

**Giorgio Allulli**

**Politiche europee della formazione  
e delle risorse umane**

**Dalla strategia di Lisbona  
a Europa 2020**

*Ottobre 2010*

# **Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020**

<b>Indice</b>	Pagina
<i>Introduzione</i>	3
<b>1. Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020</b>	4
1.1 Società della conoscenza, capitale umano ed apprendimento permanente	4
1.2 Gli obiettivi di Lisbona	8
1.3 Il processo di Copenaghen per l'istruzione e formazione professionale	10
1.4 Gli strumenti della Dichiarazione di Copenaghen	14
1.5 Il programma <i>Lifelong Learning</i> e le azioni per la mobilità	16
1.6 Verso Europa 2020	19
1.7 Il quadro strategico per la rinnovata cooperazione europea in campo formativo per il prossimo decennio	22
<b>2. I benchmark europei</b>	27
2.1 Un ruolo strategico per gli indicatori	27
2.2 Indicatori e benchmark per monitorare il progresso verso gli obiettivi di Lisbona	31
2.3 Cinque nuovi benchmark per il 2020	34
<b>3. Il dibattito sulle competenze ed il Quadro europeo delle qualifiche</b>	36
3.1 Tra conoscenze e competenze	36
3.2 Le competenze chiave per l'apprendimento permanente	38
3.3 Il Quadro europeo delle qualifiche (EQF)	40
3.4 Uno strumento per la trasparenza	43
3.5 Conoscenze e competenze: un dibattito ancora aperto	44
<b>4. La Raccomandazione sulla qualità dell'Istruzione e formazione professionale</b>	48
4.1 Dal controllo degli input al controllo degli output	48
4.2 La valutazione di prodotto	49
4.3 La valutazione di processo	51
4.4 La Raccomandazione per l'istituzione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale	54
<b>5. La Raccomandazione europea sul riconoscimento dei crediti (ECVET)</b>	60
5.1 La convalida e la certificazione dell'apprendimento pregresso	60
5.2 Il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)	61
5.3 Come funziona ECVET	62
<b>6. Le risposte dei Paesi europei alle sfide di Lisbona</b>	65
6.1 Le politiche centrate sull'innovazione di processo	65
6.2 Le politiche centrate sul controllo dei risultati	75
6.3 L'Istruzione tecnica e professionale	83
6.4 Considerazioni finali	89
<b>Bibliografia</b>	91

## *Introduzione*

Il presente testo è stato predisposto per il Ciclo di lezioni su **Politiche europee della formazione e delle risorse umane**.

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 nell'ultimo decennio, all'inizio del quale è stata varata la strategia di Lisbona, fino alla proposizione della nuova 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 la Cooperazione rafforzata 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.

L'esame di questo periodo offre anche l'opportunità di condurre una prima verifica di cosa è stato realizzato rispetto agli obiettivi stabiliti nell'anno 2000, di quali sono i problemi tuttora aperti e di come si stanno muovendo i Paesi europei.

Il testo integra l'altro testo di riferimento per il corso (*Le politiche comunitarie per lo sviluppo delle risorse umane*), di cui costituisce l'aggiornamento e l'approfondimento per quanto riguarda gli aspetti più specificamente legati alla formazione.

## 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 fra la fine del secolo scorso ed il presente decennio 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

---

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

attività di trasformazione e di creazione e finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali ed economici, singoli 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: manager, 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. E' 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 20 anni, ed in particolare nell'ultimo decennio. 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 (*Lifelong learning*): questa è una priorità essenziale per l'occupazione, l'agire efficace in campo economico, la completa partecipazione alla vita sociale.

---

<sup>2</sup> Sul concetto di capitale umano si veda Becker G. S. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York 3rd ed. 1993 e 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.

<sup>3</sup> Butera F., con Donati, E. Cesaria R. *I lavoratori della conoscenza*, Milano Franco Angeli, 1998; Butera F., Bagnara S., Cesaria R., Di Guardo S. (2008) *Knowledge working*. Milano Mondadori.

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. 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 entro il 2010. 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*

---

<sup>4</sup> Faure, E. (1972), *Learning to Be*, Paris, Unesco

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

<sup>6</sup> Commission of the European Communities (1995) *White paper on education and training - Teaching and learning: towards the learning society*, Com95\_590 Brussels

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

<sup>8</sup> Commission of the European Communities (2000), *Commission Memorandum on lifelong learning* [SEC(2000) 1832. Brussels

*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 alla approvazione del Memorandum, la Commissione europea 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*) ed avviene anche nella 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 acquisite.

Questo documento si può definire come il *manifesto* della strategia comunitaria in campo educativo dal 2000 al 2010.

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 ha predisposto delle Raccomandazioni per tutti gli Stati Membri, che sono state recentemente 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.

---

<sup>9</sup> Commissione delle Comunità europee, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001.

## 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 a 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 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, entro il 2010, *"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 ha richiesto 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 ha riconosciuto 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.

---

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

### **Il Metodo del Coordinamento aperto**

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

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

- definizione di linee guida a livello UE con tabelle di marcia che definiscono anche i tempi per ottenere gli obiettivi;
- 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";
- organizzazione di Peer review periodiche con lo scopo di promuovere l'apprendimento reciproco.

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 adattate 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.

---

<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*”.

### **I principali organismo europei**

**Il Parlamento europeo** è composto da 732 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.).

La presidenza del Consiglio è esercitata a turno dagli Stati membri per sei mesi

**La Commissione** è composta da 27 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

Venne pertanto introdotto il metodo della *Cooperazione rafforzata nell'Istruzione e formazione professionale (VET)*, 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:

- *Rafforzare la dimensione europea dell'istruzione e formazione professionale*, allo scopo di migliorare e di 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.
- *Trasparenza, informazione, orientamento:*

- Aumentare la trasparenza nell'istruzione e formazione professionale tramite l'attuazione e la razionalizzazione degli strumenti e delle reti di informazione, 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.
- *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.
- *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.

Il presupposto di tale strategia è che l'istruzione e la formazione sono mezzi indispensabili per promuovere l'occupabilità, la coesione sociale, la cittadinanza attiva, nonché la realizzazione personale e professionale.

### **I poteri dell'Europa in materia di istruzione e formazione e il metodo della Cooperazione rafforzata<sup>12</sup>**

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: *“La Comunità contribuirà allo sviluppo di un'istruzione di qualità incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, supportando ed integrando la loro azione, tuttavia rispettando pienamente la responsabilità degli Stati membri riguardo al contenuto dell'insegnamento e all'organizzazione dei sistemi educativi ed alla loro diversità linguistica e culturale<sup>13</sup>. “*

L'Unione Europea, per quanto riguarda le Politiche dell'Istruzione e della formazione, 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. Le strategie politiche dell'Unione europea si configurano come un sostegno alle azioni nazionali e le indirizzano ad affrontare problematiche comuni quali l'invecchiamento della società, il deficit di competenze della forza lavoro e la competizione globale.

A Copenaghen, nel 2002, il Consiglio Europeo dei Ministri dell'Istruzione ha introdotto il metodo della Cooperazione rafforzata nell'Istruzione e formazione professionale (*Vocational Education and Training - VET*).

Il concetto generale di Cooperazione rafforzata è previsto dal trattato sull'Unione europea (titolo VII del trattato UE). La Cooperazione rafforzata è uno strumento per dare un maggiore impulso al processo di integrazione dell'Unione europea, senza necessariamente coinvolgere la totalità degli Stati membri, alcuni dei quali possono avere reticenze nell'incrementare l'integrazione in alcune aree. Essa permette una cooperazione più stretta tra i Paesi dell'Unione che desiderano approfondire la costruzione europea nel rispetto del quadro istituzionale unico dell'Unione.

