



## **IMPARARE DALLA DIVERSITÀ: GLI SVILUPPI NELL'UNIONE EUROPEA NEL CAMPO DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E NEI PAESI PARTNER**

Jean-Raymond Masson e Vincent McBride, ETF, Aprile 2006

### ***Documenti***

- 1. Imparare dalla diversità: una nuova generazione di opportunità di apprendimento per i sistemi e le persone***
- 2. Lo sviluppo di approcci settoriali in Romania: coinvolgere le persone per renderli efficaci***
- 3. Progressi nell'ambito del quadro delle qualifiche nazionali in Serbia attraverso il dialogo e il dibattito***
- 4. Studio di un caso concreto di progetto di apprendistato in Siria***
- 5. Relazione sull'avanzamento dello sviluppo dell'inquadramento nazionale delle qualifiche in Russia***
- 6. Diversità dei sistemi e delle strategie per un obiettivo comune: lo sviluppo dell'istruzione e della formazione professionale e tecnica***



## Introduzione

Esiste una consapevolezza crescente del fatto che lo sviluppo delle capacità o del capitale umano è necessario per affrontare le sfide della globalizzazione e preparare a un'economia della conoscenza. Lo sviluppo delle capacità è anche al centro di ulteriori sfide derivanti dalla transizione a un'economia di mercato e a una società democratica, nonché dalla preparazione all'accesso dei paesi candidati e potenziali candidati. Allo stesso modo, tale sviluppo costituisce un fattore essenziale nel processo di transizione dei paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale e nella costituzione di un'area di libero scambio euro-mediterranea nella regione del Mediterraneo, oltre che nell'integrazione di entrambe le regioni nella nuova politica europea di vicinato. È per questo motivo che i sistemi di istruzione e formazione professionale sono oggetto di esame in tutti i paesi partner dell'ETF, e in particolare i sistemi di istruzione e formazione professionale (VET), per i quali sono in corso riforme sostanziali.

I paesi partner dell'ETF hanno dimostrato un crescente interesse per lo sviluppo della politica europea dell'istruzione e della formazione professionale nell'ambito della strategia di Lisbona, nonché per la diversità di approcci adottati nei paesi UE. L'interesse è diventato particolarmente marcato per quanto riguarda le raccomandazioni e gli strumenti introdotti nella VET nell'ambito dei processi di Copenaghen/Maastricht. I responsabili politici si sono dimostrati interessati a permeare gli sviluppi delle loro politiche nazionali di messaggi e strumenti dell'Unione europea e perfino a iniziare ad attuarli in alcuni paesi. Questo processo è stato fortemente sostenuto dal lavoro dell'ETF tramite approcci di apprendimento delle politiche. Da tutto ciò è possibile trarre alcuni insegnamenti.

La politica dell'Unione europea nel campo dell'istruzione e della formazione professionale si riflette parzialmente nelle sue politiche esterne attraverso i nuovi strumenti di assistenza europea, lo strumento di assistenza preadesione (IPA), destinato ai paesi candidati e potenziali candidati e lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) rivolto ai paesi del Mediterraneo e dell'Europa orientale, che modelleranno l'assistenza europea nel futuro. Riflettendo su questi aspetti, l'ETF ha organizzato recentemente un seminario a Torino<sup>1</sup> basato su una dichiarazione di Jan Figel, commissario europeo per l'istruzione e la formazione professionale<sup>2</sup>: *"What is good is for us is good for our neighbours"*.

Il seminario si è occupato delle questioni (i) del valore aggiunto dell'approccio dell'Unione europea a istruzione, formazione professionale e occupazione, (ii) della rilevanza del valore aggiunto dell'Unione europea per le politiche e i programmi delle relazioni esterne e (iii) delle modalità di integrazione dei possibili vantaggi derivanti dagli approcci UE nei nuovi strumenti. Secondo le conclusioni del rappresentante della Commissione: *"We systematically combine economic and social needs in line with commonly acknowledged and shared European values. We offer a variety of policies and approaches thanks to the diverse and enriching experiences of EU Member States. We support the implementation of the design of reforms through regular dialogue. We do not impose reforms. Again, reforms need to be tailored to partners' specific needs, be designed and implemented by each partner country, within a context of national consensus and according to clearly identified budget resources"* [Combiniamo sistematicamente esigenze economiche e sociali in linea con i valori europei comunemente riconosciuti e condivisi. Offriamo un gran numero di politiche e di approcci, grazie alle varie e istruttive esperienze degli Stati membri dell'UE. Sosteniamo l'attuazione delle riforme tramite un dialogo costante. Non imponiamo riforme. In effetti, le riforme devono essere adattate alle esigenze specifiche dei partner, devono essere strutturate e attuate da ogni paese partner nel quadro di un consenso nazionale e in base a risorse di bilancio individuate chiaramente.]

