



COMPETENZE PER IL PROGRESSO: APPRENDERE TRAMITE I PARTENARIATI

ETF, aprile 2006

Introduzione

Competenze per il progresso intende proporre riflessioni e trarre conclusioni sulla base delle esperienze maturate e degli sviluppi osservati dall'ultima riunione plenaria del Comitato consultivo del 2003, individuando altresì le implicazioni dei nuovi strumenti di assistenza esterna disegnati dall'Unione europea per i paesi partner con loro rappresentanti, colleghi ed esperti internazionali.

Il concetto di *Competenze per il progresso* ha due dimensioni principali. In primo luogo, la formazione delle competenze attraverso lo sviluppo delle risorse umane deve essere fortemente presente nei piani di azione e negli accordi di partenariato dei nuovi strumenti (strumento per l'assistenza di preadesione, strumento europeo di partenariato e vicinato e strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica); inoltre, istruzione e formazione vanno considerate in senso ampio in quanto interessano molte politiche diverse, per cui occorre anche inserirle nelle strategie di riduzione della povertà sviluppate dai paesi partner unitamente a donatori e agenzie internazionali.

In secondo luogo, *Competenze per il progresso* fa riferimento ad un'ulteriore definizione dell'apprendimento in materia di politiche, sulla base degli sviluppi e delle esperienze dei paesi partner degli ultimi tre anni, cercando di comprendere come, per il futuro, l'approccio possa evolvere in senso operativo.

Il Comitato consultivo del 2006 analizzerà le implicazioni di tali sviluppi e suggerirà che, in avvenire, i processi di ammodernamento dovranno sempre più collegare interessi e attori diversi per sfruttare al meglio le risorse disponibili.

Ammodernamento dell'istruzione e della formazione: un contributo agli obiettivi economici e sociali

I sistemi di istruzione e formazione rivestono un ruolo importante nei dibattiti nazionali sugli obiettivi sia economici che sociali, pur trovando limiti comuni in una serie di ambiti politici. Infatti, istruzione e formazione contribuiscono direttamente alla produttività e alla competitività, sostenendo nel contempo partecipazione e sviluppo sociale, oltre che migliorando salute, democrazia e qualità della vita in generale.

Per tener conto della molteplicità di interessi dei vari settori, le strategie di riforma dell'istruzione e della formazione stanno diventando sempre più integrate. Nell'ultimo decennio, un approccio alle politiche in costante evoluzione, basato su occupabilità, adattabilità e apprendimento permanente, ha fatto sì che istruzione e formazione superassero i limiti istituzionali storici della scuola, del tirocinio, della formazione, dell'istruzione degli adulti e dell'istruzione superiore per creare nuovi rapporti tra queste forme tradizionali di apprendimento. Le strategie occupazionali pongono un maggiore accento sull'approfondimento delle competenze del mercato del lavoro e includono istruzione e formazione come elemento fondamentale per ottenere la coesione sociale attraverso lo sviluppo di percorsi occupazionali per i gruppi svantaggiati. Analogamente, lo sviluppo delle imprese è percepito come fondato sulla capacità delle aziende di abbinare conoscenze e intuizioni del settore dell'istruzione alle loro necessità pratiche di miglioramento della competitività. Istruzione e formazione contribuiscono dunque allo sviluppo delle risorse umane creando valore aggiunto in una serie sempre più ampia di ambiti delle politiche economiche e sociali.

Tuttavia, se da un lato i molteplici apporti dell'istruzione e della formazione offrono opportunità ai decisori politici, dall'altro pongono sfide. Le opportunità derivano dalla potenziale capacità dell'istruzione e della formazione di servire obiettivi politici diversi e finalità economiche e sociali intercorrelate; le sfide riguardano invece le conseguenze in termini di governo e coordinamento di questi molteplici contributi nonché le capacità necessarie per la loro realizzazione.

Un approccio all'elaborazione delle strategie politiche basato essenzialmente su competenze tecniche e specialistiche pare inadeguato. L'esperienza suggerisce infatti che una riforma efficace è più un processo sociale che un processo tecnico, lasciando intendere che non vi è riforma possibile senza forme di partenariato e collaborazione tra le diverse componenti del sistema.

Una cooperazione efficace a livello interministeriale per quanto concerne le politiche per lo sviluppo delle risorse umane, un intenso dialogo sociale nonché la consapevolezza e il coinvolgimento attivo di

tutti gli attori principali, sono elementi che parimenti contribuiscono a creare collegamenti efficienti tra gli obiettivi delle politiche e le necessarie riforme.

Nell'elaborazione delle politiche, agire in modo collaborativo attraverso partenariati può agevolare l'identificazione dei problemi da affrontare, dei rispettivi ruoli che i vari attori possono svolgere, dei passi concreti che si possono intraprendere e dei tempi per la loro realizzazione. Per quanto concerne l'attuazione delle politiche, porre l'accento sul partenariato e la collaborazione consente la divulgazione e la condivisione di informazioni, il coordinamento della politica nell'ambito di processi funzionali alla sua realizzazione, l'interpretazione dei risultati e la presa di decisioni sulla base degli esiti conseguiti.

Nel contesto dei paesi partner, nei quali si pongono molteplici sfide a livello politico e le risorse sono limitate, lo sviluppo di approcci che realizzino e sostengano le potenzialità offerte dallo sviluppo delle risorse umane richiede forme di governo e cooperazione efficaci tra le diverse parti in causa. Tendenzialmente saranno coloro che dovrebbero attuare un'iniziativa a sapere se essa è in grado di rispondere alle caratteristiche delle sfide politiche che si pongono in un determinato contesto. Attingere dalla conoscenza e dall'esperienza pratica nell'elaborazione di specifiche strategie può permettere di anticipare alcune difficoltà e lezioni che successivamente emergono dalla valutazione, consentendo in tal modo di risparmiare tempo e risorse, oltre che di accelerare il processo di ammodernamento.

Un'ulteriore caratteristica delle strategie di ammodernamento dell'istruzione e della formazione in Europa è stata una crescente cooperazione tra Stati membri, sfociata in un continuo apprendimento reciproco. Tra le iniziative internazionali intraprese in tal senso ricordiamo l'ulteriore definizione di una politica per lo sviluppo delle risorse umane nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, l'elaborazione del processo di Bologna e del suo quadro per uno spazio europeo di istruzione superiore, la creazione dell'Agenda 2010 per l'istruzione e la formazione (anche più comunemente nota come processo di Copenaghen) contenente proposte per quanto concerne le principali competenze, un quadro comune di garanzia della qualità per l'istruzione e la formazione professionale e un primo abbozzo di un quadro europeo delle qualifiche, tutte iniziative tese a valorizzare il contributo dell'istruzione e della formazione al miglioramento della competitività dell'Europa in quanto regione e polo internazionale dell'economia.