Le deliberazioni degli Stati che partecipano al processo di Cooperazione rafforzata sono aperte a tutti i Paesi membri dell'Unione, ma solo quelli che sono in Cooperazione rafforzata hanno diritto di voto. Gli Stati in Cooperazione rafforzata informano periodicamente il Parlamento europeo e la Commissione dei progressi compiuti. Gli Stati membri interessati possono quindi progredire secondo ritmi e/o obiettivi diversi.

---

<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)

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

#### 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 in questi ultimi anni per rafforzare l'attuazione del processo di Copenaghen riguardano:

- 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 portato a compimento 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 consentono 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 conteranno le conoscenze e competenze effettivamente acquisite, comporta un ripensamento totale delle attuali modalità di rilascio dei titoli, tutte schiacciate sulla conclusione e convalida dei percorsi formali. Ugualmente impegnativa sarà 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 porrà 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 unico quadro i titoli e le qualifiche ottenute nei diversi sistemi non sarà 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 e riunisce 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 contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della Comunità 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 raggruppa 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 si propone di promuovere, 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 di apprendimento permanente rafforza e integra 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 culturale 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 sono stati messi in opera quattro sotto-programmi che finanziano progetti ai diversi livelli di istruzione e formazione<sup>14</sup>: *Comenius*, che è rivolto all'ambito scolastico, *Erasmus* che è rivolto all'ambito dell'istruzione superiore, *Leonardo da Vinci*, destinato all'istruzione e formazione professionale ed infine *Grundtvig*, che contiene iniziative per promuovere l'educazione degli adulti.

Il *Programma Leonardo da Vinci*, che riguarda l'istruzione e formazione professionale, finanzia le seguenti tipologie di attività:

- **sostegno alla mobilità** degli individui, attraverso l'incentivazione ed il finanziamento di tirocini e scambi transnazionali;
- **progetti** multilaterali di trasferimento dell'innovazione e progetti multilaterali di sviluppo dell'innovazione;
- promozione e sostegno finanziario alla costituzione **di Reti tematiche** di esperti e organizzazioni focalizzate su temi specifici;
- promozione e sostegno finanziario alla costituzione **di Partenariati** multilaterali focalizzati su temi di reciproco interesse dei partner.

Nella logica dell'integrazione tra programmi ed obiettivi strategici dell'Unione, i sotto-programmi finanziano linee di azione che sono rivolte primariamente a predisporre o ad applicare le decisioni e le Raccomandazioni europee, come quelle sulla Assicurazione di qualità (EQARF) o sul riconoscimento dei crediti (ECVET), di cui si parlerà più avanti.

---

<sup>14</sup> Ulteriori dettagli sui programmi europei sono forniti in Simoncini A. (2007) *Le politiche comunitarie per lo sviluppo delle risorse umane Una lettura evolutiva* Editrice Nuova Cultura - Roma

### **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** (European Centre for the Development of Vocational Training), istituito nel 1975 e localizzato a Salonico, è una agenzia europea che facilita lo sviluppo dell'istruzione e formazione professionale nell'Unione europea. E' 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** (European Training Foundation – ETF) è un'agenzia dell'Unione Europea situata a Torino. E' 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 promuovere 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** 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 35 unità nazionali basate in 31 Paesi partecipanti.

## 1.6 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 sono stati raggiunti solo in parte e la dura crisi economica ha reso queste sfide ancora più pressanti. Per emergere dalla crisi e preparare l'Europa al prossimo decennio la Commissione europea ha proposto la “strategia 2020”<sup>15</sup>,

**La strategia Europa 2020** succede a quella approvata a Lisbona, condividendone alcuni aspetti, e propone un progetto per l'economia sociale di mercato europea nel prossimo 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 saranno valutati sulla base di cinque traguardi principali da raggiungere a livello di Unione europea, che gli Stati membri dovranno tradurre in obiettivi nazionali da definire in funzione delle rispettive situazioni di partenza:

---

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione *Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com(2010) 2020

### **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 lo 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;
- 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.

Vengono 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 dovrà fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascun Paese e il suo "livello di ambizione". La Commissione controllerà i progressi compiuti e, in caso di "risposta inadeguata", formulerà una "raccomandazione" che dovrà essere attuata in un determinato lasso di tempo, esaurito il quale, senza un'adeguata reazione, seguirebbe un "avvertimento politico".

La strategia Europa 2020 è stata adottata dall'Unione Europea in occasione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo del 17 giugno 2010<sup>16</sup>. La strategia - 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.

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 viene a cadere in un momento di stanchezza e ripensamento delle prospettive europee. I benchmark europei definiti a Lisbona sono stati raggiunti solo in minima parte; 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. Anche sul piano della coesione sociale le problematiche crescenti prodotte dall'aumento dell'immigrazione extra ed intracomunitaria stanno mettendo a dura prova i principi del Trattato di Roma, che sembravano ulteriormente acclarati dopo il Libro Bianco di Delors<sup>17</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

---

<sup>16</sup> Consiglio Europeo 17 Giugno 2010 Conclusioni (Euco 13/10)

<sup>17</sup> Commissione Europea *Il completamento del mercato interno*: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo COM(85) 310, giugno 1985

che si pongono di fronte ai Paesi europei. Alcuni importanti ed antichi Paesi promotori della cooperazione europea, come Francia ed Olanda, nel 2007 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 Costituzione bocciata.

D'altra parte ci si può chiedere che 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. I sondaggi europei (Eurobarometro) che vengono condotti semestralmente dicono che oltre il 50% degli Europei ritiene che l'adesione del loro Paese all'Unione sia stata una buona cosa e che abbia prodotto più benefici che svantaggi.

## 1.7 Il quadro strategico per la rinnovata cooperazione europea in campo formativo per il prossimo decennio

Anche nel campo formativo è stato definito un quadro strategico per la cooperazione europea nei prossimi 10 anni.

Il programma **Education and Training 2020** (ET 2020)<sup>18</sup> prende 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>19</sup>, che alla luce delle previsioni sull'evoluzione dell'occupazione e sui fabbisogni di competenze in Europa stimati dal Cedefop fino al 2020, suggerisce 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.

Tre sono le principali tendenze della domanda di lavoro al 2020:

1) i due terzi dell'occupazione europea si concentreranno nel settore terziario;

---

<sup>18</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)

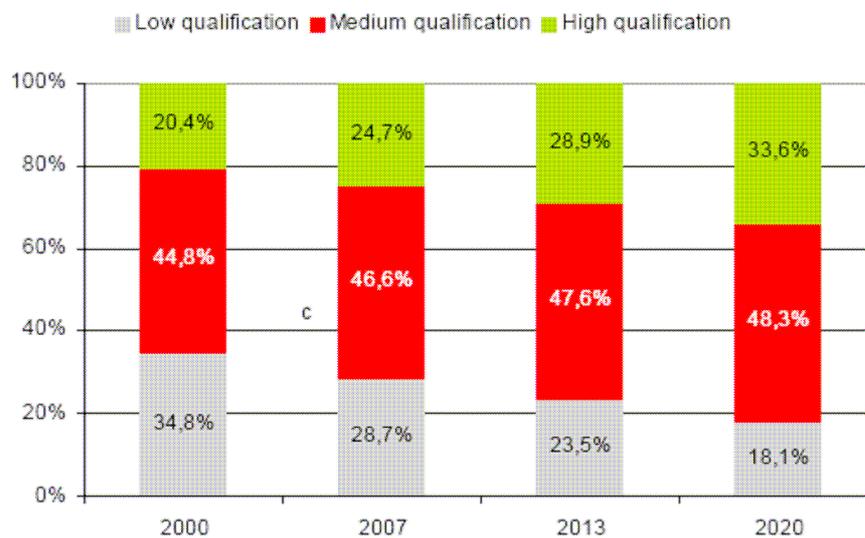
<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni *Nuove competenze per nuovi lavori prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi* SEC(2008) 3058

- 2) quasi tutta l'occupazione aggiuntiva e una forte componente di quella sostitutiva saranno caratterizzate da lavori ad alta intensità di conoscenza e competenze tecniche;
- 3) cresceranno i livelli di istruzione/formazione e competenze richiesti in tutti i tipi di lavoro, anche nelle occupazioni elementari.

