



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI

---

Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione

# Europa 2020

## Una bussola per orientarsi

---

GIORGIO ALLULLI

---

2017

---

© 2017 By Sede Nazionale del CNOS-FAP  
(Centro Nazionale Opere Salesiane - Formazione Aggiornamento Professionale)  
Via Appia Antica, 78 - 00179 Roma  
Tel.: 06 5107751 - Fax 06 5137028  
E-mail: [cnosfap.nazionale@cnos-fap.it](mailto:cnosfap.nazionale@cnos-fap.it) – <http://www.cnos-fap.it>

---

Tipolitografia Istituto Salesiano Pio XI - Via Umbertide, 11 - 00181 Roma  
Tel. 067827819 - Fax 067848333 - E-mail: [tipolito@donbosco.it](mailto:tipolito@donbosco.it)  
Finito di stampare: *Ottobre 2017*

# SOMMARIO

---

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>1. Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020</b> .....	7
<b>2. Verso Europa 2020</b> .....	21
<b>3. I Benchmark europei e gli indicatori dell’Istruzione e Formazione Professionale</b> 51	
<b>4. Il dibattito sulle competenze ed il Quadro europeo delle qualifiche</b> .....	71
<b>5. La Raccomandazione sulla qualità dell’Istruzione e Formazione Professionale (EQAVET)</b> .....	87
<b>6. Le Raccomandazioni europee sul riconoscimento dei crediti (ECVET) e sulla convalida dell’apprendimento non formale e informale</b> .....	99
<b>7. Il Fondo Sociale Europeo</b> .....	105
<b>8. L’evoluzione dei sistemi educativi europei nel quadro delle sfide di Lisbona</b> .....	117
<b>9. L’impatto del processo di Lisbona sugli Stati membri europei e sul sistema italiano di Istruzione e Formazione Professionale</b> .....	133
<b>10. Una riflessione finale</b> .....	155
<b>Bibliografia</b> .....	157
<b>Indice</b> .....	161

# INTRODUZIONE

---

L'ambito di questo testo riguarda sia le politiche condotte dall'Unione Europea per promuovere lo sviluppo di sistemi formativi europei in grado di affrontare le sfide poste dal processo di globalizzazione in atto, sia le politiche condotte dagli Stati membri dell'Unione per rispondere alle sollecitazioni proposte a livello europeo e mondiale, con particolare attenzione al versante dell'Istruzione e Formazione Professionale.

In particolare il testo prende in esame le politiche condotte a partire dalla strategia di Lisbona, varata nel 2000, fino alla definizione ed all'attuazione della strategia per il 2020.

Si è trattato di un periodo molto intenso per quanto riguarda l'attività europea in questo ambito, perché ha preso corpo il metodo del Coordinamento aperto che ha portato, nel quadro del processo di Copenaghen, alla definizione di un sistema orientato all'apprendimento permanente ed al varo di tre importanti Raccomandazioni che hanno introdotto un Quadro europeo per le qualifiche, un sistema di riconoscimento dei crediti formativi, un riferimento europeo per l'assicurazione di qualità.

Il decennio successivo ha portato al consolidamento dell'utilizzo di questi strumenti, mettendone in luce i risultati positivi, ma anche alcuni limiti, che vengono affrontati con i successivi provvedimenti europei descritti nel testo. L'esame di questo periodo offre anche l'opportunità di verificare cosa è stato realizzato nel nostro Paese rispetto agli obiettivi di Lisbona, quali sono i problemi tuttora aperti e come si stanno muovendo in proposito l'Italia e gli altri Paesi europei.

# 1. Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020

---

## 1.1 Società della conoscenza, capitale umano ed apprendimento permanente

Per comprendere le motivazioni delle strategie europee per l'occupazione e la formazione che sono state adottate negli ultimi 20 anni è necessario prendere in considerazione alcuni termini "chiave": *Società della conoscenza*, *Capitale umano* ed *Apprendimento permanente*.

L'espressione "**Società della conoscenza**" viene spesso utilizzata per definire una delle principali caratteristiche del sistema economico e produttivo contemporaneo, in quanto sempre di più il sapere, invece del capitale "materiale", diventa una risorsa indispensabile per la produzione e per lo sviluppo del sistema economico.

La diffusione dell'informazione e delle nuove tecnologie trasforma le caratteristiche del lavoro e l'organizzazione della produzione. I lavori di routine e ripetitivi, lavori cui era destinata la maggior parte dei lavoratori dipendenti, vanno scomparendo a vantaggio di un'attività più autonoma, più variata. Il risultato è un diverso rapporto nell'impresa. Il ruolo del fattore umano assume più importanza, ma al tempo stesso il lavoratore è più vulnerabile rispetto ai cambiamenti dell'organizzazione del lavoro, perché è diventato un semplice individuo inserito in una rete complessa. Sorge quindi la necessità per tutti di adattarsi non solo ai nuovi strumenti tecnici, ma anche alla trasformazione delle *condizioni di lavoro*.

Lo sviluppo delle conoscenze scientifiche, la loro applicazione ai metodi di produzione, i prodotti sempre più sofisticati che sono il risultato di questa applicazione, danno origine a un paradosso: malgrado un effetto generalmente positivo, il progresso scientifico e tecnico fa sorgere nella società un sentimento di minaccia, addirittura una paura irrazionale.

In questo quadro, analizzato a livello europeo durante gli Anni '90<sup>1</sup>, si afferma la nozione di Capitale umano.

L'espressione "**Capitale umano**" ha avuto una rapida ed ampia diffusione negli ultimi vent'anni, per analogia con la terminologia economica che identifica le risorse materiali a disposizione di una data società. Il capitale umano viene incluso nelle risorse economiche insieme all'ambiente e al capitale fisico, ed è costituito dall'insieme delle facoltà e delle risorse umane, in particolare conoscenza, istruzione, informazione, capacità tecniche, acquisite durante la vita da un individuo, che danno luogo alla capacità umana di svolgere attività di trasformazione e di creazione e finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali ed economici, singoli

---

<sup>1</sup> COMMISSIONE EUROPEA (1995) *White Paper On Education And Training - Teaching And Learning Towards The Learning Society* COM(95) 590.

o collettivi<sup>2</sup>. La formazione e crescita del capitale umano avvengono tramite i processi educativi di un individuo che si realizzano nell'ambiente familiare, nell'ambiente sociale, nella scuola e nell'esperienza di lavoro.

Evidentemente in un sistema economico nel quale la conoscenza gioca un ruolo centrale, il capitale umano diventa la risorsa fondamentale del sistema produttivo. Si vengono a formare o si ampliano nuove categorie sociali, come i lavoratori della conoscenza, ovvero coloro che occupano posizioni lavorative nelle quali devono fare un intenso uso di sapere tecnologico: managers, professionisti, esperti, tecnici, ecc. Secondo Butera<sup>3</sup> questo gruppo sociale è in forte espansione rispetto ai primi anni del secolo scorso. In ogni caso la necessità di ampliare le proprie competenze, sia di base che specialistiche, riguarda tutti i cittadini ed i lavoratori, che devono far fronte ad una crescente evoluzione delle tecnologie, applicate sia alla produzione che al vivere quotidiano.

Ne consegue che per assicurare la crescita e la competitività del sistema economico occorre sviluppare il capitale umano incentivando e valorizzando l'apprendimento nelle sue diverse modalità, ed integrando la formazione ed il lavoro. Le politiche riguardanti lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione e quelle relative allo sviluppo della istruzione e formazione vanno dunque strettamente intrecciate. Per offrire opportunità di lavoro per tutti e creare un'economia più competitiva e sostenibile, l'Europa ha bisogno di una forza lavoro altamente qualificata in grado di rispondere alle sfide attuali e future. È dunque urgente investire in competenze e migliorare la corrispondenza reciproca tra queste e l'offerta di lavoro, in modo valido per anticipare le tendenze future.

A perseguire questi obiettivi è dunque principalmente rivolta la strategia europea che si è sviluppata negli ultimi venti anni. Nell'anno 2000 l'Unione Europea ha approvato la **strategia di Lisbona** (v. par. seguente), che riconosce il ruolo determinante svolto dall'istruzione quale parte integrante delle politiche economiche e sociali. Per far fronte al cambiamento continuo ed alle richieste di competenze sempre più elevate ed aggiornate, l'apprendimento non può essere più promosso in una sola fase della vita, ma deve diventare una condizione permanente delle persone (*Life-long learning*): questa è una priorità essenziale per l'occupazione, l'agire efficace in campo economico, la completa partecipazione alla vita sociale.

Il concetto di *lifelong learning* risale agli Anni '70 del secolo scorso. Secondo il Rapporto Faure pubblicato dall'Unesco<sup>4</sup>, l'obiettivo della formazione è quello di permettere all'uomo di "diventare stesso"; pertanto, nella concezione dell'UNESCO venivano sottolineate soprattutto le ricadute personali dell'apprendimento permanente.

---

<sup>2</sup> Sul concetto di capitale umano si veda BECKER G.S., *Human Capital*, Columbia University Press, New York 3rd ed. 1993 e GORI E., *L'investimento in Capitale Umano attraverso l'Istruzione*, in G. VITTADINI (a cura di) *Capitale Umano. La ricchezza dell'Europa*. Guerini ed., 2004.

<sup>3</sup> BUTERA F., DONATI E., CESARIA R., *I lavoratori della conoscenza*, Milano, Franco Angeli, 1998; BUTERA F., BAGNARA S., CESARIA R., DI GUARDO S., *Knowledge working*. Milano, Mondadori, 2008.

<sup>4</sup> FAURE E., *Learning to Be*, Paris, Unesco, 1972.

Il Rapporto propose “Il lifelong learning come concetto guida per le politiche educative negli anni a venire”.

Nel corso degli anni 1990, sia l’OCSE<sup>5</sup> che l’Unione Europea<sup>6</sup>, oltre all’UNESCO<sup>7</sup>, espressero la necessità di uno sviluppo dell’economia della conoscenza e della società della conoscenza a causa del processo di globalizzazione. Apprendimento e lavoro o occupabilità e istruzione diventarono le questioni centrali in agenda.

La conferenza di Lisbona del 2000 fissò per l’Europa l’obiettivo di diventare l’area trainante nella economia della conoscenza. Si constatava che la realizzazione degli obiettivi economici richiedeva anche la realizzazione simultanea di obiettivi sociali, culturali e personali. Una persona non è solo un’entità economica, né l’apprendimento può realizzarsi senza la motivazione e il desiderio personale. L’apprendimento permanente doveva essere un diritto, non un obbligo. La formazione permanente non era intesa solo come apprendimento a fini occupazionali, ma anche personali, civici e sociali, collegandosi ad altri obiettivi fondamentali, quali quelli dell’occupabilità, dell’adattabilità e della cittadinanza attiva.

Per approfondire queste tematiche la Commissione europea propose a tutti gli Stati membri un Memorandum<sup>8</sup>, che conteneva la seguente definizione operativa: l’apprendimento permanente comprende *tutte le attività di apprendimento realizzate su base continuativa, con l’obiettivo di migliorare le conoscenze, abilità e competenze*. La politica di promozione dell’apprendimento per tutto l’arco della vita si basa sulla consapevolezza delle istituzioni che tra i loro compiti vi è anche quello di facilitare l’esercizio del diritto di tutti i cittadini di ogni età, ceto sociale o condizione professionale, di formarsi, apprendere e crescere, sia umanamente che professionalmente, per l’intero arco della vita.

Il documento, predisposto nella sua versione finale nell’aprile 2000 dopo un ampio processo di consultazione, sottolinea due importanti obiettivi per l’apprendimento permanente: promuovere la cittadinanza attiva e l’occupabilità. Cittadinanza attiva significa: «[...] *se e come le persone partecipano a tutti gli ambiti della vita sociale ed economica, le opportunità e i rischi che devono affrontare nel tentativo di farlo, e la misura in cui esse ritengono di appartenere e di poter intervenire nella società in cui vivono*». Inoltre: «[...] *l’occupabilità – la capacità di trovare e mantenere l’occupazione – non è solo una dimensione di base della cittadinanza attiva, ma è anche la premessa determinante per il raggiungimento della piena occupazione e migliorare la competitività e la prosperità nella “nuova economia”*».

Facendo seguito all’approvazione del Memorandum, la Commissione europea

---

<sup>5</sup> OECD, *Lifelong Learning for All*, Paris, OECD, 1996.

<sup>6</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *White paper on education and training - Teaching and learning: towards the learning society*, Com95\_590 Brussels, 1995.

<sup>7</sup> UNESCO, *Learning - the treasure within. Report of the International Commission on Education for the 21st Century* Paris, UNESCO, 1996.

<sup>8</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Commission Memorandum on lifelong learning* [SEC(2000) 1832. Brussels, 2000.

emanò nel 2001 un documento dal titolo *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*<sup>9</sup>. La Comunicazione propose in primo luogo una definizione ampia di apprendimento, sottolineando che l'apprendimento non si realizza solo nelle attività formative intenzionali e riconosciute come quelle proposte dalla scuola (*formazione formale*). L'apprendimento avviene anche in attività formative svolte al di fuori del contesto educativo tradizionale, p.e. sul lavoro (*formazione non formale*) come nell'esperienza di vita quotidiana (*formazione informale*).

Generalmente viene riconosciuto, attraverso l'attribuzione di un titolo di studio o di una qualifica, solo l'apprendimento formale, ma quello che conta non è il percorso seguito, ma l'acquisizione effettiva di competenze.

Per promuovere la partecipazione all'apprendimento permanente, il documento propose azioni concrete a tutti i livelli, tra cui un nuovo modo di valutare e riconoscere le competenze acquisite, per permettere a tutti i cittadini di muoversi liberamente fra diversi contesti di studio, di lavoro e geografici, valorizzando le conoscenze e competenze possedute.

Questo documento si può definire come il *manifesto* della strategia comunitaria in campo educativo a partire dal 2000.

Allo scopo di definire delle iniziative concrete per realizzare l'obiettivo dell'apprendimento permanente la Commissione europea istituì dei gruppi di lavoro nel campo delle qualificazioni, del riconoscimento dei crediti formativi e della assicurazione di qualità. Sulla base del lavoro e delle proposte presentate da questi gruppi, la Commissione predispose delle importanti Raccomandazioni per tutti gli Stati Membri, che sono state approvate e ratificate da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

Il principio ed il potenziamento dell'apprendimento permanente è diventato dunque sia obiettivo centrale che contenitore strategico dell'azione dell'UE.

## 1.2 Gli obiettivi di Lisbona

Il 23 e 24 marzo del 2000, il Consiglio europeo tenne a Lisbona (da cui l'appellativo **Strategia di Lisbona**) una sessione straordinaria dedicata ai temi economici e sociali dell'Unione Europea. Il Consiglio di Lisbona partì dalla premessa che l'Unione si trovava dinanzi ad una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dalle sfide presentate da una nuova economia basata sulla conoscenza. Questi cambiamenti interessavano ogni aspetto della vita delle persone e richiedevano una trasformazione radicale dell'economia europea. L'Unione doveva modellare tali cambiamenti in modo coerente con i propri valori e concetti di società, anche nella prospettiva dell'imminente allargamento. Ne conseguiva la necessità per l'Unione

---

<sup>9</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001.

di stabilire un obiettivo strategico chiaro e di concordare un programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione. Pertanto i Capi di Stato e di Governo dell'Unione convennero di realizzare in Europa: «[...] *l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*». È nel perseguimento di tale obiettivo che vennero avviate una serie di ambiziose riforme, il cui status è stato periodicamente valutato in occasione dei Consigli europei di primavera<sup>10</sup>.

Il raggiungimento di questo obiettivo richiese la definizione di una strategia globale volta a modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale, ed a predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno. Il Consiglio europeo di Lisbona riconobbe il ruolo determinante svolto dall'istruzione quale parte integrante delle politiche economiche e sociali, strumento del rafforzamento della competitività dell'Europa nel mondo e garanzia di coesione delle nostre società e del pieno sviluppo dei cittadini. In tale quadro il Consiglio inserì, tra i punti chiave della politica comunitaria per l'occupazione, quello di attribuire una più elevata priorità all'attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita quale elemento di base del modello sociale europeo, promuovendo accordi tra le Parti Sociali in materia di innovazione e apprendimento permanente, sfruttando la complementarità tra tale apprendimento e l'adattabilità delle imprese e del loro personale.

### **Il metodo del coordinamento aperto**

Il metodo di coordinamento aperto nell'Unione Europea rappresenta una forma di politica intergovernativa che non si traduce in misure legislative vincolanti per l'UE e non richiede ai Paesi dell'UE di introdurre o modificare le loro leggi.

Il metodo di coordinamento aperto fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra i Paesi dell'UE per far convergere le politiche nazionali verso alcuni obiettivi comuni. In base a questo metodo intergovernativo, i Paesi dell'UE sono valutati da altri Paesi dell'UE (*peer pressure*) e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo e la Corte di giustizia non svolgono praticamente alcun ruolo nel processo del metodo di coordinamento aperto.

Nel metodo di coordinamento aperto la responsabilità riguardo alla definizione degli obiettivi specifici e degli strumenti di *policy* resta a livello nazionale; la UE assume la funzione di facilitare il coordinamento e l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri, senza alcun tentativo formale di controllare l'applicazione da parte dei governi dei principi generali ed obiettivi definiti congiuntamente al livello europeo.

<sup>10</sup> *Conclusioni della presidenza*, Consiglio Europeo di Lisbona 23/24 marzo 2000.

Esso viene utilizzato in settori che rientrano nella sfera di competenza dei Paesi dell'UE, quali l'occupazione, la protezione sociale, l'istruzione, la gioventù e la Formazione Professionale.

Si basa principalmente su:

- identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere con tabelle di marcia che definiscono anche i tempi per ottenere gli obiettivi (adottati dal Consiglio);
- strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, orientamenti);
- «*Benchmarking*», vale a dire l'analisi comparativa dei risultati dei Paesi dell'UE e
- organizzazione di peer review periodiche con lo scopo di promuovere l'apprendimento reciproco e lo scambio delle migliori pratiche (procedura monitorata dalla Commissione).

Il metodo del coordinamento aperto fornisce una cornice per la cooperazione tra i Paesi europei, le cui politiche nazionali possono essere indirizzate verso obiettivi comuni.

L'applicazione del metodo del coordinamento aperto prevede le seguenti azioni:

- definizione di linee guida a livello UE;
- definizione a livello UE di indicatori quantitativi e qualitativi e Benchmark calibrati sulle migliori performance mondiali e adattati alle necessità dei diversi Stati membri e settori come strumenti per comparare le migliori prassi;
- monitoraggio e valutazione delle politiche nazionali rispetto a standard congiuntamente definiti (Benchmark) che permettono di comparare la performance di ciascuno Stato membro rispetto agli altri e di identificare le "buone prassi".

Per promuovere l'apprendimento permanente vennero fissati quattro rilevanti obiettivi politici trasversali:

- Elaborare *framework* nazionali che contenessero ed inquadrassero tutti i titoli e le qualifiche rilasciate ai diversi livelli, dalla scuola di base fino all'Università.
- Attuare delle misure per valutare e convalidare l'apprendimento non formale ed informale.
- Istituire sistemi di orientamento per promuovere e sostenere l'apprendimento permanente.
- Attuare iniziative per rafforzare la mobilità transnazionale.

La combinazione di queste misure facilita l'attivazione di percorsi flessibili di formazione, mettendo gli individui in grado di trasferire i risultati del loro apprendimento da un contesto di apprendimento all'altro e da un Paese all'altro.

### **1.3 Il processo di Copenaghen per l'Istruzione e Formazione Professionale**

Nel marzo 2002, il Consiglio europeo di Barcellona, approvando il programma di lavoro sul follow-up degli obiettivi di Lisbona, stabilì l'obiettivo di: «[...] rendere l'istruzione e la formazione in Europa un punto di riferimento a livello mondiale

per il 2010»<sup>11</sup>. Il Consiglio invitò, inoltre, ad intraprendere ulteriori azioni per introdurre strumenti volti a garantire la trasparenza dei diplomi e delle qualifiche adatte al settore dell'Istruzione e Formazione Professionale.

Facendo seguito al mandato di Barcellona, il Consiglio dell'Unione Europea (Istruzione, Gioventù e Cultura) approfondì le questioni riguardanti *l'Istruzione e Formazione Professionale (VET)* ed emanò a Copenaghen (2002) una Dichiarazione volta a promuovere una maggiore cooperazione in materia di Istruzione e Formazione Professionale. Il Consiglio sottolineò le sfide fondamentali, per i sistemi di Istruzione e Formazione Professionale europei, rappresentate dalla costruzione di un'Europa basata sulla conoscenza e di un mercato del lavoro europeo aperto a tutti e dalla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni e alle richieste mutevoli della società. L'intensificazione della cooperazione nell'Istruzione e Formazione Professionale avrebbe fornito un valido contributo sia per realizzare con successo l'allargamento dell'Unione Europea, sia per conseguire gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona.

### I principali organismi europei

**Il Parlamento europeo** è composto da 751 rappresentanti dei popoli degli Stati membri, eletti a suffragio universale. Il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro differisce a seconda della popolazione.

Il Parlamento partecipa all'elaborazione degli atti legislativi comunitari in diversa misura, a seconda delle materie: può esprimere pareri non vincolanti o vincolanti; più spesso, i testi legislativi sono adottati di comune accordo dal Consiglio e dal Parlamento, il cui consenso è indispensabile per l'adozione del testo finale.

**Il Consiglio dell'Unione Europea** è composto dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri. La sua composizione cambia a seconda delle materie all'ordine del giorno in quanto ciascuno Stato viene rappresentato dal membro del governo responsabile della materia in questione (Affari esteri, Finanze, Affari sociali, Trasporti, Agricoltura ecc.).

Fino alla fine del 2009, la presidenza del Consiglio europeo era una carica informale e temporanea, svolta dal Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che deteneva la presidenza semestrale del Consiglio dei Ministri. Il Trattato di Lisbona ha reso stabile questa carica, che viene assegnata dal Consiglio europeo stesso a maggioranza qualificata. Il mandato dura due anni e mezzo ed è rinnovabile una volta sola.

**Il Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport"** è composto dai ministri responsabili dell'istruzione, della cultura, della gioventù, dei media, della comunicazione e dello sport di tutti gli Stati membri dell'UE. La composizione precisa del Consiglio dipende dagli argomenti discussi in una determinata sessione.

---

<sup>11</sup> Dichiarazione dei Ministri europei dell'Istruzione e Formazione Professionale e della Commissione europea, riuniti a Copenaghen il 29 e 30 novembre 2002, su una maggiore cooperazione europea in materia di Istruzione e Formazione Professionale. "La Dichiarazione di Copenaghen".

Esso si riunisce tre o quattro volte all'anno, di cui due in formazione piena. Alle sessioni del Consiglio partecipa anche un rappresentante della Commissione europea, generalmente il commissario per l'istruzione, la cultura, il multilinguismo e la gioventù.

Il Consiglio adotta per lo più misure di incentivazione e raccomandazioni. In alcuni casi, in cui i trattati lo consentono, il Consiglio può anche adottare atti legislativi, ad esempio in materia di audiovisivo e di reciproco riconoscimento dei diplomi.

Inoltre, il Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" partecipa attivamente al monitoraggio dei progressi compiuti sugli aspetti della strategia Europa 2020 relativi all'istruzione e ai giovani.

Sulle questioni più attinenti alle politiche dell'Istruzione e Formazione Professionale si raccorda con il Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori (EPSCO)"

**La Commissione** è composta da 28 membri (uno per Stato membro). I membri della Commissione sono nominati dal Consiglio per una durata di cinque anni.

La Commissione è responsabile dell'elaborazione delle proposte di nuovi atti legislativi, che presenta al Parlamento e al Consiglio. Inoltre, essa partecipa attivamente alle tappe successive del procedimento legislativo.

La Commissione istruisce ed attua le politiche ed i programmi adottati dal Parlamento e dal Consiglio.

La Commissione si articola in Direzioni, paragonabili ai nostri Ministeri. Sulle politiche ed i programmi per l'Istruzione e la Formazione Professionale intervengono sia la Direzione istruzione e cultura (prevalentemente sul versante delle politiche scolastiche) sia la Direzione occupazione, affari sociali e inclusione (prevalentemente sul versante delle politiche per la Formazione Professionale).

Si decise pertanto di rafforzare la cooperazione europea nell'ambito dell'*Istruzione e Formazione Professionale*<sup>12</sup>, con la finalità di incoraggiare un maggior numero di individui a fare un più ampio uso di opportunità di apprendimento professionale, a scuola, nell'istruzione superiore, sul posto di lavoro od attraverso corsi privati. In particolare vennero individuate quattro priorità:

- a) *Rafforzare la dimensione europea dell'Istruzione e Formazione Professionale*, allo scopo di migliorare ed intensificare la cooperazione, così da facilitare e promuovere la mobilità e lo sviluppo di forme di cooperazione interistituzionale, di partenariati e di altre iniziative transnazionali, tutto al fine di dare maggiore visibilità al settore europeo dell'istruzione e della formazione in un contesto internazionale e far sì che l'Europa fosse riconosciuta, a livello mondiale, come un punto di riferimento in materia di apprendimento.
- b) *Trasparenza, informazione, orientamento*:
  - Aumentare la trasparenza nell'Istruzione e Formazione Professionale tramite l'attuazione e la razionalizzazione degli strumenti e delle reti di informazione,

---

<sup>12</sup> Risoluzione del consiglio del 19 dicembre 2002 *Sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale* (2003/C 13/02).

anche grazie all'integrazione all'interno di una unica cornice di strumenti quali il CV europeo, i *Certificate* e *Diploma supplement*, il Quadro comune europeo di riferimento per le lingue ed Europass.

- Rafforzare le politiche, i sistemi e le prassi che sostengono l'informazione e l'orientamento negli Stati membri a tutti i livelli educativi, formativi ed occupazionali, in particolare per quanto concerne l'accesso all'apprendimento, l'Istruzione e la Formazione Professionale e la trasferibilità e il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, in modo da agevolare la mobilità occupazionale e geografica dei cittadini in Europa.

c) *Riconoscimento delle competenze e delle qualifiche*

- Esaminare i modi per promuovere la trasparenza, la comparabilità, la trasferibilità e il riconoscimento delle competenze e/o delle qualifiche tra i vari Paesi e a differenti livelli elaborando livelli di riferimento, principi comuni di certificazione e misure comuni, fra cui un sistema di trasferimento di crediti per l'istruzione e Formazione Professionale.
- Sostenere maggiormente lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche a livello settoriale rafforzando in particolare il coinvolgimento e la cooperazione delle Parti Sociali.
- Definire una serie di principi comuni concernenti la convalida dell'apprendimento non formale ed informale al fine di assicurare una maggiore coerenza tra le modalità seguite dai vari Paesi e a differenti livelli.

d) *Garanzia della qualità*

- Promuovere la cooperazione in materia di garanzia della qualità, con particolare attenzione allo scambio di modelli e metodi, nonché ai criteri ed ai principi qualitativi comuni in materia di Istruzione e Formazione Professionale.
- Prestare attenzione alle esigenze in materia di formazione degli insegnanti e dei formatori attivi in ogni tipo di Istruzione e Formazione Professionale.
- Tale strategia si fonda sul presupposto che l'istruzione e la formazione costituiscano strumenti indispensabili per promuovere l'occupabilità, la coesione sociale, la cittadinanza attiva, nonché la realizzazione personale e professionale.

**I poteri dell'Unione Europea in materia di Istruzione e di Formazione Professionale**

Mentre la Formazione Professionale era già stata individuata come area di azione comunitaria con il trattato di Roma nel 1957, l'Istruzione è stata formalmente riconosciuta come area di competenza dell'Unione Europea solo con il trattato di Maastricht, che ha istituito l'Unione nel 1992.

Il trattato di Maastricht afferma che la Comunità: «...contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegna-

*mento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche»<sup>13</sup>.*

Il trattato di Lisbona non ha modificato le disposizioni relative al ruolo dell'UE in materia di Istruzione e Formazione (titolo XII, articoli 165 e 166)<sup>14</sup>.

In particolare l'art. 165 stabilisce che: «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche».

L'Unione Europea, per quanto riguarda le politiche dell'istruzione, svolge dunque un ruolo sussidiario. Gli Stati membri rimangono responsabili per il proprio sistema di istruzione e formazione, ma cooperano all'interno del quadro europeo per raggiungere obiettivi comuni.

L'art. 166 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». Dunque nel campo della Formazione Professionale l'Unione Europea non si limita a promuovere la cooperazione tra Stati membri, ma può attuare una propria politica. È su questa più forte base giuridica che si è sviluppato il Fondo Sociale Europeo (v. più avanti il cap. 7).

#### 1.4 Gli strumenti della Dichiarazione di Copenaghen

Allo scopo di attuare gli obiettivi prefissati nella strategia per lo sviluppo dell'Istruzione e Formazione Professionale individuata a Barcellona e Copenaghen, ed in sintonia con la strategia più generale di promozione dell'apprendimento permanente, il Consiglio europeo definì successivamente un **Programma** generale per promuovere la mobilità (**Programma lifelong learning**) ed individuò alcune aree di intervento specifico, sulle quali vennero attivati dei gruppi di lavoro tra gli Stati membri. Il lavoro condotto dalla Commissione e dai Paesi membri in queste aree ha portato alla definizione di obiettivi e di strumenti comuni, per l'attivazione ed il raggiungimento dei quali sono state emanate delle Raccomandazioni a livello europeo.

Le **Raccomandazioni** sono degli atti non vincolanti con i quali le istituzioni comunitarie invitano i destinatari a seguire un determinato comportamento. In genere sono adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti.

Le Raccomandazioni adottate per rafforzare l'attuazione del processo di Copenaghen riguardano:

---

<sup>13</sup> Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (2010/C 83/01).

<sup>14</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (2007/C 306/01).

- lo sviluppo di un **Quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze** (*European Qualification Framework - EQF*);
- l'introduzione di una **Metodologia per il trasferimento dei crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale** (*European Credit system for Vocational Education and Training - ECVET*);
- la definizione di un **Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità** (*European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training - EQAVET*);
- la definizione di un **Quadro europeo per le competenze chiave**.

Con l'emanazione di queste Raccomandazioni, tra la fine del 2006 e giugno 2009, viene concretizzato il processo politico delineato tra Lisbona e Copenaghen. L'Unione Europea, dopo aver definito i suoi obiettivi strategici in materia di apprendimento permanente e sviluppo dell'Istruzione e Formazione Professionale, attraverso questi atti, non vincolanti ma fortemente impegnativi, ha individuato delle modalità attuative, che vengono "raccomandate" ai Paesi membri dopo la loro approvazione.

I capisaldi di questa strategia sono:

- lo spostamento dell'attenzione dal processo di insegnamento al processo di apprendimento;
- il rafforzamento delle competenze chiave di cittadinanza per tutti i cittadini europei;
- la focalizzazione sui risultati dell'apprendimento, piuttosto che sui percorsi formali di istruzione e formazione;
- la possibilità di validazione e riconoscimento delle competenze possedute, a prescindere dalla modalità con cui sono state acquisite;
- la definizione di un linguaggio e di livelli comuni che consentano il confronto delle qualificazioni e dei titoli ottenuti nei diversi sistemi nazionali, dai livelli più elementari fino a quelli di più elevata specializzazione;
- la definizione di un modello e di strumenti comuni che garantiscano il controllo e lo sviluppo continuo della qualità dell'offerta formativa all'interno dei sistemi dei diversi Paesi.

Attraverso questa strategia l'Unione Europea non entra nel merito dell'organizzazione dei percorsi scolastici e formativi, che rimane materia soggetta alle giurisdizioni nazionali, ma fissa alcune coordinate fondamentali che nei prossimi anni potrebbero modificarne notevolmente le prospettive evolutive. Per alcuni Paesi, come l'Italia, l'applicazione delle Raccomandazioni comporta una vera e propria rivoluzione culturale: ad esempio la trasformazione del sistema formativo dall'attuale modalità organizzativa, basata sull'offerta di percorsi di istruzione e formazione la cui frequenza viene convalidata e riconosciuta per l'acquisizione del titolo, ad un sistema nel quale non conterà quale percorso sia stato seguito, ma conterranno le conoscenze e competenze effettivamente acquisite, comportando un ripensamento

totale delle attuali modalità di rilascio dei titoli, tutte schiacciate sulla conclusione e convalida dei percorsi formali. Ugualmente impegnativa è la creazione di un quadro unico che raggruppi tutti i titoli e le qualificazioni, dal livello di base fino a quello postuniversitario; al di là dei problemi di tipo definitorio si pone il problema culturale dell'integrazione tra i diversi sistemi, quello di tipo accademico e quello più orientato alla creazione di professionalità specifiche. In Italia, ma anche in molti altri Paesi, il mondo accademico ha sempre guardato con un certo sospetto il mondo della Formazione Professionale e l'obiettivo di ricomporre in un quadro realmente unitario i titoli e le qualifiche ottenute nei diversi sistemi non è semplice da realizzare. Anche l'attuazione dei modelli di garanzia di qualità, per quanto non manchino esperienze significative nel nostro Paese, dovrà assicurare che l'adozione di questi modelli non avvenga solo sul piano formale, ma produca un effettivo cambiamento nelle modalità di governo dell'azione formativa.

Le Raccomandazioni europee verranno descritte in dettaglio nei capitoli successivi.

Inoltre, il Processo di Copenaghen ha portato alla realizzazione di strumenti per facilitare la mobilità e la trasparenza delle qualifiche (**Europass**) e di strumenti per promuovere l'informazione e l'orientamento sulle opportunità di formazione e di carriera nell'Unione Europea (portale PLOTEUS e Euroguidance network).

## 1.5 Il programma Lifelong Learning e le azioni per la mobilità

Il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, o **Lifelong Learning Programme (LLP)**, è stato istituito con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio il 15 novembre 2006 ed ha riunito al suo interno tutte le iniziative di cooperazione europea nell'ambito dell'istruzione e della formazione dal 2007 al 2013. Il suo obiettivo generale è stato contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo dell'Unione quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future (Strategia di Lisbona).

Il programma europeo Lifelong Learning ha raggruppato le iniziative concrete messe in atto dall'Unione Europea per realizzare gli obiettivi strategici di Copenaghen; queste iniziative non riguardano solo studenti ed allievi, ma anche insegnanti, formatori e tutti coloro che sono coinvolti nell'istruzione e nella formazione. In particolare ha promosso, all'interno della Comunità, gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi d'istruzione e formazione in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale.

Il Programma ha rafforzato e integrato le azioni condotte dagli Stati membri, pur mantenendo inalterata la responsabilità affidata ad ognuno di essi riguardo al contenuto dei sistemi di istruzione e formazione e rispettando la loro diversità cul-

turale e linguistica. I fondamenti giuridici si ritrovano negli art. 149 e 150 del Trattato dell'Unione dove si afferma che: «La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione...» (art. 149) e che: «La Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri...» (art. 150).

In particolare vennero messi in opera quattro sotto-programmi per finanziare progetti ai diversi livelli di istruzione e formazione: *Comenius*, rivolto all'ambito scolastico, *Erasmus* per l'istruzione superiore, *Leonardo da Vinci*, destinato all'Istruzione e Formazione Professionale ed infine *Grundtvig*, che contiene iniziative per promuovere l'educazione degli adulti.

### **Il supporto tecnico all'attuazione degli obiettivi europei**

L'Unione Europea si avvale di agenzie tecniche internazionali che nel campo dell'Istruzione e della Formazione Professionale conducono un'attività di ricerca, analisi, documentazione e sostegno tecnico alla Commissione. Tra queste possiamo ricordare:

- Il Cedefop
- L'European Training Foundation (ETF)
- Eurydice

**Il Cedefop**<sup>15</sup> (European Centre for the Development of Vocational Training), istituito nel 1975 e localizzato a Salonicco, è una agenzia europea che facilita lo sviluppo dell'Istruzione e Formazione Professionale nell'Unione europea. È il Centro di riferimento dell'Unione per l'Istruzione e la Formazione Professionale. Il Cedefop:

- fornisce know-how scientifico e tecnico in aree specifiche e promuove scambi di idee tra i diversi partner europei;
- fornisce informazioni e analisi dei sistemi, delle politiche, delle ricerche e delle attività di Istruzione e Formazione Professionale.

I compiti del Cedefop sono:

- predisporre documentazione selezionata ed analisi dei dati;
- contribuire a sviluppare e coordinare attività di ricerca;
- valorizzare e disseminare l'informazione;
- incoraggiare approcci comuni alle problematiche dell'Istruzione e Formazione Professionale;
- fornire un forum di dibattito e scambio di idee.

La **Fondazione europea per la formazione**<sup>16</sup> (European Training Foundation – ETF) è un'agenzia dell'Unione Europea situata a Torino. È stata istituita nel 1990 per contribuire allo sviluppo dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale dei Paesi partner dell'Unione.

La missione dell'ETF è aiutare i Paesi in transizione ed in via di sviluppo a pro-

<sup>15</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/it>.

<sup>16</sup> [http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Home\\_IT](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Home_IT)

muovere il potenziale del loro capitale umano attraverso la riforma dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro nel contesto della politica delle relazioni esterne dell'UE.

Alla base dell'attività dell'ETF c'è la convinzione che lo sviluppo del capitale umano nella prospettiva del *lifelong learning* può fornire un contributo fondamentale all'accrescimento della prosperità, alla creazione di una crescita sostenibile e ad incoraggiare l'inclusione sociale nei Paesi in transizione ed in via di sviluppo.

La missione di **Eurydice**<sup>17</sup> è fornire ai responsabili dei sistemi e delle politiche educative europee analisi ed informazioni a livello europeo che li possano sostenere nel processo decisionale. In particolare l'attività si focalizza su come i sistemi educativi si strutturano ed organizzano attraverso:

- descrizioni dettagliate e rassegne dei sistemi educativi nazionali;
- studi tematici comparativi su specifiche tematiche di interesse comunitario;
- indicatori e statistiche;
- materiali di riferimento e strumenti riferiti all'istruzione.

Eurydice si articola in 42 unità nazionali basate in 38 Paesi partecipanti.

---

<sup>17</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Main\\_Page](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Main_Page)

## 2. Verso Europa 2020

---

La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione è stata la risposta comune dell'Europa per affrontare le sfide della globalizzazione, del mutamento demografico e della società della conoscenza.

Essa era rivolta a creare un'Europa più dinamica e competitiva per assicurare un futuro prospero, equo ed ambientalmente sostenibile per tutti i cittadini. Nonostante gli sforzi comuni, questi obiettivi furono raggiunti solo in parte. Anche il Consiglio europeo riconobbe che restavano ancora da affrontare sfide sostanziali se l'Europa intendeva realizzare l'ambizione di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Pertanto, per emergere dalla crisi e preparare l'Europa al nuovo decennio il Consiglio europeo dei ministri, facendo seguito alla comunicazione della Commissione *Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*<sup>18</sup>, varò il 17 giugno 2010 la strategia Europa 2020.

**La strategia Europa 2020**<sup>19</sup> è succeduta a quella approvata a Lisbona, condividendone alcuni aspetti, e propose un progetto per l'economia sociale di mercato europea nel nuovo decennio, sulla base di tre obiettivi prioritari strettamente interconnessi che si rafforzano a vicenda:

- *crescita intelligente*, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- *crescita sostenibile*, attraverso la promozione di un'economia a basse emissioni inquinanti, efficiente sotto il profilo dell'impiego delle risorse e competitiva;
- *crescita inclusiva*, attraverso la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

I progressi verso la realizzazione di questi obiettivi vengono valutati sulla base di cinque traguardi principali da raggiungere a livello di Unione Europea, che gli Stati membri devono tradurre in obiettivi nazionali da definire in funzione delle rispettive situazioni di partenza:

### **Gli indicatori della strategia Europa 2020**

- Il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- innalzare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato nella ricerca e nello sviluppo;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990 e portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia;

---

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione *Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com(2010) 2020.

<sup>19</sup> Consiglio Europeo 17 Giugno 2010 Conclusioni (Euco 13/10).

- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.

L'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente giocano un ruolo chiave per raggiungere questi obiettivi.

Vennero inoltre individuate “**sette iniziative faro**”, focalizzate sui temi prioritari:

- **L'Unione dell'innovazione**, per migliorare l'accesso e l'utilizzo dei finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
- **Youth on the move**, per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- **Un'agenda europea del digitale**, per accelerare la diffusione di Internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- **Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse**, per contribuire a scindere la crescita economica dal consumo delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- **Una politica industriale per l'era della globalizzazione**, per migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- **Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro**, per modernizzare i mercati del lavoro e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- **La Piattaforma europea contro la povertà**, per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Ogni Stato membro venne responsabilizzato a fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchiasero la situazione di ciascun Paese e il suo “livello di ambizione”. Alla Commissione spetta il compito di controllare i progressi compiuti e, in caso di “risposta inadeguata”, di formulare una “raccomandazione” che deve essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale, senza un'adeguata reazione, segue un “avvertimento politico”.

La strategia Europa 2020 – si legge nel documento finale – «...aiuterà l'Europa a riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia interno sia internazionale, incentivando la competitività, la produttività, il potenziale di crescita, la coesione sociale e la convergenza economica»<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Consiglio Europeo 17 Giugno 2010, cit.

Occorre rilevare che se la strategia di Lisbona era stata varata in un momento di grandi speranze per il rafforzamento del ruolo e della missione dell'Unione Europea (si era nel periodo dell'ulteriore allargamento della sua composizione a 27 membri e della nascita dell'Euro), la strategia Europa 2020 è venuta a cadere in un momento di stanchezza e ripensamento delle prospettive europee. I Benchmark europei definiti a Lisbona sono stati raggiunti solo in modo parziale; anche i progressi che erano stati realizzati per quanto riguarda l'incremento dell'occupazione sono stati annullati dalla crisi economica internazionale. I vincoli finanziari ed economici imposti a Maastricht sono saltati in molti Paesi. Inoltre, anche sul piano della coesione sociale le problematiche crescenti prodotte dall'aumento dell'immigrazione extra ed intracomunitaria stavano mettendo a dura prova i principi del Trattato di Roma, che sembravano ulteriormente acclarati dopo il Libro Bianco di Delors<sup>21</sup>. L'impatto del Fondo Sociale Europeo, che è il principale strumento finanziario di sostegno allo sviluppo ed all'occupazione nelle aree in difficoltà, è quantomeno diseguale, ed anche i Paesi che più avevano beneficiato del suo sostegno per progredire, come l'Irlanda e la Spagna, sono successivamente caduti in una grave crisi economica. Le formulazioni che accompagnano i vari documenti strategici, ripetute ormai da oltre 20 anni, sembrano talvolta dei mantra retorici, piuttosto che il frutto di una analisi non rituale dei problemi e delle sfide che si pongono di fronte ai Paesi europei. Alcuni importanti ed antichi Paesi promotori della cooperazione europea, come Francia ed Olanda, hanno votato in modo contrario all'introduzione della Costituzione europea, con la conseguente necessità di redigere il trattato di Lisbona per salvaguardare quanto più possibile della proposta di nuova Costituzione bocciata. Infine, l'uscita del Regno Unito ha inferto un ulteriore duro colpo alla fiducia nel rafforzamento dell'Europa unita.

I sondaggi europei (Eurobarometro) che vengono condotti semestralmente dicono che l'immagine dell'Unione Europea è in discesa: i cittadini europei che ne hanno un'immagine positiva scendono dal 52% del 2007 al 34% del 2016 (il picco negativo però era stato raggiunto nel 2013). Al contrario i cittadini che ne hanno un'immagine negativa aumentano, passando dal 15 al 27% (tab. 2.1).

**Tab. 2.1 L'Europa vi evoca un'immagine positiva, neutrale o negativa?**

	2007	2013	2015	2016
<i>Positiva</i>	52	30	41	34
<i>Neutra</i>	31	39	38	38
<i>Negativa</i>	15	29	19	27

**Fonte:** Standard Eurobarometer, *Public opinion in the European Union Spring 2016 First results* Survey requested and co-ordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication.

<sup>21</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo* COM(85) 310, giugno 1985.

D'altra parte ci si può chiedere che cosa sarebbe avvenuto negli ultimi anni se non ci fosse stata l'Unione Europea. Probabilmente gli effetti della crisi internazionale sulle economie di alcuni Paesi europei sarebbero stati ancora più devastanti, senza la protezione assicurata dall'adesione al più vasto sistema economico europeo e senza l'obbligo di rispettare i parametri di Maastricht, o quantomeno di non discostarsi eccessivamente da essi. I Benchmark europei non sono stati quasi mai raggiunti, ma in numerosi Paesi europei si sono registrati dei miglioramenti e la loro proposizione ha fornito uno stimolo concreto e misurabile ai Paesi europei per affrontare questioni strategiche, come quella dell'abbandono scolastico. La cultura del monitoraggio e della valutazione degli obiettivi politici si è diffusa anche a seguito dell'approccio strategico europeo. Lo stesso Eurobarometro ci dice che la fiducia nelle istituzioni europee, per quanto sia decisamente scesa in questi anni, rimane pur sempre superiore rispetto a quella che viene espressa dai cittadini rispetto ai Parlamenti ed ai governi nazionali<sup>22</sup>.

## **2.1 Il Quadro strategico per la rinnovata cooperazione europea in campo formativo per il decennio 2010-2020**

Anche nel campo formativo è stato definito un quadro strategico per sviluppare la cooperazione europea nel decennio successivo. Il 12 maggio 2009, il Consiglio europeo dei Ministri dell'istruzione varò l'introduzione di un *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (Education and Training 2020)*<sup>23</sup>. Il Quadro strategico prendeva le mosse dai progressi realizzati nel quadro del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" (ET 2010) e dalla Comunicazione della Commissione Europea "Nuove competenze per nuovi lavori" del 2008<sup>24</sup>, che alla luce delle previsioni sull'evoluzione dell'occupazione e sui fabbisogni di competenze in Europa stimati dal Cedefop<sup>25</sup>, suggerì agli Stati membri una strategia centrata sulla capacità di riorientare l'offerta di istruzione e formazione alla domanda delle imprese ed ai fabbisogni professionali richiesti dal sistema produttivo.

I quattro obiettivi strategici fissati per la cooperazione europea erano i seguenti:

1. L'apprendimento permanente e la mobilità devono diventare una realtà, con sistemi di Istruzione e Formazione Professionale più reattivi al cambiamento e al resto del mondo.

---

<sup>22</sup> STANDARD EUROBAROMETER, *Public opinion in the European Union Spring 2016 First results* Survey requested and co-ordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication.

<sup>23</sup> *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020»)* 2009/C 119/02.

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni *Nuove competenze per nuovi lavori prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi* SEC(2008) 3058.

<sup>25</sup> Il Cedefop esegue periodicamente analisi e previsioni sull'evoluzione dell'occupazione in Europa e sulle tendenze e richieste future di mano d'opera.

2. La qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione devono essere migliorate prestando maggiore attenzione al miglioramento del livello delle competenze di base come la lettura, la scrittura e il calcolo, rendendo la matematica, le scienze e la tecnologia più allettanti, nonché rafforzando le competenze linguistiche.
3. L'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva vanno promosse in modo che tutti i cittadini, a prescindere dalla propria situazione personale, sociale o economica, possano continuare a sviluppare le competenze professionali per tutta la vita.
4. La creatività e l'innovazione, nonché l'imprenditorialità, dovrebbero essere incoraggiate a tutti i livelli di istruzione e formazione.

Come si può vedere il Quadro strategico conferma in larga parte gli obiettivi già definiti nel processo di Copenaghen introducendo però, come nuovo obiettivo, quello dell'innovazione e della creatività, che non era stato preso in particolare considerazione nelle politiche precedenti. Secondo il Consiglio europeo, oltre a contribuire alla realizzazione personale, la creatività costituisce una fonte primaria dell'innovazione, che a sua volta è riconosciuta come uno dei motori principali dello sviluppo economico sostenibile. La creatività e l'innovazione sono fondamentali per la creazione di imprese e la capacità dell'Europa di competere a livello internazionale.

La prima posta in gioco consiste nel promuovere l'acquisizione da parte di tutti i cittadini di competenze trasversali fondamentali: in particolare le competenze digitali, "imparare ad imparare", lo spirito d'iniziativa e lo spirito imprenditoriale, e la sensibilità ai temi culturali. Una seconda sfida consiste nel vigilare sul buon funzionamento del triangolo della conoscenza: istruzione/ricerca/innovazione. I partenariati tra il mondo imprenditoriale e i vari livelli e settori dell'istruzione, della formazione e della ricerca possono contribuire a garantire una migliore concentrazione sulle capacità e competenze richieste nel mercato del lavoro sviluppando l'innovazione e l'imprenditorialità in tutte le forme d'insegnamento.

Il Quadro strategico ET 2020 adotta il Metodo del Coordinamento aperto e propone la scansione del periodo in cicli pluriennali ed uno stretto monitoraggio dei risultati conseguiti dagli Stati membri, seguita da Raccomandazioni specifiche rivolte ai singoli Paesi riguardo i processi di riforma da attuare per raggiungere gli obiettivi europei. All'interno di questo rinnovato sforzo di avanzamento comune per la promozione dei sistemi di istruzione e formazione e dell'apprendimento permanente, il Consiglio dei Ministri europei per l'istruzione e la formazione ha approvato 6 nuovi obiettivi quantitativi (Benchmark) da raggiungere entro il 2020:

- Almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione preelementare.
- La quota di abbandoni precoci dall'istruzione e formazione dovrebbe essere inferiore al 10%.
- La quota dei giovani con scarse prestazioni in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%.
- La quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40%.

- Una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare alla formazione permanente.
- La quota degli occupati tra i diplomati secondari od universitari da 20 a 34 anni a tre anni dal diploma dovrebbe essere almeno l'82%.