Tali iniziative hanno offerto una base solida per l'apprendimento in materia di politiche e rispecchiano gli accordi politici siglati dagli Stati membri che sostengono obiettivi comuni riconoscendo, nel contempo, la specificità degli interessi e delle tradizioni nazionali nel campo dell'istruzione e della formazione.

Il processo in atto tra gli Stati membri dell'Unione europea è supportato dal metodo aperto di coordinamento¹, approccio basato su meccanismi normativi non vincolanti che incoraggiano gli Stati membri a scambiarsi prassi e approfondire l'apprendimento in materia di politiche in campi che restano essenzialmente di competenza dei governi nazionali, ma che nel complesso interessano molti paesi, come per esempio la disoccupazione di lunga durata, l'istruzione e la formazione.

Nel tempo, l'approccio stimolerà una maggiore convergenza delle politiche nazionali. Il metodo aperto di coordinamento comporta una serie di processi: linee guida e indicatori, valutazione comparata e condivisione delle migliori prassi, valutazione multilaterale. L'adesione è su base volontaria e non sono previste sanzioni. L'efficacia dell'approccio deriva dalla sorveglianza multilaterale e dalla pressione esercitata *inter pares* da parte degli Stati membri dell'Unione europea.

Impegnando gli Stati membri dell'Unione nella condivisione delle informazioni, in un reciproco confronto e in un riesame delle politiche rispetto ai loro risultati, il processo si sta imponendo quale prezioso strumento per promuovere una soluzione dei problemi su base consultiva, oltre che forme transnazionali di apprendimento e collaborazione.

L'ETF ha collaborato attivamente con l'Agenda 2010 per l'istruzione e la formazione e i suoi elementi essenziali sono utilizzati per contestualizzare il lavoro della Fondazione con i paesi partner. In alcuni casi, peraltro, tali approcci cooperativi sono stati un prezioso punto di riferimento per i paesi partner alla ricerca di informazioni sugli approcci politici adottati dagli Stati membri e, con tutta probabilità, l'ulteriore sviluppo di questi approcci tra gli Stati eserciterà un'influenza crescente nel quadro dei rapporti esterni sia come possibile fonte di contenuto, sia come elemento che potrebbe essere necessario considerare in ambiti politici correlati quali le politiche di immigrazione e il riconoscimento di competenze tra paesi

¹ Il metodo aperto di coordinamento sta diventando una nuova modalità di governo sempre più importante nell'Unione europea. Il metodo è stato formalmente introdotto dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, sebbene processi politici improntati a diverse caratteristiche di tale metodo fossero già in atto durante tutto il decennio precedente.

partner e Unione europea. Si ritiene inoltre possibile trarre lezioni dal processo in sé come mezzo di condivisione di conoscenze ed esperienze tra Stati.

Nel periodo iniziale di attività dell'ETF, nell'ambito della riforma dell'istruzione e della formazione, gran parte dell'attenzione era principalmente rivolta alla realizzazione di cambiamenti attraverso misure di riforma strumentali come il rifacimento dei corsi di studio, la formazione dei docenti, i libri di testo o l'adozione di forme specifiche di standard. Grazie ai maggiori approfondimenti resi possibili dall'esperienza maturata alla fine degli anni Novanta e nei primi anni del nuovo Millennio, si è visto che gli approcci puntuali erano insufficienti; i processi di riforma dovevano infatti anche occuparsi dell'organizzazione dell'istruzione e della formazione in un'ottica di sistema, e lo sviluppo di politiche appropriate per affrontare le riforme era in realtà un processo di apprendimento di ciascun paese nel proprio contesto, processo che difficilmente avrebbe potuto essere promosso dalla semplice adozione di misure attuate in altri paesi.

Durante gli ultimi tre anni, ossia dal 2003 in poi, gli orientamenti politici hanno sottolineato la necessità di una maggiore integrazione tra istruzione, formazione e strategie per l'occupazione, integrazione che doveva essere accompagnata da una maggiore attenzione per l'apprendimento permanente. Le politiche in materia di istruzione e formazione professionale sono dunque cambiate per tener conto non solo dell'esigenza di migliorare la pertinenza, ma anche del fatto che istruzione e formazione offrono percorsi e opportunità che permettono all'individuo di continuare ad apprendere per tutta la vita. L'esperienza dell'ultimo triennio suggerisce che, in questo nuovo contesto, per un apprendimento riuscito in materia di politiche occorre massimizzare il flusso di informazioni, conoscenze ed esperienze tra diversi livelli e componenti dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione, lasciando altresì intendere che tale obiettivo può essere conseguito ampliando le forme di collaborazione e partenariato tra i diversi attori e interlocutori del sistema.

Nuove direzioni per l'assistenza esterna

Nel 2007, la Commissione europea introdurrà una serie di strumenti volti a sostenere i programmi di assistenza esterna per i paesi partner. Nell'ultimo decennio o più, l'assistenza esterna è stata supportata da vari programmi regionali: PHARE per i paesi candidati all'adesione, MEDA per i paesi del Mediterraneo, TACIS per gli Stati dell'ex Unione sovietica e CARDS per l'Europa sudorientale. Orbene, dal 2007, a questi programmi subentrerà una nuova serie di strumenti studiati per creare maggiore coerenza nel campo dell'assistenza esterna. Esisteranno tre nuovi programmi:

- lo strumento per l'assistenza di preadesione (IPA);
- lo strumento europeo di partenariato e vicinato (ENPI);
- lo strumento di cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica (DCEC).

Gli strumenti IPA ed ENPI intendono sostenere attività che promuovono una maggiore integrazione con l'Unione europea e contribuiscono alla stabilità agevolando, nel contempo, la crescita economica. Per quel che riguarda i paesi oggetto dello strumento per l'assistenza di preadesione, il rapporto può condurre all'adesione in tempi variabili anche lunghi². Quanto ai paesi dell'Europa orientale e ai paesi della regione mediterranea, il rapporto è invece definito come partecipazione ad un vicinato. In merito alle repubbliche dell'Asia centrale attualmente coperte da TACIS, queste in futuro rientreranno nello strumento DCEC³.

L'IPA⁴ fornirà sostegno alla Turchia e agli attuali paesi candidati dell'Europa sudorientale, nonché ai paesi restanti della regione.

² Nello strumento per l'assistenza di preadesione sono inclusi nove paesi e territori dell'ETF: Serbia e Montenegro, Kosovo, Albania, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Romania, Bulgaria e Turchia; i paesi mediterranei inseriti nell'ENPI sono Tunisia, Israele, Cisgiordania e Striscia di Gaza, Egitto, Marocco, Algeria, Siria, Libano, Giordania, è inoltre possibile che partecipi anche la Libia.

³ Bruxelles, 29.9.2004 COM(2004) 629 definitivo 2004/0220 (COD) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica - http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0629it01.pdf.