In questo scenario generale si osserva il declino dell'occupazione dei lavori di routine, nel settore industriale come in quello terziario. La rivoluzione digitale ha sostituito, infatti, molti di quegli impieghi e influenzato la creazione di nuovi modi di lavorare.

Molte produzioni e servizi caratterizzati da routine vengono delocalizzati in Paesi dove il costo del lavoro è minore. Le economie sviluppate enfatizzano e investono in qualità ed innovazione e richiedono competenze forti, ampie e specifiche nello stesso tempo. E ciò avviene persino nelle occupazioni cosiddette elementari (costruzioni, pulizie, vendite al dettaglio, manovalanza agricola...) dove, ad esempio, si richiede alle persone di saper conoscere i prodotti e le tecniche da utilizzare, saperli comunicare e saper risolvere problemi. I livelli di qualificazione sono cresciuti e cresceranno, quindi, ulteriormente soprattutto tra le componenti giovanili e femminili della popolazione.

**Grafico 1 - Cambiamento nella struttura delle qualificazioni nella popolazione in età lavorativa (25-64), in %, EU-25**



Fonte: Cedefop, 2009

**Dalla Comunicazione della Commissione Europea  
“Nuove competenze per nuovi lavori” (a)**

Secondo l'analisi del Cedefop, nel periodo compreso fra il 2006 e il 2020 nell'UE-25 (non sono comprese Bulgaria e Romania) le nuove opportunità di lavoro potrebbero aggirarsi intorno ai 100 milioni. Oltre alla creazione di 19,6 milioni di posti di lavoro aggiuntivi si potrebbe contare su altri 80,4 milioni di lavori alternativi in seguito a pensionamenti o a ritiri dal mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la distribuzione dei settori di occupazione, è probabile che prosegua il lento ma costante passaggio dall'agricoltura e dalle industrie manifatturiere tradizionali ai servizi, nonostante la recente recessione. Nel 2020 quasi tre quarti dei posti di lavoro apparterranno al settore dei servizi. È probabile che questo settore registri un aumento sostanziale in termini di creazione di posti di lavoro fino al 2020, in particolare per quanto riguarda i servizi alle imprese.

Nel settore primario si potrebbe verificare una perdita di 2,9 milioni di posti di lavoro, mentre l'edilizia dovrebbe tendere a stabilizzarsi.

Si prevede che il settore manifatturiero subisca una perdita netta di 800.000 posti di lavoro, malgrado un incremento dell'ingegneristica; tuttavia, per gli effetti della forte domanda dovuta alle sostituzioni di lavoratori in uscita dal mercato del lavoro, resterebbero ancora notevoli opportunità di lavoro nel settore manifatturiero, che si confermerà un settore cruciale per le economie dell'UE.

Diversi fattori correlati incentiveranno la domanda di competenze maggiori e più adeguate: la globalizzazione e i maggiori scambi internazionali, il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio, l'applicazione di tecnologie, in particolare le TIC, e i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro, in parte conseguenza a loro volta di mutamenti tecnologici e del potenziamento delle capacità professionali.

Nel prossimo decennio si assisterà a una domanda crescente di forza lavoro altamente qualificata e flessibile e a un aumento di posti di lavoro per i quali il possesso di solide competenze è determinante. Si può avere conferma della tendenza generale all'aumento della domanda di competenze esaminando il livello d'istruzione richiesto, sebbene questo sia una variabile solo approssimativa del livello di competenze richiesto.

Tra il 2006 e il 2020 nell'UE-25 la percentuale di posti di lavoro che richiedono un livello elevato d'istruzione dovrebbe passare dal 25,1% al 31,3%; anche le posizioni lavorative che richiedono qualifiche intermedie dovrebbero aumentare leggermente, passando dal 48,3% al 50,1%. Ciò equivale a 38,8 e 52,4 milioni di opportunità di lavoro rispettivamente di alto e medio livello. Parallelamente, la quota dei posti di lavoro che richiedono un livello d'istruzione basso sarà destinata a diminuire dal 26,2% al 18,5%, malgrado i 10 milioni di opportunità lavorative.

(a) Estratto da: 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

Mentre le previsioni sulla domanda di lavoro e i fabbisogni di competenze in Italia riflettono la tendenza media europea, i dati sull'offerta di lavoro e sulla popolazione denotano tendenze

allarmanti, se confrontati sia con la media europea sia con i Paesi più vicini a noi, anche per dimensioni della forza lavoro, come Germania e Francia.

Le proiezioni al 2020 indicano, infatti, che l'Italia:

- sarà il Paese (con il Portogallo) con il peso più alto di lavoratori con bassi livelli di qualificazione (37,1% contro la media UE del 19,5%);
- avrà un relativo allineamento alla media europea sui livelli intermedi (45,4% contro il 48,5% dell'UE);
- avrà una carenza fortissima di forze di lavoro altamente qualificate (17,5% contro il 32% dell'UE).

Se questo è lo scenario, l'Italia potrebbe trovarsi in una situazione di grave deficit professionale, con carenza di profili tecnici e specialistici in molti campi, compromettendo le dinamiche di sviluppo e la propria capacità competitiva.

Il programma **Education and Training 2020** adotta il Metodo del Coordinamento aperto ed identifica quattro obiettivi strategici a lungo termine:

- rendere l'apprendimento permanente e la mobilità una realtà concreta;
- migliorare la qualità e l'efficienza dell'istruzione e della formazione;
- promuovere equità, coesione sociale e cittadinanza attiva;
- stimolare la creatività e l'innovazione, inclusa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

Come si può vedere il Programma conferma in larga parte gli obiettivi già definiti nel processo di Copenaghen, introducendo però, come nuovo obiettivo strategico, 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.

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 5 nuovi obiettivi quantitativi (*benchmark*) da raggiungere entro il 2020; di questi si parlerà nel capitolo successivo.

### **I benchmark ET 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

## **2. I benchmark europei**

### 2.1 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>20</sup>.

Nei Paesi di cultura anglosassone questo approccio è entrato stabilmente nella cultura di governo. Ad esempio in Inghilterra i *Public Service Agreements* (PSA) stabiliscono obiettivi precisi per il miglioramento dei servizi pubblici, compresi i sistemi di istruzione e formazione. Gli obiettivi dei PSA prevedono traguardi (*target*) precisi per la crescita sia qualitativa che quantitativa del sistema educativo. Ad esempio tra gli obiettivi definiti nel 2004 figurava:

*Obiettivo III: Tutti i giovani che raggiungono i 19 anni di età dovranno essere preparati per un lavoro qualificato o per l'istruzione superiore.* Indicatori:

- aumentare di 3 punti la percentuale di 19enni che raggiungono con esito soddisfacente almeno il livello 2 (diploma della scuola obbligatoria - *General Certificate of Secondary Education* -) entro il 2006, e di altri 2 punti entro il 2008;
- aumentare la percentuale di giovani che raggiungono il livello 3 (diploma secondario superiore - *A level*);
- Ridurre di 2 punti la percentuale di giovani che non partecipano all'istruzione, all'occupazione o alla formazione entro il 2010.