Di questi *Benchmark*, e del ruolo che assumono nell'indirizzare le politiche nazionali, si parlerà più in dettaglio nel capitolo successivo.

La necessità di rafforzare la cooperazione europea in materia di Istruzione e Formazione Professionale per il periodo 2011-2020 venne ribadita dal comunicato di Bruges, che rafforza le principali direttrici di sviluppo e Formazione Professionale stabilite nell'ambito del processo di Copenaghen. Il comunicato è stato adottato dai Ministri europei per l'Istruzione e la Formazione Professionale, le Parti Sociali europee e la Commissione europea, riuniti a Bruges il 7 dicembre 2010 per rivedere l'approccio strategico e le priorità del processo di Copenaghen per il periodo 2011-2020.

### **Il comunicato di Bruges**

Il comunicato di Bruges mira alla prospettiva di un sistema di Formazione Professionale moderno e attraente, che assicuri:

- Massimo accesso all'apprendimento permanente, in modo che le persone abbiano l'opportunità di imparare in ogni fase della vita, seguendo percorsi di istruzione e formazione più aperti e flessibili,
- Più opportunità di condurre esperienze ed attività di formazione all'estero per aumentare le competenze linguistiche, fiducia in se stessi e capacità di adattamento,
- Corsi di qualità più elevata, che forniscano le giuste competenze per ottenere specifici posti di lavoro,
- Più integrazione e possibilità di accesso per le persone svantaggiate,
- Pensiero creativo, innovativo e imprenditoriale.

Il comunicato di Bruges include un piano a medio termine volto a incoraggiare misure concrete a livello nazionale e il sostegno a livello europeo. Ciò richiede ai Paesi membri di:

- Rivedere l'uso di incentivi, diritti e doveri per incoraggiare più persone ad intraprendere attività di formazione;
- Attuare la Raccomandazione sulla garanzia della qualità nella Formazione Professionale;
- Incoraggiare lo sviluppo di scuole professionali, con il sostegno delle autorità locali e regionali;
- Introdurre strategie di internazionalizzazione per promuovere la mobilità internazionale;
- Intensificare la cooperazione con le imprese al fine di garantire una formazione pertinente, ad esempio fornendo agli insegnanti la possibilità di una formazione pratica nelle aziende;
- Avviare strategie di comunicazione per evidenziare i vantaggi della Formazione Professionale.

Infine venne prevista la revisione di metà periodo (2015) degli obiettivi operativi.

Due anni dopo, nel documento *Rethinking education*<sup>26</sup> la Commissione sottolineò come fosse necessario ampliare la portata delle riforme e accelerarne il ritmo in modo che abilità di qualità possano sostenere la crescita e l'occupazione. Pertanto la Commissione ha illustrato un limitato numero di priorità strategiche che spetta agli Stati membri affrontare e parallelamente ha presentato nuove azioni dell'UE con effetto moltiplicatore degli sforzi nazionali.

Particolare attenzione è attribuita alla lotta alla disoccupazione giovanile. *Rethinking education* prende in considerazione quattro settori che sono essenziali per contrastare il problema e nei quali gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi:

- sviluppo di un'Istruzione e Formazione Professionale di eccellenza per innalzare la qualità delle abilità professionali;
- promozione dell'apprendimento sul lavoro, anche con tirocini di qualità, periodi di apprendistato e modelli di apprendimento duale per agevolare il passaggio dallo studio al lavoro;
- promozione di partenariati fra istituzioni pubbliche e private (per garantire l'adeguatezza dei curricula e delle abilità trasmesse);
- promozione della mobilità attraverso il programma Erasmus per tutti<sup>27</sup>.

All'interno di questo vasto quadro di analisi e di strategia l'Unione Europea ha lanciato negli anni successivi una serie di iniziative per migliorare i sistemi di Istruzione e Formazione Professionale e combattere la disoccupazione, specie quella giovanile. Ricordiamo fra queste:

- Lo *Youth Guarantee*
- L'*European Alliance for Apprenticeships* (EaFA)
- Il Programma Erasmus Plus

A queste tre iniziative vengono dedicati i prossimi paragrafi.

## 2.2 Lo Youth Guarantee

Per incentivare gli Stati membri a rafforzare le loro politiche e gli interventi per l'occupazione giovanile il Consiglio europeo del 22 aprile 2013 ha istituito il Programma "Garanzia per i giovani" (*Youth Guarantee*). Lo *Youth Guarantee* costituisce un nuovo approccio alla lotta contro la disoccupazione giovanile per garantire che **tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni** – iscritti o meno ai servizi per l'impiego – possano ottenere un'offerta valida entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall'inizio della disoccupazione. Il punto di partenza per il rilascio della garanzia per i giovani a un giovane è

---

<sup>26</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes* COM/2012/0669 final.

<sup>27</sup> "Erasmus per tutti" è il programma UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport proposto dalla Commissione europea il 23 novembre 2011.

la registrazione presso un servizio per l'impiego; per i "NEET"<sup>28</sup> non registrati presso un servizio per l'impiego gli Stati membri dovrebbero definire un corrispondente punto di partenza per il rilascio della garanzia entro il medesimo periodo di quattro mesi.

L'offerta può consistere in un **impiego, apprendistato, tirocinio**, o ulteriore **corso di studi** e va adeguata alla situazione e alle esigenze dell'interessato.

L'UE integra le risorse nazionali necessarie per attivare questi sistemi mediante il Fondo Sociale Europeo (v. cap. 7) e 6 miliardi di euro dell'iniziativa per l'occupazione giovanile.

Alla fine del 2016, a tre anni di distanza dal suo lancio la Commissione europea ha presentato un bilancio del programma<sup>29</sup>: dal gennaio 2014 quattordici milioni di giovani hanno partecipato ai sistemi della garanzia per i giovani; circa nove milioni di giovani hanno ricevuto un'offerta, che nella maggior parte dei casi è stata di lavoro. La garanzia per i giovani ha notevolmente facilitato le riforme strutturali e l'innovazione nell'elaborazione delle politiche in tutti gli Stati membri ed è stata integrata da altre iniziative quali la nuova agenda per le competenze e l'alleanza per l'apprendistato. La disoccupazione giovanile rimane tuttavia a livelli inaccettabilmente elevati e gli Stati membri devono ancora affrontare molte sfide.

In Italia, la Garanzia per i giovani è finanziata principalmente attraverso il programma operativo nazionale *Iniziativa Occupazione Giovani*, cui sono stati destinati 1,5 miliardi di euro, grazie anche all'avvio del Programma Operativo Nazionale "**Iniziativa Occupazione Giovani**".

Secondo il Ministero del Lavoro, a maggio 2017 il numero dei giovani complessivamente registrati a Garanzia Giovani è pari a 1.350.000 unità; il totale dei registrati, al netto delle cancellazioni, è pari a 1.160.000. I giovani presi in carico sono circa 940.000, ed i soggetti cui è stata proposta una misura prevista dal piano sono quasi 500.000<sup>30</sup>. Quasi il 35% di coloro che hanno completato un'iniziativa hanno trovato un'occupazione quattro settimane più tardi e la percentuale aumenta a quasi il 43% dopo-sei mesi<sup>31</sup>.

Rimangono alcune sfide per assicurare la piena attuazione del programma Garanzia per i giovani. Il numero e la qualità delle offerte restano bassi, mentre le differenze regionali nell'attuazione della Garanzia rimangono elevate. La qualità della Formazione Professionale, apprendistato compreso, è ancora limitata. I sistemi di

---

<sup>28</sup> NEET è l'acronimo inglese di "Not (engaged) in Education, Employment or Training", utilizzato per indicare individui che non sono impegnati nel ricevere un'istruzione o una formazione, non hanno un impiego né lo cercano, e non sono impegnati in altre attività assimilabili.

<sup>29</sup> Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions *The Youth Guarantee and youth employment initiative three years on* COM/2016/0646 final.

<sup>30</sup> Ministero del lavoro, monitoraggio del 17 maggio 2017.

<sup>31</sup> Commission staff working document: *country report Italy 2017 accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European central bank and the Eurogroup 2017*. European semester: assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under regulation (eu) no 1176/2011 {com(2017) 90 final}.

monitoraggio regionali e nazionali in materia di attuazione del programma sono ancora da integrare e armonizzare ulteriormente. Il coinvolgimento dei giovani più vulnerabili e disimpegnati non ancora registrati rimane una sfida per il programma.

### 2.3 L'European Alliance for Apprenticeships (EaFA)

Fino a pochi anni fa l'Apprendistato veniva considerato uno strumento in declino, in via di superamento, da consegnare all'eredità del passato. In Italia veniva (e viene) prevalentemente utilizzato come uno strumento per facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro.

Oggi, in una situazione in cui l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro appare sempre più problematico, sulla base dell'evidenza che dimostra il suo buon successo formativo ed occupazionale anche con i casi più "difficili", lo sviluppo dell'apprendistato è tornato prepotentemente al centro dell'attenzione, diventando uno dei principali obiettivi delle politiche europee e nazionali in materia di formazione. L'apprendistato, infatti, facilita la transizione dalla scuola alla formazione al lavoro ed i dati dimostrano che i Paesi in possesso di un ben sviluppato sistema di Istruzione e Formazione Professionale e di apprendistato hanno livelli più bassi di disoccupazione.

Attualmente l'apprendistato è un elemento centrale dei programmi di Istruzione e Formazione Professionale iniziali in molti Paesi; esso può combinare la formazione on-the-job con l'apprendimento in aula in una varietà di modi, che vanno dalla frequenza della scuola di uno o due giorni a settimana (ad esempio in Austria, Belgio-Fiandre, Germania, Svizzera), a periodi di parecchi mesi alternati sul posto di lavoro e in classe (ad esempio in Irlanda), all'apprendimento scolastico seguito dalla formazione sul posto di lavoro (ad esempio in Norvegia).

L'apprendistato si svolge frequentemente non solo nei mestieri tradizionali, ma sempre più spesso anche nel settore dei servizi e nelle specializzazioni altamente qualificate.

Diverse sono in particolare le ragioni del suo successo:

- i buoni risultati che ottiene sul versante dell'occupazione: la Commissione europea ha stimato che *un incremento di un solo punto percentuale dell'apprendistato ha come conseguenza un aumento dello 0,95% del tasso di occupazione giovanile e una riduzione dello 0,8% di quello di disoccupazione*<sup>32</sup>;
- i buoni risultati che ottiene sotto l'aspetto formativo: l'apprendimento attraverso la pratica costituisce un potente strumento che facilita il conseguimento di solidi risultati di apprendimento;
- i buoni risultati che ottiene sul versante dell'inclusione giovanile: il suo carattere di apprendimento fortemente basato sulla pratica piace infatti a quei giovani che

---

<sup>32</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2013.

preferiscono apprendere attraverso l'esperienza concreta e che, invece, rischiano di abbandonare se inseriti in un sistema formativo basato solamente sull'insegnamento teorico.

La Tabella 2.2 mostra che nei Paesi nei quali è più sviluppato, la grande maggioranza dei giovani trova lavoro al termine del periodo di apprendistato.

**Tab. 2.2 Tassi di occupazione degli apprendisti in Europa**

<i>Germania</i>	67%
<i>Francia</i>	67%
<i>Lussemburgo</i>	81%
<i>Inghilterra</i>	73%
<i>Olanda</i>	95%
<i>Italia</i>	35,8%

**Fonte:** Dati tratti da: *Confederazione europea dei sindacati (CES): Quadro di qualità europeo per gli apprendistati - proposta dei sindacati europei, 2016*. Per l'Italia nostra elaborazione su dati ISFOL-INAPP, *Verso il sistema duale, XVI monitoraggio*, I libri del Fondo sociale europeo 2016

Fa eccezione l'Italia, per la quale va però considerato il debole legame che si instaura nel nostro Paese fra impresa ed apprendista, il cui rapporto di lavoro con l'azienda spesso dura meno di un anno (v. più avanti tab. 2.4).

Anche le imprese traggono un vantaggio dall'utilizzo di questo strumento; infatti esse grazie all'Apprendistato:

- formano direttamente la manodopera che servirà loro negli anni successivi; si tratta di un vantaggio non trascurabile, considerando che per le imprese è importante assicurarsi per tempo una manodopera affidabile, perché formata all'interno dell'impresa, ed adatta alle loro esigenze;
- risparmiano i costi che dovrebbero affrontare per cercare e selezionare la manodopera già qualificata;
- risparmiano sul costo del lavoro, grazie ai benefici contrattuali, fiscali e contributivi di cui gode questo strumento.

Per queste ragioni l'Unione Europea ha avviato nel luglio 2013 l'European Alliance for Apprenticeships (EaFA), un Programma che ha coinvolto Parti Sociali europee (CES, Business Europe, UEAPME e CEEP), Commissione europea e Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea e Stati membri allo scopo di rafforzare la qualità, l'offerta e l'immagine degli apprendistati in Europa, estendendo anche i processi di mobilità. Il programma è stato lanciato attraverso una prima dichiarazione congiunta da parte delle Parti Sociali e delle Istituzioni europee<sup>33</sup>, seguita da un ul-

---

<sup>33</sup> Dichiarazione congiunta della Commissione Europea, della Presidenza del Consiglio dei Ministri UE e delle parti sociali a livello europeo del 2 Luglio 2013.

teriore dichiarazione del Consiglio dei Paesi dell'Unione Europea, e da singoli impegni da parte dei Paesi dell'Unione Europea.

In particolare tutti i Partner europei i sono impegnati a:

- considerare l'impegno comune e la fiducia reciproca come prerequisiti per il lancio dell'Alleanza europea per l'apprendistato;
- contribuire a cambiare positivamente l'atteggiamento nei confronti dell'apprendimento basato sul lavoro, promuovendo i vantaggi del sistema di apprendistato;
- contribuire all'accesso, fornitura, qualità e attrattiva degli apprendistati in tutta l'Unione Europea, incoraggiando la creazione, il rilancio o la modernizzazione di programmi di apprendistato che rispettino i seguenti principi:
  - basarsi su partenariati efficaci fra centri di istruzione e formazione e imprese, con il riconoscimento dei rispettivi ruoli;
  - coinvolgere le parti sociali nella governance dei sistemi di apprendistato;
  - assicurare l'alta qualità delle qualifiche e del processo di apprendimento;
  - integrare i programmi di apprendistato nei sistemi nazionali/regionali di istruzione e formazione;
  - definire un chiaro quadro regolamentare, che precisi responsabilità, diritti e obblighi di ogni parte in causa.

La responsabilità del successo dell'*European Alliance for Apprenticeships*, sebbene questa iniziativa sia gestita dalla Commissione, ricade sugli Stati membri e sull'impegno dei rispettivi portatori d'interesse: infatti l'EAFa ha mobilitato i Paesi dell'UE e le parti interessate, sostenendo la stipula di accordi bilaterali e nazionali e di iniziative e meccanismi di cooperazione, promuovendo la riforma dei sistemi di apprendistato e aumentando la consapevolezza dei benefici di questo strumento, nonché contribuendo all'evoluzione del contesto politico mediante un'attività di ricerca e il dialogo.

Il Cedefop e l'European Training Foundation sostengono questo processo con le loro attività di analisi e ricerca.

Purtroppo i numeri dell'accesso all'apprendistato non sono positivi: come si può vedere dalla tabella seguente i nuovi contratti di apprendistato stipulati in Europa tendono a diminuire in tutti i principali Paesi, con l'eccezione della Spagna, dove è stato introdotto un nuovo regime.

**Tab. 2.3 Numero di nuovi contratti di apprendistato stipulati in Europa**

Paese	Ultimo dato disponibile	Anno	Tendenza
Inghilterra	494.200	2014/15	Diminuzione
Francia	273.295	2014	Diminuzione
Germania	522.232	2014	Diminuzione
Danimarca	69.669	2015	Diminuzione
Italia	197.398	2015	Diminuzione
Belgio	26.018	2013	Stabile
Olanda	102.661	2014/15	Diminuzione
Spagna	139.864	2014	Aumento

**Fonte:** Dati tratti da: Confederazione europea dei sindacati (CES): *Quadro di qualità europeo per gli apprendistati - proposta dei sindacati europei, 2016*. Per l'Italia il dato è tratto da: ISFOL: *Verso il sistema duale XVI monitoraggio*, I libri del Fondo sociale europeo 2016

Nel commentare questi dati la CES (Confederazione europea dei sindacati) nota che il declino di posti di lavoro in apprendistato è dovuto al clima generale dell'economia, che non si presta a un'espansione, né alla predisposizione da parte dei datori di lavoro di assumere responsabilità per nuovi dipendenti, compresi gli apprendisti<sup>34</sup>.

L'elevato tasso di abbandono rappresenta un altro preoccupante elemento da considerare: infatti, il numero di giovani che abbandonano il posto di apprendista prima di arrivare a conseguire la qualifica è piuttosto alto in tutti i Paesi d'Europa.

**Tab.2.4 Tasso di abbandono dell'apprendistato**

Germania	25%
Inghilterra	18%
Danimarca	48%
Francia	27%
Italia	44,6%

**Fonte:** Dati tratti da: Confederazione europea dei sindacati (CES): *Quadro di qualità europeo per gli apprendistati - proposta dei sindacati europei, 2016*. Per l'Italia il dato è tratto da: ISFOL: *Verso il sistema duale XVI monitoraggio*, I libri del Fondo sociale europeo 2016; in questo caso come abbandoni sono stati considerati gli apprendisti che terminano il loro rapporto di lavoro prima di un anno.

### 2.3.1 L'impegno dei sindacati

Le organizzazioni sindacali hanno fornito un importante contributo al rafforzamento dell'*European Alliance for Apprenticeships* ed hanno elaborato una proposta

<sup>34</sup> Confederazione europea dei sindacati (CES): *Quadro di qualità europeo per gli apprendistati - proposta dei sindacati europei, 2016*.

per un Quadro di qualità europeo per gli apprendistati<sup>35</sup>, che presenta 20 principi guida, o standard di qualità, che rappresentano le caratteristiche che dovrebbe assumere il sistema di apprendistato per essere considerato un sistema di qualità. Per ognuno di questi standard sono indicati anche:

- i criteri per stabilire se un sistema di apprendistato risponde allo standard prefissato;
- alcuni esempi nazionali di buone pratiche che rispondono allo standard.

Nel quadro seguente riepiloghiamo i principi guida elaborati dai sindacati europei.

### **I principi guida per la qualità dell'apprendistato elaborati dai sindacati europei**

- Creare un apposito quadro regolamentare, in cui responsabilità, diritti e obblighi di ogni parte coinvolta siano formulati e applicabili in modo chiaro.
- Incoraggiare partenariati nazionali con le parti sociali ai fini di progettazione, attuazione e governance dei programmi di apprendistato.
- Garantire un'integrazione adeguata dei programmi di apprendistato nel sistema formale di istruzione e formazione attraverso un sistema di qualifiche e competenze riconosciute che potrebbero far accedere a un'istruzione di grado superiore o all'apprendimento permanente.
- Assicurare che le qualifiche e le abilità acquisite e il processo di apprendistato siano di alta qualità, con standard definiti riguardo ai risultati dell'apprendimento e alla garanzia della qualità, e che il modello di apprendistato sia trasferibile oltre le frontiere e in grado di aprire la strada a uno sviluppo verso lavori altamente qualificati.
- Includere una forte componente di formazione e apprendimento di alta qualità basato sul lavoro, che deve integrare le competenze specifiche con abilità più ampie, trasversali e trasferibili, facendo sì che i partecipanti possano adattarsi al cambiamento dopo aver concluso l'apprendistato.
- Coinvolgere adeguatamente datori di lavoro e autorità pubbliche nel finanziamento dei programmi di apprendistato, garantendo al tempo stesso livelli adeguati di retribuzione e protezione sociale degli apprendisti, e fornendo incentivi appropriati a tutte le parti in causa, specialmente alle piccole e medie imprese, per partecipare e rendere disponibile un numero adeguato di posti di apprendistato.
- Coprire più settori e professioni/mestieri, compresi i settori nuovi e innovativi a elevato potenziale di occupazione, e tener conto delle previsioni relative ai futuri fabbisogni di competenze.
- Facilitare la partecipazione dei giovani con meno opportunità, fornendo loro servizi di orientamento professionale, formazione preparatoria e altre forme mirate di sostegno.
- Promuovere l'adesione ai programmi di apprendistato tramite un'opera di sensibilizzazione mirata ai giovani, ai loro genitori, agli erogatori di istruzione e formazione e ai servizi pubblici per l'occupazione, mettendo in risalto gli apprendistati come iter per conseguire l'eccellenza.

**Fonte:** Confederazione europea dei sindacati (CES): Quadro di qualità europeo per gli apprendistati - proposta dei sindacati europei, 2016.

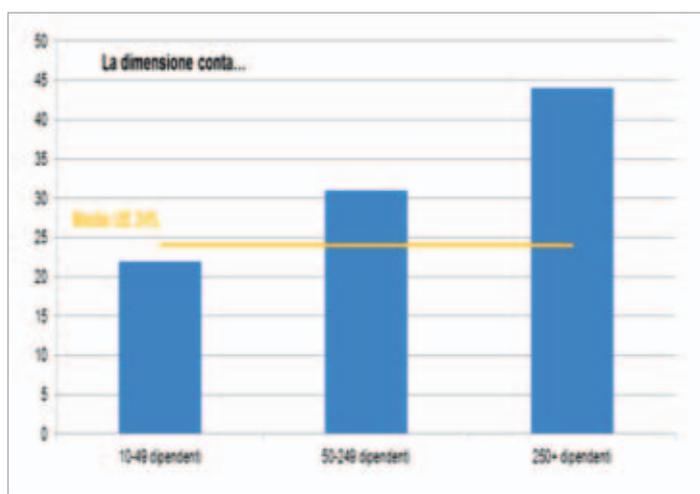
<sup>35</sup> Confederazione europea dei sindacati (CES), cit.

### 2.3.2 L'impegno dei datori di lavoro

Lo sviluppo dell'apprendistato professionalizzante dipende fortemente dalla disponibilità dei datori di lavoro di offrire tirocini, formazione aziendale e formulare piani di formazione di concerto con le scuole ed i Centri di Formazione Professionale. Nel 2010 circa un quarto delle imprese europee con oltre 10 dipendenti ha formato apprendisti, anche se in numerosi Stati membri si registrano percentuali molto più basse.

Come dimostra il grafico seguente, sono le grandi imprese a formare con maggiore frequenza gli apprendisti. Le imprese medie, piccole, e soprattutto micro necessitano di sostegno ed incentivazioni per divenire in grado di offrire posti in apprendistato e acquisire le competenze e le qualificazioni necessarie per svolgere l'attività formativa.

**Fig. 2.1 Percentuale di imprese che offrono posti in apprendistato secondo la loro dimensione**



Fonte: Eurostat.

In Germania gli imprenditori hanno promesso di incrementare i posti di apprendistato e di fornire ai giovani tre offerte di formazione in apprendistato se privi di contratto entro una certa data. Gli imprenditori hanno anche accettato di offrire 20.000 posti di "formazione introduttiva" l'anno, come ponte verso il contratto di apprendistato. Inoltre, le Parti Sociali hanno accettato di condurre attività congiunte per aumentare il numero di giovani migranti partecipanti alla formazione in apprendistato.

### 2.3.3 L'impegno dell'Unione Europea

L'attenzione dell'Unione Europea è stata ulteriormente ribadita dalle conclusioni del Consiglio europeo di Riga del giugno 2015<sup>36</sup> (v. anche par. successivo), che

<sup>36</sup> Riga conclusions 2015 on a new set of medium-term deliverables in the field of Vet for the period 2015-2020, as a result of the review of short-term deliverables defined in the 2010 Bruges communiqué.

hanno rafforzato l'enfasi sull'Apprendistato inserendo al primo posto, tra le priorità specifiche per l'Istruzione e Formazione Professionale e per l'apprendimento degli adulti fino al 2020, la promozione dell'apprendimento basato sul lavoro in tutte le sue forme, con particolare attenzione all'apprendistato, coinvolgendo le parti sociali, le imprese, le camere di commercio e i fornitori di IeFP, nonché stimolando l'innovazione e l'imprenditorialità.

Per sostenere questo processo la Commissione europea, oltre ad attivare specifiche linee di finanziamento attraverso il programma Erasmus+ ha costituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di alto livello di tutti gli Stati membri europei; questo gruppo ha predisposto, con il supporto tecnico del Cedefop e dell'European Training Foundation, 20 "Principi guida" per l'apprendistato di alte prestazioni, che presentiamo nel prospetto seguente<sup>37</sup>

### **Venti "Principi guida" per l'apprendistato di alte prestazioni**

*Principi riguardanti il Governo nazionale ed il coinvolgimento delle Parti Sociali*

- Definire un quadro giuridico chiaro e coerente che permetta ai partner dell'apprendistato di agire in modo efficace e garantire i diritti e le responsabilità reciproche.
- Sviluppare un dialogo strutturato e continuo tra tutti i partner dell'apprendistato, comprendente modalità trasparenti di coordinamento e di decisione.
- Rafforzare il ruolo delle Parti Sociali rafforzandone le capacità organizzative e l'assunzione di responsabilità per la sua attuazione.
- Assicurare una cooperazione sistematica tra le scuole professionali, i centri di formazione e le imprese.
- Condividere costi e benefici per il reciproco vantaggio di aziende, fornitori di formazione e gli allievi.

*Principi riguardanti il sostegno per le imprese, in particolare le PMI, che offrono posti in apprendistato*

- Definire misure che rendano l'apprendistato più attraente e accessibile alle PMI.
- Trovare il giusto equilibrio tra gli specifici fabbisogni di competenze delle imprese formative e l'esigenza generale di migliorare l'occupabilità degli apprendisti.
- Prestare particolare attenzione alle imprese che non hanno esperienza di apprendistato.
- Sostenere le aziende che forniscono posti di apprendistato per gli studenti svantaggiati.
- Motivare e sostenere le imprese perché nominino formatori e tutor qualificati.

*Principi riguardanti l'attrattività dell'apprendistato ed il miglioramento dell'orientamento professionale*

- Promuovere la permeabilità tra IeFP e altri percorsi educativi e professionali.
- Migliorare l'immagine della Formazione Professionale e dell'apprendistato, promuovendo l'eccellenza della formazione.

---

<sup>37</sup> EUROPEAN COMMISSION, *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*, 2016.

- Rafforzare l'orientamento professionale per consentire ai giovani di fare scelte fondate.
- Migliorare l'attrattività dell'apprendistato innalzando la qualità dei docenti.
- Promuovere l'attrattività dell'Istruzione e Formazione Professionale e dell'apprendistato conducendo numerose attività di sensibilizzazione.

*Principi riguardanti la garanzia della qualità nell'apprendimento attraverso il lavoro*

- Definire un quadro chiaro per la garanzia della qualità del sistema di apprendistato a livello di sistema, di organismo formatore e di impresa, assicurando un feedback sistematico.
- Garantire che il contenuto dei programmi di Formazione Professionale risponda alle mutevoli esigenze di competenze nelle imprese e nella società.
- Promuovere la fiducia e il rispetto reciproco attraverso la cooperazione regolare tra i partner dell'apprendistato.
- Garantire una valutazione equa, valida e autentica dei risultati dell'apprendimento.
- Sostenere lo sviluppo professionale continuo dei formatori in azienda e migliorare le loro condizioni di lavoro.

**Fonte:** European Commission, *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*, 2016

#### 2.3.4. L'impegno degli Stati membri

Nell'ambito dell'EAFa sono state avviate una serie iniziative congiunte tra i Paesi europei per diffondere l'apprendistato. Uno dei protagonisti di questa attività è stato il governo tedesco, che è stato impegnato in una sorta di diplomazia di apprendistato multilaterale e bilaterale, forte della fondamentale esperienza acquisita con il suo sistema di apprendistato: Germania, Spagna, Grecia, Portogallo, Italia, Slovacchia e Lettonia, in associazione con la Commissione europea, hanno firmato il "Berliner Memorandum" che include misure concrete per introdurre nei Paesi firmatari un sistema di istruzione professionale basato sul modello tedesco di formazione duale. Per la fase iniziale, i Paesi partecipanti hanno deciso di avviare una serie di scambi e di visite di studio, di istituire reti regionali di Formazione Professionale, di dare vita a iniziative di consultazione sulla base di finanziamenti provenienti principalmente dal governo tedesco. Inoltre, Germania, Austria, Svizzera, Lussemburgo e Danimarca (ovvero i Paesi nei quali il sistema di apprendistato è più diffuso e consolidato) si sono impegnati a produrre una serie di strumenti per contribuire all'attuazione dei principi di formazione in alternanza.

Importanti processi di riforma sono anche in atto in singoli Paesi europei.

In Francia sono state annunciate una serie di misure per sviluppare la formazione in apprendistato, per raggiungere l'obiettivo di avere 500.000 apprendisti entro il 2017.

In Spagna è in fase di attuazione il regio decreto (2012), che ha istituito due tipi di apprendimento basato sul lavoro (contratti per la formazione ed apprendisti da una parte, Formazione Professionale in alternanza nel sistema di istruzione dall'altra).

L'Inghilterra ha avviato un processo di revisione dell'apprendistato che si basa su quattro principi:

- l'apprendistato è un lavoro in un'occupazione qualificata;
- l'apprendistato necessita di una formazione sostanziale e permanente, della durata minima di 12 mesi e comprendente una formazione teorica, fuori del posto di lavoro;
- l'apprendistato permette di acquisire una competenza totale in una professione, dimostrata dal conseguimento di standard definiti dai datori di lavoro;
- l'apprendistato permette di acquisire competenze trasferibili, tra cui quelle relative ad inglese e matematica, per sviluppare la carriera professionale.

Gli apprendisti dovranno dimostrare la loro competenza tramite un accertamento rigoroso e indipendente, predisposto con i datori di lavoro. Sono stati costituiti gruppi di datori di lavoro (“Trailblazers”) per riscrivere gli standard di apprendistato per le diverse professioni dei rispettivi settori. Inoltre, il Governo si è impegnato a realizzare un obiettivo di 3 milioni di nuovi posti di lavoro in apprendistato entro il 2020.

In Danimarca, a seguito delle discussioni fra governo e parti sociali, nel 2014 è stata adottata una nuova riforma denominata *Migliorare l'istruzione e la formazione professionale*.

### **La riforma dell'Apprendistato in Danimarca**

La riforma si prefigge quattro obiettivi:

- un maggior numero di giovani deve scegliere di iniziare un apprendistato subito dopo aver raggiunto il livello scolastico 9 o 10;
- un maggior numero di giovani deve completare l'apprendistato;
- gli apprendistati devono essere destinati a tutti gli studenti, affinché questi ultimi possano realizzare il loro massimo potenziale;
- rafforzamento della fiducia e dell'immagine positiva degli apprendistati.

Per ognuno degli obiettivi precedenti è stato fissato un indicatore misurabile:

- almeno il 25% dei giovani deve scegliere un apprendistato subito dopo aver conseguito il livello scolastico 9 o 10; questa percentuale deve salire almeno al 30% entro il 2025;
- il tasso di completamento dell'apprendistato deve aumentare dal 52% del 2012 ad almeno il 60% entro il 2020 e almeno al 67% entro il 2025;
- la percentuale degli studenti più brillanti – misurata come quota di studenti che completano un numero totale di materie a un livello che supera il livello minimo obbligatorio definito dai comitati competenti in materia di Formazione Professionale – deve aumentare anno dopo anno; deve essere, inoltre, ottenuto un elevato tasso di occupazione per gli apprendisti neodiplomati;
- il benessere degli apprendisti e la soddisfazione delle imprese che li assumono deve aumentare gradualmente fino al 2020.

Operativamente la riforma propone quanto segue:

- vengono introdotti requisiti minimi di ammissione in danese e matematica;
- viene offerta agli apprendisti la possibilità di specializzarsi in modo più graduale, riducendo l'iter di accesso professionale a quattro aree più ampie, oltre all'introduzione di un corso basilare;
- viene data agli apprendisti la possibilità di ottenere una qualifica generale di scuola secondaria di secondo grado, che permetta di accedere all'istruzione universitaria.

Anche il nostro Paese ha cercato di adeguarsi a questa rinnovata attenzione ed ha potenziato le forme di apprendistato e di alternanza studio-lavoro, che è stata resa obbligatoria. In particolare, per favorire l'impegno delle aziende in favore dell'apprendistato per il conseguimento della qualifica o del titolo di studio, il Governo ha concesso una serie di incentivi con alcuni provvedimenti varati nel 2013 e nel 2014 (Jobs Act). Inoltre nel 2015 il Ministero del Lavoro ha concesso finanziamenti aggiuntivi per lo svolgimento dell'attività di formazione all'interno ed all'esterno dell'impresa; a fine 2016 erano 1.524 gli apprendisti assunti per il conseguimento della qualifica o del diploma professionale sulla base di questi finanziamenti (oltre a circa 20.000 iscritti alla IeFP con le modalità di alternanza scuola-lavoro rafforzata ed impresa formativa simulata), dei quali oltre 1.000 all'interno della sola Regione Lombardia<sup>38</sup>. Infine, con il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 sono state introdotte significative modifiche alla normativa sull'apprendistato, in particolare quella riguardante l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, per estenderne le possibilità di utilizzo e renderlo più appetibile per i giovani e le imprese.

### 2.3.5 Una novità promettente: l'apprendistato a livello terziario

Una delle novità più interessanti degli ultimi anni è lo sviluppo dell'apprendistato a livello terziario. Si tratta di una tendenza particolarmente importante per due ragioni:

- perché l'utilizzo di questo strumento per accedere ad occupazioni di livello medio-superiore amplia di molto il panorama delle opportunità professionali offerte ai giovani e dei posti di lavoro disponibili, ovviando così alla diminuzione di posti di lavoro a livello di qualificazione iniziale che si registra in tutta Europa;
- perché l'utilizzo di questo strumento a livello superiore contribuisce ad innalzarne l'immagine.

In Germania è possibile accedere a studi duali superiori attraverso le *Berufsakademien* (Accademie professionali). Chi vuole intraprendere un corso di studi in una *Berufsakademie* deve, contemporaneamente alla presentazione della domanda d'iscrizione al corso, stipulare un attinente contratto di formazione con una delle imprese riconosciute come partner dalla *Berufsakademie*. Il corso adotta il sistema duale, e lo studente alterna periodi di impegno di circa tre mesi all'interno dell'azienda e della scuola. Sono disponibili quindi due luoghi e livelli di apprendimento nei campi tecnologico, economico e sociale.

Il programma di studi viene sviluppato in stretta collaborazione dall'impresa e dalla *Berufsakademie* e implementato durante il corso, che dura sei semestri. Un corso di studi positivo termina con il conferimento da parte della *Berufsakademie* di un

---

<sup>38</sup> INAPP, *Sperimentazione del sistema duale nella IeFP: analisi dello stato di avanzamento delle programmazioni regionali*, Luglio 2017.

diploma statale o riconosciuto dallo Stato o di un Bachelor. Attualmente gli studenti iscritti alle *Berufsakademien* sono circa 13.000<sup>39</sup>.

Anche in Francia esiste la possibilità di conseguire in apprendistato qualunque titolo a livello post secondario ed universitario. L'apprendistato alto è organizzato d'intesa tra impresa, Università e CFA (*Centre de Formation des apprentis*); nel 2010 il 10,3% degli apprendisti francesi (43.000 giovani) studiava per conseguire un titolo universitario e la proporzione di apprendisti universitari è aumentata di 4 volte nel giro di 15 anni.

In molti Paesi, tra i quali la Polonia e il Regno Unito, stage e tirocini fanno parte dei programmi accademici.

La Romania sta aumentando gli stage per gli studenti in istruzione terziaria.

In Svezia, tutta l'istruzione professionale superiore combina l'apprendimento scolastico con la formazione sul posto di lavoro. La formazione sul posto di lavoro viene strutturata come parte integrante del programma. Nella Formazione Professionale avanzata di secondo livello, l'istruzione deve integrare l'apprendimento scolastico con l'apprendimento sul posto di lavoro per almeno un quarto della sua durata.

L'Olanda offre istruzione universitaria a ciclo breve (gli *associate degrees*), che dura generalmente intorno ai due anni. Gli "*associate degrees*" possono essere programmi a tempo pieno, part-time o duali. Circa la metà degli studenti seguono programmi duali, che combinano l'apprendimento con il lavoro.

Anche in Italia, com'è noto, è stato introdotto l'apprendistato per il conseguimento di un titolo terziario. Finora questa opportunità è stata sfruttata soprattutto per il conseguimento di master universitari, anche se non mancano iniziative destinate al conseguimento di una laurea triennale o magistrale.

**Tab. 2.5 Apprendisti assunti con contratto di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca (2014)**

	<i>Laurea triennale</i>	<i>Laurea magistrale</i>	<i>Master di primo livello</i>	<i>Master di secondo livello</i>	<i>Dottorato</i>	<i>Totale</i>
<i>Percorsi attivi</i>	37	11	273	144	90	555
<i>Percorsi avviati</i>	10	3	186	81	51	331
<i>Percorsi conclusi</i>	12	4	159	42	1	218

**Fonte:** ISFOL, *Verso il sistema duale, XVI monitoraggio*, I libri del Fondo sociale europeo 2016

<sup>39</sup> ASSOCIAZIONE TRELLE-FONDAZIONE ROCCA, *Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione, Il modello tedesco e proposte per l'Italia*, 2015. Il volume contiene un'analisi approfondita dell'apprendistato in Germania.

### 2.3.6 Una Raccomandazione europea per garantire la qualità dell'apprendistato

Per garantire la qualità e l'efficacia dei programmi di apprendistato è in fase di elaborazione da parte della Commissione europea una proposta di Raccomandazione sull'istituzione di un Quadro europeo per apprendistati di qualità ed efficaci. Il Quadro potrebbe comprendere i seguenti criteri di qualità:

- Accordo scritto: stipula di un accordo scritto tra il datore di lavoro, l'apprendista e l'istituto di Formazione Professionale (diritti e doveri).
- Risultati di apprendimento: definizione dei risultati di apprendimento previsti da ogni apprendistato, comprese le competenze professionali, le abilità trasversali, lo sviluppo personale e le opportunità di carriera.
- Supporto pedagogico: costituzione di formatori interni all'impresa, cooperazione con le strutture formative ed i docenti, attività di orientamento e di feed-back.
- Componente basata sul lavoro: necessità che una parte sostanziale dell'apprendimento si svolga in un luogo di lavoro.
- Retribuzione: necessità di una retribuzione adeguata per gli apprendisti, tenendo conto dei contesti nazionali e settoriali e del principio della suddivisione dei costi.
- Protezione sociale: necessità di fornire un'adeguata tutela e assicurazione sociale agli apprendisti, sulla base del contesto nazionale.
- Condizioni di lavoro: fornire condizioni di lavoro adeguate agli apprendisti, in particolare per quanto riguarda la salute e la sicurezza

Il Quadro dovrebbe riguardare anche alcune condizioni di contesto, quali:

- Quadro normativo: istituzione di un adeguato quadro normativo per la progettazione, la *governance* e l'attuazione degli apprendistati.
- Approccio di partenariato: attuazione di un approccio di partenariato per gli *stakeholders* dell'apprendistato, con particolare attenzione alle parti sociali ed alle loro responsabilità.
- Sostegno alle imprese: istituzione di un supporto (finanziario/non finanziario) alle imprese, in particolare alle PMI, e alle modalità di ripartizione dei costi.
- Flessibilità dei percorsi: garantire flessibilità dei requisiti di ingresso all'apprendistato e dell'accesso dall'apprendistato a ulteriori opportunità di apprendimento.
- Orientamento alla carriera e sensibilizzazione: coinvolgimento delle parti interessate nell'orientamento professionale e nella sensibilizzazione all'apprendistato.
- Trasparenza e mobilità: aumentare la trasparenza e l'accesso agli apprendistati all'interno e tra gli Stati membri e valorizzare la mobilità transnazionale nelle qualifiche dell'apprendistato.
- Assicurazione di qualità: sviluppare la garanzia di qualità in apprendistato (in linea con la Raccomandazione EQAVET), con particolare attenzione ai risultati dell'apprendimento ed al monitoraggio degli esiti degli apprendisti.

## 2.4 Il Programma Erasmus+

Nel 2014 è stato avviato il nuovo programma Erasmus+, con un bilancio di 14,7 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, che rappresenta un aumento del 40% rispetto alla programmazione precedente. Questo programma ricomprende tutte le precedenti iniziative di finanziamento dell'Unione nel settore dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport, tra cui i **programmi**:

- *LifeLong Learning* (che comprendeva Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig);
- *Gioventù in azione*;
- altri cinque precedenti programmi di cooperazione internazionale (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink e il programma di cooperazione con i Paesi industrializzati).

Erasmus+ mira a sostenere i Paesi nel loro impegno a utilizzare in modo efficiente le potenzialità del capitale umano e sociale europeo e ribadisce nel contempo il principio dell'apprendimento permanente legando il sostegno all'apprendimento formale, non formale e informale nell'ambito dell'istruzione, della formazione e della gioventù. Gli obiettivi specifici perseguiti dal programma Erasmus+ nei settori dell'istruzione e della formazione sono:

- migliorare il livello delle competenze e delle abilità fondamentali, con particolare attenzione alla loro rilevanza per il mercato del lavoro e al loro contributo a una maggiore coesione sociale;
- promuovere miglioramenti nell'ambito della qualità, l'eccellenza nell'innovazione e l'internazionalizzazione a livello di istituti di istruzione e formazione;
- promuovere la nascita di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente volto a integrare le riforme politiche a livello nazionale e sostenere la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione nonché la sensibilizzazione in merito;
- potenziare la dimensione internazionale dell'istruzione e della formazione;
- migliorare l'insegnamento e l'apprendimento delle lingue;
- promuovere l'ampia diversità linguistica e la consapevolezza interculturale dell'UE.

Esso inoltre prevede per la prima volta un sostegno allo sport.

Obiettivo della Commissione europea è favorire un'integrazione tra le diverse linee di azione comunitaria, in modo che possano rispondere sempre meglio, ed in maniera più coerente, agli obiettivi che l'Unione Europea ha definito attraverso le Raccomandazioni e le decisioni del Consiglio dei Ministri europeo.

### La struttura di Erasmus+<sup>40</sup>

La struttura del nuovo Programma Erasmus+ è incentrata su tre attività chiave, trasversali ai diversi settori:

#### **Attività chiave 1 - Mobilità individuale a fini di apprendimento**

- Mobilità individuale per l'apprendimento
- Mobilità dello Staff (in particolare docenti, leaders scolastici, operatori giovanili)
- Mobilità per studenti dell'istruzione superiore e dell'Istruzione e Formazione Professionale
- Garanzia per i prestiti
- Master congiunti
- Scambi di Giovani e servizio Volontario Europeo

#### **Attività chiave 2 - Cooperazione per l'innovazione e le buone pratiche**

- Partenariati strategici tra organismi dei settori educazione/formazione o gioventù e altri attori rilevanti
- Partenariati su larga scala tra istituti di istruzione e formazione e il mondo del lavoro
- Piattaforme informatiche: gemellaggi elettronici fra scuole (eTwinning, Portale europeo per i giovani, Epale per l'educazione degli adulti);
- Alleanze per la conoscenza e per le abilità settoriali e Cooperazione con Paesi Terzi e Paesi di vicinato

#### **Attività chiave 3 - Riforma delle politiche**

- Sostegno all'agenda UE in tema di istruzione, formazione e gioventù mediante il Metodo del Coordinamento Aperto

Erasmus+ è stato avviato in un periodo in cui nell'UE quasi 6 milioni di giovani sono disoccupati, con livelli che in taluni Paesi superano il 50%. Nello stesso tempo si registrano oltre 2 milioni di posti di lavoro vacanti e un terzo dei datori di lavoro segnala difficoltà ad assumere personale con le qualifiche richieste. Ciò dimostra il sussistere di importanti deficit di competenze in Europa. Erasmus+ intende affrontare questi deficit fornendo opportunità di studio, di formazione, di esperienze lavorative o di volontariato all'estero.

La qualità e la pertinenza delle organizzazioni e dei sistemi europei d'istruzione, formazione e assistenza ai giovani saranno incrementate attraverso il sostegno al miglioramento dei metodi di insegnamento e apprendimento, a nuovi programmi e allo sviluppo professionale del personale docente e degli animatori giovanili, nonché attraverso una maggiore cooperazione tra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro.

Con il finanziamento di Erasmus+ è stata costruito il sito web EPALE (Electronic Platform for Adult Learning in Europe). Si tratta di una piattaforma informatica avviata dal 2014, per promuovere e sostenere l'educazione degli adulti in Europa.

---

<sup>40</sup> Per informazioni più dettagliate si veda <http://www.erasmusplus.it/>

## La piattaforma EPALE

EPALE (<http://www.erasmusplus.it/adulti/epale/>) è una piattaforma online multilingue europea rivolta al settore dell'educazione degli adulti. La piattaforma è composta da un sito web pubblico e da una community *online* per consentire la pubblicazione di articoli, studi e ricerche, lo scambio di informazioni e progetti svolti sull'educazione degli adulti nei Paesi europei.

Si tratta di un'iniziativa totalmente nuova nel settore e fa parte di un impegno a lungo termine per promuovere il miglioramento e la collaborazione in rete nel settore dell'apprendimento degli adulti in Europa, per offrire a tutti gli adulti la possibilità di accedere ad opportunità di apprendimento di alta qualità.

La piattaforma si rivolge principalmente a coloro che rivestono un ruolo professionale nell'ambito dell'apprendimento rivolto a discenti adulti (non coinvolge quindi direttamente i discenti), ma l'iscrizione è aperta a chiunque sia interessato a conoscere gli studi, le pratiche educative e le riflessioni più attuali su un argomento, come l'educazione degli adulti, di crescente interesse nel panorama delle strategie europee.

EPALE vuole contribuire a migliorare i risultati europei per gli adulti, agevolando il dibattito, la discussione, lo scambio di buone prassi e il dialogo tra i settori del variegato mondo dell'educazione degli adulti, la creazione di sinergie, il potenziamento dell'utilizzo delle Open Educational Resources, la facilitazione della mobilità dello staff e i partenariati, stimolando l'innovazione, la conoscenza delle legislazioni del settore, le strategie di finanziamento, ecc.

La piattaforma offre numerosi strumenti di grande utilità, tra cui un calendario degli eventi, un glossario dei termini, relazioni specifiche per Paese, una libreria di risorse e tutte le ultime novità sull'apprendimento degli adulti in Europa. La piattaforma consente di pubblicare articoli in una o più lingue europee. Per rafforzare la collaborazione in rete e creare nuove sinergie all'interno della sua community, il sistema offre poi uno strumento di ricerca di contatti. EPALE rappresenta anche un supporto alla progettazione: offre infatti la possibilità di pubblicizzare le conferenze, i corsi e i seminari organizzati in tutta Europa e quindi è un ottimo canale per promuovere le attività della propria organizzazione a livello europeo.

EPALE introduce alcune importanti novità. In primo luogo unisce due ambiti spesso separati e non comunicanti quali la Formazione Professionale e l'educazione degli adulti sia di ambito formale che non formale e informale. La scelta poi di una piattaforma multilingue con possibilità di iscrizione sempre aperta sottolinea la volontà di coinvolgere attori diversi e rappresentare le molte realtà del settore.

La piattaforma è sviluppata e alimentata da una Unità centrale di supporto europeo, che agisce su incarico della Commissione europea e sotto la supervisione dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA). In ogni Paese è inoltre presente una Unità nazionale EPALE che svolge le attività di gestione, promozione e supporto tecnico nazionale. In Italia l'Unità nazionale ha sede presso l'INDIRE, Istituto nazionale di documentazione innovazione e ricerca educativa, su incarico affidato dal MIUR.

## 2.5 Quadro strategico: la valutazione di medio periodo e le conclusioni di Riga

Nel 2014 la Commissione e gli Stati membri europei hanno effettuato una verifica del progresso realizzato negli anni precedenti, che ha portato a tre principali conclusioni strategiche:

- è stata confermata l'importanza di un quadro integrato che copra istruzione e formazione a tutti i livelli. La necessità di flessibilità e di permeabilità tra le esperienze di apprendimento richiede coerenza strategica a partire dall'educazione e dalle scuole della prima infanzia fino all'istruzione superiore, all'istruzione e alla formazione professionali e all'apprendimento degli adulti, così da sostenere il principio dell'apprendimento permanente;
- gli obiettivi strategici del quadro ET 2020 restano validi, tuttavia la priorità strategica deve essere ridefinita per includere sia le pressanti sfide economiche e occupazionali sia il ruolo dell'istruzione nel promuovere l'equità e l'inclusione e nel diffondere valori comuni europei, competenze interculturali e la cittadinanza attiva;
- è importante il contributo del quadro strategico ET 2020 al programma globale dell'UE per l'occupazione, la crescita e gli investimenti, compreso il semestre europeo.

Alla luce di queste conclusioni nel Consiglio dell'Istruzione del novembre 2015 sono state individuate 6 nuove priorità per la cooperazione nel campo dell'istruzione a livello europeo, per sviluppare:

- conoscenze, capacità e competenze significative e di alta qualità, acquisite grazie all'apprendimento permanente, con particolare attenzione ai risultati dell'apprendimento per l'occupabilità, l'innovazione, la cittadinanza attiva e il benessere;
- istruzione inclusiva, uguaglianza, equità, non discriminazione e promozione delle competenze civiche;
- istruzione e formazione aperte e innovative, anche attraverso una piena adesione all'era digitale;
- forte sostegno agli insegnanti, ai formatori, ai dirigenti scolastici e ad altro personale del settore dell'istruzione;
- trasparenza e riconoscimento di competenze e qualifiche per facilitare la mobilità di studenti e lavoratori;
- investimenti sostenibili, qualità ed efficienza dei sistemi di istruzione e formazione.