⁴ IPA: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0627it01.pdf.

L'ENPI⁵ invece integrerà due regioni associate al lavoro dell'ETF precedentemente comprese nei programmi MEDA e TACIS, ossia la regione mediterranea e la regione dell'Europa orientale comprendente Moldova, Ucraina, Russia e Caucaso meridionale⁶. Per quel che riguarda specificamente la Russia, essa rientrerà nell'ambito di applicazione della politica, ma vi parteciperà all'interno di un quadro predefinito di quattro spazi comuni⁷ con l'Unione europea. L'area più grande che beneficerà di questa nuova politica comprende i paesi della regione MEDA, che attualmente operano nell'ambito dell'accordo di Barcellona. L'ENP, tuttavia, si spinge oltre offrendo integrazione economica e inserimento nelle reti. È dunque complementare al processo di Barcellona in quanto permette ad ogni paese di sviluppare legami più stretti con l'Unione europea sulla base delle sue specifiche esigenze e capacità⁸.

L'obiettivo dell'assistenza al vicinato è incoraggiare lo sviluppo affinché i paesi beneficiari possano: a) svolgere ruoli nei mercati interni e nelle istituzioni dell'Unione europea⁹, b) realizzare una maggiore integrazione con il mercato interno dell'Unione europea e c) essere incoraggiati a partecipare in maniera progressivamente più attiva alle politiche e ai programmi comunitari¹⁰ (ad es. la Commissione europea ha proposto la partecipazione a TEMPUS PLUS).

Nel tempo, pertanto, lo strumento di vicinato rappresenterà per i paesi partner un percorso di integrazione nell'Unione europea a tutti i livelli fuorché le istituzioni, ossia Parlamento, Consiglio dei ministri e Commissione..... "Se un paese sarà giunto a tale livello, si sarà accostato all'Unione europea quanto più poteva senza essere membro¹¹".

I nuovi strumenti sono volti a creare maggiore coerenza nell'assistenza esterna e, per farlo, contengono parecchi elementi comuni in termini di approccio, tra cui:

- una prospettiva di sviluppo delle risorse umane;
- l'impiego di approcci settoriali per attenuare la frammentazione dell'assistenza e promuovere una maggiore appropriazione e gestione a livello locale;
- una più stretta collaborazione con l'Unione europea e nei paesi partner.

Gli obiettivi di vicinato si distinguono dagli obiettivi dei precedenti programmi in quanto promuovono impegni reciproci¹² di ordine finanziario e politico da assolvere attuando piani di azione periodici¹³, che affronteranno gli specifici temi e realtà di ogni paese identificati nell'ambito della politica di vicinato¹⁴ e i cui progressi saranno verificati congiuntamente dall'Unione europea e dai paesi partner con cadenza periodica. I piani di azione rispecchieranno l'impegno reciproco imposto dallo strumento nel senso che è prevista un'appropriazione condivisa dei progressi conseguiti grazie ai piani.

Il preannunciato programma¹⁵ per la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica aggiunge una terza dimensione ai cambiamenti che si intendono operare nell'assistenza esterna. La proposta

⁵ ENPI: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0628it01.pdf.

⁶ La Bielorussia potrà partecipare dopo aver consolidato i suoi rapporti con l'Unione europea.

⁷ Per la Russia sono previsti quattro spazi comuni: libertà, sicurezza e giustizia, sicurezza esterna, ricerca e istruzione.

⁸ http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#1.6.

⁹ Assegnare ai paesi partner un "ruolo nel mercato interno" è un obiettivo a lungo termine. Il processo sarà graduale. Attualmente non è possibile definire esattamente ciò che significherà un "ruolo nel mercato interno" in quanto ciò dipenderà da ogni paese, ossia dal settore prioritariamente scelto da ciascun paese per una maggiore integrazione economica con l'Unione europea e dall'attuazione o meno delle necessarie riforme (compatibili con l'Unione europea) per consentirgli di partecipare ad un determinato programma o una determinata politica dell'Unione europea. È chiaro tuttavia che la libera circolazione delle persone non è all'ordine del giorno per l'immediato futuro, http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#3.14.

¹⁰ Documento strategico ENP 12-05-04: valore aggiunto, pag. 8: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:IT:HTML>.

¹¹ Romano Prodi, ex presidente della Commissione europea.

¹² Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle proposte di piani di azione della Commissione nell'ambito della politica europea di vicinato, 2004.

¹³ Piani di azione: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Communication_Commission_ENP_Action_Plans.pdf

¹⁴ ENPI, articolo 2, Finalità dell'assistenza.

¹⁵ Proposta di dichiarazione comune del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione 13.7.2005.

copre infatti tutti i paesi che figurano nell'elenco DAC dell'OCSE¹⁶ e differisce dall'IPA e dall'ENPI per il fatto che i suoi approcci principali derivano dalla politica di sviluppo e dagli obiettivi di sviluppo del Millennio dell'Unione europea anziché dalla possibilità di una maggiore integrazione con l'Unione.

Gli obiettivi strategici dell'ENPI e dell'IPA per i paesi partner e l'Unione europea esigono che si consideri maggiormente l'applicazione degli approcci interni dell'Unione europea nel contesto dei paesi partner, ossia la promozione della "proiezione esterna delle politiche interne"¹⁷.

Per quanto concerne istruzione e formazione, ciò significherebbe permettere ai paesi partner di accostarsi di più ai recenti sviluppi interni dell'Unione europea, per esempio promuovendo consapevolezza e innovazioni in campi legati all'Agenda 2010 per l'istruzione e la formazione, al processo di Bologna e all'uso di principi comuni nel quadro di una più intensa cooperazione europea. La disponibilità di tali approcci offrirebbe ai paesi partner esempi di come si possano utilizzare istruzione e formazione per contribuire allo sviluppo e agli obiettivi socioeconomici¹⁸.

Quanto al gruppo di paesi del Mediterraneo coperti dall'ENPI, le priorità da inserire nei piani di azione per quel che riguarda istruzione e formazione sono dettate dall'accordo di Barcellona e dal programma di lavoro prospettico 2005-2010 per il partenariato euromediterraneo¹⁹. I piani di azione sviluppati per i paesi del Mediterraneo prevedono una riforma dell'istruzione professionale o superiore in linea con gli sviluppi dell'Unione europea²⁰. Per quanto concerne i paesi restanti del gruppo del vicinato, i piani di azione di Ucraina e Moldova includono anch'essi misure riguardanti la riforma e il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione nell'ottica di una convergenza verso standard e prassi dell'Unione europea, ivi compreso il processo di Bologna²¹. I piani di azione per il Caucaso sono in fase preparatoria.