Occorre riflettere ora sull'esperienza passata e analizzare in profondità il processo di sviluppo delle politiche nazionali, imparando dalla diversità degli approcci dell'Unione europea e utilizzando gli strumenti della politica europea. In che modo i paesi partner possono apprendere dalla diversità delle politiche, dei metodi e degli approcci europei e in che modo questi ultimi possono contribuire ai cambiamenti sistemici necessari? Quali esperienze sono state fatte e quali opportunità esistono per il futuro? Fino a che punto il nuovo contesto di apprendimento istituito nell'Unione europea tramite il metodo aperto di coordinamento e il processo di apprendimento tra pari favoriranno gli sviluppi delle politiche nei paesi partner? È opportuno estendere la politica UE in materia di VET ai paesi partner e gli Stati membri dell'UE dovrebbero imparare dagli sviluppi delle politiche nei paesi partner? Come potrebbe svilupparsi un partenariato nuovo o rafforzato nell'ambito della VET tra l'Unione europea e i paesi partner? Sarebbe supportato efficacemente dai nuovi strumenti di politica estera?

---

<sup>1</sup> Seminario *What is good for EU is good for its neighbours!*, ETF, Torino, 13 giugno 2005.

<sup>2</sup> *Live and Learn*, ETF Magazine (2005).

La presente relazione intende quindi presentare brevemente i recenti sviluppi delle politiche UE nel campo dell'istruzione e della formazione professionale, evidenziare la diversità di strumenti e approcci, chiarire sia il loro contributo a un processo di apprendimento delle politiche maggiormente sviluppato all'interno dell'Unione europea che la loro rilevanza per i sistemi di istruzione e formazione professionale e per l'apprendimento delle politiche nei paesi partner dell'ETF, trarre insegnamenti e porre quesiti in base alle esperienze legate all'attuazione dei progetti dell'ETF e infine analizzare il contesto e le opportunità create dai nuovi strumenti di assistenza esterna.

## Politiche di istruzione e formazione professionale nell'Unione europea

### 1. Sviluppo della politica europea nel campo dell'istruzione e della formazione tramite il metodo aperto di coordinamento

La politica europea nel campo dell'istruzione e della formazione professionale ha conosciuto un notevole sviluppo a partire dal Consiglio di Lussemburgo del 1997, quale componente della strategia europea per l'occupazione e ancor di più a partire dal Consiglio di Barcellona del 2002, in seguito alla definizione della strategia di Lisbona nel 2000. I ministri dell'istruzione si sono dichiarati concordi su tre obiettivi principali: *to improve the quality and effectiveness of EU education and training systems, to ensure that they are accessible to all; to open up education and training to the wider world*<sup>3</sup> [migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi europei di istruzione e formazione professionale, garantirne l'accesso a tutti, aprire l'istruzione e la formazione professionale a un contesto più ampio]. Essi hanno deciso di attuare i cambiamenti necessari tramite il "metodo aperto di coordinamento", condividendo esperienze, lavorando in vista di obiettivi comuni e traendo insegnamento dai risultati ottenuti altrove.

Per quanto riguarda questo quadro, tra gli altri processi e le iniziative riguardanti l'istruzione e la formazione professionale, la formazione permanente<sup>4</sup> e la mobilità<sup>5</sup> e contemporaneamente al processo di Bologna sulla cooperazione nell'ambito dell'istruzione superiore<sup>6</sup>, i ministri hanno stabilito e sviluppato a partire dal 2002 una maggiore cooperazione sull'istruzione e sulla formazione professionale a partire dalla dichiarazione di Copenaghen<sup>7</sup>, che intende aumentare la cooperazione volontaria nella formazione professionale allo scopo di promuovere la fiducia reciproca, la trasparenza e il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, per stabilire in tal modo una base per l'incremento della mobilità e agevolare l'accesso alla formazione permanente.

Di conseguenza, il programma Istruzione e formazione 2010 si occupa ora non soltanto dei sistemi formali ma sempre più degli ambienti di apprendimento non formali, della VET e dell'istruzione superiore. Questa integrazione si accorda pienamente con la considerazione secondo cui la VET sta prendendo sempre più piede a tutti i livelli di istruzione e, di conseguenza, occorre considerare la complementarità e i collegamenti tra la VET e l'istruzione generale, in particolare l'istruzione superiore<sup>8</sup>. Inoltre, il rilancio della strategia di Lisbona da parte del Consiglio europeo in marzo 2005 ha evidenziato la necessità di stabilire legami più stretti tra crescita e occupazione e di reindirizzare il processo verso un maggiore investimento in capitale umano, conoscenza e formazione permanente. Nel giugno del 2005 il Consiglio ha adottato gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>9</sup>, inglobando chiaramente le priorità del programma Istruzione e formazione 2010.

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et\\_2010\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_en.html)

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll_en.html)

<sup>5</sup> <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=en&GUILANGUAGE=en&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=502PC0072>

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/higher/higher\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/higher/higher_en.html)

<sup>7</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/vocational\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/vocational_en.html)

<sup>8</sup> Comunicato di Maastricht/Conclusioni del Consiglio e dell'incontro dei rappresentanti degli Stati membri con il Consiglio sulle priorità future della cooperazione europea migliorata nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale (dicembre 2004).