Questi obiettivi quantitativi (*targets*) sono inoltre declinati a livello locale, in modo da responsabilizzare sul loro raggiungimento anche gli attori del territorio. Periodicamente si procede alla verifica del raggiungimento dei *target* e dei problemi connessi, e quindi alla riformulazione degli obiettivi<sup>21</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

---

<sup>20</sup> Allulli, G. (2007) La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007

<sup>21</sup> Cedefop (2009) *Assuring the quality of Vet systems by defining expected outcomes*, Cedefop Panorama series, 158.

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>22</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>23</sup>:

- 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 operationalizzare 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 operationalizzazione 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 consente di evitare (o di ridurre) la soggettività del giudizio.
- Permette di incentivare coloro che ottengono risultati migliori e di sostenere chi sta in difficoltà: la maggiore trasparenza assicurata dall'indicatore permette 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. E' opportuno però

---

<sup>22</sup>Cfr. <http://www.performance-publique.gouv.fr/>

<sup>23</sup> Allulli, G. (2000) *Le misure della qualità*, Seam, Roma

ricordare che la valutazione non si esaurisce nell'analisi quantitativa, perchè 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;
- 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;
- l'enfasi sugli indicatori potrebbe far mettere in secondo piano l'analisi qualitativa; l'eccessiva dipendenza dai numeri (la cosiddetta "quantofrenia") 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 controllo. Prendendo come parametro di analisi la finalità "politica" che riveste l'indicatore, si possono individuare due approcci al loro uso: un approccio 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 rientrano 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.

## 2.2 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 aperto di coordinamento", il metodo 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 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<sup>24</sup>. La rilevazione effettuata nel 2009 (su dati 2008) mostra la seguente situazione europea ed italiana:

**Posizione italiana ed europea nel 2008 rispetto ai benchmark di Lisbona**

<b>BENCHMARK</b>	<i>Media Unione europea</i>	<i>Media Italia</i>
Almeno l'85% dei giovani deve conseguire un diploma di scuola secondaria superiore	78,5	76,5
Il tasso massimo di abbandono non deve superare il 10%	14,9	19,7
La partecipazione alle attività di formazione permanente deve coinvolgere il 12,5% della popolazione nell'arco di un mese	9,5	6,3
Diminuire di almeno il 20% la percentuale di giovani con scarsa capacità di comprensione del testo	24,1% (+13,1%)	26,4% (+39,7%)
Aumentare di almeno il 15% il numero di laureati in Matematica, Scienza e Tecnologia	+33,6%	+ 112,5

Fonte: *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and benchmarks 2009*. SEC(2009)1616

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.

Il grafico seguente, riportato nell'ultimo rapporto di monitoraggio prodotto dalla Commissione europea<sup>25</sup>, mostra l'andamento della media europea dei 5 indicatori dal 2000 al 2008. Solo un indicatore, quello relativo al numero dei laureati in materie scientifiche, mostra

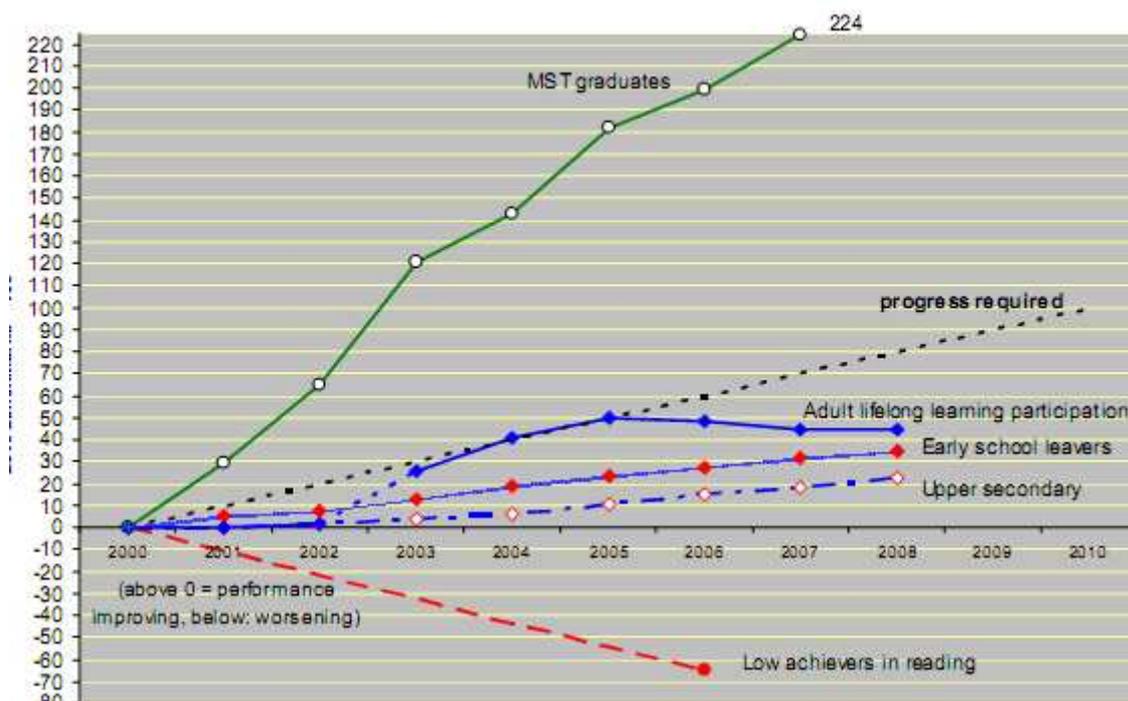
---

<sup>24</sup> Ad esempio si veda il Rapporto più recente *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and benchmarks 2009*. SEC(2009)1616

<sup>25</sup> Ibid.

un deciso progresso nel corso degli anni posto sotto osservazione. Altri tre indicatori mostrano un progresso, ma con un andamento molto più lento di quanto programmato. Infine uno, quello relativo ai livelli di apprendimento, mostra addirittura un andamento nettamente negativo.

### **Progresso verso il Raggiungimento dei Benchmark di Lisbona**



Fonte: Commissione europea *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and benchmarks 2009*. SEC(2009)1616

Il Consiglio europeo ha esaminato questi dati pervenendo alle seguenti conclusioni<sup>26</sup>:

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

- Il parametro di riferimento fissato dall'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

<sup>26</sup> Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010» (2010/C 117/01)

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

### 2.3 Cinque nuovi benchmark per il 2020

All'interno del nuovo Quadro strategico per l'Istruzione e la formazione che è stato elaborato per il 2020 (ET 2020) sono stati individuati 5 nuovi benchmark. Tre di questi in realtà riprendono i Benchmark precedentemente definiti nell'ambito della strategia di Lisbona; due,

che riguardano l'accesso all'istruzione preelementare e la percentuale di laureati, sono del tutto nuovi. Entrambi 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>27</sup>.