Oltre a sottolineare che istruzione e formazione sono una potenziale fonte di assistenza, l'ENPI prevede la possibilità di azioni associate alla riduzione della povertà²², tema che riveste un ruolo importante nello strumento DCEC.

Gli strumenti vanno dunque interpretati in senso ampio e permettono di affrontare molti temi politici²³. In ogni caso, una sfida fondamentale da tutti individuata riguarda le necessità di garantire coerenza tra i temi politici interni dell'Unione europea e le esigenze di assistenza dei paesi partner definite nelle relazioni per paese, nei documenti strategici e nei piani di azione.

Progressi compiuti a livello di politiche

Oltre metà dei paesi partner che stanno attuando riforme dell'istruzione professionale lo sta facendo nell'ambito di una strategia nazionale per l'istruzione correlata a tempi specifici di attuazione. Le strategie variano poiché alcune prevedono tempi brevi (per esempio, piani da tre a cinque anni), mentre altre prevedono una prospettiva a più lungo termine (ad es. entro il 2020). Il modello rispecchia un approccio che pone l'istruzione professionale nel contesto dello sviluppo economico nazionale al cui interno una delle massime priorità è attribuita a miglioramenti della qualità del lavoro offerto. Pochi paesi paiono orientarsi verso settori specifici come principali agenti della riforma, sebbene molti, in ragione delle priorità dell'assistenza internazionale o di quelle stabilite a livello nazionale, stiano utilizzando settori specifici per realizzare progetti pilota o sperimentare innovazioni prima di generalizzare un programma o un approccio all'intero sistema.

¹⁶ Elenco di paesi che ricevono sussidi pubblici stilato dalla Direzione per l'assistenza allo sviluppo e le aziende dell'OCSE: www.oecd.org/dac/stats/dacelist.

¹⁷ Bruxelles, 29.9.2004: COM(2004) 626 definitivo, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa agli strumenti di assistenza esterna nel quadro delle future prospettive finanziarie 2007-2013.

¹⁸ Europass è volto a incoraggiare la mobilità e rendere qualifiche e competenze facilmente comprensibili in tutta l'Europa entro il 2010: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/europass/index_en.html.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip05_419.htm.

²⁰ Piano di azione per Israele, pag. 20, par. 2.6 dialogo con l'Unione europea sull'istruzione e la formazione; piano di azione per la Giordania, pag. 24, par. 64; piano di azione 2004 per il Marocco, pag. 33, par. 78; piano di azione 2004 per la Tunisia, pag. 31, par. 71; l'Autorità palestinese include dichiarazioni generali sul miglioramento.

²¹ Piano di azione 2004 per l'Ucraina, pag. 26, par. 66 e 67; piano di azione 2004 per la Moldova 2004, pag. 29, par. 75-76.

²² ENPI, articolo 2, (f).

²³ Cfr. future prospettive finanziarie degli strumenti, pag. 10.

Benché la maggior parte dei paesi abbiano sviluppato strategie nazionali, o siano in fase avanzata nella loro preparazione, tutti stanno incontrando difficoltà nel tradurre in pratica le loro ambizioni, difficoltà che derivano da problemi legati alle risorse o alle capacità di gestione delle politiche o dell'istruzione.

I temi relativi al governo rimangono importanti, e la maggior parte dei paesi sta seguendo un approccio a doppio binario che abbina decentramento o gestione e coordinamento più discrezionali ad un maggiore coinvolgimento delle parti sociali attraverso consultazione, condivisione dell'erogazione della formazione o rappresentanza diretta all'interno dei principali comitati o agenzie consultivi o di sviluppo. Come nel caso dello sviluppo della strategia, il processo di attuazione incontra difficoltà. In taluni casi, le parti sociali non esistono o non sono sufficientemente impegnate nel fornire sostegno. In altri, si è promosso il decentramento senza un aumento commisurato delle risorse a livello regionale. Nella regione mediterranea sono in corso notevoli cambiamenti testimoniati da iniziative significative attuate in Marocco ed Egitto, dove si sta introducendo una nuova forma di responsabilità delegata.

I modelli di finanziamento variano enormemente e l'accesso agli investimenti continua a rappresentare un vincolo. Ad ogni modo, innovazioni paiono più risolutamente in corso nella regione mediterranea, dove si stanno istituendo diversi fondi per la formazione basati su varie forme di contributo o imposta a carico delle imprese in Algeria, Marocco, Egitto e Giordania, fondi che, sebbene ancora in fase di costituzione, saranno destinati a fornire una fonte di entrate per promuovere l'espansione della formazione permanente consentendo di concentrare sull'istruzione e formazione professionale iniziale il sostegno diretto di bilancio all'istruzione professionale. Nella maggior parte dei paesi delle altre regioni dell'Europa sudorientale, dell'Asia centrale e dell'Europa orientale, i finanziamenti sono stati stabili con alcuni esempi di notevoli aumenti. La fonte più comune di finanziamento è il sostegno diretto di bilancio all'erogazione attraverso scuole professionali con espansione limitata delle risorse a supporto della crescita.

La garanzia della qualità costituisce un elemento fondamentale della riforma in tutti i paesi. I miglioramenti qualitativi sono realizzati attraverso una combinazione di misure che si rivolgono alle risorse immesse nel sistema e ai prodotti da esso ottenuti (per esempio, migliore formazione del corpo docente, nuovi corsi di studio o adozione di nuove forme di valutazione basate sui risultati). Nei paesi che ancora devono creare solidi collegamenti tra i rispettivi sistemi d'istruzione e formazione professionale e il mercato del lavoro, i progressi compiuti grazie alla riforma basata sulla garanzia della qualità paiono essere i più lenti. Nella maggior parte dei paesi, il proseguimento degli studi è problematico e su di esso incide una mancanza di pertinenza dei corsi di studio a livello di istruzione e formazione professionale e l'assenza di percorsi di qualifica che potrebbero fungere da alternativa una volta completato il ciclo di studi scolastici che normalmente conduce all'università. Le innovazioni attuate nel campo della garanzia della qualità sono generalmente orientate verso l'accreditamento istituzionale assecondando la tendenza al decentramento e alla gestione da parte degli interessati, fenomeno che dovrebbe amplificarsi a seguito della maggiore divulgazione del quadro comune di garanzia della qualità sviluppato a livello europeo e delle linee guida di Bologna sulla garanzia della qualità nell'istruzione superiore.

Sfide a livello di politiche

Nonostante i progressi conseguiti nei paesi partner, le varie sfide che si pongono nell'ammodernare i sistemi di istruzione e formazione sono notevoli e riguardano sia la gravità dei problemi da affrontare, sia le capacità per farvi fronte.

