

CNOS/Scuola
Via Marsala 42, Roma

CNOS-FAP
Via Appia Antica 78, Roma

L'Istruzione e la Formazione alla luce dei principali orientamenti europei: una lettura critica

di Antonio Mocciⁱ

L'Istruzione e la Formazione alla luce dei principali orientamenti europei: una lettura critica

Abstract

Questo testo è stato predisposto in occasione del Convegno nazionale "Giovani e sistema educativo di istruzione e formazione in Italia", organizzato dal Cnos Fap il 20 aprile 2010. Esso fa il punto sull'avanzamento dei processi di riforma europei in campo educativo e formativo e sulle conseguenze che tali processi hanno per i sistemi nazionali. Più nel dettaglio, il documento è articolato in tre parti: la prima introduce il concetto di istruzione e formazione nella società della conoscenza, specificando il contesto e gli elementi distintivi della società europea della conoscenza.

La seconda parte si focalizza sulla strategia politica dell'Unione europea in campo educativo e formativo. Essa affronta sinteticamente gli obiettivi della strategia comunitaria, i grandi processi di sviluppo delle attività di riforma, le modalità lavorative adottate e gli attori in campo.

La terza ed ultima parte introduce una lettura critica degli sviluppi legati agli orientamenti europei, evidenziando punti di forza ed elementi migliorabili in quanto realizzato finora.

L'Unione europea ha da molti anni posto enfasi sull'importanza che l'istruzione e la formazione professionale (d'ora in avanti IFP) ricoprono per costruire una società più coesa e giusta. Come vedremo nella seconda parte, le politiche europee legate all'IFP affiancano strettamente le politiche di sviluppo dell'economia comunitaria, quelle di gestione dei mercati del lavoro, quelle per la costruzione della società e della cittadinanza europea. In sintesi, basterà ricordare l'importanza che l'IFP ricopre per contribuire a raggiungere l'ambizioso obiettivo formulato nel 2000 per tutta l'UE (il cosiddetto processo di Lisbona): fare dell'Unione europea l'economia e la società basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva al mondo.

Può essere utile, all'inizio di questo intervento, spendere qualche parola sul concetto di società della conoscenza e su cosa distingue questa società da quante l'hanno preceduta. Ci aiuta la mappa concettuale allegata. Infatti, se consideriamo una definizione comunitaria (del CEDEFOP in particolareⁱⁱ) una società della conoscenza è una società i cui processi e le cui prassi si basano sulla produzione, la distribuzione e l'uso delle conoscenze. Sempre la stessa fonte precisa che per conoscenza si intende il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. Le conoscenze, quindi, sono l'insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative a un settore di studio o di lavoro.

Se prendiamo per buone queste definizioni, a ben vedere, francamente è difficile sostenere che l'Atene di Socrate e Platone o l'Europa degli umanisti non fossero società nelle quali le conoscenze erano alla base delle prassi e dei processi sociali. Qual è allora la differenza? Consideriamo la nostra mappa concettuale: la società della conoscenza, così come è intesa oggi nell'UE, nasce come conseguenza di fenomeni e trasformazioni che hanno profondamente segnato la seconda metà del secolo scorso. Proviamo a ricordarne alcuni:

- la trasformazione dell'economia e dell'organizzazione del lavoro dal modello fordista a forme più flessibili e reattive;
- la caduta dei muri ideologici e "fisici" con la conseguente possibilità di movimento per idee, persone, capitali e merci;
- la trasformazione del lavoro in una prestazione a prevalente carattere cognitivo, spesa per generare informazioni, giudizi, decisioni, comunicazioni;
- la progressiva liberalizzazione dei mercati e del lavoro, conseguenza delle trasformazioni economiche, ma anche dei diversi modi di produrre;
- la globalizzazione delle società e dei mercati;
- l'affermarsi di una società dell'informazione, ossia una comunità di dimensioni planetarie nella quale le informazioni sono disponibili in grandi quantità, a costi irrisori e con una velocità di accesso inimmaginabile solo un secolo fa.

Ecco, forse lo snodo, il passaggio rispetto al passato è questo: la società della conoscenza è divenuta una società dell'apprendimento ed ha assunto un significato composito e integrato. E' una società centrata sul soggetto, sul singolo individuo che è capace di inserirsi attivamente nella società, di

partecipare alla sue forme e ai suoi sviluppi, di autorealizzarsi secondo le proprie aspirazioni. E' una società incentrata sull'apprendimento, vale a dire quel processo attraverso il quale le persone assimilano informazioni, idee e valori e quindi acquisiscono conoscenze, know how, abilità e competenze. Questo processo avviene attraverso la riflessione personale, la ricostruzione e l'interazione sociale e può avere luogo in contesti formali, non formali o informali.

Assumere l'apprendimento come nucleo fondativo del far parte di una società significa liberare l'apprendimento stesso dai confini temporali nella vita delle persone, entro i quali veniva tradizionalmente rinchiuso. Nella società della conoscenza l'apprendimento può avvenire in qualsiasi fase della vita al fine di migliorare la propria situazione in una prospettiva personale, sociale o occupazionale.

E' questo il concetto di **lifelong learning**, apprendimento lungo tutto l'arco della vita di una persona, divenuto l'architrave del sistema europeo di sviluppo della conoscenza. Il lifelong learning ha un significato integrato comprendente l'area dell'istruzione e formazione, quella della vita lavorativa e professionale, il mondo del welfare e dei servizi alla persona, il tempo libero,...

Questo significato integrato rivela la complessità dei meccanismi sociali, economici, educativi e finanziari che vengono attivati per la sua realizzazione. Ed è proprio tale complessità che è stata affrontata dall'Unione europea e dagli Stati che ne fanno parte, con crescente coinvolgimento e attraverso la costruzione e realizzazione di linee politiche e operative.

