

Guido Plutino

## Emergenza occupazione in Europa: l'arma spuntata della formazione

Investire di più e con maggiore efficacia nel capitale umano e nella creatività lungo tutto il corso della vita sono condizioni essenziali per il successo dell'Europa in un mondo globalizzato<sup>1</sup>.

La dichiarazione di intenti, pronunciata dal Consiglio europeo poco più di quindici mesi fa, ha senza dubbio la grande qualità della lungimiranza. Inoltre è stata grandemente amplificata e resa più urgente dalla "tempesta perfetta" che ha sconvolto prima i mercati finanziari e poi l'economia reale del pianeta. Tuttavia, la stessa gravità della crisi comporta che questo obiettivo sia oggi più difficile da raggiungere, dal momento che i governi sono alle prese con emergenze nazionali che possono sembrare più urgenti della salvaguardia e dello sviluppo del capitale umano, da perseguire principalmente attraverso la formazione permanente. Si tratta naturalmente di un errore prospettico, di un inganno ottico dovuto a una imprecisa messa a fuoco dei problemi. Ma questa, come vedremo, è dovuta almeno in parte alla relativa debolezza dei poteri Ue, che in materia di formazione non sempre è riuscita finora a levare una voce forte e chiara. Va però preso

atto che il tema della formazione culturale e professionale, principalmente a causa dell'esplosione della disoccupazione, ha vissuto nel recente passato un notevolissimo aumento di importanza nelle strategie dell'Unione europea e ciò si è tradotto in nuovi provvedimenti, come per esempio il "Piano anti-disoccupazione" del giugno di quest'anno. «L'impegno – ha dichiarato Antonio Tajani, vicepresidente della Commissione europea, durante la presentazione – è evitare che una crisi finanziaria ed economica si trasformi in crisi sociale».

### Emergenza occupazione

Non si tratta solo di toni allarmistici, ma di un'affermazione basata su dati numerosi e affidabili. Il bollettino statistico della Banca centrale europea del giugno 2009, ha segnalato un aumento della disoccupazione nell'area Ue dal 7,3% del marzo 2008 al 9,2% dell'aprile 2009, mentre l'occupazione è rimasta praticamente invariata, con un tasso di crescita dello 0,1%. Si tratta del livello più elevato di disoccupazione dal settembre 1999. Nel solo marzo 2009, oltre 600mila persone hanno perso il lavoro. Allargando la considerazione ai primi tre mesi dell'anno, Eurostat segnala una perdita di 1.916.000 posti di lavoro nei 27 stati dell'Unione.

N. 149 - LUGLIO 2009

### Abstract

The theme of the battle against unemployment has gained priority status at the most recent European Union summits. This has placed the focus back on the role of lifelong learning and the need for it, including for adults, even though there are considerable delays in implementing such initiatives. This is not a new problem.

The development and enhancement of human capital were in fact the founding values of the "Lisbon Strategy". But the outbreak of the financial and economic crisis has changed the world and necessitates drastic acceleration of the processes currently underway. Naturally this signifies the need to rethink the EU agenda and the quantification of resources and the funding allocation procedures, but above all it signifies the need to adjust the working method accordingly.

The "open coordination method", created in 2001, now needs a tonic treatment to allow the delays to be recovered and the ambitious objectives that have already been set to be met (i.e. 15% of the population of Europe aged 25 to 64 should take part in lifelong learning initiatives by the end of 2020).

Guido Plutino è giornalista finanziario.

<sup>1</sup> Consiglio europeo, riunione del 13 e 14 marzo 2008, documento del Consiglio 7652/08, punto 13, p. 9.