Nella maggior parte dei paesi, le strategie per il mercato del lavoro sono elaborate in maniera inadeguata. Sebbene siano in corso iniziative di raccolta, i dati sui vari gruppi nelle diverse regioni sono eterogenei e le capacità dei paesi di raccogliervi e tradurli in strategie sono, in molti casi, limitate. La cooperazione istituzionale tra i ministeri del Lavoro e dell'Istruzione non sembra sufficientemente coerente per fornire sostegno ad un quadro generale di politiche per il mercato del lavoro che integri istruzione e occupabilità. È diffuso tuttavia l'uso di programmi attivi per il mercato del lavoro che coinvolgono la formazione, la quale generalmente rappresenta un'alternativa coerente per combattere la disoccupazione. Il valore o l'efficacia di questa formazione non è tuttavia misurato né chiaro e, benché nella maggior parte dei paesi si stia cercando di migliorare tale capacità attraverso progetti dell'Unione europea, la Banca mondiale o l'assistenza bilaterale degli Stati membri dell'Unione europea o degli Stati Uniti, il settore resta problematico nella maggior parte dei casi, con profonde differenze spesso evidenti tra zone rurali e urbane nonché tra donne e uomini. I dati sui tassi di occupazione della

regione dell'allargamento e dell'Europa sudorientale, regione per la quale sono i più elaborati, mostrano forti disparità per quanto concerne tassi di occupazione e partecipazione. In Bulgaria, Romania e Turchia, dove è stato attuato il processo di valutazione comune della strategia europea per l'occupazione, la politica risulta la più avanzata.

Le tendenze verso una maggiore offerta di formazione professionale permanente (CVT) sono limitate e, benché sia comprovato il fatto che l'apprendimento permanente come idea politica sia compreso e sostenuto dai governi dei paesi partner, le azioni concrete sono state scarse. Potrebbe essere che iniziative come i quadri nazionali delle qualifiche creino un contesto istituzionale che sostenga lo sviluppo di nuove qualifiche intermedie per lavoratori adulti; tuttavia, laddove sono disponibili dati, è difficile individuare risultati specifici.

In una serie di analisi delle esigenze e delle realtà dei paesi partner che potrebbero essere sostenute dagli strumenti ENPI e IPA, l'ETF ha individuato un'ampia gamma di temi politici che richiedono attenzione, tra cui:

- mancanza di qualità dei servizi di istruzione e formazione;
- mancanza di pertinenza di corsi di studio e metodi di insegnamento rispetto al mercato del lavoro;
- basso livello di coinvolgimento del settore privato nell'istruzione e nella formazione;
- scarsità di finanziamenti;
- possibilità limitata di miglioramento delle competenze, ivi compresa un'assenza di programmi di istruzione per adulti;
- alti tassi di disoccupazione per coloro che si affacciano sul mondo del lavoro;
- mancanza di corrispondenza tra offerta e domanda di lavoratori qualificati per alcune occupazioni;
- scarsità di posti di lavoro qualificati;
- rigidità del mercato del lavoro associate all'occupazione;
- persistenza di una logica guidata dall'offerta nelle agenzie responsabili dell'istruzione e della formazione nonché mancanza di correlazione con le esigenze prevalenti sul mercato del lavoro;
- povertà;
- esistenza di notevoli disparità tra uomini e donne ed esigenza di affrontare i problemi delle donne e dell'abbandono precoce degli studi nell'ambito del sistema di istruzione;
- livello di partecipazione all'economia informale;
- problemi di esclusione sociale legati a minoranze, gruppi svantaggiati e regioni sottosviluppate.

In alcuni paesi, l'impatto del processo di transizione sulla formazione basata sulle aziende è stato negativo, si è osservato un calo del finanziamento pubblico dell'istruzione, i metodi di formazione e le attrezzature tecniche sono risultati obsoleti e si è notato un cambiamento di tendenza nelle scelte operate a favore dell'istruzione generale e accademica. In tali situazioni, l'assenza di una politica integrata per l'istruzione e la formazione stava portando all'incapacità di attrarre i giovani verso l'istruzione e la formazione professionale nonché di rispondere all'aumento della popolazione giovane e alla domanda di qualifiche esistente o prevista.

Analogamente, in molte situazioni, l'assenza di una strategia occupazionale completa e ben integrata ha fatto sì che, laddove vi erano livelli di disoccupazione relativamente elevati e squilibri strutturali sul mercato del lavoro, i governi non siano stati in grado di intervenire in maniera coordinata utilizzando le risorse di formazione e sviluppo disponibili per minimizzare l'impatto sulla popolazione.

Dalle analisi è altresì emerso che le soluzioni non si situano soltanto a livello nazionale. La politica, infatti, deve anche prevedere e fornire incentivi a livello locale per poter perseguire iniziative che sostengano la crescita dell'istruzione e della formazione. Per esempio, nonostante le tendenze al

decentramento, si osserva un'esigenza relativamente crescente verso una maggiore autonomia delle scuole affinché possano sfruttare le proprie risorse per rispondere alla domanda locale di opportunità di formazione da parte dell'industria. Una siffatta collaborazione, ove fosse possibile, permetterebbe di costruire partenariati di sostegno reciproco in virtù dei quali le scuole acquisirebbero una maggiore conoscenza delle esigenze dell'industria a livello di competenze, mentre le imprese accedrebbero alla formazione di cui hanno bisogno.

Partenariati locali e reti di formazione sono stati ritenuti necessari per orientare lo sviluppo delle competenze verso la riduzione della povertà, e ciò riguarda anche le competenze per l'economia informale, in maniera da ottenere un livello di competenze e capacità che permetta di uscire dal settore informale, poco qualificato, nel quale la maggior parte dei poveri ricerca il proprio sostentamento. Un problema notevole è risultato essere il fatto che le scuole non hanno interagito sufficientemente con il loro ambiente per operare congiuntamente ai partner sui temi dell'occupazione e dell'integrazione sociale.

Sono però emersi anche problemi di scarsa collaborazione tra organismi governativi, comunicazione insufficiente con altri partner e, in alcuni casi, notevole avvicendamento di decisori politici e responsabili delle principali funzioni.

Stando all'analisi di un paese, "Le nuove idee del programma talvolta paiono solo dichiarate a parole, senza un'adeguata contestualizzazione e definizione degli indicatori per valutare il cambiamento ottenuto, il che comporta una pianificazione delle azioni non molto realistica in tempi brevi".²⁴

Un simile commento potrebbe essere esteso all'esperienza di molti altri paesi. Tante sfide poste dall'ammodernamento riguardavano problemi di risorse, ma la disponibilità di risorse potrebbe non essere l'unica soluzione, in quanto risorse ulteriori potrebbero scontrarsi con difficoltà di assorbimento, il che potrebbe creare ritardi nell'attuazione.