Si tratta, com'è noto, di un processo in atto da molti anni; tuttavia, queste linee politiche sono state organizzate in una vera e propria strategia che prende il nome dalla città ove si riunì nel 2000 il Consiglio dei Capi di Stato e di Governo che la lanciò: Lisbona. La strategia di Lisbona è una strategia politica che esplicita le risposte da dare ai cambiamenti sociali ed economici in atto e precisa le piste di intervento e le forme di integrazione fra di esse ritenute necessarie. Infatti, essa affronta in modo complessivo le problematiche legate allo sviluppo sociale ed economico, non considerando in modo separato il welfare dall'apprendimento o il mercato del lavoro dalla cittadinanza. Ogni linea politica segue calendari attuativi e valutativi propri (i cosiddetti processi, che vedremo nei paragrafi seguenti), ma l'esigenza di costruire una società coesa fa sì che tutte le linee politiche vengano considerate in modo integrato.

Prima di passare a considerare più da vicino i processi che riguardano l'IFP è opportuno ricordare un aspetto di grande rilievo per l'istruzione e la formazione, che è senza dubbio una delle cause della grande complessità del sistema e della relativa lentezza con la quale si raggiungono i risultati: nella ripartizione dei compiti e delle responsabilità fra Commissione europea e Stati membri (e, più in generale, fra Istituzioni europee e Stati nazionali), la strutturazione e gestione dei sistemi nazionali di istruzione e formazione è in capo agli Stati. Infatti, nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea si legge:

Titolo XII, Articolo 165.1 (ex articolo 149 del TCE), in GUUE C 115 del 9 maggio 2008: "L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati

membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche”.

Titolo XII, Articolo 166.1 (ex articolo 150 del TCE), in GUUE C 115 del 9 maggio 2008: “L'Unione attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale”.

Per tale motivo esistono tuttora grandi diversità strutturali e terminologiche fra i diversi sistemi. La Commissione, in accordo con gli Stati membri, ha elaborato strumenti e meccanismi per far sì che il diritto all'apprendimento dei cittadini europei sia assicurato dai sistemi nazionali. Per fare questo, oltre a modificare in parte i singoli apparati legislativi, ad adottare strumenti e meccanismi adattando i propri sistemi, gli Stati membri sono chiamati a un complesso cambiamento di tipo culturale, per passare dalla formazione all'apprendimento, dal titolo di studio alla certificazione dei saperi e delle competenze, dall'istruzione e formazione per entrare nel mondo del lavoro all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Si è già accennato nella pagina precedente alla ripartizione dei compiti in materia di istruzione e formazione fra il livello comunitario e nazionale / locale. Ciò significa una pluralità di attori coinvolti nel processo di pianificazione e costruzione delle politiche. Più nel dettaglio, considerando la Commissione, sono due le Direzioni generali (ossia i ministeri) prevalentemente coinvolte: la DG Educazione e Cultura e la DG Occupazione e affari sociali. Specularmente, a livello nazionale sono soprattutto (ma non esclusivamente), i Ministeri della scuola, dell'università e del lavoro ad essere interessati. Inoltre, nei paesi più grandi, con un livello più o meno ampio di decentramento delle competenze, si deve considerare anche la dimensione territoriale (Regione o Provincia) con una ripartizione in assessorati che ricalca la strutturazione ministeriale. Come costruire un meccanismo operativo efficace ?

Le modalità lavorative

Le modalità attraverso le quali Commissione e Stati membri interagiscono sono molteplici. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di istruzione e formazione e la convergenza verso gli obiettivi comuni che concorrono a realizzare la strategia complessiva vengono perseguiti attraverso un meccanismo per favorire l'identificazione di un "denominatore comune" per tali politiche, **il metodo del coordinamento aperto**. Tale meccanismo costituisce un metodo multilaterale di interrelazione e di controllo reciproco fra i partner coinvolti. In particolare, si tratta di un meccanismo interistituzionale attraverso il quale gli Stati si valutano l'un l'altro, con la Commissione che ha un ruolo di sorveglianza. Se focalizziamo l'attenzione su ciò che riguarda le attività formative ed educative, il metodo di coordinamento aperto si fonda su quattro strumenti principali:

- il *benchmark* degli obiettivi e dei tassi di realizzazione fra gli Stati;
- l'identificazione di indicatori comuni;
- le forme di *peer review* tra gli Stati membri;
- lo scambio di buone pratiche sulle politiche, le misure e le modalità di intervento che si sono dimostrate efficaci e che possono essere utilizzate nei processi di apprendimento e nei percorsi di miglioramento.

E' utile sottolineare che, a livello di UE, le buone pratiche sono utilizzate oggi come uno strumento per favorire l'integrazione tra gli Stati membri dell'Unione europea ed anche una metodologia di lavoro concreta per trasferire la conoscenza fra organizzazioni, istituzioni, individui.

Altri meccanismi e strumenti per il miglioramento della collaborazione fra gli Stati sono:

Le linee guida integrate. Si tratta di 24 linee guida generali (in materia economica, di gestione dei mercati del lavoro, di sviluppo dei sistemi di IFP) che, a partire dal 2005 fungono da strumento di coordinamento per la

redazione dei Programmi Nazionali di Riforma e per le priorità di intervento a livello di UE.

I Programmi Nazionali di Riforma. Sono documenti preparati dagli Stati membri, a valenza triennale e che contengono le linee di azione scelte da ogni stato per realizzare le riforme in campo sociale ed economico. Sono seguiti annualmente da report di implementazione.

Le raccomandazioni specifiche per paese. Adottate dal Consiglio d'Europa su proposta della Commissione, contengono i risultati del monitoraggio condotto sulla realizzazione dei Programmi Nazionali di Riforma.

Il Programma Comunitario di Lisbona e il Progress Annuale della Commissione. Contengono la visione d'insieme sulla realizzazione della Strategia di Lisbona.

L'articolazione dei processi per la creazione di uno spazio europeo per l'IFP.

