di impatto e di effetto delle azioni comunitarie sui sistemi nazionali. Alcune interessano essenzialmente gli operatori che vi sono coinvolti (ad esempio realizzazione di un modello di formazione per particolari tecnologie applicate da un gruppo limitato di aziende), altre sono suscettibili di un'utilizzazione molto più vasta (messa a punto di moduli di formazione sulle competenze chiave nella formazione iniziale e continua). Questa distinzione delle finalità e delle relative procedure dovrebbe permettere di migliorare l'articolazione delle azioni della Comunità con le politiche nazionali.

L'obiettivo della cooperazione trasversale tra settori, l'idea di un "life-long learning", di formazione per tutto il corso della vita, di un continuum, sono fondamentali per la portata di LEONARDO. E' chiaro che, per ragioni ben note, la cooperazione a livello degli Stati membri tra operatori e attori di settori diversi è difficile e a volte molto limitata. E' pure evidente che questa cooperazione trasversale è un atout essenziale per le relazioni generali tra la sfera educativa e il mondo economico. La Comunità può svolgere un ruolo decisivo per facilitare le evoluzioni. L'idea delle cooperazioni, che è al centro dell'azione comunitaria, deve avere una notevole diffusione. Nel quadro delle cooperazioni comunitarie gli operatori di paesi, di culture, di sistemi diversi imparano a lavorare e a realizzare insieme. Questa idea deve venir applicata anche agli operatori di diversi settori (formazione iniziale, formazione continua) e per eliminare le barriere istituzionali od organizzative che limitano l'efficacia globale dei sistemi e soprattutto la loro capacità d'innovare e di evolversi.

In termini d'impatto e di effetto di stimolo, la sinergia delle risorse costituisce una preoccupazione centrale. Da questo punto di vista, LEONARDO pone particolare enfasi sul coordinamento con altre azioni

***Secondo il Trattato dell'Ue, gli obiettivi della politica della formazione professionale sono:***

- favorire l'adeguamento al mutamento industriale attraverso la formazione e la riconversione professionale,***
- migliorare la formazione iniziale e continua allo scopo di facilitare l'inserimento e il reinserimento sul mercato del lavoro,***
- promuovere l'accesso alla formazione professionale e la mobilità dei formatori e dei formandi, soprattutto dei giovani,***
- stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti d'istruzione o di formazione ed aziende,***
- sviluppare lo scambio d'informazioni e di esperienze sui problemi comuni ai sistemi di formazione degli Stati membri.***

***"Il ruolo catalizzatore della Comunità si esprime attraverso il quadro comune di obiettivi fissato da LEONARDO (...). Le misure comunitarie definite in LEONARDO rappresentano il contraltare operativo degli obiettivi descritti nel quadro comune."***



***"La continuità è assicurata dal prolungamento e dalla sistematizzazione dei tipi di misure dei vecchi programmi (...). Va inoltre notata la nuova enfasi posta sulla diffusione e demoltiplicazione dei risultati."***

***"L'obiettivo della cooperazione trasversale tra settori, l'idea dei un 'life-long learning', di formazione per tutto il corso della vita, di un continuum, sono fondamentali per la portata di LEONARDO."***

***"(...) LEONARDO pone particolare enfasi sul coordinamento con altre azioni comunitarie."***

comunitarie. Le azioni supportate nell'ambito di LEONARDO s'incentrano essenzialmente sulla preparazione delle azioni di formazione, sulla concezione di prodotti e metodi innovatori, sulla diffusione e la demoltiplicazione dei risultati. Il programma LEONARDO dovrebbe mirare solo in modo marginale a sostenere la realizzazione di azioni di formazione in quanto tali, da cui la ricerca di complementarietà tra il programma d'azione e i finanziamenti attribuiti nel quadro dell'FSE, che sono principalmente diretti ai costi legati alla realizzazione delle azioni di formazione a valle della preparazione e della concezione.

Vanno sottolineati altri punti del programma senza però - allo stato attuale - poterne definire la portata. Si può ritenere che la messa in atto di dispositivi di valutazione, realizzati in cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, potrebbe aumentare considerevolmente la "visibilità" e la conoscenza delle azioni comunitarie, nonché il loro impatto sui sistemi nazionali, le famose "ricadute". Allo stesso modo, l'allargamento della Comunità ai paesi nordici che possiedono una tradizione consolidata e, sotto molti aspetti, originale in materia di formazione professionale è suscettibile di creare nuove

dinamiche e cooperazioni su nuove tematiche, basta pensare all'esperienza che essi apporteranno all'utilizzo delle tecnologie di comunicazione o al loro approccio in termini di formazione permanente.

Gli attuali programmi d'azione terminano alla fine del 1994; essi hanno fornito dei risultati significativi e concreti per creare le basi della cooperazione transnazionale. Questi risultati promettenti hanno dimostrato l'interesse e l'apporto di azioni di cooperazione più generalizzate e più sistematiche. LEONARDO ha per vocazione di permettere di superare una tappa supplementare. I suoi obiettivi sono ambiziosi. La razionalizzazione delle azioni sembra poter aumentare il suo impatto e la sua chiarezza. Questo orientamento è tanto più importante, perché il ruolo della formazione professionale deve svilupparsi per ridare una dinamica alla competitività europea e invertire la tendenza della disoccupazione. Il sostegno alla qualità dei sistemi e alla capacità d'innovazione che l'azione comunitaria fornirà deve costituire un fattore decisivo di stimolo in un contesto di forte tensione di bilancio a livello degli Stati membri e anche per una maggiore coerenza degli obiettivi e delle misure.

#### Riferimenti bibliografici

1 Decisione del Consiglio del 2 aprile 1963 relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale, GU n°63 del 20.04.1963, pag. 1338

2 Posizione comune (CE) n° 31/94 sancita dal Consiglio il 18 luglio 1994 in vista dell'adozione della decisione del Consiglio che stabilisce un programma d'azione per l'attuazione di una politica di formazione professionale della Comunità europea , GU n° C244 del 31.08.1994, pag. 17

3 Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro bianco, COM(93) 700 def., 05.12.1993

4a Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'Istruzione, riuniti in sede di Consiglio, del 13 dicembre 1976, concernente provvedimenti volti a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro ed a facilitarne il passaggio dagli studi alla vita attiva, GU n°C 308 del 30.12.1976, pag.1



4b Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della Pubblica Istruzione, riuniti in sede di Consiglio, del 12 luglio 1982, concernente provvedimenti volti a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro ed a facilitarne il passaggio dagli studi alla vita attiva, GU n°C 193 del 28.07.1982, pag. 1

5a Decisione del Consiglio del 24 luglio 1986 relativa all'adozione del programma di cooperazione tra l'università e le imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (COMETT), in GU n°L 222 dello 08.08.1986, pag. 17

5ba Decisione del Consiglio del 16 dicembre 1988 relativa all'adozione della seconda fase programma di cooperazione tra l'università e le imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (COMETT II) (1990-1994), in GU n°L 13 del 17.01.1989, pag. 28, pag. 17

6a Decisione del Consiglio del 28 febbraio 1984 relativa ad un programma europeo di ricerca e sviluppo nel campo delle tecnologie dell'informazione (Esprit), in GU n°L 67 dello 09.03.1984, pag. 54

6b Decisione del Consiglio dell'11 aprile 1988 relativa ad un programma europeo strategico di ricerca e sviluppo nel campo delle tecnologie dell'informazione (Esprit), in GU n°L 118 dello 06.05.1988, pag. 32

7 Decisione del Consiglio del 18 dicembre 1989 che stabilisce un programma d'azione per promuovere l'innovazione nel campo della formazione profes-

sionale in seguito al mutamento tecnologico nella Comunità europea (Eurotecnet), in GU n° 393 del 30.12.1989, pag. 29

8a Decisione del Consiglio del 1° dicembre 1987 concernente un programma d'azione per la formazione professionale e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale, in GU n°L 393 del 10.12.1987, pag. 31

8b Decisione del Consiglio del 22 luglio 1991 che modifica la decisione 87/569/CEE concernente concernente un programma d'azione per la formazione professionale e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale (Peta), in GU n°L 214 dello 02.08.1991, pag. 69

9 Decisione del Consiglio del 29 maggio 1990 che stabilisce un programma d'azione per lo sviluppo della formazione professionale continua nella Comunità europea (Force), in GU n°L 156 del 21.06.1990, pag. 1

10a Decisione del Consiglio del 15 giugno 1987 relativa all'adozione del programma d'azione comunitario per la mobilità degli studenti universitari (Erasmus), in GU n°L 166 del 25.06.1987, pag. 20

10b Decisione del Consiglio del 14 dicembre 1989 che modifica la decisione 87/327/CEE relativa all'adozione del programma d'azione comunitario per la mobilità degli studenti universitari (ERASMUS), in GU n°L 395 del 30.12.1989, pag. 23



**Antonio  
Kastrissianakis**

Dal settembre del 1993 è responsabile di unità nella DG V, competente per il coordinamento delle politiche e l'informazione sul FSE.



**Per oltre 35 anni il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha investito nelle risorse umane, fornendo un significativo contributo alla costruzione di un'Europa sociale basata sul presupposto che ogni cittadino ha il diritto ad una solida formazione base e ad un posto di lavoro sicuro. In questo periodo l'FSE ha subito dei mutamenti radicali. I suoi compiti, obiettivi, mezzi e priorità sono stati aggiornati al fine di assicurargli la massima efficacia quale strumento della politica europea dello sviluppo delle risorse umane. I cambiamenti recenti più importanti, in termini sia di sostanza sia di procedura, sono avvenuti nel 1988, nell'ambito della riforma generale della politica strutturale comunitaria per il periodo 1989-93, e nel 1993, per il periodo 1994-99. Pertanto il 1994 è un anno-spartiacque, che segna la fine del primo periodo e l'inizio di una riforma, molto più ambiziosa.**

(\*) Il parere espresso riflette soltanto la posizione dell'autore e non corrisponde necessariamente a quella della Commissione.

# Investire nelle risorse umane Politica e priorità del Fondo Sociale Europeo

Oggi investire nelle risorse umane attraverso l'istruzione e, in particolare, la formazione è universalmente riconosciuto quale fattore sempre più importante per promuovere la crescita economica e la competitività.

Per oltre 35 anni il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha investito nelle risorse umane, fornendo un significativo contributo alla costruzione di un'Europa sociale basata sul presupposto che ogni cittadino ha il diritto ad una solida formazione base e ad un posto di lavoro sicuro.

In questo periodo il FSE ha subito dei mutamenti radicali. I suoi compiti, obiettivi, mezzi e priorità sono stati aggiornati al fine di assicurargli la massima efficacia quale strumento della politica europea dello sviluppo delle risorse umane.

I cambiamenti recenti più importanti, in termini sia di sostanza sia di procedura, sono avvenuti nel 1988, nell'ambito della riforma generale della politica strutturale comunitaria per il periodo 1989-93, e nel 1993, per il periodo 1994-99. Pertanto il 1994 è un anno-spartiacque, che segna la fine del primo periodo e l'inizio di una riforma, molto più ambiziosa.

## 1. La dimensione delle risorse umane nei Fondi Strutturali della Comunità: valutazione globale del periodo 1989-93

Scopo dei Fondi Strutturali è quello di promuovere la coesione economica e sociale, in particolare riducendo le disparità regionali.

Per fornire una risposta valida ad una sfida così importante ed ambiziosa sono

necessari un impegno a lungo termine, la mobilitazione di considerevoli risorse finanziarie, nonché un approccio coerente in cui la dimensione delle risorse umane costituisce parte integrante della politica globale.

Il sostegno comunitario per la politica strutturale per il periodo 1989-93 si articolava attorno a 5 obiettivi generali:

- sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni arretrate,
- riconversione delle regioni industriali in declino,
- lotta alla disoccupazione di lunga durata,
- promozione dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro,
- adeguamento delle strutture agricole e sviluppo delle aree rurali.

L'FSE ha fornito il proprio sostegno al terzo e quarto obiettivo e, assieme agli altri fondi strutturali, ha anche contribuito a tutte le altre finalità.

Nel periodo 1989-93 circa 78.000 milioni di ECU delle risorse comunitarie (al valore del 1994) sono stati destinati a questa politica per lo sviluppo di infrastrutture, investimenti produttivi e risorse umane. Approssimativamente due terzi di questo importo riguardavano lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni arretrate, in cui abitano circa 70 milioni di persone, vale a dire un quinto della popolazione complessiva dell'Unione. L'impegno totale della Comunità a favore dello sviluppo delle risorse umane è stato pari a circa 25.000 milioni di ECU.

L'impatto della politica attuata nel periodo 1989-93 deve essere esaminato alla



luce del fatto che la sua applicazione è avvenuta in una fase di crescenti difficoltà socio-economiche.

### Sviluppo delle regioni arretrate

Il finanziamento comunitario ha rappresentato tra l'1% e il 3,5% del PIL in queste regioni. Nel caso di Grecia, Irlanda e Portogallo ha costituito circa il 10% degli investimenti complessivi.

Globalmente, in questo periodo, le regioni interessate, in particolare Portogallo, Spagna e Irlanda hanno migliorato la loro posizione relativa nell'Unione in termini di PIL/pro capite.

Sebbene nella maggior parte delle regioni si sia registrato un aumento della disoccupazione, il sostegno della Comunità ha evitato un ulteriore deterioramento della situazione, contribuendo alla creazione di circa 500.000 posti di lavoro.

L'impegno della Comunità in relazione allo sviluppo delle risorse umane, dove il gap che caratterizza queste regioni è tanto importante quanto quello nelle infrastrutture e nel capitale produttivo, è stato pari a circa 12.500 milioni di ECU, il che rappresenta approssimativamente il 50% del totale dei fondi disponibili attraverso l'FSE.

Particolare enfasi è stata posta sul miglioramento dei sistemi di istruzione/formazione e pertanto sull'ottimizzazione della **qualità** della formazione offerta. Nello stesso tempo è stato effettuato un notevole sforzo teso ad ampliare le opportunità di **accesso** all'istruzione e formazione. Il risultato di tale impegno è stato un miglioramento del livello di scolarizzazione dei giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni e tra i 20 e i 26 anni.

L'assistenza tecnica ha costituito il principale strumento per superare gli ostacoli allo sviluppo derivanti dagli inefficaci meccanismi di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione. In molti casi il supporto tecnico è stato utilizzato per modernizzare la struttura giuridico-istituzionale. Tali mutamenti hanno spesso portato al decentramento, al progressivo coinvolgimento dei datori di lavoro e dei sindacati e al rafforzamento

del ruolo degli enti locali. Inoltre sono state istituite strutture, quali gli osservatori, preposte a prevedere le esigenze a livello di mercato del lavoro e qualifiche.

### Lotta alla disoccupazione di lunga durata e promozione dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

Al di fuori delle regioni arretrate, la maggior parte dei finanziamenti comunitari sono stati destinati al sostegno delle politiche nazionali tese ad integrare i disoccupati di lunga durata e i giovani nel mercato del lavoro. Nel periodo 1989-93 circa 7,5 milioni di persone hanno beneficiato di azioni per un totale di 10.500 milioni di ECU di fondi comunitari.

L'approccio praticato consisteva principalmente nell'offerta di formazione base quale passo preliminare per qualifiche più avanzate e per l'accesso a posti di lavoro, seguita da un'ulteriore formazione che sfociava in qualifiche riconosciute. Per molti anni la Comunità ha rivolto particolare attenzione ai disabili e ad altri gruppi che devono far fronte a gravi svantaggi ai fini dell'integrazione nel mercato del lavoro. Ciò si riflette nel fatto che circa il 10% dell'impegno finanziario è stato assorbito dalla formazione dei disabili e il 4% da quella dei lavoratori migranti.

Sebbene il finanziamento della Comunità in questo settore sia stato relativamente modesto rispetto a quello delle singole nazioni, esso ha fornito un importante contributo allo sviluppo di approcci innovativi, in particolare per quanto concerne l'integrazione delle categorie svantaggiate. Quali esempi possiamo citare: la promozione di sistemi che combinano l'esperienza lavorativa o la formazione per i disoccupati con miglioramenti nell'ambiente di una determinata area; lo sviluppo di cooperative o altre aziende, il cui obiettivo primario consiste nell'integrare i disoccupati offrendo nel contempo servizi o prodotti utili.

Il finanziamento comunitario in questo campo ha avuto un considerevole impatto sullo scambio transnazionale di esperienze e buona prassi a livello di iniziative locali per l'occupazione, creazione di PMI, formazione di formatori, formazio-

**"Il sostegno comunitario per la politica strutturale per il periodo 1989-93 si articolava attorno a 5 obiettivi generali:**

- sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni arretrate,**
- riconversione delle regioni industriali in declino,**
- lotta alla disoccupazione di lunga durata,**
- promozione dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro,**
- adeguamento delle strutture agricole e sviluppo delle aree rurali."**

**"Particolare enfasi è stata posta sul miglioramento dei sistemi di istruzione/ formazione e pertanto sull'ottimizzazione della qualità della formazione offerta. Nello stesso tempo è stato effettuato un notevole sforzo teso ad ampliare le opportunità di accesso all'istruzione e formazione."**

**"Al di fuori delle regioni arretrate, la maggior parte dei finanziamenti comunitari sono stati destinati al sostegno delle politiche nazionali tese ad integrare i disoccupati di lunga durata e i giovani nel mercato del lavoro."**



**"Attualmente vi sono quasi 19 milioni di senza lavoro, oltre 50 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà ed approssimativamente 5 milioni di giovani sono privi di qualifiche o competenze base."**

**"Gli elementi chiave su cui si fonda la strategia del Libro bianco sono rappresentati da un parziale spostamento dalla lotta alla prevenzione della disoccupazione, dall'allontanamento dal mantenimento del reddito verso misure più attive a livello di mercato del lavoro e da un potenziamento delle iniziative locali basate sulla cooperazione."**

**"Tra il 1994 e il 1999 si assisterà a un considerevole aumento dei finanziamenti dell'Ue destinati alla politica strutturale, pari nel 1994 a circa 165.000 milioni di ECU."**

ne nelle tecnologie avanzate e massimo sfruttamento del potenziale di creazione di occupazione locale.

## **2. Nuove sfide e priorità: politica dell'FSE per il periodo 1994-1999**

Malgrado i considerevoli progressi registrati grazie all'intervento del Fondo Strutturale nel periodo precedente, l'Ue deve ora far fronte a un'importante sfida economica posta dal tasso - inaccettabilmente elevato - di disoccupazione. Attualmente vi sono quasi 19 milioni di senza lavoro, oltre 50 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà ed approssimativamente 5 milioni di giovani sono privi di qualifiche o competenze base.

Questi dati rappresentano solo la punta di un iceberg; forse altrettanto grave è il problema della **sottoccupazione**, che colpisce molti cittadini dell'Unione e è abbinato a bassissimi tassi di attività in molti Stati membri.

Queste statistiche indicano l'esigenza di una migliore gestione e di un miglior uso del principale atout dell'Ue: le risorse umane.

Per porre rimedio a questa situazione e rispondere a questa sfida di fondamentale importanza la Commissione ha individuato una strategia a medio termine descritta nel Libro bianco "Crescita, competitività e occupazione" approvato dal Consiglio nel dicembre 1993. Il Libro bianco fissa un programma per una nuova architettura dell'Europa basata su due obiettivi principali: l'esigenza di raggiungere una crescita sostenibile e quella di uno sviluppo che comporti una maggiore occupazione.

Gli elementi chiave su cui si fonda la strategia del Libro bianco sono rappresentati da un parziale spostamento dalla lotta alla prevenzione della disoccupazione, dall'allontanamento dal mantenimento del reddito verso misure più attive a livello di mercato del lavoro e da un potenziamento delle iniziative locali basate sulla cooperazione.

Per l'Unione, per riuscire a sopravvivere in un mercato globale sempre più competitivo, è necessaria una trasformazione radicale del costo del lavoro, non solo in termini di qualifiche iniziali, ma anche di rinnovamento permanente delle risorse umane. I giovani non potranno accedere al mercato del lavoro e i lavoratori non potranno sopravvivere al suo interno se negli istituti scolastici non verranno offerti loro i giusti fondamenti a livello di competenza e motivazione e se non verrà loro data l'opportunità di reinvestire successivamente il loro capitale umano.

Ciò a sua volta richiede un'importante riorganizzazione delle strutture dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione professionale nell'ambito dell'Unione. Tale riforma abbisogna non soltanto delle politiche innovative illustrate nel Libro Bianco, ma anche di consistenti risorse finanziarie.

Queste maggiori risorse finanziarie saranno fornite principalmente dai Fondi strutturali.

Tra il 1994 e il 1999 si assisterà a un considerevole aumento dei finanziamenti dell'Ue destinati alla politica strutturale, pari nel 1994 a circa 165.000 milioni di ECU. Verso la fine di questo secolo si avrà un'ulteriore concentrazione nelle regioni che evidenziano un ritardo nello sviluppo, in cui, con l'avvento dei nuovi Länder orientali che stanno registrando importanti trasformazioni legate al loro inserimento nell'economia di mercato, vivono circa 90 milioni di persone, vale a dire circa un quarto della popolazione dell'Unione. Il consistente incremento delle risorse (approssimativamente 44.000 milioni di ECU per il 1994-1999) disponibile nell'ambito dell'FSE sarà utilizzato per assicurare il massimo impatto in termini di creazione e mantenimento di posti di lavoro.

La riforma del luglio 1993 ha ampliato in maniera considerevole il raggio d'azione dell'FSE, includendo anche un vasto sviluppo delle risorse umane e il miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro. Un nuovo obiettivo è stato individuato allo scopo di facilitare l'adeguamento dei lavoratori al mutamento e imprimere un maggiore sviluppo alla dimensione preventiva della lotta contro la di-



soccupazione. Il raggio d'azione dell'FSE è anche stato allargato al fine di includere le persone minacciate dalla disoccupazione di lunga durata e che rischiano di rimanere escluse dal mercato del lavoro (cfr. la tabella).

Nuova enfasi è stata posta sul potenziamento dei servizi occupazionali, sull'ampliamento del campo d'intervento degli aiuti diretti a favore dell'occupazione, sull'incremento della portata e della qualità della formazione iniziale e, almeno nelle regioni favorite, sul rafforzamento dei sistemi d'istruzione, formazione, ricerca, scientifici e tecnologici.

Oltre a questo allargamento del raggio d'azione, la riforma ha reso l'FSE uno strumento molto più flessibile e fondato sulla politica, per consentirgli di fornire una risposta più valida alle esigenze - in continuo mutamento - del mercato del lavoro e alle sfide specifiche allo sviluppo cui gli Stati membri devono far fronte.

Le principali priorità per le prossime azioni sono state fissate tenendo conto delle raccomandazioni del Libro bianco.

1. Migliorare l'accesso e la qualità dell'istruzione e della formazione iniziale, in particolare attraverso lo sviluppo progressivo di una garanzia per i giovani denominata "YOUTHSTART" e valorizzando il potenziale umano nel campo della ricerca, della scienza e della tecnologia.

2. Aumentare la competitività e prevenire la disoccupazione adeguando la manodopera alle sfide lanciate dal mutamento mediante un approccio sistematico alla formazione continua.

3. Migliorare le opportunità occupazionali delle persone minacciate dalla disoccupazione di lunga durata e dall'esclusione dal mondo del lavoro attraverso la messa a punto di un pacchetto di misure che rappresentino un cammino verso l'occupazione.

Promuovere le pari opportunità tra uomini e donne sul mercato del lavoro costituisce un elemento integrante di tutte e tre le priorità.

E' indispensabile porre notevole enfasi sull'istruzione e formazione iniziale in rapporto alla loro importanza a lungo ter-

mine allo scopo di promuovere la competitività (priorità 1). Le misure chiave includeranno il sostegno all'accesso garantito all'istruzione e alla formazione che sfociano in una qualifica riconosciuta e nell'esperienza lavorativa, nonché azioni volte a ridurre al minimo l'insuccesso negli studi, a prevenire l'abbandono scolastico e a gettare le fondamenta per costruire una forza lavoro mobile, adattabile, polivalente e ben qualificata.

Il sostegno alla riforma della formazione iniziale e dei sistemi educativi in modo da tener conto degli sviluppi del mercato del lavoro, delle nuove tecnologie e della dinamica economica risulterà particolarmente importante nelle regioni meno favorite. E' dimostrato che le decisioni relative agli investimenti interni risentono in misura assai notevole della considerazione rivolta alla qualità del mercato del lavoro e le strutture di ricerca e sviluppo possono contribuire a creare bacini di competenze specialistiche che consolidano la crescita economica.

Allo scopo di sfruttare al massimo il potenziale delle risorse umane è necessario reperire delle vie per favorire l'instaurarsi nelle imprese di sistemi efficaci di formazione (priorità 2). Ciò potrebbe comprendere lo sviluppo di strutture di formazione aziendale, l'elaborazione di programmi di formazione, lo sviluppo della gestione e dei meccanismi volti a prevedere le future tendenze sul mercato del lavoro. E' inoltre indispensabile tener conto delle particolari difficoltà cui devono far fronte le PMI nel rispondere alle proprie esigenze di formazione interne. Le tecniche di formazione a distanza e, soprattutto, le tecnologie, aprono per i dipendenti delle PMI possibilità di formazione flessibili ed efficaci sotto il profilo dei costi. Vanno anche messi a punto dei modi per migliorare la qualità e la rilevanza dell'offerta di formazione, nonché va rivolta l'attenzione alla creazione di una rete decentrata di centri di formazione riconosciuti che garantiscono la formazione continua dei dipendenti. Particolare rilievo spetterà ai meccanismi per sorvegliare e vigilare sulle azioni e certificare le qualifiche di formatori e formandi.

In questa fase caratterizzata da una crescente disoccupazione e concorrenza per

***"Le principali priorità per le prossime azioni sono state fissate tenendo conto delle raccomandazioni del Libro bianco:***

- migliorare l'accesso e la qualità dell'istruzione e della formazione iniziale, (...)***
- aumentare la competitività e prevenire la disoccupazione (...)***
- migliorare le opportunità occupazionali delle persone minacciate dalla disoccupazione di lunga durata e dall'esclusione (...)."***



**“Due nuove iniziative comunitarie nel campo delle risorse umane sono state destinate ad integrare l’azione principale dell’FSE. (...)**

**La prima iniziativa concerne l’occupazione e lo sviluppo delle risorse umane (NOW, HORIZON e YOUTHSTART).**  
**(...) La seconda iniziativa, ADAPT, costituisce parte di un’azione riguardante l’adeguamento al mutamento industriale.”**

assicurarsi un posto di lavoro, le categorie più vulnerabili del mercato del lavoro necessitano di specifici aiuti al fine di migliorare le loro prospettive occupazionali (priorità 3). E’ indispensabile varare un pacchetto ampio e coordinato di misure che fissino un “cammino” per il loro reinserimento nel mondo del lavoro. Oltre ai migranti e ai disabili, anche altre categorie, quali gli ex detenuti, i tossicodipendenti, i disoccupati di lunghissima durata, gli anziani e i giovani sprovvisti di una qualificazione, rischiano di rimanere definitivamente escluse dal mercato del lavoro. Sono necessari il sostegno a livello di orientamento e consulenza pro-

fessionali, formazione e collocamento al lavoro, nonché altre misure di accompagnamento adeguate alle specifiche esigenze delle categorie interessate.

Due nuove iniziative comunitarie nel campo delle risorse umane sono state destinate ad integrare l’azione principale dell’FSE. Queste iniziative, che contribuiranno al raggiungimento delle predette priorità, sono caratterizzate da un approccio transnazionale, innovativo e “bottom-up”.

La prima iniziativa concerne l’occupazione e lo sviluppo delle risorse umane. Si snoda lungo tre distinte filiere: NOW per

## Fondi strutturali comunitari

### I Obiettivi per il periodo 1994-1999

- |              |  |
|--------------|--|
| Obiettivo 1  | sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni meno avanzate   |
| Obiettivo 2  | riconversione delle regioni o delle aree regionali gravemente colpite dal declino industriale  |
| Obiettivo 3  | lotta contro la disoccupazione di lunga durata e promozione dell’integrazione professionale dei giovani e delle persone minacciate di rimanere emarginate dal mercato del lavoro |
| Obiettivo 4  | incentivazione dell’adeguamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e dei sistemi produttivi   |
| Obiettivo 5a | accelerazione dell’adeguamento delle strutture agrarie   |
| Obiettivo 5b | sviluppo delle aree rurali   |

### II Principi base d’azione

- |                |  |
|----------------|--|
| Concentrazione | ... sulle priorità e sui gruppi bersaglio specifici attraverso un approccio regionale                                    |
| Cooperazione   | ... con le autorità nazionali e regionali, gli organismi responsabili della preparazione e dell’attuazione dei programmi |
| Integrazione   | ... attraverso il cofinanziamento dei programmi e progetti nazionali e regionali   |
| Monitoraggio   | ... attraverso il follow-up e la valutazione dei risultati   |

### III Risorse disponibili

Fondi totali a disposizione dei Fondi Strutturali per il periodo 1994-1999: 141.471 miliardi di ECU, di cui 94.346 destinati all’obiettivo 1, con una concentrazione del 70% nel 1999 di tutti i Fondi Strutturali sull’obiettivo 1.



lo sviluppo delle pari opportunità per le donne sul mercato del lavoro; HORIZON, volto a individuare le cause che stanno alla base dell'emarginazione e le conseguenti scarse prospettive occupazionali delle persone che devono far fronte ad ostacoli specifici che si frappongono al loro ingresso sul mercato del lavoro, e YOUTHSTART che promuove l'accesso al lavoro o ad una forma riconosciuta d'istruzione o formazione dei giovani al di sotto dei 20 anni d'età.

La seconda iniziativa, ADAPT, costituisce parte di un'azione riguardante l'adeguamento al mutamento industriale. Essa prevede quattro obiettivi strettamente collegati tra di loro: aiutare i lavoratori, in particolare quelli minacciati dalla disoccupazione in seguito alla trasformazione industriale, ad adeguarsi ai cambiamenti sempre più rapidi nell'organizzazione e nella struttura dell'occupazione; aiutare le aziende ad aumentare la loro competitività, soprattutto incoraggiando l'adeguamento dell'organizzazione e gli investimenti non materiali; prevenire la disoccupazione migliorando le qualifiche della forza lavoro e, infine, sviluppare nuovi posti di lavoro e attività.

Queste priorità sono state in larga misura recepite dagli Stati membri nei loro programmi per il Fondo Strutturale per il periodo 1994-1999, anche se permangono alcuni impedimenti politici, istituzionali o procedurali alla loro attuazione. Le esperienze raccolte in passato suggeriscono che è necessario intervenire in tre settori strategici chiave:

#### **a) porre rimedio agli investimenti insufficienti a favore delle risorse umane**

E' indispensabile mettere a punto una prospettiva a più lungo termine, che si deve riflettere in un adeguato impegno finanziario destinato alle risorse umane, in un migliore equilibrio tra sostegno per i costi operativi della formazione e in uno sforzo volto a migliorare la qualità dei sistemi di formazione, istruzione e occupazione.

#### **b) Ottimizzare i sistemi di gestione**

Sistemi inefficienti a livello di pianificazione e programmazione impediscono la

corretta attuazione delle azioni del Fondo Strutturale. In particolare si avverte l'esigenza di un migliore coordinamento tra i vari settori e tra le autorità nazionali o regionali e gli altri attori. Si potrebbe introdurre una maggiore trasparenza nell'assicurare il sostegno e l'impegno necessari per far sì che l'impatto sull'occupazione e le competenze venga sistematicamente preso in considerazione quando si devono adottare delle decisioni inerenti al finanziamento delle infrastrutture e a progetti relativi a investimenti produttivi.

Allo scopo di migliorare la qualità delle azioni cofinanziate sono necessari un monitoraggio, una valutazione e un controllo più approfonditi. Dati più precisi e indicatori quantificati forniranno punti di riferimento più affidabili in base ai quali misurare i progressi registrati.

#### **c) Ampliare la cooperazione e il ruolo degli attori locali**

Oltre a ricercare una più stretta cooperazione intersetoriale, è indispensabile promuovere una più ampia collaborazione che coinvolga le ONG (organizzazioni non governative), gli enti comunitari, le autorità locali, le parti socio-economiche, i privati e il settore pubblico, al fine di avere un ulteriore apporto di conoscenze. L'esperienza ha dimostrato la crescente importanza della dimensione locale e della gestione decentrata. Lo sviluppo dei meccanismi d'attuazione che facilitano un approccio del tipo "bottom-up" appare rilevante per combattere l'emarginazione e stimolare l'adeguamento al mutamento industriale e per sfruttare le nuove fonti di occupazione attraverso le iniziative locali, in cui gran parte dell'esperienza non è di dominio pubblico.

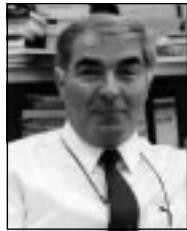
Per ottenere un impatto ottimale dell'FSE sono necessarie una maggiore flessibilità e una valutazione più approfondita. Per poter essere efficace in un periodo di intense trasformazioni strutturali e industriali, la programmazione deve essere un atto dinamico e non statico. L'insegnamento tratto dalle valutazioni in corso deve essere applicato per porre fine alle misure meno valide e assicurare la concentrazione sulle esigenze più importanti e sulle operazioni più opportune.

***"Le esperienze raccolte in passato suggeriscono che è necessario intervenire in tre settori strategici chiave: porre rimedio agli investimenti insufficienti a favore delle risorse umane (...), ottimizzare i sistemi di gestione (...), ampliare la cooperazione e il ruolo degli attori locali (...)"***

***"Per ottenere un impatto ottimale dell'FSE sono necessarie una maggiore flessibilità e una valutazione più approfondita."***



**Ricardo Petrella**



Ha diretto per 16 anni - fino al novembre 1994 - il programma FAST (*Forecasting and Assessment in Science and Technology*) presso la Commissione CE. Attualmente è alla guida della nuova divisione "Ricerca Sociale"

**Di fronte alle sfide poste dall'attuale "dicotomia tra crescita economica e occupazione" e la mondializzazione della produzione accompagnata dalla "liberalizzazione, la deregolamentazione e la privatizzazione dell'economia", l'autore afferma che, per concepire le future politiche della formazione, è indispensabile "denunciare le trappole" tese da diverse posizioni ora dominanti che ruguardano la centralità delle risorse umane e il necessario innalzamento del loro livello di qualificazione, l'ineluttabilità degli usi e della gestione che ne vengono fatti in nome della competitività e dell' "economia del sapere, dell'informazione e della comunicazione", che rischiano di portare ad uno dei "maggiori sprechi mai verificatisi su scala mondiale della creatività e del sapere esistenti."**

**"(...) il lavoro umano ha subito un nuovo processo di depersonalizzazione e di desocializzazione, divenendo una risorsa aziendale, la 'risorsa umana'."**

# Le trappole dell'economia di mercato per la formazione futura: non basta annunciarle, occorre denunciarle

Riflettere su una politica della formazione per i prossimi anni nel contesto, da un lato, di una dicotomia strutturale tra crescita economica e occupazione (si produce un maggior numero di beni che abbisognano di una quantità sempre più ridotta di lavoro umano) e, dall'altro, di una crescente mondializzazione della produzione all'insegna della liberalizzazione, della deregolamentazione e della privatizzazione dell'economia, rappresenta un esercizio particolarmente difficile. Si è obbligati, in queste condizioni, a superare l'atto, piuttosto rassicurante, di analizzare i dati e annunciare le probabili evoluzioni e i sistemi possibili per impegnarsi nell'atto, meno gratificante, di denunciare le situazioni e i problemi esistenti dovuti alle scelte operate dai gruppi sociali al potere nell'ambito delle istituzioni e delle regole predominanti del gioco.