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm) e

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/prop\\_2005/adopted\\_guidelines\\_2005\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm)

È stata prodotta un'ampia gamma di strumenti, riferimenti, principi, indicatori e parametri di riferimento delle politiche, database delle prassi migliori e altri strumenti. Questi riguardano una serie di temi prioritari essenziali, come la consulenza e l'orientamento permanenti, le competenze principali per la formazione permanente, l'utilizzo più efficace delle risorse, l'attribuzione di un valore maggiore all'apprendimento, la trasparenza (grazie al nuovo strumento Europass), l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale e la garanzia della qualità.

Inoltre, come indicato nella bozza della relazione congiunta 2006 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma Istruzione e formazione 2010<sup>10</sup>, tutti gli Stati membri ritengono che la strategia di Lisbona (il programma Istruzione e formazione 2010) rappresenti un fattore dello sviluppo di politiche nazionali in materia di istruzione e formazione. Tuttavia, anche se sono stati registrati dei progressi, nella delineazione delle politiche nazionali occorre tenere maggiormente in considerazione le priorità del programma Istruzione e formazione 2010. Di conseguenza, la Commissione sta attualmente sviluppando, insieme agli Stati membri, un programma di attività inerenti al processo di apprendimento tra pari destinate a consentire agli Stati membri di operare e apprendere insieme in modi molto pratici nozioni su problemi di interesse comune.

Tutti questi strumenti politici sono a disposizione dei paesi candidati e sono tutti inclusi nei processi UE; essi ricorrono all'assistenza della UE ai fini dell'attuazione del programma Istruzione e formazione 2010. Ad eccezione dello strumento di assistenza preadesione, sono a disposizione anche degli altri paesi che intendano rinnovare i loro sistemi, avvicinarli agli standard UE o regolamentare meglio la mobilità dei lavoratori tra il paese d'origine e l'Unione europea. Una questione fondamentale in questo senso è sapere fino a che punto questi strumenti possono essere dissociati dagli obiettivi e dai parametri di riferimento generali della strategia di Lisbona e utilizzati quali obiettivi nazionali diversi da quelli di Lisbona.

## 2. Diversità, apprendimento delle politiche e convergenza nell'istruzione e nella formazione professionale nei paesi UE

La politica UE nel campo dell'istruzione e della formazione professionale si sta sviluppando nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. Le misure vengono adottate su base volontaria e vengono sviluppate principalmente tramite una cooperazione dal basso basata sulla fiducia reciproca. Benché i sistemi siano tutti interessati dagli sviluppi delle politiche UE, in particolare tramite strumenti destinati a promuovere una maggiore trasparenza e mobilità attraverso l'Europa, essi appartengono a tradizioni molto diverse, che hanno dato vita a modelli notevolmente differenti.

### Diversità

Tradizionalmente viene operata una distinzione<sup>11</sup> tra (i) scuola unificata dei paesi nordici, in cui l'istruzione primaria e quella secondaria inferiore sono integrate, prima dell'avvio di diversi percorsi che comprendono filiere professionali o pre-professionali, (ii) sistemi scolastici completi, che prevalgono in Gran Bretagna, dove è garantita la continuità tra istruzione secondaria inferiore e superiore senza percorsi, (iii) sistemi basati su percorsi di formazione professionale che iniziano dopo l'istruzione primaria, come in Germania, Austria e Paesi Bassi e (iv) un sistema con istruzione secondaria inferiore unificata, in cui i percorsi differenziati iniziano solo all'ingresso nel sistema di istruzione secondaria superiore, come in Francia, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Per quanto riguarda l'istruzione professionale, la diversità è più marcata, per ragioni storiche e i modi in cui si è sviluppata la rivoluzione industriale nei paesi europei, emarginando i precedenti sistemi di formazione professionale piuttosto omogenei, basati sui mestieri, preponderanti fin dal medioevo. Recenti indagini<sup>12</sup> operano una netta distinzione tra tre modelli, legati a priorità diverse nell'ambito delle relazioni industriali e della

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione: *Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa*, [http://europa.eu.int/comm/education/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/index_en.html)

<sup>11</sup> Francine Vaniscotte: *Les systèmes éducatifs européens/ Futuribles* (2001)

<sup>12</sup> Wolf-Dietrich Greinert/*European vocational training systems: the theoretical context of historical development/Towards a history of VET in Europe in a comparative perspective*; atti della prima conferenza internazionale, ottobre 2002, Firenze/ Cedefop Panorama / 2004

legislazione sul lavoro: in Gran Bretagna prevale l'economia, in Francia la politica e in Germania la società. Di conseguenza, Wolf-Dietrich Greinert individua:

- il modello statale o scolastico, *che utilizza il sottosistema di istruzione professionale per creare una relazione politica, basata sul potere tra capitale e lavoro*; le relazioni quantitative tra domanda e offerta sono definite dagli organi statali; le qualifiche dipendono meno dalla loro immediata applicazione nelle società; i modelli di formazione professionale sono caratterizzati da una netta differenziazione dei singoli tipi di corsi di formazione professionale; la formazione professionale nelle scuole è finanziata dal bilancio statale; esiste un partenariato tra stato e partner sociali, ma più per problematiche tecniche e finalità di consulenza;
- il modello aziendale doppio, *che utilizza un sottosistema di formazione professionale relativamente indipendente quale mezzo di comunicazione tra mercato del lavoro, capitale e stato*; il doppio sistema di formazione professionale è ampiamente isolato dall'istruzione generale; le aziende sono il luogo principale di apprendimento; i datori di lavoro, i sindacati e gli organismi statali decidono collettivamente in merito ai profili professionali e ai piani di studio nell'ambito di un processo disciplinato; le singole aziende pagano per la formazione professionale, mentre le scuole professionali sono finanziate dal settore pubblico; esiste un partenariato molto forte tra datori di lavoro, sindacati e organismi statali e/o regionali, che è anche inserito in procedure molto rigide;
- Il modello di mercato, *che crea una relazione di mercato tra i sottosistemi funzionali di lavoro, capitale e istruzione*; il rapporto tra fornitura di formazione professionale e domanda è regolato dal mercato; il tipo di qualifiche dipende dalla loro applicazione nel mercato del lavoro; le pratiche di formazione professionale non sono particolarmente standardizzate, perché è possibile commercializzare sia i metodi di formazione professionale che i contenuti; il costo della formazione professionale viene sostenuto singolarmente e dalle aziende; il partenariato tra stato e operatori economici è fluido e non molto efficiente.

Il primo modello è presente in Francia, Italia, Svezia e Finlandia, il secondo in Germania, Austria e Svizzera, ma anche in Danimarca e Norvegia e il terzo nel Regno Unito. Tuttavia, questi modelli devono essere considerati dei prototipi, dato che ogni paese sviluppa dei sistemi misti incorporando altri schemi. In questo modo è stato di recente promosso vigorosamente l'apprendistato in Francia, mentre il Regno Unito ha introdotto percorsi professionali nelle scuole secondarie tramite il diploma generale di studi secondari (GSCE, General Certificate of Secondary Education) e la Germania ha attribuito maggiore importanza a programmi basati sulla scuola, a fianco del doppio sistema.

Per quanto riguarda i nuovi Stati membri, benché la maggior parte di questi abbia subito la forte influenza dell'economia socialista pianificata, sono stati spezzati i precedenti legami tra scuole e aziende statali e i sistemi di istruzione e formazione professionale hanno avviato cambiamenti radicali. Oggi, nonostante qualche tentativo di ripristinare il doppio sistema, che era quello dominante nell'Europa centrale prima della seconda guerra mondiale e malgrado numerose iniziative basate su approcci di mercato, i loro sistemi di istruzione e formazione professionale iniziali sono basati principalmente sulla scuola, analogamente al sistema statale descritto sopra<sup>13</sup>. Questa è anche la situazione attuale di quasi tutti i paesi partner dell'ETF.

Vi è inoltre una differenza sostanziale nel modo in cui la formazione permanente è organizzata e collegata alla formazione iniziale. Una recente analisi<sup>14</sup> opera una distinzione tra tre gruppi di paesi: (i) Europa del Nord, in cui la formazione permanente, che rientra nel sistema educativo, è bene integrata con la formazione professionale iniziale, è finanziata dallo stato e organizzata da regioni e municipalità con una forte partecipazione delle parti sociali; (ii) Francia, Olanda, Belgio, Spagna e Italia, in cui la separazione tra formazione professionale iniziale e formazione permanente è molto marcata e la formazione permanente è regolata dallo stato e/o da contratti che coinvolgono le parti sociali; (iii) Regno Unito, Polonia, Slovenia, Irlanda e Grecia, dove gli imprenditori hanno un ruolo guida e le regolamentazioni statali sono limitate.

---

<sup>13</sup> Tuttavia, esiste una differenza tra Stati membri "vecchi" e "nuovi" in quanto negli ultimi anni l'importanza della VET nell'istruzione secondaria è in aumento nei primi mentre è in declino nei secondi.

<sup>14</sup> Florence Lefresne / Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) / 2006

La diversità è sostanziale anche a livello di istruzione superiore, in particolare al confine tra VET e istruzione superiore, dove è stata sviluppata una serie di iniziative allo scopo di fornire le competenze di livello medio richieste da un'economia e da una società basate sulla conoscenza. Tali iniziative offrono un'ampia gamma di approcci, come dimostrato nel corso di recenti seminari o conferenze internazionali<sup>15</sup>.