I 5 nuovi benchmark 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

I prossimi anni ci diranno in quale misura la definizione di questi 5 nuovi obiettivi riuscirà a dare un nuovo impulso effettivo alle politiche educative dei diversi Paesi, oppure si risolverà in una riproposizione meno credibile di un traguardo il cui raggiungimento rimarrà ancora lontano. Al di là di questo rimane tuttavia il valore positivo politico e pedagogico del benchmark, come riferimento strategico che indica in termini trasparenti e misurabili la meta da raggiungere.

---

<sup>27</sup> Commissione delle Comunità europee, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001.

### **3. Il dibattito sulle competenze ed il Quadro europeo delle qualifiche**

#### **3.1 Tra conoscenze e competenze**

Nel dibattito degli ultimi 20 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>28</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>29</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

---

<sup>28</sup> Le Boterf, G. (1990) *De la compétence: Essai sur un attracteur étrange*, Les Ed. de l'Organisation

<sup>29</sup> Rychen, D.S. Salganik, L.H. (2007) *Agire le competenze chiave. Scenari e strategie per il benessere consapevole*, Franco Angeli

comune, assegnando al termine il significato di un complesso sistema di azione, compresi gli atteggiamenti cognitivi e non-cognitivi 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 di:

- comprendere 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 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 individui di essere in grado 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*

#### **4. 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.

#### **5. 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.

#### **6. 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 ETEROGENEI*

#### **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.

#### **5. 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

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

### 3.2 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>30</sup> che individua le competenze chiave di cittadinanza, che tutti i cittadini europei dovrebbero possedere e che costituiscono la base per 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.

---

<sup>30</sup> RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE)

### **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)

### 3.3 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 *long life 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>31</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.

**Tutti gli Stati membri dovranno 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

---

<sup>31</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)

dell'innovazione e ad estendere e ridefinire le conoscenze o le pratiche professionali esistenti

- o 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.

Come si può vedere, l'applicazione della Raccomandazione è già entrata nella fase operativa, perché già a partire da quest'anno è necessario indicare, per i titoli e le qualifiche rilasciate, a quale degli 8 livelli europei corrispondono.

### 3.4 Uno strumento per la trasparenza

Prima di adottare la Raccomandazione sul Quadro europeo delle qualifiche l'Unione europea aveva già formalizzato, introducendo **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>32</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 rilasciati ad individui che possiedono un certificato di formazione professionale oppure un diploma.

Il **Certificate Supplement** è un documento che accompagna i titoli e le qualifiche professionali acquisite, allo scopo di renderli più facilmente comprensibili anche ad eventuali datori di lavoro stranieri. Il Certificate Supplement fornisce informazioni sulle abilità e competenze

---

<sup>32</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)

acquisite, sul tipo di attività professionale cui è possibile accedere, nonché sul livello del certificato nell'ambito della classificazione nazionale. 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.

L'*Europass Diploma Supplement* è il dispositivo di trasparenza sviluppato dal Consiglio d'Europa, dall'Unesco e dalla Commissione Europea, che mira a rendere più leggibili i titoli e le qualifiche rilasciate nell'ambito dell'Istruzione Superiore accademica e non accademica, ed a valorizzare nel contempo i loro contenuti. Il documento 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.

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

### 3.5 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 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 comprovato!) 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 perchè 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 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 (*skills*)".

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>33</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 si distingue dall'abilità), mentre nella presentazione del quadro teorico della *reading literacy* si utilizza sempre il termine *skills* (abilità). La domanda 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 competenze in ambito scolastico. E' 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,

---

<sup>33</sup> OECD (2009) PISA 2009 Assessment Framework Key competencies in reading, mathematics and science. Ed. OECD, Parigi

*meglio una testa ben fatta che una testa ben piena*<sup>34</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>35</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>34</sup> Morin E. (1999) *La tête bien faite. Repenser la réforme. Réformer la pensée* Paris, Seuil.

<sup>35</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

## **4. La Raccomandazione sulla qualità dell'Istruzione e formazione professionale**

La qualità delle istituzioni scolastiche e formative é 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.

### **4.1 Dal controllo degli input al controllo degli output**

Nei sistemi scolastici tradizionali la qualità del sistema viene assicurata attraverso il controllo degli “input”; vengono 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.. 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<sup>36</sup>.

I controlli esterni sui risultati sono ridotti al minimo, e svolgono la prevalente funzione di convalidare il percorso compiuto, più che di controllarlo realmente; ad esempio negli esami di maturità, che rappresentano la forma più significativa di controllo esterno sui risultati

---

<sup>36</sup> Allulli, G. (2000) *Le misure della qualità*, Seam, Roma

raggiunti dagli alunni, si registrano tassi di promozione molto alti, ben più alti dei tassi di promozione che si registrano nei primi anni di scuola secondaria, dove la selezione è tutta interna alla scuola.

Tuttavia, a partire dai sistemi scolastici anglosassoni, che hanno sempre evidenziato una più spiccata sensibilità al controllo dei risultati, anche per contrappesare 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 piuttosto utile e necessario definire e verificare 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 feed-back 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; 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>37</sup>. Sempre l’OCSE, attraverso il Progetto PISA ha da 10 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>38</sup>.

## 4.2 La valutazione di prodotto

Secondo i modelli di valutazione positivisti sperimentali<sup>39</sup>, 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. Il centro dell’attenzione si focalizza sui Prodotti (così come preventivamente definiti dagli obiettivi di partenza), che rappresentano la cartina di tornasole della qualità dell’azione formativa.

---

<sup>37</sup> OECD, *Education at a Glance*, OECD indicators, OECD Publishing, Paris anni vari

<sup>38</sup> OECD (2007) *PISA 2006 Science competencies for tomorrow’s world* Volume 1: Analysis, OECD Publishing

<sup>39</sup> Stame N., (1998) *L’esperienza della valutazione*, SEAM, Roma

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, aggiungendo complessità al modello della valutazione: occorre distinguere tra mete ed obiettivi e tra *Output* (il prodotto "diretto" dell'azione formativa, ciò che emerge al termine del processo; a volte si parla di obiettivi intermedi) ed *Outcome* (il risultato più a lunga scadenza della stessa attività).

Tuttavia i classici modelli input-output presentano alcuni punti deboli:

- non sempre è agevole individuare gli obiettivi, specialmente quando si opera a livello di sistema, dove la definizione degli obiettivi da raggiungere non viene esplicitata con chiarezza, e cambia a seconda dei diversi *stakeholder*.
- Non sempre è agevole misurare il raggiungimento degli obiettivi, data la complessità dell'obiettivo da raggiungere e/o la mancanza di sistemi statistici adeguati.
- La valutazione del prodotto ottenuto 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.
- Manca un'adeguata riflessione e formalizzazione dei processi. La valutazione di prodotto tende ad operationalizzare gli obiettivi attraverso la definizione di indicatori, ma è molto più complesso definire degli indicatori per valutare i processi.
- Non vi è attenzione ai meccanismi di feed-back che consentano di 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. E' dunque necessario anche un accompagnamento continuo al processo decisionale, in tutte le fasi, ed 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<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Stufflebeam D. et. al, (1971), *Educational Evaluation and Decision Making*, Itasca, IL: F.E. Peacock

### 4.3 La valutazione di processo

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>41</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>42</sup>; inoltre dal principio di *controllo* di qualità si deve passare al principio di qualità *totale* (perché la qualità riguarda tutte le fasi della produzione, e non solo quella finale).

E' 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 '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 alla fine 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.