L'atto di denuncia avrà una doppia natura: sarà specifico, perché concerne le quattro trappole in cui l'economia di mercato sempre più liberalizzata, deregolamentata, privatizzata e competitiva ha costretto la politica della formazione, e non soltanto essa. Ma esso sfocerà alla fine su una denuncia più generale, in quanto questa economia di mercato porta a uno spreco considerevole di conoscenze, competenze e creatività attualmente prodotte e invita alla resistenza.

## 1. Le risorse prendono il sopravvento sull'uomo

Da circa un ventennio, sotto l'influenza delle scuole di management e dell'impe-

rativo della produttività totale, il lavoro umano ha subito un nuovo processo di depersonalizzazione e di desocializzazione, divenendo una risorsa aziendale, la "risorsa umana".

Promossa e diffusa come un progresso (non si afferma forse che le "risorse umane" sono le principali risorse di cui dispongono le imprese e il paese?), la trasformazione del lavoro umano da "fattore di produzione" a "risorsa" ha avuto due effetti "politici" e sociali principali. In primo luogo, il lavoro umano individuale (lavoratore) e organizzato (gruppo, classe di lavoratori) non è più né nell'ambito dell'azienda né della società in generale un interlocutore attivo di dialogo, negoziazione, conflitto e accordo con il capitale (altro "fattore di produzione") individuale (il capitalista) e organizzato (gruppo, classe di capitalisti).

In compenso, concetto e realtà pratica di "relazioni industriali" hanno espresso sino alla fine degli anni '60 l'esistenza del lavoro umano in quanto interlocutore attivo. Ormai, in quanto "risorsa", **il lavoro umano ha cessato di essere un soggetto sociale** ed è organizzato dall'azienda-capitale e dalla società-economia: l'uno e l'altra mirano a ricavare dalle risorse umane disponibili il massimo contributo - al minor costo relativo - alla produttività e alla competitività dell'impresa e del paese.

Secondo effetto: spogliato di ogni significato in quanto soggetto sociale, il lavoro umano-risorsa è divenuto un oggetto libero al servizio della produttività, collocato al di fuori di qualsiasi contestualiz-



zazione politica, sociale e culturale. Nell'ambito dell'attuale economia di mercato, le risorse umane sono una risorsa disponibile ovunque; i soli limiti al suo accesso e alle forme più libere del suo sfruttamento sono di natura finanziaria (costi).

La prima trappola è molto efficace. Come per le risorse naturali e le materie prime o la nuovissima risorsa in cui si è trasformata l'informazione, il lavoro umano-*risorsa* non ha voce nel capitolo sociale, non ha alcuna rappresentanza sociale. Esso non ha, in quanto tale, diritti civili, politici, sociali, culturali; deve principalmente fornire un contributo decisivo al buon funzionamento, allo sviluppo e al massimo rendimento dell'azienda. E' un mezzo il cui valore d'uso e di scambio monetizzato è determinato dal bilancio dell'impresa. Spesso collocate - almeno sul piano del dibattito - al centro della battaglia per la produttività e la qualità totali, le risorse umane sono organizzate, gestite, valorizzate, declassate, riciclate e, soprattutto, abbandonate dall'azienda.

Divenuto "risorsa", l'uomo del lavoro non ha più come termine di riferimento alternativo l'uomo del capitale. Ormai il suo termine alternativo è rappresentato dalla macchina, in particolare la "cosiddetta macchina intelligente", lo strumento "intelligente", il robot. E' in relazione a questo strumento che viene messa in gioco la sua permanenza e/o sostituzione; ciò non soltanto con l'assenso dei poteri pubblici (cui l'economia di mercato deregolamentata, privatizzata, liberalizzata e competitiva assegna il compito di formare e mettere a disposizione dell'impresa le migliori "risorse umane" possibile), ma anche - e in maniera crescente - con l'accordo delle organizzazioni sindacali che hanno fatto proprio l'imperativo della produttività per la competitività.

## **2. Più si è qualificati meglio è**

Pertanto va da sé nella concezione predominante che più un'azienda dispone, grazie all'azione d'istruzione e di formazione dello Stato, di risorse umane qualificate ed è in grado di utilizzarle quanto più rapidamente possibile senza eccessi-

vi costi supplementari, per merito delle agevolazioni fiscali e degli aiuti finanziari dello Stato, più l'impresa sarà produttiva e guadagnerà in capacità competitiva e più le persone interessate avranno la possibilità di trovare e conservare un posto di lavoro.

Come tutti, anche noi siamo stati convinti della giustezza e della pertinenza di tale affermazione, che è parzialmente confermata dalle statistiche relative alla disoccupazione le quali evidenziano che questo fenomeno colpisce soprattutto le risorse umane poco o nient'affatto qualificate e che la probabilità di trovare (o ritrovare) un lavoro remunerato è maggiore per le persone in possesso di un livello di qualificazione più elevato.

Ma la realtà presenta anche altre facce.

Se i lavoratori più qualificati hanno maggiori opportunità di trovare un posto di lavoro **rispetto** a quelli meno qualificati, il fenomeno della disoccupazione interessa sempre più un numero crescente di persone qualificate ed altamente qualificate.

In secondo luogo, più un'impresa ha bisogno di personale qualificato per essere competitiva, più essa è portata a ridurre la quantità di personale non solo non qualificato (creando così un conflitto tra lavoratori qualificati e non qualificati), ma anche qualificato, rimpiazzando, ad esempio, numerose persone qualificate "anziane" - vale a dire al di sopra dei 50 anni - con uno o due giovani appena qualificati (come è avvenuto di recente alla IBM con il prepensionamento di migliaia d'ingegneri e quadri di oltre 51 anni di età, il che ha creato un conflitto d'interessi tra fasce d'età).

Inoltre, più l'azienda riduce le forme d'occupazione basate su contratti di lunga durata e a tempo indeterminato moltiplicando quelle a breve termine, a tempo variabile, part-time, senza alcuna garanzia per il futuro, più favorisce la concorrenza tra gli stessi lavoratori qualificati, ognuno dei quali mira ad assicurarsi il proprio posto di lavoro. In tal modo si rileva, nei paesi industrializzati della triade, negli Stati Uniti e nel Regno Unito una crescente tendenza alla dissociazione tra ciò che si definisce "il personale fis-

**"(...) in quanto 'risorsa', il lavoro umano ha cessato di essere un soggetto sociale ed è organizzato dall'azienda-capitale e dalla società-economia (...)"**

**"Spesso collocate - almeno sul piano del dibattito - al centro della battaglia per la produttività e la qualità totali, le risorse umane sono organizzate, gestite, valorizzate, declassate, riciclate e, soprattutto, abbandonate dall'azienda."**

**"E' in relazione a questo strumento che viene messa in gioco la (...) permanenza e/o sostituzione (dell'uomo al lavoro) (...) con l'accordo delle organizzazioni sindacali che hanno fatto proprio l'imperativo della produttività per la competitività."**

**"(...) le statistiche relative alla disoccupazione (...) evidenziano che questo fenomeno colpisce soprattutto le risorse umane poco o nient'affatto qualificate (...) Ma la realtà presenta anche altre facce. (...) il fenomeno della disoccupazione interessa sempre più un numero crescente di persone qualificate ed altamente qualificate."**



***"(...) l'accento sulla qualificazione in quanto biglietto da visita che assicura con maggiori probabilità l'accesso sul "mercato" del lavoro si riflette sulle 'risorse umane' chiudendo nella trappola della precarietà, dell'incertezza e dell'emarginazione coloro che sono scarsamente o niente affatto qualificati e nella trappola dell'asservimento dorato alle esigenze dell'impresa i lavoratori qualificati o altamente qualificati."***

so", la "permanent workforce", pari a circa il 20% dell'organico totale di un'azienda, e il resto, composto da lavoratori dai mille statuti, la cui caratteristica principale è quella di costituire un magma di risorse umane di carattere altamente instabile, precario e vulnerabile sotto tutti i punti di vista.

Una nuova stratificazione sociale sta nascendo tra, da un lato, un **segmento** della categoria di persone qualificate e altamente qualificate alle quali è riservato l'accesso a un lavoro ben remunerato, stabile e garantito (la nuova "nobiltà" delle conoscenze teoriche e pratiche, delle competenze **eccellenti**) e, dall'altro, il resto, composto soprattutto da persone poco o nient'affatto qualificate, alle quali non rimane che un accesso parziale ad un lavoro incerto, mal retribuito e socialmente degradato.

In altri termini, l'accento sulla qualificazione, in quanto biglietto da visita che assicura con maggiori probabilità l'accesso sul "mercato" del lavoro, si riflette sulle "risorse umane" chiudendo nella trappola della precarietà, dell'incertezza e dell'emarginazione coloro che sono scarsamente o niente affatto qualificati e nella trappola dell'asservimento dorato alle esigenze dell'impresa i lavoratori qualificati o altamente qualificati.

### **3. L'economia si mondializza; non si può sfuggire alla concorrenza internazionale. "Lavoratori di tutto il mondo, qualificatevi!"**

Ci è stato detto e ci viene ripetuto constantemente: l'economia si mondializza. Questa mondializzazione dei mercati, dei capitali e, in particolare, dei servizi finanziari è stata molto rapida e importante in questi ultimi vent'anni in seguito alla liberalizzazione dei movimenti di capitali decretata negli Stati Uniti nel 1974. Da allora, la mondializzazione dei capitali e delle finanze ha enfatizzato e amplificato i processi di mondializzazione della produzione di beni e di servizi, del commercio, delle aziende, delle loro strategie, dei mercati dei beni strumentali e del consumo. Il tutto grazie - fra l'altro - alla

mondializzazione delle nuove tecnologie dell'informazione, della comunicazione e dei trasporti, i cui effetti stanno appena iniziando a manifestarsi e diverranno più tangibili quando saranno realizzate le famose superautostrade mondiali dell'informazione e della comunicazione.

Questa nuova mondializzazione dell'economia ha dato un considerevole colpo d'acceleratore al carattere competitivo dei mercati, divenuti mercati mondiali aperti in cui nessuno si può più proteggere dietro le "barriere nazionali". Pertanto la mondializzazione dell'economia pone ogni impresa, ogni città, ogni regione, ogni paese in libero confronto con le altre aziende, città, regioni, paesi in arene dalle quali usciranno vincitori, o almeno vivi, i più forti, i più competitivi e i più agguerriti, vale a dire coloro che hanno saputo prepararsi in tempo per le nuove "sfide" lanciate dalla mondializzazione dei mercati. In tal modo la concorrenza di tutti contro tutti, in tutti i sensi, è considerata il principale impegno per ogni operatore economico, pubblico e privato.

Si dice che, per essere competitiva in un'economia liberalizzata, deregolamentata e privatizzata in via di mondializzazione, ogni azienda è costretta a perseguire una strategia di riduzione dei costi di produzione e di aumento della qualità e della varietà dei prodotti e servizi, essendo presente in tutto il mondo direttamente o mediante alleanze e contratti di cooperazione in tutti i mercati più solubili e redditizi dai quali dipende la capacità di soddisfare gli azionisti, di sopravvivere e di crescere.

Uno dei mezzi più efficaci a disposizione delle imprese per raggiungere questo obiettivo è costituito da un uso "aggressivo" e intelligente delle risorse umane, in particolare per quanto riguarda i segmenti estremi, ossia i lavoratori più e quelli meno qualificati, i meglio e i peggio retribuiti, i più anziani e i più giovani.

Nella logica della lotta mondiale per la competitività, la politica della formazione e del reclutamento delle risorse umane si orienta prioritariamente verso:

- da un lato, la formazione e l'utilizzo di un personale quanto più qualificato possibile al prezzo più conveniente (il che



si traduce sempre più in strategie di localizzazione della produzione di certe attività dell'azienda in determinate parti del mondo in funzione della disponibilità di risorse umane qualificate più convenienti. Ad es.: la localizzazione della gestione della contabilità della Swissair a Calcutta).

□ dall'altro, la rinuncia ad azioni di formazione a favore delle persone scarsamente o non debitamente qualificate e l'utilizzazione a basso costo, spesso addirittura a quello più basso, delle risorse umane poco qualificate presenti nei paesi più poveri (il che si traduce, ormai da tempo, in strategie di localizzazione negli stati in cui le risorse umane costano da 30 a 50 volte meno che nelle nazioni più sviluppate).

In un'economia che desidera ovunque più liberalizzata, deregolamentata e privatizzata di quanto sia ora, l'azienda può così giocare su tutti i tavoli, a seconda delle sue esigenze. Pertanto, il suo obiettivo non consiste più nel creare occupazione o fornire una formazione più elevata e attinente al maggior numero di dipendenti in tutto il mondo. Come le imprese affermano apertamente e chiaramente, questo non è il loro obiettivo. Il loro obiettivo è quello di produrre profitti e, a tale fine, di essere competitive. E' per essere competitive che esse "sfruttano" le risorse umane dove ritengono più conveniente, ossia redditizio, per loro.

Avendo deciso che il loro ruolo principale è quello di creare l'ambiente "locale" più favorevole alla competitività delle loro aziende "nazionali", i poteri pubblici nazionali persegono a loro volta una politica destinata a mettere a disposizione delle imprese "locali nazionali" le risorse umane più adatte e adattabili alle esigenze di un'azienda mondiale, competitiva, liberalizzata, deregolamentata, privatizzata.

Due termini sono divenuti concetti-chiave: eccellenza e adeguamento. Si sa a cosa ha portato il culto sistematico dell'eccellenza: lo "specchietto per le allodole" continua a fare le sue vittime. Il principio dell'adeguamento trasformato in imperativo non è meno fallace.

Alle risorse umane non rimane che adattarsi alle esigenze delle imprese, a quelle del mercato e al progresso tecnologico.

Mai come oggi l'assoggettamento dell'uomo e del lavoro umano alle imposizioni della tecnologia nell'ambito della sfida della concorrenza mondiale è così stato grande. Raramente si sente parlare un imprenditore, uno scienziato, un burocrate, un tecnocrate, un politico, della necessità di adeguare la tecnologia alle esigenze del lavoro umano e le norme della concorrenza ai bisogni dell'uomo, soprattutto di quello delle città, delle regioni e delle nazioni meno sviluppate. Raramente si afferma la necessità che l'azienda adatti la propria politica degli investimenti e la propria organizzazione alle esigenze di formazione di un personale informato, che partecipa attivamente alla gestione dell'impresa e allo sviluppo di un'azienda-cittadino. La domanda predominante rimane quella di adeguare l'uomo alla tecnologia e al mercato. Il termine "adeguamento" è alla base dei principi ispiratori di ogni programma e politica di formazione in tutti i paesi del mondo.

La trappola della mondializzazione competitiva ha trovato nella logica dell'adeguamento alle nuove tecnologie la sua "razionalità" economica e la sua "legittimazione" sociale.

#### **4. Il sapere, risorsa fondamentale della nuova economia mondializzata fondata sull'informazione e la comunicazione**

"The knowledge economy", "the information economy", "the knowledge society" e "the information society" sono i nuovi "catchwords" utilizzati per sottolineare l'attuale passaggio dalle nostre economie e società "industriali" sviluppate, basate sulle risorse materiali e i capitali fisici (attrezzature, infrastrutture), ad "altre" economie e società, fondate sulle risorse immateriali (sapere) e capitali immateriali (software, servizi d'informazione e di comunicazione).

In tale contesto, è facile e, sotto certi aspetti, giustificato, ritenere che il sapere sia la risorsa fondamentale della nuova economia e che pertanto le risorse umane, in quanto luogo di produzione, trasmissione e diffusione delle conoscenze

**"Nella logica della lotta mondiale per la competitività, la politica della formazione e del reclutamento delle risorse umane si orienta prioritariamente verso:**

- **da un lato, la formazione e l'utilizzo di un personale quanto più qualificato possibile al prezzo più conveniente (...)**
- **dall'altro, la rinuncia ad azioni di formazione a favore delle persone scarsamente o non debitamente qualificate (...)"**

**"Avendo deciso che il loro ruolo principale è quello di creare l'ambiente locale' più favorevole alla competitività delle loro aziende 'nazionali', i poteri pubblici nazionali persegono a loro volta una politica destinata a mettere a disposizione delle imprese 'locali nazionali' le risorse umane più adatte e adattabili alle esigenze di un'azienda mondiale competitiva, liberalizzata, deregolamentata, privatizzata mondiale."**

**"Il termine 'adeguamento' è alla base dei principi ispiratori di ogni programma e politica di formazione in tutti i paesi del mondo."**



***“(...) è facile e, sotto certi aspetti, giustificato, ritenere che il sapere sia la risorsa fondamentale della nuova economia e che pertanto le risorse umane, in quanto luogo di produzione, trasmissione e diffusione delle conoscenze si trovano al centro della nuova economia mondializzata.”***

***“(...) dopo aver preso visione dei documenti governativi ufficiali e delle politiche sbandierate dagli altri attori interessati (...) la politica della formazione (...) deve mirare principalmente ad aumentare, moltiplicare e diversificare le conoscenze rappresentate dalle risorse umane del paese allo scopo di permettere alle aziende di divenire o di mantenersi competitive.”***

***“E' una vera litania alla quale assistiamo! Il santo per il quale la intoniamo è l'impresa (...)”***

si trovano al centro della nuova economia mondializzata.

In questo modo, la politica di R&S (ricerca e sviluppo) e, più in generale, di scienza e tecnologia diviene una delle politiche-chiave della nuova economia e società del sapere; dappertutto essa viene messa al servizio dell'azienda, considerata l'attore principale dell'organizzazione, gestione, valorizzazione e diffusione delle risorse immateriali per eccellenza che sono le risorse umane.

Migliorare le basi scientifiche delle aziende e allargare i campi di conoscenza allo scopo di rafforzarne la competitività sui mercati mondiali è l'obiettivo principale della politica scientifica e tecnologica negli Stati Uniti come nei Paesi Bassi, in Germania come in Giappone, in Belgio come in Canada, in Spagna come nella Corea del Sud, in Italia come in Malaysia, nel Regno Unito (ovviamente) come nella nuova Cina dall'economia di mercato socialista, nel Quebec come in Argentina.

Lo stesso discorso vale, dopo aver preso visione dei documenti governativi ufficiali e delle politiche sbandierate dagli altri attori interessati (università, imprese, associazioni di datori di lavoro, sindacati, società di gestione e di management), per quanto concerne la politica della formazione: essa deve mirare principalmente ad aumentare, moltiplicare e diversificare le conoscenze rappresentate dalle risorse umane del paese allo scopo di permettere alle aziende di divenire o di mantenersi competitive.

E' una vera litania alla quale assistiamo! Il santo per il quale la intoniamo è l'impresa: un'impresa che si proclama e si vuole sempre più **un'azienda virtuale** in funzione della sua doppia dematerializzazione dovuta, da un lato, al sapere come fattore di produzione principale e, dall'altro, all'informazione e alla comunicazione come vettore di valorizzazione della conoscenza.

L'azienda virtuale è una realtà che trascende i fenomeni di telelavoro nelle loro varie forme. "L'azienda virtuale" vuole essere il modello d'organizzazione più appropriato all'economia del sapere che sta nascendo in questo fine secolo e che dominerà l'economia del XXI secolo, in

quanto si considera capace di gestire l'acquisizione e gli scambi di conoscenze grazie alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Dappertutto si dice e si ribadisce che la sfida principale sarà quella di gestire e commercializzare l'intelligenza, che il potere resterà in mano di chi avrà "il monopolio del sapere". Si spiega che da ciò deriva l'importanza acquisita dalla "caccia al sapere", la "caccia alle competenze", la "lotta per le conoscenze" e le corrispondenti politiche d'istruzione e formazione. A ciò sono dovute le strategie delle città che puntano a conservare in loco, grazie alle università e agli istituti di formazione, le "menti più brillanti", in grado di attirare nuove aziende nella loro città. A ciò sono legate le politiche mirate allo sviluppo delle "tecnopoli", delle "città del sapere", dei "poli d'eccellenza" nel cui ambito hanno luogo politiche di formazione professionale sempre più selettive e orientate verso nicchie "elitarie", con pochi contatti diretti con l'ambiente circostante.

Si afferma che l'economia del sapere e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione trasformano la natura del lavoro umano ed esaltano il ruolo delle risorse umane in rete, deterritorializzate senza però essere geograficamente mobili. Con lo sviluppo delle industrie del sapere nel quadro di un'economia senza frontiere dominata dalle aziende virtuali diveniamo dei "terminali umani". Le risorse umane viaggeranno in maniera virtuale sulle superautostrade dell'informazione e della comunicazione secondo le disposizioni adottate dai nuovi "monopoli del sapere" e al servizio della loro perpetuazione.

In tale contesto, le risorse umane

- perdono ogni contatto con i luoghi tradizionali della produzione della ricchezza; divengono nomadi senza abbandonare i luoghi;
- non hanno alcun rapporto diretto con una particolare comunità sociale territoriale che rappresenta lo spazio di definizione e di operatività della ridistribuzione della ricchezza, senza però allacciare dei legami diretti con la comunità sociale mondiale;



- divengono "Groupware" nomade (d'importanza relativa crescente rispetto all'"hardware" e al "software");
- si trasformano in "oggetto" a controllo computerizzato, che si muove virtualmente tra centri di profitto capitalizzati su scala mondiale, fondati su reti di coproduzione, in funzione dei nuovi criteri sulla cui base si misura la produttività dell'impresa-rete.

La trappola della riduzione delle risorse umane ad un semplice strumento al servizio prioritario della redditività delle aziende (che si vogliono sempre più "virtuali") e della loro capacità di remunerare gli azionisti (anch'essi sempre più "virtuali") non trova pari, in termini di implicazioni e conseguenze economiche, sociali e politiche, se non nella trappola rappresentata dalla nuova forma "nobile" della mondializzazione di queste stesse risorse umane nell'ambito dell'economia e della società del sapere. E più la mondializzazione assume forme "nobili", più quest'ultima trappola diviene perversa.

In effetti, se la transizione verso l'economia e la società del sapere continua ad essere retta dagli imperativi della liberalizzazione, della deregolamentazione, della privatizzazione e della mondializzazione competitiva e se questi imperativi sono alla base dello sviluppo e utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è certo che in futuro la formazione rappresenterà l'occasione per la nascita e il consolidamento di un'apartheid sociale mondiale fondata sul sapere e le inuguaglianze tra le "risorse umane". Infatti le risorse umane che non saranno più conformi alle esigenze delle aziende virtuali, dei "poli d'eccellenza", delle "città della tecnologia", delle "reti intelligenti", delle superautostrade dell'informazione e della comunicazione, degli "ospedali intelligenti", saranno considerate obsolete e messe da parte, abbandonate; non saranno più né il soggetto di un nuovo apprendimento né l'oggetto di una nuova riqualificazione o aggiornamento. Ciò varrà per le singole risorse umane come per quelle collettive di un villaggio, di un quartiere, di una città, di una regione, di un paese o di un continente (come nel caso dell'Africa).

Questo non farà che accentuare la separazione sociale tra risorse umane "nobili" (organizzate nelle "gilde" planetarie di tipo corporativistico) e le risorse umane "plebee", nuovi schiavi impiegati nei nuovi cantieri mondiali di nuovi "imperi dell'intelligenza" costruiti dai nuovi "monopoli del sapere" (alleati e in guerra tra loro nell'ambito di una rete "anseatica" mondiale).

## Necessità di opporsi ad uno spreco generalizzato

Ecco, senza voler troppo insistere sui lati oscuri, un ritratto del futuro mondo della formazione verso il quale intende portare tutti i nostri paesi l'economia di mercato fin qui seguita, che pretende di voler gestire il funzionamento presente e venturo dell'economia e della società mondiale.

Si tratta di una situazione caratterizzata da uno dei maggiori sprechi mai verificatisi su scala mondiale della creatività e del sapere esistenti.

Ogni competenza, conoscenza, intelligenza è valorizzata e gerarchizzata dai poteri predominanti nei paesi che hanno la capacità d'influire e di controllare l'avvenire del mondo, principalmente in funzione del loro contributo apparente ed effettivo, presente e futuro, alla produttività e alla competitività delle aziende operanti nei mercati solvibili delle nazioni più sviluppate.

Se lo spreco non è ancora totale, generalizzato e profondo come potrebbe essere, ciò è dovuto al fatto che sia l'economia di mercato non ha avuto la possibilità d'installarsi e di estendere la propria influenza in tutti i paesi e in tutti i settori sia perché dappertutto nelle nostre società sviluppate si sono formate e perdurano delle sacche di resistenza a questa economia di mercato, e ciò grazie a politici, universitari, imprenditori, sindacalisti, autorità locali, fondazioni e movimenti associativi che pensano e credono che il sapere dell'uomo e la sua intelligenza non devono essere definiti, valutati, valorizzati, finalizzati, diffusi e riciclati in maniera prioritaria per l'economia ridotta alla produzione di ricchezza per la minoranza dei possessori e

***"(...)se la transizione verso l'economia e la società del sapere continua ad essere retta dagli imperativi della liberalizzazione, della deregolamentazione, della privatizzazione e della mondializzazione competitiva e se questi imperativi sono alla base dello sviluppo e utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è certo che in futuro la formazione rappresenterà l'occasione per la nascita e il consolidamento di un'apartheid sociale mondiale fondata sul sapere e le inuguaglianze tra le risorse umane."***

***"Se lo spreco non è ancora totale, generalizzato e profondo come potrebbe essere, ciò è dovuto al fatto che sia l'economia di mercato non ha avuto la possibilità d'installarsi e di estendere la propria influenza in tutti i paesi e in tutti i settori sia perché dappertutto nelle nostre società sviluppate si sono formate e perdurano delle sacche di resistenza a questa economia di mercato"***



***"Invece di escludere, la formazione deve mirare a moltiplicare le forme di coesistenza e di cosviluppo. E' importante che molte forze si mobilitino in tal senso."***

degli utenti del capitale monetizzato. Essi ritengono e credono che la valorizzazione del sapere e della creatività dell'uomo deve essere strettamente associata ad un'economia che vuole essere - ed è - messa al servizio delle esigenze materiali e delle aspirazioni immateriali di base dell'intera popolazione mondiale, proprio in un'epoca in cui le nostre generazioni sono le prime generazioni planetarie della storia dell'umanità.

In tal senso, la politica della formazione, in quanto produzione e diffusione dei "beni comuni" che sono le conoscenze teoriche e pratiche, costituisce parte in-

tegrante e determinante del movimento a favore di uno sviluppo mondiale efficace sul piano economico, giusto sul piano sociale e democratico sul piano politico.

Lungi dall'essere ridotta a un'arma per la conquista dei mercati e per l'eliminazione dei concorrenti, la formazione deve rappresentare un valido strumento al servizio dell'aumento della ricchezza pubblica comune mondiale.

Invece di escludere, la formazione deve mirare a moltiplicare le forme di coesistenza e di cosviluppo. E' importante che molte forze si mobilitino in tal senso.



# Valutare i risultati dell'FSE: un compito complesso.

## Alcuni problemi specifici dell'opera di valutazione.

*Durante l'a.a. 1990-91 l'Unità di Valutazione dell'FSE ci incaricò di coordinare un gruppo di lavoro di esperti europei appartenenti a enti e paesi con una pluriennale tradizione in questo campo (CEREQ - Francia, IAB - Germania, ISFOL - Italia e U. Warwick (IER) - Regno Unito) allo scopo di elaborare una proposta metodologica per la valutazione ex-post dei programmi cofinanziati dall'FSE (Planas e Garcia 1991). Successivamente abbiamo seguito in maniera informale le valutazioni effettuate in alcuni paesi e svolto diversi incarichi concernenti le azioni FSE in Spagna.*

*Le riflessioni contenute in questo articolo si basano sia sul nostro lavoro di coordinamento e sintesi della tradizione europea in materia sia sulla nostra esperienza diretta a vari livelli della pratica di valutazione delle azioni del FSE e di altri programmi comunitari.*

La proposta dell'Unità di Valutazione dell'FSE contiene le seguenti grandi linee metodologiche (Planas e Garcia 1991):

l'**obiettivo principale** dell'attività di valutazione iniziata con la riforma dei Fondi Strutturali è stato senza dubbio il miglioramento dell'efficacia dell'azione strutturale comunitaria e, a tale fine, tra altre iniziative, è stato ritenuto fondamentale rafforzare e diffondere la **tradizione di valutazione** degli Stati membri; di conseguenza essa si deve collocare nel quadro del "partenariato" e contare sulla necessaria collaborazione.

Da questo obiettivo principale discende che la valutazione dovrebbe permettere di esaminare quattro aspetti:

- valutare l'efficacia delle azioni in relazione agli obiettivi iniziali (risultati);
- determinare l'efficacia rispetto alle finalità dell'azione (processi di formazione, inserimento, reinserimento, ecc.);
- conoscere l'impatto delle azioni in termini di effetti sulla popolazione bersaglio e sul territorio in cui vengono attuate (effetti positivi e negativi, previsti e non previsti);
- misurare l'efficienza delle azioni.

La valutazione si impenna su tre assi: l'analisi dell'efficacia delle azioni realizzate in rapporto ai risultati pieni, sufficienti o insufficienti degli obiettivi politici definiti come punto di partenza. In secondo luogo, l'analisi dell'efficacia o dell'ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse destinate alle azioni e programmi per raggiungere gli obiettivi prefissati. In terzo luogo, l'analisi dei risultati in relazione al principio di "equità", vale a dire, agli effetti dei programmi di formazione come misure di parificazione, compensazione e discriminazione positiva delle disuguaglianze sul mercato del lavoro.

L'analisi condotta nel gruppo di lavoro ci ha portato a individuare e a riconoscere le seguenti funzioni base della **valutazione**:

- **la valutazione come misura** (quantificare o qualificare?): ogni valutazione implica una misurazione, però non si può ridurre la valutazione ad una semplice misura di alcuni risultati finali. Da una parte i dati ottenuti con la misurazione non sono, di per sé, una valutazione, in quanto è necessario interpretarli e questa interpretazione rappresenta la base della

**Jordi Planas**

Docente  
dell'Università  
Autonoma di  
Barcellona;  
responsabile del  
GRET (Gruppo di  
ricerca sull'istruzione e il  
lavoro) dell'Istituto di  
Scienze dell'Istruzione di  
detta Università.

**Joaquim  
Casal**

Docente  
dell'Università  
Autonoma di  
Barcellona,  
ricercatore del GRET.

L'autore è stato incaricato dall'Unità di Valutazione dell'FSE di coordinare un gruppo di lavoro composto da esperti degli Stati membri per elaborare una proposta metodologica di valutazione ex-post dei programmi cofinanziati dall'FSE. Questa esperienza gli consente di formulare i principali problemi legati a questo tipo di valutazione:

- tensione tra la logica sociale e quella economica all'interno delle politiche di formazione e occupazione,
- insacita di domande forzatamente adeguate all'offerta,
- limitazione delle concezioni del rapporto formazione-lavoro,
- difficoltà d'individuare le categorie,
- carenze a livello di statistiche e indicatori,
- scollamento tra risultati della valutazione e la pianificazione di nuove campagne.



**“L’obiettivo principale dell’attività di valutazione iniziata con la riforma dei Fondi Strutturali è stato senza dubbio il miglioramento dell’efficacia dell’azione strutturale comunitaria e, a tale fine, tra altre iniziative, è stato ritenuto fondamentale rafforzare e diffondere la tradizione di valutazione degli Stati membri (...)”**

**“La politica di valutazione dell’FSE si trova in fase di sviluppo e la sua ‘tradizione’ sta affrontando un processo di costruzione. (..) le pagine seguenti (...) mirano a proporre una serie di considerazioni sulle difficoltà di base e di forma che, a nostro giudizio, pone l’opera di valutazione delle azioni FSE.”**

valutazione. Dall’altra non tutti gli effetti di un’azione sono quantitativamente misurabili e una buona valutazione deve combinare aspetti quantitativi (che successivamente dovranno essere qualificati) e aspetti qualitativi.

□ **La valutazione come interpretazione e strumento per prendere decisioni:** la valutazione è concepita come processo di creazione e analisi d’informazioni che facilita l’adozione delle decisioni.

□ **La valutazione come processo interno di formazione:** la valutazione è (o dovrebbe essere) uno strumento per migliorare la conoscenza delle azioni attuate dai suoi responsabili e degli operatori coinvolti.

□ **La valutazione come terreno per la valutazione degli attori:** la valutazione è (o dovrebbe essere) anche la base di scambio tra attori (soprattutto tra parti sociali). La valutazione non è un accumulo di risultati di uso limitato, ma uno strumento di partecipazione dei vari attori.

Questi criteri possono anche essere formulati in negativo, vale a dire, **ciò che non deve essere la valutazione:**

□ la valutazione non deve ridursi ad una quantificazione delle azioni e dei risultati apparentemente obiettivi;

□ la valutazione non deve essere associata a processi di controllo amministrativo e d’ispezione; è necessario differenziare nettamente obiettivi e metodologia di controllo da un lato e obiettivi e metodologia di valutazione ex-post dall’altro;

□ la valutazione non deve limitarsi a tracciare un bilancio di risultati, ma deve analizzare i processi e proiettarsi verso la futura presa di decisioni: ogni valutazione comporta una “retroalimentazione”;

□ la valutazione non deve configurarsi come meccanismo o forma di autopunizione accentuando soltanto i limiti o gli insuccessi delle azioni attuate, ma deve recuperare soprattutto gli aspetti positivi diretti o indiretti da essa derivati.

La politica di valutazione dell’FSE si trova in fase di sviluppo e la sua “tradizio-

ne” sta affrontando un processo di costruzione. Per tale motivo le pagine seguenti non hanno la pretesa di stilare un bilancio generale del processo di valutazione (sul quale del resto non disponiamo di dati particolareggiati), ma mirano a proporre una serie di considerazioni sulle difficoltà di base e di forma che, a nostro giudizio, pone l’opera di valutazione delle azioni FSE.

La valutazione risulta assai complessa per le sue implicazioni politiche, per la dimensione delle azioni e per la diversità dei territori in cui le azioni vengono attuate.

Man mano che si generalizza l’opera di valutazione promossa dal servizi amministrativi dell’FSE, si cristallizzano questioni e problemi di cui in questa sede illustriamo solo quelli che ci sembrano più rilevanti. Sei sono le questioni: la contraddizione tra politiche di carattere sociale o economico, il sorgere di domande che necessariamente si adeguano all’offerta, una certa visione ridotta nelle concezioni sulla relazione formazione-occupazione, la difficoltà nell’individuazione di gruppi, i deficit a livello di statistiche e indicatori e, da ultimo, lo scollamento tra i risultati della valutazione e la pianificazione di nuove campagne.