## Apprendimento delle politiche

Questa grande diversità di sistemi e politiche tra i paesi contribuisce all'apprendimento delle politiche all'interno dell'Unione europea. Da quando la globalizzazione ha creato una maggiore pressione sui mercati del lavoro, influenzando sulla coesione sociale, i paesi hanno attribuito una priorità sempre maggiore alle riforme dell'istruzione e della formazione professionale, in particolare del sistema della VET. In questo contesto, indagini comparative come PISA hanno svolto un ruolo considerevole nell'indicare le carenze e nell'evidenziare gli operatori migliori. Più in generale, l'uso di parametri di riferimento nell'istruzione, che veniva considerato con molta cautela all'inizio degli anni 2000, si è diffuso molto rapidamente in tutti i paesi. Inoltre, si moltiplicano tra i responsabili politici e le parti interessate, nonché tra i paesi, attraverso le conferenze internazionali, dibattiti sulle politiche relative all'istruzione e alla formazione professionale. Particolarmente animati sono i dibattiti sul rapporto tra VET e istruzione superiore, sui problemi di finanziamento e sul ruolo del partenariato pubblico-privato, oltre che sul ruolo della VET nel contrastare l'esclusione sociale.

Di conseguenza, le prassi positive sviluppate altrove hanno ottenuto una considerazione sempre maggiore e i responsabili politici fanno sempre più riferimento ai modelli "buoni (o "cattivi") adottati negli altri paesi per giustificare le loro scelte e attuare soluzioni rivelatesi efficaci altrove. L'Unione europea ha favorito questo processo sviluppando programmi comunitari quali Leonardo da Vinci (LdV) nel 1993, in cui venivano sostenuti gli scambi e i partenariati tra gli operatori della VET in Europa, promuovendo alcuni strumenti basati su serie di prassi buone o cattive oppure politiche di valorizzazione per i prodotti del programma LdV.

È particolarmente importante il più ampio contesto educativo stabilito dal programma di lavoro Istruzione e formazione 2010 tramite lo sviluppo del processo di apprendimento tra pari nell'istruzione e formazione professionale a partire dal 2005, dopo lo sviluppo di analisi paritetiche della VET organizzate dal Cedefop nell'ambito del programma LdV e in seguito ad analisi paritetiche sulle politiche occupazionali a partire dalla fine degli anni Novanta. Di conseguenza, l'apprendimento delle politiche sull'istruzione e la formazione professionale si è già notevolmente sviluppato e sta ancora rapidamente crescendo nell'Unione europea. Ciò nonostante, non è ancora chiaro fino a che punto ciò abbia favorito il partenariato tra paesi o operatori attraverso partenariati transnazionali.

## Convergenza

Di conseguenza, ci si potrebbe aspettare che la politica e i processi dell'UE riducano progressivamente le nette divisioni tra i sistemi e producano un certo grado di convergenza. In una recente trattazione<sup>16</sup>, l'autore intravede una possibile convergenza tra sistemi di istruzione e formazione professionale nell'Unione europea tramite l'integrazione dell'apprendistato nei sistemi regolati dallo Stato e della VET nella scuola secondaria superiore, con la conseguenza che grazie ai programmi VET gli studenti diventano idonei a studi di livello terziario. Più in generale, la convergenza deriverebbe anche dall'armonizzazione dei diplomi promossa dal processo di Bologna e da alcune iniziative dell'Unione europea riguardo all'istruzione e formazione professionale<sup>17</sup>, dall'attuazione della decisione Europass e dei sistemi di trasferimento dei crediti destinati a promuovere la mobilità in Europa, dallo sviluppo di sistemi nazionali di qualifiche, articolati con il "meta" inquadramento europeo delle qualifiche, ma anche

---

<sup>15</sup> Conferenza internazionale sull'istruzione superiore professionale breve/CIEP, Banca mondiale, UNESCO/ Sèvres, maggio 2005; *Post-Secondary Vocational Education in the context of lifelong learning in South Eastern Europe/ ETF/ Skopje*, dicembre 2005.

<sup>16</sup> *Contemporary European strategies in VET: convergence or divergence?* Relazione preparata per il seminario *History of VET and Cedefop in the process of European integration*, Padova, Italia, novembre 2005. In via di pubblicazione nell'*European Journal on Vocational Training*.

<sup>17</sup> Tra cui il progetto "*professionalisation durable*" [professionalità duratura] che sta sviluppando diplomi europei per professioni specifiche, in stretta collaborazione con paesi e parti sociali.

all'interno di ciascun paese, dall'enfasi su una maggiore flessibilità tra i percorsi e in particolare tra VET, istruzione generale e istruzione superiore e dall'attuazione dei principi di partenariato e cooperazione tra settori pubblico e privato.

Tuttavia, considerato il principio di sussidiarietà, le politiche continueranno a essere decise e attuate in ogni singolo paese, tenendo pienamente in considerazione le priorità nazionali e le tradizioni storiche. Poiché la proprietà dei sistemi di istruzione è molto forte, rimarranno in vigore le specificità nazionali dei sistemi di istruzione e formazione professionale (per lo meno a medio termine), anche se i sistemi comprendono alcune iniziative e prassi politiche derivate dall'esterno e sviluppano strumenti e metodologie di formazione professionale comuni. Di conseguenza, è poco probabile che l'apprendimento reciproco e la convergenza producano un'armonizzazione.