In alcuni casi, la fase preparatoria della riforma, nella quale avrebbe dovuto avvenire il dialogo tra le parti interessate, pare essere stata troppo breve. Di conseguenza, le strategie di riforma sono spesso state caratterizzate da una mancanza di reale integrazione e cooperazione, il che ha portato ad una duplicazione degli sforzi e ad opportunità mancate. Può accadere che, in un concetto ampio di riforma, tra insegnanti, comunità locali, interlocutori nazionali e regionali e dipartimenti governativi, le cui influenze legislative e amministrative determinano il corso seguito dalle riforme, si creino istintivamente cooperazione e consenso su azioni e priorità. Tuttavia, viste le molteplici e complesse interconnessioni e pressioni che gravitano attorno ad una riforma, è probabile che perseguire consapevolmente cooperazione e consenso possa rendere più efficace l'utilizzo delle risorse.

Le difficoltà associate all'attuazione di un programma di riforma entro un breve arco di tempo nel quadro di un calendario stimato a grandi linee non dovrebbero necessariamente sorprendere in quanto tutti i governi del mondo si confrontano con problemi analoghi (ad es. funzionari e agenzie a livello locale sono troppo spesso impegnati nel far fronte ai problemi quotidiani per preoccuparsi dei temi politici che dovrebbero analizzare e ai quali dovrebbero rispondere).

Inoltre, le sfide derivanti dalla complessità dello sviluppo delle risorse umane sono amplificate dalla necessità di coordinare l'assistenza fornita ai paesi da donatori esterni. Per esempio, istruzione e formazione sono temi spesso evocati nelle discussioni sullo sviluppo di strategie per ridurre la povertà. Tuttavia, fino a poco tempo fa, il valore dell'istruzione e della formazione oltre l'istruzione primaria non era riconosciuto nelle strategie di riduzione della povertà sviluppate tra paesi partner e donatori internazionali, e persistono difficoltà legate alla frammentazione dell'assistenza e alle differenze di approccio, priorità e forme di finanziamento associate all'assistenza dei donatori.

La varietà delle sfide rivela problemi nel processo di ammodernamento sia a livello di base che a livello macrostrutturale. Esiste un rapporto tra sviluppo iniziale delle politiche e loro attuazione. Le sfide individuate nel processo di riforma possono essere affrontate meglio tenendo conto, durante lo stesso processo di elaborazione delle politiche, della durata, dell'imprevedibilità e della varietà delle azioni che potrebbero risultare necessarie per attuare la politica nel contesto locale, ossia avvicinando il processo di elaborazione a quello di attuazione attraverso la condivisione di conoscenze tra i partecipanti alla riforma. In tale prospettiva, strategie e politiche non sono soltanto il prodotto di processi tecnici generati da esperti, ma si forgiavano attivamente in un contesto in cui le parti in causa lavorano concretamente insieme.

²⁴ ETF *analyses of partner countries for ENPI*, ETF Publication Series, 2006.

Apprendimento attraverso i partenariati

L'uso di partenariati improntati alla collaborazione tra i partecipanti nel processo di ammodernamento moltiplicherà le possibilità di collegare i vari elementi del processo.

In tutte le regioni vi sono esempi di settori nei quali lo sviluppo di partenariati ha contribuito al processo di riforma, ad esempio:

- in Russia, nell'Oblast di Volgograd, dove forme di collaborazione tra scuole e aziende hanno migliorato la pertinenza dei corsi di studio rispetto al mercato del lavoro;
- in Romania, dove la cooperazione tra parti sociali a livello regionale è sfociata in una serie di progetti con il sostegno del Fondo sociale europeo;
- in Siria, dove il dialogo tra governo e datori di lavoro ha contribuito alla riforma del sistema di tirocinio;
- in Kosovo, dove diverse parti interessate stanno discutendo lo sviluppo di un nuovo quadro di qualifiche.

La collaborazione abbate le barriere che impediscono di risolvere i problemi e consente la condivisione di esperienze e informazioni. Lavorare in partenariato coinvolge un maggior numero di persone nel processo e arricchisce la varietà di opinioni, problemi ed esperienze che possono essere utilizzati come punto di partenza per raccogliere la sfida dell'ammodernamento. Analogamente, la capacità di collegare gruppi e interessi diversi aumenta le possibilità che difficoltà e strozzamenti tra diversi elementi del sistema di istruzione e formazione (ad es. amministrazione, qualità, reperimento ed erogazione delle risorse) possano essere identificati e inseriti nel processo di attuazione. Lavorare in partenariato significa anche che l'apprendimento può diffondersi più capillarmente in tutto il sistema.

Le analisi condotte dall'ETF sulle sfide che i paesi partner devono raccogliere hanno identificato partenariati e approcci collaborativi come fattori in grado di imprimere un impulso per agevolare riforme e ammodernamento in tutte le regioni.

Le collaborazioni definiscono modelli di comportamento istituzionale che creano un senso di appropriazione delle alternative politiche e promuovono il potenziamento delle capacità di un paese di sviluppare politiche, interazioni che possono creare partenariati di apprendimento tra parti interessate laddove vi è una crescente esperienza di condivisione delle conoscenze in merito alle alternative di riforma.

Col passare del tempo, tali partenariati permettono agli interessati di sviluppare nuove conoscenze sulle alternative che funzionano meglio nel loro ambiente locale, e il processo collaborativo produce due forme di apprendimento tra gli interlocutori. In primo luogo, l'apprendimento dei compiti che devono essere intrapresi congiuntamente e le modalità per assolverli al meglio, insieme, nel quadro delle alternative attuabili nelle specifiche realtà; in secondo luogo, l'apprendimento delle alternative praticabili in uno specifico contesto e le modalità per modificarle o adeguarle per intraprendere nuovi compiti; il tutto attraverso un dialogo in cui i gruppi partecipanti apprendono ulteriori informazioni sui vari tempi di loro interesse e le modalità per far avanzare i corrispondenti processi.

Ampliare la cerchia dei partecipanti costituisce una difficoltà notevole a livello di governo in molti sistemi in cui i programmi ministeriali erano stati inizialmente sviluppati per sostenere i servizi di istruzione e formazione in sistemi economici diversi o che solo ora si stanno accingendo ad affrontare i principali temi legati alle loro strategie di riforma. In molti paesi, i sistemi di governo sono accentrati, hanno risorse limitate e non possono contare su modelli consolidati per coinvolgere le parti in causa e tener conto di pareri e interessi.

Per alcuni paesi, dunque, la sfida posta dai processi collaborativi rappresenterà, in determinate circostanze, un elemento di complicazione, che tuttavia, una volta superato, potrebbe consentire al processo di ammodernamento di procedere ancor più speditamente.