Per ognuno di questi settori prioritari l'Unione Europea ha individuato una serie di azioni concrete riportate nella Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) *Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione* (2015/C 417/04).

### **Le conclusioni di Riga<sup>42</sup>**

Per quanto riguarda in particolare l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), le conclusioni del Consiglio di Riga del 22 giugno 2015 hanno proposto il seguente nuovo insieme di risultati da ottenere per il periodo 2015-2020:

- Promuovere l'apprendimento basato sul lavoro in tutte le sue forme, con particolare attenzione all'apprendistato, coinvolgendo le Parti Sociali, le imprese, le camere di commercio e i fornitori di IeFP, nonché stimolando l'innovazione e l'imprenditorialità.
- Sviluppare ulteriormente i meccanismi di garanzia della qualità nell'Istruzione e Formazione Professionale, in linea con la raccomandazione EQAVET.
- Migliorare l'accesso all'IeFP e alle qualifiche per tutti grazie a sistemi più flessibili e permeabili, segnatamente offrendo servizi di orientamento integrati ed efficienti e rendendo disponibile la convalida dell'apprendimento non formale e informale.
- Rafforzare ulteriormente le competenze chiave nei programmi di studio dell'IeFP e fornire opportunità più efficaci per acquisire o sviluppare tali competenze mediante l'Istruzione e Formazione Professionale iniziale e continua.
- Introdurre approcci sistematici e opportunità di sviluppo professionale iniziale e continua di insegnanti, formatori e tutori pedagogici dell'IeFP in ambito scolastico e lavorativo.

## **2.6 La *New Skills Agenda for Europe***

### **2.6.1. Il piano d'azione *New Skills Agenda for Europe***

Nell'ambito del Quadro strategico Europa 2020 ed alla luce delle conclusioni di Riga, l'Unione Europea ha lanciato, nel corso del 2016, il piano d'azione *New Skills Agenda for Europe*, che comprende una serie di interventi per assicurare ai cittadini una formazione adeguata, l'acquisizione delle competenze appropriate ed il necessario supporto. I suoi obiettivi sono:

- mettere i cittadini in grado di utilizzare meglio le competenze possedute,
- aiutarli ad acquisire le nuove competenze che vengono richieste,
- aiutarli a trovare occupazioni di qualità e migliorare le possibilità della loro vita.

In particolare la Commissione propone 8 azioni "bandiera" da portare avanti nei due anni successivi all'interno di tre aree politiche prioritarie:

---

<sup>42</sup> Riga conclusions 2015 on a new set of medium-term deliverables in the field of Vet for the period 2015-2020, as a result of the review of short-term deliverables defined in the 2010 Bruges communiqué.

A) *Migliorare i livelli e l'adeguatezza delle competenze possedute*

**Migliorare i livelli e l'adeguatezza delle competenze possedute**

1. Emanare una Raccomandazione del Consiglio europeo sulla Garanzia per le competenze (*Skill guarantee*) destinata agli adulti con scarse competenze per aiutarli ad acquisire un livello minimo di competenze linguistiche, matematiche e digitali e progredire verso una qualificazione di livello secondario.
2. Revisionare la Raccomandazione sulle competenze chiave, per aiutare più persone ad acquisire il nucleo di competenze necessarie per lavorare e vivere nel 21° secolo. L'obiettivo è sviluppare una comprensione condivisa delle competenze chiave e favorire ulteriormente la loro introduzione nei programmi di istruzione e formazione. La revisione fornirà anche il supporto ad un migliore sviluppo e alla valutazione di queste competenze. Particolare attenzione sarà rivolta alla promozione della cultura imprenditoriale e orientata all'innovazione, anche incoraggiando esperienze imprenditoriali pratiche.
3. Promuovere una "Coalizione per le competenze e le occupazioni digitali" (*Digital Skills and Jobs Coalition*) per sostenere la cooperazione tra operatori dell'istruzione, dell'occupazione e dell'industria stakeholders e assicurare che in Europa i singoli e la forza lavoro nel suo complesso siano in possesso di adeguate competenze digitali. Gli Stati membri sono invitati a sviluppare entro la metà del 2017 strategie nazionali di sviluppo delle competenze digitali sulla base degli obiettivi definiti nel 2016.

B) *Rendere visibili e confrontabili le competenze possedute*

**Rendere visibili e confrontabili le competenze possedute**

4. Revisionare il Quadro Europeo delle Qualifiche ed i relativi allegati per favorire una migliore comprensione delle qualifiche ed il migliore uso di tutte le competenze disponibili nel mercato del lavoro europeo.
5. Predisporre uno strumento di profilazione delle competenze (*Skills Profile Tool Kit*) dei cittadini di Paesi terzi per facilitare la precoce identificazione e profilazione delle competenze e qualifiche possedute dai richiedenti asilo, rifugiati ed altri migranti.

C) *Migliorare la conoscenza e l'informazione sui fabbisogni di competenze per favorire migliori scelte professionali*

**Migliorare la conoscenza e l'informazione sui fabbisogni di competenze per favorire migliori scelte professionali**

6. Revisionare il quadro *Europass*, per offrire alle persone strumenti migliori e più facili da usare per presentare le loro competenze e ricevere in tempo reale utili informazioni sui fabbisogni di competenze e le tendenze in atto che li possono aiutare nelle loro scelte formative e professionali. La Commissione intende organizzare una piattaforma on-line semplice ed intuitiva che fornirà strumenti web per documentare e condividere informazioni su competenze e qualifiche e strumenti gratuiti di autovalutazione. Una proposta per revisionare la Decisione *Europass* è stata adottata dalla Commissione nell'ottobre 2016.

7. Realizzare un Piano per la cooperazione settoriale sulle competenze per migliorare la conoscenza delle qualifiche ed affrontare la mancanza di competenze negli specifici settori economici. A livello europeo verranno organizzati dei partenariati settoriali sulle competenze che si dovranno successivamente sviluppare a livello nazionale (ed eventualmente regionale) per:
  - a. tradurre le strategie di settore per i prossimi 5-10 anni nell'individuazione di fabbisogni di competenze e nello sviluppo di soluzioni concrete (p.e. sviluppo comune di maggiori opportunità di Formazione Professionale e di partenariati tra impresa, istruzione e ricerca),
  - b. sostenere accordi per il riconoscimento di qualificazioni e di certificazioni a livello settoriale.
8. Emanare una Raccomandazione del Consiglio relativa al monitoraggio dei laureati per sostenere gli Stati membri a migliorare le informazioni su come i laureati si inseriscono nel mercato del lavoro ed aiutare gli studenti e gli operatori educativi a valutare la rilevanza delle opportunità di apprendimento che vengono offerte.

Inoltre, la *New Skills Agenda for Europe* comprende altre due azioni:

A) Rendere l'Istruzione e Formazione Professionale una scelta elettiva. Una delle iniziative che sono state lanciate all'interno di questa linea di azione è la *Settimana europea delle competenze professionali*. L'obiettivo è migliorare l'attrattività e l'immagine dell'IeFP, mostrandone gli esempi di eccellenza e qualità ed elevando la consapevolezza dell'ampia gamma di opportunità che vengono offerte. Dal 5 al 9 dicembre 2016 sono stati organizzati a Bruxelles una serie di eventi e di attività (conferenze, conferenze stampa, seminari e premiazioni). In parallelo si sono svolte in tutta Europa una serie di iniziative, cui hanno preso parte oltre 700.000 persone. Nel 2017 la Settimana europea delle competenze professionali si tiene dal 20 al 24 novembre.

B) Approfondire la problematica della fuga dei cervelli e promuovere la condizione delle migliori pratiche per affrontare efficacemente la questione.

### **Rendere l'Istruzione e Formazione Professionale una scelta di elezione**

Rafforzare per gli allievi le opportunità di usufruire di esperienze di apprendimento basate sul lavoro e promuovendo una maggiore visibilità dei risultati positivi ottenuti dalla VET nel mercato del lavoro. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, Parti Sociali e fornitori di istruzione e formazione sosterrà l'implementazione delle conclusioni del Consiglio europeo di Riga (giugno 2015) per:

- a. Sostenere le opportunità per gli allievi di intraprendere percorsi di apprendimento basati sul lavoro come parte dei loro studi.
- b. Aumentare le opportunità per gli allievi dell'Istruzione e Formazione Professionale di integrare esperienze di apprendimento acquisite in diversi contesti, utilizzando gli attuali strumenti per la garanzia di qualità, i crediti ed in linea con la Raccomandazione EQF revisionata.
- c. Sostenere lo sviluppo e la visibilità delle opportunità di Istruzione e Formazione Professionale a livello superiore, promuovendo partenariati tra fornitori di formazione ed i mondi della ricerca e dell'impresa, con una attenzione particolare ai bisogni di competenze superiori in ambito settoriale.

- d. Migliorare la disponibilità dei dati riguardo i risultati dell'Istruzione e Formazione Professionale nel mercato del lavoro.
- e. Esplorare il modo di raccordare i livelli di governo dell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale, compreso un ruolo di coordinamento più esplicito per l'*Advisory Committee sul Vocational Training*.
- f. Rafforzare la cooperazione con la *World Skills Organisation* per evidenziare gli studi professionali come scelta di serie A.

### 2.6.2. La Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia per le competenze (*Upskilling Pathways*)

Il 19 dicembre 2016 il Consiglio Europeo ha accolto la proposta della Commissione **sull'istituzione di una Garanzia per le competenze** adottando la Raccomandazione denominata *Upskilling Pathways* (I percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti)<sup>43</sup>. Obiettivo di questa Raccomandazione è migliorare l'occupabilità e le opportunità di vita delle persone, creando in tal modo una base di capitale umano più resiliente e una crescita più forte e più inclusiva in tutta l'UE.

Attraverso questa iniziativa si vogliono sostenere gli adulti che hanno abbandonato il sistema di istruzione e formazione senza conseguire un titolo di studio a livello secondario superiore, aiutandoli ad accedere alle opportunità di sviluppo delle competenze al fine di migliorare le loro competenze alfabetiche, matematiche e digitali o di ottenere una qualifica classificata al livello 4 dell'EQF o equivalente. Il livello 4 del Quadro europeo delle qualifiche (EQF) è nella maggior parte dei Paesi il livello equivalente all'istruzione secondaria superiore.

La Raccomandazione pertanto stabilisce un percorso dedicato ad un gruppo che non può ricevere sostegno dal Programma Garanzia per i giovani e ad indurre l'acquisizione delle competenze e delle qualifiche necessarie.

Il sostegno alle persone si articolerà in tre fasi:

1. *Valutazione delle competenze*. Essa permetterà agli adulti scarsamente qualificati di individuare le competenze già possedute e il fabbisogno di migliori competenze. Potrà assumere la forma di "audit delle competenze", una dichiarazione delle competenze personali che può costituire la base per progettare una offerta di apprendimento individualizzata.
2. *Offerta di apprendimento*. Il beneficiario riceverà un'offerta di istruzione e formazione per rispondere ai bisogni individuati attraverso la valutazione delle competenze. L'offerta sarà indirizzata a rafforzare le competenze linguistiche, matematiche o informatiche, oppure a consentire una progressione verso qualificazioni più elevate coerenti con i fabbisogni del mercato del lavoro.
3. *Convalida e riconoscimento delle competenze acquisite* attraverso il percorso personalizzato.

---

<sup>43</sup> Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 su *I percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti* (2016/C 484/01).

L'attuazione della Raccomandazione si appoggerà sulle strutture esistenti nei diversi Paesi e potrà fare riferimento al supporto finanziario fornito dalla Commissione attraverso il Fondo Sociale Europeo, Erasmus+ e gli altri programmi comunitari.

### 3. I Benchmark europei e gli indicatori dell'Istruzione e Formazione Professionale

---

#### 3.1 Un ruolo strategico per gli indicatori

In molti Paesi europei sta crescendo, negli ultimi anni, la tendenza a quantificare gli obiettivi di governo indicando target quantitativi precisi, attraverso la definizione di indicatori che possono essere facilmente monitorati e verificati sia dai *policy maker* sia dall'opinione pubblica<sup>44</sup>.

Nei Paesi di cultura anglosassone questo approccio è entrato stabilmente nella cultura di governo. Ad esempio in Inghilterra vennero introdotti i *Public Service Agreements* (PSA), che stabilivano obiettivi precisi per il miglioramento dei servizi pubblici, compresi i sistemi di istruzione e formazione. Gli obiettivi dei PSA prevedevano traguardi (*target*) precisi per la crescita sia qualitativa che quantitativa del sistema educativo. Questi obiettivi quantitativi (*targets*) erano inoltre declinati a livello locale, in modo da responsabilizzare sul loro raggiungimento anche gli attori del territorio. Periodicamente si procedeva alla verifica del raggiungimento dei *target* e dei problemi connessi e quindi alla riformulazione degli obiettivi<sup>45</sup>.

La diffusione di una cultura legata al risultato non riguarda solo i Paesi anglosassoni. Anche il sistema francese, sulla base della “*Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF)” ha modificato radicalmente la filosofia dell'intervento pubblico, spostandosi da un approccio di bilancio basato sul finanziamento dell'attività (delle scuole, degli insegnanti, ecc.) ad un approccio basato sul finanziamento dell'obiettivo da raggiungere, obiettivo descritto in termini misurabili. Di conseguenza nella legge finanziaria ogni Ministero deve specificare in termini misurabili gli obiettivi da raggiungere e non solo le risorse che intende erogare. In questo modo chi governa, il Parlamento ed i cittadini hanno a disposizione uno strumento per misurare il successo dell'azione pubblica che viene finanziata annualmente e prendere le opportune decisioni, ovviamente ognuno nei suoi ambiti di competenza<sup>46</sup>.

Come si è detto in precedenza questo tipo di procedimento è entrato a far parte anche delle politiche dell'Unione Europea.

Il ricorso agli indicatori per fissare gli obiettivi da raggiungere presenta diversi aspetti positivi ma anche alcuni aspetti critici. In particolare si possono elencare i seguenti vantaggi<sup>47</sup>:

---

<sup>44</sup> ALLULLI G. (2007), La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007.

<sup>45</sup> CEDEFOP (2009) *Assuring the quality of Vet systems by defining expected outcomes*, Cedefop Panorama series, 158.

<sup>46</sup>Cfr. <http://www.performance-publique.gouv.fr/>

<sup>47</sup> ALLULLI G. (2000), *Le misure della qualità*, Seam, Roma.

- obbliga i decisori politici a stabilire i loro obiettivi e le loro priorità: talvolta gli obiettivi dell'azione politica non vengono esplicitati; l'azione politica viene concepita solo come processo e non come attività finalizzata a conseguire un risultato. L'uso dell'indicatore costringe invece il *policy maker* a dichiarare e rendere trasparenti gli obiettivi della propria azione politica.
- Costringe i decisori ad operazionalizzare gli obiettivi, in modo che possano essere misurabili: spesso, anche quando vengono definiti degli obiettivi, essi rimangono generici e non danno la possibilità ai cittadini di verificare effettivamente se essi sono stati conseguiti o meno. L'indicatore, che consiste in un dato preciso, obbliga ad uscire dalla genericità; questo è utile per i cittadini ma è utile anche per il *policy maker*, la cui capacità di azione strategica trae giovamento dalla operazionalizzazione dei propri obiettivi.
- Consente il confronto ed il *Benchmarking*: l'indicatore permette di confrontare situazioni diverse e di individuare punti di riferimento che vengono fissati come mete da raggiungere.
- Consente un monitoraggio obiettivo: l'individuazione di parametri precisi di riferimento permette di evitare (o di ridurre) la soggettività del giudizio.
- Permette di incentivare coloro che ottengono risultati migliori e di sostenere chi si trova in difficoltà: la maggiore trasparenza assicurata dall'indicatore consente di individuare più facilmente aree di eccellenza ed aree di criticità e dunque di adottare politiche premiali o compensative.
- Fornisce un solido punto di partenza per la valutazione. Senza una base quantitativa qualunque attività di valutazione rischia di cadere nella soggettività. È opportuno però ricordare che la valutazione non si esaurisce nell'analisi quantitativa, perché deve essere sempre integrata con una analisi di tipo qualitativo.

D'altra parte l'utilizzo di indicatori per definire gli obiettivi da raggiungere non è privo di pericoli; infatti un uso inappropriato degli indicatori può far emergere alcuni effetti inattesi:

- la necessità di stabilire mete misurabili rischia di far concentrare l'attenzione solo sugli obiettivi più banali; infatti, talvolta vengono scelti gli indicatori per i quali esistono dati disponibili, o più facilmente collezionabili, trascurando aspetti più complessi; come disse W. B. Cameron: «*Non tutto quel che conta può essere contato e non tutto quello che può essere contato conta*»<sup>48</sup>;
- spesso si richiede di raccogliere grandi quantità di dati per monitorare i risultati; questo accresce l'aggravio burocratico, procurando la cosiddetta "molestia statistica" alle strutture soggette a monitoraggio o valutazione;
- il confronto tra situazioni diverse, senza tener conto del contesto, potrebbe essere scorretto; talvolta i confronti che vengono condotti non tengono conto delle differenze esistenti tra i vari contesti;

---

<sup>48</sup> W.B. CAMERON, *Informal Sociology: A Casual Introduction to Sociological Thinking*, New York, Random House 1963. L'apoforisma viene solitamente attribuito a Albert Einstein.

- l'enfasi sugli indicatori potrebbe far mettere in secondo piano l'analisi qualitativa; l'eccessiva dipendenza dai numeri (la cosiddetta "quantofrenia"<sup>49</sup>) rischia di far trascurare gli aspetti cosiddetti "qualitativi" della valutazione, che la raccolta di dati quantitativi non permette di apprezzare adeguatamente;
- i finanziamenti assegnati sulla base di risultati quantitativi potrebbero creare degli effetti perversi. Se ad esempio vengono introdotti premi per le scuole che fanno registrare un basso tasso di abbandono, le scuole saranno tentate dal selezionare gli alunni in partenza, in modo da accogliere solo quelli più bravi e motivati; oppure potrebbero abbassare gli standard da raggiungere, in modo da facilitare la frequenza.

Occorre infine osservare che la modifica di un sistema complesso come quello educativo non si realizza in un tempo ridotto; la misurazione dell'impatto di una politica educativa sul sistema potrebbe richiedere tempi anche lunghi; i comportamenti di milioni di docenti, studenti e famiglie, che sono soggetti peraltro ad una molteplicità di stimoli al di là di quelli proposti dalle politiche riformatrici, non cambiano nel giro di pochi mesi. Pertanto, nel monitorare l'applicazione e l'evoluzione di una politica sarebbe opportuno utilizzare non solo gli indicatori di risultato, che misurano gli effetti finali della politica (ad esempio la diminuzione del tasso di abbandono o l'innalzamento dei livelli di apprendimento), ma anche gli indicatori di processo, che permettono di verificare in che modo la politica viene applicata sul sistema. Inoltre, prima di concludere che un processo riformatore ha prodotto o meno i risultati attesi occorre aspettare un congruo lasso di tempo.

Vi sono tanti modi per utilizzare gli indicatori nell'ambito delle politiche pubbliche: ad esempio essi possono essere utilizzati per il monitoraggio, per il confronto o per il controllo. Prendendo come parametro di analisi la finalità "politica" che riveste l'indicatore, si possono individuare due approcci al loro uso: uno che possiamo definire "morbido", in quanto la sua applicazione non è propedeutica all'adozione di particolari iniziative da parte di un soggetto sovraordinato, ed un approccio "rigido", quando l'applicazione dell'indicatore è propedeutica all'intervento da parte dell'ente sovraordinato.

Esempi di approccio "morbido" provengono dall'utilizzazione degli indicatori:

- per il monitoraggio interno dei processi avviati;
- per il confronto volontario con altre istituzioni, in particolare con quelle che presentano caratteristiche simili;
- per la definizione volontaria di *Benchmark*, ovvero di punti di riferimento da raggiungere o da prendere ad esempio;
- per l'autovalutazione.

I *Benchmark* fissati dall'Unione Europea nel quadro della strategia di Lisbona ri-

---

<sup>49</sup> P.A. SOROKIN, *Fads and Foibles in Modern Sociology and Related Sciences*, H. Regnery Co., 1956.

entrano in questo tipo di approccio; essi infatti servono a monitorare il progresso degli Stati membri verso il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, ma il loro mancato raggiungimento non comporta nessuna sanzione a carico del Paese “inadempiente”. Al contrario i parametri di Maastricht, il cui mancato rispetto comporta della sanzioni a carico dello Stato inadempiente, fanno parte di un approccio di tipo rigido.

Si può invece parlare di approccio “*rigido*” quando gli indicatori vengono utilizzati:

- per il monitoraggio esterno, per controllare l’evoluzione di determinati progetti o programmi;
- per assegnare finanziamenti aggiuntivi, sulla base di parametri statistici;
- per verificare il raggiungimento di obiettivi precisi (*targets*).

Sarebbe opportuno che nel processo di decisione politica gli indicatori venissero utilizzati integrando i due approcci: è necessario cioè stabilire dei traguardi misurabili, sui quali tutti si sentano responsabilizzati e che tutti possano verificare, nella consapevolezza che l’indicatore è uno strumento e non un fine e che la complessità del sistema educativo richiede una grande attenzione ai diversi contesti, evitando confronti impropri tra soggetti od organizzazioni differenti, ed agli aspetti qualitativi dei processi che vengono osservati.

### **3.2 Indicatori e Benchmark per monitorare il progresso verso gli obiettivi di Lisbona**

Le Conclusioni della presidenza a Lisbona nel 2000 ed i successivi Consigli europei hanno riconosciuto un ruolo centrale per indicatori e *Benchmark* all’interno del “Metodo di coordinamento aperto”, seguito per promuovere la convergenza degli Stati membri verso gli obiettivi principali dell’Unione economica e sociale (v. par.1.2). In particolare si è intensificato l’utilizzo di indicatori e *Benchmark* nel settore della cooperazione riguardo l’istruzione e la formazione in Europa.

Nel 2002 il Consiglio europeo approvò un programma di lavoro dettagliato che fissava 13 obiettivi concreti in materia di istruzione e formazione e un elenco indicativo di 33 indicatori, successivamente ridotti a 29. Venne anche istituito un gruppo permanente sugli indicatori e Benchmark (*Standing Group on Indicators and Benchmarks*), composto da esperti in rappresentanza di tutti gli Stati membri, per consigliare la Commissione sull’uso di indicatori e Benchmark.

L’atto più significativo è stato l’adozione, da parte del Consiglio dell’Istruzione, di **5 Benchmark** (“livelli di riferimento della performance media europea”) nel settore chiave dell’istruzione e della formazione, ovvero cinque obiettivi quantitativi che l’Unione Europea si prefiggeva di raggiungere entro il 2010. La definizione dei *Benchmark* intendeva costituire un modo concreto e misurabile per indicare agli Stati membri la strada da percorrere per costruire un sistema di apprendimento/formazione permanente e per misurare il progresso in questa direzione.

L'obiettivo che si proponeva era raggiungere il *Benchmark* come media europea; dunque venivano/vengono ammesse anche differenze tra i diversi Paesi, ferma restando l'intenzione di raggiungere, nella media europea, il valore previsto dal *Benchmark*. Il mancato raggiungimento del *Benchmark* da parte di un Paese non comporta alcuna sanzione: siamo all'interno di quell'approccio "morbido" sull'uso degli indicatori di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

I *Benchmark* erano i seguenti:

- almeno l'85% dei giovani deve conseguire un diploma di scuola secondaria superiore;
- il tasso massimo di abbandono della scuola prima di conseguire un titolo superiore od una qualifica non deve superare il 10%;
- la partecipazione alle attività di formazione permanente deve coinvolgere il 12,5% della popolazione nell'arco di un mese;
- diminuire di almeno il 20% la percentuale di giovani che dimostrano scarsa capacità di comprensione del testo;
- aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in Matematica, Scienza e Tecnologia.

Successivamente la Commissione europea ha monitorato costantemente l'evoluzione di questi indicatori per tutti i Paesi europei, predisponendo un Rapporto annuale che ha consentito di fare periodicamente il punto della situazione. La rilevazione effettuata nel 2011 (su dati 2009)<sup>50</sup> mostrò la seguente situazione italiana ed europea:

**Tab. 3.1 Posizione italiana ed europea nel 2009/10 rispetto ai *Benchmark* di Lisbona**

<b>Benchmark</b>	<i>Media Unione europea</i>	<i>Media Italia</i>
<i>Almeno l'85% dei giovani deve conseguire un diploma di scuola secondaria superiore</i>	78,6	76,3
<i>Il tasso massimo di abbandono non deve superare il 10%</i>	13,9	18,8
<i>La partecipazione alle attività di formazione permanente deve coinvolgere il 12,5% della popolazione nell'arco di un mese</i>	9,1	6,2
<i>Diminuire di almeno il 20% la percentuale di giovani con scarsa capacità di comprensione del testo</i>	21,1% (-6%)	24,9% (+37,4%)
<i>Aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in Matematica, Scienza e Tecnologia</i>	+4% (a)	+6,3% (a)

(a) Il dato si riferisce all'incremento annuale. L'incremento totale della media europea nel periodo considerato è stato di oltre il 37%.

**Fonti:** *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2010/2011*. SEC(2011) 526. *Education and training monitor 2014*

<sup>50</sup> *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2010/2011*. SEC(2011) 526.

Come si può vedere, ad eccezione dell'ultimo indicatore, per nessuno degli altri Benchmark il progresso dei Paesi europei è stato tale da permettere di raggiungere l'obiettivo previsto.

Nel 2010 il Consiglio europeo esaminò questi dati pervenendo alle seguenti conclusioni<sup>51</sup>:

a) *Occorre fare di più per favorire l'alfabetizzazione e i gruppi svantaggiati*

- Il parametro di riferimento fissato dell'UE per il 2010 è una riduzione del 20% della percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura, mentre il dato è in realtà aumentato passando dal 21,3% nel 2000 al 24,1% nel 2006.
- Nella lettura, in matematica e nelle scienze i risultati degli studenti migranti sono inferiori a quelli degli studenti autoctoni (dati PISA).
- Il progressivo declino delle abilità di lettura rispetto al parametro di riferimento fissato dall'UE per il 2010 resta un motivo di grave preoccupazione. Un buon livello di alfabetizzazione è basilare per l'acquisizione delle competenze chiave e per l'apprendimento permanente.

b) *Rafforzare le competenze chiave nell'Istruzione e nella Formazione Professionale e nell'educazione degli adulti*

Qualche passo avanti è stato compiuto per quanto concerne una maggiore partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione, ma non abbastanza per raggiungere il livello di riferimento del 12,5% fissato per il 2010.

Nel 2008, la percentuale degli europei di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha partecipato ad attività formative nelle quattro settimane precedenti la rilevazione è stata del 9,5%.

La probabilità di partecipazione è cinque volte superiore per gli adulti altamente qualificati rispetto agli adulti scarsamente qualificati.

c) *Passi avanti in termini di miglioramento dell'accesso all'insegnamento superiore*

Cresce la consapevolezza politica del fatto che per l'attuazione dell'apprendimento permanente è essenziale far in modo che gli studenti "non tradizionali" possano avere accesso all'istruzione superiore. La maggior parte dei Paesi ha adottato misure a favore di una maggiore partecipazione degli studenti di estrazione socio-economica più modesta, anche attraverso incentivi finanziari.

Il 24% della popolazione adulta europea (di età compresa tra i 25 e i 64 anni) è in possesso di un titolo di studio di livello terziario, un dato che mostra un progresso ma rimane di gran lunga inferiore a quello di Stati Uniti e Giappone (40%).

Se la situazione europea non appare esaltante, quella italiana è di gran lunga peggiore. Per tutti i *Benchmark*, fatta eccezione per quello riguardante i laureati nelle materie scientifiche, l'Italia si colloca su valori nettamente inferiori a quelli della media europea. Anche il progresso in questi anni è stato piuttosto contenuto; solo

---

<sup>51</sup> Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010» (2010/C 117/01).

per quanto riguarda il conseguimento del diploma di scuola secondaria vi è stato un avanzamento consistente da quando è stato fissato il *Benchmark*.

### 3.3 I Benchmark per il 2020

All'interno del nuovo Quadro strategico per l'istruzione e la formazione, elaborato per il 2020 (ET 2020), sono stati individuati 6 nuovi Benchmark. Tre di questi in realtà riprendono i Benchmark precedentemente definiti nell'ambito della strategia di Lisbona; tre, che riguardano l'accesso all'istruzione preelementare, la percentuale di laureati e l'occupazione dei diplomati secondari od universitari, sono del tutto nuovi. Questi nuovi obiettivi rientrano nella strategia dell'apprendimento che deve riguardare tutti i momenti della vita, "dalla culla alla tomba", come recitava la Comunicazione della Commissione del 2001<sup>52</sup>. I 6 *Benchmark* per il 2020 sono i seguenti:

- Almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età di inizio della scuola primaria dovrebbero partecipare all'istruzione preelementare.
- La quota di abbandoni precoci dall'istruzione e formazione dovrebbe essere inferiore al 10%.
- La quota dei giovani con scarse prestazioni in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%.
- La quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo a livello terziario dovrebbe essere almeno il 40%.
- Una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare alla formazione permanente.
- La quota degli occupati tra i diplomati secondari od universitari da 20 a 34 anni a tre anni dal diploma dovrebbe essere almeno l'82%.

Purtroppo anche la strada per raggiungere questi *Benchmark* risulta in salita, specialmente per il nostro Paese; dall'ultimo rapporto di monitoraggio della Commissione europea, pubblicato nel 2016<sup>53</sup>, e dai dati Eurostat pubblicati nel 2017, emerge infatti la situazione presentata nel prospetto seguente:

---

<sup>52</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001.

<sup>53</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Education and Training Monitor 2016*, Directorate-General for Education and Culture, 2016.

**Tab. 3.2 I Benchmark europei per il 2020 e la posizione dell'Italia**

I Benchmark 2020		La situazione		
Indicatore	Obiettivo europeo 2020	Media UE 2016	Media Italia 2012	Media Italia 2016
Tasso di partecipazione all'istruzione preelementare	Almeno il 95%	94,3%	99,1%	96,5%
Tasso di abbandono	Inferiore al 10%	10,7%	17,3%	13,8%
Tasso di partecipazione alla formazione permanente della popolazione di età 25-64 anni	Almeno il 15% accede nell'arco di un mese	10,8%	6,6%	8,3%
Quota di giovani con ridotte competenze (a)	Inferiore al 15%	Lettura 19,7% Mat. 22,2% Scienze 20,6%	Lettura 19,5% Mat. 24,7% Scienze 18,7%	Lettura 21,0% Mat. 23,3% Scienze 23,2%
Possesso di un titolo terziario	Almeno il 40% dei 30-34enni	39,1%	21,9%	26,2%
Occupati a tre anni dal diploma secondario o universitario	Almeno l'82%	78,2%	54,1%	52,9%

(a) Dato relativo al 2015

**Fonti:** Commissione europea, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2016. Italia*. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016.

OECD, *Pisa 2015 results (Vol.I)*, OECD Publishing Paris, 2016.

Eurostat, *Education and training in the EU - facts and figures*,

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Education\\_and\\_training\\_in\\_the\\_EU\\_-\\_facts\\_and\\_figures](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Education_and_training_in_the_EU_-_facts_and_figures)

Eurostat, *Newsrelease*, n.71, April 2017

Dall'analisi dei dati sui sistemi di istruzione e formazione europei effettuata nel monitoraggio condotto nel 2016 emerge che l'Europa continua ad affrontare problemi significativi di insuccesso nelle competenze di base tra la popolazione scolare e la popolazione adulta. Le prestazioni nelle competenze di base e il livello di istruzione sono fattori associati all'occupabilità dei giovani che conseguono un titolo di studio; in particolare l'istruzione superiore terziaria offre un chiaro vantaggio competitivo sul mercato del lavoro. I tassi di occupazione tra le persone con bassi livelli di istruzione sono in costante declino negli ultimi 10 anni. Inoltre, è sempre più importante avere una padronanza delle lingue straniere. Il raggiungimento di un elevato livello di competenza nelle lingue apprese rappresenta un *asset* essenziale per l'inclusione sociale e l'integrazione nel mercato del lavoro. I sistemi di istruzione efficaci forniscono ai giovani livelli elevati di competenze fondamentali e trasversali che consentono loro di partecipare pienamente alla società e all'occupazione.

## Education and Training Monitor 2016

Questi sono i principali aspetti rilevati nel monitoraggio condotto dalla Commissione europea e pubblicato nel novembre 2016:

L'Europa si trova di fronte a grandi sfide sociali, tra cui l'invecchiamento della popolazione e l'integrazione di immigrati e rifugiati nell'educazione, nell'occupazione e nella società. L'età media dell'UE ha raggiunto i 42 anni, 4 anni in più rispetto al 2001. Si può anche prevedere che continui la tendenza ad aumentare la concentrazione di popolazione nelle più grandi aree urbane. In un contesto in cui le società europee si trovano di fronte a populismi e estremismi di ogni tipo che mettono in pericolo la loro coesione e inclusività, è oggi più importante che mai che l'istruzione aiuti gli individui a sviluppare le competenze chiave per la cittadinanza attiva e la partecipazione al mercato del lavoro. L'istruzione può anche porre le basi per una società più tollerante e democratica. Come aveva già mostrato il Rapporto di monitoraggio del 2015, l'Europa ha un problema persistente di povertà educativa, definita come mancato raggiungimento degli standard minimi nell'istruzione. I bassi livelli di apprendimento tra i 15enni rimangono preoccupanti, soprattutto in Matematica. Un recente rapporto dell'OCSE finanziato dalla Commissione europea mostra quali sono le variabili connesse con il basso rendimento scolastico. Un risultato importante mostra che le basse prestazioni sono più diffuse tra gli studenti che non hanno frequentato l'istruzione pre-elementare. Un altro risultato rilevante è la correlazione tra gli scarsi risultati e il grado di inclusione socio economica all'interno delle scuole. Quanto più alto è l'indice di inclusione socio economica delle scuole, tanto minore è la quota di bassi livelli di performance in un Paese. La diversità socio economica nelle scuole è vantaggiosa per le prestazioni educative degli studenti nel loro complesso. I progressi verso la riduzione dell'uscita anticipata dall'istruzione e dalla formazione sono stati notevoli nel decennio passato, ma hanno rallentato negli ultimi anni. Tra il 2014 e il 2015, la percentuale della popolazione di età compresa tra i 18 e i 24 anni che non consegue un diploma secondario superiore è diminuita di solo 0,2 punti percentuali nell'UE e corrisponde all'11% della leva demografica. Diminuire l'abbandono precoce significa anche ridurre le disparità regionali e le disuguaglianze sociali; per esempio nel 2015 la dispersione scolastica per i giovani residenti nell'Unione Europea e nati nei Paesi extracomunitari è stata doppia rispetto a quella dei nati nella UE (19,8% vs. 10,1%). Tra la popolazione in età lavorativa nell'UE, si può osservare che ben 1 adulto su 5 possiede solo un'alfabetizzazione di base e circa 1 su 4 solo abilità basilari di calcolo. L'apprendimento non dovrebbe terminare quando gli individui completano il loro percorso di formazione iniziale, ma raggiungere l'obiettivo dell'Unione che prevede che il 15% degli adulti partecipino all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita si sta dimostrando difficile. Il tasso medio di partecipazione alla formazione da parte degli adulti è stato del 10,7% nel 2014 e non è aumentato nel 2015. Inoltre, in alcuni Stati membri dell'UE, il divario nell'accesso alla formazione tra la popolazione con uno status medio e gli adulti con uno status svantaggiato persiste o addirittura aumenta. I dati più recenti mostrano che l'occupabilità dei diplomati in Europa è aumentata per il secondo anno consecutivo, di 0,9 punti percentuali dal 2014 e 1,5 punti percentuali dal 2013, raggiungendo il 76,9% nel 2015 (78,6% per diplomati maschi e 75,3% per le donne). Tuttavia, l'UE non ha ancora raggiunto i tassi di occupazione pre-crisi per i diplomati più

recenti. Il titolo di istruzione superiore offre un vantaggio competitivo sul mercato del lavoro; i laureati recenti che hanno 20-34 anni conseguono tassi di occupazione di 11 punti percentuali superiori ai coetanei che possiedono solo un titolo di istruzione media-superiore. Coloro che completano la loro formazione iniziale a livello medio-superiore attraverso la Formazione Professionale mostrano sistematicamente una migliore transizione nel mercato del lavoro rispetto a coloro che possiedono un titolo medio-superiore di carattere generale e non proseguono nell'istruzione superiore. Le misure politiche per portare l'Unione Europea più vicina al raggiungimento dell'obiettivo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e ad aumentare l'occupabilità potrebbero partire dalla valutazione, dalla convalida e dalla certificazione delle competenze esistenti. Queste azioni dovrebbero essere seguite da ulteriori iniziative per migliorare la disponibilità alla formazione da parte dei discenti, incoraggiare i datori di lavoro a svolgere un ruolo più attivo, fornire un sostegno specifico ai gruppi svantaggiati e garantire qualità, rilevanza ed efficacia dei sistemi di formazione degli adulti. Infine, nel 2014 le spese pubbliche per l'istruzione nell'UE hanno ricominciato a crescere dopo tre anni consecutivi di contrazione, con un incremento dell'1,1% in termini reali rispetto all'anno precedente. Tuttavia, 10 Stati membri hanno ancora ridotto il loro budget per l'istruzione rispetto all'anno precedente. La percentuale di spesa per l'istruzione nell'ambito della spesa pubblica totale è rimasta stabile negli ultimi anni a circa il 10% (media UE, 2014: 10,2%).

Per quanto riguarda l'Italia dalla lettura della tabella emerge la situazione che segue:

*a) Partecipazione all'istruzione preelementare*

La situazione del nostro Paese riguardo a *Benchmark* è molto positiva, anzi, l'Italia si posiziona più avanti del *Benchmark* europeo, anche se andrebbero ulteriormente approfondite le motivazioni della diminuzione di scolarità che si è verificata tra il 2012 ed il 2016.

*b) Tasso di abbandono*

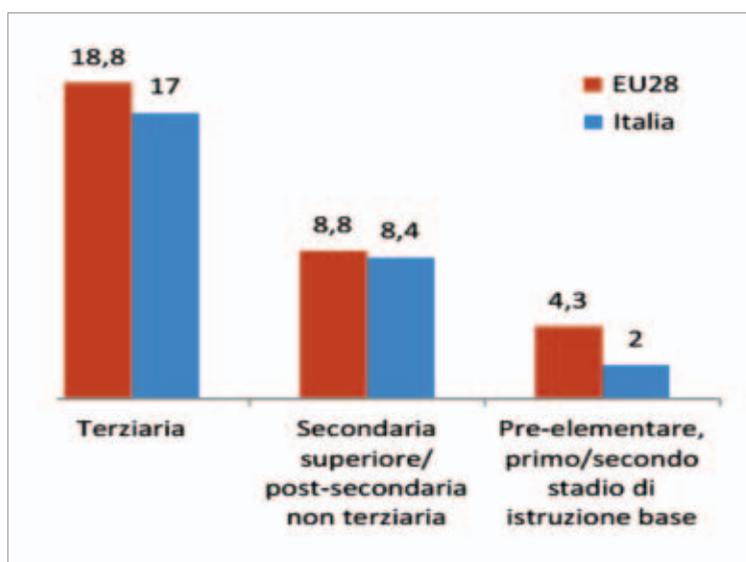
Elementi positivi emergono anche dai dati relativi all'abbandono. Anche se l'Italia si posiziona ancora al di sopra del *Benchmark* da raggiungere e della media europea, negli ultimi anni vi è stato un consistente miglioramento della posizione del nostro Paese, perché l'abbandono scolastico precoce negli ultimi quattro anni è sceso dal 17,3% della leva al 13,8%. Dunque ***l'Italia ha raggiunto l'obiettivo nazionale del 16% che si era prefissa all'interno del programma Europa 2020.*** Questa evoluzione positiva è stata possibile anche grazie all'impatto dell'avvio e della crescita dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), che ha consentito di recuperare e portare al conseguimento della qualifica professionale molti giovani che senza questa opportunità avrebbero abbandonato dopo la scuola media.

*c) Partecipazione della popolazione alla formazione permanente*

Positiva è anche la crescita della partecipazione degli adulti alle attività di educazione permanente, anche se il dato italiano (8,3%) è ancora lontano sia dal *Benchmark* fissato per il 2020 (15%), sia dalla media europea (10,8%). A questo proposi-

to la Commissione nota che l'Europa affronta l'impegnativa sfida della presenza di un gran numero di adulti privi delle competenze minime necessarie per partecipare con successo alla vita contemporanea sociale ed economica. Anche l'indagine OCSE Piac del 2012 confermò che un largo numero di adulti (in particolare in Italia e Spagna) possiede competenze linguistiche e matematiche molto scarse. Come si può ben vedere dal grafico seguente, paradossalmente il dato sulla partecipazione alle attività di apprendimento si abbassa proprio per quelle persone che avrebbero maggior bisogno di un processo di riqualificazione, ovvero disoccupati e persone con basso titolo di studio, che accedono a queste attività in misura molto più ridotta. La relazione che lega il livello di istruzione iniziale alla successiva partecipazione ad iniziative di educazione permanente è ben nota, e testimonia una volta di più la necessità che nessun giovane abbandoni il percorso scolastico e formativo senza aver acquisito le competenze necessarie, non solo per inserirsi in modo efficace nella società civile ed economica, ma anche per proseguire il proprio percorso di formazione anche dopo aver completato il percorso del sistema formale di studi.

**Figura 3.1 - Tasso di partecipazione della popolazione di 25-64 anni alle attività di istruzione e di formazione secondo il livello di istruzione - UE28 e Italia, Anno 2015 (val. %)**



**Fonte:** INAPP-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, XVII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2015 - 2016, Roma, 2017

#### d) I livelli di apprendimento

Per quanto riguarda i livelli di apprendimento, la Commissione europea si avvale dei dati provenienti dalla rilevazione OCSE PISA<sup>54</sup>; in questo caso il Benchmark europeo prevede che la percentuale di giovani con prestazioni scarse (ovvero tali da mettere a rischio lo stesso esercizio dei diritti di cittadinanza) non debba superare il 15%. La media dei Paesi europei è decisamente superiore a questo limite, anzi nel 2015 è peggiorata rispetto al 2012; pertanto, nota la Commissione europea, *l'Europa ha un problema persistente di povertà educativa, definita come incapacità di raggiungere standard minimi d'istruzione. I risultati insufficienti tra i quindicenni si mantengono a livelli preoccupanti, specialmente in Matematica*, e purtroppo il nostro Paese presenta in quest'area dati ancora peggiori, in quanto la percentuale di giovani italiani che non conseguono gli standard minimi delle prove di apprendimento arriva al 23,3% (ben 8,3 punti al di sopra del Benchmark). I risultati dell'Italia sono simili per le competenze scientifiche e migliorano leggermente per quelle linguistiche, ma comunque la percentuale di *slow learners* italiani si mantiene sempre al di sopra della soglia massima del 15% fissata dall'Unione Europea. Inoltre, la situazione appare complessivamente peggiorata dal 2012 al 2015, tranne che per le competenze matematiche, dove invece la quota degli *slow learners* è leggermente diminuita, pur restando ben al disopra del Benchmark e della media dei Paesi europei.

Gli Stati membri dell'UE stanno già lavorando fra di loro e con la Commissione europea attraverso il Metodo di coordinamento aperto per migliorare i loro sistemi di istruzione e ottimizzare i loro approcci politici all'istruzione. Il Rapporto Congiunto 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET2020) stabilisce nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione. Esso sottolinea che l'apprendimento significativo e di alta qualità richiede:

- un uso più attivo di pedagogie innovative,
- un forte sostegno per gli educatori,
- mobilità per l'apprendimento,
- facilitando l'uso da parte dell'UE di strumenti di trasparenza e riconoscimento rafforzati e semplificati,
- e colmando il divario di investimenti<sup>55</sup>.

È opportuno integrare l'informazione relativa ai livelli di apprendimento che viene fornita dalla Commissione europea (che riguarda la sola percentuale di *slow learners*) prendendo in considerazione anche i punteggi conseguiti in media dagli

---

<sup>54</sup> L'indagine OCSE PISA viene effettuata ogni 3 anni da parte dell'OCSE sugli studenti 15enni e coinvolge centinaia di migliaia di studenti della grande maggioranza dei Paesi del mondo.

<sup>55</sup> Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020) - New priorities for European cooperation in education and training, 2015/C 417/04.

alunni, che forniscono una rappresentazione più complessiva della situazione. Nella Tabella 3.3 l'Italia viene confrontata con la media dei Paesi OCSE e dei principali Paesi europei (Francia, Inghilterra, Germania e Spagna); inoltre, per quanto riguarda l'Italia, vengono riportati anche i punteggi medi per ciascuna circoscrizione geografica e per i diversi indirizzi di istruzione secondaria superiore.

Purtroppo, come si può vedere dalla tabella, il nostro Paese si trova in posizione arretrata per tutte e tre le aree di competenza (lettura, matematica e scienze). In particolare i punteggi medi degli studenti italiani sono più bassi sia rispetto alla media dei Paesi OCSE, sia rispetto a Germania, Francia ed Inghilterra. La Germania è il Paese, tra quelli menzionati nella tabella, che ottiene i risultati più soddisfacenti, seguita a qualche distanza da Francia ed Inghilterra. Su posizioni più vicine a quelle italiane si trova la Spagna, i cui studenti ottengono migliori risultati nella Lettura e nelle Scienze, mentre ottengono risultati peggiori in Matematica<sup>56</sup>.

Il campione italiano consente anche di condurre delle analisi per circoscrizione geografica e tipo di scuola.

Per quanto riguarda la prima emerge come in tutti e tre gli ambiti di competenza verificati dalla rilevazione OCSE-PISA gli studenti del Nord-Est ottengono risultati decisamente migliori, superiori anche alla media della Germania. Seguono poi via via gli studenti dell'Italia Nord-Ovest, del Centro, del Sud e delle Isole. Il distacco tra le diverse aree del Paese è molto forte, e peraltro non è nuovo. Infatti, si ripropone in tutte le rilevazioni sugli apprendimenti che sono state effettuate negli ultimi 40 anni, e testimonia l'esistenza di un sistema scolastico fortemente differenziato tra Nord e Sud. Per avere un'idea delle differenze tra le diverse aree nazionali, il Nord-Est si posiziona a livello dei migliori Paesi del mondo, per quanto riguarda i livelli di apprendimento, mentre l'Italia meridionale e insulare si collocano a livello di Cipro e appena sopra alla Repubblica della Moldavia ed all'Albania. Si tratta di un fenomeno veramente considerevole, specialmente osservando che si verifica all'interno di un sistema fortemente unitario per quanto riguarda i principali fattori di qualità: caratteristiche dei docenti, modalità di reclutamento, organizzazione delle classi, programmi, ecc.; è un fenomeno sul quale non sono stati finora condotti gli approfondimenti necessari, né sono stati messi in cantiere interventi adeguati a ridurre questo divario così notevole.

L'analisi dei risultati ottenuti per tipo di scuola offre dei dati abbastanza prevedibili, in quanto mostra che i livelli di apprendimento più elevati vengono raggiunti dagli studenti dei Licei, mentre gli iscritti agli Istituti tecnici, agli Istituti professionali ed all'Istruzione e Formazione Professionale ottengono risultati più modesti. Colpisce in particolare lo scarto tra Licei ed area dell'Istruzione e Formazione Professionale, dell'ordine di un centinaio di punti circa; tuttavia questa differenza non

---

<sup>56</sup> Per completezza di informazione va ricordato che i punteggi presentati in tabella, essendo ricavati da rilevazioni campionarie, possono scontare un certo grado di varianza, per cui variazioni modeste tra un Paese e l'altro possono risultare non significative dal punto di vista statistico.

può essere imputata tanto alle diverse tipologie di istituto, quanto ai meccanismi di selezione in uso nella scuola italiana, che instradano gli alunni delle scuole medie ai diversi indirizzi di scuola secondaria non tanto in base ai loro interessi, quanto in funzione dei loro livelli di abilità. Infatti occorre considerare che la rilevazione OCSE-PISA si svolge su studenti 15enni, che dunque sono al loro secondo anno di scuola secondaria, o in diversi casi ancora al primo anno, se ripetenti. Non è dunque pensabile che differenze così profonde tra i livelli di apprendimento degli studenti possano essere imputabili alla frequenza di un anno di scuola, o poco più; le differenze riscontrate dagli alunni dei diversi istituti secondari sono in gran parte ereditate dagli ordini di scuola precedenti, che hanno dato luogo alla successiva “scelta” o assegnazione alle diverse tipologie di scuola secondaria: i Licei per i più bravi e gli Istituti professionali o la Formazione Professionale per i più deboli. Ecco dunque come mai nelle prove di apprendimento si verificano differenze così profonde. Sarebbe interessante ed utile verificare cosa succede nel passaggio da scuola media a scuola secondaria superiore, come variano cioè le performance scolastiche degli alunni tra l’uno e l’altro ordine di scuola, per verificare l’effettivo impatto della scuola secondaria sui livelli di apprendimento dei quindicenni.