Se poi si prendono in esame gli europei sotto i 25 anni, il tasso di disoccupazione schizza oltre il 17%. Secondo le previsioni, la percentuale complessiva arriverà all'11,5% alla fine del 2010, il livello più alto dalla fine della Seconda guerra mondiale. Anche l'atteso avvio della ripresa non interromperà questo trend: «La disoccupazione – ha chiarito infatti il direttore generale del Fmi, Dominique Strauss Kahn, al termine del G8 riunitosi a Lecce a metà giugno per discutere di *global standard* – aumenterà fino al 2011».

Oltre all'aumento delle quantità, si fa via via più evidente un importante cambiamento qualitativo: sotto la pressione della crisi e della concorrenza si riduce la "riserva indiana" dei lavoratori adulti con contratti caratterizzati da ampie garanzie. Un caso significativo di questa tendenza è rappresentato dall'Italia. Secondo l'ultimo Rapporto Annuale dell'Istat considerando i nuovi disoccupati relativi agli ultimi 12 mesi, si scopre che due su tre hanno tra i 35 e i 54 anni e prima di perdere il lavoro erano titolari di un contratto a tempo indeterminato.

Una delle principali risposte a questo fenomeno, e lo si vede appunto dall'*upgrading* nei programmi della Ue, è quella della formazione culturale e professionale permanente lungo tutta la vita. Del resto, le necessità aperte dal processo di globalizzazione e le nuove risposte dell'Unione europea si pongono in linea di continuità con un obiettivo strategico già individuato nel 2000. Lo sintetizzò il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo di quell'anno: «Divenire l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita

economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale»<sup>2</sup>.

Le sfide sono impegnative e necessitano un robusto sviluppo della formazione permanente. Al primo posto figura l'innalzamento del livello generale di competenza dei cittadini del Vecchio Continente. Già prima che l'esplosione dei mutui *subprime* modificasse il panorama economico mondiale, nel mondo del lavoro europeo domanda e offerta correvano su binari divergenti e questa disarmonia si è accentuata ulteriormente dopo l'arrivo della fase recessiva. Una ricerca di Eurostat<sup>3</sup> ha infatti messo in luce che entro il 2010 la metà dei nuovi posti di lavoro sarà destinata alla popolazione più qualificata, mentre oggi un terzo della popolazione europea è scarsamente preparato e una parte notevole è addirittura ritenuta incapace di capire e di utilizzare informazioni scritte nello svolgimento delle attività quotidiane. Spingendo lo sguardo al 2020, si prevede che tre lavoratori Ue su quattro saranno occupati nei servizi (assicurazioni, assistenza sanitaria, commercio e istruzione), caratterizzati dalla

necessità di competenze elevate.

La seconda grande sfida è quella dei mutamenti demografici. Secondo l'Ocse, fra trent'anni un terzo dei cittadini della Ue avrà un'età superiore ai 60 anni. I sistemi di istruzione e formazione devono tenere in maggiore considerazione l'invecchiamento della popolazione e il ruolo crescente della popolazione immigrata.

Inoltre, terza sfida, istruzione e formazione degli adulti possono giocare un ruolo essenziale nella lotta alla povertà. In particolare per evitare che le nuove forme di ignoranza, come la mancanza di nozioni di informatica, aggravino l'esclusione sociale.

Infine, ed è la quarta grande sfida, è necessario accelerare l'applicazione del quadro europeo delle qualifiche. Ciò prevede la validità e il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento, anche di quelli conseguiti al di fuori del sistema didattico formale.

Gli strumenti operativi per vincere queste sfide sono rappresentati da due programmi "storici" in campo formativo: sono quelli battezzati "Grundtvig" e "Leonardo da Vinci", nati nel 2000.

Il primo si propone di migliorare qualità e accessibilità dell'apprendimento permanente attraverso l'istruzione degli adulti. Gli obiettivi sono il miglioramento delle possibilità di istruzione di coloro che hanno interrotto gli studi senza qualifiche di base e l'incoraggiamento dell'innovazione attraverso percorsi di apprendimento alternativi.