## Esempi di diversità negli strumenti dell'Unione europea

Tra gli strumenti politici sviluppati nell'ambito del programma di lavoro Istruzione e formazione 2010, questa sezione introduce brevemente quattro esempi che dimostrano come l'ampia diversità dei sistemi e degli approcci nei confronti del programma Istruzione e formazione possa essere utilizzata in altri paesi nell'ambito dell'apprendimento delle politiche ai fini dello sviluppo di politiche nazionali.

1. Per quanto riguarda gli approcci e le metodologie comuni stabilite in un partenariato tra paesi, un esempio tipico è l'***insieme di strumenti europeo sulle misure politiche per il migliore utilizzo delle risorse***<sup>18</sup>, la cui prima stesura è stata elaborata da un gruppo di lavoro dell'Unione europea nell'ambito del programma di lavoro Istruzione e formazione 2010. Organizzato in due capitoli, il primo su come migliorare l'efficienza e il secondo su come attrarre più risorse, fornisce una serie di messaggi e raccomandazioni basate sull'analisi delle politiche attuate in diversi paesi del mondo. Tali suggerimenti riguardano un'ampia serie di prassi valutate e convalidate in maniera indipendente e sono il prodotto di un relativo consenso all'interno della comunità accademica. Inoltre, queste politiche hanno superato un test di trasferibilità, nel senso che sono attive in contesti molto diversi. Questi messaggi costituiscono quindi un quadro generale, non vincolante e flessibile di politiche attuate con successo in diversi Stati membri, che potrebbero favorire attività di apprendimento tra pari in altri paesi interessati.

16 approcci o meccanismi diversi perseguono l'obiettivo di migliorare l'efficienza (raggruppati in riforme dei sistemi di istruzione e formazione professionale, riforme del mercato, incentivi finanziari e non) e otto hanno l'obiettivo di attrarre più risorse private (raggruppati in educazione superiore e VET). Ogni approccio è presentato insieme al proprio principio base, con le possibili modalità di implementazione, i rischi possibili, gli effetti collaterali, i prerequisiti o altre considerazioni e con un elenco di paesi in cui è stato adottato. Ciò richiede un'attenta analisi del contesto in cui dovrebbe essere attuato ogni approccio specifico e suggerisce un'ulteriore analisi dei paesi in cui ha ottenuto risultati positivi. In questo modo, l'insieme di strumenti può contribuire efficacemente all'apprendimento delle politiche.

2. Nella stessa ottica, un altro gruppo di lavoro dell'UE attivo nell'ambito del programma di lavoro Istruzione e formazione 2010 ha preparato, come esempio di condivisione delle informazioni su esempi di prassi efficaci, la ***panoramica delle prassi efficaci e delle iniziative politiche "sull'ambiente di apprendimento aperto, che rende piacevole l'apprendimento e rafforza i legami con il mondo del lavoro e la società"***<sup>19</sup>. Il lavoro non è stato ancora ultimato, poiché è necessario produrre ulteriori prove di valutazione a sostegno delle raccomandazioni e conclusioni a livello delle politiche adottate, tuttavia fornisce oltre 80 iniziative politiche adottate in 21 paesi UE, più la Romania e la Turchia. Queste iniziative sono raggruppate in quattro temi principali: conoscenza degli ambienti favorevoli, flessibilità, partenariato e valorizzazione dell'apprendimento.
3. Come esempio di elaborazione di relazioni e monitoraggio dell'avanzamento preparati in stretta collaborazione con le parti interessate, lo ***schema d'azione per lo sviluppo permanente delle competenze e delle qualifiche***, concordato nel 2002 dalle parti sociali europee, fornisce anch'esso un contributo sostanziale alla politica europea in tema di istruzione e formazione professionale. Tale schema si concentra su quattro azioni prioritarie: *individuazione e previsione delle esigenze di competenze e qualifiche; riconoscimento e convalida delle competenze e delle qualifiche;*

<sup>18</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#making](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making) / 2004

<sup>19</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#making](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making) / 2004



comunicazione, assistenza e fornitura di consulenza; reperimento delle risorse. Relazioni annuali di follow-up forniscono un esame e un'analisi delle prassi migliori sviluppate nell'Unione europea nei settori prioritari presentati paese per paese.

4. Un altro esempio di offerta di informazioni condivise, il **sistema conoscitivo europeo nel campo della formazione permanente** è attualmente in corso di sviluppo nell'ambito del programma di lavoro Istruzione e formazione 2010 con il sostegno del Cedefop. Secondo la risoluzione del Consiglio europeo sulla formazione permanente del 2002<sup>20</sup>, lo scopo è quello di *“stimolare incentivi della qualità e lo scambio di buone prassi per favorire il conseguimento di risultati effettivi in tutti i settori interessati all'apprendimento formale, non formale e informale, compresa la creazione di una banca dati europea relativa alle buone pratiche nel settore dell'apprendimento permanente”*. Attualmente è stato raggiunto un consenso sulla necessità di rivolgersi innanzitutto ai responsabili politici, concentrarsi su iniziative politiche nazionali di formazione permanente, risolvere il problema della continuità della formazione permanente e creare strutture di apprendimento tra pari. Nel corso del 2006 si dovrebbero registrare notevoli sviluppi.