---

<sup>41</sup> Deming W.E. (1986), *Out of the Crisis*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts

<sup>42</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)

Per adattare i modelli ispirati al principio della qualità totale al mondo della formazione sono state anche definite apposite normative<sup>43</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 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<sup>44</sup>.

---

<sup>43</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

<sup>44</sup> Cfr. Common Assessment Framework (CAF) Migliorare un'organizzazione attraverso l'autovalutazione CAF 2006, in <http://www.eipa.eu/>

Queste caratteristiche costituiscono gli aspetti “forti” di questo approccio ma anche i suoi punti di debolezza<sup>45</sup> (Allulli 2007).

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 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 vengono 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 dalla verifica del rispetto delle procedure ma anche dalla verifica dei risultati effettivamente ottenuti.

Secondo gli approcci ispirati alla “qualità totale” il controllo del risultato si deve concentrare sulla verifica della *customers satisfaction*; questa però nel campo della formazione non è un parametro sufficiente per valutare gli esiti dell’attività formativa. Infatti gli utenti delle attività educative sono in grado di valutare gli aspetti più tangibili del servizio stesso (regolarità, attenzione ai bisogni degli utenti, ecc.), ma hanno più difficoltà ad esprimere un consapevole giudizio critico sullo spessore qualitativo dell’attività formativa. 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 spessore formativo 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 rispetto delle procedure di qualità è 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.

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

---

<sup>45</sup> Allulli, G. (2007) La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007

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 un disallineamento 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 scendere nell’attenzione al rispetto delle procedure; rischio grave, questo, all’interno di ambienti, come quello della scuola, già molto proceduralizzati.

#### 4.4 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>46</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 si possono basare efficaci politiche a lungo termine<sup>47</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 Education and Training – EQARF*). L’EQARF 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,*

---

<sup>46</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>47</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}

*Valutazione e Revisione*), e per ciascuna fase definisce i criteri per l'assicurazione ed il miglioramento continuo della qualità<sup>48</sup>.

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 predeterminati e i dati e gli indicatori raccolti.

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

## **IL MODELLO EUROPEO DI GARANZIA DELLA QUALITÀ**

---

<sup>48</sup> Allulli G. (2009) "La Raccomandazione europea per la garanzia di qualità dell'istruzione e della FP", in *Professionalità* n. 106 ed. La scuola Brescia

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 IFP:

- a) quota di erogatori di IFP che applicano sistemi di garanzia della qualità definiti dalla legislazione o di loro iniziativa
- b) quota di erogatori di IFP 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 IFP:

Numero di partecipanti a programmi di IFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali

N. 4 Tasso di completamento dei programmi di IFP:

Numero di persone che hanno portato a termine/abbandonato programmi di IFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali

N. 5 Tasso di inserimento a seguito di programmi di IFP:

- a) destinazione degli allievi IFP 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 IFP, 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'IFP:

- 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 chiede di definire, entro giugno 2011, 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. Inoltre la

Raccomandazione chiede che entro 48 mesi vadano verificati gli esiti di questo piano, attraverso un Rapporto che tutti i Paesi dovranno presentare alla Commissione Europea.

La Raccomandazione Eqarf 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)*

Rispetto al modello proposto dalla Raccomandazione sulla qualità, i principi contenuti nel Quadro europeo delle qualifiche appaiono più concreti. Tuttavia vi è una sostanziale coerenza tra i due documenti: 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 e il miglioramento continuo;
- i risultati del processo di apprendimento rappresentano un elemento centrale della valutazione.

;

## **5. La Raccomandazione europea sul riconoscimento dei crediti (ECVET)**

### 5.1 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, od in esperienze formative all'estero od in altri luoghi).

Allo scopo di valorizzare tutte le forme di apprendimento, promuovendo il *long life learning* e valorizzando il capitale umano, anche sotto la spinta delle politiche europee per incoraggiare e riconoscere l'apprendimento permanente, negli ultimi anni in alcuni Paesi europei (Francia, Regno Unito, Olanda, ecc.), sono state definite nuove procedure per riconoscere l'apprendimento progressivo (Assessment of Prior Learning – APL).

Tali procedure esaminano, convalidano ed in alcuni casi certificano con valore ufficiale quello che la persona ha imparato o ha imparato a fare, indipendentemente da come è avvenuto il processo di apprendimento (cioè dal percorso seguito).

Il riconoscimento delle competenze acquisite facilita l'ulteriore apprendimento, perché offre ai cittadini la possibilità di ottenere riconoscimenti ufficiali, utili anche per migliorare la propria posizione professionale, utilizzando quello già si sa fare, senza doversi sottoporre ad ulteriori lunghi percorsi di formazione formale.

Le procedure per la validazione e la certificazione delle competenze presuppongono che siano definiti degli standard di riferimento, rispetto ai quali la convalida viene effettuata; questi standard possono consistere negli obiettivi formativi dei percorsi di studio (per quanto riguarda la concessione di titoli di studio), oppure nei Repertori delle professioni (quando la certificazione riguarda l'ambito professionale). E' evidente che quanto più gli standard di riferimento saranno descritti seguendo una logica modulare (dunque per unità di

apprendimento, oppure di competenze), tanto più sarà agevole riconoscere e convalidare quanto si sa o si sa fare ed individuare quello che bisogna ancora apprendere per conseguire il titolo di studio o la qualifica.

Il riconoscimento delle conoscenze e delle competenze acquisite può essere effettuato a vari livelli: esse possono essere *descritte*, in modo da rendere trasparente quello che si è imparato a conoscere od a fare ed il percorso che ha permesso di arrivare a tale risultato; possono essere *validate*, quando si individua la corrispondenza tra le conoscenze e le competenze possedute e quanto richiesto da un percorso formativo formale, evitando così la frequenza di determinati corsi o lezioni; ed infine possono essere *certificate*, quando vengono riconosciute ufficialmente come titolo di studio o come qualifica oppure parte di essi.

Le modalità di verifica possono essere diverse, e vanno da quelle di tipo tradizionale, come l'esame della documentazione prodotta, interviste, interrogazioni e svolgimento di compiti scritti, a quelli più specifici dell'ambito professionale, come l'osservazione sul posto di lavoro o l'esame dei prodotti dell'attività svolta.

E' evidente che quanto più anche i percorsi formativi formali saranno organizzati secondo una logica modulare, per competenze, tanto più sarà semplice riconoscere le competenze già acquisite in modo da richiedere la frequenza solo per l'acquisizione delle conoscenze e competenze mancanti.

## 5.2 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 vengono 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>49</sup>. L'ECVET riguarda l'intero sistema di istruzione e formazione professionale 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

---

<sup>49</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)

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.

### 5.3 Come funziona ECVET<sup>50</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>50</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.

Il sistema Ecvet è attualmente in fase di prima applicazione attraverso Progetti finanziati e svolti all'interno del Programma europeo *Lifelong learning*.

Sulla base dei primi risultati delle sperimentazioni emerge la validità della metodologia proposta a livello europeo per confrontare percorsi di qualifiche svolti in contesti diversi, individuando le aree comuni sulle quali si possono organizzare le esperienze di mobilità che poi possono venire riconosciute nel contesto nazionale; tuttavia è emersa anche la difficoltà di dare un seguito concreto nel percorso formativo nazionale ai crediti acquisiti e validati all'estero. Infatti raramente i percorsi formativi sono organizzati secondo una logica modulare per competenza; è dunque difficile individuare segmenti di curriculum che possano essere “stralciati” dal successivo percorso formativo in coerenza con le conoscenze e competenze

acquisite durante il periodo di mobilità all'estero, dato che i curricula della formazione iniziale seguono ancora una organizzazione disciplinare, piuttosto che per unità capitalizzabili.