## 1. Problema sociale o economico? Assistenza sociale o produttività?

Un primo tipo di difficoltà legate alla valutazione dei risultati delle azioni cofinanziate dall’FSE concerne le finalità di tali azioni. Nelle azioni FSE (come in molte politiche nazionali) coesistono due logiche o finalità: quella sociale - aiuto alle persone svantaggiate - e quella economica - produzione di risorse umane quantitativamente e qualitativamente valide e aumento della produttività.

Di fatto, la coesistenza di queste due logiche non è altro che un riflesso di una contraddizione tra lo sviluppo delle politiche d’istruzione e l’evoluzione dei sistemi di formazione. Si tratta di un’analisi sostenuta da molti autori e formulata esplicitamente da M. Carnoy e H. Levin (1985). Secondo tale analisi, lo stato assistenzia-



le e la struttura economica dei paesi sviluppati generano una contraddizione tra la volontà di democratizzazione e il discorso dell'uguaglianza e la compensazione contro la necessità di gestire e potenziare meccanismi che promuovono la crescita della concorrenza, il beneficio economico e la produttività.

Va ricordato inoltre che propendere per un'opzione esclusivamente basata sulla produzione e la redditività non presuppone di per sé il raggiungimento dell'obiettivo dato che, come sottolinea J. Delors: "le tensioni rivelate dalla crisi dell'occupazione dimostrano che mantenere la coesione sociale (e di conseguenza la lotta contro l'emarginazione) è una premessa essenziale per la produttività e la competitività".

D'altro canto è chiaro che queste contraddizioni esistono non solo a livello macrosociale, ma anche a quello della realtà quotidiana e portano a creare effetti perversi, il più evidente dei quali nel campo della valutazione esterna riguarda gli indicatori dell'efficacia: ad esempio, attribuire la priorità ad indicatori come il tasso d'occupazione quale misura del successo delle azioni formative può dare origine all'effetto perverso per cui gli organismi di formazione finiscono per favorire nella selezione dei discenti le persone che possono più facilmente trovare un posto di lavoro a svantaggio di coloro che hanno maggiori difficoltà d'inserimento.

## **2. Soluzioni alla ricerca di problemi?**

Lo sforzo per definire obiettivi e iniziative comuni per tutti i paesi europei comporta un rischio sul piano delle risposte specifiche sia da parte degli Stati membri sia dal loro interno e, precisamente, quello di produrre risposte che si adeguano alle proposte centrali, concentrando la preoccupazione degli amministratori più sul rispetto dei requisiti richiesti per l'approvazione delle azioni che sulla formulazione delle esigenze specifiche.

Questo tipo di rapporto proposta-risposta che si stabilisce tra gli obiettivi e le iniziative dell'FSE e i Programmi Operati-

vi presentati dai vari paesi è stato definito come la logica delle "soluzioni alla ricerca di problemi" (Kingdon 1984).

Questo rapporto aumenta il rischio di ridurre la vitalità di base e di sviluppare risposte burocratiche, di adeguamento più che d'iniziativa, alle soluzioni previste. Da parte degli Stati membri e al loro interno vi è il rischio di tendere a costruire risposte fondate sulla ricerca di soluzioni che il Fondo è disposto ad apportare; ciò comporta che le proposte elaborate possono privilegiare la logica dell'adeguamento alle "previsioni" (espresse in base agli obiettivi e alle iniziative comunitarie) rispetto a quella di sviluppare, partendo dalle esigenze del proprio territorio, delle risposte più creative e adeguate a problemi genericamente comuni, ma che si manifestano con varie forme, intensità e contenuti a seconda del paese.

E' ovvio che la chiarezza e la specificità degli obiettivi costituiscono una premessa per la valutazione dei risultati e che, nella misura in cui è presente questo tipo di risposte, le carenze nella definizione di detti obiettivi si protrarranno per tutto il processo di azione e valutazione.

Ciò implica, a sua volta, due tipi di rischi in termini di qualità dell'opera di valutazione: in primo luogo, la difficoltà di stabilire indicatori e "giudicare" i risultati delle azioni quando gli obiettivi e i gruppi di riferimento sono standardizzati e, pertanto, poco specifici di realtà particolari e, in secondo luogo, il sorgere di meccanismi d'informazione tautologici che permettono di scoprire soltanto ciò che era previsto a priori.

## **3. Rapporto formazione-occupazione**

La maggior parte delle azioni FSE si basano sulla formazione; ciò significa che nella valutazione dei suoi effetti si devono affrontare i problemi posti dal rapporto formazione/occupazione, da alcuni definiti "introvabile" (Tanguy 1986). Contrariamente alla complessità del rapporto tra formazione e occupazione, troppo spesso si procede ad una semplificazione, stabilendo corrispondenze dirette tra le azioni formative realizzate e la susseguente

**"Nelle azioni FSE (...) coesistono due logiche o finalità: quella sociale - aiuto alle persone svantaggiate - e quella economica - produzione di risorse umane quantitativamente e qualitativamente valide e aumento della produttività." (...) "queste contraddizioni esistono non solo a livello macrosociale, ma anche a quello della realtà quotidiana e portano a creare effetti perversi."**

**"Da parte degli Stati membri e al loro interno vi è il rischio di tendere a costruire risposte fondate sulla ricerca di soluzioni che il Fondo è disposto ad apportare; ciò comporta che le proposte elaborate possono privilegiare la logica dell'adeguamento alle previsioni (...)."**



***"troppo spesso si procede  
ad una semplificazione,  
stabilendo corrispondenze  
dirette tra le azioni  
formative realizzate e la  
susseguente situazione  
lavorativa di coloro che  
ne hanno fruito."***

situazione lavorativa di coloro che ne hanno fruito.

Lo stato attuale della ricerca sulla relazione formazione-occupazione (Planas 1993) ci conduce obbligatoriamente verso modelli interpretativi più ampi e complessi che includono altri aspetti come la produzione di atteggiamenti e aspettative tra i formati, il rapporto tra formazione e precedente istruzione, la relazione tra formazione e altri aspetti vitali dei formati, gli usi non previsti dell'offerta formativa, ecc.

Non si può chiedere la valutazione delle azioni FSE se non in risposta ai molteplici interrogativi teorici e pratici posti da tale relazione, però si dovrebbero evitare semplificazioni che impediscono di comprendere e giudicare i risultati effettivi delle azioni effettuate. Probabilmente si dovrebbero rivedere alcune concezioni della politica di formazione che si basano in modo eccessivo su un quadro teorico, soggetto a revisione, di corrispondenza diretta tra formazione e occupazione.

La complessità della relazione formazione/occupazione richiede, ad esempio, notevole prudenza nell'attribuzione causale della situazione finale degli utenti delle azioni FSE, senza tener conto di altri fattori, in quanto delle aspettative eccessive in rapporto agli effetti lavorativi della formazione ci possono condurre a delle valutazioni frustranti. Va inoltre riconosciuto che la messa a punto di azioni di formazione comporta effetti non direttamente traducibili in occupazione, però rilevanti per lo sviluppo della professionalità.

L'utilizzo generalizzato di risposte formative ai problemi occupazionali implica a sua volta dei rischi: quello di attribuire ai disoccupati la responsabilità della loro condizione "perché non sono sufficientemente formati" e quello di rivolgersi in maniera indiscriminata alla formazione quando non si hanno altri tipi di risposta, partendo dalla falsa convinzione che la formazione non ha comunque effetti negativi, anche se non è chiara la sua utilità.

Uno degli assi su cui verte la valutazione ex-post della formazione professionale s'incentra sulla misurazione e l'interpretazione dell'efficacia del sistema di for-

mazione in termini d'inserimento lavorativo conseguito dai disoccupati o di miglioramento delle qualifiche professionali dei lavoratori.

Generalmente i processi di valutazione hanno seguito un percorso eccessivamente tecnocratico e lineare: cercano il tasso di inserimento lavorativo dei fruitori disoccupati (percentuale di contratti di lavoro che sono stati stipulati in un certo tempo al termine dell'azione di formazione). Il tasso, pur essendo un dato di rilevante interesse, nasconde realtà di cui la valutazione deve tener conto. Tre sono gli aspetti base da tenere in considerazione:

a) la dipendenza congiunturale del tasso di inserimento lavorativo e di riqualificazione in rapporto al momento economico del paese (espansione, stagnazione o recessione economica), all'ordinamento e alla regolamentazione del mercato del lavoro e alle politiche di incentivazione del lavoro (in termini di efficacia delle azioni di formazione) è determinata dalla realtà economica e professionale del territorio; il successo o l'insuccesso delle azioni non è indipendente dal contesto in cui si svolgono.

b) il tasso d'inserimento professionale non esprime chiaramente il vincolo tra azione formativa e il successo nell'inserimento né a livello di causalità né di corrispondenza tra il tipo di formazione ricevuta e il tipo di occupazione ottenuta.

c) Al di là dell'attribuzione della causalità, le azioni di formazione implicano l'accesso a conoscenze teoriche e pratiche che possono risultare decisive per accedere all'occupazione anche se non vi è una chiara corrispondenza tra formazione ricevuta e posto di lavoro. Anche gli aspetti inerenti alla "causalità indiretta" appaiono poco evidenti e difficili da chiarire nella valutazione.

#### **4. Definizione delle categorie in rapporto agli obiettivi FSE**

Gli obiettivi 3 e 4 dei Fondi Strutturali (fino al 1993) descrivono in maniera concisa la finalità principale e le categorie di



riferimento oggetto delle azioni di formazione: i disoccupati di lunga durata e i giovani.

Queste due accezioni presentano problemi concreti nella realtà pratica: i requisiti legati ad un tempo determinato di disoccupazione registrata o all'età, necessari per delimitare gruppi di disoccupati di lunga durata e di giovani, risultano come minimo fuori luogo rispetto all'odierna struttura del mercato del lavoro e alla transizione professionale dei giovani.

Vi è un'ampia letteratura, a partire dalla sociologia giovanile, che analizza e invalida l'uso della fascia d'età come indicatore sociale e discriminante della transizione dei giovani alla vita adulta (CEDEFOP 1994, Galant e Cavalli 1993). I recenti studi sui modelli di inserimento professionale giovanile si concentrano più sulle tipologie degli itinerari di transizione che sulle fasce d'età. E' molto più importante, a livello di politiche pubbliche d'inserimento giovanile, esaminare selettivamente i vari modi di realizzare la transizione professionale che ridurre o prolungare, come più opportuno, il ventaglio delle età in funzione di una transizione presumibilmente sempre più lunga.

D'altro canto, recenti studi dimostrano che la categoria dei disoccupati di lunga durata che beneficia maggiormente delle azioni formative dei fondi è quello delle persone di età inferiore ai 35 anni, con una consistente percentuale di donne con responsabilità familiari che intendono reinserirsi sul mercato del lavoro (Casal, Garcia, Merino 1994). Inoltre il criterio di un determinato numero di mesi nella disoccupazione registrata non risulta indicatore valido per distinguere i disoccupati di lunga durata nel senso stretto del termine: è ovvio che in molti casi nel periodo in cui si percepisce l'indennità di disoccupazione la pressione verso il mercato del lavoro è minore - se non insistente - e che vi può essere un'interazione molto forte tra tempo di disoccupazione per il quale viene concesso un sussidio e disoccupato di lunga durata.

Il nuovo ordinamento degli obiettivi 3 e 4 dell'FSE introduce una variazione sostanziale, tentando di correggere parte di queste limitazioni. L'obiettivo 3 individua gruppi, colpiti dalla disoccupazione, alla

ricerca di un primo impiego o a rischio di esclusione dal lavoro; l'obiettivo 4 identifica lavoratori nel pieno esercizio della professione con necessità di riqualificazione allo scopo di aumentare la competitività e l'adeguamento ai cambiamenti. Questa nuova proposta presenta dei vantaggi, anche se accompagnati da alcuni limiti; segnaliamo i due che ci appaiono più significativi: la delimitazione dei gruppi sul mercato del lavoro e i livelli delle azioni di formazione.

A titolo illustrativo, probabilmente risulta più efficace riferirsi alle situazioni/traiettorie base possibili dell'evoluzione professionale che individuare tutti i gruppi come tali in termini statici (ad esempio, giovani, lavoratori, disoccupati di lunga durata, ecc.) Può essere che, dopo una lunga tradizione e sforzi d'individuare e delimitare le categorie oggetto di delle politiche pubbliche, risulti soprendente una proposta di cambio così radicale. E' chiaro che non disponiamo di spazio sufficiente per giustificarla; ci rimettiamo alle recenti ricerche sull'analisi sociologica della transizione alla vita attiva, secondo le quali appare più significativo considerare le varie fasi dei percorsi di transizione che descrivere i profili sociali di soggetti ridotti a cose.

E' in tal senso che vanno ricordate le quattro situazioni significative e importanti della transizione (CEDEFOP 1994, Casal, Garcia, Merino 1994):

a) esclusione dalla transizione professionale: situazione stanca o di blocco che caratterizza la popolazione che praticamente è rimasta esclusa dal mercato del lavoro primario. Non equivale a "disoccupati di lunga durata", perché si riferisce ai percorsi professionali colpiti dalla disoccupazione cronica (predominio dei periodi di esclusione durante l'itinerario professionale) e al mercato secondario.

b) Transizione dall'inattività all'attività: comprende la popolazione in fase d'ingresso o di reinserimento nel mercato del lavoro (popolazione inattiva alla ricerca di un lavoro); interessa sia giovani in transizione professionale, sia casalinghe in fase di reinserimento o emigranti alla ricerca di un contratto di lavoro. Il fattore comune a questi gruppi è costituito dalla necessità di migliorare la formazione d'in-

***"Gli obiettivi 3 e 4 dei Fondi Strutturali (fino al 1993) descrivono in maniera concisa la finalità principale e le categorie di riferimento oggetto delle azioni di formazione: i disoccupati di lunga durata e i giovani. (...) probabilmente risulta più efficace riferirsi alle situazioni/traiettorie base possibili dell'evoluzione professionale che individuare tutti i gruppi come tali in termini statici (...)"***



***“Lo sviluppo disuguale dei sistemi (d’informazione statistica) negli Stati membri e le caratteristiche di quelli disponibili rendono spesso difficile (...) fornire elementi di riferimento per la valutazione e la programmazione delle azioni (...)”***

gresso nel mercato e scoprire i meccanismi adeguati per accedere all’occupazione (orientamento professionale, ecc.).

c) Rotazione professionale: interessa la popolazione occupata o disoccupata in un mercato del lavoro caratterizzato dalla circolazione o rotazione; comprende giovani con contratti di apprendistato, lavoratori giornalieri, contratti per singole prestazioni, lavoratori temporanei, ecc.; include anche lavoratori del mercato secondario. L’elemento comune di questi gruppi è la situazione di precariato: ingresso ed espulsione, reinserimento in altre attività professionali, ecc.

d) Stabilità professionale: identifica la popolazione attiva in regime di stabilità professionale; implica il possesso di un contratto a tempo indeterminato o di un lavoro autonomo; ad ogni modo definisce una situazione di permanenza e stabilità professionale. Ovviamente include la popolazione che lavora in imprese a rischio di riduzione dell’organico e pertanto a rischio di essere coinvolta in età adulta in situazioni di disoccupazione.

Al fine di stabilire politiche di formazione e occupazione e di valutarle si dovrebbe anche tener conto del livello di formazione delle persone che si trovano nelle predette situazioni.

In tal modo le categorie di riferimento verrebbero definite sulla base delle quattro situazioni precedentemente accennate e dei livelli di formazione dei singoli individui.

## 5. Qualità dei sistemi comunitari e nazionali d’informazione statistica

La qualità delle azioni di programmazione e valutazione dipende in parte dalla qualità degli strumenti d’informazione statistica di cui si dispone in un determinato campo e su un certo tipo di popolazione e di attività.

Come indicato nella nostra proposta tecnica (Planas, Garcia 1991), una buona politica di valutazione, soprattutto se le si intende conferire una certa continuità, deve utilizzare a fondo le informazioni

statistiche disponibili e, se necessario, procedere all’ottimizzazione degli strumenti esistenti o alla creazione di nuovi mezzi che le migliorino.

Una parte dei problemi sopra menzionati è dovuta alle carenze dei sistemi d’informazione statistica. Lo sviluppo disuguale dei sistemi negli Stati membri e le caratteristiche di quelli disponibili rendono spesso difficile percepire le situazioni sopra ricordate e fornire elementi di riferimento per la valutazione e la programmazione delle azioni (CEDEFOP 1993, Planas, Garcia 1991).

I problemi relativi ai sistemi d’informazione statistica, la cui soluzione migliorerebbe considerevolmente la capacità di valutazione delle azioni FSE sono di varia natura e riguardano almeno tre aspetti:

- a) le variabili, la loro capacità di discriminazione e la loro pertinenza;
- b) il carattere diacronico in termini longitudinali per consentire di analizzare itinerari e non situazioni statiche;
- c) un significato territoriale pertinente all’ambito territoriale dove vengono condotte le azioni.

I sistemi dovrebbero essere in grado di percepire i mutamenti, le tendenze e le peculiarità dei gruppi di riferimento nei vari Stati membri. Nell’ambito comunitario si dovrebbero potenziare i meccanismi per stabilire corrispondenze internazionali.

Ciò implica allacciare stretti vincoli tra i sistemi d’informazione statistica degli Stati membri, Eurostat e le azioni di valutazione dei Fondi Strutturali.

## 6. Retroalimentazione della valutazione ex-post

Un ultimo campo di problemi o difficoltà riguarda i tempi d’esecuzione della valutazione ex-post. Le esperienze di valutazione dell’impatto delle azioni di formazione sui vari gruppi (inserimento e riqualificazione professionali) sottolineano e rafforzano l’opportunità di fissare sequenze longitudinali trimestrali e annuali per analizzare come l’azioni di forma-



zione abbia indotto mutamenti significativi nel percorso lavorativo dei singoli individui (Planas, Garcia 1991).

Malgrado il tempo che trascorre dall'inizio della campagna alla conclusione delle azioni formative, più il tempo necessario per la valutazione ex-post, più il tempo per la ricerca di informazioni e l'analisi dei risultati, le conclusioni e le raccomandazioni derivanti dalla valutazione ex-post non possono avere un feed-back sulla campagna successiva, perché questa viene attuata prima della conclusione di quella precedente.

I processi di valutazione ex-post si dilatano nel tempo e non possono ripercuotersi in modo positivo sulle due campagne successive. Inoltre, su tale processo influisce ovviamente la congiuntura economica e di mercato (espansione o recessione) e, probabilmente, le raccomandazioni ricavate risentono in misura eccessiva del suo impatto.

Da ultimo, quale considerazione finale, ricordiamo che, a causa della sua importanza per il mantenimento della coesione sociale e dello sviluppo economico, il ruolo dei Fondi Strutturali nella costruzione dell'Unione europea richiama particolare attenzione sulla valutazione dell'efficacia dell'azione strutturale comunitaria.

La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza di tale azione strutturale rappresenta inoltre un elemento fondamentale del dialogo tra le parti sociali e tra queste e la Commissione.

Per questi motivi riteniamo che ai problemi e ai rischi segnalati debba essere rivolta una particolare attenzione a livello politico e di bilancio da parte della Commissione e delle altre istituzioni comunitarie allo scopo di creare sistemi di valutazione e d'informazione validi, trasparenti e comparabili in rapporto agli effetti delle azioni strutturali dell'Ue.

***"I processi di valutazione ex-post si dilatano nel tempo e non possono ripercuotersi in modo positivo sulle due campagne successive."***

## Bibliografia

- Bulgarelli A.** 1991. *Metodi di valutazione dei programmi operativi di FSE*. ISFOL. Roma. (Mimeo)
- Carnoy M. e Levin H.** 1985. *Schooling and Work in the Democratic State*. Stanford University Press. Stanford USA.
- Casal J., Garcia M. e Merino R.** 1994. *Avaluació ex-post de polítiques públiques de formació, ocupació i orientació*. ICE-UAB. Mimeo.
- CEDEFOP** 1993. *Formation et marché du travail: l'utilisation des données pour la prise de décision*. CEDEFOP. Berlino.
- CEDEFOP** 1994. *The Determinants of Transitions in Youth*. CEDEFOP. Berlino.
- Commissione CE.** 1994. *Crescita, competitività e occupazione*. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee. Bruxelles-Lussemburgo.
- Galant O. e Cavalli A.** 1993. *L'allongement de la jeunesse*. Observatoire du changement sociale. Poitiers.
- Kingdon J.W.** 1984. *Agenda alertatives and public policy*. Little Brown. Boston.
- Lindley R.** 1991. *Methods of evaluation for the European Social Fund*. University of Warwick. (Mimeo).
- Planas J.** 1993. *Els usos formatius dels joves y la seva inserció professional*. UAB.
- Planas J., Garcia M.** 1991. *Méthodologie pour l'évaluation ex-post des Programmes Opérationnels co-financés par le F.S.E*. ICE-UAB. Barcellona.
- Romani C.** 1991. *Insertion professionnelle des jeunes et lutte contre le chômage de longue durée. Réflexion pour l'élaboration d'un guide méthodologique d'évaluation*. CEREQ. Parigi. (Mimeo)
- Tanguy L. (dir.) et al.** 1986. *L'introuvable relation formation/emploi*. La Documentation Française. Parigi.



**Erwin  
Seyfried**

*dal 1993 Docente di psicologia sociale e direttore del centro di ricerca su formazione professionale, mercato del lavoro e valutazione dell'FHVR Berlino; in precedenza responsabile della sezione di ricerca sulla riabilitazione dell'Istituto di psicologia dell'Università libera di Berlino.*



**Questo articolo analizza l'importanza delle iniziative comunitarie RISORSE UMANE dell'FSE, esaminando in particolare alcuni problemi di attuazione e le esperienze e i risultati del programma HORIZON nella Repubblica federale di Germania. Le valutazioni si basano su ricerche condotte dall'autore e dai suoi collaboratori presso il Centro di ricerca su formazione professionale, mercato del lavoro e valutazione di Berlino (cfr. i riferimenti bibliografici alla fine dell'articolo).**

***"Con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 la Commissione ha avuto per la prima volta l'opportunità di proporre di propria iniziativa agli Stati membri azioni di particolare interesse per la Comunità finanziate dai fondi strutturali (...)"***

# Le iniziative comunitarie “RISORSE UMANE”

## Esperienze e risultati dei programmi transnazionali per la promozione della formazione professionale e dell'occupazione

### 1. Le iniziative comunitarie

Con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 la Commissione ha avuto per la prima volta l'opportunità di proporre di propria iniziativa agli Stati membri azioni di particolare interesse per la Comunità, finanziate dai fondi strutturali (cfr. l'art. 11 del Regolamento n° 4253/88 del Consiglio, modificato con il Regolamento n° 2082/93 del Consiglio). Mentre di norma gli Stati membri definiscono gli obiettivi degli interventi dei fondi strutturali in programmi operativi da loro stessi predisposti sotto la propria responsabilità, con le cosiddette iniziative comunitarie è stato offerto alla Commissione uno strumento per guidare la politica strutturale, formativa e occupazionale - ad integrazione delle politiche nazionali - anche dal punto di vista comunitario.

Da allora è stato fatto ampio ricorso a tale strumento: la Commissione ha infatti varato oltre una dozzina di iniziative comunitarie. Per il periodo 1994-1999 è stato stanziato per queste iniziative il 9% delle risorse dei fondi strutturali, ovvero 13,45 miliardi di ECU.

#### 1.1. Caratteristiche delle iniziative comunitarie RISORSE UMANE

Finora la stragrande maggioranza delle iniziative è stata effettuata sotto l'egida del Fondo Regionale (FESR). Nel 1990 nel settore della promozione delle RISORSE

UMANE di competenza dell'FSE sono state proposte le iniziative EUROFORM, NOW e HORIZON (cfr. G.U. CE del 29.12.1990, n°C 327/05). EUROFORM puntava a promuovere le nuove qualifiche professionali e le nuove possibilità occupazionali risultanti dal mercato interno, NOW mirava ad assicurare pari opportunità alle donne nel campo della formazione professionale e dell'occupazione, mentre HORIZON intendeva migliorare l'accesso dei disabili e di altre categorie svantaggiate al mercato del lavoro. Per queste iniziative sono stati mobilitati complessivamente 760 milioni di ECU.

Le iniziative devono la loro dimensione comunitaria al fatto che i progetti locali vengono incentivati soltanto se realizzati assieme a progetti di altri Stati membri nell'ambito di cooperazioni transnazionali. La massima priorità viene attribuita ai progetti svolti in collaborazione con partner delle aree dell'obiettivo 1, ossia le regioni economicamente più deboli della Comunità. In tal modo si intende promuovere il transfer di esperienze e tecnologie in queste regioni, fornendo nel contempo un contributo alla coesione sociale della Comunità. Inoltre tali iniziative nel settore della promozione delle risorse umane costituiscono anche un primo approccio per realizzare una dimensione europea nel campo della formazione professionale e favorire l'integrazione sociale delle categorie svantaggiate.

Le iniziative comunitarie RISORSE UMANE non si distinguono dai tradizionali aiuti



dei fondi sociali soltanto dal punto di vista della transnazionalità; gli interventi tradizionali dell'FSE svolti nel quadro dei modelli comunitari d'incentivazione mirano prevalentemente a sostenere nei singoli Stati membri i grandi orientamenti relativi al mercato del lavoro. Pertanto hanno carattere soprattutto quantitativo, e le singole misure non costituiscono lo strumento di una politica comunitaria; le iniziative comunitarie, invece, sono programmi orientati verso progetti a carattere qualitativo.

### **1.2. Problemi d'attuazione delle iniziative comunitarie RISORSE UMANE**

Le suddette tre iniziative comunitarie per lo sviluppo delle risorse umane sono state inizialmente previste per il periodo 1991-1993, ma, a causa di ritardi nella loro implementazione, sono state prorogate sino alla fine del 1994. I ritardi erano soprattutto dovuti al fatto che la Commissione aveva varato le iniziative senza disporre delle strutture, procedure o informazioni necessarie per la loro realizzazione. Le iniziative sono state pensate in primo luogo come progetti transnazionali, ma nella maggior parte dei casi la transnazionalità non rappresentava un fattore costitutivo dello sviluppo delle misure e dei progetti negli Stati membri. La transnazionalità era più un mezzo e una condizione indispensabile per il finanziamento delle azioni locali che un obiettivo originale per lo sviluppo di politiche comuni. Oltre a tutto l'inizio del lavoro a livello locale è stato reso ancor più difficile dalla scarsa sincronizzazione delle fasi del progetto tra gli Stati membri e dall'assenza di un'adeguata strategia per coordinare le cooperazioni transnazionali. Anche ad altro livello è stata avvertita la mancanza di

chiare indicazioni e di un coordinamento: le iniziative comunitarie dovevano essere programmi innovativi, ma non esisteva alcuna definizione di innovazione. Le iniziative RISORSE UMANE dovevano essere svolte in stretta collaborazione con altri programmi comunitari analoghi, ma non è stata individuata una logica operativa per tradurre in pratica questa esigenza di sinergie.

Malgrado queste carenze pratiche, le iniziative comunitarie sono, dal punto di vista europeo, programmi molto importanti, in quanto arricchiscono la gamma degli interventi dei fondi sociali classici, conferendo loro componenti qualitative e orientate verso i progetti, e attribuiscono una dimensione europea comune alla formazione professionale e alla politica del mercato del lavoro negli Stati membri.

### **1.3 Prospettive delle iniziative comunitarie RISORSE UMANE**

Anche se con i consueti ritardi della Commissione e con obiettivi leggermente mutati, nel frattempo è stato deciso di proseguire le iniziative comunitarie RISORSE UMANE nel periodo 1994-1999 (cfr. G.U. CEE dell'1.7.94, n° C 180/10). Nell'ambito della nuova iniziativa "Occupazione e sviluppo delle risorse umane" vengono prorogati NOW e HORIZON, ai quali si aggiunge il nuovo programma YOUTH START, teso a facilitare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. EUROFORM, invece, non è stato riproposto. Per i sei anni di durata (1994-1999) del programma sono stati previsti i seguenti stanziamenti: (v. tabella 1).

Inoltre nell'ambito dell'FSE è stata proposta l'iniziativa ADAPT per "l'adegua-

***"La transnazionalità era più un mezzo e una condizione indispensabile per il finanziamento delle azioni locali che un obiettivo originale per lo sviluppo di politiche comuni. (...) Le iniziative comunitarie dovevano essere programmi innovativi, ma non esisteva alcuna definizione di innovazione."***

***"Malgrado (...) carenze pratiche, le iniziative comunitarie sono, dal punto di vista europeo, programmi molto importanti, in quanto arricchiscono la gamma degli interventi dei fondi sociali classici, conferendo loro componenti qualitative e orientate verso i progetti, e attribuiscono una dimensione europea comune alla formazione professionale e alla politica del mercato del lavoro negli Stati membri."***

**Tabella 1**

#### **Stanziamenti per l'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE 1994-1999**

Azione NOW	370 MECU
Azione HORIZON	730 MECU
Azione YOUTH START	300 MECU
Bilancio totale iniziativa OCCUPAZIONE	1.400 MECU



**“La recessione (...) ha ulteriormente compromesso l'inserimento nel mercato del lavoro dei gruppi a rischio.”**

**Il rapido sviluppo tecnologico genera di continuo nuove qualifiche. “Per tutti coloro che presentano problemi di rendimento, per i portatori di handicap o per le persone svantaggiate che non sono in grado di rispondere a tali esigenze, ciò significa una considerevole limitazione delle possibilità di trovare un posto di lavoro.”**

**“In Germania anche (...) il tasso di disoccupazione dei disabili è circa due volte superiore rispetto a quello della media. Inoltre la durata della disoccupazione dei disabili e delle altre persone svantaggiate è considerevolmente più elevata della media.”**

mento dei lavoratori al mutamento industriale” e per incentivare l’occupazione (cfr. G.U. CE dell’1.7.94 n°C 180/09), ad integrazione del nuovo obiettivo 4 del Fondo sociale, che mira prioritariamente a combattere la disoccupazione attraverso lo sviluppo tempestivo delle qualifiche della manodopera. Si prevede che anche per ADAPT il contributo del fondo strutturale europeo per il periodo 1994-1999 ammonterà a 1,4 miliardi di ECU.

## 2. L'iniziativa HORIZON

L’odierna e la prossima iniziativa HORIZON si prefiggono di promuovere l’integrazione professionale di disabili e categorie svantaggiate. Il bilancio complessivo dell’attuale programma per il triennio era pari a 304 milioni di ECU.

L’esigenza di un programma per promuovere le suddette categorie deriva dalla situazione dei portatori di handicap e delle altre persone sfavorite sotto il profilo sociale, contraddistinta dall’emarginazione professionale e sociale. Durante il continuo boom economico degli anni ’80 sono stati creati nell’Ue molti posti di lavoro, ma nello stesso tempo si è verificato un aumento del numero dei disoccupati di lunga durata. La recessione degli anni ’90, inizialmente debole, ma poi sempre più evidente, ha ulteriormente compromesso l’inserimento nel mercato del lavoro dei gruppi a rischio. HORIZON si rivolge a persone non solo disoccupate, ma anche con gravi problemi di inserimento a causa del livello di emarginazione sociale.

Dal punto di vista statistico le suddette categorie appaiono prive di formazione, mentre le qualifiche professionali costituiscono più che mai la premessa per l’ingresso nel mercato del lavoro, in quanto la situazione deve essere anche vista sullo sfondo delle rapide trasformazioni tecnologiche che generano di continuo un nuovo fabbisogno di qualificazione. Negli ultimi anni, nei settori fondamentali di produzione, servizi e amministrazione, le esigenze relative alle qualifiche chiave di tipo economico, tecnologico e sociale sono divenute sempre più importanti. Per tutti coloro che presentano pro-

blemi di rendimento, per i portatori di handicap o per le persone svantaggiate che non sono in grado di rispondere a tali esigenze, ciò significa una considerevole limitazione delle possibilità di trovare un posto di lavoro. In Germania anche la percentuale dei disoccupati appartenenti a queste categorie è nettamente più elevata di quella delle altre categorie. Il tasso di disoccupazione dei disabili è circa due volte superiore rispetto a quello della media. Inoltre la durata della disoccupazione dei disabili e delle altre persone svantaggiate è considerevolmente più elevata della media. La loro situazione economica è pertanto contraddistinta da grande incertezza, mettendo in pericolo la loro integrazione sociale.

Il problema è legato alle maggiori difficoltà d’accesso alla formazione professionale incontrate da queste categorie. La conseguente minor qualificazione compromette le opportunità di inserimento professionale di questa forza lavoro. Per tale ragione in primo luogo dobbiamo migliorare le possibilità di formazione per tali categorie e, in secondo luogo, dobbiamo creare posti di lavoro adatti alle loro particolari condizioni.

In tal modo HORIZON tiene in considerazione i problemi specifici dei disabili e delle persone svantaggiate più di avveniva nelle tradizionali azioni realizzate dall’FSE. Mentre i Programmi Operativi degli Stati membri si lasciano guidare prevalentemente dalla soluzione dei problemi del mercato del lavoro, attraverso l’iniziativa HORIZON l’attenzione si focalizza anche sui problemi sociopolitici, distintivi della definizione sociale dei gruppi bersaglio del programma. Naturalmente nell’ambito di HORIZON non vengono finite prestazioni assistenziali di tipo sociale. L’obiettivo rimane quello di assicurare l’inserimento professionale dei gruppi bersaglio interessati. Però con HORIZON l’FSE acquista, ad integrazione della sua funzione inerente alla politica del mercato del lavoro, anche una dimensione sociopolitica, dato che le misure d’incoraggiamento si riferiscono a condizioni di vita concrete, che si frappongono all’integrazione professionale di queste categorie.



### **3. Esperienze e primi risultati del programma HORIZON nella Repubblica federale di Germania**

Sulla base di una valutazione dell'iniziativa HORIZON nella Repubblica federale di Germania, eseguita dal Centro di ricerca su formazione professionale, mercato del lavoro e valutazione dell'FHVR di Berlino, vengono illustrati i principali risultati di un primo sondaggio condotto su 107 progetti e su un campione approssimativamente rappresentativo di 1.217 partecipanti che hanno beneficiato degli incentivi.

#### **3.1 Partecipanti**

Vengono offerti 45 progetti per disabili, 22 per persone svantaggiate e 33 per migranti. Sei progetti si rivolgono a gruppi misti e cinque non hanno partecipanti in senso proprio. All'epoca del sondaggio, nei progetti condotti fino all'inizio del 1994 erano coinvolti 3.379 partecipanti, così ripartiti (v. tabella 2):

due terzi sono di sesso maschile; la percentuale di donne è più bassa (25%) nel caso delle categorie svantaggiate, mentre è più elevata nel caso dei migranti (43%). Pertanto non è stato raggiunto un importante obiettivo del programma, ossia la pari partecipazione di uomini e donne.

Il livello di qualificazione scolastica e professionale dei partecipanti è scarso in tutti e tre i gruppi bersaglio:

oltre due terzi dei partecipanti non possiede alcuna formazione professionale preliminare;

- più del 40% dei giovani non ha un titolo di studio;
- un ulteriore 45% possiede soltanto un diploma di scuola dell'obbligo;
- addirittura il 54% dei giovani svantaggiati non possiede alcun titolo di studio.