**Tab. 3.3 Risultati medi conseguiti nelle Prove OCSE-PISA 2015**

	<b>Letture</b>	<b>Matematica</b>	<b>Scienze</b>
<b>Media Paesi OCSE</b>	493	490	493
<i>Germania</i>	509	506	509
<i>Francia</i>	499	493	495
<i>Regno Unito</i>	498	492	509
<i>Spagna</i>	496	486	493
<i>Italia</i>	485	490	481
<b>Circ. geografiche italiane</b>			
<i>Nord-Ovest</i>	503	505	499
<i>Nord-Est</i>	515	525	523
<i>Centro</i>	488	497	482
<i>Sud</i>	461	468	458
<i>Sud-Isole</i>	451	445	433
<b>Istituti secondari</b>			
<i>Licei</i>	526	521	513
<i>Istituti Tecnici</i>	473	490	480
<i>Istituti Professionali</i>	410	424	411
<i>Istruzione e Formazione professionale</i>	417	416	409

**Fonte:** INVALSI, *Indagine OCSE-PISA 2015: i risultati degli studenti italiani in scienze, matematica e lettura*, Invalsi 2016. [http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2015.php?page=pisa2015\\_it\\_07](http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2015.php?page=pisa2015_it_07)

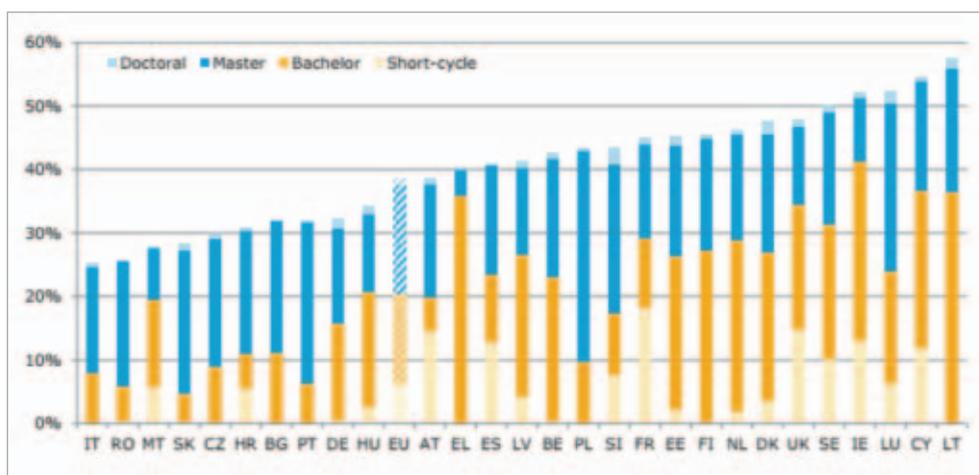
### e) Possesso di un titolo terziario

I Benchmark per i quali la posizione dell'Italia appare veramente molto critica sono quelli che riguardano il possesso di un titolo di studio terziario (*Almeno il 40% di 30-34enni dovrebbe possedere un titolo terziario*) ed il tasso di occupazione dei neo-diplomati e neo-laureati (*Almeno l'82% dovrebbero essere occupati a tre anni dal diploma secondario o universitario*).

Per quanto riguarda il primo di questi due Benchmark il valore raggiunto dall'Italia (26,2%) è molto lontano sia dal Benchmark, sia dalla media dei Paesi europei (39,1%), anche se negli ultimi tre anni si è registrato un lieve miglioramento.

Il grafico seguente mostra con maggiore dettaglio quanti giovani, nei diversi Paesi europei, conseguono un titolo di studio a livello terziario e che tipo di titolo. Come si può vedere l'Italia è il Paese d'Europa con una più bassa percentuale di laureati. Inoltre in Italia mancano completamente i laureati di ciclo breve, che invece rappresentano una cospicua parte dei laureati nel Regno Unito, Francia, Svezia, Austria e Spagna.

**Fig. 3.2 Percentuale di giovani che conseguono un titolo di studi a livello terziario**



**Fonte:** European Commission, *Education and Training Monitor 2016*, Directorate-General for Education and Culture 2016.

### f) L'occupazione dei neo-laureati e neo-diplomati

L'accesso ridotto ad opportunità formative a livello terziario brevi e fortemente collegate con il mondo del lavoro aumenta le difficoltà dei laureati italiani a trovare occupazione; infatti solo il 52,9% dei neo-laureati e diplomati italiani risulta occupato a tre anni dal conseguimento del titolo, contro l'82% richiesto dal Benchmark europeo; la situazione italiana presenta un netto peggioramento negli ultimi anni ed è distantissima dalla media dei Paesi europei (78,2%). La distinzione tra neo-diplomati e neo-laureati mostra che solo il 40,7% dei primi trova un'occupazione entro tre

anni dal diploma (contro il 70,8% della media europea), mentre il 57,5% dei neo-laureati ha trovato un'occupazione contro l'81,9% della media europea.

In relazione a tali inquietanti dati la Commissione europea, nel rapporto di monitoraggio 2016 sull'Italia, rileva che: «...dal 2010 è in rapida crescita il numero di cittadini italiani in possesso di un diploma di laurea che si trasferiscono all'estero. Questo fenomeno non è stato compensato da un parallelo rientro in Italia di lavoratori con le stesse elevate qualifiche». Inoltre raramente i lavoratori italiani altamente qualificati fanno ritorno al paese d'origine, dato che all'estero trovano condizioni salariali e di carriera molto migliori di quelle italiane. Pertanto, nota la stessa Commissione: «...la conseguente "fuga di cervelli" può quindi rivelarsi una perdita netta definitiva di capitale umano altamente qualificato, che potrebbe minare la competitività dell'Italia...»<sup>57</sup>.

Infine, nel rapporto di monitoraggio 2016, la Commissione europea ha ricordato come nel 2014 la spesa pubblica italiana per l'istruzione, sia in rapporto al PIL (4,1%), sia in rapporto alla spesa pubblica complessiva (7,9%), fosse fra le più basse dell'UE.

### 3.4. Gli indicatori Cedefop su formazione e lavoro

Integriamo l'analisi statistica basata sui *Benchmark* europei presentando gli indicatori in materia di formazione e lavoro predisposti dal Cedefop, l'Agenzia europea di ricerca e analisi sui sistemi di Istruzione e Formazione Professionale europei. Questi dati consentono di avere una visione più completa della situazione italiana in confronto con quella degli altri Paesi per quanto riguarda questo settore. La tabella seguente ricapitola i principali di essi.

**Tab. 3.4 Indicatori europei riguardo a formazione e lavoro. Anno 2015 (a)**

<i>Indicatore</i>	<i>Media UE</i>	<i>Italia</i>
Tasso di occupazione età 20-64 anni	70%	60,5%
Giovani NEET 18-24	15,8%	27,9%
Adulti con basso livello di istruzione	23,5%	40,1%
Persone in formazione sul lavoro	20%	10%
Imprese formative	66%	56%
Spesa delle imprese per la formazione sul budget totale	0,8%	0,4%
Formazione di adulti disoccupati	9,5%	5,3%
Diplomati di ciclo breve superiore sul totale diplomati 3° livello	9,3%	0,5%

(a) fatta eccezione per i dati relativi alla formazione in impresa, che risalgono al 2010.

Fonte: Cedefop. *On the way to 2020: data for vocational education and training policies. Country statistical overviews – 2016 update*. Cedefop research paper; No 61.

Luxembourg: Publications Office.2017 <http://dx.doi.org/10.2801/414017>

<sup>57</sup> Commissione europea (2016a), *Relazione per paese relativa all'Italia 2016*. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_it.pdf)

Il primo dato di questa tabella riguarda il tasso complessivo di occupazione della popolazione in età 20-64 anni. Questo indicatore fa anche parte degli indicatori principali individuati dalla Commissione europea per condurre il monitoraggio degli obiettivi della strategia europea 2020<sup>58</sup>; si tratta dunque di un dato cui l'Unione Europea annette grande importanza.

Il target europeo da raggiungere per il 2020 è il 75% di occupati tra la popolazione in età 20-64 anni, ma purtroppo per quanto riguarda il nostro Paese questo dato si situa molto più in basso, arrivando a superare di poco il 60%, mentre la media degli altri Paesi europei si colloca al 70%, ovvero ben 10 punti percentuali al di sopra.

Altro fenomeno negativo che riguarda l'Italia è quello dei NEET, i giovani che tra i 18 ed i 24 anni, non studiano e non lavorano. In Italia la quota percentuale di questo gruppo sulla popolazione di età corrispondente arriva al 27,9%, contro il 15,8% della media europea.

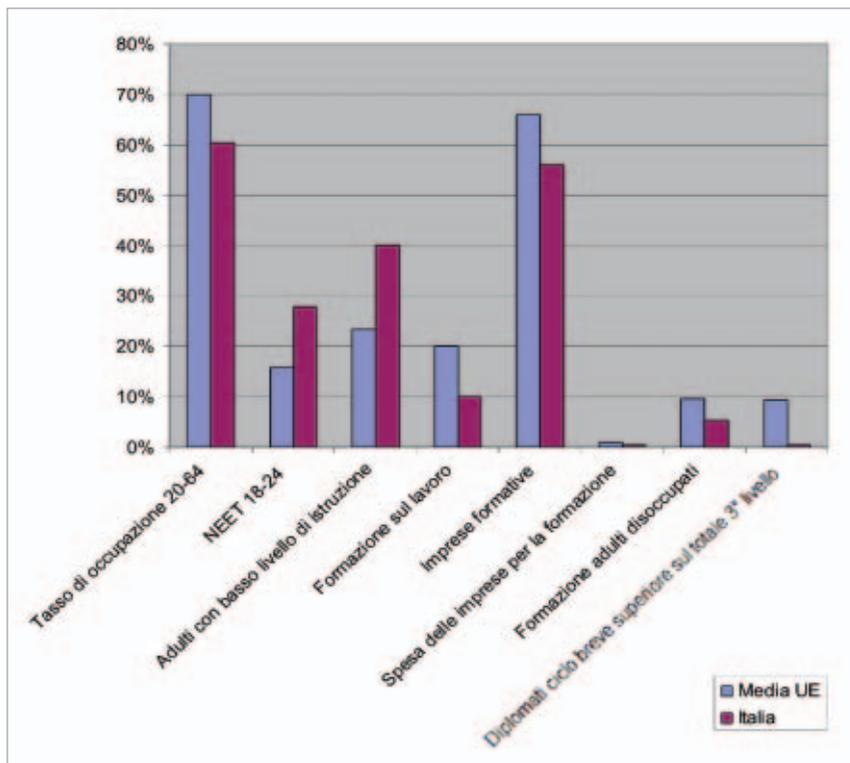
Per quanto riguarda il livello di istruzione della popolazione adulta, il numero degli adulti che hanno un basso livello di istruzione (sono privi di un titolo di studio secondario o di una qualifica professionale) arriva in Italia al 40,1%, contro il 23,5% della media europea.

Il grafico seguente mette in evidenza i dati soprariportati.

---

<sup>58</sup> EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*. 2016 Edition.

**Fig. 3.3 Indicatori europei riguardo a formazione e lavoro. Anno 2015 (a)**



(a) fatta eccezione per i dati relativi alla formazione in impresa, che risalgono al 2010.

**Fonti:** Cedefop, *On the way to 2020: data for vocational education and training policies. Country statistical overviews – 2016 update. Cedefop research paper; No 61.*

Luxembourg: Publications Office.2017 <http://dx.doi.org/10.2801/414017>

Una situazione del genere richiederebbe che si intervenisse in misura maggiore sulla formazione dei lavoratori, sia occupati che disoccupati, per recuperare le competenze di base e professionali non acquisite nel percorso scolastico e formativo; invece, osservando i dati riguardanti specificamente l'ambito della formazione continua, si nota che la formazione sul lavoro è molto meno sviluppata in Italia rispetto agli altri Paesi, toccando ogni anno appena il 10% dei lavoratori, contro il 20% della media europea. La differenza non la fanno tanto il numero delle imprese formative, che in Italia è solo poco più basso della media europea (56% contro 66%), quanto l'investimento in formazione delle imprese: le imprese italiane spendono appena lo 0,4% del loro budget per la formazione, contro lo 0,8% della media delle altre imprese europee.

Non sono solo i lavoratori occupati a ricevere una ridotta quantità di formazione: anche i lavoratori disoccupati, che avrebbero bisogno di essere riqualificati per reinserirsi nel mondo del lavoro, solo in minima parte (5,3%) godono di una attività di formazione; la media europea è quasi il doppio, con il 9,3%.

Un efficace strumento contro la disoccupazione giovanile è rappresentato dall'apprendimento attraverso modalità di formazione mista scuola-lavoro; l'esempio tipico è l'apprendistato ma esistono in Europa molte diverse forme di alternanza scuola-lavoro. È dimostrato che dove l'intreccio tra formazione e lavoro si pratica in forma più stretta e diffusa, i tassi di disoccupazione giovanile sono molto più bassi.

Il grafico seguente mostra quanti giovani, nei diversi sistemi formativi europei, apprendono mediante l'integrazione tra scuola e lavoro. La percentuale è elevatissima in Paesi come la Lituania e la Danimarca, dove arriva al 100% dei frequentanti l'Istruzione e Formazione Professionale, e molto alta in Ungheria e Germania (85%-90%). Seguono Regno Unito ed Austria, con il 50% circa, e la Francia, con il 25%.

**Fig. 3.4 Allievi di Istruzione e Formazione Professionale che apprendono in sistemi di formazione misti scuola-lavoro**



**Fonte:** Eurostat 2014. I programmi di formazione mista scuola-lavoro sono programmi nei quali meno del 75% del curriculum è trascorso nel contesto scolastico.

L'Italia non è rappresentata in questa figura in quanto, almeno fino alla sperimentazione avviata lo scorso anno dal Ministero del lavoro, di fatto nella formazione iniziale non esistevano esperienze di formazione duale, con la sola eccezione della Provincia di Bolzano.

## 4. Il dibattito sulle competenze ed il Quadro europeo delle qualifiche (EQF)

---

### 4.1 Tra conoscenze e competenze

Nel dibattito degli ultimi venti anni la discussione sulle politiche educative e sui risultati attesi del processo di apprendimento si è spostato da come definire ed acquisire le conoscenze (i saperi) a come definire ed acquisire le competenze (saper essere e saper fare).

Nel mondo della Formazione Professionale l'utilizzo del concetto di "competenza" ha una storia abbastanza lunga. Occorre ricordare che il concetto di competenza si è sviluppato soprattutto in ambito lavorativo e dunque della formazione al lavoro. Guy Le Boterf, uno dei massimi teorici in questo campo definiva la competenza come: «*Un insieme, riconosciuto e provato, delle rappresentazioni, conoscenze, capacità e comportamenti mobilizzati e combinati in maniera pertinente in un contesto dato*»<sup>59</sup>.

Solo negli anni più recenti si è cercato di applicare il concetto di competenza all'ambito dell'istruzione generale, sulla base dell'esigenza di superare una concezione puramente trasmissiva del sapere e di travalicare l'ambito disciplinare per valorizzare, invece, la capacità di integrare i diversi ambiti disciplinari. Un passaggio importante nel processo di elaborazione internazionale del concetto di competenza è stato rappresentato dal progetto DeSeCo (*Definizione e selezione delle competenze chiave*) che venne condotto dall'OCSE dal 1997 al 2003<sup>60</sup>; questo progetto ha rivestito un ruolo significativo per l'evoluzione delle politiche pubbliche, attraverso la definizione e sistematizzazione di un quadro di riferimento internazionale di discussione. Il progetto ha riunito vari esperti con il compito di elaborare "stati dell'arte" del concetto, per confrontare le definizioni, stabilire convergenze e, infine, elencare una serie di competenze chiave per lo sviluppo della società e degli individui. Queste competenze chiave dovrebbero ovviamente costituire gli obiettivi principali dell'istruzione e della formazione.

Questa iniziativa ha trovato la sua giustificazione nella considerazione che le tradizionali conoscenze di base sono importanti ma non sufficienti a soddisfare i requisiti e la complessità della domanda sociale di oggi. Le pubblicazioni del progetto DeSeCo enfatizzano, in particolare, una definizione olistica del concetto di competenza, più ampio di quello del senso comune, assegnando al termine il significato di un complesso sistema di azione, compresi gli atteggiamenti cognitivi e non-co-

---

<sup>59</sup> LE BOTERF G. (1990), *De la compétence: Essai sur un attracteur étrange*, Les Ed. de l'Organisation.

<sup>60</sup> RYCHEN D.S., SALGANIK L.H. (2007), *Agire le competenze chiave. Scenari e strategie per il benessere consapevole*, Franco Angeli.

gnitivi e altri elementi: «La competenza viene definita come la capacità di rispondere con successo ad esigenze complesse in un contesto particolare. La prestazione competente o l'azione efficace implica la mobilitazione di conoscenze, abilità cognitive e pratiche, nonché di componenti sociali come atteggiamenti, emozioni, valori e motivazioni. La competenza – una nozione olistica – non è dunque riducibile alla sua dimensione cognitiva».

Il progetto DeSeCo ha individuato nove competenze chiave, suddivise in tre categorie, che possono essere rilevanti per ogni cittadino.

### **Competenze Chiave secondo il Progetto DeSeCo (a)**

#### *AGIRE IN MODO AUTONOMO*

#### **1. Capacità di difendere e affermare i propri diritti, interessi, responsabilità, limiti e bisogni**

Questa competenza implica la capacità, per esempio, di:

- comprendere i propri interessi personali (ad esempio in una elezione);
- conoscere regole scritte e principi su cui basare un caso;
- costruire l'argomentazione in modo da avere riconosciuti bisogni e diritti, e
- suggerire compromessi o soluzioni alternative.

#### **2. Capacità di definire e realizzare programmi di vita e progetti personali**

Gli individui devono essere in grado, ad esempio, di:

- definire un progetto e fissare un obiettivo;
- identificare e valutare le risorse di cui dispongono e le risorse di cui hanno bisogno (ad esempio, tempo e denaro);
- mettere in priorità e perfezionare gli obiettivi;
- distribuire le risorse necessarie per raggiungere più obiettivi;
- imparare da azioni passate, prevedendo i risultati futuri, e
- monitorare i progressi, introducendo i necessari adeguamenti durante l'avanzamento del progetto.

#### **3. Capacità di agire in un quadro d'insieme, in un contesto ampio**

Questa competenza richiede agli individui di essere in grado, ad esempio, di:

- comprendere i modelli;
- comprendere il sistema in cui si trovano;
- identificare le conseguenze dirette e indirette delle loro azioni, e
- scegliere tra diverse possibilità d'azione, riflettendo sulle possibili conseguenze in relazione alle norme ed agli obiettivi individuali e collettivi.

#### *SERVIRSI DI STRUMENTI IN MANIERA INTERATTIVA*

#### **1. Capacità di utilizzare la lingua, i simboli e i testi in maniera interattiva**

Questa competenza chiave riguarda l'uso efficace delle capacità linguistiche parlate e scritte, del calcolo e di altre abilità matematiche, in molteplici situazioni. Si tratta di uno strumento essenziale per inserirsi bene nella società e nel posto di lavoro e per mantenere un dialogo efficace con le altre persone.

#### **2. Capacità di utilizzare le conoscenze e le informazioni in maniera interattiva**

Questa competenza chiave richiede una riflessione critica sulla natura stessa dell'informazione – la sua infrastruttura tecnica e il suo contesto e l'impatto

sociale, culturale e persino ideologico. La competenza sull'informazione è necessaria come base per la comprensione delle scelte, per formarsi delle opinioni, prendere decisioni, e realizzare azioni informate e responsabili.

### **3. Capacità di utilizzare le nuove tecnologie in maniera interattiva**

La tecnologia può essere usata in modo interattivo se gli utenti ne comprendono la natura e riflettono sulle sue potenzialità. Ancora più importante, gli individui devono mettere in relazione le possibilità sottese agli strumenti tecnologici con la loro situazione ed i loro obiettivi. Il primo passo per gli individui è quello di integrare le tecnologie nelle loro pratiche quotidiane, familiarizzandosi con la tecnologia, diventando così in grado di estenderne l'utilizzo.

#### *FUNZIONARE IN GRUPPI SOCIALMENTE ETEROGENE*

### **1. Capacità di stabilire buone relazioni con gli altri**

Questa competenza chiave permette agli individui di avviare, mantenere e gestire rapporti personali con, ad esempio, conoscenti, colleghi e clienti. Interrelarsi positivamente non è solo necessario per la coesione sociale ma, sempre più, per il successo economico, dal momento che le imprese e le economie in cambiamento pongono crescente enfasi sull'intelligenza emotiva.

### **2. Capacità di cooperare**

La collaborazione impone ad ogni individuo di avere certe qualità. Ognuno deve essere in grado di bilanciare l'impegno nei confronti del gruppo e dei suoi obiettivi con le esigenze personali e deve essere in grado di condividere la leadership e di sostenere gli altri.

### **3. Capacità di gestire e risolvere i conflitti**

Per gestire e risolvere dei conflitti, bisogna di essere in grado di:

- Analizzare le problematiche e gli interessi in gioco, le origini del conflitto e le motivazioni di tutte le parti, riconoscendo che vi sono diverse posizioni possibili;
- Identificare le aree di accordo e disaccordo;
- ridefinire il problema;
- definire le priorità di esigenze ed obiettivi, decidere a che cosa si è disposti a rinunciare e in quali circostanze.

OECD (2003) *The definition and selection of key competencies- executive summary* da:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/47/61/35070367.pdf>

## **4.2 Le competenze chiave per l'apprendimento permanente**

Nel quadro della crescente attenzione alla capacità di applicare i saperi ai diversi contesti della vita attiva, il 18 dicembre 2006 l'Unione Europea ha formalmente approvato una Raccomandazione relativa alle *Competenze chiave per l'apprendimento permanente*<sup>61</sup>, che individua le competenze chiave di cittadinanza, che tutti i cittadini europei dovrebbero possedere e che costituiscono la base per

<sup>61</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE).

l'apprendimento permanente; in essa si esortano gli Stati membri, nell'ambito delle loro strategie di apprendimento permanente, a sviluppare l'offerta di competenze chiave per tutti, per assicurare che l'istruzione e la formazione iniziali offrano a tutti i giovani gli strumenti per sviluppare le competenze chiave a un livello tale che li prepari alla vita adulta e costituisca la base per ulteriori occasioni di apprendimento e per l'inserimento nella vita lavorativa.

Per raggiungere questo obiettivo si deve debitamente tener conto di quei giovani che, a causa di svantaggi educativi determinati da circostanze personali, sociali, culturali o economiche, hanno bisogno di un sostegno particolare per realizzare le loro potenzialità educative; anche gli adulti, secondo la Raccomandazione, devono essere in grado di sviluppare e aggiornare le loro competenze chiave in tutto l'arco della loro vita con un'attenzione particolare per gruppi di destinatari riconosciuti prioritari nel contesto nazionale, regionale e/o locale.

La Raccomandazione europea definisce la competenza chiave come *una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto. Le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione*. Senza il possesso di queste competenze è più difficile esercitare i diritti di cittadinanza ed accedere e valorizzare le opportunità di apprendimento che vengono offerte nel corso della vita.

La Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europeo individua 8 competenze chiave di cittadinanza, che tutti i cittadini europei dovrebbero possedere.

#### **Le Competenze chiave secondo la Raccomandazione europea (a)**

- *Comunicazione nella madrelingua*, intesa come la capacità di esprimere e interpretare concetti, pensieri, sentimenti, fatti e opinioni in forma sia orale sia scritta (comprensione orale, espressione orale, comprensione scritta ed espressione scritta).
- *Comunicazione in lingue straniere*, che si basa sulla capacità di comprendere, esprimere e interpretare concetti, pensieri, sentimenti, fatti e opinioni in forma sia orale sia scritta in una gamma appropriata di contesti sociali e culturali - istruzione e formazione, lavoro, casa, tempo libero.
- *Competenza matematica*, intesa come la capacità di sviluppare e applicare il pensiero matematico per risolvere una serie di problemi in situazioni quotidiane. Partendo da una solida padronanza delle competenze aritmetico-matematiche, l'accento è posto sugli aspetti del processo e dell'attività oltre che su quelli della conoscenza.
- *Competenza digitale*, intesa come possesso delle nuove tecnologie informatiche.
- *Imparare a imparare*, ovvero la capacità di perseverare nell'apprendimento, di organizzare il proprio apprendimento anche mediante una gestione efficace del tempo e delle informazioni, sia a livello individuale che in gruppo.
- *Competenze sociali e civiche*, che includono le competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa.

- *Senso di iniziativa ed imprenditorialità*, che concernono la capacità di una persona di tradurre le idee in azione. In ciò rientrano la creatività, l'innovazione e l'assunzione di rischi, come anche la capacità di pianificare e di gestire progetti per raggiungere obiettivi.
- *Consapevolezza dell'importanza dell'espressione creativa di idee, esperienze ed emozioni in un'ampia varietà di mezzi di comunicazione, compresi la musica, le arti dello spettacolo, la letteratura e le arti.*

(a) Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE)

### 4.3 Il Quadro europeo delle qualifiche (EQF)

I temi delle competenze e della loro definizione e certificazione si collocano come snodo strategico da affrontare non solo per conferire qualità al sistema formativo ma anche praticabilità al processo di integrazione tra sistemi nella logica del *longlife learning*. L'integrazione acquista senso se dotata di modelli e strumenti che rendano possibile sia il dialogo costante con la realtà socio-economica, sia la effettiva possibilità di capitalizzare le esperienze di apprendimento condotte dagli individui in luoghi, in momenti e in contesti formativi diversi.

Dopo un prolungato lavoro di confronto tra i diversi Paesi membri, promosso all'interno del processo di Copenaghen, l'Unione Europea ha approvato nel 2008 una Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (*European Qualification Framework - EQF*), che deve servire a fornire un linguaggio comune per descrivere le qualifiche e ad aiutare gli Stati membri, i datori di lavoro e gli individui a confrontare le qualifiche dei diversi sistemi di istruzione e di formazione nell'UE attraverso la definizione di un unico quadro di riferimento<sup>62</sup>.

L'EQF sposta l'attenzione della certificazione dalle caratteristiche delle attività formative frequentate (durata, contenuti, ecc.) ai risultati di apprendimento conseguiti (*learning outcomes*), in termini di conoscenze, abilità e competenze. Non importa come la competenza è stata acquisita (durata dell'esperienza di apprendimento, tipo di istituzione), ma importa il risultato finale: questo approccio facilita non solo il trasferimento e l'impiego di qualifiche di diversi paesi e sistemi di istruzione e formazione, ma anche la convalida della formazione non formale e informale.

Il Quadro europeo include tutti i titoli di studio e le qualifiche, da quelli di base a quelli universitari e postuniversitari. Esso si articola in **otto livelli di riferimento**, che descrivono le conoscenze e le capacità (i risultati dell'apprendimento) che lo caratterizzano. Questo permette di classificare il livello di conoscenze, abilità e competenze indipendentemente dal modo in cui è stato acquisito.

<sup>62</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 su *La costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente* (2008/C 111/01)

**Tutti gli Stati membri devono indicare la corrispondenza dei titoli e delle qualifiche rilasciate a livello nazionale con gli otto livelli stabiliti a livello europeo, che vanno dal livello 1 (il livello di base, corrispondente al bagaglio di conoscenze e competenze conseguibile al termine del percorso della scuola obbligatoria), al livello 8 (corrispondente al bagaglio di conoscenze e competenze conseguibile al termine di un percorso universitario post-laurea).**

Il livello 1 è caratterizzato dal possesso di:

- conoscenze di base,
- abilità di base necessarie a svolgere mansioni semplici,
- lavoro o studio, sotto la diretta supervisione, in un contesto strutturato.

Il livello 8 è caratterizzato dal possesso di:

- conoscenze all'avanguardia in un ambito di lavoro o di studio e all'interfaccia tra settori diversi,
- abilità e tecniche più avanzate e specializzate, comprese le capacità di sintesi e di valutazione necessarie a risolvere problemi complessi della ricerca e/o dell'innovazione e ad estendere e ridefinire le conoscenze o le pratiche professionali esistenti,
- possesso di autorità, capacità di innovazione, autonomia, integrità tipica dello studioso e del professionista e impegno continuo nello sviluppo di nuove idee o processi all'avanguardia in contesti di lavoro, di studio e di ricerca.

#### **Quadro Europeo delle Qualifiche: le definizioni fondamentali**

Per **Risultato dell'apprendimento** si intende ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un processo d'apprendimento. I risultati sono definiti in termini di conoscenze, abilità e competenze.

Per **Conoscenza** si intende il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio. Nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche.

Per **Abilità** si intende la capacità di applicare conoscenze e di utilizzare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi. Nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche le abilità sono descritte come:

- cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) o
- pratiche (comprendenti l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti).

Le **Competenze** vengono definite come la comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale. Nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche le competenze sono descritte in termini di responsabilità e autonomia.

Nell'ambito della Raccomandazione europea vengono avanzate le seguenti richieste agli Stati membri:

- 1) Usare il Quadro europeo delle qualifiche come strumento di riferimento per confrontare i livelli delle qualifiche dei diversi sistemi nazionali.
- 2) Rapportare i sistemi nazionali delle qualifiche al Quadro europeo delle qualifiche entro il 2010, in particolare collegando in modo trasparente i livelli delle qualifiche nazionali ai livelli europei e, ove opportuno, sviluppando quadri nazionali delle qualifiche conformemente alla legislazione e alle prassi nazionali.
- 3) Adottare misure affinché entro il 2012 tutti i nuovi certificati di qualifica, i diplomi e i documenti Europass rilasciati dalle autorità competenti contengano un chiaro riferimento all'appropriato livello del Quadro europeo delle qualifiche.
- 4) Adottare un approccio basato sui risultati dell'apprendimento nel definire e descrivere le qualifiche, e promuovere la convalida dell'apprendimento non formale e informale.

#### **4.4. La revisione del Quadro europeo delle qualifiche**

Come nota la Commissione Europea<sup>63</sup>, l'EQF è stato un fattore trainante significativo nell'elaborazione dei quadri nazionali delle qualifiche ed ha inoltre contribuito a far sì che, nel processo di attribuzione delle qualifiche, l'attenzione venisse spostata da aspetti quali la durata della formazione o le ore trascorse in aula ai risultati dell'apprendimento. L'introduzione sistematica della descrizione dei risultati dell'apprendimento per tutti i livelli e tipi di qualifiche si è rivelata un elemento essenziale per la modernizzazione delle politiche e delle pratiche in materia di istruzione e formazione, creando opportunità di percorsi di apprendimento più flessibili per i singoli individui.

Tuttavia gli obiettivi di trasparenza, comparabilità e trasferibilità delle qualifiche non sono stati interamente conseguiti a causa principalmente di alcuni limiti insiti nella Raccomandazione stessa.

---

<sup>63</sup> COMMISSIONE EUROPEA, proposta di raccomandazione del Consiglio sul Quadro Europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, COM (2016) 383 final.

### **Problematiche emerse nell'attuazione dell'European Qualification Framework**

1. *Nonostante il carattere generale dell'EQF, non tutti i Paesi vi hanno rapportato per intero il proprio sistema di qualifiche:* alcuni Paesi hanno concentrato le loro attività di referenziazione sulle sole qualifiche rilasciate dall'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), mentre altri non hanno incluso in questo processo il proprio sistema d'istruzione generale.
2. *Emergono variazioni significative da un Paese all'altro nella descrizione dei contenuti e nella classificazione di qualifiche simili: non esiste alcun modello europeo comune per la descrizione delle qualifiche e dei risultati dell'apprendimento ad esse correlati e ciò ne ostacola la comparabilità.*
3. *Il termine "competenza" è usato in modo confuso:* nella Raccomandazione il termine "competenza" è definito come la "comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale", ma nella classificazione delle qualificazioni la competenza è descritta in termini di "autonomia e responsabilità". Questo ha creato una certa confusione terminologica.
4. *La fiducia sulla qualità e sul livello delle qualifiche rapportate all'EQF è circoscritta:* gli attuali principi comuni di garanzia della qualità si riferiscono alla garanzia della qualità in generale e non specificamente alle qualifiche rapportate all'EQF. Inoltre, i principi di garanzia della qualità contenuti nella Raccomandazione riguardano unicamente l'Istruzione e Formazione Professionale e l'Istruzione superiore, e non si applicano pertanto ai titoli rilasciati dall'istruzione generale, dalla convalida dell'apprendimento non formale e informale del settore privato e dalle qualifiche internazionali (settoriali o meno).
5. *Mancano disposizioni comuni per il trasferimento e il cumulo dei crediti per le qualifiche correlate all'EQF:* è dunque più difficile passare da un contesto di apprendimento a un altro, e questo sia a livello nazionale che transfrontaliero.
6. *Aumentano le qualifiche internazionali (settoriali) basate su norme elaborate da società internazionali od organizzazioni settoriali:* la sempre maggiore internazionalizzazione dei prodotti e dei servizi ha fatto comparire un numero crescente di qualifiche settoriali internazionali definite dall'industria e basate sulle norme elaborate da società internazionali od organizzazioni settoriali, in particolare per i settori dell'informatica, del credito e della saldatura.
7. *Mancano correlazioni tra l'EQF e i quadri nazionali delle qualifiche nei Paesi terzi:* nonostante i crescenti flussi in entrata e in uscita dall'UE di discenti e lavoratori, la Raccomandazione sull'EQF non contiene nessuna disposizione che permetta un allineamento formale con i quadri dei Paesi terzi, impedendo di fatto un raffronto ufficiale tra le qualifiche dei Paesi terzi e quelle conseguite nell'UE.
8. *Governance dell'EQF:* la mancanza di coordinamento tra le strutture di governance dell'UE riguardo alle attività connesse alle competenze e alle qualifiche nel loro insieme impedisce di migliorare l'efficienza e di creare sinergie tra l'EQF e gli altri strumenti di trasparenza a livello nazionale e dell'UE (quali Europass e ESCO).

Pertanto il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea il 22 maggio 2017 ha adottato una nuova Raccomandazione con la quale è stata modificata la Raccomandazione emanata nel 2008<sup>64</sup>. La nuova Raccomandazione conferma la sostanza del processo EQF, ossia l'introduzione di una referenziazione comune europea dei quadri nazionali delle qualifiche e dei loro livelli all'EQF. I cambiamenti principali sono descritti nel prospetto seguente:

#### **I cambiamenti nell'European Qualification Framework**

- Gli Stati membri saranno invitati ad aggiornare regolarmente la referenziazione. In tal modo il confronto tra i livelli delle qualifiche nazionali e i livelli dell'EQF resterà aggiornato e in linea con i sistemi nazionali di qualifiche;
- gli Stati membri saranno invitati ad applicare rigorosamente i metodi di referenziazione per garantire la coerenza nell'attuazione dell'EQF; per questo i criteri di referenziazione all'EQF sono stati inseriti nell'allegato III della Raccomandazione;
- la categoria "competenze" viene sostituita da "autonomia e responsabilità" al fine di ottenere una maggiore aderenza ai relativi descrittori dei risultati dell'apprendimento; pertanto la nuova Raccomandazione europea riporta le categorie Conoscenze (*Knowledge*), Abilità (*Skills*), Responsabilità/Autonomia (*Responsibility/Autonomy*);
- è stato revisionato l'allegato sui principi di garanzia della qualità da applicare alle qualifiche da riportare all'EQF (allegato IV);
- è stato introdotto un allegato sui principi da rispettare per i sistemi di credito correlati all'EQF (allegato V);
- gli Stati membri sono invitati a rendere pubblicamente disponibili i risultati del processo di referenziazione una volta ultimato tale processo. Gli Stati membri dovrebbero inoltre fare in modo che le informazioni sulle qualifiche e i relativi risultati di apprendimento siano rese pubbliche e facilmente accessibili. A tal fine l'allegato VI presenta un formato comune per descrivere le qualifiche;
- la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri e i portatori di interessi, dovrà esaminare la possibilità di istituire un registro europeo degli organismi di controllo dei sistemi di garanzia della qualità per le qualifiche, analogo a quello già esistente per l'istruzione superiore.

Di grande interesse sono gli allegati alla Raccomandazione; infatti essi beneficiano dell'esperienza seguita al varo della Raccomandazione del 2008 ed alle altre Raccomandazioni, come quelle relative all'assicurazione di qualità dell'Istruzione e Formazione Professionale ed all'introduzione di un sistema europeo dei crediti, per introdurre un sistema più maturo e coerente di strumenti per promuovere la qualità, la trasparenza e la flessibilità del sistema europeo di qualificazioni.

---

<sup>64</sup> Council Recommendation of 22 May 2017 on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning.

Presentiamo gli elementi più significativi degli allegati. L'allegato 1 contiene le definizioni dei principali termini tecnici utilizzati nella nuova Raccomandazione<sup>65</sup>.

#### **Termini tecnici utilizzati nella nuova Raccomandazione EQF**

- a) *Qualifica*: risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando l'autorità competente stabilisce che i risultati dell'apprendimento di una persona corrispondono a standard definiti.
- b) *Quadro nazionale delle qualifiche*: strumento di classificazione delle qualifiche in funzione di una serie di criteri basati sul raggiungimento di risultati di apprendimento specifici; esso mira a integrare e coordinare i sottosistemi nazionali delle qualifiche e a migliorare la trasparenza, l'accessibilità, la progressione e la qualità delle qualifiche rispetto al mercato del lavoro e alla società civile.
- c) *Risultati dell'apprendimento*: descrizione di ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un processo d'apprendimento.
- d) *Conoscenze*: risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze sono un insieme di fatti, principi, *teorie* e pratiche relative ad un settore di lavoro o di studio. All'interno del quadro europeo delle qualifiche le conoscenze sono descritte come teoriche e/o pratiche.
- e) *Abilità*: capacità di applicare le conoscenze e di usare il know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi. Nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche le abilità sono descritte come cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) o pratiche (comprendenti la manualità e l'uso di metodi, materiali, strumenti).
- f) *Responsabilità/Autonomia*: nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche, capacità del discente di applicare le conoscenze e le abilità in modo autonomo e responsabile.
- g) *Convalida dell'apprendimento non formale e informale*: processo di conferma, da parte di un organismo autorizzato, dell'acquisizione di un risultato dell'apprendimento misurato in relazione ad uno standard appropriato, articolato nelle seguenti quattro fasi distinte:
  - individuazione, mediante un colloquio, delle esperienze specifiche dell'interessato;
  - documentazione per rendere visibili le esperienze dell'interessato;
  - valutazione formale di tali esperienze;
  - certificazione dei risultati della valutazione, che può portare a una qualifica parziale o completa.
- h) *Riconoscimento formale dei risultati dell'apprendimento*: processo in base al quale un'autorità competente conferisce uno status ufficiale a risultati dell'apprendimento acquisiti a fini di studi ulteriori o di occupazione, mediante:
  - attribuzione di qualifiche (certificati, diplomi o titoli),
  - convalida dell'apprendimento non formale e informale,
  - riconoscimento di equivalenza o di crediti o concessione di deroghe.
- i) *Crediti*: unità che dimostrano che una parte della qualifica, costituita da un

<sup>65</sup> Council Recommendation of 22 May 2017, cit.

insieme coerente di risultati dell'apprendimento, è stata valutata e convalidata da un organismo autorizzato, secondo una norma concordata; i crediti sono concessi da organismi competenti quando il soggetto ha conseguito i risultati di apprendimento definiti, comprovati da opportune valutazioni; i crediti possono essere espressi con un valore quantitativo (ad esempio crediti o unità di credito), che indica il carico di lavoro ritenuto necessario affinché un soggetto-tipo consegua i risultati di apprendimento corrispondenti.

- j) *Sistemi di crediti*: sistemi per il riconoscimento dei crediti. Essi possono comprendere tra l'altro equivalenze, esenzioni, possibilità di accumulare e trasferire unità/moduli, autonomia degli erogatori che possono personalizzare i percorsi nonché convalida dell'apprendimento non formale e informale.

Il secondo allegato ripropone gli otto livelli del Quadro europeo delle qualifiche già noti, con i relativi descrittori di livello; come si è detto in precedenza, nella terza categoria di descrittori **il termine “Competenze” è stato sostituito dai termini Responsabilità/Autonomia** (*Responsibility/ Autonomy*). Pertanto ogni competenza posseduta viene descritta secondo le categorie Conoscenze necessarie (*Knowledge*), Abilità possedute (*Skill*), Responsabilità/Autonomia manifestate (*Responsibility/ Autonomy*).

Il terzo allegato contiene i criteri e procedure per la referenziazione dei sistemi e quadri nazionali delle qualifiche al Quadro europeo delle qualifiche. Scopo dell'allegato è garantire la validità del processo di referenziazione condotto a livello nazionale e la sua conformità alle regole seguite dagli altri Paesi europei. Per questo si richiede che al processo di referenziazione partecipino almeno due esperti internazionali provenienti da due paesi diversi.

Una volta completato il processo di referenziazione tutti i nuovi certificati, diplomi o supplementi alle qualifiche rilasciati dalle autorità competenti dovrebbero contenere un chiaro riferimento, in base ai sistemi o quadri nazionali delle qualifiche, al livello appropriato dell'EQF.

Il quarto allegato contiene i principi di qualità che vanno rispettati dai Paesi membri per definire le qualifiche oggetto di referenziazione al quadro europeo delle qualifiche.

### **Garanzia della qualità delle qualifiche**

Le qualifiche referenziate ad un livello di EQF dovranno garantire la loro qualità mediante:

- l'applicazione di un approccio basato sui risultati di apprendimento;
- la garanzia di una valutazione valida e affidabile in base a norme concordate e trasparenti sui risultati dell'apprendimento, collegata al processo di certificazione;
- l'adozione di meccanismi di retroazione e procedure per il miglioramento continuo;
- il coinvolgimento di tutte le parti interessate in tutte le fasi del processo;
- l'utilizzazione di metodi di valutazione coerenti, che associno l'autovalutazione e la valutazione esterna;
- l'integrazione di questi principi nella gestione interna degli organismi che rilasciano qualifiche referenziate ad un livello di EQF;
- la loro declinazione in obiettivi chiari e misurabili, standard e orientamenti.

L'allegato numero 5 contiene i principi per i sistemi di crediti connessi al Quadro europeo delle qualifiche. Lo scopo è offrire un sostegno ai cittadini nei loro passaggi:

- tra i vari livelli di istruzione e formazione,
- all'interno di e tra diversi settori dell'istruzione e della formazione,
- tra istruzione e formazione e il mercato del lavoro
- a livello sia nazionale che transfrontaliero.

In particolare i crediti acquisiti da un soggetto dovrebbero essere documentati ed indicare i risultati dell'apprendimento conseguiti, il loro livello, il nome del competente istituto che attribuisce i crediti e, se del caso, il relativo valore dei crediti. Inoltre, è opportuno creare delle sinergie tra i sistemi di cumulo e trasferimento dei crediti e le modalità di convalida dell'apprendimento non formale e informale.

Come si può vedere la nuova Raccomandazione EQF allarga molto la sua sfera d'azione, arrivando a comprendere:

- tutta l'offerta scolastica e formativa, non solo quella di carattere professionale. Viene dunque superata l'incertezza determinata dall'uso del termine "*qualification*", che spesso ha fatto ritenere che la Raccomandazione si limitasse al solo ambito delle qualificazioni professionalizzanti,
- i requisiti per assicurare la qualità della qualifica conseguita,
- il sistema di crediti sottostante alla qualificazione finale,
- i sistemi di qualifiche dei Paesi extracomunitari.

Inoltre la nuova Raccomandazione introduce una serie di regole molto più stringenti per la costruzione e la pubblicizzazione dei Quadri nazionali delle qualifiche, che la renderanno ancora di più uno dei più importanti e significativi risultati della cooperazione europea in materia di Istruzione e di Formazione Professionale.

## 4.5 Uno strumento per la trasparenza

Prima di adottare la Raccomandazione sul Quadro europeo delle qualifiche l'Unione Europea aveva già introdotto **Europass**, uno strumento per facilitare la mobilità dei cittadini favorendo la trasparenza dei titoli e delle qualifiche possedute. Europass è stato varato con una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze<sup>66</sup>, e si compone di 5 elementi:

- *Europass Curriculum Vitae*
- *Europass language passport*
- *Europass certificate supplement*
- *Europass diploma supplement*
- *Europass mobility*

L'**Europass Curriculum Vitae** (ex Curriculum Vitae Europeo) è un modello standardizzato che offre ai cittadini la possibilità di presentare in modo chiaro e completo l'insieme delle informazioni relative alle proprie qualifiche e competenze. Consente di uniformare la presentazione di titoli di studio, esperienze lavorative e competenze individuali.

L'Europass Curriculum Vitae fornisce informazioni su dati personali, competenze linguistiche, esperienze lavorative, percorsi di istruzione e formazione, competenze personali sviluppate anche al di fuori di percorsi formativi di tipo tradizionale.

**Europass Certificate e Diploma Supplement** sono dispositivi di trasparenza sviluppati dal Consiglio d'Europa, dall'UNESCO e dalla Commissione Europea, che mirano a rendere più leggibili i titoli e le qualifiche rilasciate nell'ambito dell'Istruzione accademica e non accademica, ed a valorizzare nel contempo i loro contenuti.

Il *Certificate Supplement* o "Supplemento Europass al Certificato" è un documento che accompagna i titoli secondari superiori e le qualifiche professionali acquisite. Il *Certificate Supplement* contiene informazioni riguardanti il percorso ufficiale compiuto dallo studente per acquisire il diploma, il corrispondente livello EQF, le competenze generali e d'indirizzo e le attività professionali cui il diplomato potrebbe accedere, anche in contesti di mobilità transnazionale. Esso contiene informazioni supplementari a quelle che sono già incluse nei certificati ufficiali, consentendone una maggiore comprensione, specialmente da parte di datori di lavoro od istituzioni al di fuori del Paese in cui è stato rilasciato. In Italia il Certificate supplement viene rilasciato ai diplomati di scuola secondaria superiore a partire dal 2016.

L'**Europass Diploma Supplement** è il documento che accompagna i titoli e le certificazioni rilasciate al termine di un corso di studi effettuato in una Università o presso un Istituto di Istruzione Superiore.

---

<sup>66</sup> Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass).

I *Certificate* ed i *Diploma supplement* sono predisposti dalle autorità di certificazione competenti.

#### 4.6 Conoscenze e competenze: un dibattito ancora aperto

Nonostante gli indubbi ed importanti progressi realizzati a livello nazionale ed europeo per promuovere una istruzione e formazione basata sul concetto di competenza, il quadro concettuale e le modalità di applicazione di un “insegnamento per competenze” devono essere ancora chiariti. In particolare, la trasposizione di questo concetto nell’ambito delle discipline scolastiche lascia aperti non pochi interrogativi.

*La definizione:* non esiste ancora una definizione univoca di competenza; di questa nozione esistono molteplici definizioni e categorizzazioni, a seconda dell’ambito disciplinare (psicologico, pedagogico, organizzativo) cui si fa riferimento per proporre la definizione. In aggiunta la distinzione tra il concetto di competenza (*Competence*) e quello di abilità (*Skill*) non è chiara; la Raccomandazione europea afferma che per *Abilità* si intende la capacità di applicare conoscenze e di utilizzare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi: dunque nel concetto di abilità è già insita la dimensione applicativa della conoscenza acquisita, che viene utilizzata per lo svolgimento di compiti e problemi specifici. La *Competenza* viene invece definita dalla Raccomandazione del 2008<sup>67</sup> come la comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale. La differenza è sottile, al limite della tautologia. Secondo la Raccomandazione, rispetto all’abilità la competenza si distingue perché:

- la dimostrazione della capacità viene “comprovata” (ma come potrebbe essere altrimenti? Anche il possesso delle abilità e delle conoscenze deve essere provato! *N.d.A.*) in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale;
- per esprimere una competenza è necessario utilizzare anche capacità personali, sociali e/o metodologiche.

La competenza dunque si distingue dalle abilità perché vengono mobilitate anche risorse non cognitive (atteggiamenti, ecc.). Ma nell’ambito scolastico, dove vengono messe in gioco prevalentemente competenze cognitive, come distinguere le competenze dalle abilità? Mentre nell’ambito di lavoro è più agevole (ma non sempre) tracciare la linea di demarcazione tra le abilità (limitate all’ambito cognitivo) e la competenza (che coinvolge altre dimensioni della persona), nell’ambito di studio, e dunque in ambito scolastico il confine è più stretto. La difficoltà si avverte in particolare quando ci si trova a dover definire, o valutare gli obiettivi da raggiungere per

---

<sup>67</sup> Nella proposta di revisione della Raccomandazione il termine “Competenza” (*Competence*) non viene più utilizzato.

quanto riguarda l'acquisizione di abilità e/o competenze relative a discipline od ambiti disciplinari. La lettura di molte indicazioni programmatiche ministeriali riguardanti gli obiettivi della scuola o della Formazione Professionale mostra numerose incertezze nell'utilizzo delle diverse categorie.

Elemento di ulteriore complicazione, sotto l'aspetto definitorio, è la traduzione in lingua italiana del termine *skill*, che a volte viene reso come *abilità*, a volte come *capacità*. Anche la distinzione tra abilità e capacità non è sempre chiara.

*Il livello di acquisizione/dimostrazione della competenza*: la definizione del "livello" di possesso della competenza non è semplice, soprattutto quando ci si trova a dover definire le prestazioni in ambito non lavorativo. Mentre la soddisfacente esecuzione di una prestazione professionale può essere definita, attraverso una batteria di indicatori (ad esempio attraverso l'elencazione delle operazioni che si dovrebbe essere in grado di compiere), la definizione di una prestazione cognitiva soddisfacente richiede che sia specificato anche il tipo di conoscenze che vengono utilizzate e valorizzate, altrimenti si rimane su un livello di assoluta genericità.

*Le modalità di insegnamento della competenza*: alla incertezza semantica si aggiunge l'aspetto operativo. Stando alla definizione, la competenza non si può insegnare come si insegna una disciplina; l'acquisizione e la messa in opera di una competenza è il frutto di un processo complesso che comporta la mobilitazione di diverse risorse, sia cognitive che attitudinali che motivazionali, della persona; per acquisire e dimostrare una competenza è necessario rapportarsi a contesti reali. Le modalità di traduzione di tutto questo nella pratica scolastica quotidiana sono evidentemente piuttosto complesse.