## **6. Le risposte dei Paesi europei alle sfide di Lisbona**

La definizione dei benchmark europei ed il processo di riflessione e di confronto internazionale sui fabbisogni formativi e sulle necessità di innovazione dei sistemi educativi hanno 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; in particolare è ancora troppo presto per verificare l'impatto delle ultime Raccomandazioni approvate in materia di Quadro di qualifiche, riconoscimento dei crediti e modelli di qualità. 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>51</sup> hanno accresciuto la sensibilità dei diversi Paesi verso l'adeguamento del proprio sistema 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, reindirizzando o riqualificando le risorse destinate al sistema (*insegnanti, scuole*) o 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 *outcome driven (o performance based) approach*.

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.

### **6.1 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 *stakeholder* (famiglie, dirigenti, docenti, opinione pubblica).

---

<sup>51</sup> Basti pensare all'impatto che producono sull'opinione pubblica internazionale i rapporti dell'Ocse sugli indicatori e sugli apprendimenti degli studenti

Le politiche che vengono messe in atto, e che possono essere ricondotte a questa categoria, sono molteplici; in particolare si possono ricordare:

- 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

### **6.1.1 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 che 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.

### **Età terminale dell'istruzione obbligatoria**

<b>Numero di Paesi</b>	
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 è 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 già raggiunto il Benchmark europeo, mentre Malta, Spagna e Portogallo stanno sotto il 70%. Italia, Bulgaria, Lituania, Malta and Portogallo hanno realizzato i maggiori progressi dal 2000.

Durante lo stesso periodo si è registrato un discreto miglioramento anche per quanto riguarda il tasso di abbandono medio europeo, che è sceso dal 17,6% al 14,9%.

#### **6.1.2 La riforma del curriculum**

La riforma del curriculum è un altro obiettivo che molti governi europei si pongono per migliorare il sistema educativo. Innanzitutto, sulla base del dibattito sviluppatosi in ambito internazionale e facendo riferimento alla Raccomandazione europea che è stata emanata alla fine del 2006 su questa tematica (v. par. 3.1) molti Paesi hanno riconosciuto l'importanza per gli alunni di acquisire alcune competenze fondamentali utili per la cittadinanza attiva, la coesione sociale e l'occupabilità 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 è lo “Zoccolo comune” di conoscenze e competenze, che è 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 “*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>52</sup>.

---

<sup>52</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

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;*
- 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>53</sup>.

---

<sup>53</sup> 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

### **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, e lontani 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*

### **6.1.3 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 in un'altra scuola, 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>54</sup>; per essere efficace l'incentivo finanziario dovrebbe essere abbastanza consistente<sup>55</sup>.

---

<sup>54</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>55</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.

### ***Zones 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:

- 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.

I risultati hanno mostrato la necessità di concentrare maggiori risorse su un numero minore di scuole in maggiore difficoltà. Perciò il governo francese ha introdotto degli strumenti per selezionare meglio le scuole da includere nel programma. Il nuovo programma, lanciato nel 2006 ("*ambition reussite*"), più selettivo, si basa sull'utilizzo di docenti più formati ed esperti. Inoltre prevede degli incentivi salariali per incoraggiare gli insegnanti esperti a richiedere di insegnare in queste aree, ed istituisce speciali gruppi di insegnamento per fornire agli insegnanti senza esperienza strategie consolidate per migliorare i risultati scolastici degli alunni.

#### **6.1.4 La riforma della carriera dei docenti**

Secondo l'OCSE<sup>56</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".

---

<sup>56</sup> OECD (2005) *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* Education and Training Policy, Paris

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 tendo 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 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>57</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.
- Auto-valutazione a livello di istituto. Questa metodologia è stata sviluppata dagli anni 90 in poi; può essere utilizzata a se stante, oppure può essere adottata come base per la valutazione esterna. Nel Regno Unito, Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria, l'auto-valutazione comprende l'analisi del rendimento degli insegnanti.

---

<sup>57</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

- 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 della 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.

### **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.

Coloro che sono contrari invece sostengono che il programma di Merit-Pay produce un pesante appesantimento burocratico, perchè 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.

## **6.2 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, nell'aspettativa 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 soldi 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 le scuole 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, oppure chiudendo, le scuole in difficoltà).

### **La valutazione dei sistemi scolastici europei**

Nella maggior parte dei Paesi in cui le scuole hanno un ampio grado di autonomia, spetta all'Ispettorato, sotto la responsabilità delle autorità centrali o regionali, gestire la loro 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.

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.

Infine, negli altri Paesi europei non esiste un vero e proprio sistema di valutazione esterna delle scuole, anche perché l'autonomia delle scuole è più limitata. In questi paesi l'Ispettorato svolge un ruolo più formale, oppure valuta le prestazioni dei singoli insegnanti, come avviene in Francia. Le scuole possono condurre iniziative di auto-valutazione, 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. Italia, Francia e Bulgaria fanno parte di questo gruppo.

In Italia è stata particolarmente significativa l'attività del Comitato di valutazione della Provincia di Trento, che ha introdotto una attività di auto-valutazione 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>58</sup>.

L'auto-valutazione è stata inoltre 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'auto-valutazione è il punto di partenza per la valutazione esterna. I criteri e gli indicatori per l'autovalutazione possono essere stabiliti a livello nazionale.

Nella 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<sup>59</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

---

<sup>58</sup> Allulli, G. (2007) La valutazione della scuola: un problema di governance, in *Economia dei servizi*, Il Mulino, n.3/2007

<sup>59</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

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. 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 un 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”. Viene inoltre considerata 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 scuole 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 vengono 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, svolti incontri con le famiglie degli alunni, osservati 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, oltretutto inviati all'Ofsted ed al *Department for Education* per le decisioni del caso (le scuole che mostrano particolari problemi vengono 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 i risultati 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>60</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>61</sup> .

---

<sup>60</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>61</sup> House of Commons (2008), *Testing and Assessment Children, Schools and Families Committee, Third Report of Session 2007–08*

### 6.3 L'Istruzione tecnica e professionale

Per quanto riguarda l'Istruzione tecnica e professionale occorre innanzitutto osservare che essa presenta caratteristiche fortemente differenziate da Paese a Paese<sup>62</sup>, al contrario della componente di istruzione "preaccademica", 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 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 la 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 *lycee professionnel*, che conduce al *certificat d'aptude professionnel* (Cap) oppure al *brevet d'etude professionnel* (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 (*Berufschule* 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

---

<sup>62</sup> Treille, (2008) *L'istruzione tecnica: un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese* Quaderno n. 8

chi proseguirà gli studi tecnici e professionali) si accede al *Gymnasium* (ovvero il liceo), oppure alla *Berufschule* (ovvero la formazione professionale in 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 appaiono predominanti le logiche della scuola, e dunque anche 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 emergono con forza le logiche dell'impresa come soggetto formatore, e dunque la formazione è definita "duale", 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 imprese vivono su commesse di breve periodo e cercano professionalità immediatamente utilizzabili; quindi hanno difficoltà ad investire sulla formazione e sulla ricerca. Tanto è vero che la struttura della manodopera italiana per titolo di studio, è più bassa rispetto agli altri Paesi, così come la domanda del mondo del lavoro è rivolta, ancora oggi in buona parte, non verso l'alto, ma verso il livello medio-basso.