Tra gli esempi di partenariati e collaborazione a sostegno dei processi di ammodernamento, possiamo citare:

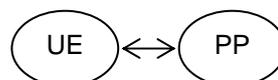
- integrazione dei partenariati di agenzia tra diversi ministeri (per esempio, ministero del Lavoro, ministero dell'Istruzione o ministero dell'Economia) nella preparazione di una strategia nazionale o nella formalizzazione di un'autorità nazionale responsabile dell'istruzione e della formazione;
- partenariati multilaterali tra diversi ministeri, livelli di governo e parti sociali per l'elaborazione e l'attuazione di quadri politici, ivi compresa la partecipazione delle parti sociali alla formulazione delle strategie per l'occupazione e il mercato del lavoro e il miglioramento delle capacità istituzionali di elaborazione e attuazione di riforme strutturali (ad es. formazione degli insegnanti e miglioramento delle qualifiche degli adulti);
- partenariati settoriali tra interessi settoriali o delle parti sociali in gruppi industriali che sperano di affrontare i problemi legati alla qualità e alla pertinenza dell'istruzione e della formazione e la non corrispondenza tra il prodotto dell'erogazione dell'istruzione e formazione professionale e le competenze richieste da industrie e servizi, ivi comprese le esigenze delle piccole imprese; aggiornamento dei corsi di studio superati e integrazione di competenze specialistiche nel processo di attuazione coinvolgendo insegnanti e formatori;
- partenariati regionali e locali e reti politiche tra autorità e istituzioni regionali e interessi aziendali all'interno di una determinata zona geografica per agevolare formulazione e attuazione delle politiche;
- partenariati e rapporti locali tra istituzioni e imprese volti a condividere informazioni ed esperienze tra mondo aziendale e istruzione nonché a garantire che gli esiti dei programmi di studio scolastici siano rispondenti alle esigenze locali;
- partenariati tra governi e donatori, volti a garantire il coordinamento dell'assistenza esterna attraverso lo sviluppo di strategie settoriali che colleghino priorità e progetti in un programma integrato, sostenendo in tal modo l'obiettivo di bilanciare di concentrare gli investimenti sui temi fondamentali del finanziamento dello sviluppo delle risorse umane e migliorare la capacità dei paesi partner di assorbire l'assistenza;
- accordi quadro internazionali come l'accordo di Bologna, nel cui ambito diversi paesi accettano di lavorare verso approcci comuni su alcuni aspetti dell'istruzione superiore e dell'ammodernamento della gestione dei corsi nell'istruzione superiore.

I partenariati sembrano operare a diversi livelli o in diversi ambiti:

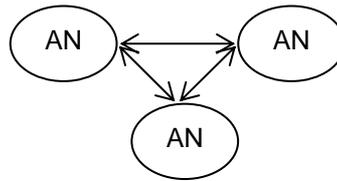
- tra Unione europea e paesi partner;
- tra autorità nazionali dei paesi partner;
- tra autorità nazionali e gruppi interessati dei paesi partner;
- tra gruppi interessati locali e nazionali.

Partenariati collaborativi per l'apprendimento

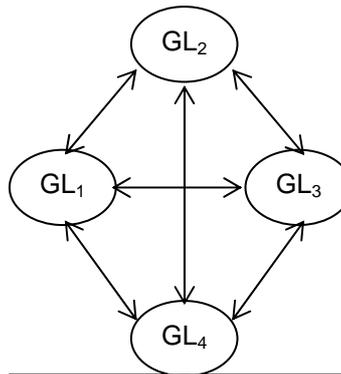
Partenariati tra Unione europea (UE) e paesi partner (PP)



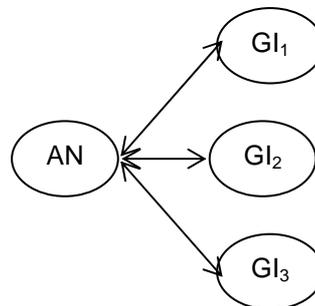
Partenariati tra autorità nazionali (AN)



Partenariati tra gruppi di parti interessate a livello locale (GL)



Partenariati tra autorità nazionali (AN) e gruppi di parti interessate a livello locale (GL)



Non esiste una definizione formale di partenariati che si adatti a tutte le circostanze. I partenariati si caratterizzano essenzialmente per il fatto che i partecipanti al processo intendono conseguire una finalità che non potrebbero raggiungere da soli. Taluni processi di partenariato potrebbero essere formali o fortemente strutturati, come un consiglio interministeriale o un processo di dialogo consolidato tra donatori, altri informali come un gruppo di riferimento locale per l'istruzione e la formazione che si riunisce periodicamente per discutere e condividere informazioni su come garantire che i diplomati abbiano le competenze richieste dalla comunità locale.

Le capacità e le cognizioni necessarie per produrre collaborazione non sono né tecniche né burocratiche; sono piuttosto competenze che consentono di promuovere il dialogo e la discussione e condividere informazioni sulle politiche tra i vari interlocutori, il che contribuisce a garantire che il processo decisionale locale durante il ciclo di una politica sia informato per quanto concerne priorità e orientamenti necessari ed efficaci per il funzionamento del sistema. Tali competenze richiedono più conoscenza ed esperienza del modo in cui i vari attori lavorano insieme, oltre che dei vincoli e delle possibilità con cui si confrontano.

In questa prospettiva più ampia, lo scopo è promuovere l'elaborazione e l'attuazione delle politiche attraverso strategie basate su un dialogo collaborativo volto ad accelerare:

- l'apprendimento e l'esplorazione delle alternative politiche disponibili a livello internazionale;

- l'interazione e la cooperazione durante il processo di cambiamento e adattamento;
- la rilevanza e il senso di appropriazione del processo.

La costruzione di partenariati collaborativi è volta ad affrontare tali aspetti attraverso una serie di principi e concetti, vale a dire:

- un approccio di sistema in cui i settori oggetto della riforma sono visti olisticamente anziché come componenti scarsamente correlate;
- un approccio adattivo basato sull'apprendimento di esperienze da parte degli interessati e dei decisori politici locali nei rispettivi contesti;
- uno sviluppo collaborativo di contenuti; in tal senso, ciò che i partecipanti apprendono lavorando insieme costituisce nuova conoscenza che contribuisce all'elaborazione e all'attuazione di strategie appropriate.

Si tratta di un coinvolgimento partecipativo secondo cui coloro che vivono direttamente le difficoltà di attuazione sono esperti dell'argomento e andrebbero direttamente coinvolti nella formulazione di soluzioni considerando tutte le idee e le opinioni, non solo quelle degli esperti, e attribuendovi uguale peso.

Le decisioni maturate sulla base di una collaborazione possono produrre esiti di elevata qualità che risultano più semplici da attuare, pongono meno difficoltà a livello amministrativo, sfruttano meglio le risorse disponibili e affrontano più direttamente i vincoli cui sono soggetti gli utilizzatori. In poche parole, è possibile formulare una politica migliore se i decisori conoscono meglio interessi ed esperienze di tutte le parti coinvolte.