*Le modalità di valutazione*: le modalità di valutazione delle competenze presentano diverse problematiche. Della difficoltà di definire il livello della competenza, e dunque di valutarlo, senza specificare quali sono le retrostanti conoscenze possedute, si è già detto. In secondo luogo la valutazione delle competenze diventa estremamente difficoltosa all'interno del contesto scolastico. In particolare, quando lo strumento di valutazione è la prova scritta ben difficilmente si può parlare di valutazione di una competenza. Se si mantiene la definizione di competenza predisposta dall'Unione Europea caso mai si può parlare di valutazione di "abilità (*skill*)".

L'ambiguità è indotta dalla stessa letteratura ufficiale: si consideri il *Framework* teorico che è stato pubblicato dall'OCSE riguardo alle prove PISA 2009 (che vengono comunemente definite come "prove di competenza linguistica, matematica e scientifica")<sup>68</sup>: nel testo il termine *competenza* viene usato solo nella presentazione dei quadri teorici riguardanti la matematica e le scienze (dove peraltro non si capisce in che cosa si distingua la competenza dall'abilità), mentre nella presentazione del quadro teorico della *reading literacy* si utilizza sempre il termine *skill* (abilità). La domanda

---

<sup>68</sup> OECD (2009) PISA 2009 Assessment Framework Key competencies in reading, mathematics and science. Ed. OECD, Parigi.

che si pone è dunque: un test “carta e matita”, come quelli proposti dall’OCSE-PISA (o come quelli normalmente somministrati in ambito scolastico), permette di valutare una competenza, come si afferma comunemente? Non sarebbe più corretto parlare di valutazione di abilità linguistiche, matematiche e scientifiche?

Negli ultimi anni si è diffusa anche una preoccupazione rispetto all’enfasi, da alcuni ritenuta eccessiva, sull’uso del termine competenza in ambito scolastico. È emerso infatti il timore che l’enfasi sulle competenze togliesse spazio ed attenzione all’apprendimento dei saperi. Si è dunque sviluppato, sia in Italia che negli altri Paesi, un movimento di reazione che ha cercato di riportare al centro dell’attività della scuola l’insegnamento dei contenuti. Si è acceso un dibattito tra coloro che mettono in risalto la necessità che attraverso l’apprendimento si formino solide categorie concettuali che consentano di acquisire e selezionare l’informazione che viene fornita dalla scuola e, in misura crescente, da mezzi e strumenti di comunicazione sempre più potenti e pervasivi (Edgar Morin diceva, riprendendo Michel de Montaigne, *meglio una testa ben fatta che una testa ben piena*<sup>69</sup>) e coloro che sottolineano la necessità di una acquisizione di solidi saperi, come base per la successiva crescita culturale e professionale.

Come ha ricordato la Commissione ministeriale incaricata di definire le modalità per l’innalzamento dell’obbligo di istruzione, non esiste una contrapposizione tra conoscenze e competenze: la competenza, senza la conoscenza che le dà sostanza, semplicemente non è, è un contenitore vuoto. Nel testo finale presentato dalla Commissione si legge<sup>70</sup>:

*«Le competenze chiave non costituiscono una proposta alternativa o separata dalle discipline; al contrario si costruiscono utilizzando i saperi previsti dai curricula dei primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, a partire dagli assi culturali che sono stati individuati. **Discipline e competenze** costituiscono la trama e l’ordito di un unico processo di insegnamento/apprendimento. ... I processi che portano all’acquisizione delle competenze chiave non vanno dunque intesi come dei nuovi curricula che si vanno a giustapporre a quelli esistenti, ma piuttosto come dei traguardi pluri e interdisciplinari dell’attività didattica curricolare».*

Per concludere, il concetto di competenza è importante perché mette in risalto le implicazioni operative del sapere, promuovendo il superamento di un insegnamento astratto, e perché favorisce una ricomposizione del sapere tra le diverse discipline. Per quanto riguarda l’ambito scolastico sarebbe necessario però fare maggiore chiarezza tra i diversi termini, conoscenze, abilità, capacità e competenze per costruire dei quadri di riferimento chiari ed utilizzabili in modo univoco.

---

<sup>69</sup> MORIN E. (1999) *La tête bien faite. Repenser la réforme. Réformer la pensée* Paris, Seuil.

<sup>70</sup> Commissione con il compito di approfondire la tematica relativa all’istruzione obbligatoria ed elaborare le possibili modalità tese all’obiettivo dell’innalzamento dell’obbligo di istruzione, *Indicazioni sulle modalità dell’innalzamento dell’obbligo di istruzione*, 3 marzo 2007.

## 5. La Raccomandazione sulla qualità dell’Istruzione e Formazione Professionale (EQAVET)

---

La qualità delle istituzioni scolastiche e formative è da qualche anno oggetto di grande attenzione da parte delle riflessioni e degli interventi nazionali e comunitari. La crescente autonomia di cui godono scuole e Centri di Formazione Professionale richiede infatti una accresciuta capacità di governo, nonché un maggiore controllo interno ed esterno sui processi organizzativi e sui risultati raggiunti, al fine di verificare l’efficiente ed efficace utilizzazione delle risorse pubbliche e private.

A questo si aggiunge, per quanto riguarda in particolare l’Istruzione e la Formazione Professionale, l’esigenza di innalzare la qualità dell’offerta, per almeno tre ragioni significative:

- aumentare la capacità di attrazione di una offerta formativa talvolta giudicata o percepita dall’utenza, reale o potenziale, di “rango inferiore” rispetto a quella rappresentata dall’istruzione liceale e tecnica;
- rafforzare la capacità di risposta della Formazione Professionale a fabbisogni del mondo produttivo molto articolati ed in continua evoluzione;
- aumentare l’efficacia dell’intervento formativo, rispondendo alle necessità di un’utenza molto composita.

### 5.1 Dal controllo degli input al controllo degli output

Nei sistemi scolastici tradizionali la qualità del sistema veniva assicurata attraverso il controllo degli “input”; venivano cioè stabilite (e successivamente controllate) le caratteristiche di come doveva funzionare il sistema educativo: il numero minimo e massimo di alunni per classe; i loro prerequisiti di ingresso; il numero di docenti per ogni classe; la loro formazione certificata; i programmi di insegnamento; la tipologia delle strutture edilizie; le dotazioni didattiche e laboratoriali; ecc.. Venivano (ed in gran parte ancora vengono) definiti e garantiti gli standard minimi di qualità dell’offerta formativa, nel presupposto di assicurare in questo modo anche una sostanziale omogeneità dei risultati.

I controlli esterni sui risultati erano ridotti al minimo, e svolgevano la prevalente funzione di convalidare il percorso compiuto, più che di controllarlo realmente.

Tuttavia, a partire dai sistemi scolastici anglosassoni, che hanno sempre evidenziato una più spiccata sensibilità al controllo dei risultati, anche per compensare la maggiore flessibilità che viene lasciata a livello locale rispetto agli *input* (ovvero tutti gli aspetti organizzativi elencati in precedenza), negli ultimi 20 anni si è fatta strada la consapevolezza che per garantire la qualità del sistema non sia sufficiente (e non sia neanche utile) definire e controllare gli standard “di partenza”, ma sia piut-

tosto utile e necessario definire gli standard di arrivo: infatti, l'allargamento della partecipazione ai sistemi educativi fa sì che le risposte ad input simili di alunni provenienti da contesti molto diversi siano anch'esse diversificate, per cui in mancanza di reali controlli a valle e del successivo feedback i sistemi rischiano di frantumarsi. Occorre dunque, attraverso l'autonomia, metter in grado le strutture scolastiche e formative locali di rispondere ad esigenze diversificate, e concentrare l'attenzione di governo sul controllo dei risultati (*output*); questo viene fatto effettuando rilevazioni periodiche sugli apprendimenti degli alunni a livello nazionale ed internazionale ed attraverso altre misure di efficacia del sistema (ad esempio attraverso la analisi degli indicatori di efficacia-efficienza). Questo approccio di governo del sistema educativo si è sviluppato a livello internazionale anche per merito dell'attività dell'OCSE, che a partire dagli Anni '90 ha avviato la raccolta ed il confronto dei dati sui diversi sistemi educativi nazionali, attraverso un sistema articolato di indicatori<sup>71</sup>. Sempre l'OCSE, con il Progetto PISA, ha da 15 anni avviato un'attività sistematica di rilevazione, nei Paesi aderenti all'organizzazione, dei risultati relativi agli apprendimenti degli alunni di 15 anni, che sta assumendo un'importanza crescente nei diversi Paesi come strumento di verifica degli esiti delle politiche nazionali<sup>72</sup>.

## 5.2 I modelli input-output

Secondo i tradizionali modelli di valutazione input-output, la qualità di un sistema scolastico e delle sue articolazioni locali (le scuole) si determina verificando la misura in cui (*output*) si riesce a trasformare la materia prima (*input*) seguendo gli obiettivi prefissati. Le successive elaborazioni e riflessioni su questo modello hanno portato ad articolare il concetto di input, distinguendo la condizione di partenza (il Contesto) dalle Risorse erogate<sup>73</sup>. In ogni caso il centro dell'attenzione si focalizza sui Prodotti (così come preventivamente definiti dagli obiettivi di partenza), che rappresentano la vera cartina di tornasole della qualità dell'azione formativa.

La ricerca valutativa ha messo in luce la relazione che lega il Prodotto scolastico al Contesto (in particolare alla condizione socioculturale della famiglia di appartenenza) e l'attenzione che va prestata, nel valutare i risultati, alle risorse impiegate (umane, economiche, strutturali). Pertanto, la valutazione dei risultati dell'azione formativa deve tenere sempre conto dei punti di partenza e delle risorse impiegate: sarebbe, ad esempio, del tutto scorretto mettere sullo stesso piano i risultati di una scuola posizionata in una zona benestante con quelli di una scuola che si trova in un'area degradata. Anche il concetto di obiettivo può essere ulteriormente declinato,

---

<sup>71</sup> OECD, *Education at a Glance, OECD indicators*, OECD Publishing, Paris, anni vari.

<sup>72</sup> OECD (2007), *PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world* Volume 1: Analysis, OECD Publishing.

<sup>73</sup> STUFFLEBEAM D. et. al. (1971), *Educational Evaluation and Decision Making*, Itasca, IL: F.E. Peacock.

aggiungendo complessità al modello della valutazione: accanto agli obiettivi finali possono infatti essere individuati degli obiettivi intermedi, propedeutici al raggiungimento dell'obiettivo finale.

Tuttavia i classici modelli input-output presentano un rilevante punto debole, ovvero la mancanza di meccanismi di feedback. Essi permettono cioè lo scatto di una fotografia precisa, ma non contengono elementi per indirizzare il sistema verso il miglioramento; si tratta più di un *quality control* che di *quality development*. La finalità della valutazione, invece, non è solo di tipo certificativo ma anche di tipo diagnostico, serve cioè per intervenire e correggere il sistema; fine principale della valutazione è aiutare il processo decisionale. È dunque necessaria anche una verifica dei processi, per comprendere non solo i risultati dell'attività formativa, ma in che modo i risultati sono stati ottenuti e sulla base di quali processi.

La riflessione e la formalizzazione dei processi è l'aspetto più problematico dei modelli input-output. Infatti è relativamente semplice valutare, utilizzando indicatori quantitativi che permettono il confronto nello spazio e nel tempo, il Contesto, gli Input ed i Prodotti, ma è molto più complesso definire degli indicatori per valutare i processi.

La valutazione degli effetti dell'azione formativa attraverso la rilevazione dei soli output presenta un ulteriore limite: essa rischia di essere poco significativa nei tempi brevi, in quanto l'impatto dell'intervento formativo ha tempi medio-lunghi, specialmente quando si tratta di valutare i risultati a livello di sistema. Al contrario sotto l'impulso delle strategie dell'organizzazione i processi si modificano più velocemente.

In ogni caso la completezza e la sistematicità del modello Contesto, Input, Risorse, Output (il cosiddetto CIPP model, ovvero *Context, Input, Process, Product*) lo rendono frequentemente utilizzato per analizzare la qualità dell'azione formativa, sia a livello di singola struttura che a livello di sistema.

### 5.3 I modelli basati sui processi

Il problema centrale diventa dunque il collegamento tra valutazione e *decision making*. Nel mondo aziendale il problema del collegamento tra valutazione e decisione è stato affrontato sin dagli Anni '50 da Deming.

Secondo Deming il principio del controllo di qualità a valle del processo non è adeguato, in quanto ammette che debba comunque esistere una certa quantità di "scarti" o di "errori", e dunque una perdita, per quanto ridotta, di efficienza dell'azienda<sup>74</sup>. Il centro dell'attenzione del controllo di qualità *si deve spostare dal prodotto ai processi*, ovvero da ciò che risulta a valle della produzione a come si gestiscono i processi a monte<sup>75</sup>; inoltre, dal principio di *controllo* di qualità si deve

---

<sup>74</sup> ISFOL, a cura di Allulli G. e Tramontano I. (2007), *I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano*, Rubettino.

<sup>75</sup> Secondo le norme ISO può considerarsi processo qualsiasi attività, o insieme di attività, che utilizza risorse per trasformare elementi di entrata in elementi in uscita (UNI, Sistemi di gestione per la qualità, fondamenti e terminologia, dicembre 2000).

passare al principio di qualità *totale* (perché la qualità riguarda tutte le fasi della produzione, e non solo quella finale).

È stato dunque Deming ad introdurre il *circolo della qualità*: Plan, Do, Check, Act, ovvero:

- Pianificare, sulla base della diagnosi effettuata,
- Agire,
- Controllare i risultati,
- Riprogrammare correggendo gli errori individuati, per migliorare i risultati.

Dunque il ciclo non si ferma mai e produce miglioramento continuo, altro concetto centrale di questo approccio.

Il lavoro di Deming, variamente integrato ed arricchito da altri contributi, ebbe un notevole successo e significativi riscontri, poiché fu uno dei fattori della rinascita e del boom dell'industria giapponese negli Anni '60 e '70 (Deming infatti fu grandemente apprezzato per il suo lavoro in Giappone).

Negli anni successivi i principi della qualità totale si diffusero nel mondo della produzione di tutti i Paesi occidentali; negli Anni '90 questi principi cominciarono ad essere applicati anche dal mondo della produzione di beni immateriali, prima da parte del settore privato e poi anche di quello pubblico, ed infine anche dal mondo della formazione, della scuola e della stessa università.

Sono stati prodotti diversi modelli che si ispirano a questi principi: basti ricordare i modelli ISO, EFQM, CAF.

Per adattare i modelli ispirati al principio della qualità totale al mondo della formazione sono state anche definite apposite normative<sup>76</sup>, che definiscono il sistema di qualità come “uno strumento di carattere organizzativo/gestionale centrato sul monitoraggio/controllo di processi che hanno un impatto diretto sulla qualità del prodotto, sulla chiara suddivisione delle responsabilità e sulla predisposizione di risorse adeguate, al fine di prevenire le criticità e di assicurare le conformità ai requisiti del cliente e la sua soddisfazione. Esso costituisce inoltre per il management uno strumento di miglioramento continuo, necessario per una presenza competitiva sul mercato”.

Come si può vedere tre sono le caratteristiche distintive di questo approccio:

- esso si focalizza sui processi, più che sui prodotti; la logica sottostante è che se il processo è condotto in modo adeguato anche il prodotto realizzato rispetterà i requisiti previsti, mentre la verifica che viene condotta solo al termine del processo rischia di non dirci niente rispetto ai motivi di successo o fallimento; inoltre è meglio prevenire l'insuccesso controllando il processo di esecuzione, piuttosto che limitarsi a registrare un insuccesso alla fine.
- La seconda caratteristica è quella di coinvolgere il management nel processo di assicurazione qualità: il management non è solo l'utilizzatore di questo processo

---

<sup>76</sup> UNI, Linee guida per lo sviluppo e l'adozione di un sistema di qualità negli organismi di formazione secondo la norma Uni EN 9001, Milano 1998.

ma è anch'esso sottoposto a verifica; la capacità di tenere conto dei risultati della valutazione modificando l'attività non è solo un effetto sperato, ma è anch'essa uno processo messo sotto osservazione dal sistema "qualità"; la revisione dell'attività è una fase del "ciclo della qualità".

- La terza caratteristica riguarda il concetto stesso di qualità, che non è un concetto relativo, da definire di volta in volta rispetto agli obiettivi, come per lo più viene inteso, ma un concetto assoluto, che corrisponde al modo in cui determinati criteri, che vengono predefiniti dal modello, vengono rispettati. Ad esempio il Modello EFQM per l'Eccellenza elaborato dall'*European Foundation for quality Management*, ed il CAF (Common Assessment Framework) definiscono per ciascun criterio di qualità predefinito un punteggio da attribuire all'istituzione valutata.

Queste caratteristiche costituiscono gli aspetti "forti" ma anche i loro punti di debolezza<sup>77</sup>.

Per quanto riguarda la prima di queste caratteristiche, ovvero la focalizzazione sui processi, mentre nell'ambito dell'attività aziendale è lecito presumere che un buon rispetto delle procedure produca ragionevolmente buoni risultati, nell'ambito della formazione questa regola viene meno: i risultati dell'attività formativa sono l'esito di fattori molteplici e complessi, non sempre riconducibili ai processi condotti: anche se una scuola rispetta rigorosamente le regole e le norme organizzative, non necessariamente i risultati degli alunni saranno positivi. La valutazione dei risultati deve dunque mantenere un ruolo specifico ed autonomo: non basta assicurarsi che vengano realizzate le cd. "procedure di qualità", è anche non solo indispensabile, ma elemento centrale della valutazione, tenere sotto controllo i risultati delle procedure stesse: la qualità dell'offerta formativa non si evince solo dalle verifiche del rispetto delle procedure ma anche dalla verifica dei risultati effettivamente ottenuti.

Spesso il controllo del risultato si limita alla verifica della *customers satisfaction*; questa però nel campo della formazione non è un parametro sufficiente per valutare gli esiti dell'attività formativa. Infatti utenti giovani, e spesso anche le loro famiglie, non sono in grado di esprimere un consapevole giudizio critico sui contenuti dell'attività formativa: un utente non esperto può valutare gli aspetti più tangibili del servizio stesso (regolarità, attenzione ai bisogni degli utenti, ecc.) ma è più difficilmente in grado di esprimere un giudizio adeguatamente informato sui contenuti e sullo spessore della attività didattica. Va anche considerato che non necessariamente l'utenza esprime alte aspettative nei confronti dell'offerta formativa: ad esempio chi vuole ottenere un titolo di studio senza impegnarsi eccessivamente viene soddisfatto da una scuola "diplomificio" che permette di ottenere un diploma, a prescindere dall'effettivo livello della scuola.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del management come "oggetto" di valutazione, esso diventa un aspetto problematico nel momento in cui chi verifica il

---

<sup>77</sup> ALLULLI G. (2007), La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007.

rispetto delle procedure di qualità si trova in posizione gerarchicamente subordinata rispetto al “manager” che viene valutato. Questo avviene in particolare quando i modelli di qualità costituiscono un riferimento per l’autovalutazione; in questo caso l’indipendenza della attività valutativa potrebbe essere messa seriamente in discussione, mentre se l’autovalutazione si focalizza sui risultati raggiunti e su solide evidenze empiriche la sua autorevolezza viene sostenuta da elementi oggettivi.

Insomma non basta verificare il rispetto delle “procedure di qualità”, ma occorre verificare i risultati realmente ottenuti per affermare se una determinata istituzione predispone una offerta formativa “di qualità”.

I modelli di “Qualità totale” che sono stati adattati per i servizi e la pubblica amministrazione (come l’EFQM ed il CAF) attribuiscono un peso rilevante alla valutazione dei risultati (il 50% del punteggio finale); permane però la contraddizione tra la filosofia di assicurazione di qualità basata sulla valutazione dei processi ed un approccio finalizzato a valutare i risultati.

Infine, l’attenzione ai processi può facilmente scaderne nell’attenzione al rispetto delle procedure; rischio grave, questo, all’interno di ambienti, come quello della scuola, già molto proceduralizzati.

#### **5.4 La Raccomandazione per l’istituzione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell’Istruzione e della Formazione Professionale**

L’esigenza di collegare strettamente la valutazione con il processo di *decision making* è anche alla base del modello a cui fa riferimento la Raccomandazione europea sulla garanzia di qualità nell’Istruzione e Formazione Professionale<sup>78</sup>.

Nel quadro delle iniziative assunte alla luce della strategia di Lisbona, l’Unione Europea ha promosso nel 2000 un percorso tecnico e politico volto a rafforzare i dispositivi di garanzia della qualità nei sistemi di Istruzione e di Formazione Professionale. Nel 2001 il Parlamento ed il Consiglio Europeo hanno invitato gli Stati membri ad istituire sistemi trasparenti di valutazione. Secondo la Commissione europea la valutazione dovrebbe fornire dati affidabili sulla base dei quali costruire efficaci politiche a lungo termine<sup>79</sup>.

Nel 2009 il percorso si è concluso con l’approvazione, da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo, della Raccomandazione per l’istituzione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell’Istruzione e della Formazione Professionale (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational*

---

<sup>78</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 *sull’istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell’istruzione e della formazione professionale* (2009/C 155/01).

<sup>79</sup> EUROPEAN COMMISSION (2006a), *Efficiency and equity in European education and training systems*, Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, {SEC(2006) 1096}.

*Education and Training - EQAVET*). L'EQAVET è uno strumento di sostegno da utilizzare su base volontaria da parte degli Stati membri e da tutti i soggetti interessati, per promuovere e monitorare il miglioramento continuo dell'Istruzione e Formazione Professionale, sulla base di criteri e principi comuni. La Raccomandazione europea chiede agli Stati Membri di impostare una strategia nazionale che si raccordi con il Quadro europeo di riferimento.

Il Quadro di riferimento europeo per l'assicurazione di qualità si basa su un modello circolare di gestione dell'attività formativa articolato in quattro fasi (*Progettazione, Sviluppo, Valutazione e Revisione*), e per ciascuna definisce i criteri per l'assicurazione ed il miglioramento continuo della qualità.

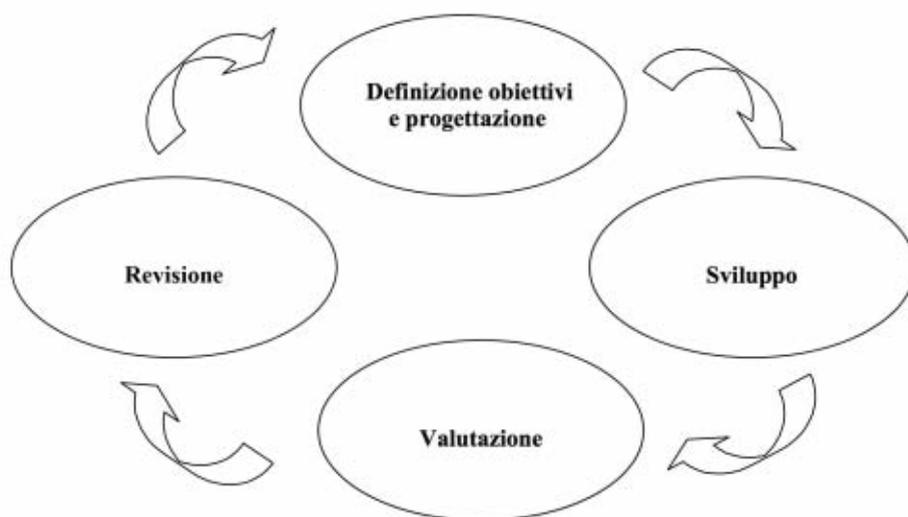
La prima fase (*progettazione*) consiste nella definizione di obiettivi chiari e misurabili riferiti alle politiche perseguite, alle procedure da attivare, ai compiti da svolgere ed alle risorse umane da utilizzare, al fine di consentire il controllo sul conseguimento dei risultati programmati. In questa fase è fondamentale il coinvolgimento dei principali stakeholders.

La seconda fase (*sviluppo*) consiste nell'esecuzione delle azioni programmate per assicurare il conseguimento degli obiettivi. È necessario che le regole ed i passi procedurali siano chiari a tutti gli attori coinvolti.

La terza fase (*valutazione*) prevede una combinazione di meccanismi di valutazione interna ed esterna. L'efficacia della valutazione dipende in larga parte dalla definizione di una metodologia chiara, nonché dalla coerenza tra gli obiettivi predefiniti e i dati e gli indicatori raccolti.

Nella quarta fase (*revisione*) i dati raccolti attraverso la valutazione vengono utilizzati per assicurare il necessario *feedback* e la realizzazione dei cambiamenti opportuni. Infatti, il miglioramento è un processo continuo e sistematico.

## IL MODELLO EUROPEO DI GARANZIA DELLA QUALITÀ



Come si può osservare, il modello europeo è molto simile al “*Quality cycle*” proposto da Deming, ma in questo caso viene posta un’enfasi molto maggiore sul controllo dei risultati.

Le quattro fasi del modello vengono illustrate dalla Raccomandazione attraverso un elenco di criteri e descrittori di qualità, che esemplificano le azioni da compiere per ciascuna delle fasi, a livello di sistema ed a livello di soggetto erogatore della formazione. Si tratta di indicazioni molto utili, perché conferiscono maggiore concretezza ad un modello che altrimenti rischierebbe di essere percepito come prevalentemente teorico.

Infine, la Raccomandazione propone un *set* di indicatori relativi ai diversi aspetti dell’azione formativa. L’uso degli indicatori non è obbligatorio, ma rappresenta un utile punto di riferimento per confrontare alcuni aspetti strategici del processo formativo, quali i livelli di partecipazione, il successo formativo, il tasso di occupazione, l’utilizzazione delle competenze acquisite, l’inserimento dei soggetti svantaggiati, ecc.

### **10 Indicatori per la qualità (a)**

- N. 1 Diffusione dei sistemi di garanzia della qualità per gli erogatori di leFP:  
a) quota di erogatori di leFP che applicano sistemi di garanzia della qualità definiti dalla legislazione o di loro iniziativa  
b) quota di erogatori di leFP accreditati
- N. 2 Investimento nella formazione degli insegnanti e dei formatori:  
a) quota di insegnanti e di formatori che partecipano alla formazione continua  
b) ammontare dei fondi investiti
- N. 3 Tasso di partecipazione ai programmi di leFP:  
Numero di partecipanti a programmi di leFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- N. 4 Tasso di completamento dei programmi di leFP:  
Numero di persone che hanno portato a termine/abbandonato programmi di leFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- N. 5 Tasso di inserimento a seguito di programmi di leFP:  
a) destinazione degli allievi di leFP in un determinato momento dopo il completamento di una formazione, secondo il tipo di programma e i criteri individuali  
b) quota di allievi occupati in un determinato momento dopo il completamento di una attività formativa, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- N. 6 Utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite:  
a) informazioni sull’attività svolta dalle persone che hanno completato una attività formativa, secondo il tipo di formazione e i criteri individuali  
b) tasso di soddisfazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in relazione alle qualifiche/competenze acquisite
- N. 7 Tasso di disoccupazione per categoria
- N. 8 Presenza di categorie vulnerabili:  
a) percentuale di partecipanti alla leFP, classificati come appartenenti a categorie svantaggiate (in una determinata regione o bacino d’occupazione), per età e per sesso

b) tasso di successo delle categorie svantaggiate, per età e per sesso  
N. 9 Meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro:

a) informazioni sui meccanismi messi a punto per individuare l'evoluzione della domanda ai vari livelli

b) prova della loro efficacia

N. 10 Sistemi utilizzati per migliorare l'accesso all'leFP:

a) informazioni sui sistemi esistenti ai vari livelli

b) prova della loro efficacia

*(a) Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 Sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (2009/C 155/01)*

A tutti gli Stati membri l'Unione Europea ha chiesto di definire un piano per la garanzia di qualità, che indichi quali iniziative si intendono adottare per introdurre il modello europeo a livello nazionale e di singola struttura formativa.

La Raccomandazione EQAVET si collega strettamente a quella già esaminata sul Quadro europeo delle qualifiche ed a quella, che verrà esaminata nel capitolo successivo, sul riconoscimento dei crediti. Infatti, l'introduzione od il potenziamento di un sistema di garanzia di qualità è presupposto indispensabile per rafforzare quel contesto di reciproca fiducia che è necessario perché ciascuno Stato membro riconosca e dia validità ai titoli ed alle qualifiche rilasciati dagli altri Stati europei. Va ricordato, a tale proposito, che anche la Raccomandazione sul Quadro europeo delle qualifiche contiene alcuni principi della qualità da rispettare:

#### **Principi comuni di garanzia della qualità nell'istruzione superiore e nell'Istruzione e Formazione Professionale nel contesto del Quadro europeo delle qualifiche (a)**

Nell'attuazione del Quadro europeo delle qualifiche, il livello di qualità necessaria a garantire l'affidabilità e il miglioramento dell'istruzione e della formazione va stabilito conformemente ai seguenti principi:

- le politiche e procedure a garanzia della qualità devono essere alla base di tutti i livelli dei sistemi del Quadro europeo delle qualifiche
- la garanzia della qualità deve essere parte integrante della gestione interna delle istituzioni di istruzione e di formazione
- la garanzia della qualità comprenderà attività regolari di valutazione delle istituzioni o dei programmi da parte di enti o di agenzie di controllo esterne
- gli enti o le agenzie di controllo esterne che effettuano valutazioni a garanzia della qualità andranno esaminate regolarmente
- la garanzia della qualità riguarderà anche gli elementi del contesto, gli input, la dimensione dei processi e degli output, evidenziando gli output e i risultati dell'apprendimento
- i sistemi di garanzia della qualità comprenderanno i seguenti elementi:
  - obiettivi e norme chiari e misurabili,
  - orientamenti di attuazione, come il coinvolgimento delle parti interessate

- risorse adeguate
- metodi di valutazione coerenti, che associno auto-valutazione e revisione esterna
- sistemi e procedure per la rilevazione del «feedback», per introdurre miglioramenti
- risultati delle valutazioni ampiamente accessibili
- le iniziative internazionali, nazionali e regionali a garanzia della qualità vanno coordinate per mantenere il profilo, la coerenza, le sinergie e l'analisi dell'intero sistema
- la garanzia della qualità sarà frutto di un processo di cooperazione attraverso tutti i livelli e i sistemi di istruzione e formazione con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, negli Stati membri e nell'intera Comunità
- orientamenti a garanzia della qualità a livello comunitario potranno fornire dei punti di riferimento per le valutazioni e le attività di apprendimento fra pari

(a) Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 *sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01)*

Tra i due documenti vi è una sostanziale coerenza: infatti entrambi sottolineano alcuni principi fondamentali:

- la garanzia di qualità deve costituire una parte integrante della gestione dell'attività formativa;
- la garanzia di qualità si basa sulla definizione di obiettivi chiari e misurabili, su meccanismi di attuazione adeguati, sulla valutazione, interna ed esterna, e su meccanismi di feedback che assicurino il cambiamento ed il miglioramento continuo;
- i risultati del processo di apprendimento rappresentano un elemento centrale della valutazione.

## 5.5 Verso EQAVET+

Nel 2013-14, l'impatto della Raccomandazione EQAVET sui sistemi formativi europei è stato sottoposto ad una tripla verifica, di carattere sia tecnico (il Segretariato EQAVET ha condotto una rilevazione sullo sviluppo Rete europea<sup>80</sup>, ICF-GHK in cooperazione con Technopolis, è stata incaricata dalla Commissione europea di condurre la valutazione della sua implementazione<sup>81</sup>) che politico<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> EQAVET Secretariat, *Supporting the implementation of the European Quality Assurance Reference Framework. Results of EQAVET Secretariat Survey 2013 - 2014*.

<sup>81</sup> ICF GHK in cooperation with Technopolis, *Evaluation of implementation of the European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training (EQAVET)*, Final report, 2013.

<sup>82</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*, Brussels, 28.1.2014, COM(2014) 30 final.

In conclusione di queste analisi la Commissione ha rilevato che:

- EQAVET ha contribuito a promuovere una cultura di qualità in VET in Europa, nonché alla sua attuazione pratica, in particolare attraverso lo sviluppo di misure operative di qualità all'interno della rete EQAVET.
- Tuttavia tali misure si sono concentrate in gran parte sulla formazione istituzionale (Istruzione e Formazione Professionale Iniziale e parte della Formazione Continua), con un impatto meno visibile sull'apprendimento sul lavoro e sulla erogazione di formazione non formale (che rappresenta la parte prevalente della formazione continua ma potrebbe svolgere anche un ruolo fondamentale nella formazione iniziale all'interno dei sistemi duali).
- L'approccio flessibile di EQAVET, offrendo strumenti da selezionare e adattare alle necessità dei diversi sistemi, ha facilitato il suo utilizzo, ma allo stesso tempo ha ridotto il suo potenziale come linguaggio comune e quadro concettuale tra i diversi Paesi.

Pertanto la Commissione intende sviluppare le seguenti azioni per sostenere una implementazione più globale di EQAVET:

- Sviluppare descrittori, indicatori e linee guida per apprezzare meglio la qualità e il livello appropriato di competenza dei risultati acquisiti dagli alunni nell'IeFP.
- Sviluppare e sperimentare linee guida per i responsabili politici e gli erogatori di formazione, insieme a checklist, descrittori ed indicatori rivolti alla diversa realtà della formazione continua e alle specifiche caratteristiche dell'apprendimento sul lavoro.
- Verificare la possibilità di stipulare accordi europei per rendere le misure nazionali di garanzia della qualità più trasparenti nei vari paesi.

Anche i membri della Rete EQAVET hanno esaminato attentamente le valutazioni condotte sull'implementazione della Raccomandazione e ritengono che sia particolarmente importante essere più espliciti riguardo l'importanza della garanzia di qualità dell'apprendimento basato sul lavoro, dello sviluppo e dell'uso dei risultati di apprendimento e degli approcci pedagogici utilizzati per supportare gli allievi. Pertanto hanno predisposto delle integrazioni ai descrittori ed agli indicatori della Raccomandazione (presentate in un documento che ha preso l'appellativo di EQAVET+)<sup>83</sup>, con particolare attenzione alle seguenti sette aree prioritarie:

- apprendistato / apprendimento basato sul lavoro e formazione in azienda;
- i processi di definizione, descrizione e valutazione dei risultati dell'apprendimento;
- la progettazione, la valutazione e la certificazione delle qualifiche;
- i processi pedagogici associati ai risultati dell'apprendimento;
- il ruolo degli insegnanti e dei formatori nel processo di garanzia della qualità;

---

<sup>83</sup> *Eqavet+ indicative descriptors: Eqavet network paper on complementing Eqavet.*

- le procedure utilizzate nella convalida dell'apprendimento non formale e informale in linea con EQF / NQFs;
- pianificazione e miglioramento della fase di revisione del ciclo di garanzia della qualità.

Per il momento questi nuovi indicatori non entreranno nel testo ufficiale della Raccomandazione ed il loro uso non è obbligatorio (come del resto quello di tutti gli indicatori contenuti nella Raccomandazione), ma i membri della Rete EQAVET invitano tutti i componenti della Rete ad utilizzarli per sostenere i processi di garanzia della qualità dei sistemi formativi nazionali.

Tra gli indicatori aggiunti i più significativi sono:

- Le qualifiche dell'Istruzione e Formazione Professionale sono descritte indicando i risultati di apprendimento previsti.
- Sono stabiliti dei meccanismi per garantire la qualità della definizione, valutazione, verifica e revisione delle qualifiche.
- Le linee guida e gli standard per lo sviluppo del sistema includono anche la valutazione, la validazione e la certificazione delle qualifiche.
- Gli erogatori di formazione usano validi, accurati ed affidabili metodi di valutazione dei risultati di apprendimento.

## **6. Le Raccomandazioni europee sul riconoscimento dei crediti (ECVET) e sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale**

---

### **6.1 La convalida e la certificazione dell'apprendimento progressivo**

I sistemi educativi si basano sull'offerta di percorsi scolastici e formativi erogati sotto la vigilanza di una autorità centrale. Al termine di questi percorsi, sulla base della verifica dell'apprendimento dei contenuti dell'attività formativa, viene rilasciato il titolo o la qualifica corrispondente.

Tuttavia l'apprendimento non avviene solo nelle attività formative intenzionali e riconosciute (*formazione formale*), ma anche per mezzo di attività formative svolte al di fuori del contesto educativo tradizionale, p.e. sul lavoro (*formazione non formale*). E si realizza anche nella esperienza di vita quotidiana (*formazione informale*).

Generalmente vengono riconosciuti solo i risultati dell'apprendimento formale: per le persone è difficile farsi riconoscere le competenze acquisite in contesti diversi da quelli tradizionali (p.e. le competenze acquisite sul lavoro, o in esperienze formative all'estero o in altri luoghi).

Da alcuni anni negli Stati Uniti ed in alcuni Paesi europei (Francia, Regno Unito, Olanda, ecc.), anche sotto la spinta delle politiche europee per incoraggiare e riconoscere l'apprendimento permanente, sono state definite nuove procedure per riconoscere l'apprendimento progressivo indipendentemente da come è stato acquisito (Assessment of Prior Learning – APL).

### **6.2 Il sistema europeo di crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET)**

Allo scopo di facilitare la capitalizzazione e il trasferimento dei risultati dell'apprendimento (conoscenze, abilità e competenze) di una persona che passa da un contesto di apprendimento ad un altro e/o da un sistema di qualifica ad un altro, e sostenere il riconoscimento dei risultati di apprendimento indipendentemente da dove vengano acquisiti, il Parlamento ed il Consiglio europeo hanno approvato nel 2009 una Raccomandazione sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (European Credits for Vocational Education and Training - ECVET)<sup>84</sup>. L'ECVET riguarda l'intero sistema di Istruzione e Formazione Profes-

---

<sup>84</sup> Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'*Istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale* (ECVET) (2009/C 155/02).

sionale e consente di conferire crediti in relazione ad esperienze di apprendimento, indipendentemente dal fatto che vengano realizzati all'interno di percorsi formali o non-formali. L'ECVET promuove la flessibilità dei sistemi di formazione: i risultati di apprendimento sono valutati e convalidati in modo da trasferire crediti da un sistema di qualifiche all'altro, o da un percorso di formazione ad un altro. Secondo questo sistema gli allievi possono accumulare nel tempo e farsi riconoscere i risultati di apprendimento richiesti per ottenere una certa qualifica, in differenti Paesi od in differenti situazioni senza frequentare ulteriori percorsi di istruzione e formazione.

ECVET può essere applicato in un contesto regionale o nazionale (in caso di mobilità interregionale o di mobilità tra sistemi formali e non-formali) e in caso di mobilità transnazionale. In particolare è stata creata una struttura metodologica per riconoscere gli apprendimenti acquisiti durante periodi di mobilità, attraverso la definizione di un linguaggio comune e stimolando la fiducia reciproca.

Allo scopo di facilitare il trasferimento dei crediti la Raccomandazione ECVET propone una metodologia per la descrizione della qualifica in termini di unità di risultati di apprendimento, ai quali sono associati dei punti credito. In pratica le qualifiche o i programmi di istruzione/formazione possono essere divisi in unità o parti di unità. Un'unità è definita all'interno dell'ECVET come la più piccola parte della qualifica, ed è basata sul risultato. L'unità costituisce oggetto della valutazione e può, eventualmente, essere certificata. Ciascuna unità corrisponde, inoltre, ad una specifica combinazione di conoscenze, capacità e competenze e può essere di differente misura, in accordo con i sistemi nazionali di istruzione e formazione.

### 6.3 Come funziona ECVET<sup>85</sup>

ECVET si basa sui seguenti concetti e strumenti:

- Risultati di apprendimento.
- Unità di apprendimento.
- Punti ECVET, che forniscono informazioni aggiuntive riguardo alle Unità ed alle Qualifiche in forma numerica.
- Crediti ECVET.

Al pari dell'EQF, ECVET focalizza la certificazione sui **Risultati di apprendimento**, anziché sui processi formativi o sui programmi frequentati. I risultati di apprendimento (*learning outcomes*) vengono definiti come insiemi di conoscenze, abilità e competenze che possono essere acquisiti in una varietà di contesti di apprendimento. Essi indicano ciò che una persona sa, o sa fare, al termine del processo di apprendimento.

---

<sup>85</sup> COMMISSIONE EUROPEA (2009), *Get to know ECVET better - Questions and Answers*.

### ECVET: la metodologia

La metodologia ECVET suggerisce di descrivere e scomporre le qualifiche esistenti in elementi che vengono definiti **Unità di apprendimento**. Le Unità di apprendimento sono costituite da un complesso coerente di conoscenze, abilità e competenze; una qualifica contiene dunque diverse Unità. Le Unità non vanno confuse con elementi del programma di insegnamento. Esse possono essere definite sulla base dei processi lavorativi che deve sostenere la figura professionale corrispondente alla qualifica. La stessa Unità può far parte di diverse qualifiche. In questo modo le qualifiche, o segmenti di qualifica da conseguire in contesti diversi, possono essere confrontate e convalidate anche tra Paesi diversi. Ciascuna Unità a se stante può essere valutata, convalidata e riconosciuta. Una persona può acquisire una qualifica accumulando le Unità necessarie acquisite in contesti e Paesi diversi.

Inoltre ciascuna Unità di apprendimento può essere “pesata”, assegnando un punteggio sulla base della consistenza che riveste rispetto alla qualifica complessiva. Come base di riferimento si assume che l’apprendimento conseguente ad un anno di Istruzione e Formazione Professionale equivalga a **60 punti ECVET**. La qualifica viene pesata riguardo al tempo di insegnamento/apprendimento formale normalmente previsto. Successivamente si pesano le singole unità. Il **Credito ECVET** viene riconosciuto riguardo ai risultati di apprendimento valutati e documentati di un allievo. Il Credito può essere trasferito ad altri contesti ed accumulato fino ad ottenere una qualifica, sulla base degli standard di qualifica e delle regole che esistono nei Paesi partecipanti. Il Credito viene “pesato” dalle autorità competenti a rilasciare la qualifica anche in termini di punti. Il **Memorandum of Understanding** è un protocollo stipulato tra due soggetti competenti a rilasciare la qualifica riguardo al riconoscimento reciproco della qualifica rilasciata o di elementi di essa, in termini di Unità di apprendimento, al termine del percorso formativo. **L’accordo di apprendimento** (Learning agreement) stabilisce l’impegno dell’istituzione che invia l’allievo in mobilità a riconoscere e convalidare, all’interno del percorso di qualifica, i risultati di apprendimento conseguiti presso l’istituzione ospitante.

## 6.4 La convalida dell’apprendimento non formale e informale

Il Quadro europeo del riconoscimento delle competenze comunque acquisite è stato completato da una Raccomandazione del Consiglio europeo del 20 dicembre 2012<sup>86</sup> che, al fine di offrire alle persone l’opportunità di dimostrare quanto hanno appreso al di fuori dell’istruzione e della formazione formali e di avvalersi di tale apprendimento per la carriera professionale e l’ulteriore apprendimento, richiede agli Stati membri di istituire, entro il 2018, modalità per la convalida dell’apprendimento non formale e informale che consentano di:

---

<sup>86</sup> CONSIGLIO EUROPEO, Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell’apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01).

- ottenere una convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale e informale;
- ottenere una qualifica completa o parziale, sulla base della convalida di esperienze di apprendimento non formale e informale;
- includere i seguenti elementi nelle modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale:
  - a. *L'individuazione* dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
  - b. *La documentazione* dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
  - c. *La valutazione* dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
  - d. *La certificazione* della valutazione dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale sotto forma di qualifica o di crediti che contribuiscono all'ottenimento di una qualifica o, se del caso, in un'altra forma.

Pertanto la Raccomandazione, oltre a richiedere agli Stati membri di definire un sistema di riconoscimento delle competenze acquisite, suggerisce anche un percorso metodologico, che si fonda sui momenti successivi della individuazione, della documentazione, della valutazione ed infine della certificazione dei risultati. Inoltre ricorda alcuni principi importanti per assicurare la coerenza ed il buon funzionamento del sistema:

**Principi per assicurare la coerenza ed il buon funzionamento del sistema di validazione**

- a) collegare le modalità di convalida ai quadri nazionali delle qualifiche ed in linea con il quadro europeo delle qualifiche;
- b) rendere accessibili le informazioni sui benefici e sulle opportunità della convalida;
- c) privilegiare i gruppi svantaggiati, tra cui i disoccupati e le persone a rischio di disoccupazione, in quanto la convalida può migliorare la loro partecipazione all'apprendimento permanente e il loro accesso al mercato del lavoro;
- d) offrire ai disoccupati o alle persone a rischio di disoccupazione l'opportunità di ottenere un bilancio di competenze entro un periodo di tempo ragionevole;
- e) accompagnare la convalida dell'apprendimento non formale e informale con attività di orientamento e consulenza;
- f) applicare misure trasparenti di garanzia della qualità in linea con il quadro di garanzia della qualità;
- g) sviluppare le competenze professionali del personale coinvolto nel processo di convalida;
- h) rilasciare qualifiche o parti di qualifica conformi agli standard concordati, uguali o equivalenti agli standard delle qualifiche ottenute mediante programmi di istruzione formale;
- i) promuovere l'uso degli strumenti di trasparenza dell'Unione, quali il quadro

- Europass e lo Youthpass, per facilitare la documentazione dei risultati di apprendimento;
- j) creare sinergie tra i regimi di convalida e i sistemi di crediti applicabili nei sistemi formali di Istruzione e Formazione Professionale, quali ECTS e ECVET.

Nel 2016 il CEDEFOP ha effettuato una verifica dello stato di implementazione della Raccomandazione europea<sup>87</sup>, ed ha sintetizzato i principali risultati:

### **L'implementazione della Raccomandazione europea sulla convalida delle competenze acquisite**

Accordi per la convalida	Accordi per la convalida sono in atto in 35 dei 36 Paesi esaminati (in almeno un sottosettore).
Esiti e risultati della convalida	La convalida è utilizzata principalmente per il riconoscimento di elementi di una qualifica, soprattutto in combinazione con crediti, o per acquisire esenzioni o per l'accesso a programmi educativi.
Utilizzatori della convalida	Le possibilità di convalida delle competenze sono disponibili per i disoccupati sottoqualificati, ma un ulteriore passo in avanti è necessario per garantirne l'effettivo utilizzo da parte dei gruppi svantaggiati.
Adozione della convalida	I dati sull'adozione della convalida sono limitati. Laddove esistono mostrano una tendenza alla crescita.
Fasi della convalida	Le quattro fasi sono interconnesse, come delineato nel 2012 dalla Raccomandazione del Consiglio. Tutte le quattro fasi sono utilizzate in tutti i settori, ma in diverse combinazioni.
Coordinamento	Ultimamente è stata posta una maggiore attenzione ad assicurare il coordinamento tra le istituzioni responsabili per la validazione.
Strumenti usati per la validazione	I metodi comunemente utilizzati per la validazione sono il portfolio, una combinazione di strumenti, test ed esami. Si potrebbe fare di più nella standardizzazione degli strumenti e nell'uso delle TIC.

**Fonte:** CEDEFOP, *European Inventory on Validation: 2016 Update*

Lo stesso CEDEFOP, nel 2016, ha predisposto Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale<sup>88</sup>. Le Linee guida, definite sulla base della Raccomandazione del 2012, sono uno strumento essenzialmente operativo e chiariscono le condizioni necessarie per lo sviluppo e l'implementazione di funzionali modalità per la convalida.

<sup>87</sup> CEDEFOP, *European Inventory on Validation: 2016 Update*.

<sup>88</sup> CEDEFOP (2016), *Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni. Cedefop reference series; No 104. <http://dx.doi.org/10.2801/280994>.

### **Linee guida CEDEFOP per la convalida dell'apprendimento non formale e informale**

È necessario disporre di:

1. informazioni imparziali e complete, orientamento e consulenza per tutta la durata del processo di convalida;
2. un coordinamento degli attori rilevanti ai diversi livelli nei differenti ruoli;
3. un collegamento alle modalità per la convalida ai quadri e ai sistemi delle qualifiche nazionali;
4. un riferimento a standard basati su risultati dell'apprendimento simili e/o equivalenti a quelli usati per l'istruzione e la formazione formale;
5. meccanismi di garanzia della qualità;
6. personale qualificato.

Le linee guida contengono inoltre domande-chiave ed un'ampia panoramica degli strumenti di convalida che si possono utilizzare:

a) Strumenti di raccolta delle evidenze:

- Prove ed esami
- Metodologie di dialogo o basate sul colloquio
- Metodologie dichiarative
- Osservazioni
- Simulazioni
- Evidenze estratte dal lavoro o altra esperienza pratica

b) Strumenti di presentazione delle evidenze

- CV e dichiarazione individuale delle proprie competenze
- Relazioni di terzi
- Portfolio

## 7. Il Fondo Sociale Europeo

---

### 7.1 Uno strumento per favorire un armonioso sviluppo economico e sociale degli Stati membri

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è uno dei cinque Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF)<sup>89</sup>. I Fondi strutturali sono strumenti finanziari che sostengono la coesione sociale in Europa concentrando i propri contributi sulle regioni meno sviluppate.

Il Fondo Sociale Europeo era stato previsto e regolamentato dallo stesso trattato istitutivo della Comunità Economica Europea e venne attivato sin dai primi anni della sua nascita, per assicurare in modo armonioso lo sviluppo economico e sociale dei diversi Paesi aderenti. Esso nacque con lo scopo di migliorare le possibilità occupazionali dei lavoratori all'interno del mercato comune, contribuendo in tal modo alla crescita del loro tenore di vita, attraverso la promozione della mobilità geografica e professionale e di nuove opportunità di lavoro. In particolare il Fondo Sociale Europeo intendeva essere uno strumento di sostegno ad aree o situazioni di crisi o in ritardo di sviluppo, con particolare riferimento alle regioni meridionali italiane, che più delle altre rischiavano di subire il contraccolpo dell'allargamento del mercato comune.