Come abbiamo rapidamente visto nella prima parte, l'Unione Europea è da molti anni impegnata a costruire se stessa come un'economia basata sulla conoscenza: caposaldo di questo processo è la considerazione verso le persone, intesa come la risorsa più importante per costruire la risposta europea alla globalizzazione e al passaggio verso economie basate sulla conoscenza. Tale considerazione è alla base della strategia di Lisbona ed è stata articolata e precisata nei Consigli di Stoccolma (2001), Barcellona (2002) Copenhagen (2002). I grafici delle pagine 13 e 14 schematizzano la strategia comunitaria, gli obiettivi e le priorità attraverso i quali la Commissione e gli Stati membri coordinano la loro azione per migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione in Europa, per agevolare a tutti l'accesso all'IFP, per incrementare la trasparenza delle qualifiche e arrivare alla certificazione delle competenze, per sviluppare e adottare una serie di strumenti e di meccanismi comuni per l'analisi dei saperi e la costruzione dei percorsi formativi.

Un secondo elemento riguarda lo sviluppo di abilità per la società della conoscenza e l'incremento della dimensione europea dell'istruzione (da cui nasce il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"). Tale concetto, già presente nel processo di Copenhagen, è stato ulteriormente precisato e ampliato nel corso del Consiglio di Maastricht (2004) che ha valutato il lavoro applicativo della strategia di Lisbona e ne ha riformulato le modalità attuative. Inoltre, con i Consigli di Helsinki (2006) e Bordeaux (2008) l'UE ha ulteriormente precisato il ruolo dell'istruzione e della formazione, sottolineando il contributo che queste due componenti possono dare alla conservazione e al rinnovo del contesto culturale comune nella società, nonché all'apprendimento di valori sociali e civici essenziali, quali la cittadinanza, l'uguaglianza, la tolleranza, il rispetto. Infine, gli ultimi due anni hanno visto intensificarsi la collaborazione per la realizzazione di alcuni meccanismi comuni, come il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione (ECVET), il quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF), il quadro europeo per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione (EQARF).

I principi basilari della strategia europea

Si è accennato nelle pagine precedenti alla finalità complessiva della strategia europea, tesa a rendere l'UE la società e l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo. Per centrare questo obiettivo, l'Europa ha individuato nell'istruzione e nella formazione una potente leva politica in grado di creare una maggiore coesione sociale e di sviluppare le competenze necessarie a una completa realizzazione personale e professionale.

Nei dieci anni finora trascorsi dal varo della strategia di Lisbona, questa finalità generale è stata accompagnata da una serie di principi basilari che ne hanno ulteriormente precisato le priorità. Proviamo a vederne alcuni di particolare rilievo:

Accessibilità. E' probabilmente il principio chiave nella costruzione del sistema europeo di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. L'accessibilità è considerata come la possibilità di rendere concreto il diritto dei cittadini europei all'istruzione e alla formazione.

Essa deve interessare tutto l'arco della vita in modo da garantire ad ogni persona lo sviluppo delle proprie vocazioni ed alla società di vedere valorizzato il capitale umano che in essa vive ed opera.

Di conseguenza l'accessibilità diventa una precondizione indispensabile per raggiungere i due elementi caratterizzanti la strategia di Lisbona in termini di obiettivi da perseguire.

- la cittadinanza attiva e responsabile per ogni cittadino cui viene garantita la possibilità di acquisire gli elementi necessari a comprendere il contesto in cui vive, a valorizzare in esso le proprie capacità e competenze, a vivere con responsabilità la propria socialità e la propria partecipazione alla vita della comunità;
- l'occupabilità, cioè la creazione di condizioni tali per cui i soggetti hanno le competenze necessarie ad inserirsi e rimanere in un mondo del lavoro in continua e repentina evoluzione.

Nello scenario della strategia europea, il lifelong learning deve mirare a garantire eguali opportunità di acquisire le competenze necessarie per muoversi con successo nel mercato del lavoro, per esercitare una partecipazione attiva, perfino più ampiamente per diventare, costruire, farsi persona.

Mobilità. Con la creazione del mercato unico europeo (1991) l'UE è diventata uno spazio in cui è possibile muoversi liberamente per persone, capitali, merci. Questa "scomparsa delle frontiere" riguarda anche il mondo dell'istruzione e della formazione, in quanto è teoricamente possibile che un titolo di studio conseguito in un paese europeo venga riconosciuto in un altro e che, quindi, un lavoratore venga assunto e impiegato conformemente al suo titolo di studio. Tuttavia, le già citate differenze fra i sistemi europei di IFP fanno sì che vi

siano considerevoli diversità nei curricoli formativi e nei titoli conseguenti: pertanto, la spendibilità all'estero delle qualifiche conseguite in Italia non è ancora un fatto perfettamente compiuto. Da qui l'importanza che la mobilità riveste per l'IFP: anche attraverso la mobilità transnazionale di studenti, docenti, operatori è possibile concorrere allo sviluppo della cittadinanza europea, tramite la conoscenza degli altri contesti culturali e sociali. La mobilità delle persone diviene una scelta volontaria e consapevole di conoscenza e opportunità, una forma mentis per favorire l'integrazione dei mercati e la coesione dei sistemi sociali.

La mobilità moltiplica i possibili luoghi e condizioni in cui attuare l'apprendimento o il lavoro; sviluppa un percorso di integrazione che passa per la conoscenza diretta di condizioni economiche sociali e culturali diverse; crea occasioni di operare in organismi e reti di livello europeo condividendo idee e saperi. I sistemi di istruzione e formazione, grazie alla mobilità, possono sviluppare e diffondere innovazione e creatività, contribuendo a sostenere la competitività dell'Unione europea nel suo complesso. Costruire una cittadinanza europea attraverso la mobilità significa anche perseguire una prospettiva europea all'integrazione, sviluppando i sistemi economici, sociali, formativi in maniera che conservino le loro differenziazioni (culturali, sociali, economiche) pur essendo una sostanziale unità complessiva. A ciò si aggiunga che alcuni percorsi di mobilità all'estero (ad esempio con il Programma Leonardo da Vinci) sostengono la certificazione delle competenze acquisite tramite tirocini e, soprattutto tramite i dispositivi legati a Europass, ne agevolano la spendibilità.