Quasi la metà dei partecipanti ad HORIZON non era mai stata occupata. La causa di disoccupazione più frequente era la mancanza di una formazione professionale. Inoltre molti partecipanti erano gravati da problemi sociali individuali:

- il 40% era colpito da problemi di alloggio;
- un terzo aveva problemi di solitudine e isolamento;
- un quarto aveva problemi di debiti;
- in base alle loro dichiarazioni - i problemi di tossicodipendenza e di alcolismo interessavano meno di un decimo dei partecipanti.

I disabili sono leggermente sottorappresentati rispetto alle persone svantaggiate. D'altro canto, tra i portatori di handicap ci si è rivolti a coloro che finora erano stati incentivati in misura insufficiente dalle precedenti azioni. L'8% dei partecipanti è costituito da disabili mentali, il 14% da disabili psichici. Questi portatori di handicap provengono in misura superiore alla media da laboratori per disabili. Con il loro inserimento in aziende si percorrono contestualmente nuove vie per la loro incentivazione professionale. Con una percentuale del 5% e rispettivamente del 3%, i disabili fisici e sensoriali sono alquanto sottorappresentati.

*“(...) attraverso l'iniziativa HORIZON l'attenzione si focalizza anche sui problemi sociopolitici, distintivi della definizione sociale dei gruppi bersaglio del programma.”*

*La “valutazione dell'iniziativa HORIZON nella Repubblica federale di Germania (...)” evidenzia che “non è stato raggiunto un importante obiettivo del programma, ossia la pari partecipazione di uomini e donne”, che “il livello di qualificazione scolastica e professionale dei partecipanti è scarso in tutti e tre i gruppi bersaglio” e che “quasi la metà dei partecipanti ad HORIZON non era mai stato occupato.”*

**Tabella 2**

#### **Partecipanti ad HORIZON nella Repubblica federale di Germania**

Disabili	1.520 persone	(45%)
Persone svantaggiate	506 persone	(15%)
Migranti	1.353 persone	(40%)
Totale	3.379 persone	(100%)



***"Tra le categorie sfavorite HORIZON è riuscito a raggiungere gruppi fortemente svantaggiati sul mercato del lavoro a causa di deficit oggettivi e soggettivi,"***

***ma***

***"soltanto un quarto scarso dei progetti comporta formazioni regolari sancite da diplomi professionali riconosciuti."***

***"Contenuto e forma della cooperazione transnazionale spesso non sono omogenei. Mancano infatti chiare indicazioni su obiettivi comuni (...)"***

***"Il costo dell'organizzazione e attuazione delle attività transnazionali è stato considerevolmente sottovalutato da molti responsabili di progetto."***

***"Complessivamente i progetti finanziati nel quadro di HORIZON offrono una gamma di misure di formazione professionale riferite alla situazione di partenza dei partecipanti. Ad ogni modo è ancora possibile migliorare considerevolmente la qualità della formazione."***

Tra le categorie sfavorite HORIZON è riuscito a raggiungere gruppi fortemente svantaggiati sul mercato del lavoro a causa di deficit oggettivi e soggettivi, fra cui soprattutto i giovani disoccupati privi di un titolo di studio e ragazze straniere.

Il maggior valore è attribuito allo scambio relativamente non vincolante di modelli pedagogici, mentre lo scambio concreto di sussidi didattici o curricoli interessa soltanto circa la metà dei progetti e lo scambio di prodotti e procedure viene perseguito solo da una minoranza di progetti che operano a diretto contatto con il mercato.

### **3.2 Misure attuate**

Con i fondi del programma HORIZON è stata considerevolmente rafforzata l'assistenza psicosociale ai partecipanti, conseguendo un miglioramento qualitativo delle misure a favore dell'occupazione per i gruppi bersaglio interessati.

La qualificazione professionale avviene soprattutto nei settori metallurgico, del legno, dell'amministrazione e del commercio, nonché dei servizi. Tuttavia nei progetti è piuttosto raro ricorrere, quale base per l'orientamento delle misure di qualificazione, ad analisi regionali mirate concernenti il mercato del lavoro.

Soltanto un quarto scarso dei progetti comporta formazioni regolari sancite da diplomi professionali riconosciuti. La maggior parte rilascia solo attestati di partecipazione non riconosciuti, il cui valore sul mercato del lavoro non è molto elevato.

Molti progetti si limitano allo scambio di informazioni di carattere generale; solo di rado si mira a quanto proprio di una cooperazione, ossia all'elaborazione di un concreto tema comune o allo scambio di prodotti o materiali concreti.

Lo scambio di partecipanti assume un'importanza relativamente ridotta quando sussistono anche differenze tra i gruppi bersaglio. Dal punto di vista dei contenuti prevale la dimensione culturale; il contributo dello scambio transnazionale a questo livello dovrebbe rimanere limitato.

Il costo dell'organizzazione e attuazione delle attività transnazionali è stato considerevolmente sottovalutato da molti responsabili di progetto; anche ciò costituisce un segnale del fatto che questo settore necessita di una pianificazione più accurata.

### **3.3 Transnazionalità**

La cooperazione transnazionale è una condizione di finanziamento del programma, ma le cooperazioni non appaiono sempre ben riuscite. La migliore armonizzazione si registra a livello dei gruppi bersaglio; molto meno soddisfacente è l'adeguamento sul piano degli obiettivi e dei contenuti delle misure di formazione.

Contenuto e forma della cooperazione transnazionale spesso non sono omogenei. Mancano infatti chiare indicazioni su obiettivi comuni: soltanto il 40% dei progetti propone programmi di lavoro comuni con il partner. La già ricordata mancanza di sincronismo nello svolgimento temporale del programma riduce inoltre la durata della cooperazione transnazionale, limitando gli obiettivi che potrebbero venir raggiunti.

## **4. Conclusioni per future iniziative comunitarie**

Sulla base dei risultati illustrati si possono formulare delle conclusioni provvisorie per futuri programmi.

### **4.1 Qualità delle misure di formazione**

Complessivamente i progetti finanziati nel quadro di HORIZON offrono una gamma di misure di formazione professionale riferite alla situazione di partenza dei partecipanti. Ad ogni modo è ancora possibile migliorare considerevolmente la qualità della formazione; a tale riguardo si raccomanda quanto segue:

- nel processo di programmazione di misure di qualificazione professionale è necessario tenere maggiormente in con-



siderazione le possibili prospettive occupazionali dei partecipanti sul mercato regionale del lavoro;

□ è indispensabile intraprendere maggiori sforzi per migliorare la procedura di certificazione, attualmente insufficiente e insoddisfacente. Ai partecipanti dovrebbero venir rilasciati diplomi professionali più qualificati;

□ molti progetti orientano i partecipanti ad una successiva occupazione, ma l'assistenza nella ricerca di un posto di lavoro dovrebbe avvicinare molto di più al mondo del lavoro e alle aziende.

#### **4.2 Transnazionalità**

Per migliorare la qualità dello scambio transnazionale si potrebbe tener conto di quanto segue:

□ migliorare l'armonizzazione dei progetti di cooperazione, considerando in particolare:

- gruppo bersaglio, con una differenziazione a seconda del tipo di handicap o svantaggio sociale;

- età, livello di qualificazione e grado di handicap dei partecipanti;

- obiettivi dei progetti e strumenti per realizzarli.

□ I partner dovrebbero disporre a livello degli operatori delle competenze linguistiche necessarie per la cooperazione transnazionale. Si dovrebbe formalizzare tale cooperazione, definirne l'obiettivo comune, rendendolo operativo in programmi di lavoro.

□ Si dovrebbe fissare un obiettivo contenutistico comune (ad es. elaborazione di un curricolo, un modulo didattico, basi di gestione aziendale o un modello di valutazione) della cooperazione e stabilire gli apporti specifici dei singoli partner agli obiettivi prefissati.

□ Le attività transnazionali devono portare un contributo contenutistico al miglioramento della qualificazione professionale e/o dell'inserimento dei partecipanti nel mondo del lavoro.

□ Lo scambio dei partecipanti dovrebbe prevedere una qualificazione e una collaborazione nel progetto di partenariato europeo. Per portare a dei risultati, lo scambio deve avere una certa durata (almeno due settimane). Inoltre l'impiego dei partecipanti nel progetto deve essere pianificato e preparato adeguatamente dai collaboratori.

□ Un aspetto di particolare importanza è rappresentato dalla certificazione delle qualifiche conseguite dai partecipanti al progetto europeo, con la quale vengono formulate indicazioni e standard - verificabili da tutti - che servono anche a valorizzare il titolo di studio del partecipante.

### **5. Esigenze prioritarie del programma**

Sulla base dei risultati della valutazione del programma HORIZON in Germania, nel quadro della nuova iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE si raccomanda soprattutto di migliorare la qualità dell'incentivazione professionale dei gruppi sfavoriti sul mercato del lavoro. Al fine di consentire anche a queste categorie di conseguire una formazione professionale, è indispensabile promuovere lo sviluppo di modelli organizzativi, curricolari e didattico-metodologici di formazione. Si dovrebbe facilitare un accesso più flessibile alla formazione professionale, si dovrebbero sperimentare nuovi modelli di formazione scalare e, nell'ambito della formazione, si dovrebbero creare maggiori spazi temporali per le esigenze individuali di apprendimento. Queste azioni nel quadro dell'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE, tese a migliorare la qualità, favorirebbero anche la prossima modernizzazione generale della formazione professionale in Europa.

Nella cooperazione transnazionale si potrebbero mettere a punto e sperimentare nuovi tipi modulari di qualificazione, che ove possibile, dovrebbero anche portare al conseguimento di diplomi di qualificazione. Si tratta di obiettivi molto ambiziosi, assai difficili da realizzare da parte dei responsabili dei progetti. A livello degli Stati membri queste finalità devono essere supportate da accordi tra

***"Un aspetto di particolare importanza" per migliorare lo scambio transnazionale" è rappresentato dalla certificazione delle qualifiche conseguite dai partecipanti al progetto europeo."***

***"Queste azioni nel quadro dell'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE tese a migliorare la qualità favorirebbero anche la prossima modernizzazione generale della formazione professionale in Europa."***

***"Sul piano comunitario appare necessario soprattutto un rafforzamento degli scambi tra l'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE e i nuovi programmi europei di formazione professionale LEONARDO e SOCRATES."***



***"Il dibattito dovrebbe incentrarsi (...) sulla creazione di uno spazio europeo della formazione professionale. Predestinato a rispondere a queste esigenze è il CEDEFOP, fra i cui compiti primari compare lo sviluppo della formazione professionale in Europa."***

parti sociali, camere e associazioni. Naturalmente anche ciò costituisce un obiettivo europeo. Sul piano comunitario appare necessario soprattutto un rafforzamento degli scambi tra l'iniziativa comunitaria OCCUPAZIONE e i nuovi programmi europei di formazione professionale LEONARDO e SOCRATES. Il dibattito dovrebbe incentrarsi sulle attuali modalità e sui prossimi sviluppi della certificazione della formazione professionale e continua e - in relazione a ciò - sulla creazione di uno spazio europeo della formazione professionale. Predesti-

nato a rispondere a queste esigenze è il CEDEFOP, fra i cui compiti primari compare lo sviluppo della formazione professionale in Europa.

Per migliorare la qualità delle iniziative comunitarie RISORSE UMANE potrebbero anche venir incentivati da terzi in maniera mirata sviluppi dei progetti di cooperazione transnazionale. Ciò costituisce un ulteriore importante campo d'attività per la Commissione, per il CEDEFOP, ma anche per i coordinatori nazionali negli Stati membri.

#### Bibliografia

**Seyfried E.**: Erste Bilanz der Gemeinschaftsinitiativen HUMANRESSOURCES - HORIZON. Eine Synthese der nationalen Studien. Forschungsbericht im Auftrag der Europäischen Kommission, DG V, Bruxelles 1992.

**Seyfried E., Bühler A., Gmelin A. e Schütte F.**: Zwischenbericht: Evaluation der Gemeinschaftsinitiative HORIZON in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialforschung, Bonn 1994.



# Il progressivo avvicinamento della formazione professionale in Europa.

## Conclusi con successo progetti nel quadro del programma PETRA

Il programma più ampio finora attuato dall'Unione europea per promuovere la formazione professionale dei giovani e la loro preparazione alla vita adulta ed attiva è stato il programma PETRA, varato nel 1988, entrato nella seconda fase nel 1992 e portato a termine alla fine del 1994. Con tale programma sono state incentivate diverse misure ed iniziative, fra cui soggiorni all'estero o stages aziendali di formandi e giovani lavoratori in un altro Stato membro, ma anche la cooperazione internazionale su temi dell'orientamento e della formazione professionali. Un sottosettore di questo programma mirava a creare una rete europea di cooperazioni in materia di formazione professionale (ENTP), che si occupasse dello sviluppo di unità per la formazione professionale dei giovani e della formazione professionale e continua dei formatori. Tra il 1988 e il 1993 nella rete sono stati inclusi 820 progetti (cfr. tabella), due dei quali interessavano gli Stati membri Germania, Spagna, Italia e Danimarca.

PETRA apre molte possibilità d'iniziative per gli scambi a livello di formazione professionale e d'informazione. Nel 1991 il centro di ricerca Forschungsstelle des Bildungswerkes der Hessischen Wirtschaft e.V. di Francoforte ha lanciato un progetto, incentrato sulla realizzazione di un prodotto in cooperazione con diversi centri di formazione tedeschi e stranieri, che prevedeva incontri informativi e scambi tra formatori e formandi coinvolti nel progetto stesso. Lo scopo perseguito era quel-

lo di conoscere i sistemi di formazione professionale degli altri paesi europei, di promuovere la collaborazione con i discenti di diversi corsi di formazione e di stimolare una maggiore comprensione per le altre culture.

### Il progetto "macchina per il riciclaggio"

Al primo progetto hanno partecipato le aziende tedesche Carl Schenck AG di Darmstadt, Leica di Weilburg, VDO Adolf Schindling AG di Francoforte e Babenhausen, l'Istituto de Maquina Herramienta (IMH) di Elgoibar in Spagna e l'istituto privato En.A.I.P. di Bologna. In tal modo la cooperazione non interessava soltanto diversi stati, ma anche diverse istituzioni. Mentre in Germania erano coinvolte aziende, in Spagna era coinvolta un'istituzione sovraaziendale e in Italia un ente extraaziendale di formazione professionale.

Le imprese tedesche hanno fatto partecipare al progetto formandi del 2° e del 3° anno. In tale fase della loro formazione essi possiedono le necessarie conoscenze base e apprendono le prime conoscenze specifiche. Nello stesso tempo era assicurato che i formandi continuassero la formazione per tutta la durata del progetto.

Per la cooperazione nella formazione doveva venir individuato un prodotto



**Uwe Lorenzen**  
responsabile della formazione professionale e continua presso VDO Adolf Schindling Ag, Babenhausen

**Il principale strumento della Commissione CE per promuovere la formazione professionale negli Stati membri è rappresentato dai cosiddetti programmi di formazione. Il più complesso di essi era PETRA (1988-1994), una parte del quale era costituita dalla cooperazione transfrontaliera di progetti innovatori. Nel presente rapporto l'ingegner Uwe Lorenzen, responsabile della formazione, relaziona in merito allo sviluppo di due progetti, elaborati tra il 1991 e il 1994 da alcuni giovani e dai loro formatori all'interno di centri di formazione siti nella Repubblica federale, in Spagna, Italia e Danimarca.**



**In Italia “(...) i partner ebbero modo di conoscersi durante il primo colloquio preliminare e di scambiare informazioni sulle rispettive città, nazioni e sistemi di formazione professionale. (...) Si poteva percepire un certo scetticismo riguardo alla possibilità d'introdurre anche in Italia il sistema duale.”**

**Nel corso delle “prime riunioni di coordinamento di tutti i formandi e formatori tedeschi, italiani e spagnoli partecipanti al progetto (...)” emersero difficoltà a livello di comprensione.**

adeguato. I responsabili della formazione delle aziende tedesche ricevettero dal signor Calchera (Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft), responsabile di progetto, l'incarico di sviluppare a tale proposito delle proposte, presentate nel settembre 1991, delle quali vennero valutati vantaggi e svantaggi prima di optare per un **sistema di riciclaggio per conduttori elettronici**.

A quel punto si dovevano trovare i partner stranieri con cui attuare il progetto; superato anche tale ostacolo, venne organizzato a Bologna un incontro con i responsabili della formazione e i formatori. In tale occasione i partner ebbero modo di conoscersi durante il primo colloquio preliminare e di scambiare informazioni sulle rispettive città, nazioni e sistemi di formazione professionale. Nel corso dell'incontro gli italiani descrissero la formazione impartita nel proprio istituto in maniera molto concreta; inoltre all'Università di Bologna vennero illustrati i sistemi in vigore in Spagna e in Germania. Una relazione da me tenuta sul sistema duale suscitò una serie di domande che evidenziavano l'interesse sollevato e nelle quali si percepiva un certo scetticismo riguardo alla possibilità d'introdurre anche in Italia il sistema duale.

Al termine dell'incontro i partecipanti approvarono il progetto di una macchina per il riciclaggio delle componenti elettroniche ricavate da piastre conduttrici. Una volta distribuiti i singoli elementi dell'impianto, ogni gruppo di formazione ricevette il compito di progettare la realizzazione del progetto assieme ai formandi.

In base a tale accordo, nei diversi centri di formazione si diede inizio alla progettazione, ai primi tentativi costruttivi e alla messa in pratica del progetto. Alla struttura del VDO di Babenhausen spettava il compito di curare la parte del progetto relativa alla separazione delle componenti elettroniche dalla piastra; ciò causò maggiori difficoltà di quanto pensato inizialmente. Dopo lunghe riflessioni e svariati tentativi, si decise che l'unica possibilità consisteva nella separazione mediante tranciatura. In occasione di un incontro presso il Bildungswerk vennero fissati i primi accordi tra le aziende tedesche.

Nel maggio e giugno 1992 ad Elgoibar ebbero luogo le prime riunioni di coordinamento di tutti i formandi e formatori tedeschi, italiani e spagnoli partecipanti al progetto. La calorosa accoglienza riservata ai formandi dalle famiglie spagnole che li ospitavano stimolò ulteriormente lo spirito di collaborazione. Tuttavia emersero delle difficoltà a livello di comunicazione: se durante gli incontri per discutere il progetto o nelle famiglie ospiti la conoscenza dell'inglese risultava insufficiente, si doveva far ricorso al linguaggio dei gesti. Come successivamente notato dai formandi, da allora essi guardano con altri occhi all'importanza di avere una lingua in comune e alle lezioni di inglese. Durante il secondo soggiorno i formandi tedeschi parteciparono alla formazione impartita nell'istituto spagnolo. Grazie a questa visita essi acquisirono molte nuove impressioni circa la cultura e il sistema di formazione professionale in Spagna. Rientrati in Germania, i formandi, assai motivati, elaborarono rapidamente il progetto così che nell'agosto 1992 si poté discutere in Italia sulla realizzazione dell'intero progetto.

All'epoca della cosiddetta “settimana PETRA”, organizzata nel novembre 1992 dal Bildungswerk der Hessischen Wirt-

### PETRA: distribuzione tra gli Stati membri dei soggiorni e dei progetti all'estero

Azione Stati membri	Soggiorni all'estero	Progetti ENTP	Progetti iniziative per giovani	Centri informazione e consulenza
B	1015	56	106	3
DK	852	42	71	1
D	7430	96	151	10
GR	1134	57	96	1
E	4585	100	109	0
F	5723	89	129	4
IRL	552	51	83	2
I	5501	92	112	2
L	219	33	16	1
NL	1682	53	53	1
P	1232	59	73	2
UK	5506	92	130	1
Total UE	35431	820	1129	28

Fonte: Task Force Risorse Umane 1994



schaft quale settimana europea del programma, si giunse alla conclusione dei lavori: le singole componenti meccaniche vennero portate dai vari paesi e montate presso il VDO di Francoforte da tutti i formandi (cfr. foto: **Assemblaggio del sistema di riciclaggio**). Tuttavia, prima che tutto funzionasse a dovere, si dovettero risolvere ancora alcuni problemi (ad esempio, mancava il comando pneumatico ed elettronico, fornito nella primavera del 1993 dall'Italia e subito integrato). Fra gli applausi dei responsabili, dei formatori e dei formandi coinvolti nel progetto l'impianto venne posto in funzione per la prima volta. Il lavoro riuscì così bene che l'impianto venne presentato in occasione di fiere, manifestazioni e in tutte le aziende interessate.

## Il progetto "Stazione meteorologica mobile"

Durante la "settimana PETRA" il Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft organizzò anche una giornata dedicata all'Europa, alla quale presero parte nuovi partner provenienti dai Paesi Bassi e dalla Danimarca, con i quali s'intendeva programmare e attuare il progetto successivo. Nell'ambito di questa giornata i responsabili delle aziende partecipanti presentarono ai docenti di istituti professionali, ai responsabili della formazione e ai rappresentanti di altri enti di formazione i rispettivi sistemi di formazione e i lavori relativi al progetto.

Nella primavera del 1993 si diede avvio al secondo progetto, la realizzazione di una stazione meteorologica mobile, al quale partecipava anche l'Istituto tecnico di Aalborg in Danimarca. Anche questo progetto venne suddiviso in varie sezioni:

- la struttura del VDO di Babenhausen mise a punto il trasduttore di misura elettronico,
- la struttura del VDO di Francoforte sviluppò l'interfaccia tra trasduttore e computer,
- l'EnAIP di Bologna realizzò un impianto di ricezione per il satellite Meteosat con la valutazione dei dati acquisiti;
- l'IMH di Elgoibar produsse il cavo di alimentazione dell'antenna satellitare e
- l'Istituto tecnico di Aalborg si occupò della rappresentazione grafica su PC.

Successivamente il centro di formazione della ditta Schenck di Darmstadt mise a punto un motore eolico per la produzione di energia elettrica allo scopo di poter utilizzare la stazione meteorologica su terra o in mare, senza dover dipendere da fonti di approvvigionamento energetico.

Anche nel corso di questo progetto ebbero luogo diverse riunioni di coordinamento e viaggi d'informazione in Danimarca e negli altri stati interessati. Il progetto si sviluppò rapidamente. Le difficoltà iniziali, consuete nel caso della realizzazione di un impianto così complesso, erano già state superate grazie al primo progetto. Le componenti messe a punto dalle aziende tedesche vennero assemblate dai formandi il 23 settembre 1994 nei pressi dell'Odenwald. La visualizzazione avvenne attraverso un display analogico, sempre realizzato in proprio.

## Valutazione

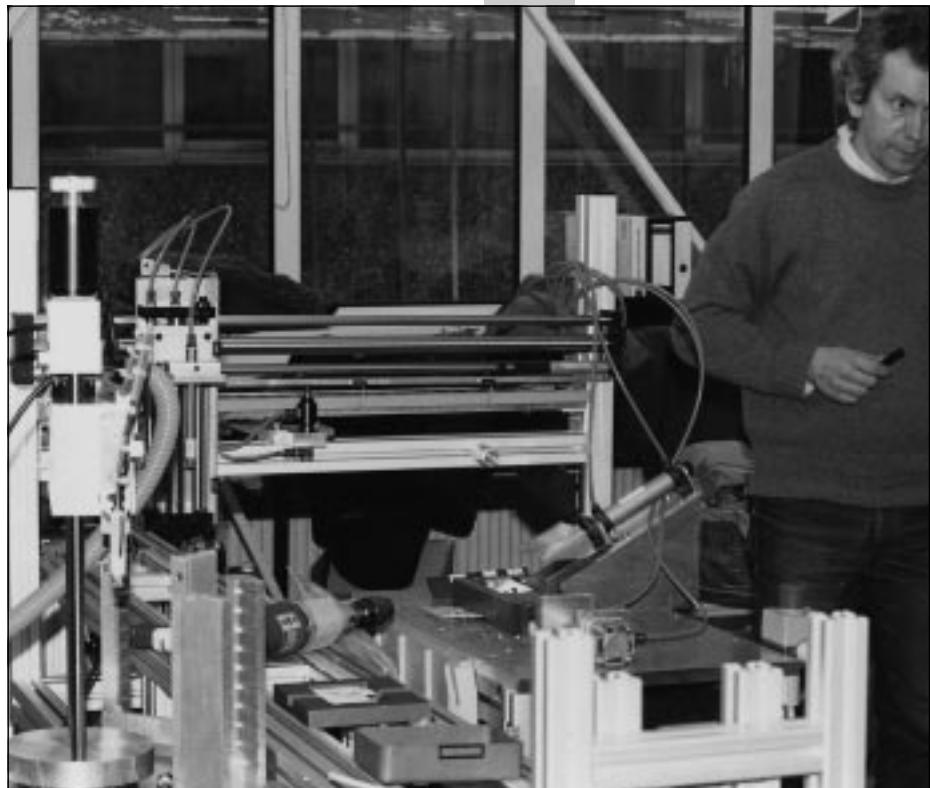
Retrospettivamente questi progetti, condotti nel quadro del programma PETRA, sono risultati assai proficui per tutti i par-

**"Da allora (i formandi) guardano con altri occhi all'importanza di avere una lingua in comune e alle lezioni di inglese."**

**Questa combinazione unica di attuazione pratica di un lavoro e scambio di informazioni sui diversi sistemi di formazione professionale e sulle diverse culture ha avvicinato partecipanti, centri di formazione e nazioni.**

**Questa valutazione positiva generale non era scontata a priori."**

Assemblaggio del sistema di riciclaggio





***"Nelle imprese l'acquisizione di qualifiche chiave viene promossa attraverso varie attività legate a progetti."***

***"Questo tipo di collaborazione e la comprensione di altre culture, così acquisita, promuovono la progressiva crescita comune all'interno dell'Europa."***

tecipanti. Questa combinazione unica di attuazione pratica di un lavoro e scambio di informazioni sui diversi sistemi di formazione professionale e sulle diverse culture ha avvicinato partecipanti, centri di formazione e nazioni.

Questa valutazione positiva generale non era scontata a priori; infatti nei progetti erano coinvolti diversi stati con diversi sistemi di formazione; inoltre esistevano differenze a livello di dotazione e di realtà pedagogica delle strutture partecipanti. Ad ogni modo vi erano anche dei denominatori comuni con cui si compensavano le differenze: da un lato la tecnologia, dall'altro la suddivisione dei progetti in singole parti. Con questo orientamento tecnologico, nonché con la distribuzione a breve termine dei compiti si sono potute superare le divergenze relative al livello di qualificazione dei giovani e dei giovani adulti interessati.

I formatori e i discenti dei diversi paesi erano molto motivati ed entusiasti; nelle rispettive aziende essi hanno portato a termine in piena autonomia i compiti loro affidati; i problemi meccanici ed elettronici sono stati discussi nel corso di in-

contri gestiti principalmente dai formandi. In tal modo è stato possibile superare tutte le difficoltà.

Nelle imprese l'acquisizione di qualifiche chiave viene promossa attraverso varie attività legate a progetti che richiedono ai discenti grande creatività e stimolano la competenza tecnica, metodologica e sociale. Il lavoro di gruppo a livello regionale e sovraregionale può venir definito estremamente proficuo.

Presso il VDO di Babenhausen già da tempo è stata riconosciuta l'importanza di una lingua comune nel mondo del lavoro. Pertanto per tutti i formandi vengono organizzate lezioni d'inglese, che sono imparite quale formazione integrativa. In occasione delle discussioni in merito ai diversi progetti condotte con i partner stranieri tale prassi si è dimostrata oltremodo utile.

I programmi culturali e sociali hanno soddisfatto tutti i partecipanti. Questo tipo di collaborazione e la comprensione di altre culture, così acquisita, promuovono la progressiva crescita comune all'interno dell'Europa.

### Bibliografia

**Calchera, F.** (a cura di): Projektarbeit auf europäisch, Die Erfahrungen des Ariadne-Projekts, Francoforte 1994 (editore: Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft).

**Müller-Solger, H.**: Europäische Förderprogramme für die Aus- und Weiterbildung. en: **W. Schlaffke**

(a cura di): Qualifizierter Nachwuchs für Europa, Colonia 1992, pages 70 a 81.

**Wiegand, U.**: Petra - Das war's. in: Der Arbeitgeber, 46 (1994) D.765/766.



# Formazione professionale binazionale di giovani stranieri

Nei prossimi decenni si assisterà all'aumento del fabbisogno di manodopera qualificata, che non solo dispone di una solida formazione professionale, ma conosce anche a fondo anche la lingua, le consuetudini lavorative e la mentalità di altri paesi e pertanto può operare sul piano internazionale. Per soddisfare il crescente fabbisogno di personale qualificato è necessario rafforzare la cooperazione tra i sistemi nazionali di formazione.

Per tale ragione dal 1988 l'Institut der deutschen Wirtschaft (IW) di Colonia attua, con l'appoggio del Ministero federale per il Lavoro e gli Affari sociali e del Fondo Sociale Europeo, progetti pilota binazionali concernenti la formazione professionale di giovani stranieri.

Il primo progetto di questo tipo venne organizzato nel 1988 per giovani greci; il secondo, del 1991, si occupò dei giovani spagnoli; il terzo, del 1993, interessò i giovani italiani e turchi; infine nel 1994 venne varato un programma di formazione per giovani portoghesi. Il programma tedesco-ellenico viene gestito a partire dal termine della fase pilota (giugno 1992) dal Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft di Francoforte, mentre l'IW è competente per il coordinamento e il supporto scientifico delle altre misure binazionali.

## Scenario

Lo scenario in cui si collocano questi progetti pilota è il seguente:

1) L'aumento delle esigenze di qualificazione nell'area economica europea sottolinea l'importanza di una solida formazione professionale per garantire l'occupazione del singolo individuo e per assicurargli le possibilità di sviluppo. I posti di lavoro per la manodopera non qualificata stanno diminuendo sempre più.

- 2) In Europa i mercati del lavoro, finora quasi esclusivamente nazionali, evidenziano una tendenza verso la costituzione di un unico mercato comunitario del lavoro.
- 3) In considerazione della crescente internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati si assiste ad una trasformazione delle esigenze poste a livello di quantità e tipo di qualifiche richieste alla forza lavoro.
- 4) I giovani stranieri che vivono nella Repubblica federale di Germania sono assai sottorappresentati nel sistema di formazione professionale tedesco: mentre oltre il 70% dei giovani tedeschi conclude una formazione professionale, soltanto il 40% dei giovani stranieri riesce a portarla a termine.
- 5) Un particolare atout dei giovani stranieri è solitamente costituito dal loro bilinguismo. Se si riesce a integrare questa competenza nella formazione professionale, sviluppandola sul piano tecnico, per questi giovani si apriranno ulteriori opportunità sul mercato del lavoro.
- 6) Ultimo in ordine di citazione, ma non certo per importanza, un ruolo essenziale viene svolto dal tentativo di garantire la mobilità individuale internazionale attraverso specifici modelli di qualificazione.

## Concezione

Il punto di partenza per l'istituzione dei progetti pilota è stato uno studio (cfr. Holl Ewe, Lenske Werner, Hassid Joseph, Kioulafas Kyriakos: Berufsbildung der zweiten Generation griechischer Wanderarbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland - Griechenland. Berlino 1987) condotto nel 1986 dall'IW assieme a un istituto greco (IOBE) di Atene su



**Werner  
Lenske**

*Responsabile della sezione "Ricerca sulle qualifiche" e del progetto "Misure binazionali di formazione professionale" Institut der deutschen Wirtschaft - Colonia*

**Dal 1988 l'Institut der deutschen Wirtschaft (IW) conduce progetti modello binazionali concernenti la formazione professionale di giovani stranieri. Alla base di questi progetti vi sono, da un lato, la scarsa partecipazione dei giovani stranieri alle formazione in Germania e, dall'altra, l'aumento del fabbisogno di qualifiche nello spazio economico europeo. Infatti, a causa di questi sviluppi e della tendenza all'ulteriore globalizzazione dei mercati, emerge un crescente fabbisogno di manodopera qualificata, che non disponga soltanto di una valida formazione, ma possieda anche conoscenze sia linguistiche tecniche sia relative alle pratiche di lavoro e alla mentalità proprie di altri paesi.**



**Punto di partenza per la creazione dei progetti pilota è stato uno studio commissionato dal CEDEFOP.**

**“Una delle fasi più complesse all'inizio di ogni progetto pilota era costituita dalla selezione delle professioni oggetto della formazione.”**

**“il processo di selezione delle professioni oggetto della formazione si è (...) orientato verso (...) profili (...) ‘tipici’ dei settori occupazionali ritenuti più promettenti.”**

**“Il risultato (...) è rappresentato dai profili binazionali di qualificazione, (...) determinati in base) alle professioni, oggetto della formazione coperte dai sistemi nazionali di formazione professionale, ai quali meglio si adattavano tali profili.”**

commissione del CEDEFOP. Sulla base di un'analisi della situazione della formazione e dei profili delle qualifiche degli immigrati greci in Germania e del processo d'integrazione professionale dei lavoratori reimmigrati in Grecia si è evidenziata la necessità di creare offerte di formazione che affrontassero gli sviluppi sul mercato del lavoro in due Stati membri, le motivazioni per la formazione e le esigenze di qualificazione dei lavoratori migranti.

I presupposti concettuali di queste misure di formazione sono così stati definiti:

- 1) per favorire la mobilità professionale dei lavoratori tra i due Stati membri Grecia e Germania e trasformare la migrazione in un rischio calcolabile per il singolo individuo, è indispensabile creare offerte di qualificazione che preparino contestualmente a rispondere alle esigenze professionali in entrambe le nazioni.
- 2) Nella scelta delle relative offerte di qualificazione professionale bilaterale è necessario tener conto dello sviluppo economico e del fabbisogno a medio termine di manodopera qualificata nei due stati.
- 3) Per garantire le opportunità occupazionali a più lungo termine, nel configurare le offerte di formazione professionale bilaterale si devono prendere in considerazione le tendenze internazionali generali a livello di evoluzione del fabbisogno di qualifiche e delle esigenze di qualificazione.

4) Gli interventi a favore della qualificazione devono aver luogo in settori professionali o d'attività caratterizzati in entrambi i paesi non soltanto ora, ma anche in futuro, da un crescente fabbisogno di manodopera qualificata. Per la scelta concreta di tali misure è pertanto opportuno elaborare i modelli delle attività proprie di quelle professioni, che in entrambi i paesi, da un lato, vengono sempre più richieste in seguito agli sviluppi economici e tecnologici e, dall'altro, si assomigliano relativamente per quanto riguarda il profilo delle qualifiche.

Una delle fasi più complesse all'inizio di ogni progetto pilota era costituita dalla selezione delle professioni oggetto della formazione.

Poiché i sistemi di formazione professionale degli stati interessati sono alquanto diversi e per tale motivo anche professioni con la stessa denominazione possono essere estremamente differenti dal punto di vista dei contenuti, il processo di selezione delle professioni oggetto della formazione si è dapprima orientato verso campi d'attività e profili “tipici” dei settori occupazionali ritenuti più promettenti. Il risultato di questo processo è rappresentato dai “profili binazionali di qualificazione”, che rispecchiano le esigenze comuni nei due paesi a livello di manodopera qualificata nei rispettivi campi/attività. In una fase successiva sono state determinate le professioni (oggetto della formazione) coperte dai sistemi nazionali di formazione professionale alle quali meglio si adattavano i “profili binazionali di qualificazione”, in modo che fosse rappresentata la maggior parte delle caratteristiche internazionali tipiche di una certa attività. Questo elenco di “professioni europee” venne fissato di volta in volta in stretta cooperazione con i competenti enti e ministeri del lavoro nazionali.