Successivamente l'aggravamento continuo della situazione occupazionale e in particolare di quella giovanile spinsero ad adottare nuove norme riguardanti i compiti del FSE, attribuendo carattere prioritario alle misure a favore dei giovani e delle zone afflitte da lungo tempo da un elevato tasso di disoccupazione. Le modifiche introdotte rappresentarono un'importante evoluzione per il Fondo, che veniva ad assumere il carattere di strumento delle politiche rivolto in particolare ai giovani di età inferiore ai 25 anni, disoccupati, le cui possibilità di trovare un'occupazione erano particolarmente ridotte per mancanza di formazione o per una formazione inadeguata, ed a persone di età superiore ai 25 anni in situazione di difficoltà (disoccupati o sottoccupati, donne, disabili, migranti, occupati in piccole e medie imprese).

Il Fondo Sociale Europeo finanzia interventi nei seguenti campi:

- apprendimento e formazione permanente per i lavoratori;
- organizzazione del lavoro;
- sostegno ai dipendenti nei contesti di ristrutturazione;
- servizi all'occupazione;
- integrazione delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro;

---

<sup>89</sup> Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

- riforme dei sistemi di istruzione e formazione;
- reti di parti sociali e ONG;
- formazione nelle amministrazioni e nei servizi pubblici.

Esso è gestito tramite cicli di programmazione di durata settennale. Il livello dei finanziamenti del Fondo varia da una Regione all'altra a seconda della loro ricchezza relativa. Le regioni comunitarie sono suddivise in tre categorie sulla base del loro PIL regionale pro capite raffrontato alla media dell'UE:

- le regioni meno sviluppate, con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE, che costituiscono la priorità fondamentale. Nel prossimo periodo di programmazione rientreranno in questo gruppo Campania, Calabria, Sicilia e Puglia;
- le regioni di transizione, con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 90% della media UE-27. Per l'Italia rientreranno in tale categoria di regioni Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna;
- le regioni più sviluppate, con un PIL pro capite superiore al 90% della media UE-27. In questo gruppo rientreranno le regioni del Centro nord.

Alle regioni appartenenti alla prima categoria e (in parte) alla seconda categoria viene attribuita la parte maggiore dei finanziamenti europei; inoltre la quota di finanziamenti comunitari per i diversi progetti può essere molto più alta.

La strategia e il budget del fondo sono negoziati tra gli Stati membri dell'UE, il Parlamento europeo e la Commissione europea. La strategia definisce gli obiettivi dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo, condivisi in parte o totalmente con altri Fondi strutturali.

L'attuazione dei fondi FSE è invece responsabilità degli Stati membri e delle regioni dell'UE. La gestione dettagliata dei programmi sostenuti dal Fondo Sociale Europeo rientra nelle responsabilità degli Stati membri a livello nazionale e regionale. Una volta stabilita la strategia e stanziato il budget, viene adottato un approccio condiviso alla programmazione.

I programmi operativi di durata settennale sono pianificati dagli Stati membri e dalle loro regioni congiuntamente alla Commissione europea e descrivono i campi di attività, geografici o tematici, che riceveranno i finanziamenti. Per ciascun programma essi nominano un'autorità di gestione (a livello nazionale, regionale o altro tipo di livello) che ha il compito di informare i potenziali beneficiari, selezionare i progetti e monitorarne l'attuazione in generale. Sono inoltre nominate delle autorità di certificazione e di audit per monitorare e assicurare la conformità delle spese al regolamento sul Fondo Sociale Europeo.

L'attuazione pratica del Fondo Sociale Europeo è realizzata tramite progetti presentati e condotti da un ampio ventaglio di organizzazioni pubbliche e private: enti locali, regionali e nazionali, istituti di istruzione e formazione, parti sociali e singole aziende.

I beneficiari dei progetti FSE sono vari: singoli lavoratori, gruppi di persone, settori industriali, sindacati, pubbliche amministrazioni o aziende. Le fasce sociali

vulnerabili che incontrano particolari difficoltà nel trovare o mantenere il proprio posto di lavoro, come i disoccupati di lunga durata e le donne, sono tra i principali destinatari.

## 7.2 La programmazione 2014-2020

Le maggiori novità per il nuovo periodo riguardano alcune importanti modificazioni alla programmazione e gestione dei Fondi strutturali (FSE, FEASR, FESR, ecc.) mediante:

- il principio della complementarietà dei fondi e l'istituzione di un quadro strategico comune, per definire le priorità d'investimento e concentrare l'intervento su un ristretto numero di obiettivi tematici comuni, connessi agli obiettivi della strategia Europa 2020;
- la conclusione di un contratto di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato membro, recante l'impegno dei contraenti a livello nazionale e regionale ad utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia Europa 2020, nonché un quadro di riferimento dei risultati con il quale valutare i progressi in relazione agli impegni;
- lo stretto collegamento con i programmi nazionali di riforma e i programmi nazionali di stabilità e convergenza elaborati dagli Stati membri e con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese adottate dal Consiglio sulla base dei medesimi programmi.

Dal 2014, il peso finanziario del Fondo Sociale Europeo aumenta: per il periodo 2014-2020 il budget ammonta a circa 80 miliardi di euro, vale a dire oltre 10 miliardi di euro all'anno. Tale importo sarà integrato da una serie di co-finanziamenti pubblici e privati a livello nazionale pari a circa 50 miliardi di euro, il che porta l'ammontare complessivo a disposizione a circa 120 miliardi di euro. In particolare per l'Italia sono stati stanziati quasi 10,5 miliardi di euro.

Il Regolamento CE 1304/13 prevede il raggiungimento di quattro obiettivi tematici:

- *Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori* (4.086 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia); il Fondo Sociale Europeo collaborerà con organizzazioni di tutta l'UE per avviare progetti mirati a formare i cittadini e ad aiutarli a trovare un'occupazione. Troveranno sostegno anche le iniziative tese a sostenere gli imprenditori tramite fondi di avviamento e le aziende che devono affrontare una riorganizzazione o la mancanza di lavoratori qualificati. **Aiutare i giovani a entrare nel mercato del lavoro** costituirà una priorità assoluta del Fondo Sociale Europeo in tutti gli Stati membri.
- *Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà* (2.269 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia); le persone in difficoltà e chi appartiene

a gruppi svantaggiati riceveranno maggiore sostegno affinché possano meglio integrarsi nella società.

- *Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente* (3.156 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia); il Fondo Sociale Europeo finanzierà iniziative volte a migliorare l'istruzione e la formazione e ad assicurare che i giovani completino il loro percorso formativo e ottengano competenze in grado di renderli più competitivi sul mercato del lavoro. Tra le priorità troviamo anche la riduzione del tasso di abbandono scolastico e il miglioramento delle opportunità di istruzione professionale e universitaria.
- *Migliorare la capacità istituzionale e un'efficiente amministrazione pubblica* (593,80 milioni di euro di assegnazione finanziaria per l'Italia). Il Fondo Sociale Europeo asseconderà gli sforzi profusi dagli Stati membri per il miglioramento della qualità della *governance* e dell'amministrazione pubblica e **sosterrà le loro riforme strutturali** dotandoli delle capacità amministrative e istituzionali necessarie.

I finanziamenti dovranno essere maggiormente concentrati per ottenere migliori risultati: indirizzando i propri interventi su un numero limitato di priorità, il Fondo Sociale Europeo intende garantire una massa critica di finanziamenti abbastanza elevata da avere un impatto reale sulle principali sfide affrontate dagli Stati membri.

La Programmazione 2014-2020 è attuata attraverso i programmi operativi. Ciascun programma copre il periodo compreso fra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 ed è elaborato dagli Stati membri.

Per quanto riguarda l'Istruzione e la Formazione, ai finanziamenti stanziati dal Fondo Sociale Europeo si possono dunque aggiungere, in omaggio al principio di complementarità tra i diversi fondi (FSE, FEASR, FESR, ecc.) le risorse degli altri Fondi strutturali, primo tra tutti il FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che finanzia interventi infrastrutturali e tecnologici, anche nel settore dell'istruzione.

### **7.3 Le risorse disponibili per l'Italia ed i programmi operativi nazionali e regionali**

Sulle base delle linee strategiche e programmatiche contenute nell'*Accordo di partenariato* sono stati definiti i Programmi Operativi Nazionali (PON) ed il finanziamento dei Programmi Operativi Regionali (POR).

Il prospetto seguente presenta i principali PON che godono di finanziamento del Fondo Sociale Europeo; a questi finanziamenti si integrano quelle del FESR per quanto riguarda le dotazioni strutturali:

Nome del Programma	Risorse disponibili (FSE)
Sistemi di politiche attive per l'occupazione	1.180.744.376
Scuola	1.154.692.048
Inclusione	827.150.000
Iniziativa occupazione giovani	567.511.248
Governance e capacità istituzionale	328.669.463

In ogni Programma Operativo si definisce una strategia da attuare in conformità con quanto previsto dalla strategia dell'Unione, con le norme specifiche di ciascun fondo e con i contenuti dell'Accordo di partenariato, attraverso modalità volte a garantire l'attuazione efficace, efficiente e coordinata dei fondi. Si definiscono, inoltre, le priorità e gli obiettivi specifici oltre che le dotazioni finanziarie.

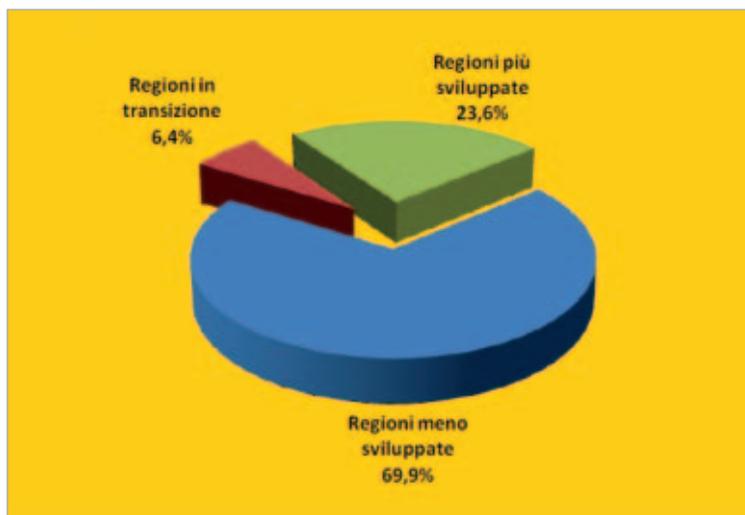
Ad esempio per il **PON scuola** (*Per la scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento*), è disponibile per la programmazione 2014-2020 un budget complessivo di poco più di 3 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi circa stanziati dal Fondo Sociale Europeo per la formazione di alunni, docenti e adulti ed 800 milioni dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per laboratori, attrezzature digitali per la scuola e per interventi di edilizia.

Il PON scuola **si divide in quattro Assi:**

- ASSE I - Istruzione (1.974.483.000 euro, finanziato dal FSE)
- ASSE II - Infrastrutture per l'istruzione (860.863.000 euro, finanziato dal FESR)
- ASSE III - Capacità istituzionale e amministrativa (70.726.000 euro, finanziato dal FSE)
- ASSE IV - Assistenza Tecnica (113.228.000 euro, finanziato dal FSE)

La distribuzione di questi fondi privilegia le Regioni meno sviluppate, come emerge dal grafico seguente:

**Fig.7.1 - Distribuzione territoriale dei fondi del PON scuola**



**Fonte:** PON scuola, sintesi pubblica, anno 2014-2015, allegato alla RAA.

All'interno dell'Asse 1 (Istruzione) il PON scuola si prefigge di sostenere interventi per raggiungere i seguenti obiettivi:

- Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa.
- Miglioramento delle competenze chiave degli allievi.
- Miglioramento delle capacità di auto-diagnosi, auto-valutazione e valutazione delle scuole e di innovazione della didattica.
- Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta, con particolare riguardo alle fasce di istruzione meno elevate.
- Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale.
- Diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi.

Nel 2017 il Ministero dell'Istruzione, utilizzando i fondi del PON, ha lanciato un avviso quadro per un Piano articolato nelle 10 azioni descritte nel prospetto seguente:

## Le 10 azioni dell'avviso quadro del MIUR

### **Competenze di base**

Gli interventi puntano a rafforzare le competenze di base delle studentesse e degli studenti per compensare gli svantaggi culturali, economici e sociali e ridurre il fenomeno della dispersione scolastica. È previsto il potenziamento delle competenze in lingua madre, lingue straniere, scienze, matematica grazie a modalità didattiche innovative.

### **Competenze di cittadinanza globale**

Educazione all'alimentazione e al cibo; benessere, corretti stili di vita, educazione motoria e sport; educazione ambientale; cittadinanza economica; rispetto delle diversità e cittadinanza attiva. Saranno fra i temi al centro del bando che punta a formare cittadini consapevoli e responsabili in una società moderna, connessa e interdependente.

### **Cittadinanza europea**

Approfondimento della cultura, dei valori e dei percorsi europei, anche attraverso esperienze all'estero saranno al centro di questo Avviso. Particolare attenzione sarà data a: conoscenza della storia, della cultura, dei valori, delle istituzioni, delle sfide e delle prospettive europee; conoscenza e approfondimento dell'evoluzione dell'identità europea.

### **Patrimonio culturale, artistico e paesaggistico**

L'obiettivo formativo è sensibilizzare le studentesse e gli studenti alla tutela del patrimonio e trasmettere loro il valore che ha per la comunità, a valorizzarne al meglio la dimensione di bene comune e il potenziale che può generare per lo sviluppo sostenibile del Paese.

### **Cittadinanza e creatività digitale**

Formare le studentesse e gli studenti ad un uso consapevole della Rete. Attivare percorsi per valorizzare la creatività digitale. Sono gli obiettivi di questo Avviso. L'azione è mirata, fra l'altro, al sostegno di percorsi per lo sviluppo del pensiero logico e computazionale.

### **Integrazione e accoglienza**

Conoscenza del fenomeno migratorio, sviluppo di approcci relazionali e interculturali, offerta di spazi e momenti di socializzazione e scambio saranno al centro dell'Avviso. Le sfide della società moderna pongono, infatti, alla scuola una responsabilità educativa rispetto alla costruzione di un modello che sappia valorizzare le differenze, promuovere l'integrazione, il dialogo interreligioso e interculturale, al fine di costruire una maggiore coesione sociale.

### **Educazione all'imprenditorialità**

L'Avviso ha l'obiettivo di fornire alle studentesse e agli studenti percorsi di educazione all'imprenditorialità e all'autoimpiego, con attenzione a tutte le dimensioni dell'imprenditorialità: quella classica, quella a finalità sociale, quella cooperativa e di comunità. Nello specifico, le azioni saranno orientate a sviluppare l'autonomia e l'intraprendenza degli studenti, la capacità di risolvere problemi, di lavorare in squadra e di sviluppare il pensiero critico, l'adattabilità, la perseveranza e la resilienza.

### **Orientamento**

L'azione prevede interventi rivolti alle studentesse e agli studenti dell'ultimo anno delle scuole secondarie di I grado e degli ultimi tre anni delle scuole secondarie di II grado. L'obiettivo formativo è rafforzare le competenze a sostegno

della capacità di scelta e gestione dei propri percorsi formativi e di vita, sin dalla prima adolescenza, soprattutto nelle fasi di transizione tra i diversi gradi di istruzione.

### **Alternanza Scuola-Lavoro**

L'alternanza scuola-lavoro rappresenta un grande investimento per le competenze dei giovani italiani e una priorità su cui lavorare per completare il loro patrimonio formativo attraverso esperienze integrative. L'azione prevede la costruzione di reti locali per un'alternanza di qualità, incentivi alla mobilità delle studentesse e degli studenti.

### **Formazione per adulti**

Un sistema educativo di qualità garantisce opportunità di accesso a tutti i livelli e per tutti gli utenti. Un adeguato livello di istruzione degli adulti rappresenta, pertanto, un importante elemento per la realizzazione di società più inclusive, basate sulla conoscenza e che permettono maggiori opportunità di realizzazione ai loro cittadini. Con l'Avviso si vogliono promuovere progetti in rete per innalzare il livello di formazione degli adulti in un'ottica di apprendimento permanente.

Il Programma Operativo Nazionale “**Iniziativa Occupazione Giovani**”, gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, intende affrontare l'emergenza dell'inattività e della disoccupazione giovanile; destinatari degli interventi del Piano sono giovani NEET (*not in employment, not in education, not in training*), di età compresa tra i 15 e i 24 anni, con estensione della fascia di età fino ai 29 anni per alcune misure. Il PON Iniziativa Occupazione Giovani ha una dotazione finanziaria totale pari a 1.5 milioni di euro; di seguito si riportano alcune azioni che sono implementate con il PON:

- *Accoglienza, presa in carico e orientamento dei giovani in cerca di occupazione*, anche nell'ambito del Programma Garanzia Giovani.
- *Formazione* finalizzata a fornire le conoscenze e le competenze necessarie a facilitare l'inserimento lavorativo e reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi (Istruzione e Formazione Professionale).
- *Accompagnamento al lavoro*, attraverso l'esplorazione delle opportunità, tutoring e matching rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane.
- *Apprendistato*: per la qualifica e il diploma professionale; professionalizzante o contratto di mestiere; per l'alta formazione e la ricerca (rilascio di lauree, master, dottorati di ricerca, diplomi ITS, certificato di specializzazione IFTS).
- *Tirocinio extra-curricolare, anche in mobilità geografica*, finalizzato ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro.
- *Servizio civile*, finalizzato a fornire ai giovani fino a 28 anni una serie di conoscenze sui settori d'intervento del servizio civile nazionale e regionale e competenze trasversali.
- *Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità* per giovani fino a 29 anni, tramite formazione e assistenza per la stesura del business plan, accompagna-

mento all'accesso al credito, servizi di sostegno alla costituzione di impresa, supporto allo start-up.

- *Mobilità professionale transnazionale e territoriale*, all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE.
- *Bonus occupazionale*: promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani tramite erogazione di incentivi alle aziende.

Il Programma Operativo Nazionale “**Sistemi di Politiche attive per l'occupazione**”, sempre gestito dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attua prevalentemente interventi di sistema. Nello specifico, gli interventi si incentrano sui seguenti ambiti e azioni:

a) *Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*:

- sperimentazione di politiche attive, ovvero di interventi diretti e relative azioni di sistema e di assistenza tecnica/animazione territoriale;
- miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi per il lavoro attraverso la cooperazione interistituzionale per l'implementazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per l'impiego;
- azione di sistema per la permanenza/ricollocazione dei lavoratori colpiti da crisi plurilocalizzate;
- azioni di sistema riconducibili in generale alle osservazioni e analisi sull'occupabilità.

b) *Investire nell'istruzione, nella formazione e nella Formazione Professionale per le competenze e l'apprendimento permanente*:

- sistematizzazione degli interventi per l'apprendimento permanente necessari e a supporto, tra gli altri, degli accordi in materia di standard formativi, professionali e di certificazione delle competenze;
- decollo/efficacia dell'alternanza scuola-formazione e lavoro attraverso azioni di regolazione ed assistenza alle Regioni;
- anticipazione dei fabbisogni formativi e professionali ed innalzamento delle competenze.

c) *Capacità istituzionale*

- realizzazione di interventi per la costruzione del sistema informativo integrato lavoro-formazione, politiche attive e passive del lavoro;
- interventi per il rafforzamento delle capacità degli attori nel sistema delle politiche attive per l'occupazione, per la predisposizione degli strumenti di monitoraggio e valutazione, funzionali alle suddette politiche, nonché per la divulgazione e promozione dei principali dispositivi sulle stesse politiche.

Il PON “Sistemi di politiche attive per l'occupazione” è totalmente finanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE). La dotazione finanziaria pari a 2,177 miliardi di euro, di cui 1,181 rappresenta il sostegno dell'Unione Europea e la parte restante costituisce il cofinanziamento nazionale. La maggioranza delle risorse (84%) saranno

finalizzate al rafforzamento delle misure previste nella “Garanzia Giovani”, al potenziamento dei servizi per l’impiego, a combattere la disoccupazione di lunga durata e al miglioramento dell’accesso al lavoro delle donne, dei disoccupati di lunga durata e degli immigrati.

Nella tabella seguente si riportano invece le risorse attribuite a ciascuna Regione dal Fondo Sociale Europeo per l’attuazione dei POR, Programmi Operativi Regionali.

**Tab. 7.1 Risorse attribuite alle Regioni per l’attuazione dei POR-FSE**

<b>Regione</b>	<b>Risorse disponibili</b>
Abruzzo	71.251.575
Basilicata	144.812.084
Calabria	254.339.876
Campania	627.882.260
Emilia Romagna	393.125.091
Friuli Venezia Giulia	138.213.907
Lazio	451.267.357
Liguria	177.272.384
Lombardia	485.237.258
Marche	143.989.809
Molise	23.853.230
Bolzano	68.310.599
Trento	54.989.992
Piemonte	436.145.000
Puglia	772.409.449
Sardegna	221.253.335
Sicilia	615.072.321
Toscana	366.481.608
Umbria	118.764.401
Valle d’Aosta	27.786.275
Veneto	382.015.911
<b>TOTALE</b>	<b>5.974.473.722</b>

I temi della strategia regionale sono sviluppati all’interno di una struttura di programma che comprende cinque Assi prioritari, sviluppati sulla base delle priorità indicate dal Fondo Sociale Europeo.

- Asse A - Occupazione
- Asse B - Inclusione sociale e lotta alla povertà
- Asse C - Istruzione e formazione
- Asse D - Capacità istituzionale e amministrativa
- Asse E - Assistenza tecnica

Alle risorse del Fondo sociale si aggiungono, come si è detto in precedenza, quelle previste dagli altri fondi comunitari, in particolare dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) per quanto riguarda gli interventi strutturali, e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).

## 8. L'evoluzione dei sistemi educativi europei nel quadro delle sfide di Lisbona

---

Il processo di riflessione e di confronto internazionale sui fabbisogni formativi e sulle necessità di innovazione dei sistemi educativi ha dato un impulso ai processi di riforma della scuola dei Paesi europei. Non si può affermare che i tempi ed i modi delle riforme nazionali siano stati dettati da Bruxelles, tuttavia è innegabile che il crescente confronto internazionale in sede di Unione Europea e gli input che sono provenuti dalle analisi condotte in sede OCSE<sup>90</sup> hanno accresciuto la sensibilità dei diversi Paesi verso l'adeguamento dei propri sistemi di istruzione e formazione in modo da rispondere alle sfide che vengono evidenziate nelle varie sedi.

Esaminando i maggiori processi di riforma dei sistemi di istruzione e formazione che sono stati attuati durante gli ultimi anni si possono osservare due diversi approcci di politica formativa.

Il primo approccio, più tradizionale, è sostanzialmente centrato sulla modifica della regolazione del sistema formativo, che viene prodotta reindirizzando o riqualificando le risorse destinate al sistema (*insegnanti, scuole*) oppure introducendo nuovi processi, o correggendo quelli esistenti.

Il secondo approccio, che si è sviluppato in Europa a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, è focalizzato sul controllo dei risultati e viene definito *output driven (o evidence based) approach*<sup>91</sup>.

Questi due approcci differiscono tra loro, ma non sono vicendevolmente esclusivi, dal momento che le strategie che motivano il secondo approccio non negano l'importanza di innovare i processi, ma si basano sul principio che solo una forte attenzione ai risultati raggiunti incoraggi le scuole a migliorare i processi.

### 8.1 Le politiche centrate sull'innovazione di processo

Il principio sottostante alle politiche centrate sull'innovazione di processo è che per migliorare la scuola è necessario modificarne la struttura, in base alle necessità che emergono dall'analisi del suo funzionamento e dalle richieste degli *stakeholders* (famiglie, dirigenti, docenti, opinione pubblica). Le politiche che vengono messe in atto, e che possono essere ricondotte a questa categoria, sono molteplici; in particolare si possono ricordare:

---

<sup>90</sup> Basti pensare all'impatto che producono sull'opinione pubblica internazionale i rapporti dell'OCSE sugli indicatori e sugli apprendimenti degli studenti.

<sup>91</sup> ALLULLI G. (2011), *Le politiche scolastiche e l'Output Driven Approach*, in: Scuola Democratica, n.3, Guerini e associati, Roma.

- l'estensione della durata dell'obbligo scolastico (e della Formazione Professionale di base),
- la riforma del curriculum scolastico,
- l'assegnazione di nuove risorse (specialmente per le aree a rischio) o la riallocazione di quelle esistenti,
- la riforma del reclutamento, della formazione e della carriera dei docenti.

Esaminiamo che cosa è stato fatto negli ultimi anni in Europa riguardo a questa tipologia di intervento

### 8.1.1 L'estensione della durata dell'istruzione obbligatoria

I risultati delle indagini nazionali ed internazionali, come la rilevazione OCSE-PISA, mostrano che una canalizzazione precoce degli alunni (sotto i 14 anni di età) danneggia l'eguaglianza di opportunità senza migliorare le prestazioni degli alunni. Inoltre, i criteri di selezione degli studenti sono spesso condizionati da fattori sociali e non dal rendimento.

Pertanto, allo scopo di assicurare a tutti gli studenti un percorso scolastico di base adeguato a fornire le conoscenze e le competenze necessarie per un consapevole proseguimento del percorso scolastico e formativo, oppure per l'inserimento nel mondo del lavoro e nella società civile, la maggioranza dei Paesi europei ha innalzato la durata della scuola obbligatoria all'età di 16 anni; l'Ungheria fino a 18 anni, con frequenza a tempo pieno. Un numero crescente di Paesi sta adottando un modello misto per il prolungamento dell'obbligo, integrando la frequenza scolastica a tempo parziale con diverse forme di esperienza di lavoro; tra questi la Germania, il Belgio, l'Olanda e l'Italia, che prevedono una frequenza obbligatoria fino a 18 anni, ma con modalità a tempo parziale (alternando scuola e lavoro). Il Regno Unito sta considerando questa possibilità.

Altri Paesi hanno abbassato l'età di inizio della scuola od hanno reso obbligatoria la frequenza della scuola pre-elementare.

Tuttavia è emerso come l'obbligo di frequentare percorsi troppo generalisti e prolungati demotivi gli studenti meno propensi agli studi accademici, favorendo l'abbandono. Pertanto alcuni Paesi, ed in particolare Francia, Spagna e Regno Unito, dopo aver prolungato l'istruzione obbligatoria a tempo pieno fino al sedicesimo anno di età, hanno dovuto predisporre nuovi percorsi formativi od introdurre un curriculum più flessibile per offrire agli studenti opzioni più vicine ai loro interessi e prevenire così l'abbandono scolastico; sono state anche introdotte nuove discipline, più collegate con il mondo "reale", allo scopo di accrescere la motivazione degli studenti, specialmente di quelli meno accademici.

Anche l'Italia, nell'estendere il periodo di istruzione obbligatoria fino al sedicesimo anno di età, ha dato agli studenti la possibilità di scegliere tra diversi percorsi, compresa l'Istruzione e Formazione Professionale, negli ultimi due anni dell'istruzione obbligatoria.

Invece nei Paesi di lingua tedesca la canalizzazione tra tipologie di scuole rivolte agli studi "accademici" oppure professionalizzanti comincia sempre ad 11 anni.

**Tab. 8.1 Et  terminale dell'istruzione obbligatoria**

Numero di Paesi	Et�
1	18
1	17
18	16
12	15

Come conseguenza di queste politiche un maggior numero di giovani consegue il diploma di scuola secondaria: secondo le rilevazioni della Commissione europea la percentuale di giovani che consegue il diploma   salita dal 76,1% del 2000 al 78,5% del 2008, anche se la maggioranza dei Paesi Europei rimane sotto l'obiettivo di Lisbona (85%). Finlandia, Svezia, Irlanda, Cipro ed alcuni Paesi dell'Est (Polonia, Repubblica Ceca, Lituania, Slovacchia, Slovenia) hanno gi  raggiunto il Benchmark europeo, mentre Malta, Spagna e Portogallo sono sotto il 70%. Italia, Bulgaria, Lituania, Malta e Portogallo hanno realizzato i maggiori progressi dal 2000.

Durante lo stesso periodo si   registrato un significativo miglioramento anche per quanto riguarda il tasso di abbandono medio europeo, che   sceso dal 17,6% al 10,7%.

#### 8.1.2 La riforma del curriculum

La riforma del curriculum   un altro obiettivo che molti governi europei si pongono per migliorare il sistema educativo. Innanzitutto, sulla base del dibattito sviluppato in ambito internazionale e facendo riferimento alla Raccomandazione europea che   stata emanata alla fine del 2006 su questa tematica (v. par. 4.2) molti Paesi hanno riconosciuto l'importanza per gli alunni di acquisire alcune competenze fondamentali utili per la cittadinanza attiva, la coesione sociale e l'occupabilit  entro il termine fine dell'istruzione e della formazione obbligatoria, indipendentemente dal tipo di percorso scolastico seguito. In particolare, alcuni Paesi europei (Francia, Spagna, Italia, Regno Unito, Svezia) hanno riformato i curricula scolastici della scuola obbligatoria tenendo conto delle otto competenze chiave europee, introducendo tra gli obiettivi da raggiungere l'acquisizione delle competenze di base di cittadinanza.

Un significativo esempio che viene spesso preso come riferimento di questo movimento europeo   lo "Zoccolo comune" di conoscenze e competenze, che   stato introdotto nella scuola francese nel 2006.

### Lo “Zoccolo comune” di conoscenze e competenze (Francia)

L'introduzione dello Zoccolo comune è stata prevista dall'articolo 9 della Legge Fillon di riforma della scuola del 23 aprile 2005, che afferma che «...la scolarità obbligatoria deve garantire a ogni allievo l'acquisizione di uno zoccolo comune costituito da un insieme di conoscenze e competenze indispensabili per completare con successo la propria scolarità, per proseguire nella formazione, per costruire il proprio avvenire personale e professionale e inserirsi attivamente nella vita sociale».

Lo zoccolo si riferisce dunque alla scolarità obbligatoria, con l'ambizione di essere la base necessaria e indispensabile per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

L'insegnamento obbligatorio non si riduce, comunque, allo zoccolo comune, nonostante ne costituisca il fondamento. Lo zoccolo non si sostituisce ai programmi della scuola primaria e del *collège*, e non ne è neppure un condensato. La sua specificità risiede nella volontà di dare senso alla cultura scolastica, assumendo il punto di vista dell'allievo e costruendo ponti tra le discipline e i programmi. Lo zoccolo definisce ciò che nessuno può ignorare alla fine della scolarità obbligatoria pena la sua marginalizzazione. La scuola deve offrire tutti i mezzi perché ogni allievo sviluppi tutte le sue facoltà.

Padroneggiare lo zoccolo comune significa essere capaci di utilizzare ciò che si è appreso in compiti e situazioni complesse, prima nella scuola poi nella vita; significa anche possedere i mezzi per continuare a formarsi per tutta la vita e riuscire a inserirsi attivamente nella società.

Lo zoccolo comune si acquisisce progressivamente, dalla scuola dell'infanzia alla fine della scolarità obbligatoria.

Ogni competenza richiede il contributo di più discipline, e per converso, ciascuna disciplina contribuisce alla acquisizione di più competenze. Tutte le discipline insegnate nella scuola elementare e nel *collège* (la scuola media francese), compresa l'educazione fisica e sportiva, le arti plastiche e l'educazione musicale, hanno quindi un ruolo nell'acquisizione dello zoccolo.

In Italia, per definire le linee guida dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione, il Ministero della Pubblica Istruzione ha istituito una Commissione che ha prodotto un documento intitolato *Indicazioni sulle modalità dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione*<sup>92</sup>.

La Commissione ha lavorato nel solco della Raccomandazione Europea sulle competenze di cittadinanza, caratterizzate da componenti di carattere sia culturale che trasversale, ed ha messo in evidenza le prime come **assi culturali strategici**, le seconde come **competenze trasversali**. In particolare la Commissione ha definito:

- quattro assi culturali strategici: *l'asse dei linguaggi; l'asse matematico; l'asse scientifico-tecnologico; l'asse storico-sociale;*

---

<sup>92</sup> Commissione con il compito di approfondire la tematica relativa all'istruzione obbligatoria ed elaborare le possibili modalità tese all'obiettivo dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione *Indicazioni sulle modalità dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione* 3 marzo 2007.

- otto competenze trasversali: *imparare ad imparare; progettare; comunicare; collaborare e partecipare; risolvere problemi; agire in modo autonomo e responsabile; individuare collegamenti e relazioni; acquisire ed interpretare l'informazione.*

Sulla base della proposta della commissione il Ministero della Pubblica Istruzione ha emanato il Regolamento che disciplina l'elevamento dell'obbligo di istruzione<sup>93</sup>.

### **Competenze trasversali per l'obbligo di istruzione (a)**

- **Imparare ad imparare:** organizzare il proprio apprendimento, individuando, scegliendo ed utilizzando varie fonti e varie modalità di informazione e di formazione (formale, non formale ed informale), anche in funzione dei tempi disponibili, delle proprie strategie e del proprio metodo di studio e di lavoro.
- **Progettare:** elaborare e realizzare progetti riguardanti lo sviluppo delle proprie attività di studio e di lavoro, utilizzando le conoscenze apprese per stabilire obiettivi significativi e realistici e le relative priorità, valutando i vincoli e le possibilità esistenti, definendo strategie di azione e verificando i risultati raggiunti.
- **Comunicare:**
  - *comprendere* messaggi di genere diverso (quotidiano, letterario, tecnico, scientifico) e di complessità diversa, trasmessi utilizzando linguaggi diversi (verbale, matematico, scientifico, simbolico, ecc.) mediante diversi supporti (cartacei, informatici e multimediali);
  - *rappresentare* eventi, fenomeni, principi, concetti, norme, procedure, atteggiamenti, stati d'animo, emozioni, ecc. utilizzando linguaggi diversi (verbale, matematico, scientifico, simbolico, ecc.) e diverse conoscenze disciplinari, mediante diversi supporti (cartacei, informatici e multimediali).
- **Collaborare e partecipare:** interagire in gruppo, comprendendo i diversi punti di vista, valorizzando le proprie e le altrui capacità, gestendo la conflittualità, contribuendo all'apprendimento comune ed alla realizzazione delle attività collettive, nel riconoscimento dei diritti fondamentali degli altri.
- **Agire in modo autonomo e responsabile:** sapersi inserire in modo attivo e consapevole nella vita sociale e far valere al suo interno i propri diritti e bisogni riconoscendo al contempo quelli altrui, le opportunità comuni, i limiti, le regole, le responsabilità.
- **Risolvere problemi:** affrontare situazioni problematiche costruendo e verificando ipotesi, individuando le fonti e le risorse adeguate, raccogliendo e valutando i dati, proponendo soluzioni utilizzando, secondo il tipo di problema, contenuti e metodi delle diverse discipline.
- **Individuare collegamenti e relazioni:** individuare e rappresentare, elaborando argomentazioni coerenti, collegamenti e relazioni tra fenomeni, eventi e concetti diversi, anche appartenenti a diversi ambiti disciplinari, lontani

<sup>93</sup> MIUR, Decreto 22 agosto 2007, n. 139 "Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", G.U. n. 202 del 31.08.2007.

nello spazio e nel tempo, cogliendone la natura sistemica, individuando analogie e differenze, coerenze ed incoerenze, cause ed effetti e la loro natura probabilistica.

- **Acquisire ed interpretare l'informazione:** acquisire ed interpretare criticamente l'informazione ricevuta nei diversi ambiti ed attraverso diversi strumenti comunicativi, valutandone l'attendibilità e l'utilità, distinguendo fatti e opinioni.

(a) **Ministero della Pubblica Istruzione Decreto 22 agosto 2007, n. 139** «Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296» da G.U. n. 202 del 31.08.2007

### 8.1.3 Assegnare nuove risorse (specialmente per le aree a rischio)

Gli insegnanti tendono ad evitare, ove possibile, le scuole situate in aree svantaggiate o più difficili, per cui in queste scuole si trovano ad operare gli insegnanti meno qualificati, che spesso cercano di trasferirsi rapidamente, producendo un continuo turnover. In molti Paesi europei, per migliorare la qualità dell'offerta formativa, sono stati predisposti rafforzamenti dell'offerta scolastica nelle aree che presentano maggiori difficoltà e debolezze sotto l'aspetto sociale e culturale.

Si possono ricordare tra l'altro il programma *Excellence in Cities*, introdotto nel Regno Unito nel 1999 e l'iniziativa delle *Zones d'éducation prioritaires*, che sono state introdotte nel sistema educativo francese nel 1982 (v. scheda). Tali misure prevedono anche una retribuzione migliore per gli insegnanti, per incoraggiarli a restare in scuole situate in aree svantaggiate. Tuttavia, è stato osservato che l'impatto dell'incentivo finanziario sulle scelte degli insegnanti è limitato<sup>94</sup>: per essere efficace l'incentivo finanziario dovrebbe essere abbastanza consistente<sup>95</sup>.

#### **Dalle Zones d'éducation prioritaires ai Réseaux d'éducation prioritaires**

La politica delle *Zones d'éducation prioritaires* (aree prioritarie – ZEPs) è stata introdotta in Francia nel 1982 per combattere il fallimento scolastico degli studenti svantaggiati. In origine il programma era temporaneo, ma esso è stato confermato ed esteso a molte scuole fino a coinvolgere il 15% degli studenti distribuiti tra 800 aree prioritarie, in gran parte ubicate in aree urbane.

Per incoraggiare le scuole a sviluppare progetti e partenariati a livello locale il programma ha fornito risorse aggiuntive attraverso:

- la riduzione delle dimensioni della classe,
- l'assegnazione di incentivi economici e giuridici ai docenti,
- l'assegnazione di risorse aggiuntive alle scuole,
- l'aumento del numero di ore di insegnamento.

Il programma ha dovuto affrontare problemi quali:

<sup>94</sup> BENABOU R., F. KRAMARZ, C. PROST (2005) *The French zones d'éducation prioritaires: much ado about nothing?* Discussion paper serie No. 5085, Centre for Economic Policy Research.

<sup>95</sup> HANUSHEK E.A., J.F. KAIN and S.G. RIVKIN (1999), *Do Higher Salaries Buy Better Teachers?*, Working Paper No 7082, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- la difficoltà delle famiglie a far fronte ai bisogni educativi degli alunni, dato il loro basso livello socioculturale,
- la necessità di combattere precocemente le disuguaglianze,
- la concentrazione di studenti svantaggiati all'interno della stessa classe,
- l'abbassamento di aspettative da parte dei docenti,
- la rotazione dei docenti e le difficoltà per i nuovi insegnanti da poco assunti. Circa due terzi degli insegnanti nuovi assunti hanno cominciato la loro carriera come supplenti in un posto classificato come "Difficile" od in una zona prioritaria.

I risultati del programma sono stati giudicati modesti, in quanto sono peggiorati sia la composizione sociale degli studenti iscritti nelle scuole delle ZEP (il marchio negativo della ZEP ha allontanato gli studenti che potevano iscriversi altrove), sia la qualità dei docenti, in quanto le difficoltà dell'insegnamento nella zona prioritaria hanno provocato la "fuga" dei docenti più esperti. Infine, non si sono registrati significativi miglioramenti dei risultati degli alunni frequentanti le scuole di queste zone.

Dall'autunno del 2014 è stata avviata una nuova politica di educazione prioritaria (*Réseaux d'éducation prioritaires*), basata su una mappa più accurata delle reti scolastiche, che sono composte da un *college* e dalle scuole della zona che accolgono la stessa tipologia di studenti. Sono state identificate due tipologie di reti: REP+, che si trovano in quartieri isolati con le più alte concentrazioni di difficoltà sociali che hanno un forte impatto sul raggiungimento degli obiettivi scolastici e REP, che si trovano in aree socialmente miste, ma che presentano difficoltà sociali più significative delle scuole all'esterno dell'istruzione prioritaria. Tutte le reti di istruzione prioritaria si basano su un progetto che tiene conto di tutti i fattori che contribuiscono al successo degli studenti e fornisce un quadro strutturato che consente al personale di basarsi su punti di riferimento solidi e affidabili.

#### 8.1.4 La riforma della carriera dei docenti

Secondo l'OCSE<sup>96</sup> è possibile definire due modelli di base che caratterizzano la professione degli insegnanti: il modello "basato sulla carriera" ed il modello "basato sulla posizione".

Nel modello basato sulla carriera, la gestione del personale insegnante viene generalmente organizzata a livello centrale. L'accesso alla professione è basato sui titoli accademici e/o sul superamento di un esame di ammissione al servizio e gli insegnanti sono normalmente assegnati alle diverse scuole sulla base di regole fisse. La progressione di carriera avviene sulla base di criteri predeterminati (spesso tenendo conto dell'anzianità) piuttosto che dei risultati dell'attività svolta. Francia, Italia e Spagna sono esempi di Paesi nei quali si possono rintracciare molti elementi di questo sistema.

Nei modelli basati sulla posizione la gestione ed il reclutamento del personale

---

<sup>96</sup> OECD (2005), *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*, Education and Training Policy, Paris.

insegnante si svolgono a livello di autorità locale o di singola scuola. Spetta alle scuole o agli enti locali selezionare il candidato più adatto per ogni posizione, mediante reclutamento esterno o promozione interna. Tale modello consente un accesso più flessibile alla professione di insegnante; ad esempio è relativamente comune l'accesso all'insegnamento da parte di candidati più anziani o provenienti da altre carriere, così come è comune la mobilità dall'insegnamento verso altre carriere professionali. La progressione di carriera degli insegnanti è in funzione del successo nella competizione per i posti disponibili, e il numero di posti disponibili di livello più alto è di solito limitato. I sistemi svedese, svizzero e del Regno Unito presentano molte caratteristiche di questo modello.

Nei sistemi scolastici nei quali vige il modello basato sulla carriera, le preoccupazioni politiche riguardano la mancanza di incentivazione per gli insegnanti a continuare la loro formazione, una volta ottenuta l'assunzione, e la forte accentuazione posta sui regolamenti che limitano la capacità delle scuole di rispondere alle diverse esigenze locali. Di conseguenza, la priorità nei Paesi con sistemi nei quali vige questo modello è l'introduzione di politiche che permettano di definire rapporti di lavoro più flessibili, consentendo alle autorità educative locali ed ai dirigenti scolastici un più ampio margine decisionale, ed una gestione per obiettivi.

Nei Paesi ove vige il modello basato sulla posizione le scuole spesso devono registrare un elevato turnover del personale, soprattutto nelle zone svantaggiate. Dal momento che questo modello consente l'adozione di regole più flessibili per il reclutamento del personale, si determinano spesso più forti disparità tra le scuole in termini di qualificazione ed esperienza degli insegnanti. Le priorità politiche in questi Paesi riguardano la definizione di criteri omogenei a livello di sistema per la selezione dei docenti e la valutazione delle loro prestazioni. Viene prestata anche grande attenzione alla selezione ed alla formazione dei dirigenti degli istituti scolastici. Le scuole che si trovano nelle zone svantaggiate dovrebbero essere dotate di maggiori risorse per consentire loro di competere per reclutare insegnanti di qualità; si avverte inoltre la necessità di aumentare la differenziazione dei salari e delle condizioni di lavoro al fine di attrarre le tipologie di insegnanti meno disponibili a trasferirsi in queste aree.

Molti Paesi hanno cercato di innalzare lo status e la qualità dei docenti, sia attraverso una migliore selezione e formazione, sia attraverso un miglioramento della loro condizione e della carriera professionale. Per quanto riguarda la selezione e la formazione dei docenti, le riforme che sono state avviate in questi ultimi anni hanno cercato di introdurre modalità di selezione più accurate, hanno attivato lo svolgimento del tirocinio durante la formazione iniziale, hanno introdotto delle incentivazioni per incoraggiare la partecipazione alla formazione in servizio ed infine hanno promosso periodi di studio all'estero per i docenti di lingua straniera.

Invece, per quanto riguarda la carriera, si è cercato di introdurre maggiore flessibilità nelle posizioni professionali, di decentrare le decisioni riguardo al personale assegnando più potere a presidi ed autorità locali, di aumentare la retribuzione dei

docenti nelle aree a rischio, di sviluppare nuovi sistemi per valutare i docenti (autovalutazione, valutazione esterna, test e misure di valore aggiunto), ed infine di introdurre incentivi e differenziazioni della retribuzione. In particolare sono stati compiuti molti sforzi per sviluppare nuovi sistemi per la valutazione delle prestazioni degli insegnanti e fornire loro incentivi. Per la valutazione degli insegnanti vengono utilizzate diverse metodologie<sup>97</sup>:

- Ispezioni esterne, effettuate per conto delle autorità nazionali (come in Francia, in collaborazione con il preside) o regionali (come in Germania o in Austria, ma solo per la progressione di carriera). L'osservazione in aula, le interviste e la documentazione preparata dal docente sono i metodi tipici utilizzati per questo tipo di valutazione.
- Autovalutazione a livello di istituto. Questa metodologia è stata sviluppata dagli Anni '90 in poi; può essere utilizzata a se stante, oppure adottata come base per la valutazione esterna. Nel Regno Unito, Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria, l'autovalutazione comprende l'analisi del rendimento degli insegnanti.
- Valutazioni interne, condotte dalla dirigenza scolastica (in genere il preside). Questo metodo è in vigore in Belgio, Repubblica Ceca, Lituania, Austria, Romania, Slovenia, Paesi Bassi, Francia (in collaborazione con gli ispettori) e Regno Unito.
- Risultati degli alunni, considerando il valore aggiunto acquisito da parte degli allievi dell'insegnante.

In Irlanda, Norvegia e Svezia, si pone l'accento sulla valutazione dell'unità scolastica, piuttosto che sulla valutazione dei singoli insegnanti. Solo in cinque Paesi (Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia e Spagna) gli insegnanti non sono periodicamente valutati una volta entrati in servizio. Tuttavia, per quanto riguarda l'Italia, con la Legge 107/2015 è stata introdotta una modalità di valutazione dei docenti da parte del preside.

### **Il Merit Pay**

Secondo l'OCSE, 11 Paesi, su 29 analizzati, collegano la retribuzione dei docenti alle loro prestazioni. Questo tipo di politica viene definito Merit-Pay, ovvero retribuzione legata al merito. Negli USA 8 Stati e numerosi distretti scolastici collegano le retribuzioni dei docenti ai risultati degli allievi, generalmente misurati attraverso i test.

I giudizi su questa politica sono controversi.

A favore viene rilevato che introducendo premi per i docenti e assegnando incentivi se ne aumentano l'impegno e le prestazioni; l'incentivazione e la più alta retribuzione rendono inoltre la professione docente più attraente ed in grado di attirare i migliori candidati.

---

<sup>97</sup> EURYDICE (2008), *Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe*, Eurydice network, Bruxelles; OECD (2005), *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*, Education and Training Policy, Paris.

Coloro che sono contrari invece sostengono che il programma di Merit-Pay produce un pesante appesantimento burocratico, perché richiede la costruzione di complesse banche dati. Inoltre la competizione tra i docenti, che viene sollecitata, compromette la cooperazione all'interno della scuola, che invece rappresenta una dimensione fondamentale di un efficace insegnamento. Viene anche fatto presente che il successo degli alunni, soprattutto se svantaggiati, è difficile da misurare e che i docenti potrebbero essere invogliati a "truccare" i risultati degli studenti per migliorare la propria posizione.

## 8.2 Le politiche centrate sul controllo dei risultati

Di fronte alla crescente insoddisfazione riguardo all'impatto effettivo delle riforme di processo sul miglioramento dell'offerta scolastica e delle prestazioni degli alunni, si è progressivamente affermata una "scuola" di pensiero politico che ha rovesciato l'approccio riformatore; invece di intervenire sui processi, nella presunzione che la loro innovazione produca il miglioramento dei risultati degli alunni, si ritiene più efficace mettere direttamente i risultati al centro della politica riformatrice, nella convinzione che la maggiore attenzione alle prestazioni degli alunni spinga le scuole ed i docenti a modificare i processi di insegnamento, in modo da renderli più efficaci. Solo in questo modo vi sarà un effettivo ripensamento, da parte delle scuole (alle quali viene concessa una più ampia autonomia organizzativa), delle modalità di erogazione dell'insegnamento ed un effettivo miglioramento delle prestazioni dei docenti e dunque dei risultati degli alunni.

Le politiche scolastiche centrate sul controllo dei risultati si basano sostanzialmente su:

- la definizione di obiettivi e traguardi chiari e misurabili: vengono definiti dei traguardi da raggiungere, indicando anche con precisione i livelli e le quantità interessate, utilizzando degli indicatori;
- la definizione dei risultati di apprendimento: il percorso scolastico e formativo viene definito in termini di risultati da ottenere, più che in termini di programmi, orari e discipline da studiare;
- la concessione di una più ampia autonomia alle scuole: vengono concessi ai dirigenti ed al personale degli istituti scolastici più ampi poteri in materia di gestione delle risorse, reclutamento del personale, organizzazione dell'insegnamento, organizzazione dell'attività scolastica;
- la valutazione dei risultati degli alunni attraverso l'utilizzo di prove oggettive: al posto dei tradizionali esami, che non consentono un reale apprezzamento dall'esterno dei risultati raggiunti, vengono introdotti dei test standardizzati, che consentono una verifica del livello raggiunto dagli studenti ed un confronto tra le scuole;
- la responsabilizzazione della scuola rispetto ai risultati raggiunti: i risultati della scuola vengono comunicati all'esterno, e di questi la scuola è chiamata a render conto alle autorità scolastiche ed alle famiglie degli alunni;

- l'introduzione di sistemi di valutazione dei docenti: vengono introdotti sistemi di verifica dell'attività del docente, del suo impegno professionale, dei risultati raggiunti con gli alunni, sia attraverso ispezioni esterne che attraverso l'analisi dei risultati degli alunni nelle prove oggettive;
- la concessione di premi alle scuole ed ai docenti sulla base dei loro risultati: al posto dei tradizionali meccanismi di carriera, basati sull'anzianità del docente, vengono introdotti meccanismi legati al merito effettivo;
- l'estensione delle possibilità di scelta da parte delle famiglie: alle famiglie vengono offerti strumenti informativi sull'effettivo livello qualitativo delle scuole, in modo che possano compiere una scelta informata, e strumenti di carattere normativo, per consentire una scelta non vincolata alla residenza territoriale.