Con il Leonardo da Vinci la Commissione europea si è invece prefissa di intervenire nei sistemi di formazione professionale e formazione permanente. Attraverso questi

<sup>2</sup> Nella riunione dei capi di stato e di governo del marzo 2000 è stata delineata la "Strategia di Lisbona". Per la prima volta i temi della conoscenza e della riqualificazione sono considerati primari. Si individuano due problemi principali: carenza di personale qualificato e con conoscenze linguistiche; invecchiamento. Tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2010 figurano un tasso medio di occupazione del 70% (dal 61%) e un'occupazione femminile del 60% (dal 51%).

<sup>3</sup> Eurostat, *European Union Labour Force Survey*, April 25, 2009.

programmi sono stati finanziati progetti pilota transnazionali, studi, analisi e progetti di scambio.

Successivamente, Grundvitg e Leonardo da Vinci sono stati collocati, insieme ad altri, sotto il nuovo cappello del programma di "Istruzione e formazione durante l'intero arco della vita (2007-2013)", approvato con la Decisione n. 1720/2006/CE. Il suo obiettivo, molto ambizioso, è far diventare i sistemi di istruzione e di formazione europei un riferimento di qualità mondiale, come peraltro già previsto dalla "Strategia di Lisbona". Tra le diverse specifiche indicate, figurano: «Favorire la realizzazione di uno spazio europeo dedicato all'istruzione e alla formazione permanente» e «Contribuire a migliorare la qualità, l'accessibilità e l'attrattiva delle possibilità di istruzione e formazione».

### La questione delle risorse

A prima vista le risorse destinate alla formazione possono sembrare rilevanti, ma le dotazioni vanno valutate in funzione della quantità e della rilevanza dei compiti da svolgere. Lo stanziamento indicativo per il programma "Istruzione e formazione durante l'intero arco della vita (2007-2013)" ammonta a quasi 7 miliardi di euro. All'interno di questa cifra sono stati stabiliti importi minimi da assegnare a ogni progetto settoriale. Il 25% a Leonardo da Vinci (vale a dire 1,742 miliardi di euro) e il 4% a Grundvitg (279 milioni). Il restante 71% dello stanziamento è stato dunque indirizzato verso programmi che non si riferiscono alla formazione degli adulti, come per esempio le esperienze di

studio all'estero per gli studenti con il famoso "Erasmus". Senza nulla togliere alla loro importanza (e al successo ottenuto), risulta evidente che proprio il principale programma specificamente indirizzato alla formazione permanente degli adulti (Grundvitg) fa la parte di Cenerentola. L'esplosione della crisi e qualche ritardo accumulato nel raggiungimento degli obiettivi rendono necessaria (e probabile) una riconsiderazione dei pesi.

Quantità a parte, vanno segnalate recenti novità di rilievo per lo snellimento delle procedure di stanziamento delle risorse assegnate attraverso il Fondo sociale europeo<sup>4</sup>. Questo istituto – la cui dotazione per il periodo 2007-2013 ammonta complessivamente a 117,5 miliardi di euro, 19 dei quali per il 2009/2010 – si propone di sostenere alcuni obiettivi prioritari: preservare i posti di lavoro esistenti; crearne di nuovi e stimolare la mobilità; sviluppare le competenze e rispondere alle domande dei mercati del lavoro; migliorare l'accesso all'impiego.

### Obiettivi e metodo di lavoro sono compatibili?

Si aprono ora i principali quesiti. Stabiliti gli obiettivi, preso atto della loro urgenza e assegnate le (limitate) risorse,

quale metodo di lavoro seguire? E come assicurarne l'efficacia? La risposta dell'Unione europea si chiama *open coordination method* (Ocm) tra le attività dei paesi membri.

Il "metodo aperto di coordinamento" è stato indicato come percorso nel marzo 2001 dal Consiglio europeo di Stoccolma. Consiste in un procedimento coordinato con il quale gli stati membri stabiliscono prima gli obiettivi comuni e poi gli strumenti idonei per raggiungerli. Il metodo è laborioso e parte da un'ampia consultazione, che deve portare alla definizione di un "quadro intergovernativo non vincolante di scambio e di azione concertata".