In tutti gli interventi binazionali di formazione professionale il suddetto processo di selezione si è indirizzato alla fine verso tre grandi categorie:

- 1) professioni commerciali
- 2) professioni metalmeccaniche
- 3) professioni elettrotecniche.

In base alla valutazione di tutti gli esperti coinvolti nel processo di selezione, questi sono i settori che offrono le maggiori opportunità future di sviluppo e occupazione, nonché un crescente fabbisogno di forza lavoro qualificata nei paesi interessati.

## Attuazione

La selezione delle possibili professioni oggetto della formazione è una condizione necessaria, ma non sufficiente per raggiungere l'obiettivo di una *formazione professionale bilaterale* che assicuri ai partecipanti un *miglioramento delle opportunità sul mercato del lavoro in en-*



*trambi i paesi.* Una finalità specifica dei progetti pilota consiste nel preparare con la formazione professionale in Germania anche alle *concrete esigenze professionali della rispettiva nazione-partner*.

Conseguentemente sono state realizzate le seguenti condizioni quadro, ritenute indispensabili dallo studio del CEDEFOP:

### **Formazione nel sistema duale**

Elemento fondamentale delle formazioni previste dal progetto è una formazione professionale dei giovani all'interno del sistema duale tedesco. In tal modo si intende conseguire il primo obiettivo, ossia aumentare le opportunità occupazionali in Germania.

### **Formazione complementare**

Parallelamente alla formazione in una delle professioni riconosciute in Germania e oggetto di un apposito studio, i giovani seguono dei corsi professionali supplementari tenuti nella loro lingua madre ("formazione complementare"). Con questa proposta si mira a tener conto durante la formazione nella Repubblica federale delle esigenze a livello di qualificazione di entrambi i paesi. Inoltre con ciò si cerca di integrare nella formazione e di promuovere in maniera attiva la competenza bilingue specifica dei giovani. Questa formazione complementare viene impartita per tre ore alla settimana per l'intera durata degli studi, vale a dire, a seconda del corso prescelto, per 3-4 anni. I contenuti vengono vagliati da gruppi binazionali di specialisti, dei quali fanno parte esperti formatori/tecnici delle nazioni interessate.

### **Tirocinio aziendale**

Accanto alla formazione integrativa viene effettuato un tirocinio aziendale di più settimane nel paese partner. L'obiettivo primario consiste nell'ampliare le conoscenze teoriche acquisite attraverso la formazione integrativa e nel fornire, per quanto possibile, ai giovani un contatto realistico con le esigenze e le condizioni dell'attività professionale nella nazione partner. Un'ulteriore funzione (comple-

mentare) di questi tirocini è data dal fatto che essi promuovono lo scambio bilaterale di informazioni sugli aspetti diversi e quelli comuni della formazione professionale, nonché su profili professionali, esigenze, organizzazione del lavoro, strutture occupazionali, ecc. tra la Germania e gli altri stati coinvolti.

### **Certificazione**

Per rendere utilizzabili ai fini del successivo accesso al mercato del lavoro le qualifiche specifiche (binazionali) ottenute dai giovani attraverso i progetti, tra gli enti della Repubblica federale e quelli dei rispettivi paesi partner vengono messe a punto procedure di certificazione che attestano le conoscenze professionali acquisite dai partecipanti. In tale contesto non vengono sottolineati gli aspetti del mutuo riconoscimento politico dei diplomi, bensì la forza certificativa dell'attestazione delle conoscenze base e supplementari acquisite dai giovani e la descrizione dei possibili campi d'attività professionale.

### **Esperienze**

Dal 1988 hanno complessivamente preso parte a questo progetto 800 giovani (**cfr. figura**); circa 1/4 di loro ha terminato con successo la formazione e il 92% dei diplomati ha trovato un posto di lavoro nella Repubblica federale.

Sono disponibili i dati di un sondaggio condotto tra 243 partecipanti in merito all'esperienza raccolta con il progetto pilota.

Tra i motivi che hanno indotto a usufruire del progetto, il principale (94%) è rappresentato dall'idea che, grazie alle offerte integrative, si ha un arricchimento della formazione professionale ("formazione continua"). Il 94% dei partecipanti scorge nel progetto una valida base per poter lavorare nel cosiddetto paese natale. L'87% ritiene che il progetto schiuda migliori opportunità occupazionali nel proprio paese d'origine. Il 53% pensa che attraverso le ulteriori qualifiche acquisite gode di migliori possibilità anche sul mercato tedesco del lavoro. Il 55% è del

**"La selezione delle possibili professioni oggetto della formazione è una condizione (...) non sufficiente per raggiungere l'obiettivo di una formazione professionale binazionale che assicuri ai partecipanti un miglioramento delle opportunità sul mercato del lavoro in entrambi i paesi."**

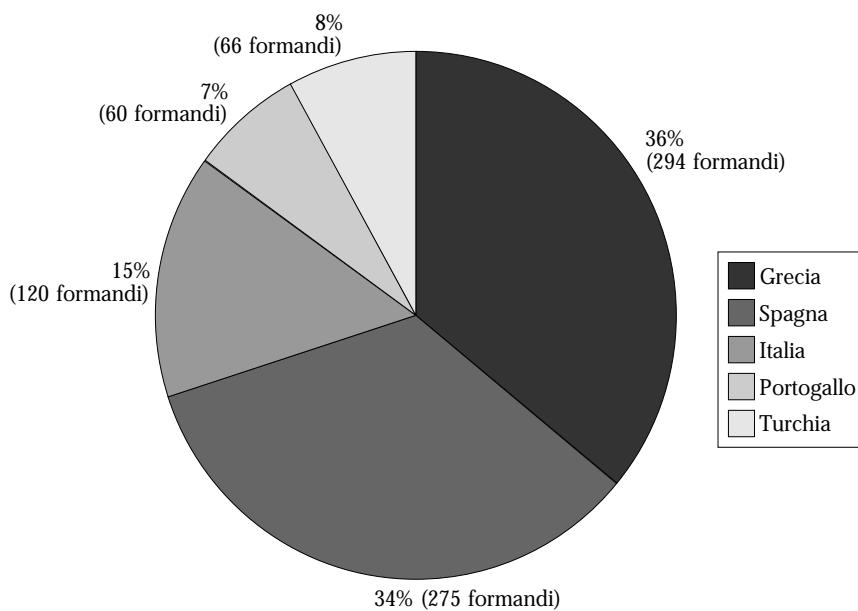
**"Per rendere utilizzabili ai fini del successivo accesso al mercato del lavoro le qualifiche specifiche (binazionali) ottenute dai giovani (...), tra gli enti (... dei rispettivi paesi partner vengono messe a punto procedure di certificazione (...).**

**"Il 94% dei partecipanti scorge nel progetto una valida base per poter lavorare nel cosiddetto paese natale."**

**"I tirocini aziendali nei paesi d'origine hanno contribuito a concretizzare le idee dei giovani sul locale mondo del lavoro e professionale."**



## Partecipanti ai progetti binazionali (complessivamente: 815)



*"Per una parte delle aziende tedesche (...), la possibilità di formare dei giovani in due lingue costituiva un motivo importante per sostenere questi programmi."*

*"In considerazione dello sviluppo del mercato interno comunitario più di un'impresa su tre ritiene che si registrerà un crescente fabbisogno di manodopera qualificata che disponga di conoscenze su attività e processi di lavoro specifici di altri Stati membri, nonché conosca la terminologia tecnica attinente alla sua professione in una lingua straniera."*

parere di avere a lungo termine migliori opportunità di carriera. E' interessante notare che circa un giovane su sette (14%) ha partecipato al progetto su esplicita richiesta dell'azienda in cui segue la formazione e che l'8% avrebbe rinunciato a seguire una formazione professionale se non vi fosse stata un'offerta specifica.

Alla domanda se, sulla scorta della propria esperienza, essi consiglierebbero ad altri giovani di partecipare a questi progetti, il 96% ha risposto con un sì incondizionato; attualmente, se posto di nuovo dinanzi alla possibilità, il 95% ripetrebbe la sua scelta.

I tirocini aziendali nei paesi d'origine hanno contribuito a concretizzare le idee dei giovani sul locale mondo del lavoro e professionale. Fino ad allora tali idee erano fondate esclusivamente - se mai - su soggiorni durante le vacanze. Un quarto dei formandi afferma che le concezioni in merito al mondo del lavoro nel paese natale sono cambiate in misura notevole o radicale. Il 61% riferisce di mutamenti "parziali" o "modesti". Soltan-

to per il 14,6% (ossia un giovane su sette) il tirocinio non ha comportato alcuna nuova scoperta. E' interessante rilevare che il 70% dei formandi sostiene che il tirocinio è molto utile e importante per il prosieguo della formazione nella Repubblica federale. Evidentemente il periodo di formazione seguito nel rispettivo paese d'origine ha contribuito a fornire un ulteriore sostegno alla motivazione dei giovani nei confronti della formazione, nel senso che le loro aspettative di vita coincidono sempre più con gli obiettivi di formazione da raggiungere. Infatti il 60% dei giovani si propone di lavorare prima o poi nel proprio paese d'origine; uno su cinque nutre persino prospettive concrete e solo il 2% dei partecipanti esclude categoricamente questo passo.

Per una parte delle aziende tedesche che dal 1988 prendono parte ai progetti pilota binazionali, la possibilità di formare dei giovani in due lingue costituiva un motivo importante per sostenere questi programmi. Soprattutto le imprese che già intrattengono o intendono stabilire rapporti commerciali con aziende degli altri paesi coinvolti o hanno filiali in queste nazioni, registrano un crescente fabbisogno di manodopera bilingue qualificata e sono favorevoli a tali iniziative.

La maggior parte delle aziende tedesche coinvolte nella formazione afferma che in futuro la forza lavoro qualificata in possesso di questi atout complementari diverrà sempre più importante e chiede che queste iniziative vengano anche proposte ai giovani tedeschi.

In considerazione dello sviluppo del mercato interno comunitario più di un'impresa su tre ritiene che si registrerà un crescente fabbisogno di manodopera qualificata che disponga di conoscenze su attività e processi di lavoro specifici di altri Stati membri, nonché conosca la terminologia tecnica attinente alla sua professione in una lingua straniera. Un'azienda su cinque intende occupare in futuro diplomati dei progetti pilota nei settori in cui le conoscenze complementari acquisite risultano particolarmente utili e necessarie.



# Il network europeo delle autorità locali per un reciproco scambio sulle politiche riguardanti le migrazioni e le minoranze etniche

Lanciata nel 1990 dall'European Centre for Work and Society (ECWS) di Maastricht (Paesi Bassi) e finanziata dalla DG V della Commissione CE dal 1° gennaio 1993, ELAINE è divenuta in Europa un'importante fonte di esperienze su temi legati alle minoranze etniche<sup>1</sup> a livello locale (cittadino). ELAINE si occupa di azioni di politica locale, in quanto è su tale piano che ci si rivolge ai bisogni immediati delle minoranze etniche. Le autorità locali rappresentano pertanto i corridoi principali nel trovare misure innovative che combattono l'emarginazione delle minoranze etniche.

In quanto centro di ricerca politica con esperienza di progetti in materia di formazione, professionalizzazione, scambi interattivi in rete, valutazione e monitoraggio, problemi multiculturali e processi di gestione del mutamento nelle organizzazioni, l'ECWS fornisce ad ELAINE l'esperienza necessaria affinché le città aderenti alla rete possano comprendere la comparabilità dei problemi legati alle minoranze etniche, malgrado il diverso background storico, politico o socioculturale.

Uno dei principali obiettivi della rete consiste nell'introdurre nelle città un processo di apprendimento basato sull'imparare dalle altrui esperienze. Il processo è facilitato, in quanto agli impiegati locali vengono offerti strumenti pratici per l'esame e lo scambio di problemi comuni, nonché informazioni sul modo in cui tali problemi vengono affrontati in tutta Eu-

ropa. Il rapido sviluppo della rete (oltre 25 città) sottolinea che le città riconoscono i benefici dello scambio di esperienze pratiche in materia di società multiculturali. Il successo della rete è dovuto alla sempre maggiore qualità dello scambio formale e informale tra città e ai progressi conseguiti a livello di arricchimento tratto dallo scambio di esperienze e know-how. La crescente qualità degli scambi costituisce un importante parametro del valore di ELAINE.

La struttura operativa della rete si articola su: l'unità di coordinamento, le città aderenti e il comitato direttivo. L'unità di coordinamento (con sede nell'ECWS) è competente per il coordinamento, la pianificazione e l'organizzazione del programma della rete; funge da intermediario tra le città e fa uso dell'esperienza fornita dalle città e dei risultati delle ricerche per integrare lo scambio d'informazioni. Il principale compito delle città aderenti consiste nel fornire le informazioni sul loro know-how professionale attraverso progetti ed esperienze. Lo scambio di esperienze avviene attraverso i servizi e le attività di ELAINE (workshops tematici, inchieste, ELAINE Newsfax, Infobank, partecipazione a riunioni, rappresentanza della rete in convegni). Il Comitato direttivo è formato da un gruppo di persone di contatto (per lo più delle città ELAINE) che offre aiuto e consulenza all'unità di coordinamento.

L'esperienza dimostra che non è sufficiente fornire documenti contenenti un raffron-



**Maria José Freitas**

ricercatrice presso  
l'European Centre  
for Work and Society  
(ECWS) dal 1993.

Attualmente è  
responsabile del  
coordinamento della rete  
ELAINE (Network europeo  
delle autorità locali per un  
reciproco scambio sulle  
politiche riguardanti le  
migrazioni e le minoranze  
etniche).

**ELAINE è un programma  
dell'ECWS, finanziato dalla  
Commissione, teso a pro-  
muovere la cooperazione e  
lo scambio reciproco di  
know-how tra gli impiegati  
delle autorità locali delle  
città europee che prevedo-  
no politiche per le mino-  
ranze etniche. Uno dei set-  
tori presi in esame è costi-  
tuito dalla formazione (pro-  
fessionale) delle minoranze  
etniche e dal ruolo svolto  
dalle autorità locali. Vengo-  
no descritte alcune espe-  
rienze locali e, sebbene nes-  
suna esperienza sia applica-  
bile a un'altra città, ELAINE  
ha creato una sede di di-  
scussione per la compara-  
zione delle iniziative di po-  
litica locale e gli scambi  
professionali a livello euro-  
peo.**

1) Minoranza etnica è il termine utilizzato nella rete ELAINE per riferirsi alle persone di provenienza etnica diversa da quella della maggioranza della popolazione locale. Poiché ELAINE è una rete multilingue, il termine appropriato per il contesto di ciascun paese viene usato nelle varie lingue della rete.



***“Con il passare del tempo, le città ELAINE hanno appreso l’arte di estrapolare elementi comuni che possono risultare utili per sviluppare nuovi approcci alla loro politica e prassi.”***

to europeo di temi e approcci affrontati dalle varie città. Le informazioni devono servire alle città europee, a prescindere da dimensioni, background geografico o storico. Queste informazioni devono anche essere tagliate su misura per soddisfare le particolari esigenze delle città e assumere la forma di documenti preparatori, di partecipazione attiva a workshops con visite e rapporti. Questi sono elementi altrettanto importanti nel processo di apprendimento delle città aderenti.

Sebbene la politica non possa essere trasferita ad un’altra città o nazione senza tener conto dei diversi contesti, è fondamentale rilevare che, mediante intensi scambi a lungo termine, le idee e i riferimenti condivisi si possono eventualmente riflettere in politiche e misure innovative. Con il passare del tempo, le città ELAINE hanno appreso l’arte di estrarre elementi comuni che possono risultare utili per sviluppare nuovi approcci alla loro politica e prassi. A tale riguardo le città che aderiscono ad ELAINE dal 1990 hanno fatto registrare continui progressi.

La valutazione si basa su un processo interattivo tra gli attori interessati e costituisce un elemento integrante dell’intero approccio del progetto attraverso il feedback da parte delle città, del Comitato direttivo e della DG V della Commissione. Un esempio è l’inclusione di sessioni di lavoro di gruppo su temi specifici in workshop ELAINE, perché le città hanno richiesto ulteriori discussioni più approfondate su particolari tematiche politiche. E’ interessante notare che con il tempo le richieste avanzate dalla città

sono divenute man mano più dettagliate e precise. Ciò rappresenta un punto di progresso rilevante nel processo dinamico di apprendimento di ELAINE.

## Formazione professionale

L’importanza della formazione professionale non può essere sottovalutata nella società odierna, in quanto essa non è più usata soltanto quale risposta al cambio (ruolo reattivo), ma anche quale guida per i processi di mutamento, per monitorare il cambiamento e per preparare le persone all’istruzione o alla formazione permanente (ruolo pro-attivo)<sup>2</sup>. Il mercato del lavoro si è trasformato in una forza lavoro in rapido movimento, orientata verso qualifiche chiave, in cui la flessibilità, la polivalenza e le competenze sociali sono applicate a tutti i livelli della manodopera.

La formazione professionale per le minoranze etniche è importante perché la posizione e il benessere di categorie specifiche quali le minoranze etniche dipendono considerevolmente dalle opportunità di reperire un’occupazione e di conservarla. Inoltre, la formazione migliora la conoscenza della lingua dello stato di residenza e promuove l’interazione tra le diverse persone.

Particolari aree d’interesse per quanto riguarda la formazione professionale delle minoranze etniche comprendono l’offerta di programmi di formazione per giovani e donne. L’accesso e la partecipazione alla formazione professionale costituisco-

### Il dibattito politico pragmatico nella rete ELAINE dimostra che:

- ❑ è più facile trovare somiglianze in città con gli stessi problemi che in città dello stesso stato;
- ❑ avviene spesso che è l’iniziativa locale di base a stimolare il progresso verso l’integrazione\* delle minoranze etniche;
- ❑ l’estrarre elementi (comuni) da approcci utilizzati in diverse città è utile per sviluppare un proprio modello di politica e prassi locale;
- ❑ le autorità locali adottano iniziative in aree in cui le politiche nazionali si muovono con troppa lentezza.

\* L’integrazione implica un adeguamento reciproco da parte dei componenti una società.

2) Progetto CLEO, Cases in Learning (oriented) Organisations, ECWS, 1992.



no due ostacoli specifici spesso dovuti all'inadeguatezza delle strutture, alla carenza d'informazioni e alle lacunose conoscenze linguistiche delle minoranze etniche. Un altro fattore è rappresentato dallo scarso aiuto offerto dai componenti il nucleo familiare.

Di seguito presentiamo una panoramica di diverse esperienze relative a iniziative locali di formazione (professionale) dirette alle minoranze etniche in Europa, basate sulle attività di ELAINE.

### Iniziative di formazione ad Anversa (B)

La città di Anversa rivolge particolare attenzione al miglioramento della comunicazione nelle scuole ad alta concentrazione di studenti appartenenti a minoranze etniche, data la mancanza di comunicazione tra membri della direzione e personale docente da un lato e, dall'altro, genitori e alunni delle minoranze etniche. La preoccupazione è dovuta alle differenze non solo linguistiche, ma anche alle diverse esperienze con i sistemi scolastici. Operatori interculturali vengono reclutati per fungere da intermediari tra genitori, corpo docente e discente, allo scopo di migliorare la situazione degli studenti appartenenti alle minoranze etniche. Un ulteriore sforzo per superare la lacuna a livello di comunicazione è dato dalla creazione di corsi di lingua ad hoc per madri migranti, in considerazione della loro scarsa conoscenza dell'olandese. Questa scarsa conoscenza linguistica impedisce alle madri di seguire e aiutare i propri figli durante il processo scolastico. L'incapacità delle madri di far fronte ad una determinata situazione sociale è ritenuta negativa per i figli.

Gli sforzi compiuti a favore dei giovani delle minoranze etniche comprendono anche l'esigenza di aiutare a trovare un impiego e di motivare gli studenti part-time. I giovani disoccupati impegnati nell'istruzione part-time necessitano di particolare assistenza per motivare il loro ingresso nel mercato del lavoro. Tale esigenza è integrata dal fatto che raramente le aziende sono interessate a studenti part-time, specialmente a quelli appartenenti a minoranze etniche. A tali giovani viene fornito aiuto sociale e psicologico per

superare le situazioni che hanno un effetto demotivante.

Anche il settore privato sta partecipando ad Anversa all'offerta di formazione per le minoranze etniche attraverso una cooperazione di iniziative private denominata "Vitamin W", inizialmente lanciata per aiutare persone scarsamente qualificate, disoccupati di lunga durata, rifugiati, migranti, ecc. che incontravano difficoltà nel reperire un'occupazione. I giovani delle minoranze etniche che frequentano l'istruzione part-time sono collocati in progetti che prevedono un'esperienza di lavoro dell'organizzazione per lo sviluppo della comunità in cui partecipano alla trasformazione di un vecchio edificio scolastico in un centro sociale e alla ricostruzione di una vecchia piscina coperta in un centro ricreativo e di riunioni. In questi progetti i giovani ricevono una formazione on-the-job e utilizzano l'esperienza per trovare un'occupazione analoga.

### Iniziative di formazione a L'Aia (NL)

Attualmente a L'Aia viene condotta una politica tesa a migliorare la qualità e i risultati dell'istruzione di base per adulti. La strategia prevede l'intensificazione e l'accentramento dei corsi offerti dalla municipalità. Di conseguenza, la natura volontaristica dell'istruzione di base per adulti viene ridotta, per cui le persone che vi accedono per motivi sociali rischiano di rimanere escluse. Perciò L'Aia sta rivolgendo particolare attenzione alla formazione linguistica delle minoranze etniche e di categorie specifiche all'interno di questo gruppo bersaglio.

Quest'anno è stato avviato un corso di perfezionamento linguistico non intensivo (2,5 - 5 ore alla settimana), flessibile (diverse sedi) e temporaneo (durata massima: 1 anno) destinato a stranieri in possesso di una modesta istruzione, se non addirittura privi di essa, per consentire loro di accedere a corsi più intensivi in olandese come seconda lingua. Il gruppo bersaglio è costituito da persone per le quali il passo sino alla normale istruzione di base per adulti è ancora troppo grande e da persone che non sono ancora sicure se tale tipo d'istruzione sia il più adatto per loro. Nel corso di perfezionamento ai potenziali studenti viene fornita

**"La città di Anversa rivolge particolare attenzione al miglioramento della comunicazione nelle scuole ad alta concentrazione di studenti appartenenti a minoranze etniche, data la mancanza di comunicazione tra membri della direzione e personale docente da un lato e, dall'altro, genitori e alunni delle minoranze etniche."**

**"Anche il settore privato sta partecipando ad Anversa all'offerta di formazione per le minoranze etniche attraverso una cooperazione di iniziative private denominata 'Vitamin W', inizialmente lanciata per aiutare persone scarsamente qualificate, disoccupati di lunga durata, rifugiati, migranti, ecc. che incontravano difficoltà nel reperire un'occupazione."**

**"L'Aia sta rivolgendo particolare attenzione alla formazione linguistica delle minoranze etniche e di categorie specifiche all'interno di questo gruppo bersaglio."**



***"A partire dal 1995, un'iniziativa messa a punto a L'Aia apre gli istituti d'istruzione base per adulti, solitamente chiusi il sabato (...)"***

***"Attraverso un progetto d'introduzione/azione, le donne e le madri straniere vengono inserite nell'istruzione di base per adulti."***

un'introduzione all'istruzione di base per adulti e viene data l'opportunità di spiegare le loro esigenze e capacità di apprendimento sotto la supervisione di un operatore dell'istruzione. Pertanto questo tipo di gruppo serve per una certa selezione; se è chiaro che l'istruzione di base per adulti non è la forma più idonea, lo studente può venir indirizzato verso un altro tipo di formazione.

Un ulteriore compito che può venir svolto da questo gruppo è quello di rispondere alle esigenze di varie organizzazioni (ad es. istituti d'istruzione di base per adulti, centri di comunità, moschee) di offrire corsi d'istruzione di base per adulti. Viene data la priorità ai gruppi composti da donne. Tuttavia, i gruppi normali d'istruzione di base per adulti non sempre si comportano bene in istituti d'istruzione non di base. E' difficile riunire gruppi omogenei e raccogliere un numero sufficiente di studenti per dare inizio ad un corso. A ciò si aggiunge l'insistenza da parte di alcune organizzazioni per rendere un corso d'istruzione di base per adulti più interessante per il proprio gruppo bersaglio.

I corsi di perfezionamento sono tuttora in fase sperimentale; si stanno stipulando accordi con organizzazioni "riceventi" riguardo alla durata dei corsi, al trasferimento alla normale istruzione di base per adulti e a possibili forme di assistenza socio-culturale, assistenza infantile e numero degli iscritti. Gli attuali finanziamenti consentono di organizzare 12 gruppi di 5 ore alla settimana e di attribuire la priorità a livello di collocamento agli studenti che intendono passare all'istruzione normale di base per adulti.

A partire dal 1995, un'iniziativa messa a punto a L'Aia apre gli istituti d'istruzione base per adulti, solitamente chiusi il sabato, (spesso l'unico giorno in cui gli adulti occupati possono frequentare il corso). In tal modo gli appartenenti a minoranze etniche che hanno seguito corsi base di olandese sul posto di lavoro possono prepararsi di sabato a sostenere l'esame di II livello di olandese. Gli istituti non intendono rischiare di organizzare corsi di sabato a causa dei costi supplementari (orario supplementare di apertura degli edifici e pagamento supplementare del personale docente). Attraverso

questo progetto, potrebbe essere possibile determinare se l'apertura durante i fine settimana degli istituti d'istruzione base per adulti risponda effettivamente ad un'esigenza. S'inizierà con due gruppi; se l'esperimento riuscirà, i corsi di sabato saranno inclusi nel programma normale proposto dagli istituti.

A L'Aia le donne appartenenti alle minoranze etniche rappresentano un obiettivo specifico e la città finanzia la fondazione Incontro con Donne Straniere (Stichting Ontmoeting met Buitenlandse Vrouwen) che organizza corsi domiciliari per donne straniere che vivono isolate. Il gruppo bersaglio della fondazione è incapace di entrare autonomamente nell'istruzione di base per adulti o di ricorrere ad altre strutture. Si auspica che, dopo un periodo di lezioni domiciliari, queste donne accedano a corsi collettivi d'istruzione base per adulti.

Attraverso un progetto d'introduzione/azione, le donne e le madri straniere vengono inserite nell'istruzione di base per adulti. Il 1° gennaio 1993 un operatore è stato incaricato di reclutare donne e madri di origine straniera che vivevano emarginate, e di preparare delle riunioni per iniziare corsi collettivi realizzati in collegamento con centri d'istruzione base per adulti. Si tratta di un compito arduo perché è molto difficile riuscire a raggiungere queste donne. Spesso sono necessari incontri a domicilio e un'intensa opera di persuasione e non sempre il materiale messo a punto per il progetto viene capito. Molte volte gli istituti d'istruzione base per adulti, che potrebbero svolgere un'importante funzione di intermediazione, non hanno la possibilità di parlare con le madri. Inoltre, altre difficoltà sono date dalla carenza di aule idonee per tenere lezioni collettive.

Il passaggio delle donne di origine straniera dalle lezioni a doomicilio ai corsi collettivi in un istituto scolastico costituisce una sfida. Spesso il gruppo bersaglio necessita di particolare assistenza e consulenza, che gli istituti non sono in grado di assicurare. Di conseguenza, molte donne smettono di frequentare i corsi. Di recente uno stanziamento ha evidenziato che si potrebbero intensificare gli sforzi per aumentare il tasso di passaggio. Una convenzione è stata stipulata tra la fon-



dazione e gli istituti d'istruzione base per adulti, in cui vengono stabiliti compiti e competenze relative al passaggio dai corsi domiciliari ai corsi collettivi. E' stato messo a punto un apposito sistema di registrazione per il gruppo bersaglio e gli istituti possono rivolgersi alla fondazione quando studenti appena trasferiti intendono abbandonare il corso.

Un gruppo specifico spesso dimenticato è costituito dalle persone anziane appartenenti ad una minoranza etnica, che incontrano gravi difficoltà nell'invecchiare in un paese straniero in cui hanno una rete sociale limitata e dispongono di scarse informazioni sui loro diritti e sulle strutture assistenziali<sup>3</sup>. Nel 1993 L'Aia ha dato vita a cosiddetti *study circles* per anziani di origine straniera che non solo contribuiscono, per quanto possibile, a tenerli fuori dal circuito assistenziale, ma offrono loro anche un maggior senso di appartenenza e coinvolgimento nella comunità. La metodologia di questi circoli fa appello all'autopartecipazione e all'autosviluppo degli anziani e può essere gestita a qualsiasi livello d'istruzione (soprattutto attraverso l'università). Basicamente, un circolo è costituito da un gruppo di anziani (in genere non più impegnati nel mondo del lavoro) che studiano una disciplina d'interesse comune. In questo processo si utilizzano l'esperienza e le conoscenze dei partecipanti e i risultati sul piano dell'apprendimento sono tanto importanti quanto il contatto sociale. Vi è un notevole interesse per questi circoli, tanto che ne esistono già 13, ognuno dei quali è formato da 10-15 persone; sembra che verranno creati altri 15 circoli. I supervisori sono reclutati tra i componenti del gruppo bersaglio.

### **Workshop ELAINE a Mannheim (D) sulla formazione professionale**

Il ruolo e la partecipazione delle autorità locali nelle politiche inerenti alla formazione professionale stanno acquistando sempre maggiore importanza, come emerge dall'attività delle città ELAINE e dal workshop ELAINE sulla formazione professionale delle minoranze etniche tenuto a Mannheim nel dicembre del 1992. I partecipanti al workshop hanno visitato progetti di supporto locali fra cui una

scuola con corsi per le minoranze etniche e un centro di consulenza per studenti svantaggiati che devono affrontare il passaggio dal mondo della scuola a quello del lavoro. E' stata mostrata la combinazione tra apprendimento scolastico ed esperienza di lavoro, caratteristica intrinseca del sistema duale tedesco.

All'epoca del workshop di Mannheim erano già operativi numerosi esempi di corsi di formazione<sup>4</sup> per le minoranze etniche; durante la discussione è emerso uno sviluppo in direzione di approcci alla formazione professionale più decentrati (dovuto ai crescenti legami tra mercati locali e regionali del lavoro), che offre alle autorità locali l'opportunità di adottare iniziative e mettere a punto forme di partecipazione in questo campo.

L'esperienza tedesca è risultata particolarmente interessante per i partecipanti del Regno Unito, in quanto i programmi tedeschi di formazione professionale per le minoranze etniche evidenziano un approccio orientato verso le istituzioni, mentre quelli britannici sono meno strutturati e sono basati piuttosto sull'autogestione (di norma affidata alle organizzazioni delle minoranze etniche). I partecipanti olandesi, anch'essi abituati a un sistema meno istituzionalizzato, hanno trovato delle somiglianze con il sistema duale tedesco in temi-chiave quali l'offerta di strutture più idonee per la formazione professionale, il coinvolgimento in progetti coordinati con istituti locali di formazione, organizzazioni assistenziali, associazioni delle minoranze etniche e industria locale (che fornisce un'importante rete sociale per supportare la formazione).

Sebbene a Mannheim tutte le città abbiano presentato obiettivi comuni, le metodologie applicate per risolverli differivano a seconda del contesto e delle competenze. Cionondimeno l'opportunità di vedere come le varie città affrontavano pragmaticamente obiettivi politici analoghi ha consentito agli operatori presenti al workshop di fare ritorno alle proprie sedi con nuove e più ampie prospettive sulle azioni che potrebbero venir condotte per sviluppare politiche in grado di rispondere alle esigenze delle minoranze etniche residenti nella propria città.

***"(...) L'Aia ha dato vita a cosiddetti study circles per anziani di origine straniera (...)"***

***"All'epoca del workshop di Mannheim erano già operativi numerosi esempi di corsi di formazione per le minoranze etniche; durante la discussione è emerso uno sviluppo in direzione di approcci alla formazione professionale più decentrati (...)"***

3) Rapporto del workshop ELAINE 1994 sulla politica delle autorità locali nei confronti delle persone anziane appartenenti alle minoranze etniche, 26-28 maggio 1994.

4) Sono stati discussi quali esempi specifici di corsi di formazione un centro di orientamento di Genk (B) per giovani migranti disoccupati che abbina corsi di lingua, lezioni teoriche ed esperienza pratica in aziende, istituti di formazione professionale di Stoccarda (D) con corsi speciali per giovani tedeschi e stranieri con difficoltà di linguaggio e di apprendimento, nonché centri aziendali e di formazione di Sheffield (GB) destinati ai neri e alle minoranze etniche, che offrono corsi base.



## Conclusioni

Costruire una rete europea interattiva rappresenta non solo un'impresa ardua, ma anche un processo a lungo termine. Ciononostante l'obiettivo di ELAINE di garantire uno scambio approfondito e interattivo di esperienze pratiche di operatori locali rimane alla base dell'azione di ELAINE.

Gli sforzi di ELAINE tesi ad agevolare l'accesso all'informazione, i contatti interpersonali e gli sviluppi europei in materia di politiche sulle minoranze etniche, hanno già portato ad iniziative di cooperazione bilaterale tra città ELAINE (dentro e al di fuori della politica inerente alle

minoranze etniche). Il valore aggiunto della cooperazione auto-avviata tra varie città oltre alle attività della rete ("spin-offs") fa parte integrante di ELAINE e delle azioni europee volte a rafforzare la cooperazione tra stati europei. In tal modo, il potenziale di trasferibilità delle iniziative politiche si espande e il know-how professionale diviene più accessibile attraverso sforzi coordinati.

Per maggiori informazioni rivolgersi a:  
Maria José Freitas  
European Centre for Work and Society  
(ECWS)  
Unità di coordinamento ELAINE  
P.O. Box 3073  
6202 NB Maastricht  
Paesi Bassi



# La riforma della formazione tecnica in Gran Bretagna.

## Un esempio di apprendimento istituzionale basato sul raffronto europeo.

### Introduzione

Questa pubblicazione si colloca nell'ambito tra scienza e pratica. Uno dei principali avvenimenti verificatisi nel corso della mia vita professionale è consistito nell'aver iniziato ad operare in tale campo e nell'aver osservato come i risultati scientifici del raffronto internazionale incidano sull'evoluzione di un sistema nazionale di formazione tecnica. La mia ipotesi è che questo tipo di apprendimento istituzionale nell'ambito della rivista sia estremamente importante e che esso avvenga più spesso di quanto documentato. I passi in tal senso possono implicare degli elementi internazionali; tuttavia possono muoversi al di là dei programmi internazionali formali di formazione professionale in Europa. Proprio per questa ragione essi meritano di essere ricordati. E' possibile che essi siano addirittura più importanti della marea di raccomandazioni, direttive, programmi e progetti pilota che attualmente ci sommerge a livello di Ue. Infatti, in fin dei conti, essi riguardano la politica della formazione professionale degli Stati membri che, in base al principio della sussidiarietà, manterrà certamente il proprio significato. Per tale motivo mi permetto di riportare qui in maniera sistematica le mie esperienze, che concernono soprattutto le seguenti tematiche:

- quali problemi rivestono particolare importanza ai fini dello sviluppo della formazione professionale in Europa?
- come e quali insegnamenti si possono trarre dal raffronto dei diversi sistemi di formazione professionale?
- come va visto il punto di contatto tra scienza e politica - o mano pubblica?