### 3. Sfide di istruzione e formazione professionale nei paesi partner dell'ETF

I paesi partner dell'ETF sono molto diversi, soprattutto in termini di sviluppo economico, condizioni sociali e societarie, problemi demografici, tradizioni e sfide culturali e presentano una grande diversità di sistemi di istruzione e formazione professionale, tuttavia secondo le ricerche dell'ETF<sup>21</sup> vi sono problemi comuni che riguardano l'istruzione e la formazione professionale e si può affermare che tutti i paesi si trovano confrontati a sfide simili a quelle dei paesi dell'Unione europea, benché su scala diversa e in contesti molto differenti.

Nonostante il notevole progresso osservato nei loro sistemi di istruzione e formazione professionale, essi incontrano ancora difficoltà nel fornire una reale priorità e finanziamenti adeguati alla VET (poiché questi vengono generalmente attribuiti all'istruzione generale e superiore), nel rompere le barriere e sviluppare collegamenti tra i percorsi professionali e l'istruzione generale, nell'aumentare l'apprezzamento per i percorsi di istruzione e formazione professionale o nel promuovere un coordinamento interministeriale, una cooperazione a livello regionale tra le parti interessate e un partenariato sociale su problemi di istruzione e formazione professionale. La situazione della fase iniziale della VET è particolarmente difficile nei paesi del Mediterraneo che si trovano ancora confrontati a una forte pressione demografica, con una contemporanea riduzione delle risorse pubbliche.

Inoltre, viene trascurata la formazione degli adulti, compreso l'addestramento al lavoro. La situazione è particolarmente difficile a causa dell'elevato livello di microimprese e della carenza di strumenti adatti a soddisfare le loro esigenze di sviluppo delle competenze. La situazione è critica anche nei paesi che registrano un crollo demografico, come nella maggior parte dei Balcani occidentali e nell'Europa orientale. Il settore privato non investe nella formazione professionale perché il tasso di disoccupazione è elevato e vi è un'offerta cospicua di manodopera. La decentralizzazione e l'autonomia scolastica sono spesso ostacolate da un trasferimento insufficiente di fondi pubblici destinati all'istruzione a livello locale, ma anche dall'insufficiente competenza degli operatori locali. Ciò ha prodotto disparità sempre maggiori. La creazione delle competenze è una questione fondamentale a tutti i livelli, comprese le parti sociali. L'esigenza di passare dallo sviluppo delle politiche alla loro attuazione è una grossa sfida.

Sebbene siano in corso di sviluppo nuovi piani di studio, tale processo richiede molto tempo. Di conseguenza, la maggior parte dei piani di studio per l'istruzione e la formazione permanente sono ancora antiquati e non corrispondono alle esigenze del mercato del lavoro, i metodi di insegnamento non sono cambiati e le attrezzature tecniche sono obsolete. Si sta sviluppando l'istruzione privata, ma solo in alcuni settori o “nicchie” di moda e talvolta con una qualità discutibile. In generale, non esiste un

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll_en.html) / 2002

<sup>21</sup> Cfr. in particolare per i paesi del Mediterraneo, la relazione della Banca mondiale e dell'ETF del 2004: *Integrating TVET into the Knowledge Economy: Reform and Challenges in the Middle East and North Africa*, di Guillermo Hakim e Elena Carrero-Perez; *An overview of educational systems and labour markets in the Mediterranean Region 2005*, relazione dell'ETF di Ummuhan Bardak; per i Balcani occidentali le relazioni dell'ETF sul mercato del lavoro elaborate nel 2005; per i paesi candidati le monografie dell'ETF del 2002/2003 e le relazioni del 2005 sull'avanzamento delle riforme della VET; per i paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale, gli studi del 2003 sulla VET e sulla sua importanza per la domanda del mercato del lavoro, nonché altre relazioni dell'ETF o nazionali.

inquadramento unitario delle qualifiche né sistemi di certificazione nazionale, anche i settori secondari dei sistemi di istruzione e formazione professionale sono suddivisi in comparti, soprattutto nei paesi del Mediterraneo e, di conseguenza, la trasparenza, la garanzia di qualità, il monitoraggio e la valutazione rappresentano delle sfide sostanziali.

Più in generale, le prestazioni globali dei sistemi di istruzione sono limitate, come dimostrano gli studi internazionali e gli indicatori relativi a una gamma estremamente ampia di situazioni; la Russia si colloca allo stesso livello della Spagna e del Portogallo per quanto riguarda le competenze matematiche secondo l'ultima indagine PISA del 2003; Serbia e Turchia si collocano dietro a tutti i paesi UE e la Tunisia si trova in fondo alla lista di tutti i paesi partecipanti, appena al di sopra dell'Indonesia. Ciò nonostante, la partecipazione all'educazione superiore si è sviluppata rapidamente nella maggior parte dei paesi, raggiungendo in molti casi tassi vicini a quelli dell'Unione europea. Ciò è dovuto a un ritorno privato molto più alto rispetto all'istruzione secondaria o alla VET, con un probabile ritorno sociale più basso però, dovuto alle inefficienze.