Nel caso della formazione permanente, l'Ocm consiste nell'identificare, diffondere e sfruttare la maggior parte delle buone pratiche provenienti dagli stati membri integrandole nel programma di lavoro. Sono previste quattro azioni specifiche: a) analizzare le riforme condotte negli stati membri; b) migliorare la qualità delle prestazioni nel settore della formazione permanente; c) garantire la visibilità delle iniziative; d) accelerare l'applicazione del quadro europeo delle qualifiche.

Per apprezzare meglio lo sforzo di condivisione, che sta alla base dell'Ocm, si può considerare un caso particolare: la nascita dello "Spazio europeo dell'istruzione e della formazione". Questo riguarda peraltro un'iniziativa concreta "intermedia", vale a dire inserita in un programma di lavoro più ampio che dunque presuppone altre fasi precedenti di consultazione. Ebbene, ai lavori per avviare lo "Spazio europeo dell'istruzione e della formazione" hanno partecipato circa 12 mila persone, oltre agli

<sup>4</sup> Per i programmi di formazione e di riqualificazione del personale sono previsti rimborsi al 100% (e non più al 50%) da parte della Ue ai governi dei 27 per tutto il biennio 2009/2010. Inoltre sono previsti tempi più rapidi per l'approvazione degli aiuti di stato destinati alla formazione di lavoratori disabili o disagiati. Le nuove procedure sono state approvate dalla Commissione europea il 3 giugno scorso.

stati membri, i paesi dello spazio economico europeo (See) e i paesi candidati, le istituzioni comunitarie, le parti sociali e un folto drappello di Organizzazioni non governative. Il dibattito è proseguito per due anni (2000 e 2001).

Oltre che lungo e complesso, il metodo aperto di coordinamento è volontario, ma ugualmente si prefigge di essere concreto e produrre risultati misurabili. Lo dimostrano gli sforzi meritori compiuti sul terreno delle verifiche: sono state poste le basi per un sistema di *benchmarking*, con controlli a cadenza biennale. Questo modello di monitoraggio comporta l'elaborazione, d'intesa con gli stati membri, di una terminologia coerente e la definizione di un insieme di dati di base «che saranno raccolti a partire dal 2009 in seno agli Stati che desiderano partecipare alla definizione del piano d'azione sulla formazione degli adulti»<sup>5</sup>.

L'Unione ha già dato via libera a cinque parametri:

- 1) partecipazione degli adulti alla formazione permanente: entro il 2020 l'obiettivo è coinvolgere il 15% della popolazione europea con età tra i 25 e i 64 anni;
- 2) persone con basso livello di conoscenze di base: entro il 2020 la percentuale di ragazzi di 15 anni con risultati scolastici insoddisfacenti, specialmente in matematica e materie scientifiche, dovrà scendere sotto il 15%;
- 3) educazione superiore (diploma di terzo livello): entro il 2020 almeno il 40% degli europei di 30-34 anni dovrà

essere in possesso di un titolo di studio di terzo livello;

- 4) abbandono scolastico: la percentuale deve scendere sotto il 10% entro il 2020;
- 5) programmi di educazione scolastica precoce per almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età dell'obbligo.

A questi parametri di misurazione presto se ne aggiungeranno altri. Tre nuovi *benchmark* (che indicativamente saranno pronti entro la fine del 2010) sono allo studio e riguardano mobilità, occupazione e apprendimento delle lingue.