Sostegno dell'apprendimento in materia di politiche attraverso i partenariati

I programmi di assistenza esterna dell'Unione europea continuano a essere fortemente caratterizzati dal sostegno alle principali sfide poste dal funzionamento dei sistemi di istruzione e formazione. I nuovi strumenti sono intesi ad agevolare i rapporti tra l'Unione europea e i paesi partner attraverso la preparazione e la sorveglianza di un piano di azione o un accordo analogo, come il partenariato di adesione, o nell'ambito dello strumento DCEC, e potrebbero includere approcci cooperativi europei specifici²⁵ che creino maggiori possibilità di collegamenti più stretti.

Tuttavia, una lezione costantemente tratta negli ultimi tre anni è che il valore aggiunto dell'assistenza internazionale è limitato dalle difficoltà che insorgono nell'integrare i prodotti dei progetti nella programmazione delle politiche o nel farne avanzare l'attuazione nei contesti dei paesi partner. La presenza di vincoli ai vari livelli dei sistemi di istruzione e formazione, vincoli che ostacolano l'attuazione, suggerisce che i processi di riforma dovrebbero considerare l'impatto dei quadri istituzionali; in altri termini, lo sviluppo di politiche e strategie dovrebbe tenere conto di effetti e influenze che potrebbero determinarsi ai vari livelli del sistema di sviluppo delle risorse umane, anche in termini di organizzazioni e singoli. L'adattamento istituzionale completa il ciclo di apprendimento tra individui e istituzioni, comportando la riconfigurazione di priorità, procedure e impieghi di risorse esistenti al fine di produrre azioni che sostengano gli obiettivi della strategia di riforma. L'adeguatezza di priorità, procedure e impieghi di risorse al contesto locale dipende dalla comunicazione e dal feedback tra gli utilizzatori della strategia di riforma e i suoi iniziatori. Man mano che maturano comunicazione e feedback tra i vari interlocutori, si generano nuove prassi e una conoscenza condivisa di ciò che funziona nel paese partner. Il risultato nel paese partner non può che essere conseguito da decisori politici e attori locali.

Coinvolgendo pienamente gli interessati nelle varie fasi del ciclo di un progetto derivante da un piano di azione è più probabile che si raggiunga l'obiettivo di garantire che il progetto risponda alle esigenze del paese partner, approccio che può peraltro rafforzare la disponibilità della comunità a pagare, oltre che

²⁵ Per esempio, l'uso di quadri di qualifiche, come suggerito dall'ETF per diversi paesi dell'Europa orientale, dell'Asia centrale e dell'Europa sudorientale.

costruire un interesse e un coinvolgimento a lungo termine nell'utilizzo e nella preservazione di un bene. Inoltre, la condivisione di conoscenze e competenze consente pure ai partner di sviluppare gradualmente metodi più sensibili di valutazione dei progetti che possono ridurre probabilità e costi del fallimento di un progetto o di lacune dopo la sua realizzazione.

A livello locale e regionale, è probabile che i partenariati promuovano l'apprendimento fungendo da reti o comunità di condivisione di prassi in cui i partecipanti, che rappresentano interessi diversi, collaborano per superare le loro difficoltà. Lavorare attraverso una siffatta comunità (si pensi, ad esempio, ad una collaborazione tra una serie di scuole professionali e un gruppo di datori di lavoro) non solo porta a condividere informazioni su possibili contenuti, ma anche a creare strutture che possono essere di aiuto nella gestione dell'assistenza esterna²⁶.

Il tema della collaborazione avrà inoltre un impatto notevole sulla natura dell'assistenza. Il ruolo degli esperti cambierà in un ambiente orientato all'apprendimento in materia di politiche volto ad incoraggiare una maggiore appropriazione delle soluzioni nei paesi partner e, in tal senso, un ruolo fondamentale dell'ETF potrebbe essere quello di garantire che l'attenzione dell'assistenza per l'"esperto tecnico" evolva più compiutamente verso un'attenzione per aspetti quali l'elaborazione e la facilitazione con contenuti saldamente radicati nella realtà dei paesi partner.

Nel quadro dell'assistenza esterna, sviluppare un approccio più ampio e strutturale alla condivisione delle esperienze transnazionali nello sviluppo delle politiche e nella loro attuazione rafforzerebbe il livello di apprendimento raggiunto nel processo di riforma.

La gamma di strumenti di apprendimento in materia di politiche a disposizione dei paesi partner per sostenere la cooperazione regionale è più frammentata di quella a disposizione degli Stati membri. I progetti dell'ETF, come quelli di apprendimento *inter pares* o quelli di sviluppo e divulgazione di Copenaghen, sebbene contengano elementi regionali significativi e siano utili quale fonte di sperimentazione o innovazione, hanno una portata molto più limitata ed è improbabile che nei paesi partner la riforma avanzi ad un ritmo comparabile.

Si potrebbero dunque ipotizzare soluzioni che estendano l'apprendimento *inter pares* e le attività di valutazione nonché lo sviluppo su base volontaria di valutazioni comparate condivise o regionali di variabili dell'istruzione e della formazione, come la spesa o la partecipazione, ossia un meccanismo di apprendimento simile al metodo aperto di coordinamento esistente tra gli Stati membri dell'Unione europea o basato su di esso. Lo sviluppo di un siffatto meccanismo richiederebbe un dibattito coordinato e piani di azione ben articolati da parte dei paesi partner partecipanti.

Lo sviluppo di tali collaborazioni potrebbe contribuire al ritorno ottenuto dagli strumenti, sia dai paesi partner che dall'Unione europea, identificando le priorità importanti per gli specifici contesti locali dei vari paesi (ad es., ad oggi, alcuni elementi inseriti nei piani di azione relativi alla politica di vicinato sono generiche dichiarazioni d'intenti per il raggiungimento degli standard comunitari nel campo dell'istruzione²⁷ e della formazione). Tali collaborazioni potrebbero inoltre individuare le eventuali complementarità tra politiche in materia di istruzione e occupazione per fornire una prospettiva generale sulle strategie di sviluppo delle risorse umane per questi paesi.

Nel complesso, i meccanismi descritti sosterebbero politiche risultate applicabili a diversi livelli del sistema in termini di obiettivi, esigenze degli utilizzatori, tempi di realizzazione, rilevanza dei problemi affrontati nel contesto del paese partner e adeguatezza dei mezzi impiegati per superarli. Attuarli attraverso partenariati tra attori con interessi diversi disposti a collaborare costituirebbe una base per l'apprendimento in materia di politiche che, con tutta probabilità, si inserirebbe meglio nel contesto della riforma.

²⁶ Esistono molti esempi di tali forme di collaborazione tra imprese e scuole nei paesi partner.

²⁷ Michael Emerson & Gergana Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy Assessments and Open Issues*, Centro europeo per gli studi politici CEPS, documento di lavoro n. 220/marzo 2005.