Qualità. Al centro della strategia europea già da molti anni, il principio della qualità nell'istruzione e nella formazione è stato recentemente rafforzato con la definizione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale. Tale Quadro costituisce uno strumento per aiutare gli Stati membri a promuovere e seguire il miglioramento continuo dei loro sistemi di istruzione e formazione professionale, sulla base di riferimenti europei comuni. Il quadro di riferimento mira ad accrescere la trasparenza e la coerenza delle politiche degli Stati membri in materia di IFP, favorendo la fiducia reciproca, la mobilità delle persone e l'apprendimento permanente.

Trasparenza. Il principio della trasparenza viene prevalentemente associato al grado di visibilità e leggibilità delle qualifiche, dei loro contenuti e della loro valenza sul mercato del lavoro (settoriale, regionale, nazionale, internazionale) e nei sistemi di istruzione e formazione. Esso è alla base del reciproco riconoscimento dei titoli e della possibilità per i cittadini europei di capitalizzare le competenze comunque acquisite e di validare anche gli apprendimenti non formali.

Le caratteristiche del sistema di lifelong learning europeo

Le caratteristiche del Lifelong learning europeo in una economia e società basata sulla conoscenza si articolano su tre pilastri principali: la produzione di conoscenza, la distribuzione di conoscenza, l'uso di conoscenza. Intorno a

questi pilastri si polarizza la domanda e l'offerta di conoscenzaⁱⁱⁱ: la produzione di conoscenza riguarda potenzialmente tutti i cittadini, ma, in primo luogo, coinvolge i soggetti che producono sapere come loro *mission*: le istituzioni culturali e scientifiche, le istituzioni di ricerca e sviluppo le comunità di conoscenza, comunque organizzate e gestite.

Attraverso il nesso stabilito da organismi deputati all'elaborazione della cultura (come le università) il pilastro "produzione" si collega alla distribuzione di conoscenza, che riguarda l'offerta di apprendimento e coinvolge scuole, agenzie formative, imprese, Internet, la televisione e ogni altra struttura in grado di distribuire conoscenza.

L'orientamento, la certificazione dei saperi e le disposizioni finanziarie che sostengono il sistema stabiliscono un ponte col pilastro dell'uso della conoscenza, che riguarda la domanda di conoscenza e riguarda tutti i cittadini europei: dai più qualificati e istruiti a quelli con basse qualificazioni, ai disoccupati, ai gruppi in stato di disagio. La domanda di conoscenza interessa sia lo sviluppo personale che quello professionale delle persone, ragione per cui grande rilievo ha la disponibilità di condizioni di accesso favorevoli, come la gestione del tempo, la flessibilità nel lavoro, la disponibilità di servizi.

Le conseguenze sulle strategie nazionali

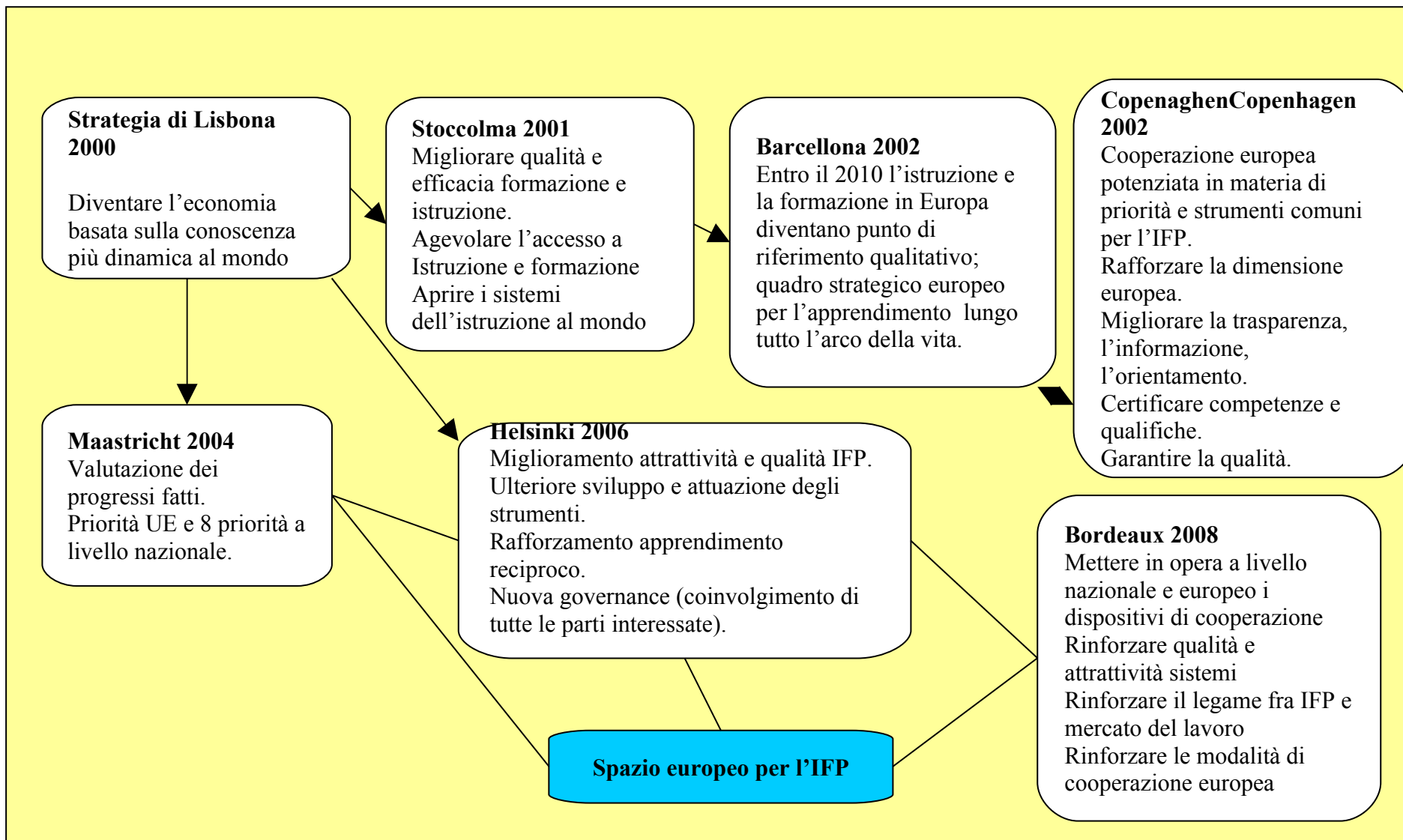
Questa cornice comune del sistema europeo di lifelong learning propone alcune priorità per le strategie nazionali di apprendimento lungo tutto l'arco della vita:

- la definizione degli obiettivi del lifelong learning deve essere fatta sia in termini di livelli di istruzione, sia in termini di competenze per il lavoro;
- le opportunità di apprendimento devono essere diversificate in modo da fornire più soluzioni personalizzate, come:
 - sviluppo dell'e-learning e della TV digitale;
 - trasformazione delle scuole e delle agenzie formative in centri di open learning^{iv};
 - supporto alle imprese formative;
 - adattamento dell'istruzione e della formazione alle caratteristiche dei diversi utenti;
 - predisposizione di nuove soluzioni formative per le persone con bassi livelli di istruzione.
- la domanda di apprendimento deve essere rafforzata e un sistema guidato dalla domanda deve essere creato:
 - migliorando le condizioni di scenario per il lifelong learning;
 - sviluppando un sistema di orientamento lungo tutto l'arco della vita;
 - costruendo un sistema di certificazione del sapere;
 - creando forme di incoraggiamento per l'investimento in apprendimento.
- i sistemi di finanziamento devono essere strutturati in modo da ripartire i costi per il lifelong learning fra i vari stakeholder, incoraggiando l'iniziativa di aziende e individui;
- la governance del lifelong learning deve essere migliorata.

Trasversale a tutte le priorità e l'attenzione costante verso la creatività e l'innovazione. Questa può essere perseguita:

- assicurando la disponibilità di professionisti della conoscenza (docenti, formatori, content provider,...) dall'alto valore professionale;
- ponendo enfasi sul ruolo delle parti sociali a livello decentrato;
- creando sinergia fra le politiche per il lifelong learning e le politiche economiche, sociali e produttive, ad esempio, con la stipula di accordi per l'innovazione e il rafforzamento degli investimenti nel capitale umano;
- ponendo particolare attenzione allo sviluppo di competenze chiave e ICT e allo sviluppo di partnership per l'apprendimento.

Grafico 1: Da Lisbona a Bordeaux: strategie, obiettivi, priorità.



Fonte: CEDEFOP 2009

Grafico 2: Le componenti di una strategia politica integrata.