**Arndt Sorge**

Dal 1992 docente di sociologia industriale e organizzativa presso l'Università Humboldt di Berlino, facoltà di scienze sociali.

**L'analisi che traccia l'autore di un esempio di diffusione dei risultati della ricerca comparativa internazionale ai fini della riforma di un sistema nazionale di formazione professionale, al quale è stato direttamente associato, evidenzia i limiti e le contraddizioni dei processi e dei meccanismi di scambio tra scienza, decisione politica e attuazione; inoltre riafferma l'importanza dell'approccio comparativo per una vera comprensione di ciò che è l'Europa, la necessità di tali scambi e propone una riflessione più generale sul loro possibile contributo a favore della realtà sociale.**

### Creazione e composizione di un laboratorio di riforme

Nel 1975 accettai un posto di ricercatore presso il St.Antony's College di Oxford. Poco tempo prima avevo conosciuto a Münster attraverso il relatore della mia tesi dottorale alcuni visitatori provenienti dall'Inghilterra che erano interessati alla situazione degli ingegneri, dei dirigenti e degli imprenditori tedeschi. Il loro interesse era in particolare rivolto a scoprire in che modo si potesse migliorare l'efficienza dell'industria britannica partendo dalle esperienze e dalla pratica maturate in altri paesi nel campo della gestione aziendale e della formazione di tecnici e ingegneri.

L'obiettivo immediato della mia attività ad Oxford era costituito dalla parte britannica di un raffronto riguardante organizzazione, formazione professionale e rapporti di lavoro che doveva integrare un'analogia comparazione relativa a Francia e Germania. Nella fattispecie si trattava di "ricerca di base"; il progetto era stato messo a punto nell'ambito dell'approccio dell'"effetto sociale" nel lavoro, organizzazione e rapporti di lavoro, sviluppato nella ricerca dei Laboratoires d'économie et de sociologie du travail di Aix-en-Provence (Maurice et al. 1982).

Sebbene si trattasse di un approccio interdisciplinare accademico, lo stimolo



***Questo tipo di apprendimento istituzionale è più importante della (...) marea di raccomandazioni, direttive, programmi e progetti pilota che attualmente ci sommerge a livello di Ue.***

***Il punto di partenza era costituito dal mio lavoro sulla "parte britannica di un raffronto riguardante organizzazione, formazione professionale e rapporti di lavoro che doveva integrare un'analogia comparazione relativa a Francia e Germania."***

***Una serie d'incontri venne tenuta presso il Ministero dell'Industria. A tali riunioni partecipavano le persone più disparate: industriali, funzionari ministeriali, studiosi, giornalisti, rappresentanti della politica e dei rapporti di lavoro.***

per la ricerca comparativa era giunto da un ente governativo francese, che intendeva scoprire perché in Francia le differenze salariali legate alla posizione gerarchica fossero di gran lunga superiori rispetto a quelle esistenti in Germania. Pertanto è più corretto dire che si trattava di un mix di ricerca su commissione e di base; conseguentemente anch'io ero interessato a tener conto dell'orientamento pratico e per tale ragione già a Münster avevo svolto la funzione di interlocutore dei summenzionati ospiti, fra cui Michael Fores del Ministero dell'Industria, Peter Lawrence (che stava avviando presso la facoltà di ingegneria meccanica dell'Università di Southampton un progetto sugli ingegneri tedeschi per conto del Ministero dell'Industria), nonché Liam Hudson, professore di psicologia ad Edimburgo.

Una volta ad Oxford, continuai a coltivare tali conoscenze. Il principale punto di contatto era costituito da una serie d'incontri tenuti al Ministero dell'Industria nel corso dei quali venivano sistematicamente esaminati a livello di raffronto internazionale temi concernenti la problematica: "Ingegneri e dirigenti nell'industria - modelli di socializzazione, funzioni, organizzazione del lavoro". A tali riunioni partecipavano le persone più disparate: industriali, funzionari ministeriali, studiosi, giornalisti, rappresentanti della politica e dei rapporti di lavoro. Il dibattito era straordinariamente aperto e libero, non limitato in alcun modo da vincoli disciplinari. Regnava un'atmosfera da workshop; Michael Fores, nella sua qualità di organizzatore, fungeva da provocatore e, grazie alla documentazione d'invito e di presentazione da lui predisposta con un notevole tocco personale, assicurava un ambiente cordiale e un considerevole impegno.

Alle riunioni prendeva parte, a seconda del tema affrontato, un diverso gruppo di persone. Ben presto però si consolidò un nucleo d'interessati che erano, più o meno, sempre presenti e spesso si incontrava anche al di fuori delle riunioni stesse. Tale nucleo era costituito da:

1) Michael Fores - organizzatore; ingegnere con pluriennale esperienza in particolare nella costruzione di ponti in diversi paesi (Grecia, Turchia, Australia, ecc.). Egli era successivamente entrato in un

ambiente più accademico, che non gli era poi così estraneo come avrebbe lasciato supporre il suo abbigliamento, dato che aveva compiuto gli studi a Cambridge. Egli si occupava di questioni relative alla professione d'ingegnere e alla tecnica dal punto di vista storico, filosofico ed economico. In tal modo egli aveva raggiunto anche la posizione di "internal consultant" del Ministero.

2) Peter Lawrence aveva studiato storia e si era quindi dedicato alla sociologia. Aveva lasciato un posto di docente di organizzazione a tempo indeterminato presso l'Università di Strathclyde (Glasgow) per lavorare al progetto a tempo determinato relativo agli ingegneri tedeschi. Le sue conoscenze sulla Germania risalivano al servizio militare, che gli aveva fornito l'occasione anche di conoscere la lingua e il paese.

3) Ian Glover era sociologo e lavorava ad una tesi sulle teorie e i risultati della ricerca in merito al comportamento del management. Egli aveva un'innata capacità di condensare una quantità incredibile di materiale in sintesi eccezionalmente complesse e di ricavarne ciononostante una solida tesi centrale. Il modo di argomentare del gruppo, a volte convulso, che all'epoca caratterizzava il nostro "bon ton", si rispecchia perfettamente nelle sue pubblicazioni (cfr. ad es. Glover 1992).

4) Io stesso portai il mio progetto nell'ambito del gruppo; il dibattito in merito alla tecnica, ai tecnici e alla direzione aziendale mi coinvolgeva sotto due aspetti: da un lato venivano osservate da un'altra prospettiva proprio le cose che a Münster mi erano già apparse relativamente importanti; dall'altro venivano trattati interessi personali da me sviluppati durante il servizio militare e nell'aviazione.

Questo gruppo ristretto si incontrava anche spesso privatamente - in "formazione" sempre diversa - e le riunioni di lavoro nel Ministero dell'Industria si concludevano regolarmente in un vicino pub. Sia Ian Glover sia Peter Lawrence avevano dei contratti di ricerca del Ministero, io no. Ma il legame dovuto all'incarico di ricerca e al finanziamento costituiva comunque soltanto una piccola parte dei punti in comune. Più importante era la convinzione, sviluppatisi poco a poco, di



collaborare a un lavoro eccitante e di aver molto da dire. Sebbene il nucleo del gruppo fosse formato da studiosi o ricercatori, condividevamo enfaticamente l'idea che le concezioni scientifiche e l'attività accademica conducessero a un vicolo cieco. Tale opinione era sostenuta soprattutto da Michael Fores.

Del gruppo facevano parte anche personaggi di spicco all'epoca, come Liam Hudson, che si occupava delle strutture di percezione dei tecnici e degli studiosi, lo psicologo Alistair Mant, per lunghi anni operante presso l'Istituto Tavistock, che stava scrivendo un libro provocatorio sui manager britannici, lo storico militare Correlli Barnett e, successivamente, anche John Child, ricercatore specializzato in organizzazione e management. Un contributo determinante era stato fornito dalla Germania per mezzo di Brigitte May che, su incarico del Ministero, aveva elaborato un'eccellente panoramica delle ricerche in materia di management (May 1974). Ulteriori apporti provenivano dal progetto sugli ingegneri elaborato da Peter Lawrence (Hutton et al. 1977; Hutton e Lawrence 1982) e dal mio progetto (Maurice et al. 1980; Sorge e Warner 1986). Diversi componenti del gruppo stilaroni alcuni contributi per varie riviste.

Gran parte dei documenti non venne però pubblicata o venne soltanto scritta per "uso interno". Complessivamente il gruppo più allargato giustificava la propria esistenza producendo soprattutto discussioni che andavano ben al di là del quadro di documenti o trattati disponibili e già consolidati. In tale contesto veniva continuamente generata, quasi casualmente, una serie di ipotesi che poi i singoli potevano verificare nel loro lavoro quotidiano.

Il nucleo più ristretto venne definito da Michael Fores "barbershop" a causa della sua relativa compattezza, complementarietà degli interessi e armonia tematica. In Inghilterra un barbershop è un piccolo coro polifonico. L'espressione risale all'abitudine di alcuni gruppi di barbieri di cantare durante lo svolgimento della propria attività per il proprio e l'altrui divertimento.

## Tema conduttore dello sviluppo della formazione professionale

Dopo un anno questo barbershop aveva ormai scelto un motivo conduttore relativamente chiaro, mantenuto sino alla fine del 1976 e che può così essere riassunto:

- 1) la capacità delle industrie britanniche risente negativamente dello scarso apprezzamento della tecnica e delle professioni tecniche a livello sociale, nel sistema di formazione e nell'organizzazione aziendale;
- 2) in Gran Bretagna la tecnica e le professioni tecniche attraggono diplomati molto meno qualificati e, all'interno delle imprese, sfociano piuttosto in vicoli ciechi per quanto riguarda lo sviluppo della carriera (Bayer e Lawrence 1977). La carriera professionale è invece piuttosto collegata ad un orientamento generale di management;
- 3) qualifiche pratiche, conoscenza approfondita, coinvolgimento professionale e stabilità nella posizione professionale vengono svalutati sia dall'ambiente di vita sia dalle strutture formali (politica del personale, mercato del lavoro). In tale ottica il deprezzamento della tecnica costituisce parte di una sindrome culturale e istituzionale generalizzata. Posizioni e percorsi formativi maggiormente valutati sottolineano il mutamento professionale, la despecializzazione e il frequente cambiamento del posto di lavoro;
- 4) le strategie aziendali enfatizzano in maniera eccessiva criteri finanziari, contabili, commerciali e politici. La detecnicizzazione e la despecializzazione dell'attività di management vanno a scapito dell'innovazione tecnologica e del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza;
- 5) esperienza pratica, formazione professionale ed accademica hanno sviluppato nella società una propria logica così forte che la competenza pratica risulta troppo spesso ostacolata nelle strutture organizzate. Tale competenza appare in Gran Bretagna molto più che in altre parti quale risultato giustificato individualmente, non certificato o verificato, di un processo di formazione non gestibile nel suo

*Venivano esaminati a livello di raffronto internazionale (...) temi concernenti la problematica: Ingegneri e dirigenti nell'industria - modelli di socializzazione, funzioni, organizzazione del lavoro."*

*Si formò un gruppo di studiosi o ricercatori che condividevano (...) l'idea che le concezioni scientifiche e l'attività accademica conducessero a un vicolo cieco."*



***"Noi non cercavamo soluzioni parziali a problemi ristretti - quali la produttività, la competitività, la formazione professionale o la prassi del management -, bensì (...) cercavamo ininterrottamente dei riferimenti trasversali tra mondo dell'istruzione, rapporti di lavoro, organizzazione aziendale, storia sociale, stratificazione sociale, considerazione della tecnica ed economia aziendale."***

***Attraverso una rete di personalità il messaggio penetrò nei comparti operativi del Ministero.***

***"All'epoca anche l'opinione pubblica accettò la critica mossa alla situazione britannica. Non si parlava abbastanza male delle 'professions', del management troppo generico, della noncuranza nei confronti della tecnica, dello scarso rispetto per le scadenze, ecc."***

insieme. Lo status di uno specifico ente formativo viene sopravvalutato rispetto a criteri pratico-tecnici;

6) l'immagine dell'ingegnere e del tecnico nella società risulta troppo frammentata in singoli settori ciascuno dei quali è caratterizzato da proprie attività specifiche, associazioni professionali e status sociale. Tale categoria va dall'"artigiano" scarsamente apprezzato fino al "tecnologo", che cerca di superare il complesso di inferiorità nei confronti degli studiosi operanti presso celebri università enfatizzando la scientificità del suo lavoro e correndo pertanto il rischio di allontanarsi dalla realtà pratica;

7) altrettanto frammentata è l'organizzazione di aziende in sottogruppi definiti in base alla professione, alla funzione o allo status. Ciò rappresenta un ostacolo all'individuazione di comunanze collettive a livello di orientamento. In particolare la tecnica non appare un collante potenziale al di là di queste barriere tra gruppi;

8) il mondo della cultura e delle istituzioni britanniche lascia cadere la tecnica in un limbo tra "arts" e "science" oppure la tecnica viene considerata unilateralmente parte della "science" mentre la prospettiva dell'Europa continentale e, in particolare, settentrionale situa la tecnica in una collocazione precisa e di pari valore rispetto all'arte e alla scienza.

Inoltre rivolgemmo una feroce critica contro le teorie universalistico-normative sul management. Determinante a tale riguardo era soprattutto Hartmann, che, già nel 1959, aveva richiamato l'attenzione sulla relatività socio-culturale delle dottrine inerenti al management. Fino alla fine degli anni '70 la prassi tedesca venne però considerata retrograda, in particolare di fronte a quella americana. Hartmann è stato il primo ad esprimere una critica esplicita contro tale concezione. Nel 1973 in una perizia ufficiale la ditta di consulenza Booz, Allen & Hamilton aveva deplorato l'arretratezza del management e dell'organizzazione tedesca. In conformità della moda del tempo, essi citarono, tra i difetti, deboli tendenze alla formazione di "divisions", scarsa separazione delle funzioni dirigen-

ziali da quelle esecutive, una valutazione approssimativa della redditività dei progetti, una gestione troppo personalistica, ecc. Hartmann invece sostenne che una siffatta critica non era suffragata dalla prova di carenze funzionali ma che era di tipo imperialistico-culturale (Lawrence 1992, pagg.94 succ.).

Noi non cercavamo soluzioni parziali a problemi ristretti - quali la produttività, la competitività, la formazione professionale o la prassi del management -, bensì procedevamo ad un ampio dibattito comparativo basato sulla critica culturale e istituzionale. In tale ambito cercavamo ininterrottamente dei riferimenti trasversali tra mondo dell'istruzione, rapporti di lavoro, organizzazione aziendale, storia sociale, stratificazione sociale, considerazione della tecnica ed economia aziendale.

## Trasmissione del messaggio

Michael Fores, l'organizzatore del nostro barbershop e del gruppo di lavoro allargato, formò quindi una rete di personalità ricettive al messaggio, che penetrò nei comparti operativi del Ministero, venne recepito, elaborato e proposto in conferenze cui venne dato il massimo risalto. Il Sottosegretario di Stato del Ministero fornì il proprio appoggio; nel dicembre del 1976 venne organizzato, sotto la direzione del Sottosegretario di Stato in carica Peter Carey, un convegno cui partecipò Michael Edwardes (all'epoca "chairman" della British Leyland). Le relazioni vennero pubblicate dalla casa editrice del governo (Fores e Glover 1978). Inoltre nel Ministero era stato elaborato un documento di lavoro, approvato durante il convegno, nel quale erano sintetizzati i principali risultati e tratte conclusioni per future azioni.

Il messaggio venne recepito con disponibilità e impegno dai principali giornalisti. All'epoca anche l'opinione pubblica accettò la critica mossa alla situazione britannica. Non si parlava abbastanza male delle "professions", del management troppo generico, della noncuranza nei confronti della tecnica, dello scarso rispetto per le scadenze, ecc. In quanto forestiero, questi dibattiti mi facevano



paura; da un lato, nella mia veste di lavoratore straniero, non mi volevo lasciar andare a delle critiche; dall'altro un simile tipo di critica genera una insicurezza circa le effettive possibilità d'azione e corre il rischio, nello sfinitimento emozionale successivo al primo momento, di non far altro che consolidare la situazione preesistente. Più volte mi venne detto incidentalmente che ciò era comprensibile e apprezzabile dato che io ero un anglofilo, ma che dovevo prendere una posizione ben definita, come è proprio di un tedesco.

Sebbene il nostro messaggio comprendesse un'ampia critica culturale e istituzionale, la spinta a specificare campi operativi ci indusse a sottolineare in maniera più finalizzata alcune conclusioni parziali. Tali campi operativi vennero individuati soprattutto nel settore della configurazione del sistema formativo, in particolare di quello tecnico, e della strutturazione delle associazioni professionali degli ingegneri. Ciò naturalmente andava contro il nostro orientamento verso l'"analisi sociale". Questo interesse non era molto accentuato perché il barbershop era costituito principalmente da sociologi. Proprio il membro più coinvolto nel ruolo della consultazione politica, il nostro esperto costruttore di ponti Michael Fores, richiamava sempre l'attenzione sulla necessità di uno sviluppo parallelo e coordinato in comparti differenziati della società.

E' sorprendente notare che egli giunse, partendo da presupposti pratici, alle stesse conclusioni che sono state poste in risalto nell'approccio denominato dell'"effetto sociale" elaborato da Maurice et al. (1982). L'agire sociale in un comparto differenziato della società è sempre coniugato mediante catene d'interdipendenza a quello di tutti gli altri comparti. Attraverso tali catene d'interdipendenza l'agire è sempre immanente alla società, anche nel mutamento sociale. Di conseguenza trasformazioni radicali possono verificarsi soltanto quando si producono in maniera concentrata al di là dei comparti. All'epoca questi collegamenti tra Fores e Maurice non mi erano così evidenti; ripensandoci, essi mi appaiono tanto più chiari e mostrano una complementarietà tra orientamento delle basi scientifiche e riscontro pratico.

L'apprendere dal raffronto internazionale acquisì una rilevanza particolare quando la situazione della Repubblica federale venne descritta come esemplare per gli scopi britannici. Per me tale stilizzazione era preoccupante, ma accadde appunto che la formazione professionale tedesca, la fusione tra mansioni tecniche e direzione aziendale, la stima goduta dalla tecnica e dagli ingegneri in Germania, nonché il ruolo centrale svolto dai lavoratori qualificati nelle aziende tedesche suscitarono straordinario interesse. Da allora (1975-77) tale interesse è ulteriormente aumentato. Sebbene io ne sia corresponsabile, non ne sono sempre soddisfatto. Con il tempo sorse una tendenza verso una stilizzazione - piatta, propagandistica, non influenzata dalla conoscenza del contesto sociale e delle singole situazioni - del "modello tedesco" che attualmente si sta trasformando in una critica altrettanto piatta.

Allo "scopo" di una profonda trasformazione sociale ispirata al modello tedesco, Fores non pensava ad una semplice copia della situazione tedesca, bensì ad una "Society for Manufacturing", una specie di movimento sociale di élites funzionali differenziate. Tale società doveva dedicarsi a promuovere lo status, l'attrattività e la coesione delle professioni tecniche nel sistema dell'istruzione, nell'amministrazione e nell'economia. La spinta a costituire un movimento sociale va però ben al di là delle competenze proprie di un Ministero, che, in quanto apparato, incontrò parecchie difficoltà con un siffatto obiettivo. Tuttavia il Ministero recepì relativamente di buon grado l'incitamento a fare qualcosa per migliorare lo status e la formazione degli ingegneri. Ciò non era facile perché si toccavano i settori di competenza di altri Ministeri e di associazioni estremamente autonome. Infatti in Gran Bretagna la competenza nel settore della formazione è riservata, in maniera del tutto particolare, ad associazioni professionali, università ed enti locali di formazione.

Il prossimo passo fu costituito dall'insediamento di una commissione, avvenuto in conformità della prassi britannica secondo la quale gli importanti progetti di riforma devono essere elaborati da una "royal commission" composta da membri indipendenti (funzionari di alto livello e

**"La spinta a specificare campi operativi ci indusse a sottolineare (...) i campi operativi (...) nel settore della configurazione del sistema formativo, in particolare di quello tecnico, e della strutturazione delle associazioni professionali degli ingegneri (...)."**

**"L'agire sociale in un comparto differenziato della società è sempre coniugato mediante catene d'interdipendenza a quello di tutti gli altri comparti."**

**"L'apprendere dal raffronto internazionale acquisì una rilevanza particolare quando la situazione della Repubblica federale venne descritta come esemplare per gli scopi britannici."**

**"Allo 'scopo' di una profonda trasformazione sociale ispirata al modello tedesco, Fores non pensava ad una semplice copia della situazione tedesca (...)"**



***“(...) il Ministero recepì relativamente di buon grado l'incitamento a fare qualcosa per migliorare lo status e la formazione degli ingegneri.”***

***Si sviluppò una dicotomia tra l'esigenza di “nuove conclusioni per azioni concrete” e la convinzione che fosse necessario promuovere, mediante un continuo stimolo intellettuale, un movimento sociale (...).”***

***Una visione realistica prevedeva che “(...) soluzioni parziali collegate ad istituzioni già esistenti fossero insensate; esse dovevano produrre il progetto di riforma proprio in quel meccanismo al quale venivano addebitate le carenze rilevate.”***

***“Per dirla senza mezzi termini,” (...) disponevamo “del modello giusto, ma” ci trovavamo “nella società sbagliata per poterlo tradurre in pratica.”***

notabili). La commissione era presieduta da Monty Finniston, per lunghi anni presidente della British Steel. In questa fase persi il contatto diretto con il loro lavoro, perché avevo terminato il mio progetto ad Oxford e avevo fatto ritorno in Germania. Tuttavia mantenni stretti rapporti con il barbershop, soprattutto grazie al fatto che Michael Fores venne spesso come ospite del Wissenschaftszentrum Berlin (il mio nuovo posto di lavoro).

Ad ogni modo, proprio quando (1978) i lavori preliminari iniziarono a dare i loro frutti, si manifestò uno strano sviluppo paradossale. Mentre la commissione guidata da Finniston lavorava, l'organizzatore e motore del progetto, cioè Michael Fores, apparve sempre più demotivato nella sua attività. Una ragione determinante era legata al deterioramento del rapporto con il suo nuovo direttore superiore, che chiedeva continuamente nuove conclusioni per azioni concrete, mentre Fores riteneva che il suo compito prioritario consistesse nel promuovere, mediante un continuo stimolo intellettuale, un movimento sociale con il già citato orientamento. Questo ingegnere edile non era in grado di conformarsi ad un'ottica tecnocratica o strumentalistica; egli sosteneva la tesi, oltremodo realistica, che soluzioni parziali collegate ad istituzioni già esistenti fossero insensate; esse dovevano “produrre” il progetto di riforma proprio in quel meccanismo al quale venivano addebitate le carenze rilevate.

In lui si consolidò l'opinione pessimistica, ma realistica, secondo cui il progetto non era realizzabile nelle condizioni di allora. Tali difficoltà apparvero quindi dovute a motivi politici e sociali. Ciò non significa che i contrasti avessero a che vedere con la politica attuata a quel tempo dai partiti. Dopo l'insediamento dei governi Thatcher si sperava che si verificassero un radicale mutamento degli interventi di carattere politico-economico ed un rafforzamento del motivo legato al conseguimento degli utili. Rispetto a ciò lo sviluppo della tecnica, del settore ingegneristico e della loro importanza per la direzione aziendale appariva un tema di secondo piano.

Il progetto elaborato dal barbershop venne per così dire a cadere nel nulla: il go-

verno conservatore non si impegnò in maniera prioritaria a suo favore, dopo che i governi laburisti avevano definito altri obiettivi; pure essi avevano puntato sulla politica economica, anche se partendo da un punto di vista keynesiano e assistenzialistico. Per dirla senza mezzi termini, Fores e il barbershop disponevano del modello giusto, ma si trovavano nella società sbagliata per poterlo tradurre in pratica.

Pertanto è logico che Michael Fores interrompesse il suo rapporto di lavoro con il Ministero quando il suo progetto cominciava a raccogliere frutti tangibili. Da allora egli si dedicò all'attività autonoma e arida dello studioso indipendente (cfr. ad esempio Fores 1979) e di commentatore. In quanto ingegnere con grande sensibilità per la realtà, egli non poteva nascondersi che il perseguire il grande progetto non era concepibile in maniera strumentale e le condizioni sociali, politiche e personali facevano apparire insensato un approccio di tale tipo. Ma egli veniva forzato ad assumere un atteggiamento strumentale. Costretto a dover scegliere tra utilità del proprio lavoro agli occhi dei superiori gerarchici e onestà, egli scelse quest'ultima. Per non trasformarsi in tecnocrate, questo tecnico purosangue divenne uno studioso indipendente.

## Risultati delle riforme

Uno dei primi risultati si basò su indicazioni dell'analisi di Lawrence (Hutton et al. 1977). Gli autori avevano affermato che in Gran Bretagna la categoria degli ingegneri diplomati, nella loro qualità di specialisti esperti della realtà tecnica quotidiana ma allo stesso tempo ben formati, era troppo scarsamente rappresentata e non sufficientemente riconosciuta a livello sociale. In tal modo veniva compromessa un'importante funzione di trasmissione tra laboratorio e fabbrica da un lato, e sviluppo, progettazione e direzione dall'altro. Gli ingegneri erano inoltre ottimi responsabili della produzione e pertanto svolgevano una funzione in cui la capacità di trasmissione era particolarmente importante. Il loro status di diplomati di un istituto tecnico superiore non era troppo distante da quello di un ingegnere lau-



reato. La scarsa differenza contribuiva ad aumentare il peso e la stima della produzione all'interno dell'azienda. Va ricordato che il responsabile del progetto, Stan Hutton, era docente di meccanica con esperienza pratica in Inghilterra e in Germania.

Il suggerimento venne recepito concretamente. In diverse università britanniche nel 1976-77 vennero istituiti dei corsi da cui dovevano uscire responsabili della produzione altamente qualificati e rispettati. Questi corsi però avevano carattere molto più tecnico-generale rispetto al modello tedesco. In essi tirocinio aziendale e studio teorico erano mescolati ("sandwich courses"). Le università coinvolte erano quelle più selettive ed elitarie (Cambridge, UMIST, Imperial College, Brunel/Henley Management College, ecc.).

Ciò rappresentò un passo ragionevole per innalzare lo status degli ingegneri addetti alla produzione, anche se consisteva nella creazione di una formazione elitaria di nuovo tipo. Si tralasciò di produrre una categoria-ponte quantitativamente importante tra ingegneri accademici e operai o impiegati tecnici di livello inferiore. In particolare il nuovo tipo di formazione non era tanto adeguato alle PMI quanto quello tedesco. Inoltre il corso non era adatto ad operai qualificati o tecnici in considerazione dello status dell'ente responsabile. In quanto ciò la nuova istituzione rimaneva nella scia di quelle già esistenti. Pertanto non si manifestò una trasformazione radicale.

Risultati analoghi si ebbero dalla commissione Finniston. A tale proposito mi attengo a quanto affermato da Lee e Smith (1992: 193-195). Un'analisi del lavoro della suddetta commissione, effettuata dal punto di vista del barbershop, è stata elaborata da Glover e Kelly (1991). In ottemperanza alle raccomandazioni della commissione venne istituito l'Engineering Council quale confederazione settoriale al di sopra delle diverse associazioni d'ingegneri, che sostituì il precedente Council of Engineering Institutions (CEI) che rivestiva una posizione estremamente debole e non veniva preso sul serio. Ad ogni modo ciò non era dovuto alla sua veste simbolica e alla sua composizione, peraltro ottima.

Presidente del CEI era il duca di Edimburgo che, quale ex ufficiale di marina e combattente, aveva un rapporto non soltanto regale con la tecnica. Da Michael Fores potei prendere visione della corrispondenza intercorsa tra lui e il principe Filippo. Questi si esprimeva in tono molto pregnante e con grande competenza; in quanto "ibrido culturale", grazie alla sua solida esperienza a proposito della Germania, poteva comprendere meglio della maggior parte dei britannici il confronto anglo-tedesco; tuttavia, sia in qualità di membro della famiglia reale sia in considerazione della debole posizione del CEI, non era in condizione di assumere una veste diversa da quella protocollare e cauta.

Il fatto che l'Engineering Council, successore del CEI, venisse istituito in base ad un decreto reale, fu fatale anche al nuovo ente, in quanto esso venne collocato al di fuori del normale percorso normativo e legislativo. Secondo Lee e Smith, attraverso questa stilizzazione protocollare le sue competenze vennero limitate. Ciononostante il Council riuscì ad imporre una sistematizzazione dei livelli: nella classificazione da Chartered Engineer (C.Eng.) a Incorporated Engineer (I.Eng.) e Engineering Technician (Eng.Tech.) vi è una suddivisione che ricorda quella tedesca da Dipl.Ing. a Dipl. Ing. (FH) e Techniker. Questi titoli comprendevano una formazione scolastico-accademica ed esperienza pratica e attestavano la presenza di tale combinazione in maniera più pregnante delle precedenti classificazioni.

Inoltre il Council si occupò molto della propaganda per la formazione nelle professioni ingegneristiche e dello sfruttamento dei talenti tra le nuove leve, in particolare quelle femminili. Ciononostante tra il 1982 e il 1990 la quota degli iscritti ai corrispondenti corsi universitari è scesa dal 13% all'8% degli studenti. Inoltre molti di coloro che frequentano tali corsi presso le università britanniche sono stranieri. Lee e Smith (1992: 194) affermano che in questo periodo la formazione tecnica era diventata ancora più impopolare. Da un lato ciò era dovuto alle tendenze verso la deindustrializzazione evidenziate nel decennio; dall'altro altri corsi riuscivano a trasmettere meglio e in maniera più credibile l'impressione di

***"Il suggerimento venne recepito concretamente. In diverse università britanniche nel 1976-77 vennero istituiti dei corsi da cui dovevano uscire responsabili della produzione altamente qualificati e rispettati."***

***"Ciò rappresentò un passo ragionevole per innalzare lo status degli ingegneri addetti alla produzione, anche se (...) non si manifestò una trasformazione radicale."***

***"(...) l'implementazione nei programmi di studio di un riferimento pratico specialistico ebbe un effetto deterrente (...)"***



***"La problematica venne quindi affrontata con una serie di misure di tutta rilevanza. Esse però non riuscirono a risolvere il problema fondamentale, bensì lo riprodussero in modo innovativo ad un livello superiore."***

***"(...) una serie di raffronti della formazione professionale e della produttività in coppie di aziende in Inghilterra e Germania" dimostrò "in maniera straordinariamente convincente in che misura la situazione si differenziasse nelle due società, come ciò variasse a seconda del comparto e della professione e come andassero visti i diversi rapporti."***

***"Questi progetti riaccesero in Gran Bretagna il dibattito sulla riforma della formazione professionale", i cui risultati ora sono evidenti."***

***"Il nostro bilancio complessivo è ambivalente: in esso la soddisfazione per i movimenti istituzionali duraturi e i continui incarichi di ricerca espletati con successo si mescola alla delusione sull'annacquamento degli effetti."***

essere ben strutturati e di offrire lo sbocco in una professione redditizia e stimata. Inoltre l'implementazione nei programmi di studio di un riferimento pratico specialistico ebbe un effetto deterrente: infatti ciò comportò un sovraccarico dei corsi che, rispetto a quelli tedeschi, sono di breve durata (3-4 anni) e che non giovò affatto alla loro popolarità. Di conseguenza oggi si sta pensando di ristrutturare la formazione universitaria in maniera più generale e riservare la specializzazione pratica ai corsi di perfezionamento o alla stessa realtà professionale.

La problematica venne quindi affrontata con una serie di misure di tutta rilevanza. Esse però non riuscirono a risolvere il problema fondamentale, bensì lo riprodussero in modo innovativo ad un livello superiore. Tra l'altro non intervenne alcuna modifica sostanziale per quanto riguarda la sottovalutazione degli ingegneri sul piano del prestigio sociale, della retribuzione, delle prospettive di carriera, dell'incidenza scolastica delle nuove leve e del peso nell'azienda. Ad ogni modo in Inghilterra le imprese di alta tecnologia, soprattutto quelle della zona di Cambridge e della valle del Tamigi, hanno fatto segnare chiari progressi. L'industria tradizionale invece è scomparsa in misura preoccupante. Ciò rispecchia la lacerazione del settore ingegneristico e del tessuto industriale in Inghilterra, diviso tra industrie e tecniche obsolete da un lato e high-tech dall'altro. Questa differenza corre parallelamente alle divisioni regionali con il divario nord-sud e la struttura stratificata.

Nel momento in cui i nostri risultati vennero resi noti al di fuori del barbershop si fece avanti, mostrando grande interesse, S.J. Prais del National Institute of Economic and Social Research. All'epoca egli stava varando una serie di progetti di ricerca, che si occupavano del nesso tra formazione professionale e produttività. Anche in questo caso era evidente che in seguito all'attività del barbershop e dei suoi progetti si era riusciti a far scattare una molla a livello di enti governativi. Come già avvenuto in Inghilterra in determinate fasi, sembrava nuovamente che la formazione professionale tedesca con il sistema duale potesse fornire un contributo anche alla soluzione di problemi economici.

Nel corso degli anni Prais e colleghi dimostrarono in maniera straordinariamente convincente con tutta una serie di raffronti della formazione professionale e della produttività in coppie di aziende in Inghilterra e Germania in che misura la situazione si differenziasse nelle due società, come ciò variasse a seconda del comparto e della professione e come andassero visti i diversi rapporti. Quali esempi possono essere citati gli studi di Prais et al. (1989) e di Steedman e Wagner (1987; 1989), dai quali la linea di ricerca e di argomentazione ricevette un notevole impulso sotto il profilo sia economico sia pedagogico-professionale.

Questi progetti riaccesero in Gran Bretagna il dibattito sulla riforma della formazione professionale. Il risultato è ora evidente, anche se non può essere approfondito e venir discussso dettagliatamente in questa sede (cfr. però il n° 1 del 1994 della rivista). Ancora una volta colpisce il fatto che, malgrado i profondi mutamenti istituzionali, anche in questo caso si manifestarono le tendenze emerse sotto il governo Thatcher: la responsabilità corporativa delle parti sociali negli Industrial Training Boards diminuì invece di essere rafforzata. Si verificò una regionalizzazione delle competenze sulla scorta del modello tedesco, ma a mio giudizio non è assicurata un'ampia cementazione di professioni sufficientemente impegnative e riconosciute a livello sovraaziendale. Secondo le mie previsioni, nella realtà pratica il nuovo sistema porterà ad una certa formalizzazione e ad un certo consolidamento dei "company skills", che nel corso degli anni '80 si sono gradualmente spostati, andandosi a collocare tra "craft skills" e "semi-skills" puri. Il principale motore del sistema è costituito dalle aziende operanti individualmente, per lo meno per quanto riguarda le qualifiche al di sotto del livello di tecnico.