L'obiettivo principale è introdurre un sistema di quasi-mercato nell'offerta formativa, ovvero un sistema concorrenziale basato sulla libera scelta dei cittadini-consumatori, pure rimanendo all'interno dell'offerta di servizio pubblico. Questo approccio sta ottenendo una popolarità crescente in molti Paesi europei (compreso il nostro); negli Stati Uniti ed in Inghilterra è stato al centro della strategia riformatrice (v. scheda sulla riforma inglese); in molti altri Paesi europei, anche se non si può parlare di una compiuta applicazione di un approccio riformatore basato sul controllo dei risultati, è stato introdotto un sistema di valutazione delle scuole o del sistema scolastico (v. scheda). La maggiore attenzione alla valutazione dei risultati dell'apprendimento è stata sostenuta anche dal dibattito sviluppatosi in sede europea.

Lo sviluppo dell'attività di valutazione è fortemente legato alla crescita dell'autonomia delle scuole. Durante gli ultimi 20 anni nella maggioranza dei Paesi europei si è progressivamente sviluppato un processo di decentramento: è stata attribuita una responsabilità crescente alle scuole riguardo l'organizzazione dell'offerta educativa. I sostenitori di questo approccio mettono in luce che il miglioramento dei sistemi educativi deriva da una migliore gestione delle singole scuole, dal momento che insegnanti e capi d'istituto hanno a disposizione solidi punti di riferimento per confrontare i loro risultati e valutare i loro punti di forza e di debolezza. Inoltre, le scuole devono competere per essere scelte dalle famiglie degli studenti e dunque devono sforzarsi di migliorare; anche l'introduzione del sistema premiale per le scuole o per i docenti incrementa la competizione. Dal canto loro le famiglie sono più informate riguardo alle prestazioni delle singole scuole e possono scegliere quelle migliori; e questo rafforza il circuito virtuoso tra valutazione e miglioramento. Infine, questo approccio consente una migliore gestione del sistema educativo a livello centrale, dal momento che i decisori politici e le autorità educative sono più informati riguardo ai risultati realmente ottenuti a livello nazionale e locale e possono assumere le decisioni conseguenti, sia a livello di sistema che a livello di scuola (premiando le scuole migliori oppure sostenendo, o chiudendo, le scuole in difficoltà).

### La valutazione dei sistemi scolastici europei

La valutazione della scuola è un approccio molto diffuso e utilizzato in materia di garanzia della qualità in Europa. In 26 Paesi viene effettuata sia la valutazione esterna che interna delle scuole.

L'autovalutazione è stata introdotta in molti Paesi (come Regno Unito, Danimarca, Olanda, Svezia, Repubblica Ceca e Austria) come pratica di qualità e di miglioramento della qualità; spesso l'autovalutazione è il punto di partenza per la valutazione esterna. I criteri e gli indicatori per l'autovalutazione possono essere stabiliti a livello nazionale. Negli ultimi dieci anni le aspettative sulla valutazione interna delle scuole in Europa sono cresciute. Fin dai primi anni del 2000, lo stato di valutazione interna delle scuole è passato da raccomandato o possibile a obbligatorio per una dozzina di sistemi di istruzione. Attualmente i regolamenti a livello centrale stabiliscono che la valutazione interna è obbligatoria in 27 sistemi di istruzione. Dove la valutazione interna non è obbligatoria, essa è di solito raccomandata. Gli unici Paesi in cui le scuole non sono obbligate od invitate ad effettuare una valutazione interna sono la Bulgaria e la Francia, quest'ultima limitatamente alle scuole primarie.

Per quanto riguarda la valutazione esterna, nella maggior parte dei Paesi spetta all'Ispettorato, sotto la responsabilità delle autorità centrali o regionali, gestire l'attività di valutazione. Gli ispettori utilizzano spesso criteri standard per valutare le scuole. Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Austria, Regno Unito, Paesi Bassi, Bulgaria, Lituania, Portogallo, Estonia e Polonia fanno parte di questa categoria. Nella maggior parte dei casi, la valutazione esterna della scuola si concentra su una vasta gamma di attività scolastiche, che comprende le attività didattiche e di gestione, i risultati degli studenti, così come la conformità alle normative. Per condurre il loro lavoro, i valutatori si basano su un quadro fissato centralmente che stabilisce in modo strutturato e omogeneo non solo i punti focali della valutazione esterna, ma anche le norme che definiscono una 'buona' scuola.

Una dozzina di sistemi di istruzione non segue questo modello seppur in diversa misura. Alcuni approcci alla valutazione esterna della scuola si concentrano solo su aspetti specifici del lavoro scolastico quali la conformità alle normative (Estonia, Slovenia e Turchia). In Svezia, l'Ispettorato ha autonomia per quanto riguarda i criteri di valutazione da considerare e li definisce basandosi sull'*Education Act*, sui regolamenti delle scuole e sui curricula per l'istruzione obbligatoria.

Nel secondo gruppo di Paesi, le comunità locali e il governo locale hanno una forte responsabilità nella valutazione delle scuole; a volte la valutazione effettuata a livello locale è integrata con l'uso di test standardizzati a livello nazionale. I Paesi nordici, il Belgio e l'Ungheria fanno parte di questo gruppo. Tuttavia anche in questi Paesi la valutazione esterna delle scuole sta assumendo sempre maggiore importanza: Danimarca e Svezia, dove il sistema di valutazione era incentrato prevalentemente sulle autorità locali, hanno rafforzato il ruolo delle autorità centrali nella valutazione esterna della scuola.

In Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia, Regno Unito e Islanda, i risultati della valutazione esterna delle scuole vengono pubblicati quando la valutazione è effettuata da valutatori esterni (nella maggior parte dei casi gli ispettori), che preparano i loro rapporti per le autorità centrali. In Svezia e Islanda, anche i risultati delle valutazioni condotte a livello locale sono regolarmente

pubblicati. In Ungheria e in Polonia, la decisione viene presa rispettivamente a livello locale e regionale; a volte i risultati della valutazione vengono pubblicati. Infine, in pochi altri Paesi europei non esiste un vero e proprio sistema di valutazione esterna delle scuole, anche perché la loro autonomia è più limitata. In questi Paesi l'Ispektorato svolge un ruolo più formale, oppure valuta le prestazioni dei singoli insegnanti, come avviene in Francia. Le scuole possono condurre iniziative di autovalutazione, ma non hanno a disposizione dei criteri di riferimento standard per svolgere questa attività. Tuttavia anche in questi Paesi vengono realizzate alcune iniziative per l'introduzione di un sistema esterno di valutazione, attraverso l'uso di test standardizzati o altri strumenti. Francia e Bulgaria fanno parte di questo gruppo. L'Italia ha avviato recentemente il suo sistema come si vedrà meglio più avanti<sup>98</sup>.

I critici di questo approccio mettono in risalto che la metodologia di valutazione dei risultati degli alunni e delle scuole è imperfetta sotto molti aspetti. In particolare viene criticata l'enfasi attribuita alle prove oggettive di apprendimento, la cui somministrazione e analisi sono alla base di tutto l'impianto riformatore. Queste prove focalizzano l'attenzione dei docenti e delle scuole su poche discipline (quelle oggetto di valutazione con i test, normalmente le competenze linguistiche e matematiche), enfatizzandone oltremisura la loro importanza in confronto alle altre materie, che finiscono per essere trascurate. Anche l'insegnamento di queste due discipline rischia di essere eccessivamente focalizzato su come superare il test (*teaching to the test* è l'espressione comunemente utilizzata nei Paesi anglosassoni per indicare che l'insegnamento è finalizzato solo al superamento del test da parte degli alunni).

L'altro problema che si riscontra nell'analisi e nell'utilizzazione dei risultati dei test oggettivi è la grande influenza che su questi riveste il contesto socio-culturale familiare. Infatti, gli esiti dei test hanno generalmente un alto grado di correlazione con il contesto, per cui i risultati degli alunni (e dunque dell'insegnante o della scuola che li hanno preparati) vanno sempre interpretati alla luce delle caratteristiche dell'ambiente familiare. Negli Stati Uniti si parla talvolta di "effetto Volvo", nel senso che per predire il risultato degli alunni nei test basterebbe contare il numero di automobili di lusso all'entrata delle diverse scuole. Ovviamente questo non significa che i test non siano affidabili, ma piuttosto che il risultato dell'attività scolastica è fortemente condizionato dalle caratteristiche ascritte degli alunni. Pertanto gli alunni delle scuole collocate nelle aree socialmente avvantaggiate tendenzialmente ottengono risultati migliori rispetto alle scuole delle zone socialmente difficili, ma questo non è riconducibile tanto al merito degli insegnanti quanto alla composizione sociale delle famiglie degli alunni, che ne condiziona fortemente il rendimento.

---

<sup>98</sup> EURYDICE (2004), *Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe*, Bruxelles; e EURYDICE (2007), *School Autonomy in Europe Policies and Measures* Eurydice network, Bruxelles; EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE (2015), *Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*, Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Per questa ragione, se si vuole veramente valutare il risultato del lavoro degli insegnanti si dovrebbe misurare il “valore aggiunto”, ovvero quello che effettivamente lo studente ha appreso durante l’attività scolastica; questo viene fatto utilizzando test comparabili all’inizio ed alla fine del percorso scolastico, e verificando la differenza tra le due rilevazioni. Questo procedimento sta riscuotendo una grande interesse, specialmente nei Paesi anglosassoni, ma è di non semplice attuazione, specialmente su grande scala, perché presuppone l’esistenza di archivi molto consistenti e soprattutto la stabilità degli alunni e del corpo insegnante, che sono entrambi caratteristiche non presenti nel nostro sistema.

Altro rischio legato alla misurazione del valore aggiunto ed a tutte le valutazioni del rendimento delle scuole e degli insegnanti attraverso la misurazione del rendimento degli studenti è l’eventuale selezione, da parte delle scuole, degli allievi in ingresso, per avere studenti preparati, o l’eccessiva selezione durante il corso di studi, per ottenere migliori risultati finali. Le scuole cioè, per conseguire risultati migliori, potrebbero essere portate ad escludere gli alunni considerati “difficili”.

In Francia, per ovviare a questo fenomeno, sono stati introdotto dei calcoli per “pesare” il rendimento degli alunni nelle diverse scuole ed aree geografiche. Viene cioè sottratto dal risultato delle diverse scuole il vantaggio o lo svantaggio medio che viene riscontrato a livello nazionale dagli alunni di quella determinata composizione socioeconomica. In questo modo si viene ad annullare il fattore “estrazione sociale” e viene considerata anche l’incidenza dell’abbandono.

Inoltre, il confronto tra i risultati ottenuti in test diversi, da un anno all’altro, non è privo di difficoltà e di possibilità di errore.

I critici di questo sistema osservano, infine, che questo approccio è discutibile non solo sotto l’aspetto metodologico, ma anche sotto il profilo dell’efficacia per migliorare il sistema. Le famiglie che scelgono la scuola vogliono scegliere le migliori in assoluto, e non quelle che ottengono il più alto valore aggiunto. Le scuole che si trovano nelle aree svantaggiate potrebbero essere abbandonate a favore di quelle collocate nelle aree ricche, anche se le loro prestazioni migliorano da un anno all’altro.

### **L'Education Reform Act (Regno Unito 1988)**

Nel 1988 il governo inglese lanciò l'Education Reform Act, che introdusse un curriculum nazionale che tutte le scuole erano tenute ad applicare. Venne anche introdotto un nuovo sistema di valutazione; questo sistema comprende delle ispezioni gestite dall'Office for Standards in education (OFSTED, un organismo indipendente dal Ministero dell'Istruzione) e delle prove standardizzate per valutare il livello di apprendimento raggiunto dagli alunni in Inglese, Matematica e Scienze per ciascuna delle età chiave (7, 11, 14 e 16 anni). I risultati della valutazione vengono usati per valutare l'efficacia delle scuole operanti all'interno del sistema pubblico, le quali godono di un'ampia autonomia in termini finanziari. Ogni anno sono predisposte delle graduatorie delle scuole (*league tables*) sulla base dei risultati ottenuti nei test; le graduatorie vengono pubblicate nei mezzi di comunicazione locali e nazionali per incoraggiare la rendicontabilità della scuola nei confronti:

- dell'autorità centrale e locale e dell'organismo di governo della scuola (che include rappresentanti delle famiglie, dei docenti e della comunità locale),
- della cittadinanza in generale,
- delle famiglie, per incoraggiare le loro scelte scolastiche.

La rendicontabilità della scuola viene assicurata anche attraverso ispezioni sistematiche organizzate periodicamente da gruppi di ispettori nominati dall'OFSTED. Le équipes compiono delle visite molto approfondite alle scuole, sulla base di modelli di analisi predisposti in precedenza e simili per tutte le ispezioni. Durante queste visite vengono raccolti numerosi dati e materiali sul funzionamento della scuola, vengono condotte numerose interviste ad insegnanti ed alunni, si svolgono incontri con le famiglie degli alunni, si osservano i processi di insegnamento. Alla fine di questa raccolta di informazioni viene predisposto un rapporto di valutazione piuttosto analitico (con una lunghezza variabile dalle 60 alle 100 cartelle), contenente sia indicatori raffrontati con le medie nazionali, sia analisi soggettive del funzionamento della scuola, che vengono poi riassunte in un giudizio finale. Tali rapporti vengono, oltreché inviati all'OFSTED ed al *Department for Education* per le decisioni del caso (le scuole che mostrano particolari problemi sono difatti poste sotto osservazione), resi di pubblico dominio attraverso i principali mezzi di informazione e diffusi su Internet. Un risultato negativo dell'ispezione obbliga la scuola a preparare un piano di miglioramento per superare le debolezze identificate. In mancanza di un miglioramento entro i tempi stabiliti, la scuola viene chiusa o completamente rinnovata, in base alla possibilità di ridistribuire gli alunni in altre istituzioni, dopo il licenziamento del personale.

A partire dal 2002 sono state introdotte anche misure di valore aggiunto. Esse misurano i risultati degli studenti in confronto con quelli di altri studenti che in precedenza avevano avuto risultati simili. Questo è un metodo più corretto di misurazione dal momento che i livelli di ingresso degli studenti sono molto diversi. Vengono considerati anche elementi di contesto quali:

- il genere,
- la prima lingua parlata,
- l'appartenenza a differenti gruppi etnici,
- la presenza di particolari bisogni educativi,
- lo status economico.

Nonostante i molti sforzi per migliorare la qualità dei test, le critiche sui loro effetti indesiderati sono sempre forti. Un Rapporto del *Children, Schools and Families Committee*<sup>99</sup> ha concluso che: «...l'uso dei risultati dei test nazionali per la rendicontazione della scuola è sfociato in una enfattizzazione della massimizzazione dei risultati del test a spese di una più equilibrata completa educazione degli alunni; *teaching to the test* e restringimento del curriculum sono fenomeni diffusi nelle scuole, con il risultato che vi è un'attenzione sproporzionata verso le materie "centrali" di inglese, matematica e scienze e, in particolare verso quegli aspetti di queste discipline che verranno probabilmente sottoposti a verifica con il test»<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Un Comitato del Parlamento del Regno unito il cui mandato è esaminare la spesa, l'amministrazione e le politiche del Ministero per l'Istruzione.

<sup>100</sup> HOUSE OF COMMONS (2008), *Testing and Assessment Children, Schools and Families Committee, Third Report of Session 2007-08*.

## 9. L'impatto del processo di Lisbona sugli Stati membri europei e sul sistema italiano di Istruzione e Formazione Professionale

---

### 9.1 Il riconoscimento del diritto all'apprendimento durante tutto il corso della vita

Come si è più volte detto in queste pagine l'obiettivo centrale della strategia di Lisbona è favorire il passaggio da un accesso all'istruzione e formazione centrato sui primi anni della vita ad un accesso continuo alle opportunità formative, di tipo sia formale che informale e non formale, che si sviluppa nel corso di tutta la vita. Anche in Italia, dopo un lungo dibattito, è stata sancita l'importanza di questa strategia, attraverso la promulgazione della Legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. Legge Fornero), che nei commi 51 e successivi dell'art. 4 introduce anche in Italia il sistema dell'apprendimento permanente.

#### **L'apprendimento permanente secondo la Legge Fornero**

51. *In linea con le indicazioni dell'Unione Europea, per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale.*

*Le relative politiche sono determinate a livello nazionale con intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico e sentite le parti sociali, a partire dalla individuazione e riconoscimento del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale, da documentare attraverso la piena realizzazione di una dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti.*

52. *Per apprendimento formale si intende quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione e nelle università e istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in apprendistato a norma del testo unico di cui al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, o di una certificazione riconosciuta.*

53. *Per apprendimento non formale si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati al comma 52, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese.*

54. *Per apprendimento informale si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero.*

55. *Con la medesima intesa di cui al comma 51 del presente articolo, in coe-*

*renza con il principio di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze di programmazione delle regioni, sono definiti, sentite le parti sociali, indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali che comprendono l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva, anche da parte degli immigrati. In tali contesti, sono considerate prioritarie le azioni riguardanti:*

*a) il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale ed informale di cui ai commi da 51 a 54, ivi compresi quelli di lavoro, facendo emergere ed individuando i fabbisogni di competenza delle persone in correlazione con le necessità dei sistemi produttivi e dei territori di riferimento, con particolare attenzione alle competenze linguistiche e digitali;*

*b) il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti;*

*c) la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.*

Come ha affermato la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali<sup>101</sup>, la portata più significativa introdotta da queste disposizioni normative è la configurazione di un *diritto della persona all'apprendimento* (quindi a poter accedere e usufruire di reali e significative offerte educative e formative lungo l'arco della sua vita, nonché di veder riconosciuti gli apprendimenti e le competenze comunque acquisite in modo non formale e informale).

L'Accordo stipulato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 indica inoltre 5 priorità:

- l'ampliamento della platea dei soggetti a sostegno dell'apprendimento permanente;
- il potenziamento delle attività di orientamento permanente;
- lo sviluppo delle competenze di specifici target maggiormente deboli o svantaggiati;
- l'ampliamento dell'accesso anche attraverso strumenti specifici di trasparenza e lo sviluppo e l'integrazione dei servizi per l'apprendimento permanente;
- il miglioramento della pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario allestire una serie di servizi sul territorio:

- delle reti territoriali dei servizi come ossatura del sistema dell'apprendimento permanente;

---

<sup>101</sup> CONFERENZA UNIFICATA, Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali sul documento recante: "Linee strategiche di intervento riguardo ai servizi per l'apprendimento permanente ed all'organizzazione delle reti territoriali", 10 luglio 2014.

- un'attività di orientamento permanente;
- un sistema di individuazione e validazione degli apprendimenti e di certificazione delle competenze;
- un sistema informativo ai fini del monitoraggio, della valutazione, della tracciabilità e conservazione degli atti rilasciati.

Pertanto il sistema dell'apprendimento permanente si riferisce e comprende gli ambiti di apprendimento formali, non formali e informali. Esso è finalizzato a sostenere la persona lungo tutto l'arco della vita, anche in una prospettiva occupazionale e di cittadinanza attiva.

Il ruolo del “non formale” nelle reti territoriali è uno dei fattori di novità e di maggiore qualità. Infatti l'offerta formativa non formale arricchisce i contesti culturali e sociali dei territori, svolgendo un ruolo specifico e non sostituibile, che integra il ruolo dell'offerta formale, pubblica e privata. In tale contesto, le Organizzazioni del *no-profit* possono entrare in contatto con cittadini spesso a rischio di esclusione sociale, grazie anche alle metodologie non frontali e interattive, alla flessibilità dei percorsi formativi, alle relazioni interpersonali e all'integrazione tra prestazioni sociali e offerte culturali.

## **9.2 L'impatto delle Raccomandazioni europee sul sistema di Istruzione e di Formazione Professionale**

### **9.2.1 Il raccordo tra istruzione, formazione e mondo del lavoro**

Il processo di Copenaghen e le 3 Raccomandazioni europee hanno avuto un impatto diversificato sui sistemi di Istruzione e Formazione Professionale, in quanto alcuni Paesi sono stati più pronti a recepire le richieste comunitarie, anche perché il dibattito che si è sviluppato in sede europea e le successive Raccomandazioni sono stati influenzati dalla cultura e dalle strutture di questi Paesi, i quali si sono ritrovati naturalmente allineati con le indicazioni emanate.

Infatti, l'Istruzione tecnica e professionale presenta caratteristiche fortemente differenziate da Paese a Paese<sup>102</sup>, al contrario della componente di istruzione “pre-accademica”, come i licei classici e scientifici, che pur con nomi diversi (*Gymnasium* in Germania, *Sixth Form* in Gran Bretagna, *Lycee C o B* in Francia, ecc.) mostra una configurazione tutto sommato simile. Il motivo di questa diversità risiede probabilmente nel fatto che mentre l'istruzione classica o comunque quella liceale tradizionale ha come riferimento il sapere formalizzato, all'interno di una tradizione culturale che in Europa si è consolidata su basi sostanzialmente comuni, l'Istruzione professionale dei vari Paesi europei è stata fortemente e logicamente condizionata

---

<sup>102</sup> TREELLE (2008), *L'istruzione tecnica: un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese*, Quaderno n. 8.

dalla struttura dei sistemi economici e produttivi locali. In particolare la domanda delle imprese e la forza con la quale si esprime appare un importante fattore di condizionamento dello sviluppo del sistema, in quanto laddove il sistema produttivo è più solido, esso assume un forte peso anche nel sistema formativo, che dunque si differenzia più nettamente da quello scolastico.

Ogni sistema nazionale appare dunque fortemente specifico; tuttavia, pur nella diversità dei diversi approcci emergono due modelli di fondo:

- quello francese, all'interno del quale l'Istruzione e la Formazione Professionale iniziale sono fortemente integrate con il sistema scolastico secondario, di cui rappresentano uno o più indirizzi; pensiamo ad esempio al *lycée professionnel*, che conduce al *certificat d'aptitude professionnelle* (CAP) oppure al *brevet d'étude professionnelle* (BEP); altri esempi provengono dai Paesi scandinavi (Svezia, Finlandia) nei quali gli indirizzi a valenza professionale rientrano pienamente nella scuola secondaria, al punto che (in Svezia) una parte del curriculum degli indirizzi professionalizzanti è comune con gli indirizzi più accademici;
- il modello tedesco e inglese, nel quale i due sistemi sono nettamente separati. In questi due Paesi, dopo il periodo di scolarità obbligatoria che arriva a 15/16 anni, la divisione tra i percorsi accademici ed i percorsi della Formazione Professionale (*Berufsschule* in Germania, *Further Education* nel Regno Unito) è molto netta. In Germania i due sistemi si biforcano quando i giovani hanno 15 anni, anche se già ad 11 anni i ragazzi tedeschi devono scegliere (o meglio vengono selezionati per) l'indirizzo di scuola media che prepara al passaggio successivo. Al termine della scuola media (articolata in *Gymnasium*, per chi proseguirà gli studi liceali, ed in *Hauptschule* e *Realschule* per chi proseguirà gli studi tecnici e professionali) si prosegue nel *Gymnasium* (ovvero il liceo), oppure si accede all'apprendistato con il sistema duale, e dunque alternando la formazione sul lavoro alla frequenza della *Berufsschule* (ovvero la componente di formazione scolastica dell'apprendistato). Nel Regno Unito dopo il termine della *Comprehensive school*, che accoglie tutti i giovani fino all'età di 16 anni, sia pure consentendo una grande pluralità di opzioni, gli studenti possono proseguire, se hanno buoni voti, nella *Sixth form* (biennio superiore che prepara il passaggio all'Università), oppure accedono ad una delle tante opportunità offerte dalla *Further Education*, sistema non scolastico che prepara ad entrare nel mondo del lavoro ed è composto da una serie di differenti percorsi formativi a tempo pieno ed a tempo parziale.

Tra i Paesi che fanno parte del primo modello l'Istruzione professionale viene impartita in prevalenza a tempo pieno, anche se sono previste quote più o meno lunghe di tirocinio in azienda.

Tra i Paesi che afferiscono al secondo modello l'impresa diventa protagonista come soggetto formatore; in particolare in Germania la formazione è definita "duale", perché condotta parte in impresa parte dentro la scuola.

L'Italia rientra nel primo modello. Uno dei motivi delle difficoltà della nostra

Istruzione e Formazione Professionale risiede nella debolezza del rapporto che si è sviluppato in Italia tra scuola ed impresa, anche in ragione del modello di sviluppo del nostro sistema produttivo, che, tramontata l'epoca delle grandi industrie degli Anni '60 e '70, si è basato sempre più largamente sulle medie, piccole e piccolissime imprese. Queste vivono su commesse di breve periodo e cercano professionalità immediatamente utilizzabili; quindi hanno difficoltà ad investire sulla formazione e sulla ricerca. Questo differenzia l'Italia da altri Paesi, come la Germania, dove il sistema produttivo è strutturato su dimensioni d'impresa più consistenti, e dunque investe di più, sia nei confronti della formazione, che della ricerca<sup>103</sup>.

In questa situazione la scuola italiana, di fronte alle difficoltà di collegamento con la società produttiva, ha a sua volta nel corso del tempo cercato al suo interno le ragioni della propria esistenza; si è sviluppato insomma un circuito di tipo autoreferenziale, per cui le motivazioni dell'esistenza della scuola sono state cercate all'interno della stessa cultura scolastica, più che nell'aggancio esterno con la cultura della società in crescita, e con le richieste di cambiamento provenienti dal mondo del lavoro.

Queste difficoltà sono ben presenti anche a livello europeo, tanto che il Consiglio europeo, nelle sue Raccomandazioni sul programma nazionale di riforma 2014<sup>104</sup>, ha rilevato: «*Per assicurare una transizione agevole dalla scuola al mercato del lavoro, sembrano cruciali, nel ciclo di istruzione secondaria superiore e terziaria, il rafforzamento e l'ampliamento della formazione pratica, aumentando l'apprendimento basato sul lavoro e l'istruzione e la formazione professionale*». Il Consiglio europeo ha dunque raccomandato di *accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante*.

L'attenzione europea al rafforzamento dei collegamenti tra istruzione, Formazione Professionale e mondo del lavoro oltre, ovviamente, alle analisi nazionali sull'abbandono dei giovani dopo la scuola media e sulle difficoltà della transizione tra scuola e lavoro, *ha portato all'istituzione anche in Italia di una nuova tipologia di offerta formativa, l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)*, volta a stabilire un più stretto rapporto tra questi diversi mondi. Questa tipologia di offerta, concepita per offrire una opportunità a quei giovani che dopo la scuola media desiderano intraprendere un percorso chiaramente professionalizzante, che li porti nel giro di tre anni a conseguire una qualifica, ed un diploma, si è sviluppata negli ultimi anni con grande rapidità.

Il Rapporto di monitoraggio condotto nel 2015 dall'ISFOL su questa filiera<sup>105</sup> mette in evidenza la forte crescita del sistema di Istruzione e Formazione Profes-

---

<sup>103</sup> TREELLE e FONDAZIONE ROCCA (2015), *Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e le proposte per l'Italia*, in I numeri da cambiare, n.2.

<sup>104</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia {SWD(2014) 413 final}.

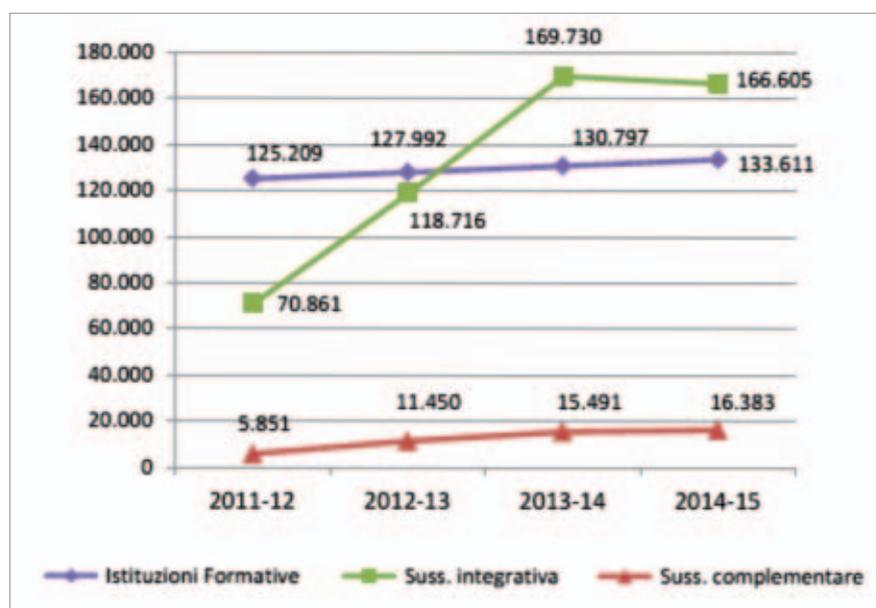
<sup>105</sup> ISFOL, *XIV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, Febbraio 2016.

sionale, che nel giro di pochi anni è passato da 100.000 ad oltre 300.000 iscritti, avvicinando sensibilmente il numero di coloro che si indirizzano a questo percorso formativo a quello di coloro che seguono i percorsi quinquennali di Istruzione professionale. Nell'ultimo anno questa crescita tende a stabilizzarsi, ed il numero di iscritti arriva a 316.000 (v. fig.9.1).

In particolare:

- 166.600 sono gli iscritti che frequentano l'IeFP all'interno di un Istituto professionale, con la modalità della sussidiarietà integrativa;
- 133.600 sono gli iscritti che frequentano l'IeFP all'interno di un'Istituzione formativa;
- 16.300 sono gli iscritti che frequentano l'IeFP all'interno di un Istituto professionale, con la modalità della sussidiarietà complementare.

**Fig. 9.1 - Gli iscritti alla IeFP (I-III anno) dal 2012 al 2015, per tipologia (v.a.)**



**Fonte:** ISFOL, *XIV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, Febbraio 2016

A questi dati, che rappresentano il numero degli iscritti ai percorsi triennali, occorre aggiungere quasi 13.000 iscritti al quarto anno per il conseguimento del diploma professionale (di cui il 70% si trova nella Regione Lombardia).

Le Regioni nelle quali questa nuova misura formativa si è maggiormente sviluppata sono Lombardia, Sicilia, Emilia Romagna, Campania e Piemonte che da sole raggruppano il 56% degli iscritti.

Rispetto agli anni precedenti si registra una leggera inversione di tendenza, che

vede per la prima volta un calo nelle iscrizioni ai corsi di IeFP condotti all'interno degli Istituti professionali con la modalità di sussidiarietà integrativa, mentre continuano ad aumentare leggermente le iscrizioni alle Istituzioni formative, così come aumentano, seppure di poco, le iscrizioni ai corsi di sussidiarietà complementare. Tuttavia nel complesso rimangono prevalenti le iscrizioni ai corsi di sussidiarietà integrativa erogati dagli Istituti professionali.

Dunque nel nostro Paese, anche in risposta alle sollecitazioni provenienti dall'Europa, è in atto un processo di avvicinamento del mondo dell'Istruzione a quello del lavoro, testimoniato inoltre:

- **dalla nascita e dallo sviluppo degli Istituti Tecnici Superiori (ITS)**, per fornire una specializzazione superiore ai diplomati della scuola secondaria;
- dalle iniziative che sono state adottate per **rafforzare la valenza formativa, anche sul piano formale, dello strumento dell'Apprendistato**, utilizzandolo anche nella scuola secondaria;
- **dall'introduzione dell'obbligatorietà dell'Alternanza Scuola-Lavoro** per tutti gli indirizzi di scuola secondaria superiore, emanata con la Legge 107/2015.

## 9.2.2 L'impatto del dibattito della Raccomandazione sull'istituzione di un Quadro europeo delle qualifiche (EQF)

Il processo di Copenaghen e le Raccomandazioni europee impattano comunque su sistemi molto differenziati. Ad esempio, per quanto riguarda l'introduzione del Quadro europeo delle qualifiche, l'inquadramento di tutti i titoli e le qualifiche all'interno di una unica cornice, e l'enfasi sui risultati dell'apprendimento fanno parte della tradizione di Paesi come il Regno Unito e l'Irlanda, la cui cultura di governo del sistema formativo ha da più lungo tempo privilegiato il controllo dei risultati piuttosto che la gestione dei processi. Nel Regno Unito le strutture formative godono di un'ampia autonomia, ma vige una forte attenzione alla verifica dei risultati ottenuti, attraverso la standardizzazione delle qualifiche. Anche l'Irlanda segue un simile approccio di governo del sistema e sin dal 2004 ha introdotto un quadro nazionale delle qualifiche. Pertanto Irlanda, Malta e Regno Unito sono stati i primi Paesi europei a presentare il loro rapporto nazionale di Referenziazione, che metteva in corrispondenza i titoli nazionali con gli otto livelli europei.

Secondo la Commissione europea la Raccomandazione sta raggiungendo la sua piena attuazione<sup>106</sup>. All'EQF partecipano attualmente 39 Paesi, il che illustra il livello di impegno profuso per il conseguimento dell'obiettivo generale di trasparenza e di comparabilità delle qualifiche in tutta l'Europa. A giugno del 2017, 32 Stati avevano ultimato il processo di referenziazione dei livelli delle proprie qualifiche nazionali

---

<sup>106</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Proposta di raccomandazione del Consiglio sul Quadro Europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, COM (2016) 383 final.

all'EQF e 21 Paesi indicavano i livelli dell'EQF nei propri certificati e diplomi e tale numero dovrebbe aumentare rapidamente.

Invece maggiori ritardi si verificano per l'attuazione della seconda tappa della Raccomandazione EQF, ovvero l'indicazione al livello appropriato del Quadro europeo delle qualifiche di tutti i nuovi certificati di qualifica, i diplomi e i documenti Europass rilasciati dalle autorità competenti.

Anche in Italia si è in presenza di un movimento di ricomposizione delle qualifiche professionali in favore di una maggiore comparabilità a livello nazionale. Attraverso successivi accordi stabiliti nella Conferenza Stato-Regioni<sup>107</sup> sono state individuate 22 qualifiche terminali del percorso triennale ed altrettanti diplomi professionali del percorso quadriennale. Per definire queste qualifiche è stato concordato uno standard che, partendo dalla definizione dei processi di lavoro che devono affrontare le diverse figure, identifica le attività da svolgere e le competenze necessarie.

**Standard delle competenze tecnico-professionali caratterizzanti la figura**

<b>PROCESSO DI LAVORO ATTIVITÀ</b>	<b>COMPETENZE</b>
A. .... Attività - ..... - ..... - .....	1. .... 2. ....
B. .... Attività - ..... - ..... - .....	3. ....
C. .... Attività - ..... - ..... - .....	4. ....

<sup>107</sup> Accordo Conferenza Stato Regioni 27 luglio 2011 - Messa a regime IeFP; Accordo Stato Regioni 19 gennaio 2012 Integrazione Repertorio qualifiche IeFP.

In accordo con l'EQF le *competenze* vengono descritte in termini di responsabilità ed autonomia. Per ciascuna competenza vengono successivamente definite le abilità e le conoscenze necessarie. Le *abilità* indicano la capacità di applicare conoscenze per portare a termine compiti e risolvere problemi. Le *conoscenze* sono un insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative ad un ambito di lavoro.

COMPETENZA N. 1	
ABILITÀ	CONOSCENZE
- .....	- .....
- .....	- .....
- .....	- .....

COMPETENZA N. 2	
ABILITÀ	CONOSCENZE
- .....	- .....
- .....	- .....
- .....	- .....

Alla fine del 2012 l'Italia ha licenziato definitivamente il proprio **Rapporto di Referenziazione**, che indica a quale degli 8 livelli europei corrispondono i titoli e le qualifiche rilasciate nel nostro Paese<sup>108</sup>. Presentiamo nelle pagine di seguito la tavola di corrispondenza<sup>109</sup>:

<sup>108</sup> Accordo Stato – Regioni del 20/12/2012.

<sup>109</sup> Per ulteriori informazioni sui processi descritti e per scaricare il Rapporto italiano di referenziazione consultare il sito <http://www.isfol.it/eqf>.

Livello EQF	Tipologia di qualificazione	Autorità competente	Percorso corrispondente
1	Diploma di licenza conclusiva del I ciclo di istruzione	MIUR/Istruzione	Scuola secondaria di I grado
2	Certificazione obbligo di istruzione	MIUR o Regioni a seconda del canale di assolvimento scelto	Fine del primo Biennio dei licei, istituti tecnici, istituti prof.li, percorsi di leFP triennali e quadriennali
3	Diploma di qualifica di operatore professionale	MIUR/Istruzione	Triennio dell'Istituto professionale
	Attestato di qualifica di operatore professionale	Regioni	Percorsi triennali di leFP Percorsi formativi in apprendistato per il dir-dov. o percorsi triennali in apprendistato per la qualifica e per il diploma
4	Diploma professionale di tecnico	Regioni	Percorsi quadriennali di leFP Percorsi quadriennali in apprendistato per la qualifica e per il diploma
	Diploma liceale	MIUR/Istruzione	Percorsi quinquennali dei licei (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Diploma di istruzione tecnica	MIUR/Istruzione	Percorsi quinquennali degli istituti tecnici (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Diploma di istruzione professionale	MIUR/Istruzione	Percorsi quinquennali degli istituti professionali (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Certificato di specializzazione tecnica superiore	Regioni	Percorsi IFTS (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
5	Diploma di tecnico superiore	MIUR/Istruzione	Corsi ITS (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
6	Laurea	MIUR/Università	Percorso triennale (180 crediti - CFU) (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)

Livello EQF	Tipologia di qualificazione	Autorità competente	Percorso corrispondente
7	Diploma accademico di primo livello	MIUR/Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso triennale (180 crediti - CFA)
	Laurea Magistrale	MIUR/Università	Percorso biennale (120 crediti - CFU) (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Diploma accademico di secondo livello	MIUR/ Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso biennale (120 crediti - CFA)
	Master universitario di primo livello	MIUR/Università	Percorso minimo annuale (min. 60 crediti - CFU) (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Diploma accademico di specializzazione (I)	MIUR/Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso minimo biennale (120 crediti - CFA)
	Diploma di perfezionamento o master (I)	MIUR/Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso minimo annuale (min. 60 crediti - CFA)
	Dottorato di ricerca	MIUR/Università	Percorso triennale (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
8	Diploma accademico di formazione alla ricerca	MIUR/Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso triennale
	Diploma di specializzazione	MIUR/Università	Percorso minimo biennale (120 crediti - CFU) (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Master universitario di secondo livello	MIUR/Università	Percorso minimo annuale (min. 60 crediti - CFU) (Percorsi formativi in apprendistato di alta formazione e ricerca)
	Diploma accademico di specializzazione (II)	MIUR/Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso minimo biennale (120 crediti - CFA)
	Diploma di perfezionamento o master (II)	MIUR/Istituti di alta formazione artistica e musicale	Percorso minimo annuale (min. 60 crediti - CFA)

LIVELLO EQF	Tipologia di titolo/qualifica	Rilasciato da
3	Attestato di Qualifica di operatore professionale	Regioni
4	Diploma professionale di tecnico	Regioni

Inoltre, con il decreto legislativo, n. 13 del 2013 è stato regolamentato il **Repertorio nazionale delle qualifiche**, costituito da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione codificati a livello nazionale, regionale o di Provincia Autonoma che rispondono a determinati requisiti previsti dal decreto.

Il Consiglio europeo, nelle Raccomandazioni espresse nel 2014, rileva positivamente l’emanazione di questo decreto ma nota anche che: «...a seguito del decreto legislativo del 2013 in materia, è essenziale istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un riconoscimento delle competenze a livello nazionale»<sup>110</sup>. Un passo significativo in questa direzione è costituito dal Decreto Interministeriale del 30 giugno 2015, che ha istituito il Quadro Nazionale delle Qualifiche Regionali. Questo provvedimento è importante perché definisce le regole cui si devono attenere le Regioni per il rilascio delle qualifiche professionali, ed i criteri ed i riferimenti operativi per la correlazione tra le qualificazioni regionali ed il loro riconoscimento a livello nazionale. Inoltre, completa il decreto del 2013, definendo le modalità operative del Repertorio nazionale delle qualificazioni regionali, nonché del riconoscimento tra Regioni delle qualifiche rilasciate e della convalida delle competenze. Infatti ha stabilito:

- le specifiche tecniche del repertorio di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali;
- i criteri costruttivi e descrittivi per la correlazione e progressiva standardizzazione delle qualificazioni;
- le procedure per l’aggiornamento e la manutenzione del Quadro di riferimento nazionale delle qualificazioni regionali;
- i requisiti tecnici di processo dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze;
- le funzioni a presidio dell’erogazione dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze.

Si tratta dunque di un provvedimento articolato e tecnicamente dettagliato, che consente di superare la tradizionale frammentazione delle qualifiche rilasciate dalle diverse Regioni, preconstituendo un quadro nazionale unitario, seppure nel rispetto delle competenze costituzionali delle Regioni. Pertanto lo scenario nel quale gli operatori di convalida delle competenze lavorano in Italia a livello locale e settoriale è sostanzialmente cambiato, in linea con quanto richiesto dalle Raccomandazioni europee sul Quadro delle Qualifiche e sulla convalida dell’apprendimento formale, informale e non formale.

### 9.2.3 L’impatto della Raccomandazione europea sul Sistema europeo di crediti per l’Istruzione e la Formazione professionali (ECVET) e sul riconoscimento delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali

Il sistema europeo dei crediti per l’Istruzione e Formazione Professionale si è

---

<sup>110</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell’Italia, cit.

rivelato uno strumento di attuazione piuttosto complesso. Il Rapporto di valutazione dell'implementazione della Raccomandazione europea<sup>110</sup> afferma che i progetti di mobilità basati su ECVET ritengono che i principali ostacoli al trasferimento dei risultati di apprendimento includono:

1. una terminologia diversa per descrivere unità di apprendimento, moduli, crediti, punti di credito e altri elementi pertinenti,
2. l'incompatibilità dei sistemi di credito nazionali con ECVET (con conseguente incapacità di utilizzare i punti di credito per trasferire risultati di apprendimento),
3. e la eterogeneità della qualità dell'offerta formativa e della valutazione.

La mancanza di orientamento dei sistemi di istruzione e formazione nazionali verso ECVET, un quadro giuridico poco sviluppato a livello nazionale (ad esempio per il riconoscimento dei crediti), gli oneri amministrativi e le difficoltà nell'applicare metodologie ECVET sono altre questioni chiave che hanno frenato la volontà dei partecipanti al progetto di utilizzare ECVET come strumento per la futura mobilità. Le unità di risultati di apprendimento conseguiti nei progetti di mobilità ECVET avevano più probabilità di essere riconosciute e premiate dove il concetto di unità esisteva anche nel proprio sistema nazionale.

Per i progetti di mobilità a breve termine, i documenti organizzativi di ECVET (Learning Agreement, Transcript of Records, e Memorandum d'intesa) hanno rappresentato l'elemento più importante di questa iniziativa. In particolare, questi documenti hanno contribuito ad aumentare la fiducia reciproca tra inviati e riceventi e potrebbero potenzialmente favorire una mobilità a lungo termine.

Diverso è invece il discorso per quanto riguarda il *riconoscimento delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali*, che vede i Paesi europei su posizioni molto diverse: alcuni hanno predisposto dispositivi di validazione già consolidati e funzionanti "a regime" all'interno del sistema formativo. La scheda seguente descrive il modello di valutazione delle competenze acquisite che è stato sviluppato in Francia.

---

<sup>110</sup> PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE (2014), *Implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET)*, Final report, 2014.

## La valutazione delle competenze acquisite in Francia<sup>112</sup>

La Francia ha una lunga tradizione in tema di validazione degli apprendimenti non formali e informali e il sistema nazionale di qualifiche è fortemente connesso con il mercato del lavoro.

Negli Anni '90 è stato introdotto all'interno della legislazione francese il concetto di *Validation des Acquis Professionnels* (VAP): le persone che avevano almeno cinque anni di esperienza lavorativa potevano essere valutate al fine di ottenere certificazioni e qualifiche ministeriali afferenti all'istruzione secondaria e superiore. Per ottenere la certificazione o il titolo, il soggetto deve produrre un portfolio contenente il dettaglio delle attività svolte e delle competenze esercitate, che viene esaminato da un panel di valutatori che può definire il numero di crediti formativi concessi o il tipo di studi necessario al soggetto per ottenere la qualifica o il titolo richiesto.

Nel 2002 il sistema di validazione dell'esperienza lavorativa è stato esteso a tutti i tipi di qualifica e certificazione attraverso il concetto di *Validation des Acquis de l'Expérience* (VAE).

Il concetto di VAE pone estrema importanza alla validazione sommativa, ossia all'acquisizione di un titolo o di un diploma piuttosto che a parti o sezioni del percorso formativo. L'accesso alla validazione delle esperienze per il conseguimento di un titolo formale è attualmente un diritto per tutti gli individui che abbiano maturato almeno tre anni di esperienza lavorativa.

Allo scopo di predisporre e coordinare il quadro operativo di questa iniziativa nel gennaio del 2002 è stata creata La *Commission Nationale de la Certification Professionnelle* (CNCP), con il compito di:

- attivare ed aggiornare il *Répertoire national des certifications professionnelles*;
- controllare l'adozione della riforma sul sistema dell'istruzione e del mercato del lavoro;
- supportare le agenzie e le organizzazioni che si occupano della validazione e degli esami per la qualificazione.

Il *Répertoire national des certifications professionnelles* contiene circa 15.000 differenti qualifiche di cui 11.000 universitarie, 700 di secondo livello, 600 certificati di competenze professionali, 800 certificati di competenze aziendali rilasciati dalle imprese ed 400 altri certificati rilasciati da organizzazioni diverse.

Attualmente, il dispositivo VAE prevede una valutazione condotta da agenzie accreditate (inclusi i Centri per il Bilancio delle Competenze) sulla base di un portfolio delle esperienze presentato dal candidato e verificato attraverso un panel di verifica o una prova pratica.

Gli standard di valutazione (*référentiels*) sono definiti in base al tipo di qualifica e soggetti a modifiche e aggiornamenti. La decisione di rilasciare o meno la qualifica è collegiale e si basa sulla valutazione complessiva delle capacità e delle esperienze dichiarate e possedute dal soggetto.

Parallelamente al VAE, il sistema del *bilancio di competenze* occupa un ruolo importante nel sistema di validazione francese: il Bilancio di competenze è un'attività condotta congiuntamente da un soggetto e da uno o più esperti per

---

<sup>111</sup> La descrizione del modello francese è tratta dal volume dell'ISFOL (1997), *Esperienze di validazione dell'apprendimento non formale e informale in Italia e in Europa*, a cura di Elisabetta Perulli, ISFOL editore, Roma.

ricercare, definire e descrivere le competenze comunque da lui acquisite. Nell'ambito del VAE, infatti, il bilancio di competenze serve per individuare le competenze che il soggetto potrà eventualmente sottoporre a verifica e si pone quindi come un passaggio dello stesso processo di VAE.

Al termine del bilancio, il consigliere del Centro accreditato elabora un documento di sintesi, in collaborazione con il candidato, che permette di svolgere la verifica delle competenze e di metterla in relazione con gli obiettivi e le aspettative del soggetto. L'approccio individualizzato permette di fornire suggerimenti ed indicazioni per l'accesso ai percorsi formativi e per il riconoscimento di singoli crediti formativi.

In Italia nel 2005 è stato introdotto *Il Libretto Formativo del cittadino*<sup>113</sup> che costituisce uno strumento pensato per raccogliere, sintetizzare e documentare le diverse esperienze di apprendimento dei cittadini lavoratori nonché le competenze da essi comunque acquisite: nella scuola, nella formazione, nel lavoro, nella vita quotidiana. Il Libretto Formativo rappresenta lo strumento chiave per la trasparenza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Esso si pone come strumento di documentazione trasparente e formalizzata di dati, informazioni, certificazioni, utilizzabile dall'individuo nel suo percorso di apprendimento, crescita e mobilità professionale.

Gli obiettivi del libretto sono:

- fornire informazioni sul soggetto e sul suo curriculum di apprendimento formale, non formale e informale, per la ricerca di un lavoro, per la mobilità professionale e per il passaggio da un sistema formativo all'altro;
- rendere riconoscibili e trasparenti le competenze comunque acquisite e sostenere in questo modo l'occupabilità e lo sviluppo professionale;
- aiutare gli individui a mantenere consapevolezza del proprio bagaglio culturale e professionale anche al fine di orientare le scelte e i progetti futuri.

L'uso del libretto è richiesto anche dal Decreto Legislativo n.13 del 2013 (di cui si è parlato in precedenza), per la registrazione dei documenti di validazione e dei certificati rilasciati nell'ambito della validazione degli apprendimenti non formali e informali e del sistema nazionale di certificazione delle competenze e dal D.Lgs. n. 81/2015, a proposito della registrazione della formazione effettuata e della qualificazione professionale ai fini contrattuali.

La realizzazione di un sistema di riconoscimento delle competenze acquisite rappresenta comunque una strada ancora lunga da percorrere, perché oltre a individuare e rendere trasparenti le competenze acquisite, è necessario rendere operative modalità condivise di riconoscimento delle competenze possedute all'interno di un sistema formalizzato di qualifiche.