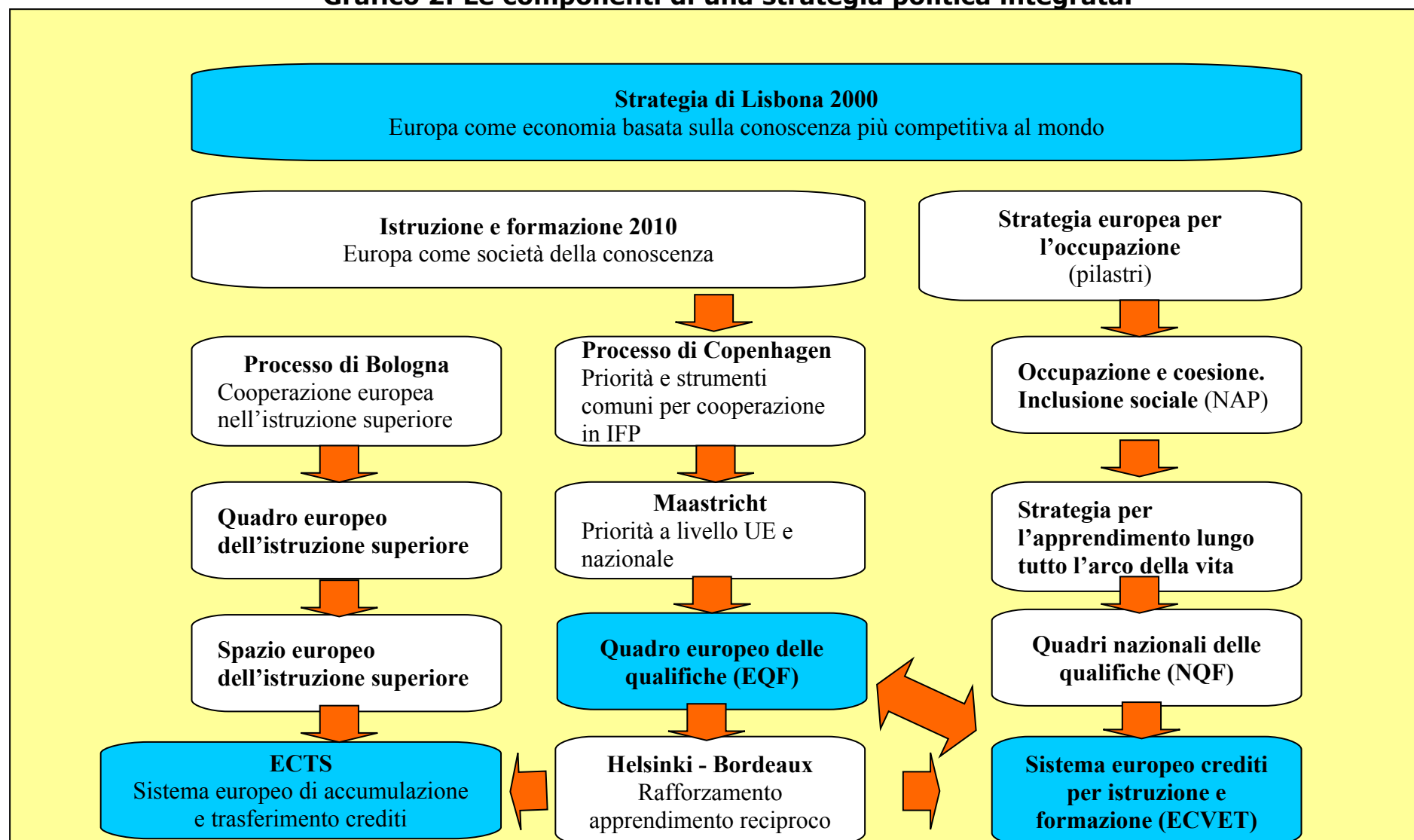
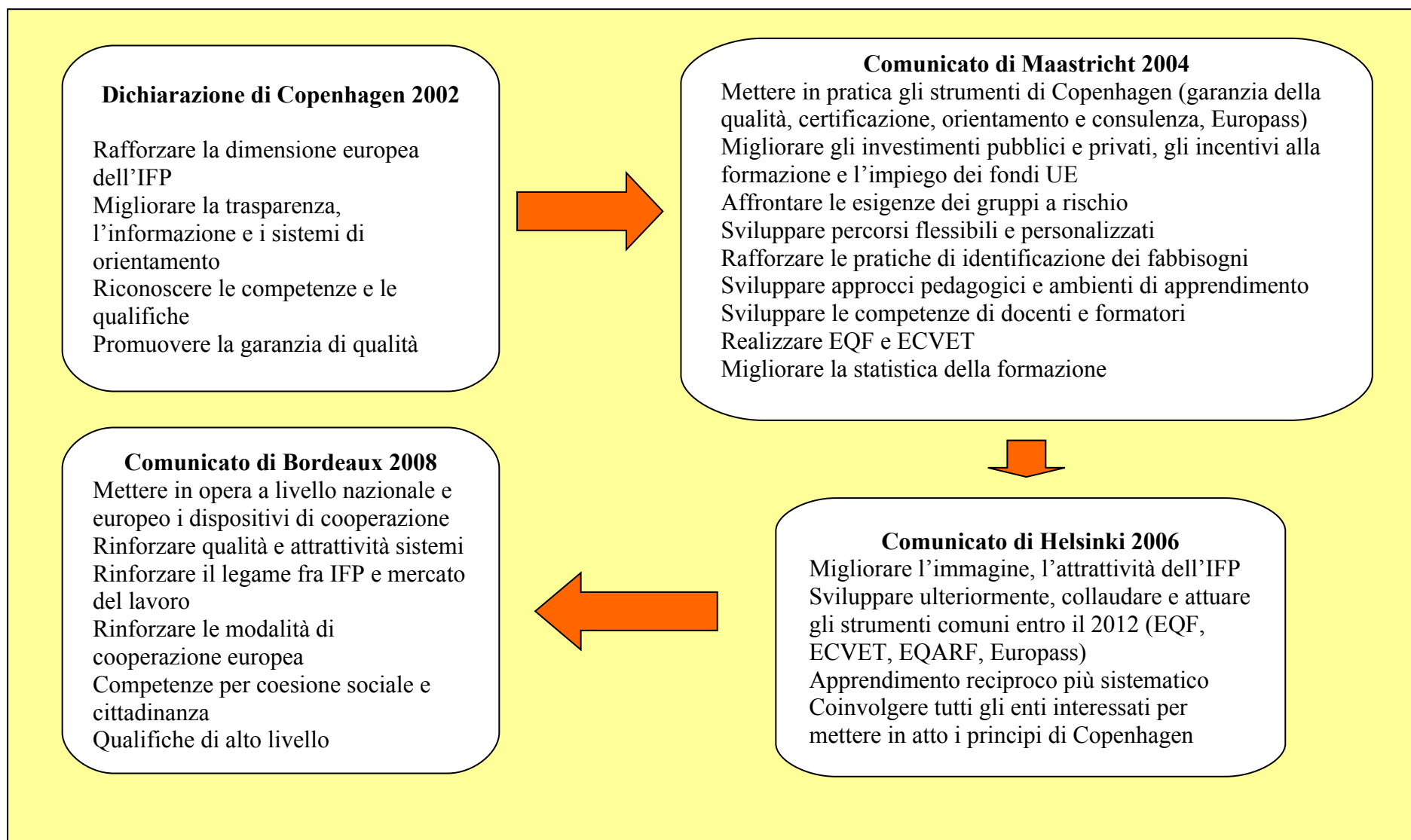


Grafico 3: Priorità per la cooperazione nell'istruzione e nella formazione professionale.



Parte terza. Una lettura critica.

Da quanto scritto nelle due parti precedenti, si vede chiaramente come sia elevata la capacità delle politiche europee in materia di IFP di influenzare e condizionare le politiche nazionali. I "processi" attraverso i quali si sta realizzando la strategia di Lisbona hanno significativamente indirizzato i meccanismi e i sistemi nazionali, orientandone lo sviluppo e proponendo quadri realizzativi comuni.

E' possibile, quindi, leggere criticamente questo processo di influenza, soprattutto in riferimento ai risultati dell'interazione fra EU e Stati nazionali negli ultimi dieci anni. Può, dunque, essere utile considerare i punti di forza e di debolezza della strategia adottata.

Punti di forza	Punti di debolezza
Sistema sopranazionale per la mobilità e il lavoro	Lentezza dei progressi
Progressi e miglioramenti misurabili	Permanere di differenze strutturali fra Stati europei
Quadri e strumenti comuni e condivisi	Esposizione agli effetti della crisi
Circolazione esperienze di successo	Complessità dei nuovi strumenti
Confronto fra gli Stati membri	Scarso <i>appeal</i> del processo di riforma
Non più target group ma politiche complessive	
Rilevanza della qualità	

Punti di forza

Sistema sopranazionale per la mobilità e il lavoro. Il mercato unico (e la moneta unica) sono ormai una realtà. Molto meno reale e diffusa è l'abitudine a muoversi all'interno dell'UE e fra gli Stati, per studiare o lavorare. Nel contesto della strategia di Lisbona sono stati messi a punto meccanismi per dare trasparenza ai sistemi di IFP e per legare i titoli di studio (e la loro spendibilità) agli esiti dell'apprendimento più che ai luoghi o ai modi in cui sono stati conseguiti.