**Assunzioni previste dalle imprese, per titolo di studio, nel 2008.**

	Numero di assunzioni	Distribuzione %
Non è necessaria una qualificazione (nessun titolo di studio)	284.170	34,3
Qualifica professionale regionale	58.180	7,0
Qualifica dell'Istruzione professionale e artistica (3-4 anni)	62.270	7,5
Diploma (5 anni)	335.280	40,5
- di cui con titolo post diploma	52.840	6,4
Titolo universitario	88.000	10,6
- di cui: Laurea breve (3 anni)	18.380	2,2
Laurea specialistica (5 anni)	40.650	4,9
Indifferente	28.970	3,5
TOTALE	827.900	100,0

Fonte: Unioncamere-Ministero del lavoro, sistema Informativo Excelsior, 2008

Questo differenzia l'Italia da altri Paesi, come la Germania, dove il sistema produttivo è strutturato su dimensioni d'impresa più consistenti, e dunque il sistema produttivo investe di più, sia nei confronti della formazione, che della ricerca.

Pertanto il mondo del lavoro, a causa di questa particolare struttura, non ha rivolto nei confronti della scuola e della formazione una grandissima attenzione (al di là delle iniziative condotte dalle sue rappresentanze associative).

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.

E' ancora troppo presto per fare un bilancio dell'impatto che hanno avuto il processo di Copenaghen e le 3 Raccomandazioni sui sistemi di FP, cui sono più specificamente rivolte (anche se va ricordato che il Quadro Europeo delle Qualifiche riguarda tutti i titoli, anche quelli rilasciati nell'ambito dell'istruzione secondaria generale e accademica). Tuttavia si può constatare che alcuni Paesi appaiono 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 ritrovano naturalmente allineati con le indicazioni emanate.

Ad esempio questo accade rispetto all'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.

In altri paesi, come l'Italia, le qualifiche non sono state classificate all'interno di un quadro omogeneo, per cui il lavoro di analisi e ricomposizione deve affrontare problematiche nuove. Anche la Raccomandazione Ecvet trova i Paesi europei su posizioni molto diverse. Alcuni Paesi 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.

### **La valutazione delle competenze acquisite in Francia<sup>63</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 11000 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 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,

---

<sup>63</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

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 è stato introdotto *Il Libretto Formativo del cittadino*<sup>64</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.

Tuttavia la realizzazione di un sistema di riconoscimento dei crediti rappresenta una strada ancora lunga da percorrere, perché oltre a registrare e rendere trasparenti le competenze acquisite, sarà necessario introdurre modalità di riconoscimento all'interno di un sistema formalizzato di qualifiche. Alcune Regioni italiane, tra cui ad esempio la Lombardia e la Toscana<sup>65</sup> sono più avanti in questo percorso.

Infine, anche la Raccomandazione europea sull'assicurazione di qualità nell'IFP si inserisce in un contesto europeo molto differenziato per quanto riguarda lo sviluppo di metodologie di assicurazione di qualità del sistema formativo.

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

---

<sup>64</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Decreto 10 ottobre 2005, *Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino*

<sup>65</sup> V. L. Evangelista *La valutazione e la certificazione delle competenze nel Sistema Toscano delle Competenze*, su [www.orientamento.it](http://www.orientamento.it)

9000, od un altro modello). Alcuni di questi modelli possono portare al rilascio di "marchi di qualità", che certificano al pubblico esterno il possesso di alcuni requisiti.

Un'altra metodologia di assicurazione di qualità degli erogatori di formazione che viene spesso utilizzata è quella dell'accreditamento. 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>66</sup>. Si tratta di una metodologia utilizzata particolarmente quando l'offerta formativa è erogata da soggetti privati.

In Irlanda, Danimarca, Olanda e Regno Unito esiste un incrocio tra autovalutazione e valutazione esterna. Quest'ultima ha varie sfaccettature, e può essere rivolta sia al sostegno delle strutture formative che al loro controllo.

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.

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.

#### 6.4 Considerazioni finali

Come si diceva anche nel capitolo 1, i risultati della strategia di Lisbona 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, l'integrazione tra politiche della formazione e politiche del lavoro sono elementi fondamentali di una strategia che intende

---

<sup>66</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

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 di questa strategia deve però confrontarsi con alcuni interrogativi importanti:

- il primo, che riguarda 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, e tende addirittura a diminuire anche in quei Paesi dove esiste una più antica e forte tradizione in tal senso, ma anche che le risorse umane, laddove esistono, vengono spesso poco valorizzate e che i percorsi seguiti per la loro selezione e valorizzazione seguono percorsi 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 oggettivamente 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, 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.

Non è dunque un percorso semplice e breve quello che si prospetta ai Paesi dell'Unione europea per realizzare il Processo di Lisbona e la successiva strategia 2020, ed il nostro Paese è tra quelli che partono più arretrati; tuttavia, pur con gli opportuni aggiustamenti ed adattamenti, si tratta del percorso che meglio ci attrezza ad affrontare il futuro.

## **Bibliografia**

- Allulli, G. (2000) *Le misure della qualità*, Seam, Roma
- 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 ed. La scuola Brescia
- Becker G. S.(1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York 3rd ed. 1993
- 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 (2010) *Skills supply and demand in Europe Medium-term forecast up to 2020* Luxembourg: Publications Office of the European Union
- 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
- Commissione Europea *Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo* COM(85) 310, giugno 1985
- Commissione Europea (1995) *White Paper On Education And Training - Teaching And Learning Towards The Learning Society* COM(95) 590.
- Commission of the European Communities (2000), *Commission Memorandum on lifelong learning* [SEC(2000) 1832. Brussels
- Commissione delle Comunità europee, *Realizzare uno spazio europeo dell’apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001
- Commissione delle Comunità europee *Nuove competenze per nuovi lavori prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi* Comunicazione della Commissione 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 *Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione Com(2010) 2020
- Butera F., con Donati, E. Cesaria R. *I lavoratori della conoscenza*, Milano Franco Angeli, 1998
- Butera F., Bagnara S., Cesaria R., Di Guardo S. (2008) *Knowledge working*. Milano Mondadori.
- Evangelista L.. *La valutazione e la certificazione delle competenze nel Sistema Toscano delle Competenze*, su [www.orientamento.it](http://www.orientamento.it)
- 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}
- Eurydice (2004) *Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe*, Bruxelles
- 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.
- Morin E. (1999) *La tête bien faite. Repenser la réforme. Réformer la pensée* Paris, Seuil.

- 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
- Isfol, a cura di Perulli E., (1997) *Esperienze di validazione dell'apprendimento non formale e informale in Italia e in Europa*, Isfol editore, Roma
- Isfol, a cura di Allulli G. e Tramontano, I., (2007), *I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano*, Rubettino
- 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
- OECD (2005) *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers* Education and Training Policy, OECD Publishing Paris
- OECD (2007) *PISA 2006 Science competencies for tomorrow's world* Volume 1: Analysis, OECD Publishing
- 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
- Presidenza del Consiglio europeo *Conclusioni della presidenza* Consiglio Europeo di Lisbona 23/24 marzo 2000
- Rychen, D.S. Salganik, L.H. *Agire le competenze chiave. Scenari e strategie per il benessere consapevole*, Franco Angeli 2007
- 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
- Treille, (2008) *L'istruzione tecnica: un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese* Quaderno n. 8
- UNESCO (1996) *Learning – the treasure within. Report of the International Commission on Education for the 21st Century* Paris, UNESCO