Come si è detto in precedenza (par. 9.1 e 9.2.2), dopo l'emanazione della Raccomandazione europea ECVET sono stati fatti importanti passi in avanti:

---

<sup>113</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, Decreto 10 ottobre 2005, *Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino*.

- attraverso la Legge Fornero che introducendo le Reti territoriali, comprendenti l'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, **inserisce tra le azioni prioritarie il riconoscimento di crediti formativi e la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti** (lettera b, comma 55, art. 4 della Legge 28 giugno 2012, n. 92).
- Attraverso il decreto legislativo N. 13 del 2013, con il quale è stato formalmente introdotto il **Sistema nazionale di certificazione delle competenze acquisite dalla persona in contesti formali, non formali o informali**. Nel Decreto vengono definiti gli standard minimi cui si devono attenere i soggetti titolari del processo di convalida delle competenze, in coerenza con le Raccomandazioni dell'Unione Europea, e viene formalmente istituito il **Repertorio nazionale delle qualifiche**, costituito da tutti i Repertori dei titoli di istruzione e formazione codificati a livello nazionale, regionale o di Provincia Autonoma.

**Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione  
e delle qualificazioni professionali**  
*(art.8, decreto legislativo 13/2013)*

1. In conformità agli impegni assunti dall'Italia a livello comunitario, allo scopo di garantire la mobilità della persona e favorire l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, la trasparenza degli apprendimenti e dei fabbisogni, nonché l'ampia spendibilità delle certificazioni in ambito nazionale ed europeo, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è istituito il repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, di cui all'articolo 4, comma 67, della Legge 28 giugno 2012, n. 92.

2. Il repertorio nazionale costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze, attraverso la progressiva standardizzazione degli elementi essenziali, anche descrittivi, dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali attraverso la loro correlabilità anche tramite un sistema condiviso di riconoscimento di crediti formativi in chiave europea.

3. Il repertorio nazionale è costituito da tutti i repertori dei titoli di istruzione e formazione, ivi compresi quelli di istruzione e formazione professionale, e delle qualificazioni professionali tra cui anche quelle del repertorio di cui all'articolo 6, comma 3, del testo unico dell'apprendistato, di cui al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, codificati a livello nazionale, regionale o di provincia autonoma, pubblicamente riconosciuti e rispondenti ai seguenti standard minimi: a) identificazione dell'ente pubblico titolare; b) identificazione delle qualificazioni e delle relative competenze che compongono il repertorio; c) referenziazione delle qualificazioni, laddove applicabile, ai codici statistici di riferimento delle attività economiche (ATECO) e della nomenclatura e classificazione delle unità professionali (CP ISTAT), nel rispetto delle norme del sistema statistico nazionale; d) referenziazione delle qualificazioni del repertorio al Quadro europeo delle qualificazioni (EQF), realizzata attraverso la formale inclusione delle stesse nel processo nazionale di referenziazione ad EQF.

- Attraverso il Decreto Interministeriale del 30 giugno 2015 riguardante la definizione di un Quadro operativo di riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali. Il Quadro operativo (di cui si è parlato anche nel par. 9.2.2) costituisce la parte di Repertorio nazionale afferente le qualificazioni regionali e rappresenta il riferimento unitario per la loro correlazione ed equivalenza a livello nazionale e la loro progressiva standardizzazione, nonché per l'individuazione, validazione e certificazione delle qualificazioni e delle competenze anche in termini di crediti formativi in chiave europea.

Vanno infine ricordate le iniziative regionali, che stanno introducendo sistemi di individuazione e riconoscimento delle competenze acquisite, nel quadro delle politiche attive per favorire il ricollocamento<sup>114</sup>.

#### 9.2.4 L'impatto della Raccomandazione europea sull'assicurazione di qualità nell'leFP (EQAVET)

Infine, anche la Raccomandazione europea sull'assicurazione di qualità nell'Istruzione e Formazione Professionale si inserisce in un contesto europeo molto differenziato per quanto riguarda lo sviluppo di metodologie di assicurazione di qualità del sistema formativo.

Secondo i risultati della valutazione esterna richiesta dalla Commissione europea citata anche nel par. 5.5<sup>115</sup>, più di 20 Paesi hanno consolidato i loro approcci di garanzia della qualità e la Raccomandazione EQAVET ha contribuito direttamente a modellare il sistema nazionale in 14 Paesi.

Quasi tutti i Paesi svolgono la valutazione esterna delle strutture formative, mentre 22 Paesi richiedono che le strutture formative abbiano meccanismi di garanzia della qualità interna e valutino sistematicamente le loro attività, nonché la qualità e l'efficacia della formazione che offrono; in altri 6 Paesi questo meccanismo viene incoraggiato ma è volontario.

Spesso la verifica interna implica anche la redazione di una relazione di autovalutazione e la preparazione di un piano di miglioramento da sottoporre alle valutazioni esterne.

La forma più frequente di revisione esterna è l'ispezione. In generale i Servizi di ispezione si occupano sia della Formazione Professionale che dell'istruzione generale. Malta richiede alle strutture formative di sottoporsi a revisioni di qualità da parte di esperti esterni.

In Irlanda, Danimarca, Olanda e Regno Unito esiste un incrocio tra autovaluta-

<sup>114</sup> Si veda ad esempio REGIONE VENETO, *Linee guida per la validazione di competenze acquisite in contesti non formali ed informali* (2012).

<sup>115</sup> ICF GHK (2013), *Evaluation of implementation of EQAVET Final report*. EUROPEAN COMMISSION, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*, Brussels, 28.1.2014 COM(2014) 30 final.

zione e valutazione esterna. Quest'ultima ha varie sfaccettature e può essere rivolta sia al sostegno delle strutture formative che al loro controllo. In Austria, Romania, Finlandia, Ungheria i sistemi di assicurazione di qualità dell'offerta formativa sono stati rafforzati sia potenziando l'autovalutazione, come in Finlandia, sia potenziando il ruolo della valutazione esterna, che viene affidata a nuclei di ispezione.

La maggior parte dei sistemi nazionali di istruzione e formazione dell'UE prevede norme di qualità per le strutture formative, che vengono in genere utilizzate come condizione per il loro accreditamento e finanziamento. L'accreditamento, secondo il CEDEFOP, è un processo di garanzia di qualità in base al quale la competente autorità legislativa o professionale riconosce formalmente che un programma di istruzione o formazione risponde a determinati standard<sup>116</sup>. Si tratta di una metodologia utilizzata particolarmente quando l'offerta formativa è erogata da soggetti privati.

Molto diffusi sono gli strumenti di certificazione, che possono far riferimento alla normativa ISO (molto seguita in Italia) oppure al modello EFQM o ad altri simili, che hanno in comune il principio di prestare una grande attenzione ai processi. In Irlanda, Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia e Regno Unito le strutture scolastiche e formative devono avere per legge un sistema interno di controllo di qualità (EFQM, ISO 9000, od un altro modello); anche alcuni Länder in Germania richiedono agli erogatori di formazione continua di implementare sistemi di gestione della qualità. Alcuni di questi modelli possono portare al rilascio di "marchi di qualità", che certificano al pubblico esterno il possesso di alcuni requisiti. Alcuni Paesi dispongono di specifiche agenzie di garanzia della qualità o di valutazione, ad es. nella Comunità fiamminga del Belgio, l'Agenzia per la garanzia della qualità si occupa di tutta l'istruzione e formazione, ad eccezione dell'istruzione superiore, in Danimarca l'istituto di valutazione si occupa di tutto il sistema educativo, così come fa in Spagna l'Istituto nazionale per la valutazione dell'istruzione e della formazione.

Infine quasi tutti i Paesi europei hanno sviluppato un sistema di indicatori relativi ai principali aspetti del loro sistema scolastico e formativo, che vengono normalmente utilizzati per monitorare l'evoluzione del sistema, ma possono essere utilizzati anche per premiare le strutture formative più virtuose, come in Finlandia, dove una parte (finora limitata) del finanziamento dei centri di formazione viene legata ai risultati conseguiti. Nella maggior parte dei casi gli Stati membri pubblicano informazioni sui risultati disponibili delle valutazioni, ma ciò non significa automaticamente che i processi siano regolarmente riesaminati e che i piani d'azione per il cambiamento siano stati elaborati, visto che l'indagine dimostra che solo un terzo esegue sempre revisioni periodiche e dispone i relativi piani di intervento.

Per quanto riguarda l'Italia, l'organizzazione delle attività di garanzia della qualità dell'Istruzione e Formazione Professionale si differenzia fortemente a seconda

---

<sup>116</sup> CEDEFOP (2008), *Terminology of European education and training policy, A selection of 100 key terms*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

che tali attività riguardino l'ambito di offerta formativa presidiato dal Ministero dell'Istruzione (Istituti tecnici e professionali) oppure presidiato dalle Regioni (Istruzione e Formazione Professionale e formazione continua).

Nell'ambito di offerta formativa presidiato dal Ministero dell'Istruzione una novità molto significativa è data dall'avvio del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV).

### **L'avvio del Sistema Nazionale di Valutazione**

Anche in Italia è stato finalmente avviato il Sistema Nazionale di Valutazione, dopo alcune sperimentazioni condotte a livello locale (tra queste è stata particolarmente significativa l'attività del Comitato di valutazione della Provincia di Trento, che ha introdotto una attività di autovalutazione sulla base di una serie di indicatori raccolti a livello di scuola, al fine di dare alle scuole la possibilità di confrontarsi con altre scuole; il Comitato di Trento ha introdotto anche la valutazione esterna della scuola, sebbene a livello sperimentale<sup>117</sup>) ed a livello nazionale (ad esempio il progetto Vales, sviluppato dall'INVALSI).

Il Regolamento n.80 del 2013 (*Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione in materia di istruzione e formazione*) che introduce formalmente il sistema di valutazione, e le successive indicazioni ministeriali tengono conto delle esperienze straniere, nonché del dibattito e delle sperimentazioni condotte in questi anni, evitando alcuni dei rischi più comuni; infatti opportunamente specificano:

- le finalità della valutazione, che non sono di carattere premiale o punitivo, ma riguardano il miglioramento della qualità del servizio;
- l'intreccio tra autovalutazione di istituto (basata sui risultati dei test e sugli indicatori forniti dal Ministero dell'Istruzione) e valutazione esterna;
- l'integrazione tra analisi quantitativa e qualitativa e tra i diversi strumenti (test ed indicatori) in grado di rappresentare la complessità dell'azione scolastica;
- la necessità di tenere in attenta considerazione l'influenza del contesto sociale ed economico;
- il raccordo funzionale tra i diversi organismi (INVALSI, INDIRE, Ispettori) che dovranno interagire sulla base di ruoli chiaramente definiti, con il coordinamento affidato all'INVALSI, che dovrà anche predisporre un rapporto annuale.

Pertanto, le scuole, sulla base di un modello predisposto dall'INVALSI, devono raccogliere gli indicatori richiesti, analizzarli e predisporre un Rapporto di Autovalutazione (RAV), che individua anche punti di forza ed aspetti di criticità della azione scolastica. La prima fase di autovalutazione è avvenuta tra la fine dell'anno scolastico 2014-15 e i primi mesi dell'anno scolastico 2015-16. All'autovalutazione fa seguito la predisposizione e l'attuazione di un Piano di miglioramento, al fine di ovviare alle problematiche riscontrate. Ogni anno un campione di scuole viene anche sottoposto a valutazione esterna, da parte di équipe composte da ispettori ed altri esperti opportunamente formati.

---

<sup>117</sup> ALLULLI G. (2007), La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007.

Tale sistema riguarda tutti gli ordini e le tipologie di istruzione, e dunque anche gli Istituti tecnici e professionali, ed in prospettiva l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Non si può affermare che l'istituzione del Sistema Nazionale di Valutazione sia una conseguenza diretta della Raccomandazione EQAVET; casomai essa ha subito un'accelerazione a causa delle raccomandazioni inviate dall'Unione Europea al Governo italiano a seguito della grave crisi economico-finanziaria del 2011. Tuttavia, anche se nel Regolamento n.80 e nei successivi provvedimenti attuativi mancano riferimenti al modello EQAVET, **la filosofia del nuovo sistema di valutazione**, indirizzato al miglioramento dell'offerta formativa attraverso un ciclo di valutazione, interna ed esterna, revisione e progettazione degli interventi di sviluppo, **è in sintonia con il modello comunitario EQAVET.**

Sul versante che fa più direttamente riferimento alle competenze del MLPS e delle Regioni e Province Autonome, come strategia per assicurare la qualità dell'offerta formativa, va rilevato **l'accreditamento delle strutture formative**; si tratta di un'attività istituzionale in virtù della quale ogni Regione e Provincia Autonoma definisce le regole e i parametri di servizio e di risultato che dovranno essere conseguiti e mantenuti dalle organizzazioni che concorrono all'erogazione dei servizi formativi utilizzando fondi pubblici.

Il meccanismo dell'accreditamento, introdotto nel 2001, è concepito come un presidio della qualità delle azioni formative, sia preventivo, attraverso l'accertamento del possesso di alcuni requisiti minimi, sia nel corso dell'erogazione degli stessi servizi, prendendo in considerazione il mantenimento dei requisiti inizialmente posseduti.

L'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008, definita in sintonia con il dibattito sulla qualità dell'Istruzione e Formazione Professionale sviluppato in sede comunitaria, ha dato il via alla seconda "generazione" dell'accreditamento, i cui obiettivi prioritari sono la promozione, la sensibilizzazione e la valorizzazione dell'accreditamento come strumento per la qualità, con specifica attenzione per la valutazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi formativi in termini di esiti occupazionali e risultati di apprendimento. Le organizzazioni che forniscono l'offerta formativa accreditata a livello territoriale devono pertanto passare progressivamente da un'ottica prevalentemente attenta agli aspetti gestionali di tipo organizzativo e logistico, all'adozione di un approccio teso a privilegiare la qualità della performance realizzata, ponendo l'accento sui fattori connessi al prodotto formativo e ai suoi effetti, piuttosto che a quelli collegati al processo. L'analisi del nuovo sistema di accreditamento regionale condotta dall'ISFOL ha rilevato che il sistema di accreditamento italiano, ed in particolare l'ultima versione del 2008, utilizza diversi indicatori richiesti dalla Raccomandazione EQAVET. A partire dai risultati dell'analisi comparativa l'ISFOL ha fornito alcuni suggerimenti su come sviluppare il sistema di Formazione Professionale in coerenza con le indicazioni della Raccomandazione EQAVET. Tali suggerimenti rimandano:

- a) in parte al rafforzamento dei dispositivi regionali di accreditamento: l'analisi ha rilevato un alto grado di coerenza con la Raccomandazione EQAVET, ma rimangono margini di miglioramento con riferimento alla formazione dei formatori (intesa come numero di utenti coinvolti e risorse dedicate), alla rilevazione della soddisfazione da parte delle imprese e degli esiti lavorativi degli utenti, alla prescrizione di procedure strutturate per l'analisi dei fabbisogni;
- b) all'introduzione e al rafforzamento di dispositivi diversi in relazione all'analisi dei fabbisogni e soprattutto a strumenti di indagini per la rilevazione e la valutazione della soddisfazione di utenti e imprese, degli esiti in termini di successo formativo e occupazionale degli interventi;
- c) soprattutto alla costruzione e al rafforzamento dei sistemi informativi regionali (con possibilità di raccordo a livello nazionale) per la raccolta di dati sulla Formazione Professionale; in particolare i dati che i sistemi informativi potrebbero raccogliere dai soggetti erogatori sono i seguenti:
  - possesso da parte della struttura accreditata della certificazione di qualità;
  - numero di operatori che partecipano a corsi di formazione/aggiornamento e ammontare dei fondi investiti;
  - tasso di abbandono e tasso di successo formativo;
  - tasso di inserimento lavorativo;
  - tasso di inserimento lavorativo coerente;
  - numero di partecipanti ad eventi formativi appartenenti a categorie vulnerabili.

Tuttavia l'ISFOL rileva anche che la Raccomandazione EQAVET e l'accreditamento insistono su ambiti non perfettamente sovrapponibili:

- la Raccomandazione inquadra l'assicurazione della qualità nell'intero ciclo di programmazione-gestione-valutazione-revisione, mentre l'accreditamento è un dispositivo per l'accesso al sistema di formazione che verifica ex ante il possesso di alcuni requisiti e la performance degli ultimi anni;
- la Raccomandazione fa riferimento tanto alla qualità dei sistemi che alla qualità degli erogatori di IeFP, laddove l'accreditamento copre solo questi ultimi;
- la Raccomandazione EQAVET attiene alla qualità sia del sistema d'istruzione sia di quello della formazione, mentre i dispositivi di accreditamento regolano esclusivamente l'accesso al sistema della formazione di competenza delle Regioni.

Ne deriva che l'accreditamento è solo uno dei dispositivi che il nostro Paese può mettere in campo nell'implementazione di dispositivi di assicurazione della qualità in linea con le indicazioni della Raccomandazione EQAVET<sup>118</sup>. Un altro strumento di assicurazione della qualità consiste nella somministrazione agli alunni di prove standardizzate di apprendimento. In proposito va segnalata l'iniziativa di alcuni organismi erogatori di Istruzione e Formazione Professionale che stanno sperimentando

---

<sup>118</sup> ISFOL, *Qualità e accreditamento*, a cura di Sandra D'Agostino, in Collana ISFOL Research Paper numero 17 - ottobre 2014.

l'adattamento al contesto di questa offerta formativa delle prove di apprendimento che l'INVALSI somministra a tutti gli studenti di scuola secondaria.

Una descrizione complessiva delle strategie nazionali adottate e da adottare riguardo all'attuazione della Raccomandazione sulla qualità è contenuta nel *Piano nazionale per la garanzia di qualità del sistema di Istruzione e Formazione Professionale*, elaborato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, e dal Coordinamento delle Regioni e Province Autonome con l'assistenza tecnica dell'ISFOL<sup>119</sup>. Il Piano, che è stato predisposto in risposta alle richieste contenute nella Raccomandazione europea, ha presentato un quadro sistematico delle diverse iniziative già in atto sul versante della assicurazione di qualità del sistema di Istruzione e Formazione Professionale italiano e degli sviluppi previsti per dare attuazione alle richieste della Raccomandazione europea. Nel 2017 è stato avviato il processo di revisione del Piano, per capitalizzare le esperienze in atto e includere le numerose innovazioni normative introdotte dopo il 2012 e che impattano sulla qualità dell'Istruzione e la Formazione Professionale, in particolare i processi riconducibili alla "Buona Scuola", al Jobs Act con i relativi decreti legislativi di attuazione, nonché al D.lgs. 13/2013, che prefigurano un nuovo modello di accreditamento dei soggetti che erogano gli interventi di Formazione Professionale, la costruzione di un sistema nazionale di certificazione basato su un Repertorio delle qualificazioni, nonché la costruzione di un sistema informativo della Formazione Professionale.

---

<sup>119</sup> ISFOL, *Piano nazionale per la garanzia di qualità del sistema di istruzione e formazione professionale*, ottobre 2011.

## 10. Una riflessione finale

---

I risultati della strategia di Lisbona e dei successivi provvedimenti europei sono oggetto di dibattito tra opinioni discordanti. Per quanto riguarda però gli aspetti più specificamente rivolti all'*education* si può affermare che, sia pure tra accelerazioni e rallentamenti, la strategia di Lisbona ha prodotto dei frutti importanti per il futuro dei sistemi di istruzione europei. L'attenzione alla valorizzazione e sviluppo del Capitale umano, la promozione di un sistema di apprendimento permanente, la ricomposizione tra i sistemi formativi, quello di tipo accademico, quello di tipo scolastico e quello professionalizzante, lo spostamento dell'attenzione dal processo di insegnamento al processo di apprendimento, l'attenzione ai risultati raggiunti piuttosto che al percorso seguito, l'enfasi sulla qualità dei sistemi e dell'offerta formativa, il rafforzamento dell'apprendimento basato sul lavoro, l'integrazione tra politiche della formazione e politiche del lavoro, sono elementi fondamentali di una strategia che intende attrezzare i sistemi scolastici e formativi europei ad un futuro nel quale conoscenze e competenze possedute sono destinate a giocare un ruolo sempre più importante, per gli individui e per i sistemi sociali ed economici, mentre i processi di apprendimento saranno sempre più il risultato di molteplici processi, sia formali che informali. La realizzazione della strategia europea deve tuttavia confrontarsi con alcuni interrogativi importanti:

- Il primo, che interessa da vicino il nostro Paese, riguarda l'effettiva capacità del sistema produttivo pubblico e privato di utilizzare e valorizzare il capitale umano a disposizione. Nonostante le molte affermazioni retoriche che si leggono e si ascoltano, i dati a disposizione indicano che non solo l'investimento pubblico e privato nei confronti della formazione è piuttosto basso, ma anche che le risorse umane, laddove esistono, vengono spesso poco valorizzate e che i percorsi seguiti per la loro selezione e valorizzazione seguono cammini ben diversi da quello del riconoscimento delle capacità e delle competenze individuali.
- Il secondo riguarda le perduranti difficoltà di dialogo tra i vari sottosistemi della formazione: quello universitario, quello scolastico e quello professionalizzante. Differenze istituzionali, legate al diverso quadro di governo, differenze culturali, legate all'eredità di tradizioni secolari, ma anche differenze oggettive, legate ad obiettivi effettivamente peculiari di ciascun sottosistema rendono problematica l'organizzazione di un sistema unitario e senza barriere interne.
- Il terzo interrogativo riguarda la declinazione operativa di alcuni concetti chiave, come quello di competenze o quello di credito formativo, la cui applicazione nei diversi sottosistemi incontra a volte difficoltà pratiche difficilmente sormontabili.
- Il quarto interrogativo riguarda l'esigenza di rimuovere i condizionamenti culturali e sociali che impediscono ad una buona parte della popolazione, quella

meno istruita e che maggiormente ne avrebbe invece bisogno, di inserirsi in una logica di aggiornamento ed allargamento continuo delle proprie conoscenze e competenze.

Occorre inoltre ricordare che le sfide che aspettano l'Europa nei prossimi anni non sono solo quelle che riguardano la competitività e la crescita economica; l'umanità in futuro più sempre si dovrà confrontare con tematiche quali il riscaldamento globale, le migrazioni per cause politiche ed economiche, il fondamentalismo religioso, la polarizzazione politica, l'iniquità economica e la violazione della privacy personale<sup>120</sup>.

Non è dunque un percorso semplice e breve quello che è stato richiesto ai Paesi dell'Unione Europea per realizzare il Processo di Lisbona e la successiva Strategia 2020, ed il nostro Paese è tra quelli che sono partiti più indietro; tuttavia, sia pure con gli opportuni aggiustamenti ed adattamenti, si tratta del percorso che meglio ci attrezza ad affrontare il futuro.

---

<sup>120</sup> FADEL C. (2017), *Education a 4 dimensioni per il XXI secolo*, intervento al Convegno Internazionale di Treille "Quasi skills per i giovani del XXI secolo?" – Roma, settembre 2017.

## Bibliografia

---

- AA. VV. (2015), *Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e le proposte per l'Italia*, in I numeri da cambiare, Treelle e Fondazione Rocca, gennaio 2015
- ALLULLI G. (2007), La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007
- ALLULLI G. (2009), *La Raccomandazione europea per la garanzia di qualità dell'istruzione e della FP*, in Professionalità n. 106 La scuola ed., Brescia 2009
- ALLULLI G. (2011), *Le politiche scolastiche e l'Output Driven Approach*, in Scuola Democratica, n.3, Guerini e associati, Roma
- ALLULLI G. (2013), *L'autovalutazione d'Istituto* (con F. Farinelli e A. Petrolino), Guerini, 2013
- ASSOCIAZIONE TREELLE-FONDAZIONE ROCCA (2015), *Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e proposte per l'Italia*
- BECKER G.S. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York 3rd ed. 1993
- BENABOU R., F. KRAMARZ, C. PROST (2005) *The French zones d'éducation prioritaires: much ado about nothing?* Discussion paper serie No. 5085, Centre for Economic Policy Research
- BUTERA F. (1998), con DONATI E., CESARIA R., *I lavoratori della conoscenza*, Milano Franco Angeli
- BUTERA F., BAGNARA S., CESARIA R., DI GUARDO S. (2008), *Knowledge working*. Milano Mondadori
- CEDEFOP (2008), *Terminology of European education and training policy, A selection of 100 key terms*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- CEDEFOP (2009), *Assuring the quality of Vet systems by defining expected outcomes*, CEDEFOP Panorama series, 158
- CEDEFOP (2012), *Future skills supply and demand in Europe Forecast 2012*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CEDEFOP (2016), *Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni. CEDEFOP reference series; No 104
- CEDEFOP (2017), *On the way to 2020: data for vocational education and training policies*. Country statistical overviews – 2016 update. CEDEFOP research paper; No 61. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1985), *Il completamento del mercato interno*: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo COM(85) 310
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1995), *White Paper On Education And Training - Teaching And Learning Towards The Learning Society* COM(95) 590
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2000), *Commission Memorandum on lifelong learning* [SEC(2000) 1832. Bruxelles
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001), *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2008), *Nuove competenze per nuovi lavori prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni SEC(2008) 3058
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2009), *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and Benchmarks 2009*. SEC(2009) 1616
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2010), *Europa, 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione Com 2020

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2012), *Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici*, Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo al Comitato delle Regioni Com (2012) 0669 Final
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2013), *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione del quadro europeo delle qualifiche: attuazione della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro Europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente*, Bruxelles, 19.12.2013 COM(2013) 897 final
- CONFEDERAZIONE EUROPEA DEI SINDACATI (CES) (2016), *Quadro di qualità europeo per gli apprendistati - proposta dei sindacati europei*
- EUROPEAN COMMISSION (2006), *Efficiency and equity in European education and training systems*, Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, {SEC(2006) 1096}
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Report to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*, Brussels, COM(2014) 30 final
- EUROPEAN COMMISSION, CEDEFOP, ICF INTERNATIONAL (2014), *European inventory on validation of non-formal and informal learning 2014. Final synthesis report*
- EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE (2015), *Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Education and Training Monitor 2016*, Directorate-General for Education and Culture
- EURYDICE (2007), *School Autonomy in Europe Policies and Measures* Eurydice network, Bruxelles
- EURYDICE (2008), *Levels of Autonomy and Responsibilities of Teachers in Europe*, Eurydice network, Bruxelles
- FAURE E. (1972), *Learning to Be*, Paris, Unesco
- GORI E. (2004), *L'investimento in Capitale Umano attraverso l'Istruzione*, in G. VITTADINI (a cura di) (2004) *Capitale Umano. La ricchezza dell'Europa*. Guerini ed.
- HANUSHEK E.A., J.F. KAIN and S.G. RIVKIN (1999), *Do Higher Salaries Buy Better Teachers?*, Working Paper No 7082, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA
- ICF GHK (2013), *Evaluation of implementation of EQAVET Final report*
- ISFOL (1997), a cura di Perulli E., *Esperienze di validazione dell'apprendimento non formale e informale in Italia e in Europa*, ISFOL editore, Roma
- ISFOL (2007), a cura di Allulli G. e Tramontano I., *I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano*, Rubettino
- ISFOL (2013), *Istruzione e formazione professionale: una filiera professionalizzante a.f. 2012-2013 Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*
- ISFOL (2014), *Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo*, I libri del Fondo Sociale Europeo

- ISFOL (2014), *Qualità e accreditamento*, a cura di Sandra D'Agostino, in Collana ISFOL Research Paper numero 17
- ISFOL-INAPP (2016), *XIV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*
- ISFOL-INAPP (2016), *Verso il sistema duale, XVI monitoraggio*, I libri del Fondo Sociale Europeo
- INAPP-MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2017), *XVII Rapporto sulla Formazione Continua. Annualità 2015-2016*, Roma
- LE BOTERF G. (1990) *De la compétence: Essai sur un attracteur étrange*, Les Ed. de l'Organisation
- OECD (1996) *Lifelong Learning for All*, Paris, OECD
- MORIN E. (1999), *La tête bien faite. Repenser la réforme. Réformer la pensée* Paris, Seuil
- OECD (2005), *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* Education and Training Policy, OECD Publishing Paris
- OECD, *Education at a Glance*, OECD indicators, OECD Publishing, Paris anni vari
- OECD (2009), *PISA 2009 Assessment Framework Key competencies in reading, mathematics and science*. OECD Publishing, Parigi
- OECD (2016), *Pisa 2015 results* (Vol. I), OECD Publishing, Paris
- PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE (2014), *Implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET)*, Final report
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza Consiglio Europeo di Lisbona 23/24 marzo 2000*
- PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE (2014), *Implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET)*, Final report
- RYCHEN D.S., SALGANIK L.H. (2007), *Agire le competenze chiave. Scenari e strategie per il benessere consapevole*, Franco Angeli
- RIFKIN J. (2010), *La civiltà dell'empatia*, Mondadori
- SIMONCINI A. (2007), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo delle risorse umane. Una lettura evolutiva*, Editrice Nuova Cultura, Roma
- STUFFLEBEAM D. et. al (1971), *Educational Evaluation and Decision Making*, Itasca, IL: F.E. Peacock
- TREELLE (2008), *L'istruzione tecnica: un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese*, Quaderno n. 8
- TREELLE E FONDAZIONE ROCCA (2015), *Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e le proposte per l'Italia*, in I numeri da cambiare, n.2
- UNESCO (1996), *Learning – the treasure within. Report of the International Commission on Education for the 21st Century* Paris, UNESCO

# INDICE

---

<b>Sommario</b> .....	3
<b>Introduzione</b> .....	5
<b>1. Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020</b> .....	7
1.1 Società della conoscenza, capitale umano ed apprendimento permanente.....	7
1.2 Gli obiettivi di Lisbona .....	10
1.3 Il processo di Copenaghen per l'Istruzione e Formazione Professionale.....	12
1.4 Gli strumenti della Dichiarazione di Copenaghen .....	16
1.5 Il programma Lifelong Learning e le azioni per la mobilità.....	18
<b>2. Verso Europa 2020</b> .....	21
2.1 Il Quadro strategico per la rinnovata cooperazione europea in campo formativo per il decennio 2010-2020 .....	24
2.2 Lo Youth Guarantee .....	27
2.3 L'European Alliance for Apprenticeships (EAfA).....	29
2.3.1. <i>L'impegno dei sindacati</i> .....	32
2.3.2. <i>L'impegno dei datori di lavoro</i> .....	34
2.3.3. <i>L'impegno dell'Unione Europea</i> .....	34
2.3.4. <i>L'impegno degli Stati membri</i> .....	36
2.3.5. <i>Una novità promettente: l'apprendistato a livello terziario</i> .....	38
2.4 Il Programma Erasmus+ .....	41
2.5 Quadro strategico: la valutazione di medio periodo e le conclusioni di Riga...	44
2.6 La New Skills Agenda for Europe .....	45
2.6.1. <i>Il piano d'azione New Skills Agenda for Europe</i> .....	45
2.6.2. <i>La Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia                 per le competenze (Upskilling Pathways)</i> .....	48
<b>3. I Benchmark europei e gli indicatori dell'Istruzione e Formazione Professionale</b> .....	51
3.1 Un ruolo strategico per gli indicatori .....	51
3.2 Indicatori e Benchmark per monitorare il progresso verso gli obiettivi di Lisbona.....	54
3.3 I Benchmark per il 2020 .....	57
3.4 Gli indicatori CEDEFOP su formazione e lavoro.....	66
<b>4. Il dibattito sulle competenze ed il Quadro europeo delle qualifiche</b> .....	71
4.1 Tra conoscenze e competenze .....	71
4.2 Le competenze chiave per l'apprendimento permanente.....	73
4.3 Il Quadro europeo delle qualifiche (EQF) .....	75
4.4 La Revisione del Quadro europeo delle qualifiche .....	77
4.5 Uno strumento per la trasparenza.....	83
4.6 Conoscenze e competenze: un dibattito ancora aperto.....	84

<b>5. La Raccomandazione sulla qualità dell'Istruzione e Formazione Professionale (EQAVET)</b> .....	87
5.1 Dal controllo degli input al controllo degli output .....	87
5.2 I modelli input-output.....	88
5.3 I modelli basati sui processi.....	89
5.4 La Raccomandazione per l'istituzione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'Istruzione e della Formazione Professionale	92
5.5 Verso EQAVET+.....	96
<b>6. Le Raccomandazioni europee sul riconoscimento dei crediti (ECVET) e sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale</b> .....	99
6.1 La convalida e la certificazione dell'apprendimento pregresso.....	99
6.2 Il sistema europeo di crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET) .....	99
6.3 Come funziona ECVET .....	100
6.4 La convalida dell'apprendimento non formale e informale.....	101
<b>7. Il Fondo Sociale Europeo</b> .....	105
7.1 Uno strumento per favorire un armonioso sviluppo economico e sociale degli Stati membri .....	105
7.2 La programmazione 2014-2020.....	107
7.3 Le risorse disponibili per l'Italia ed i programmi operativi nazionali e regionali.....	108
<b>8. L'evoluzione dei sistemi educativi europei nel quadro delle sfide di Lisbona</b> ..	117
8.1 Le politiche centrate sull'innovazione di processo.....	117
8.1.1 <i>L'estensione della durata dell'istruzione obbligatoria</i> .....	118
8.1.2 <i>La riforma del curriculum</i> .....	119
8.1.3 <i>Assegnare nuove risorse (specialmente per le aree a rischio)</i> .....	122
8.1.4 <i>La riforma della carriera dei docenti</i> .....	123
8.2 Le politiche centrate sul controllo dei risultati .....	126
<b>9. L'impatto del processo di Lisbona sugli Stati membri europei e sul sistema italiano di Istruzione e Formazione Professionale</b> .....	133
9.1 Il riconoscimento del diritto all'apprendimento durante tutto il corso della vita .....	133
9.2 L'impatto delle Raccomandazioni europee sul sistema di Istruzione e Formazione Professionale .....	135
9.2.1 <i>Il raccordo tra istruzione, formazione e mondo del lavoro</i> .....	135
9.2.2 <i>L'impatto del dibattito della Raccomandazione sull'istituzione di un Quadro europeo delle qualifiche (EQF)</i> .....	139
9.2.3 <i>L'impatto della Raccomandazione europea sul Sistema europeo di crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET) e sul riconoscimento delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali</i> .....	144
9.2.4 <i>L'impatto della Raccomandazione europea sull'assicurazione di qualità nell'IeFP (EQAVET)</i> .....	149
<b>10. Una riflessione finale</b> .....	155
<b>Bibliografia</b> .....	157

**Publicazioni nella collana del CNOS-FAP e del CIOFS/FP**  
**“STUDI, PROGETTI, ESPERIENZE PER UNA NUOVA FORMAZIONE PROFESSIONALE”**

ISSN 1972-3032

**Sezione “STUDI”**

- 
- 2002 MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
- 
- CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9-11 settembre 2002*, 2003
- 2003 CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
- 
- MALIZIA G. - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow - up*, 2003
- 
- CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
- CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
- 2004 CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
- MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale*, 2004
- RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
- 
- CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
- 2005 D'AGOSTINO S. - G. MASCIÒ - D. NICOLI, *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
- PIERONI V. - G. MALIZIA (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005
- 
- CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVII Seminario di Formazione Europea. Il territorio e il sistema di istruzione e formazione professionale. L'interazione istituzionale per la preparazione delle giovani generazioni all'inserimento lavorativo in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2006
- 2006 NICOLI D. - G. MALIZIA - V. PIERONI, *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
- 
- CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
- COLASANTO M. - R. LODIGIANI (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, 2007
- 2007 DONATI C. - L. BELLESI, *Giovani e percorsi professionalizzanti: un gap da colmare? Rapporto finale*, 2007
- MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale. II edizione*, 2007
-

- 
- MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007
- MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca*, 2007
- MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, 2007
- MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007
- NICOLI D. - R. FRANCHINI, *L'educazione degli adolescenti e dei giovani. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2007
- NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP*, 2007
- PELLERREY M., *Processi formativi e dimensione spirituale e morale della persona. Dare senso e prospettiva al proprio impegno nell'apprendere lungo tutto l'arco della vita*, 2007
- RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, Ristampa 2007
- 
- CIOFS/FP, *Atti del XLIX seminario di formazione europea. Competenze del cittadino europeo a confronto*, 2008
- COLASANTO M. (a cura di), *Il punto sulla formazione professionale in Italia in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2008
- 2008 DONATI C. - L. BELLESI, *Ma davvero la formazione professionale non serve più? Indagine conoscitiva sul mondo imprenditoriale*, 2008
- MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, 2008
- MALIZIA G. - V. PIERONI, *Follow-up della transizione al lavoro degli allievi/e dei percorsi triennali sperimentali di IeFP*, 2008
- PELLERREY M., *Studio sull'intera filiera formativa professionalizzante alla luce delle strategie di Lisbona a partire dalla formazione superiore non accademica. Rapporto finale*, 2008
- 
- 2009 GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1977*, vol. 1, 2009
- 
- DONATI C. - L. BELLESI, *Verso una prospettiva di lungo periodo per il sistema della formazione professionale. Il ruolo della rete formativa. Rapporto finale*, 2010
- 2010 NICOLI D., *I sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) in Europa*, 2010
- PIERONI V. - A. SANTOS FERMINO, *La valigia del "migrante". Per viaggiare a Cosmopolis*, 2010
- PRELLEZO J. M., *Scuole Professionali Salesiane. Momenti della loro storia (1853-1953)*, 2010
- ROSSI G. (a cura di), *Don Bosco, i Salesiani, l'Italia in 150 anni di storia*, 2010
- 
- 2011 ROSSI G. (a cura di), *"Fare gli italiani" con l'educazione. L'apporto di don Bosco e dei Salesiani, in 150 anni di storia*, 2011
- GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1997*, vol. 2, 2011
- 
- MALIZIA G., *Sociologia dell'istruzione e della formazione. Una introduzione*, 2012
- 2012 NICOLI D., *Rubriche delle competenze per i Diplomi professionale IeFP. con linea guida per la progettazione formativa*, 2012
- MALIZIA G. - PIERONI V., *L'inserimento dei giovani qualificati nella FPI a.f. 2009-10*, 2012
-

- CUROTTI A., *Il ruolo della Formazione Professionale salesiana da don Bosco alle sfide attuali*, 2013
- PELLERER M. – GRZĄDZIEL D. – MARGOTTINI M. – EPIFANI F. – OTTONE E., *Imparare a dirigere se stessi. Progettazione e realizzazione di una guida e di uno strumento informatico per favorire l'autovalutazione e lo sviluppo delle proprie competenze strategiche nello studio e nel lavoro*, 2013
- 2013 GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1997 Gli Anni '90*, vol. 3, 2013
- PRELLEZO J. M., *Scuole Professionali Salesiane. Momenti della loro storia (1853-1953)*, 2013
- DONATI C. – BELLESI L., *Osservatorio sugli ITS e sulla costituzione di Poli tecnico-professionali*, 2013
- TACCONI G. – MEJIA GOMEZ G., *Success Stories. Quando è La Formazione Professionale a fare la differenza*, 2013
- 
- ORLANDO V., *Per una nuova Formazione Professionale dei Salesiani d'Italia. Indagine tra gli allievi dei Centri di Formazione Professionale*, 2014
- 2014 DONATI C. – BELLESI L., *Osservatorio sugli ITS e sulla costituzione di Poli tecnico-professionali. Approfondimento qualitativo sugli esiti occupazionali*, 2014
- DORDIT L., *OCSE PISA 2012. Rapporto sulla Formazione Professionale in Italia*, 2014
- DORDIT L., *La valutazione interna ed esterna dei CFP e il nuovo sistema nazionale di valutazione*, 2014
- 
- ALLULLI G., *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, 2015
- BECCIU M. - COLASANTI A.R., *Linee Guida per realizzare la leadership educativa, carismatica e salesiana*, 2015
- CNOS-FAP (a cura di), *Educazione e inclusione sociale: modelli, esperienze e nuove vie per la IeFP*, 2015
- CNOS-FAP (a cura di), *L'impresa didattica/formativa: verso nuove forme di organizzazione dei CFP. Stimoli per la Federazione CNOS-FAP*, 2015
- CNOS-FAP (a cura di), *Il ruolo della IeFP nella formazione all'imprenditorialità: approcci, esperienze e indicazioni di policy*, 2015
- 2015 CNOS-FAP (a cura di), *Modelli e strumenti per la formazione dei nuovi referenti dell'autovalutazione delle istituzioni formative nella IeFP*, 2015
- MALIZIA G. - PICCINI M.P. - CICALTELLI S., *La Formazione in servizio dei formatori del CNOS-FAP. Lo stato dell'arte e le prospettive*, 2015
- MALIZIA G. - TONINI M., *Organizzazione della scuola e del CFP. Una introduzione*, 2015
- NICOLI D., *Come i giovani del lavoro apprezzano la cultura. Formare e valutare saperi e competenze degli assi culturali nella Formazione Professionale*, 2015
- PELLERER M., *La valorizzazione delle tecnologie mobili nella pratica gestionale e didattica dell'Istruzione e Formazione a livello di secondo ciclo*, 2015
- 
- DONATI C. - BELLESI L., *I fabbisogni formativi e professionali del settore grafico. Rapporto finale*, 2016
- 2016 ALLULLI G., *From the Lisbon strategy to Europe 2020*, 2016
- MALIZIA G. (a cura di), *Successo formativo degli allievi del CNOS-FAP qualificati e diplomati negli anni 2010-14, Prospettive teoriche ed evidenze empiriche a confronto*, 2016

- 
- PELLERER M., *Soft skill e orientamento professionale*, 2017
- 2017 ALLULLI G., *Europa 2020. Una bussola per orientarsi*, 2017
- PELLERER M. (a cura di), *Strumenti e metodologie di orientamento formativo e professionale nel quadro dei processi di apprendimento permanente*, 2017
- 

### Sezione “Progetti”

- 
- BECCIU M. - A. R. COLASANTI, *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003
- CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
- CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
- 2003 COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP*, 2003
- FONTANA S. - G. TACCONI - M. VISENTIN, *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
- GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
- MARSILII E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
- TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
- VALENTE L. - D. ANTONIETTI, *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003
- 
- CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
- CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
- CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
- CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
- 2004 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004
- CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
- CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
- CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *OrION tra orientamento e network*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004

- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
- NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 
- CIOFS-FP SICILIA (a cura di), *Operatore Servizi Turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, Ricerca, Orientamento, Nuova Imprenditorialità, Inserimento Lavorativo*, 2005
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
- 2005 CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005
- NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
- POLÁČEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
- VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005
- 
- BECCIU M. - A. R. COLASANTI, *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
- 2006 CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006
- 
- D'AGOSTINO S., *Apprendistato nei percorsi di diritto-dovere*, 2007
- GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo. Una proposta di percorsi per la creazione di impresa. II edizione*, 2007
- MARSILII E., *Dalla ricerca al rapporto di lavoro. Opportunità, regole e strategie*, 2007
- 2007 NICOLI D. - G. TACCONI, *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. I volume*, 2007
- RUTA G. (a cura di), *Vivere in ... I. L'identità. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2007
- RUTA G. (a cura di), *Vivere ... Linee guida per i formatori di cultura etica e religiosa nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale*, 2007
- 
- BALDI C. - M. LOCAPUTO, *L'esperienza di formazioni formatori nel progetto integrazione 2003. La riflessività dell'operatore come via per la prevenzione e la cura educativa degli allievi della FPI*, 2008
- 2008 CIOFS/FP (a cura di), *Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2008
- MALIZIA G. - V. PIERONI - A. SANTOS FERMINO, *Individuazione e raccolta di buone prassi mirate all'accoglienza, formazione e integrazione degli immigrati*, 2008

- NICOLI D., *Linee guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2008
- NICOLI D., *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. Il volume*, 2008
- RUTA G. (a cura di), *Vivere con ... 2. La relazione. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
- RUTA G. (a cura di), *Vivere per ... 3. Il progetto. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
- 
- 2009 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale meccanica*, 2009.
- MALIZIA G. – V. PIERONI, *Accompagnamento al lavoro degli allievi qualificati nei percorsi triennali del diritto-dovere*, 2009.
- 
- BAY M. – GRĄDZIEL D. – PELLERÉY M. (a cura di), *Promuovere la crescita nelle competenze strategiche che hanno le loro radici spirituali nelle dimensioni morali e spirituali della persona. Rapporto di ricerca*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2010
- 2010 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale elettrica ed elettronica*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale automotive*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linee guida per l'orientamento nella Federazione CNOS-FAP*, 2010
- CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale turistico-alberghiera*, 2010.
- 
- MALIZIA G. – V. PIERONI – A. SANTOS FERMINO (a cura di), *"Cittadini si diventa". Il contributo dei Salesiani (SDB) e delle Suore Figlie di Maria Ausiliatrice (FMA) nell'educare studenti/allievi delle loro Scuole/CFP in Italia a essere "onesti cittadini"*, 2011
- TACCONI G., *In pratica. 1. La didattica dei docenti di area matematica e scientifico-tecnologica nell'Istruzione e Formazione Professionale*, 2011
- 2011 TACCONI G., *In pratica. 2. La didattica dei docenti di area linguistica e storico sociale nell'Istruzione e Formazione Professionale*, 2011
- MANTEGAZZA R., *Educare alla Costituzione*, 2011
- NICOLI, D., *La valutazione formativa nella prospettiva dell'educazione. Una comparazione tra casi internazionali e nazionali*, 2011
- BECCIU M. – COLASANTI A.R., *Il fenomeno del bullismo. Linee guida ispirate al sistema preventivo di Don Bosco per la prevenzione e il trattamento del bullismo*, 2011
- 
- PIERONI V. – A. SANTOS FERMINO, *In cammino per Cosmopolis. Unità di Laboratorio per l'educazione alla cittadinanza*, 2012
- 2012 FRISANCO M., *Da qualificati, a diplomati, a specializzati. Il cammino lungo una filiera ricca di opportunità e competenze. Riferimenti, dispositivi e strumenti per conoscere e comprendere i nuovi sistemi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)*, 2012

	CNOS-FAP (a cura di), <i>Per una pedagogia della meraviglia e della responsabilità. Ambito Energia. Linea Guida</i> , 2014
2014	CNOS-FAP (a cura di), <i>Linea Guida per i servizi al lavoro</i> , 2014. OTTOLINI P. - ZANCHIN M.R., <i>Strumenti e modelli per la valutazione delle competenze nei percorsi di qualifica IeFP del CNOS-FAP</i> , 2014
2015	CNOS-FAP (a cura di), <i>Fabbisogni professionali e formativi. Contributo alle Linee Guida del CNOS-FAP Grafica e Multimediale, Meccanica, Meccatronica-Robotica</i> , 2015
	NICOLI D., <i>Il lavoro buono. Un manuale di educazione al lavoro per i giovani</i> , 2016 FRANCHINI R., <i>L'apprendimento mobile attivo in presenza di tecnologie digitali. Rapporto finale della ricerca della sperimentazione iCNOS del CNOS-FAP</i> , 2016
2016	FRISANCO M., <i>Da operatori, a tecnici, specializzati e tecnici superiori. Riferimenti, Dispositivi, Strumenti</i> , 2016 CNOS-FAP, <i>Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale. Sviluppo di Modelli Organizzativi</i> , 2016
	MAURIZIO L., <i>Il laboratorio di Nazaret. sperimentazione di un sussidio di educazione religiosa per i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale</i> , 2017
2017	CNOS-FAP (a cura di), <i>La promozione delle competenze relative agli assi culturali nei percorsi di IeFP: settore meccanico</i> , 2017 CNOS-FAP (a cura di), <i>La promozione delle competenze relative agli assi culturali nei percorsi di IeFP: settore elettrico</i> , 2017

## Sezione "Esperienze"

	CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), <i>ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti</i> , 2003
2003	CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), <i>L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza</i> , 2003 CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), <i>L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere</i> , 2003 CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), <i>L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale</i> , 2003 CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), <i>L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage</i> , 2003
2005	CIOFS/FP SICILIA, <i>Operatore servizi turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, ricerca, orientamento, nuova imprenditorialità, inserimento lavorativo</i> , 2005 TONIOLO S., <i>La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP</i> , 2005
2006	ALFANO A., <i>Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma</i> , 2006 CIOFS-FP LIGURIA (a cura di), <i>Linee guida per l'orientamento nei corsi polisettoriali (fascia 16-17 anni). L'esperienza realizzata in Liguria dal 2004 al 2006</i> , 2006 COMOGLIO M. (a cura di), <i>Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale</i> , 2006 MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI, <i>Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale</i> , 2006

2007	NICOLI D. - COMOGLIO M., <i>Una formazione efficace. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione professionale in Piemonte 2002-2006</i> , 2007.
2008	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Educazione della persona nei CFP. Una bussola per orientarsi tra buone pratiche e modelli di vita</i> , 2008.
2010	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2010</i> , 2010
2011	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2011</i> , 2011
	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2012</i> , 2012
2012	NICOLI D. (a cura di), <i>Sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di Istruzione e Formazione Professionale Diploma professionale di tecnico Principi generali, aspetti metodologici, monitoraggio</i> , 2012
	SALATINO S. (a cura di), <i>Borgo Ragazzi don Bosco Area Educativa "Rimettere le ali"</i> , 2013
2013	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2013</i> , 2013
2014	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2014</i> , 2014
2015	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2015</i> , 2015
2016	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2016</i> , 2016
	CNOS-FAP ( a cura di), <i>Il Concorso nazionale dei capolavori dei settori professionali. Edizione 2017</i> , 2017
2017	BORGIO DON BOSCO, <i>Pischelli in Paradiso. Storie di ragazzi e ragazze del Centro accoglienza minori Borgo don Bosco</i> , 2017