Progressi e miglioramenti misurabili. Attraverso il sistema dei benchmark comuni, tutti gli Stati hanno potuto visualizzare la loro posizione rispetto ad alcuni parametri fondamentali per l'attività di IFP, misurando i progressi e le distanze relative. Per i sistemi di IFP europei, gli ambiti sottoposti a monitoraggio e osservazione sono:

- **capacità di leggere** (benchmark da raggiungere entro il 2010: diminuzione di almeno il 20 % della percentuale di ragazzi con difficoltà a leggere);

- **abbandono scolastico** (riduzione a non più del 10 % di abbandoni);
- **successo nell'istruzione secondaria** (almeno l'85 % dei giovani che completano l'istruzione secondaria);
- **laureati in matematica e nelle facoltà scientifiche** (crescita del 15 % dei laureati in facoltà scientifiche, con contemporanea riduzione dello sbilanciamento di genere);
- **partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente** (almeno il 12,5% della popolazione adulta che partecipa a interventi di apprendimento permanente).

Quadri e strumenti comuni e condivisi. E' questo il campo dove forse si è lavorato di più, con la messa a punto di meccanismi finalizzati a rendere riconoscibile, valutabile e spendibile il sapere di ognuno, a prescindere da dove e come tale sapere è stato acquisito. I sistemi principali messi in piedi sono:

EUROPASS

ECTS, ECVET

EQF

EQARF Allo stato attuale solo l'insieme di componenti EUROPASS può dirsi sviluppato con un buon livello di definizione, mentre l'applicazione degli ultimi tre meccanismi è in corso d'opera.

Circolazione esperienze di successo. Il decennio da poco concluso ha visto l'intensificarsi degli scambi e delle collaborazioni fra Stati europei per la condivisione delle esperienze di successo, anche in materia formativa. Attraverso la messa in comune delle cosiddette buone pratiche, la collaborazione fra i paesi cerca di superare le differenze strutturali esistenti fra i sistemi formativi e sostiene l'innovazione metodologica.

Un ruolo importante nella condivisione delle esperienze di successo è svolto dai Programmi e dalle Iniziative comunitari (Equal, Adapt, Lifelong Learning Programme,...) che finanziano progetti transnazionali per la collaborazione di reti e partenariati anche al fine di condividere e diffondere esperienze di successo in campo educativo.

Confronto fra gli Stati membri. Oltre che attraverso la verifica dei benchmark e la condivisione delle buone pratiche, il confronto fra gli Stati avviene anche a livello istituzionale, come, ad esempio, nell'ambito del Consiglio d'Europa. E' un livello essenzialmente politico, per la elaborazione e l'affinamento dei "processi" e per la verifica periodica dei risultati prodotti.

Non più target group ma politiche complessive.

Spesso i responsabili della costruzione delle politiche sociali (tra cui vanno considerate anche quelle legate all'IFP) hanno la tendenza a programmare i loro interventi secondo un approccio cosiddetto "verticale", ossia dividendo la società in categorie: le donne, gli anziani, i giovani, gli immigrati, i disabili,... La riflessione recente ha considerato come tale approccio possa generare errori e portare all'allocazione imprecisa delle risorse disponibili. Ad esempio, se si intende varare una politica per incrementare la percentuale di accesso alle

attività formativa di una data società può essere più opportuno adottare un approccio "orizzontale", che consideri trasversalmente tutte le categorie interessate, permettendo di affrontare in modo efficace le caratteristiche differenti della popolazione che ha poco accesso alla formazione. Un approccio "orizzontale" porta a considerare in modo diverso i vari gruppi bersaglio (target group) e a non ragionare per compartimenti stagni, nell'affrontare fenomeni multi dimensionali.

Rilevanza della qualità.

La qualità delle istituzioni scolastiche e operative è una componente centrale del sistema europeo di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Ciò per la necessità che la capacità di governo del sistema venga potenziata, a fronte dell'accresciuta autonomia di cui godono scuole e centri di formazione. Il Quadro europeo di riferimento per la garanzia di qualità è uno strumento che gli Stati membri possono usare su base volontaria per promuovere e monitorare il miglioramento continuo dell'istruzione e formazione professionale. Il Quadro si basa su un modello circolare di gestione dell'attività formativa articolato in quattro fasi: progettazione, sviluppo, valutazione e revisione. Esso propone anche una serie di dieci indicatori relativi ai diversi aspetti dell'azione formativa: diffusione dei sistemi di garanzia della qualità per gli erogatori di IFP; investimento nella formazione dei docenti e dei formatori; tasso di partecipazione ai programmi di IFP; tasso di completamento dei programmi di IFP; tasso di inserimento a seguito di programmi di IFP; utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite; tasso di disoccupazione; presenza di categorie deboli; meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro; sistemi utilizzati per migliorare l'accesso all'IFP.

Punti di debolezza

Lentezza dei progressi. Il decennio che si è appena chiuso ha visto il lancio della Strategia di Lisbona con l'ambizioso obiettivo di fare dell'UE la società basata sulla conoscenza più competitiva al mondo. Il raggiungimento di tale obiettivo era verificabile anche attraverso l'applicazione di una serie di indicatori (i benchmark precedentemente ricordati) in campo economico, sociale ed educativo. Proprio l'applicazione di questi indicatori ci dice che i progressi, pure innegabili, non sono sufficienti e l'UE non ha ancora avuto successo nel costruire uno spazio europeo per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Probabilmente, la lentezza è dovuta anche al carattere non vincolante delle politiche di riforma e cambiamento proposte a livello comunitario.