Il metodo aperto di coordinamento è sufficiente? È all'altezza delle sfide lanciate dalla crisi economica? In materia di istruzione e formazione, poteri e competenze restano in massima parte nazionali. Lo stesso vale per l'elaborazione delle politiche del mercato del lavoro e sociali, pur con un richiamo ai valori comuni europei di solidarietà e di apertura anche agli altri popoli. La questione è dunque aperta, non tanto (e non solo) a causa di risultati insufficienti conseguiti fin qui, quanto per il cambio di marcia reso necessario dall'aggravarsi della situazione economica e dall'esplosione della disoccupazione. Insomma, occorre aumentare subito il ritmo, la velocità di realizzazione, pur mantenendo il principio della condivisione.

La consapevolezza di questa necessità è presente nella stessa Unione europea. I ritardi fin qui accumulati in particolare sul terreno della formazione permanente per gli adulti sono infatti oggettivi. Per valutarli si ricordi anzitutto il target stabilito per i programmi di istruzione e formazione rivolti agli adulti: raggiungere una partecipazione del 15% del pubblico potenziale

(persone con età compresa tra 25 e 64 anni) entro il 2020, (il 12,5% già entro il 2010). La stessa Commissione europea ha sottolineato che molti Stati membri hanno realizzato negli anni scorsi importanti riforme nel settore dell'istruzione e della formazione per i giovani. Queste riforme, nel tempo, miglioreranno le opportunità di occupazione e metteranno a disposizione delle imprese manodopera qualificata e altamente adattabile. Ma non è ancora avvenuto altrettanto nell'istruzione permanente per gli adulti e i ritardi vanno rapidamente recuperati<sup>6</sup>. Altro settore in cui occorre intervenire in breve tempo è quello del divario retributivo tra i sessi, troppo ampio e definito "inaccettabile" dalla Ue.

I programmi in materia di formazione degli adulti si sono tradotti in ulteriori piani d'azione proprio per tentare di accelerare il ritmo. È il caso, per esempio, del "Piano d'azione in materia di istruzione e formazione degli adulti: è sempre il momento di imparare" (Comunicazione della Commissione COM(2007) 558 def.) varato nel 2007, nella cui

<sup>5</sup> Council of the European Union, *Council conclusion on a strategic framework for European cooperation in education and training* (ET 2020), Bruxelles, May 12, 2009.

<sup>6</sup> Non sembra cambiato molto negli ultimi anni. Già nella *Relazione sugli sviluppi della risoluzione del Consiglio del 2002 – Strategie nazionali per l'istruzione e la formazione durante l'intero arco della vita in Europa* si leggeva: «Le strategie nazionali variano in termini di coerenza e resta molto da fare prima che tutti i paesi abbiano una cultura ben sviluppata dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita. Una parte consistente della legislazione degli stati membri tiene conto delle considerazioni e delle priorità durante l'intero arco della vita; tuttavia, sembra che non vi sia quasi nessuna legislazione specifica in materia. I documenti politici e strategici sono invece più frequenti».

presentazione si legge: «Le possibilità di formazione destinata agli adulti non tengono il passo con le esigenze dei singoli e della società. Investire nell'istruzione e nella formazione permanenti è essenziale, mentre il tasso di partecipazione degli adulti (tra i 25 e i 64 anni) all'istruzione e alla formazione permanenti non aumenta; anzi è stagnante in seno all'Unione europea». E poco oltre si rincara la dose: «Anche se gli stati membri riconoscono l'importanza dell'istruzione e della formazione permanenti, oggi in Europa il numero degli adulti che apprendono rimane al di sotto dell'obiettivo fissato dagli stati membri».

## Conclusioni

In Europa la disoccupazione sta rapidamente scalando la classifica delle emergenze. Il susseguirsi delle rilevazioni testimonia l'aggravarsi del fenomeno, ma anche la sua trasformazione qualitativa: sempre più spesso il nuovo disoccupato è di età adulta. Inoltre ci sono pochi dubbi sul fatto che l'arrivo della ripresa non invertirà il trend, destinato a proseguire almeno fino al 2011, con tutti i pericoli per la stabilità politico-sociale che questo comporta.