Oltre a ciò sono state messe a punto importanti iniziative tese a migliorare le basi scolastiche d'istruzione generale della formazione professionale attraverso la creazione di un "national curriculum". Prima di esso nelle scuole britanniche praticamente non vi erano materie obbligatorie e non era stato fissato alcun parametro di rendimento necessario per conseguire il diploma d'istruzione secondaria. Ciò porterà certamente ad un mutamento nell'in-



dividualismo, tipico della società britannica, in base al quale ciascuno deve essere l'artefice della propria fortuna. Di conseguenza ci si può attendere che a lungo termine la formazione professionale abbandoni il suo difficile ruolo di compensatrice delle carenze sul piano della formazione generale o cessi di essere condannata a fallire a causa loro. Anche tale problematica era stata da noi affrontata nel barbershop.

## Bilancio globale

Il nostro bilancio complessivo è ambivalente: in esso la soddisfazione per i movimenti istituzionali duraturi e i continui incarichi di ricerca espletati con successo si mescola alla delusione sull'annacquamento degli effetti. Importante è la seguente conclusione: in Gran Bretagna la formazione professionale è molto cambiata sulla base del raffronto con altri sistemi di formazione in vigore in Europa, in particolare in Germania. Tuttavia ciò ha implicato soltanto superficialmente un avvicinamento dei percorsi formativi e dei diplomi. In un processo più prolungato il risultato dell'apprendimento istituzionale in Gran Bretagna differiva in misura notevole da quello tedesco. Pertanto è possibile trarre importanti insegnamenti dal raffronto, senza che i paesi si avvicinino a livello di modello istituzionale. In questo caso ci si trova dinanzi ad tipo di apprendimento che risulta imperfetto soltanto ad un primo sguardo; a mio giudizio esso è perfettamente europeo nel senso in cui il raffronto internazionale porta a risultati diversi sul piano locale e nazionale. Ciò che accomuna gli europei è la consapevolezza e la certezza che problemi che appaiono simili lo sono soltanto al primo momento e che per tale ragione essi devono venir risolti in ogni luogo in maniera diversa. Malgrado la loro parziale somiglianza e la differenza delle premesse istituzionali è possibile trarre degli insegnamenti dagli altri europei. L'anima comune europea abbraccia pertanto anche la diversità.

Questo bilancio richiede un'analisi delle esperienze raccolte nel punto d'intersezione tra ricerca scientifica e operato pubblico. L'apprendimento europeo si basa sul raffronto, e tale raffronto dovrebbe avere un solido fondamento scientifico.

D'altro canto imparare per scopi pratici significa anche valorizzare istituzioni, ideologie, forze e interessi legati alla realtà. Nell'osservare il momento d'intersezione tra scienza e pratica all'interno del nostro barbershop colpisce il fatto che la forma dell'incarico appare irrilevante. La rilevanza della nostra attività discendeva dalla densità e dalla libertà dell'interazione del barbershop e del circolo che gravitava nella sua orbita. In detta interazione non erano più differenziabili i ruoli di scienza, ricerca di base, ricerca orientata verso l'applicazione e configurazione pratica.

Però è anche evidente che la differenziazione si fece sempre più sensibile con il passare del tempo, e non è neanche possibile immaginare altro in presenza di un sistema di gestione strumentale, in considerazione del peso dei modelli istituzionali tradizionali e razionali a livello di valori, nonché nel rispetto dei raggruppamenti esistenti e delle correnti politiche. A tale riguardo emerge ancora una volta che l'azione pratica è caratterizzata in maniera determinante dai valori, dalla tradizione e dagli interessi consolidati. Tale caratterizzazione non viene soppressa, ma supportata dalla scientificizzazione e dalla ricerca.

Le chiare ripercussioni degli sforzi confluiti nel barbershop non si basano, come si può vedere, sulla divisione tra ricerca pratica e ricerca base. In accordo con altre esperienze, il tipo di ricerca pratica, che segue un "enlightenment model", comporta conseguenze più ampie, in quanto è anche rivolta verso la ricerca base. Essa si fonda sul dialogo aperto, non è rigidamente delimitata a livello di obiettivi e metodologia e ne consente il continuo adeguamento. Tuttavia, per tutti gli orientamenti base sul piano scientifico essa segue un modello pragmatico di consultazione politica. Tali esperienze vengono descritte in maniera dettagliata da Bulmer (1978). Una consultazione pragmatica presuppone un dialogo aperto tra attori sociali e ricercatori: proprio questo veniva praticato all'eccesso in seno al barbershop; il paradigma britannico dei rapporti tra diverse élites all'interno di cerchie informali d'amici mi sembrava favorire particolarmente questo modello di consultazione. E' quanto io, tedesco, ho imparato in Gran Bretagna.

***"Ciò che accomuna gli europei è la consapevolezza e la certezza che problemi che appaiono simili lo sono soltanto al primo momento e che per tale ragione essi devono venir risolti in ogni luogo in maniera diversa. (...) L'anima comune europea abbraccia pertanto anche la diversità."***

***"L'apprendimento europeo si basa sul raffronto, e tale raffronto dovrebbe avere un solido fondamento scientifico. D'altro canto imparare per scopi pratici significa anche valorizzare istituzioni, ideologie, forze e interessi legati alla realtà."***

***"Le chiare ripercussioni dei nostri "sforzi (...) non si basano (...) sulla divisione tra ricerca pratica e ricerca base." Questo tipo di ricerca pratica (...) "segue un modello pragmatico di consultazione politica" che "(...) presuppone un dialogo aperto tra attori sociali e ricercatori (...)"***



***"Se la scientificità sostituisce il sapere acquisito attraverso l'esperienza, la prassi professionale ci appare come serva della scienza."***

***"In una società in cui la scientificità ha acquisito un'elevata importanza generale vengono apprezzati e appaiono potenti e capaci proprio coloro che sono in grado di trascendere il livello della scienza. Ciò però lo fa la ricerca così come qualsiasi altra realtà pratica immaginabile."***

***L'enlightenment (...) promuove l'emancipazione, ma quello che le persone emancipate fanno è - purtroppo o per fortuna - impermeabile agli influssi di coloro che stimolano l'emancipazione."***

I rapporti nel nostro barbershop e nella sua cerchia possono essere definiti in maniera appropriata richiamandosi alla concezione di una "modernizzazione riflessiva" (Beck 1986); la modernizzazione nella quale eravamo coinvolti conteneva in effetti una considerevole componente di ponderazione riflessiva e scientifica delle proprie possibilità e condizionamenti. Con l'ulteriore sviluppo, la prassi sociale si staccò dai riferimenti creati attraverso la scientificizzazione e seguì cammini tradizionali, anche per quanto concerne il tipo di capacità d'innovazione. In fin dei conti non poteva essere diversamente. Da un lato, come già detto, il mantenimento di una modernizzazione riflessiva avrebbe richiesto una specie di movimento sociale al di là dei singoli sottosettori.

A tale riguardo da nessuna parte le premesse potevano essere peggiori di quelle britanniche. Tutto ciò che noi sappiamo in merito alla concertazione corporativistica in Gran Bretagna, suffraga l'indebolimento, già da tempo tipico di questa società, di tutti i corporativismi rispetto ad un individualismo aziendale oltremodo stabile e in continua crescita. Forse i governi Thatcher avevano molta più ragione di quanto pensassimo allora. Essi puntavano semplicemente sul rafforzamento di tutto ciò che era già invalso nella società britannica e pertanto risultava più facilmente raggiungibile.

Questa visione semi-rassegnata delle cose era già stata sviluppata nel barbershop. L'analisi del lavoro tecnico e di ogni altro tipo di lavoro ci aveva preservati dall'assumere posizioni eccessive nel senso della scientificizzazione (Fores e Sorge 1978). Da ciò nacque anche una critica permanente nei confronti delle correnti di pensiero che distinguono il lavoro professionalizzato dal fatto che in esso la base scientifica risulta più determinante. Tale ideologia ci sembrava corresponsabile della frammentazione e del deprezzamento del lavoro tecnico. Se la scientificità sostituisce il sapere acquisito attraverso l'esperienza, la prassi professionale ci

appare come serva della scienza (Child et al. 1983).

Contro questa presa di posizione avevamo affermato che il nuovo sapere fondato scientificamente lascia anche emergere un nuovo sapere legato all'esperienza. L'esperienza pratica implica sempre un superamento del sapere scientifico o di altro tipo fissato formalmente (Sorge 1985). L'applicazione del sapere sfocia al di là del trascendere del sapere. Sempre più ricerche di sociologia del lavoro evidenziano un tale fenomeno. In una società in cui la scientificità ha acquisito un'elevata importanza generale vengono apprezzati e appaiono potenti e capaci proprio coloro che sono in grado di trascendere il livello della scienza. Ciò però lo fa la ricerca così come qualsiasi altra realtà pratica immaginabile.

Questa dialettica di scientificizzazione da un lato e "praticizzazione", tradizionalizzazione e autonomizzazione culturale dall'altro ci apparve già allora alla base dello sviluppo occidentale e non intaccata dai mutamenti epocali. Nei suoi confronti - dal Medioevo all'era moderna e ora dalla modernità semplice a quella riflesiva - avevamo sviluppato e proclamato un certo scetticismo, che è stato avallato a mio giudizio da tutte le tendenze da allora registrate - a livello reale e di dialogo sociale.

In tal modo è anche possibile riassumere il nostro bilancio complessivo. Avevamo lavorato in condizioni eccezionali, il che incide sulla densità dell'interazione nel barbershop e anche al di là di esso. Quali persone operanti soprattutto sul piano scientifico venimmo però sopraffatti dalle tradizioni, istituzioni e poteri esistenti. Il nostro lavoro ha avuto ampie ripercussioni, diverse però, per quanto riguarda la realtà sociale, da quelle da noi previste. Ciò corrisponde al già menzionato "enlightenment model" di consultazione, che promuove l'emancipazione, ma quello che le persone emancipate fanno è - purtroppo o per fortuna - impermeabile agli influssi di coloro che stimolano l'emancipazione.



## Letteratura

- Bayer H. e P. Lawrence**, 1977 "Engineering, education and the status of industry". *European Journal of Engineering Education* n°2
- Beck U.**, 1986 *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Francoforte sul Meno: Campus
- Bulmer M.**, 1978 "The prospects for applied sociology" *British Journal of Sociology* 29, pagg. 128-135
- Child J., M. Fores, I. Glover e P. Lawrence**, 1983 "A price to pay? Professionalism and work organization in Britain and West Germany" *Sociology* 17, pagg. 63-78
- Fores M.**, 1979 The myth of technology and industrial science. Berlino: Internationales Institut für Management und Verwaltung, discussion paper 79-49
- Fores M. e I. Glover** (ed.), 1978 *Manufacturing and management* Londra: HMSO
- Fores M. e A. Sorge**, 1978 The rational fallacy. Berlino: Internationales Institut für Management und Verwaltung, discussion paper 78-84
- Glover I.**, 1992 "Wheels within wheels: predicting and accounting for fashionable alternatives to engineering", in Lee e Smith (1992), pagg. 20-40
- Glover I. e M.P. Kelly**, 1991 "Engineering better management: Sociology and the Finniston Report", in G. Payne e M. Cross (ed.), *Sociology in action*. Basingstoke: Macmillan
- Hutton S.P. e P.L. Lawrence**, 1981 *German engineers. The anatomy of a profession*
- Hutton S.P., P.L. Lawrence e J.H. Smith**, 1977 *The recruitment, deployment and status of the mechanical engineer in the German Federal Republic*. Londra: Ministero dell'Industria, rapporto di ricerca
- Lawrence P.**, 1992 "Engineering and management in West Germany: a study in consistency?", in Lee e Smith (1992), pagg. 72-99
- Lee G.L. e C. Smith**, 1992 "British engineers in context", in Lee e Smith (1992), pagg. 184-203
- Lee G.L. e C. Smith** (ed.), 1992 *Engineers and management. International comparisons*. Londra e New York: Routledge
- Maurice M., F. Sellier e J.J. Silvestre**, 1982 *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*. Parigi: Presses Universitaires de France
- Maurice M., A. Sorge e M. Warner**, 1980 "Societal differences in organizing manufacturing units. A comparison of France, West Germany and Great Britain" *Organization Studies* 1, pagg. 59-86
- May B.**, 1974 *Social, educational and professional background of German management. A review of the literature*. Londra: Ministero dell'Industria, rapporto di ricerca
- Prais S.J., V. Jarvis e K. Wagner**, 1989 "Productivity and vocational skills in services in Britain and Germany: Hotels". *National Institute Economic Review* 89/4, pagg. 52-74
- Sorge A.**, 1985 *Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozess. Arbeitsorganisation, Qualifikation und Produktivkraftentwicklung*. Francoforte sul Meno: Campus
- Sorge A. e M. Warner**, 1986 *Comparative factory organisation. An Anglo-German comparison of management and manpower in manufacturing*. Aldershot: Gower
- Steedman H. e K. Wagner**, 1987 "A second look at productivity, machinery and skills in Britain and Germany". *National Institute Economic Review* 87/4, pagg. 84-95
- Steedman H. e K. Wagner**, 1989 "Productivity, machinery and skills: Clothing manufacture in Britain and West Germany". *National Institute Economic Review* 89/2, pagg. 41-57

# Da leggere

*Sezione a cura di  
Maryse Peschel  
e del Servizio di Documentazione con il sostegno dei membri nazionali della rete di documentazione (cfr. l'ultima pagina della sezione)*

*La sezione "Letture scelte" presenta le pubblicazioni più significative e recenti relative agli sviluppi nel campo della formazione e delle qualifiche a livello sia europeo sia internazionale. Privilegiando le opere comparative, riporta studi nazionali condotti nell'ambito di programmi europei e internazionali, analisi sull'impatto dell'azione comunitaria negli Stati membri ed indagini su un determinato paese visto dall'esterno.*

*La sezione "Stati membri" riunisce una selezione d'importanti pubblicazioni nazionali.*



## Letture scelte

# Europa - Internazionale

## Informazioni, studi e ricerche comparative

### Compétitivité, équité, compétences. Numéro spécial

Singh A., Campbell D., Capelli P. et al.  
Ufficio Internazionale del Lavoro (UIL)  
in: Revue Internationale du Travail,  
vol. 133 (2), Ginevra, UIL, 1994,  
pagg. 179-333  
ISSN 0378-5599 (fr)  
EN, FR

Questo numero speciale, consacrato alle relazioni tra competitività, equità e competenza, fa seguito ad un workshop di riflessioni sulle nuove tendenze delle politiche di formazione organizzato nel 1993 presso l'UIL. Le definizioni che gli autori hanno adottato implicitamente o esplicitamente per affrontare questioni concrete e precise sono più o meno ristrette. A. Singh, che si concentra sui modelli di crescita economica e sulla produttività nelle nazioni industrializzate e in via di sviluppo, insiste sul ruolo essenziale delle qualifiche di alto livello per sfruttare le capacità tecniche nazionali e colmare il gap tra Nord e Sud. D. Campbell s'interessa alle strategie delle multinazionali, spiega l'influenza delle riserve di competenze disponibili sulle decisioni d'investimenti stranieri, vale a dire sulla ridistribuzione dell'occupazione su scala mondiale. P. Cappelli e N. Rogovski analizzano le qualifiche richieste ai lavoratori dai sistemi di produzione ad elevata produttività, nati dalle nuove forme di organizzazione del lavoro o dall'applicazione delle tecnologie di punta. Considerando che l'accesso all'istruzione tecnica e alla formazione professionale è in genere non equo tra le classi sociali, sessi e gruppi etnici, M. Carnoy propone un metodo per valutare l'efficacia e l'equità dei fondi pubblici stanziati. F. Caillods, infine, pone in luce la diversità dei sistemi nazionali d'istruzione tecnica e di formazione professionale e le tendenze comuni.

### Training for change: new approach to instruction and learning in working life

Engeström Y.  
Ufficio Internazionale del Lavoro (UIL)  
Ginevra, UIL, 1994, pagg. 149  
ISBN 92-9016-104-3  
EN

Si tratta di una guida per gli operatori di varie organizzazioni che programmano l'istruzione e insegnano a giovani e adulti; tiene in particolare conto le esigenze dello sviluppo delle risorse umane e della formazione del personale. L'opera presenta una visione cognitiva dell'apprendimento e dell'insegnamento. Fornisce orientamenti concreti ed esempi pratici per la formulazione di obiettivi cognitivi dell'istruzione, per l'organizzazione dei contenuti della formazione, per la selezione di metodologie didattiche e per la pianificazione di curricoli. E' utile per tutti coloro che sono interessati a trasformare i posti di lavoro in organizzazioni d'apprendimento. Notevole attenzione è rivolta al contenuto e alla qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento.

### Creating economic opportunities. The role of the labour standards in industrial restructuring

Sengenberger W., Campbell D.  
International Institute for Labour Studies  
Ginevra, UIL, 1994, pagg. 439  
ISBN 92-9014-529-3  
EN

Il mutamento costituisce un aspetto permanente delle economie di mercato. Nuovi nel mondo d'oggi sono il ritmo, l'ampiezza e la profondità del cambiamento economico e della conseguente ristrutturazione industriale. Alcuni capitoli analizzano la ristrutturazione a livello aziendale, industriale, nazionale, internazionale, includendo studi dettagliati di esperienze in Germania, Svezia, Francia, Italia, Stati Uniti, Canada e Australia. Allo scopo di evidenziare il ruolo essenziale degli standard di lavoro nel creare opportunità economiche, altri capitoli svi-



luppano prospettive concettuali su detti standard, forniscono informazioni comparative del loro impatto e tracciano l'evoluzione della fissazione degli standard a livello di CE e di economia internazionale.

### **Vers la société dell'information: structures de l'emploi dans les pays du G-7 de 1920 à 1990**

Castells M., Aoyama Y.  
Ufficio Internazionale del Lavoro (UIL)  
in: Revue Internationale du Travail,  
vol. 133 (1), 1994, pagg. 5-36  
ISSN 0378-5599 (fr)  
EN, FR

Partendo da un'analisi empirica dell'occupazione e della struttura professionale nei paesi del G-7 (Germania, Canada, Stati Uniti, Francia, Italia, Giappone e Regno Unito), gli autori s'interrogano sull'ipotesi alla base della teoria della società industriale, teoria che presuppone una tendenza generale e uniforme ad una sempre maggiore incidenza del terziario sull'occupazione. In realtà, l'esperienza tende piuttosto a mostrare che i paesi muovono verso la società postindustriale seguendo percorsi molto diversi con differenti forme di modelli di produzione con un elevato tenore di conoscenze (economia di servizi o industria dell'informazione) che riflettono le loro divergenze culturali e istituzionali. Gli autori suggeriscono pertanto di utilizzare il concetto di "informazionalismo", strumento comparativo più efficace per spiegare la fisionomia del mutamento strutturale.

### **OECD employment outlook**

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)  
Parigi, OCSE, 1994, pagg. 197  
ISBN 92-64-14166-9 (en)  
EN, FR

L'edizione del 1994 prevede che a breve termine la disoccupazione continuerà a colpire un numero record di lavoratori, anche se nell'ambito della ripresa ciclica verranno attuati alcuni reinserimenti. A medio termine la crescita della forza lavoro proseguirà, in particolare per le donne e i lavoratori anziani; la richiesta di lavoratori qualificati aumenterà, ma la manodopera meno qualificata costituirà

ancora una parte importante della cresciuta generale di posti di lavoro. Vengono dibattuti l'elevato livello di ricambio professionale, il ruolo delle nuove e piccole imprese e la situazione della negoziazione collettiva in considerazione del tasso di adesione ai sindacati.

### **Education 1960-1990. The OECD perspective**

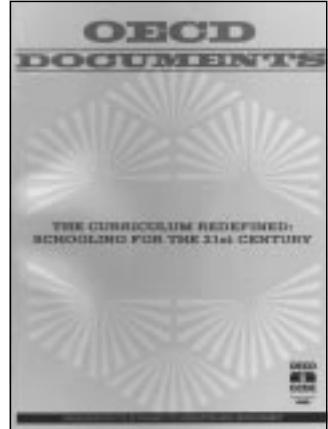
Papadopoulos, G.S.  
Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)  
Parigi, OCSE, 1994, 230 pagg.  
ISBN 92-64-14190-1 (en)  
EN, FR

Nel XXI secolo i paesi dell'OCSE dovranno affrontare importanti sfide educative. L'opera fornisce un excursus storico dello sviluppo dell'istruzione in questi paesi dalla fine degli anni '50 ai primi anni '90, essenziale per comprendere le sfide. L'autore colloca l'evoluzione dell'istruzione e formazione nel contesto di politiche economiche e sociali più ampie, fornendo una vasta panoramica degli sviluppi educativi nei paesi dell'OCSE e informazioni dettagliate su contributi significativi apportati dall'OCSE in questo settore.

### **The curriculum redefined: schooling for the 21st century**

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)  
Parigi, OCSE, 1994, pagg. 230  
ISBN 92-64-14183-9 (en)  
EN, FR

Il rapporto presenta un'ampia panoramica della riforma curricolare dell'ultimo decennio. Si basa non solo su decisioni adottate durante convegni, ma anche sull'opera del CERI (Centre for Educational Research and Innovation). Il dibattito sulla riforma curricolare è interminabile, ma sembra che alcuni punti - materie, programmi, approcci metodologici e pedagogici, valutazione - siano nuovamente al centro di una discussione democratica in molti stati membri. Il problema non consiste solo nell'istruire i migliori che sono in grado di sopravvivere a qualsiasi tipo di curricolo, ma anche nel rivolgersi agli altri, in particolare al 20% dei meno capaci che non s'interessano alle materie insegnate e ai metodi utilizzati nell'ambito scolastico. E' forse proprio que-





s'ultimo gruppo quello che abbisogna di idee e metodologie più innovative a livello di curricolo, così da aumentare le possibilità di una vita attiva soddisfacente e remunerativa e ridurre i rischi di disoccupazione.

### **Women and Structural Change. New perspectives**

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)  
Parigi, OCSE, 1994, pagg. 200  
ISBN 92-64-14111-1  
EN

La pubblicazione illustra il rapporto presentato da un gruppo di esperti al Segretario Generale dell'OCSE, in cui viene esaminata la relazione tra mutamento strutturale e integrazione femminile nell'economia dei paesi dell'OCSE negli anni '90. Il rapporto individua percorsi per azioni collegate alla compatibilità tra lavoro e famiglia, emarginazione professionale e flessibilità occupazionale. Un rapporto tecnico analizza l'impatto del cambiamento strutturale sull'occupazione femminile, in particolare l'aumento del lavoro part-time, e le tendenze nel settore pubblico e dei servizi e considera, in un contesto in continua trasformazione, l'efficacia delle politiche in vigore tese ad assicurare le pari opportunità lavorative.

### **School: a Matter of Choice**

Centre for Educational Research and Innovation (CERI)  
Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)  
Parigi, OCSE, 1994, pagg. 161  
ISBN 92-64-14087-5  
EN

Recenti esperienze evidenziano che le politiche volte ad aumentare le scelte scolastiche comportano sia pericoli sia vantaggi. Il rapporto esamina come tali politiche abbiano funzionato nella realtà pratica di Australia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti. La concorrenza può potenzialmente consentire agli istituti di successo di scegliere i propri allievi, invece del contrario. Pertanto si può pensare che la scelta sia più adeguata dove gli allievi non gareggiano per ottenere un posto nello stesso istituto e dove varie scuole propongono

no diverse filosofie didattiche o specializzazioni. Perciò può essere che la politica pubblica debba incoraggiare sia la diversità sia la selezione nell'istruzione.

### **Information dossiers on the structures of the education systems in the European Community 1993: the Netherlands**

van der Noordt N., van Dorp A.  
Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, directie Voorlichting, Bibliotheek en Internationale Betrekkingen EURYDICE, 1993, pagg. 125  
EN, NL

*Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Nationale dienst van Eurydice, Postbus 25000, NL-2700 LZ Zoetermeer*

La pubblicazione consta di una descrizione del sistema d'istruzione, compreso il quadro amministrativo e politico; fornisce informazioni statistiche e bibliografiche e accenna a nuovi sviluppi politici.

### **Les Etats de la Communauté européenne, différentes approches en matière d'aides publiques à la formation des salariés en entreprise**

Pol A.  
in: Actualité de la formation permanente (125), Parigi, 1993, pagg. 118-121  
ISSN 0397-331-X  
FR

Rapporto sugli interventi statali in materia di formazione professionale e sul modo in cui, negli Stati membri, il dibattito sull'investimento-formazione si tramuta in orientamenti politici.

### **Apprenticeship, Alternance, Dual System: Dead Ends or Highways to the Future?**

Bertrand O., Durand Drohin M., Romani C.  
Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ); Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)  
in: Training and Employment, 16, Marsiglia, CEREQ, 1994, pagg. 4  
EN  
*CEREQ, 10 place de la Joliette, F-13474 marseille cedex 02*



Di fronte alla disoccupazione giovanile cronica, i responsabili decisionali di molti paesi stanno interrogandosi sul ruolo e sull'efficacia dell'alternanza tra formazione professionale scolastica ed esperienza lavorativa aziendale. A prescindere dal contesto storico e istituzionale, in Europa e altrove vengono sollevate questioni di fondamentale importanza. Quali sono gli effetti della formazione in alternanza sull'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro e sul miglioramento del rapporto formazione-lavoro? Quali sono i requisiti economici, organizzativi e pedagogici per garantire il successo nella formazione in alternanza? Quale è il ruolo delle parti sociali nella definizione e nell'attuazione dei programmi di formazione in alternanza? Tali temi sono stati dibattuti da responsabili decisionali ed esperti di 23 paesi dell'OCSE in occasione di un convegno organizzato congiuntamente da OCSE e CEREQ a Marsiglia dal 12 al 14 aprile 1994. Gli atti sono disponibili, a distribuzione limitata, presso l'OCSE di Parigi.

**L'Europe et l'insertion par l'économie. Mythe ou réalité? Actes du IVème Congrès national des Entreprises d'Insertion** (Lyon-Bron, novembre 1993)

Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI)

Parigi, CNEI, 1994, pagg. 150

ISBN 2-909932-22-2

FR

Le aziende per l'inserimento, che operano contro l'esclusione, indagano sulle sue cause. Nel novembre del 1993 un convegno ha riunito esperti e operatori allo scopo di chiarire i concetti e di condividere le esperienze. La raccolta degli atti contiene la trascrizione della tavola rotonda "Europa, esclusione e inserimento attraverso l'economia", i testi di tre workshop sulle pratiche d'inserimento mediante l'economia negli altri Stati membri dell'Ue, sulle imprese per l'inserimento in Francia e sull'elemento di fondamentale rilievo costituito dalla cooperazione con l'economia tradizionale, nonché la sintesi di cinque workshop.

**Le marché communautaire de l'emploi**

Meyer A., Mopin M.

Parigi, La Documentation Française, Problèmes politiques et sociaux, n° 698,

1993, pagg. 69  
ISSN: 0015-9743  
FR

Nel momento in cui entra in vigore il grande mercato europeo si possono misurare i progressi compiuti dal Trattato di Roma, che è all'origine della libera circolazione dei lavoratori all'interno della CE. Le istituzioni comunitarie hanno sempre teso ad ampliare l'applicazione di questo principio a beneficio delle persone in cerca d'occupazione, dei pensionati e dei formandi. La creazione dello Spazio economico europeo allarga il campo geografico della mobilità dei lavoratori. Malgrado l'estensione di questo diritto alla mobilità, i flussi migratori intercomunitari sono rimasti modesti a causa della situazione occupazionale. Infine, la dimensione sociale del mercato unico, sebbene prevista dai trattati, incontra delle difficoltà ad imporsi di fronte all'ondata di deregolamentazione.

**LEARNTec 93. Europäischer Kongress für Bildungstechnologie und betriebliche Tagung. Tagungsband**

Beck U., Sommer W.

Karlsruhe, Springer Verlag, 1994,

XII + 667 pagg.

DE

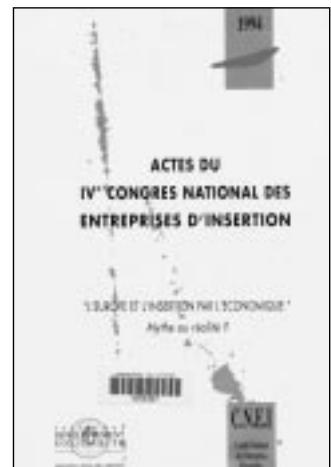
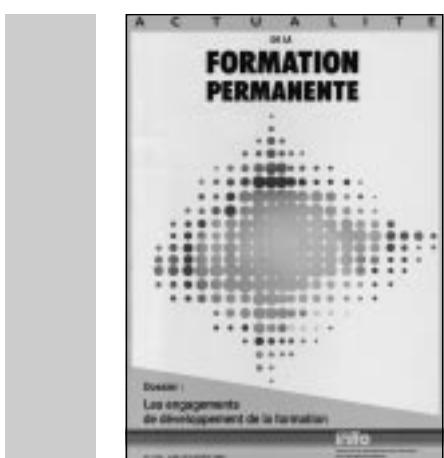
*Karlsruher Kongress und Ausstellungs GmbH, Postfach 1208, D-76002 Karlsruhe*

Il volume contiene i principali contributi di LearnTec 93, tenuto dal 3 al 5 novembre 1993 a Karlsruhe. Le relazioni s'incentrano sull'impiego in diversi settori della formazione professionale di moderni mezzi educativi e d'informazione; particolare attenzione viene rivolta alle relative competenze dei vari centri di formazione. Un rapporto nazionale riguarda la situazione inherente alle tecnologie educative in Canada; comprende 12 relazioni, che abbracciano tutti i campi d'interesse. L'analisi "LearnTec Special" si dedica al tema "Apprendere le lingue con i media moderni".

**Post basic physiotherapy education in the European Community. Continuing Education. Postgraduate Education.**

Standing Liaison Committee of Physiotherapists within the EC (SLCP)  
West Midlands, SLCP, 1994, pagg. 109

CEDEFOP





ISBN 972-96016-0-7 (en)

EN, FR

*SCLP General Secretary J. Botteley,  
24 High Street, Henley in Arden,  
UK-West Midlands B95 5 AN*

Il rapporto contiene informazioni sullo sviluppo della formazione continua e sulle opportunità di studi postlaurea negli Stati membri dell'Ue. Le informazioni sono suddivise in quattro capitoli: contributi di 17 associazioni europee di fisioterapisti; descrizione della formazione fisioterapeutica post-base nei sistemi d'istruzione nazionali; panoramica delle aree d'interesse professionale, compresi gruppi d'interesse specifici; guida alla formazione avanzata e postlaurea.

### **Réforme de la formation professionnelle des jeunes britanniques. Une première évaluation**

Steedman H., Hawkins J.

Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ)

in: Formation emploi, n°46, Parigi, La Documentation Française, 1994, pagg. 9-21

ISSN 0759-6340

FR

L'articolo analizza le conseguenze dell'introduzione delle *National Vocational Qualifications (NVQ)* nella formazione giovanile in alternanza (*Youth Training*) on-the job e i livelli di formazione generale per le professioni edili in Gran Bretagna, concludendo che il contenuto dei riferimenti di competenza, il tipo di valutazione e di finanziamento non consentono né di migliorare la giustizia sociale, né di colmare il deficit di qualificazione dei giovani britannici rispetto agli altri paesi europei. Il testo è seguito da un commento di Vincent Merle e da un resoconto del convegno organizzato dalla rivista Formation emploi sul dibattito sulle NVQ.

### **Orientation professionnelle en Allemagne et en France, utopie et réalité**

Eckert H.

Parigi, L'Harmattan, 1994, pagg. 310

ISBN 2-7384-2053-2

FR

L'opera propone un raffronto franco-tedesco delle modalità d'orientamento scolastico e professionale; strutturata in tre parti, descrive la storia dell'orientamento professionale, l'uso della psicotecnica e gli attuali sviluppi fondati soprattutto sull'informazione professionale.

### **L'évolution de la formation en apprentissage. Une comparaison anglo-saxonne**

Gospel H.C.

Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ)

in: Formation emploi, n°46, Parigi, La Documentation Française, 1994, pagg. 3-8

ISSN 0759-6340

FR

Gran Bretagna, Stati Uniti e Australia possedevano inizialmente lo stesso sistema di apprendistato, che ha subito una diversa evoluzione. Nella maggior parte dei settori economici, si è deteriorato rapidamente negli Stati Uniti, si sta deteriorando in Gran Bretagna a partire dagli anni '80 e rischia di deteriorarsi in Australia. L'articolo esamina i motivi di tale declino, che sembra legato a fattori istituzionali, studiandone le conseguenze.

### **Regional-level development initiatives in Germany**

Anglo German Foundation

Poole, 1994, s.n.p.

EN

*Anglo German Foundation Book Sales, BEBC, 15 Albion Close, Parkstone, Poole, UK-Dorset BH12 3LL*

Il rapporto esamina come decentrare e rafforzare la responsabilità del governo per lo sviluppo delle PMI. Sullo sfondo del crescente decentramento delle politiche regionali e industriali, demandate ad autorità ed enti regionali, il rapporto analizza come il Regno Unito e, in particolare, la Scozia possano trarre beneficio dal sistema regionalizzato di sviluppo economico in vigore in Germania. Riconoscendo la diversità delle caratteristiche politiche, costituzionali, economiche e culturali dei due paesi, il rapporto non raccomanda di trasferire "all'ingrosso" nel Regno Unito l'esperienza tedesca, ma afferma che l'esperienza tedesca rappresenta un argomento potente per regionalizzare e localizzare, per quanto possibile, le responsabilità inerenti allo sviluppo dell'economia e, in particolare, delle PMI.



## Unione europea: politiche, programmi, attori

### **La politica sociale europea. Uno strumento di progresso per l'Unione. Libro bianco**

Commissione CE  
COM (94) 333 def., 27.07.1994,  
68 pagg. + 348 pagg. (parte B)  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee  
ISBN 92-77-72197-9 (it),  
ISBN 92-77-72206-1 (parte B) (it)  
ISSN 0254-1505  
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

Basato sul principio che l'Europa ha bisogno di una politica sociale ampia, innovatrice e volta verso il futuro, il libro bianco fissa un quadro per l'azione dell'UE di fronte alle nuove sfide; esso mira a consolidare e sviluppare le realizzazioni del passato, soprattutto per quanto concerne il diritto del lavoro, la salute e la sicurezza, la libera circolazione e le pari opportunità; punta inoltre a creare una nuova dinamica presentando proposte in questi settori. La parte B illustra la sintesi delle comunicazioni scritte, ricevute dalla Commissione in seguito alla richiesta di contributi, che figura nel "Libro verde sulla politica sociale europea: opzioni per l'Unione".