Permanere di differenze strutturali fra Stati europei. Il mancato raggiungimento dei benchmark di Lisbona riguarda solo alcuni Stati membri, mentre altri (soprattutto nel Nord Europa), sono nella sostanza riusciti a creare dei sistemi di lifelong learning secondo la struttura europea. Le differenze sono

particolarmente evidenti nell'accessibilità di tutti i cittadini alle opportunità formative, nella qualità degli interventi, nella personalizzazione delle proposte formative, nella spendibilità effettiva delle conoscenze e competenze acquisite.

Effetti della crisi. La crisi globale dell'economia e della finanza ha avuto conseguenze rilevanti anche sul mondo dell'IFP, determinando una stasi o riduzione degli investimenti, modificando il quadro delle priorità nazionali e, per l'incremento del numero dei disoccupati, causando la necessità di riqualificare molti cittadini. Il prolungarsi della crisi pone molti interrogativi sulle possibilità a breve di ritornare a un quadro "normale" per l'attività educativa e di riuscire a costruire in tempi ragionevoli uno spazio europeo per il lifelong learning.

Complessità dei nuovi strumenti

L'insieme degli strumenti finalizzati a garantire la leggibilità delle qualifiche in tutta l'UE richiede un modo diverso di costruire i percorsi didattici e formativi, in quanto i profili formativi alla base delle qualifiche debbono essere predisposti in termini di conoscenze, abilità e competenze^v. Tale procedura descrittiva, oltre a essere articolata e complessa, è diversa da quelle tradizionalmente adottate nei singoli stati. Ne consegue che i processi di adattamento dei sistemi nazionali procedono con lentezza e il risultato della piena spendibilità dei titoli di studio non è ancora realtà.

Scarso appeal del processo di riforma. Il tallone d'Achille di tutto il processo di cambiamento in atto nel mondo dell'IFP è lo scarso entusiasmo che gran parte dei cittadini europei sembra mostrare nei confronti di questo processo. Le cause di questo scarso appeal (analizzate attualmente nell'anno di revisione della strategia di Lisbona) possono così riassumersi: in primo luogo, l'approccio è apparentemente troppo burocratico e macchinoso e a molti sembra che l'istruzione e la formazione siano una cosa solo per gli addetti ai lavori. In secondo luogo, il messaggio sui vantaggi concreti che derivano dalla creazione di un sistema per il lifelong learning risulta debole e contraddittorio. Infine, il messaggio sulla tutela delle diversità culturali risulta ambiguo e ciò, in un'epoca di grande attenzione alle identità, crea diffidenza e scetticismo.

Conclusioni.

E' forse fuorviante parlare di conclusioni per un testo che affronta processi di trasformazione in divenire, che provocano cambiamenti continui e che seguiranno ad adattarsi a condizioni sociali ed economiche in ricorrente mutamento. Conviene limitarsi ad alcune brevi considerazioni su quanto esposto nelle pagine precedenti e sulle prospettive che sono dinanzi.

In primo luogo, l'azione della Commissione UE e degli Stati membri è stata negli ultimi anni intensa e assidua: essa ha prodotto notevoli progressi e, malgrado alcuni indicatori di riferimento non siano stati raggiunti nel tempo stabilito da tutti i paesi, i risultati ci sono e vanno verso una progressiva integrazione dei sistemi europei di IFP.

In secondo luogo, i "condizionamenti" indotti nei sistemi nazionali dagli orientamenti comunitari hanno provocato anche un'attenzione importante verso alcuni aspetti dell'istruzione e della formazione (qualità, mobilità trasparenza) che gradualmente migliorano i sistemi nazionali.

In terzo luogo, l'affermarsi progressivo di una prospettiva di sviluppo fondata sul concetto di apprendimento lungo tutto l'arco della vita sta cambiando l'immagine stessa dell'IFP, da momento iniziale della vita di una persona, utile a formarne le basi cognitive e a introdurla nel mercato del lavoro a strumento utilizzabile sempre per la propria affermazione personale e professionale.

In quarto luogo, la politica per l'IFP non agisce più separata da altre politiche economiche e sociali (ad esempio, per la gestione del mercato del lavoro o per la promozione di una cittadinanza attiva europea) ma in modo integrato e interconnesso, con l'obiettivo di costruire un'Europa più coesa e giusta.

Infine, la partita più difficile si gioca sul "terreno" del diritto all'accessibilità all'apprendimento. Costruire una società basata sulla conoscenza, che sia di riferimento per il mondo, è un progetto politico ambizioso, ma raggiungibile. Sarà però destinato a fallire se ampie fasce della popolazione europea rimarranno escluse o avranno accesso sporadico alla possibilità di apprendere lungo tutto l'arco della vita.

ⁱ Antonio Mocci è esperto di politiche di sviluppo delle risorse umane e dei mercati del lavoro. Opera in particolare nel campo della formazione, della valutazione, della progettazione a livello nazionale ed europeo.

ⁱⁱ Da Terminology of European education and training policy, Luxembourg, 2008.

ⁱⁱⁱ Dall'intervento di Maria Joao Rodrigues alla conferenza "Strengthening European Cooperation in Vocational Education and Training", Maastricht, 2004.

^{iv} Si tratta di una strategia didattica in base alla quale gli allievi hanno a disposizione ampi spazi decisionali relativi ai tempi e ai luoghi di accesso alla formazione, ai percorsi didattici, agli obiettivi dell'apprendimento.

^v Le definizioni per questi tre termini usate dal CEDEFOP per i meccanismi ECVET e EQF sono: le conoscenze sono l'insieme di fatti, principi, teorie e pratiche relative a un settore di studio o di lavoro. Per abilità si intende la capacità di portare a termine compiti e risolvere problemi. La competenza è la capacità di applicare in modo appropriato in un determinato contesto (istruzione, lavoro, sviluppo personale o professionale) i risultati dell'apprendimento.