Una delle risposte più efficaci (se integrata con altre) è rappresentata dalla riqualificazione del capitale umano. Ciò richiede il passaggio della formazione da fattore occasionale e volontaristico a elemento permanente e strutturale della nostra società. Per i giovani, come già in parte avviene, ma anche e soprattutto per gli adulti, oggi coinvolti in misura marginale. Strategie e programmi

dell'Unione europea hanno preso atto di questa necessità e si stanno adeguando, con l'obiettivo di accelerare il ritmo e recuperare i ritardi. Il tempo appare infatti la vera risorsa scarsa.

Le nuove priorità si pongono in linea di coerenza e continuità con gli obiettivi previsti già nel 2000 dalla "Strategia di Lisbona", rilanciata nel 2005 e ulteriormente rafforzata nei progetti più recenti (come il "Programma di istruzione e formazione durante l'intero arco della vita (2007-2013)"). Certamente il 2010 come obiettivo principale posto dalla "Strategia" appare tutt'altro che realistico, ma la sua *ratio* è più viva che mai.

Primi, importanti passi sono stati compiuti per quanto riguarda la destinazione di risorse e lo snellimento delle procedure per accedere ai finanziamenti previsti dal Piano europeo per il sostegno all'occupazione.

C'è però un problema di prerogative e di poteri, oggi in massima parte nazionali. Proprio il rapido aggravamento della situazione occupazionale riapre il tema delle competenze dell'Unione europea anche nel campo della formazione, suggerendo l'opportunità di una riconsiderazione. Al centro dell'attenzione va posto anche il metodo di lavoro: l'*open coordination method* ha la grande qualità di essere basato sulle solide fondamenta della condivisione. Questa va salvaguardata, ma è necessario sottoporre il procedimento, nato più di otto anni fa in un altro contesto, a una cura ricostituente. I correttivi devono portare a tempi realizzativi più brevi e a un incremento della sua efficacia.

Per quanto riguarda le prerogative, il "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (pubblicato in versione consolidata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 9 maggio 2008) distingue i campi di intervento dell'Unione in tre categorie: quelli di competenza esclusiva (come per esempio la politica monetaria), quelli di competenza concorrente con gli stati membri (è il caso, tra gli altri, di ambiente ed energia) e infine quelli (come appunto la formazione) nei quali l'Unione svolge «azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori» (Titolo I, articolo 2, punto 5). Solo nei primi due casi Bruxelles può adottare atti giuridicamente vincolanti.

Al momento, il medesimo Trattato stabilisce che «l'Unione attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale». (Titolo XII, articolo 166, punto 1). Dunque ha poteri di indirizzo, può esprimere raccomandazioni, ma nulla di più. Priva della possibilità di comminare sanzioni, l'Europa è solo un suggeritore dalla voce flebile.

L'aggravamento della recessione richiede però ben altro. Resistenze nazionalistiche a parte, la soluzione migliore sarebbe una modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con un *upgrade* della formazione a settore di competenza concorrente, se non addirittura esclusivo, della Ue. Ciò

renderebbe obiettivi e raccomandazioni effettivamente vincolanti. Costituirebbe inoltre il presupposto, il fondamento giuridico per realizzare un apparato sanzionatorio, con una procedura apposita da applicare in caso di mancato rispetto dei target da parte degli stati membri. Dal punto di vista tecnico, un modello esiste già ed è ben rodato: è quello dei "Protocolli" in coda al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che precisano appunto i diversi gradi di intervento per la messa in mora degli inadempienti (tra i tanti, uno dei più noti è il Protocollo n. 12 "Sulla procedura per i disavanzi eccessivi"). Realizzarne uno anche per la formazione a questo punto è solo una questione di volontà politica.

**La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.**

**I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:**

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
  
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

**ISPI**  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

**Per informazioni:**  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)

© ISPI 2009