### **La formazione professionale nella Comunità europea. Sfide e prospettive. Seguito del memorandum sulla formazione professionale nella Comunità europea per gli anni '90**

Commissione CE: Task Force Risorse Umane, Istruzione, Formazione, Gioventù  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee  
Studi N. 3, 1994, pagg. 77  
ISBN 92-826-7021-X (it)  
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT  
*Task Force Risorse Umane, Istruzione, Formazione, Gioventù, Rue de la Loi, 200, B-1049 Bruxelles*

Con il Memorandum sulla formazione professionale nella Comunità europea per gli anni '90, pubblicato nel 1991, la Commissione CE ha sollevato un ampio dibattito negli Stati membri. Il rapporto pre-

senta la sintesi dei contributi nazionali, sviluppando gli elementi divergenti e convergenti. Tra le tendenze comuni, è stata rilevata la necessità di meglio anticipare le esigenze e i cambiamenti in materia di qualifiche, l'invito rivolto alle imprese di mettere a punto programmi di formazione che vadano al di là del breve termine, l'enfasi posta sulla cooperazione sociale, la tendenza al decentramento, l'importanza di stimolare la motivazione individuale e di sviluppare validi servizi d'orientamento. Sulla questione del riconoscimento delle qualifiche nell'ambito di una maggiore mobilità europea, da tutti considerata importante, si evidenzia l'intenzione di chiedere una maggiore trasparenza senza però continuare sulla via del riconoscimento formale. Proposte concrete riguardano la messa a punto, su base volontaria, di un libretto professionale che consenta di far valere le proprie qualifiche, comprese le esperienze personali.

### **Die Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft für die 90er Jahre**

Lipsmeier A., Münk D.  
Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW)  
in: Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft (Band 114), Bad Honnef, Bock Verlag, 1994, XII + 255 pagg.  
ISBN 3-87066-725-7  
DE

Quest'opera presenta la sintesi dei pareri degli Stati membri dell'Ue sul Memorandum sulla formazione professionale nella Comunità europea per gli anni '90 predisposto dalla Commissione; confronta, in forma sinottica, dichiarazioni sui temi chiave della politica della formazione professionale e si occupa in particolare della posizione tedesca sul Memorandum. I pareri dei 12 Stati membri evidenziano il vasto consenso sui principi di una formazione professionale europea moderna e orientata verso il futuro e confermano il ruolo fondamentale che spetta alla formazione professionale in considerazione dei mutamenti economici, tecnologici, sociali e politici.

COMMITTEE OF THE REGIONAL COMMISSIONERS

MEMORANDUM

ECONOMIC-SOCIAL POLICY :  
A NEW FRAMEWORK FOR ACTION

A New Future





**Direttiva 94/38/CE della Commissione, del 26 luglio 1994, che modifica gli allegati C e D della direttiva 92/51/CEE del Consiglio, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE**

Commissione CE

Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, L 217, vol. 37, 23 agosto 1994, pagg. 10

Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

ISSN 0378-7028 (it)

DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

**L'Europa e la società dell'informazione globale. Raccomandazioni al Consiglio europeo**

Commissione CE

Bruxelles, Direzione generale XIII, 1994, pagg. 36

DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

*Commissione CE, DG XIII,*

*Rue de la Loi, 200,*

*B-1049 Bruxelles*

Il rapporto fa seguito ad una precisa richiesta del Consiglio europeo di raccomandare all'Ue e agli Stati membri misure specifiche in materia di infrastrutture nel settore dell'informazione. Le personalità che hanno stilato il rapporto invitano l'Ue a intraprendere azioni per eliminare le barriere che pongono l'Europa in una posizione sfavorevole sul piano della competitività. Due delle iniziative proposte sotto forma di applicazioni sperimentali riguardano lo sviluppo del telelavoro e della formazione a distanza.

**Istruzione e formazione professionali nell'Europa Centrale e Orientale**

Commissione CE: Task Force Risorse Umane, Istruzione, Formazione, Gioventù

Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

Studi N° 4, 1994, pagg. 55

ISBN 92-826-7198-4 (it)

DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

*Task Force Risorse Umane, Istruzione, Formazione, Gioventù, Rue de la Loi, 200, B-1049 Bruxelles*

Il rapporto è stato commissionato nell'autunno del 1992 dalla Task Force della Commissione ad un gruppo di otto esperti provenienti da diversi Stati membri, le cui analisi sono destinate alla Commissione e agli Stati membri dell'Ue per aiutarli a prendere le prime decisioni sulla Fondazione europea per la formazione quando questa verrà istituita. Il rapporto affronta il tema della formazione iniziale e continua nei paesi baltici e nelle ex-democrazie popolari, mentre non tratta le nazioni sorte dallo sgretolamento dell'Unione Sovietica. In un primo momento descrive l'odierna situazione della formazione in questi paesi e gli aiuti che possono venir loro offerti dall'esterno. Successivamente si rivolge ai problemi generati dal tentativo di definire una strategia della formazione e di creare un sistema istituzionale e politico in grado di seguirla e attuarla. Da ultimo propone orientamenti per la cooperazione internazionale, suggerendo i contributi che potrebbero venir forniti dalla Fondazione.

Purtroppo la suddetta pubblicazione in IT e FR è esaurita; è tuttavia prevista una ristampa.

**Proposta di decisione del Consiglio relativa all'ulteriore sviluppo del sistema HANDYNET nell'ambito della decisione 93/136/CEE che stabilisce il terzo programma di azione comunitaria a favore dei portatori di handicap (HELIOS II 1993-1996) (presentata dalla Commissione). Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale. L'applicazione del sistema computerizzato d'informazione e documentazione HANDYNET**

Commissione CE

COM(94) 303 def., 12.07.1994, 94/0168 (CNS), pagg. 62

Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

ISBN 92-77-71852-8 (it)

ISSN 0254-1505

DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

**European training for new and advanced technologies**

MacNeill S., Eva C.

Birmingham, University of Birmingham/Welsh Development Agency, 1994, pagg. 12

*Research Support and Industrial Liaison, University of Birmingham, Edgebaston, UK-Birmingham B15 2TT*



Il rapporto esamina la formazione nelle tecnologie avanzate e formula raccomandazioni per future azioni CE. I programmi europei di formazione e di transfert tecnologico quali COMETT, FORCE e SPRINT hanno aperto nuove strade e dimostrato il valore delle azioni di formazione europee. Le esigenze individuate quando sono stati creati i programmi sono tuttora valide e pertanto è necessario proseguire a sostenere la formazione tecnologica su scala europea. Il rapporto sostiene che le future azioni dovrebbero incentrarsi su un approccio più strategico, con progetti integrati e adeguati finanziamenti.

### **Programma ERASMUS. Relazione della Commissione. Rapporto annuale 1993**

Commissione CE  
COM(94) 281 def., 06.07.1994, pagg. 43  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee  
ISBN 92-77-71302-X (it)  
ISSN 0254-1505  
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

### **Programma FORCE:**

- **Confrontation entre les systèmes de formation continue en Italie, France, Espagne, Grèce et Portugal**  
Commissione CE; CONFINDUSTRIA;  
Conseil National du Patronat Français (CNPF)  
Roma, Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali (SICI), 1993, pagg. 337  
EN, FR  
*SICI, viale Pasteur 6, I-00144 Roma  
(in ristampa)*

Quest'opera è stata realizzata da parti sociali di 5 paesi nell'ambito del programma FORCE. La prima parte presenta il quadro generale della formazione professionale in ciascun paese; la seconda propone un confronto dei 5 sistemi in base ai seguenti temi: origine e organizzazione della formazione continua, espressione delle esigenze e programma di formazione aziendale, formazione iniziale, in alternanza e apprendistato, decentramento e gestione sul piano territoriale, finanziamento e controllo, validità e riconoscimento delle competenze acquisite, congedo formativo, offerta di formazione.

### **• La formazione professionale nel commercio al dettaglio:**

- Belgium report**
- France report**
- Ireland report**
- Italy report**

Commissione CE, FORCE

Elaborato da: CEDEFOP

Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994

Questi rapporti pubblicati in inglese dal CEDEFOP fanno parte di una serie di studi nazionali realizzati nell'ambito del programma FORCE sulla formazione nel settore del commercio al dettaglio.

*Per ricevere i rapporti nella lingua originale, rivolgersi all'ufficio nazionale FORCE.*

### **La formazione professionale nel commercio al dettaglio. Uno studio per il programma FORCE. Rapporto europeo**

Kruse W., Bertrand O., Homs O et al.  
Edito dal CEDEFOP  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994,  
pagg. 91  
ISBN 92-826-7889-X (it)  
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

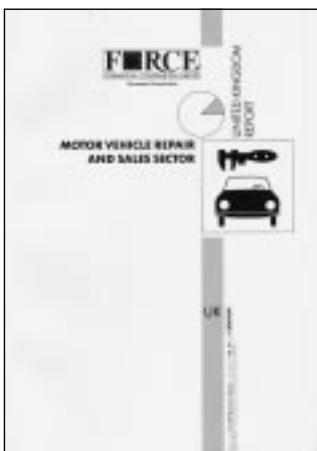
Lo studio è stato stilato partendo da 55 studi di casi presentati nei rapporti nazionali allo scopo di evidenziare i vari approcci e le soluzioni trovate dalle aziende per risolvere le esigenze di formazione. L'analisi del contesto settoriale che costituisce la prima parte e gli studi di casi che formano la seconda parte sottolineano che lo scarso livello di qualificazione della manodopera occupata è considerato da alcune imprese come un ostacolo al miglioramento della propria immagine, alla conquista della clientela e, di conseguenza, alla competitività. Tuttavia, alcune aziende, a prescindere dalle loro dimensioni, hanno già formulato proposte innovative.

### **La formazione nel settore della vendita e delle riparazioni di autovetture:**

- Italy report**
- Luxembourg report**
- United Kingdom report**

Commissione CE, FORCE

CEDEFOP



Elaborato da: CEDEFOP  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni  
ufficiali delle Comunità europee, 1994

Questi primi rapporti editi dal CEDEFOP fanno parte di una serie di studi nazionali attuati nell'ambito del programma FORCE sulla formazione nel settore del commercio e delle riparazioni di autovetture.

*Per ricevere i rapporti nella lingua originale, rivolgersi all'ufficio nazionale FORCE.*

### **Tewerkstelling en opleiding in de sector herstel en distributie van auto's. Sectoriële survey in opdracht van de Europese Commissie**

Denys, J.  
Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA); Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB); Agenzia FORCE Lovanio, HIVA, 1993,  
pagg. 30 + all.

NL, EN  
*HIVA, E. Van Evenstraat 2E,  
B-3000 Lovanio*

### **Autobranchen i Danmark. En sektor-analyse under EF's FORCEx-program**

Copenhagen, Dansk Teknologisk Institut - Arbejsliv, 1993  
ISBN 87-90021-06-1  
DA  
*ACIU, Hesselgade 16,  
DK-2100 Copenhagen OE*

- **La formazione nell'industria dell'alimentazione e delle bevande:**

### **Tewerkstelling en permanente beroepsopleiding in de voedings- en dranksector. Sectoriële survey in opdracht van de Europese Commissie**

Desmedt M., Arryn P.  
Researchinstituut voor Arbeid en Tewerkstelling (RIAT) vzw; Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB); Agenzia FORCE Anversa, RIAT, 1993, 61 pagg. + all.

NL  
*RIAT, Ommegangstraat 53,  
B-2018 Anversa*

Lo studio sull'industria dei prodotti alimentari e delle bevande è stato realizza-

to nell'ambito del programma FORCE; esamina il lavoro e le modalità di formazione e di reclutamento nel comparto. Il lettore vi trova anche un'analisi economica settoriale.

### **Programma LINGUA:**

#### Lingua compendium

Commissione CE: Task Force Risorse Umane, Istruzione, Formazione, Gioventù Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1994, pagg. 303  
ISBN 92-826-7691-9 (it)  
DE, EN, FR  
*Ufficio LINGUA, 10, Rue du Commerce,  
B-1040 Bruxelles*

Il compendio classifica per paese i progetti sostenuti da LINGUA, fornendo informazioni sul profilo dei candidati e dei partner a seconda del settore coperto dal progetto e delle lingue bersaglio. I progetti coprono le 5 filiere del programma LINGUA, ossia misure tese a promuovere: la formazione in-service di docenti e formatori di lingue straniere; l'apprendimento delle lingue straniere in istituti d'istruzione superiore; la conoscenza delle lingue straniere utilizzate sul posto di lavoro; lo sviluppo di scambi di giovani impegnati nella formazione tecnica e professionale; l'aiuto alle attività di organizzazioni ed enti a livello europeo che sostengono gli obiettivi di LINGUA.

#### Rapporto della Commissione. Programma LINGUA. Rapporto sull'attività 1993

Commissione CE  
COM(94) 280 def., 06.07.1994, pagg. 48  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee  
ISBN 92-77-71292-9 (it)  
ISSN 0254-1505  
DA, DE, EN, ES, FR, GR, IT, NL, PT

### **Soziales Krisenmanagement bei Kohle und Stahl**

Commissione CE, Direzione generale V  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1993, p.m.  
ISBN 92-826-5795-7 (de)



DE, EN, ES, FR  
*Commissione CE, DG V, Rue de la Loi, 200,  
B-1049 Bruxelles*

**Evolution de l'emploi et des qualifications dans les secteurs des banques et des assurances, étude réalisée pour l'Observatoire Européen de l'Emploi**

Belloc B.  
Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)  
Parigi, DARES, 1993, pagg. 64  
FR  
DARES,  
*1 Place de Fontenoy,  
F-75700 Parigi*

Lo studio cerca, partendo da diverse fonti, di tracciare l'evoluzione presente e futura dell'occupazione e delle qualifiche nel settore bancario e assicurativo in Francia, evidenziando l'importanza assunta dalle professioni commerciali, la specializzazione e la polivalenza e sottolineando le politiche di ristrutturazione condotte e gli sviluppi tecnologici che portano a profondi mutamenti nella gestione, nel lavoro e nella produttività.

**Europe Info - Verzeichnis wichtiger Informationsquellen in der Europäischen Union/Directory of important information sources in the European Union/Répertoire des principales**

**sources d'information dans l'Union européenne**

Commissione CE, Direzione generale X, Informazione, Comunicazione, Cultura, Audiovisivi  
Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, 1994, pagg. 161  
ISBN 92-826-2196-0  
versione multilingue DE/EN/FR

**Manuel du travailleur frontalier, Le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, l'Alsace, Rhône-Alpes, l'Aquitaine**

Agence nationale pour l'emploi (ANPE)  
ANPE, Noisy-le-Grand, 1993,  
87 pagg. + 5 allegati regionali  
FR

*ANPE, 4 rue Galilée,  
F-93198 Noisy-le-Grand CEDEX*

Lo studio illustra la situazione dei lavoratori frontalieri, le loro motivazioni, le statistiche esistenti e la cooperazione tra regioni frontaliere nell'ambito del FESR. La seconda parte analizza le condizioni del lavoro frontaliero nell'ambito della libera circolazione, e presenta EURES, la nuova rete d'informazione sull'occupazione. Un capitolo è consacrato alla formazione professionale e al riconoscimento dei diplomi. La terza parte descrive i paesi dove viene accolta la manodopera frontaliera francese. Le regioni frontaliere sono presentate in allegato.





## Stati membri

### **D Perspektiven der dualen Berufsausbildung**

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB),  
Der Generalsekretär (ed.)  
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag, 1994,  
pagg. 111  
ISBN 3-7693-052000-0  
DE

La raccolta riunisce 8 contributi che si riferiscono per lo più a relazioni tenute durante il convegno "Il futuro della formazione duale" organizzato dal BIBB nell'aprile del 1994. Gli attuali problemi e il dibattito pubblico condotto in Germania sul sistema di formazione professionale inducono a guardare al futuro. La formazione duale potrà mantenere la propria funzione di spicco se godrà dell'appoggio della formazione continua e se altri settori educativi e del sistema occupazionale la supporteranno con misure di sostegno. I contributi intendono stimolare un dialogo sul miglioramento della formazione professionale.

### **E La realidad de la formación profesional continua en España**

Alcaide M., González M.  
In: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, n° 29, Siviglia, 1993, pagg. 21-52  
ISSN: 0213-0750  
ES

L'articolo presenta la situazione della formazione continua in Spagna; si struttura in tre parti, di cui la prima illustra la configurazione dell'offerta (formazione regolamentata, occupazionale e continua). Le varie definizioni, i concetti e le spese di formazione delle aziende spagnole si basano su due fonti statistiche - l'inchiesta sul costo del lavoro dell'Instituto Nacional de Estadística e lo studio annuale sulla negoziazione collettiva nelle grandi imprese, curata dal ministero dell'economia. La seconda parte analizza, attraverso l'indagine sulla popolazione attiva, l'importanza della formazione continua in Spagna, esaminando popolazione attiva, occupati e disoccupati che frequentano corsi collegati a una qualche attività professionale, studia il tipo di formazione

offerta in funzione degli obiettivi (preparazione iniziale, permanente o aggiornamento), il tipo di formazione proposta in funzione della struttura che la impedisce, la formazione dei lavoratori occupati, la situazione professionale e i problemi che le imprese incontrano per partecipare alla formazione continua. La terza parte presenta l'evoluzione dal punto di vista del governo, tenuto conto dell'Accordo nazionale sulla formazione continua, dell'Accordo tripartito in materia di formazione continua dei lavoratori occupati e del finanziamento degli aiuti alla formazione.

### **F Savoir et pouvoir, les compétences en question**

Aubret J., Gilbert P., Pigeyre F.  
PARIGI, PUF, 1993, pagg. 222  
ISBN 2.13.045928-5  
FR

L'opera tenta di chiarire le nozioni di valutazione e di competenze professionali. La seconda parte confronta la valutazione delle competenze a un problema di gestione che si pone spesso alle aziende industriali, quello dei tecnici superiori. La terza parte descrive i diversi tipi d'approccio e di metodologie attuati nel campo della valutazione delle competenze.

### **Compétence, mythe, construction ou réalité?**

Minet F., Parlier M., de Witte S.  
Parigi, L'Harmattan, 1994, pagg. 232  
ISBN 2-7384-2683-2  
FR

La nozione di competenza si è evoluta, mentre il termine, sempre più usato, si degrada. I 14 contributi situano e chiariscono la nozione nei diversi campi d'intervento delle risorse umane. Vengono sviluppate 4 parti: analisi della nozione di competenza, competenze e organizzazione del lavoro, competenze e ingegneria della formazione, competenze e orientamento professionale.



## **Sociologie de la compétence professionnelle**

Trépos J.-Y.

Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, pagg. 224

ISBN 2-6480-444-1

FR

Chi è competente per giudicare la competenza professionale di un altro? Questa è la domanda fondamentale cui cerca di rispondere quest'opera, illustrando a quali condizioni si possa decidere chi è un "valido professionista". L'autore costruisce un modello d'interpretazione originale; mostra come una società dissipati continuamente sulle qualifiche dei propri appartenenti, confrontandosi sempre con gli stessi problemi: si è competenti perché si possiede un titolo o viceversa? La competenza è individuabile quando la si applica o sono necessari degli argomenti per dimostrare che esiste? L'autore insiste anche su un punto spesso trascurato, che definisce "l'immaginario della competenza": sulla base di esperienze positive o negative, le attese del pubblico non tendono forse a spingere "il professionista" verso degli stereotipi?

## **Analyse des besoins de formation pour les personnels chargés de la réalisation de bilans de compétence.**

### **Rapport final**

Gaona'ch, D.

Centre Universitaire de Formation et d'Education Permanente (CUFEP), Università di Poitiers

Poitiers, CUFEP, 1994, 112 pagg.

FR

CUFEP,

15 rue Guillaume VII le Troubadour,

B.P. 635, F-86022 Poitiers cedex

In Francia il bilancio delle competenze sta diffondendo e ha trovato un proprio collocamento nella normativa prevista per la formazione continua. Ciò giustifica l'importanza della formazione delle persone incaricate di tracciare tale bilancio. Il rapporto presenta riflessioni e proposte sul tema. La prima parte analizza questa funzione; la seconda esamina le caratteristiche delle persone cui spetta di realizzare i bilanci: ruolo istituzionale, formazione iniziale, carriera precedente. Dopo aver estrappolato quattro elementi essenziali, l'autore formula proposte sulla formazio-

ne degli incaricati, interrogandosi sulla pertinenza di una formazione specifica (di livello di 3° ciclo), insistendo sulla necessità e sull'urgenza di una formazione continua e sul coinvolgimento di centri interistituzionali per il bilancio delle competenze (CIBC).

## **Recherches en éducation et formation. Répertoire 1986-1991**

Bourgeois M.-E., Champy P., Grégoire C., Sebbah E.

Centre national de la recherche scientifique (CNRS); Institut de l'information scientifique et technique (INIST)

Parigi, Institut National de la Recherche Pédagogique (INRP), 1993, pagg. 352

ISBN 2-7342-0367-7

FR

Questo repertorio francese recensisce tematicamente 1024 ricerche sull'istruzione e formazione.

## **IRL The future of nurse education and training in Ireland**

An Bord Altranais (The Nursing Board)

Dublino, An Bord Altranais, 1994,

pagg. 82

ISBN 1-872-00258-8

EN

Il rapporto raccomanda per la formazione del personale paramedico una struttura radicalmente diversa rispetto a quella esistente; chiede che venga creata una rete nazionale di scuole per infermieri e ostetriche con collegamenti con istituti di terzo livello, il che consentirebbe di rilasciare un titolo accademico. Inoltre il rapporto raccomanda che 1) gli allievi non lavorino più come impiegati ospedalieri, 2) la formazione ponga maggiore enfasi sull'aspetto sociale, 3) sia limitato il numero degli iscritti in conformità alle esigenze dei servizi sanitari e 4) venga sviluppata la formazione post-diploma.

## **NL Feiten & cijfers/ Facts & figures 1993**

Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993, pagg. 445

ISBN 90-346-3007-2

Versione bilingue EN/NL





I dati e le informazioni presentati riguardano l'istruzione superiore e la ricerca nei Paesi Bassi; la pubblicazione serve soprattutto quale documentazione di base per il programma sull'istruzione superiore e la ricerca (HOOP) che il Ministro dell'Istruzione e delle Scienze è obbligato per legge a predisporre a scadenza biennale e in cui viene formulata la politica governativa nel settore. La pubblicazione si articola in: 1) introduzione all'istruzione superiore, 2) studenti, 3) istruzione, 4) mercato del lavoro, 5) ricerca, 6) dati economici, 7) personale, 8) strutture ed attrezzature, 9) raffronto internazionale. Gli allegati forniscono informazioni specifiche e dettagliate, comprendono tabelle, definiscono i termini utilizzati e spiegano le abbreviazioni impiegate.

## **P Qualificação e mercado de trabalho**

Kovács I. et al.

Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)

Lisbona, IEFP, Estudos 13, 1994, 206 pagg.  
ISBN 972-732-081-3

PT

Lo studio affronta le prospettive del mercato del lavoro e, in particolare, le esigenze dei datori di lavoro in rapporto al volume della manodopera, alle professioni, alle qualifiche, alla formazione, al tipo di lavoro e alla localizzazione industriale. Lo studio analizza tre settori - industria, banche e assicurazioni, commercio al dettaglio; descrive i principali aspetti del mercato del lavoro, valuta il fabbisogno di qualificazione e analizza la risposta fornita dall'istruzione e formazione professionale. Infine, esamina il fabbisogno di forza lavoro. Tra le conclusioni emerge il notevole peso dei servizi, il previsto calo dell'occupazione, soprattutto nell'agricoltura, nel settore tessile,

in quello calzaturiero e dell'amministrazione pubblica, l'aumento dei posti di lavoro precari, mentre le esigenze di qualificazione evidenziano l'incremento del peso del personale altamente qualificato e la coesistenza di tendenze alla specializzazione e alla polivalenza. La realizzazione di nuove forme di organizzazione del lavoro ha causato uno sfasamento tra le qualifiche tradizionali e la qualificazione richiesta dai posti di lavoro in cui è occupata la maggior parte della manodopera; soltanto alcune grandi aziende si pongono il problema relativo al fabbisogno di manodopera; la diffusione di nuove qualifiche dipenderà dal varo di politiche di incentivazione adeguate e dal sistema di istruzione/formazione.

## **UK Quality assessed**

Confederation of British Industry (CBI)  
Londra, 1994, s.p.

EN

CBI Publications, Centre Point, 103 New Oxford Street, UK-Londra WC1A 1DU

Il rapporto sostiene che maggiori risorse dovrebbero venir destinate per mantenere la qualità e la credibilità delle nuove qualifiche professionali tese a migliorare le competenze. Il CBI formula più di 68 raccomandazioni per la riforma generale delle National Vocational Qualifications e degli enti responsabili della loro gestione. Il CBI è stato uno dei pionieri del sistema nazionale, basato sulla valutazione della competenze individuali attraverso l'attività quotidiana. Il rapporto segue una linea prudente tra il sostegno all'NVQ e le proposte di cambiamento radicale. Le raccomandazioni comprendono: riconfigurare le NVQ per aumentarne la flessibilità; ampliare il ruolo politico del National Council for Vocational Qualifications e "commercializzare" meglio le NVQ.



## Qualità e rilevanza parametri per una politica della formazione in Europa

La competitività delle economie nazionali europee è gravemente minacciata se non si riuscirà a meglio sfruttare l'enorme potenziale di risorse umane. E' necessaria una politica della formazione che reagisca alle sfide in maniera più rapida e flessibile. Questo è il punto di partenza del recente rapporto presentato dal Comitato consultivo per la ricerca e lo sviluppo industriali (IRDAC) della Commissione, dal titolo programmatico "Qualità e rilevanza", nel quale vengono formulate, quale nucleo della futura politica delle formazioni, raccomandazioni per azioni in sette campi.

1. La formazione ha per i membri dell'IRDAC un proprio valore autonomo in quanto obiettivo prezioso e importante di per sé, in particolare per i giovani. Allo scopo di tener conto del maggior fabbisogno di manodopera qualificata, i processi formativi dovrebbero venir organizzati in modo da fornire agli allievi un'ampia qualificazione base. Nel senso dello sviluppo di una competenza globale si dovrebbe rendere la polivalenza un bene comune. La professionalità, non la specializzazione, dovrebbe costituire la norma. La richiesta di una maggiore competenza, qualità e rilevanza a tutti i livelli non implica però una maggiore durata degli studi, anzi: si tratta di assicurare uno sfruttamento più efficace del periodo di formazione e una rideterminazione del rapporto tra formazione iniziale, formazione vera e propria e formazione continua.

2. Il migliore approccio per lo sviluppo individuale non deve necessariamente passare per l'acquisizione di diplomi di livello più elevato, bensì per l'aggiornamento delle qualifiche già possedute e l'aumento delle competenze. Al fine di preparare il singolo individuo e la società all'apprendimento permanente, i programmi didattici dovrebbero venir organizzati quali primo modulo di una formazione permanente e individuale sostenuta dall'azienda, mentre la spesa pubblica dovrebbe venir ridistribuita tra formazione iniziale e continua.

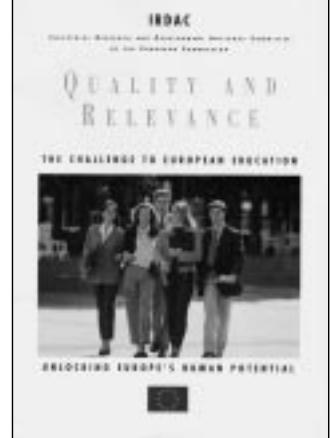
3. A giudizio dell'IRDAC, il settore della formazione abbisogna di una maggiore consapevolezza ed efficacia sul piano dei costi, nonché di una maggiore produttività. In tutti i comparti della formazione dovrebbero pertanto venir introdotti in maniera sistematica modelli di qualità, come quelli messi a punto nell'industria. Gli approcci qualitativi sono ritenuti particolarmente necessari in rapporto alla rilevanza e agli standard dei contenuti didattici, dell'organizzazione e della gestione, dell'idoneità del corpo docente, dell'efficacia dei metodi didattici e della disponibilità di strutture e servizi. I centri di formazione dovrebbero considerare i discenti come "clienti" e agire di conseguenza. Gli enti statali devono provvedere a che i fornitori di formazione rispettino i principi qualitativi, valutino sistematicamente le proprie prestazioni e applichino metodi didattici efficaci.

4. Le aziende devono svilupparsi sempre più nel ruolo di organizzazioni d'apprendimento. A tale fine è necessario staccarsi da profili statici, orientati verso le funzioni e che non sfruttano appieno il potenziale dei lavoratori. Sono indispensabili profili dinamici e aperti ai risultati, in cui la separazione tra lavoro e apprendimento viene gradualmente cancellata. Inoltre altre caratteristiche proprie di una cultura aziendale aperta sono rappresentate dal fatto che le imprese offrano opportunità di formazione professionale e continua, motivino i dipendenti alla formazione continua e promuovano lo sviluppo del personale.

5. Allo scopo di eliminare le carenze strutturali nelle piccole e medie imprese e di stimolare i processi d'innovazione, l'IRDAC esorta ad adottare incentivi ad hoc, come, ad esempio, misure per garantire la qualità e la formazione continua dell'organico. Particolarmente adeguata a tale fine appare la cooperazione tra PMI e organizzazioni settoriali (Cameriere e associazioni), grandi imprese e centri di formazione.

6. Nel rapporto l'IRDAC sottolinea lo stretto rapporto tra ricerca e sviluppo, in-

### Note di lettura



**Qualität und Relevanz.  
Herausforderungen an Aus- und Weiterbildung. Zur Entfaltung des Leistungspotentials in Europa. Bruxelles 1994.**

IRDAC - Industrial Research and Development Advisory Committee of the European Communities. Bruxelles 1994.

*Il rapporto può essere richiesto al seguente indirizzo: Commissione CE; Direzione Generale Scienza, Ricerca e Sviluppo; Segreteria IRDAC; Sig.ra Kathryn Ross; rue de la Loi 200; B-1049 Bruxelles*



novazione tecnologica, formazione e competitività. Pertanto già a livello scolastico si dovrebbe rivolgere maggiore attenzione allo sviluppo della competenza scientifica e tecnologica. Per gli istituti universitari il motto è: equilibrio tra ricerca e insegnamento, formazione attraverso la ricerca, multidisciplinarietà al posto di specializzazione e miglior transfer dei risultati della R&S. Nessun progetto di ricerca dovrebbe venir attuato, senza che i risultati vengano direttamente trasferiti nella formazione professionale e continua.

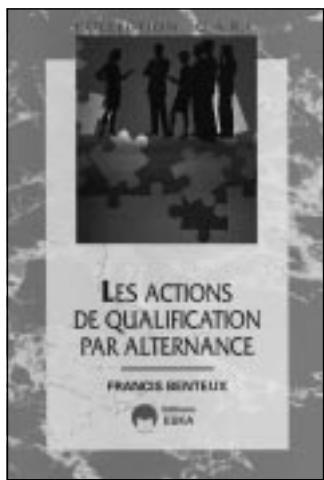
7. Secondo l'IRDAC la funzione di una politica europea della formazione risiede soprattutto nel promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze. Attraverso una migliore collaborazione istituzionale e il successivo riconoscimento della compatibilità dei risultati degli esami si dovrà realizzare una graduale convergenza dei diplomi orientata verso la domanda. Inoltre, per ottenere un maggiore effetto sinergetico, si ritiene neces-

sario un migliore coordinamento tra la politica strutturale dell'Ue e la politica della formazione, nonché tra i programmi europei di ricerca e sviluppo e i programmi di formazione.

L'IRDAC si rivolge con le sue raccomandazioni non solo ai politici responsabili della formazione a livello europeo, ma a tutti coloro che in Europa rivestono una qualche responsabilità in tale campo. Per porre in pratica le proposte e le raccomandazioni è necessaria una più stretta cooperazione tra industria e mondo della formazione. Tale cooperazione dovrebbe abbracciare tutti i livelli - a cominciare dalla formazione scolastica generale alla formazione professionale per finire con la formazione universitaria e continua - e venir esplicitamente formulata quale obiettivo.

#### **Dr. Reinhold Weiss**

*Institut der deutschen Wirtschaft di Colonia*



## Giunti in redazione

### **Les instances de représentation des salariés dans l'établissement. Comparaison France-Allemagne. Rapport final (Tomes I et II)**

Dufour C., Hege A.  
Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES)  
Parigi, IRES, 1994, pagg. 269 (I), pagg. 484 (II)  
FR  
IRES, 1, bd. du Mont d'Est, F-93192 Parigi

### **Les actions de qualification par alternance**

Benteux F.  
Parigi, Editions Eska, 1994, pagg. 159  
ISBN 2-86911-175-4  
FR



# Organizzazioni aderenti alla rete documentaria del CEDEFOP

## B

VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding  
ICODOC (Intercommunaal Documentatiecentrum voor Beroepsopleiding

**Frédéric Geers**

FOREM (Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi)

CIDOC (Centre intercommunautaire de documentation pour la formation professionnelle)

**Jean-Pierre Grandjean**

Bd. de l'Empereur 11, B-1000 Bruxelles  
Tel. 322+502 50 01; Fax 322+502 54 74

## F



Centre INFFO (Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente)

**Christine Merllié**

Tour Europe Cedex 07  
F-92049 Paris la Défense  
Tel. 331+41252222  
Fax 331+47737420

## L

Chambre des Métiers du G.-D. de Luxembourg  
2, Circuit de la Foire internationale

**Ted Mathgen**

B.P. 1604 (Kirchberg)  
L-1016 Luxembourg  
Tel. 352+4267671  
Fax 352+426787

## D

## BIBB.

BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung)  
Referat K4

**Bernd Christopher**

**Klaus-Detlef R. Breuer**

Fehrbelliner Platz 3, D-10702 Berlin  
Tel. 4930+864 32 230 (B. Christopher)  
4930+864 32 445 (K.-D. Breuer)

Fax 4930+864 32 607

## GR



OEEK (Organization for Vocational Education and Training)

**Catherine Georgopoulou**

1, Ilioupoleos Street  
17236 Ymittos  
GR-Athens  
Tel. 301+925 05 93  
Fax 301+925 44 84

## NL



C.I.B.B. (Centrum Innovatie Beroeps-onderwijs Bedrijfsleven)

**Gerry Spronk**

Postbus 1585  
NL-5200 BP 's-Hertogenbosch  
Tel. 3173+124011  
Fax 3173+123425

## DK

## SEL

SEL (Statens Erhvervspædagogiske Læreruddannelse)

**Søren Nielsen**

**Merete Heins**

Rigensgade 13, DK-1316 København K  
Tel. 4533+144114 ext. 317/301  
Fax 4533+144214

## I



ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)

**Alfredo Tamborlini**

Colombo Conti  
Via Morgagni 33, I-00161 Roma  
Tel. 396+445901  
Fax 396+8845883

## P



SICT (Serviço de Informação Científica e Técnica)

**Maria Odete Lopes dos Santos**

**Fatima Hora**

Praça de Londres, 2-1º Andar  
P-1091 Lisboa Codex  
Tel. 3511+8496628,  
Fax 3511+806171

## E



INEM (Instituto Nacional de Empleo)  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**Isaías Largo**

**María Luz de las Cuevas**

Condesa de Venadito, 9  
E-28027 Madrid  
Tel. 341+585 95 80; Fax 341+377 58 87

## IRL



FAS - The Training and Employment Authority

**Margaret Carey**

P.O. Box 456  
27-33, Upper Baggot Street  
IRL-Dublin 4  
Tel. 3531+6685777; Fax 3531+6609093

## UK



IPD (Institute of Personnel and Development)

**Simon Rex**

IPD House, Camp Road  
UK-London SW19 4UX  
Tel. 44181+946 91 00  
Fax 44181+947 25 70