Di conseguenza, le sfide principali poste dall'istruzione e dalla formazione professionale nell'ambito della strategia di Lisbona e dalle politiche relative alla VET nell'Unione europea indicate nel comunicato di Maastricht<sup>22</sup> sono pienamente in linea con quelle riportate sopra, anche se è necessario considerare ulteriori sfide specifiche e individuare e implementare soluzioni adatte. È per questo motivo che tutti i paesi partner hanno intrapreso riforme ambiziose e sistemiche dei sistemi di istruzione e formazione permanente, generalmente nell'ambito di riforme dell'istruzione e formazione professionale più ampie, nel quadro dell'assistenza dell'Unione europea o con il sostegno di altri donatori. Inoltre, i recenti sviluppi della politica dell'Unione europea nel campo dell'istruzione e della formazione professionale hanno sollevato un interesse crescente tra i responsabili politici, preparando il terreno per un processo di apprendimento efficace. Tuttavia, le prove secondo cui nell'Unione europea si sarebbe sviluppato un processo di apprendimento simmetrico agli sviluppi intervenuti nei paesi partner sono scarse. Inoltre, si può argomentare che i "vecchi" Stati membri sanno ancora poco dei sistemi di istruzione e formazione professionale in vigore nei nuovi Stati membri, anche se alcune iniziative in qualche paese "nuovo" possono essere considerate con interesse da parte dei "vecchi". Infine, anche se il programma Leonardo da Vinci è attivo in Romania, Bulgaria e Turchia fin dalla fine degli anni Novanta, non ha ancora coinvolto un numero di partecipanti sufficiente a permettere un sensibile aumento della presa di coscienza degli sviluppi dell'istruzione e formazione professionale in questi paesi.

## 4. Insegnamenti desunti dai progetti e dalle esperienze dell'ETF

Nel suo lavoro con i paesi partner, l'ETF ha sempre fatto riferimento alle politiche e alle prassi dell'Unione europea nel campo dell'istruzione e formazione professionale, tramite l'analisi e la consulenza sulle politiche. Questo approccio è stato seguito in particolare con i paesi candidati, dove l'ETF ha contribuito alla diffusione di informazioni sull'*acquis communautaire* nella VET e ha elaborato relazioni sull'avanzamento delle riforme della VET con cadenza annuale a partire dal 1998 fino all'accesso, lungo le linee direttrici della politica UE sull'istruzione e la formazione professionale. In altri paesi, l'approccio è stato meno intenso e si è realizzato principalmente tramite l'attuazione di progetti e lo sviluppo di scambi nell'ambito del comitato consultivo dell'ETF. Questo processo è stato ora consolidato, grazie al sostanziale sviluppo dell'*acquis communautaire* nell'istruzione e formazione professionale, a partire dalle conferenze di Lussemburgo e di Lisbona e ancor più dagli incontri ministeriali di Copenaghen e Maastricht.

Poiché i paesi partner sono disponibili ad apprendere da questi sviluppi delle politiche dell'Unione europea in merito alla VET, l'ETF ha attuato diversi progetti e ha sviluppato una serie di iniziative allo scopo di supportare i paesi partner con informazioni, consulenza e sviluppo di competenze. Alcuni di questi sono ancora in una fase di sviluppo iniziale. Di conseguenza, questa sezione tratterà principalmente delle recenti esperienze nei Balcani occidentali e, naturalmente, di una serie di progetti attuati nei paesi in fase di accesso e in quelli candidati. Tuttavia, verranno prese in considerazione anche iniziative collegate alla formazione permanente e agli schemi di qualifica nazionale nell'Europa orientale e allo sviluppo di sistemi di apprendistato nei paesi del Mediterraneo. Inoltre, si farà riferimento

---

<sup>22</sup> Attuazione di riforme e aumento degli investimenti per: migliorare l'immagine e l'attrattiva dei percorsi di istruzione e formazione professionale, raggiungere elevati livelli di qualità e innovazione, collegare la VET al mercato del lavoro, considerare le esigenze dei soggetti con scarse abilità, promuovere la parità di considerazione e i collegamenti tra la VET e l'istruzione generale, in particolare l'istruzione superiore.

a discussioni intervenute durante il seminario di Torino del giugno 2005<sup>23</sup>, dove rappresentanti dei paesi partner hanno individuato ostacoli e sollevato difficoltà riguardo all'adozione di misure adeguate e all'utilizzo degli strumenti e dei riferimenti della politica dell'Unione europea.

In diverse dichiarazioni, i ministri dell'istruzione e del lavoro dei Balcani occidentali hanno espresso un forte interesse per la creazione di riforme dell'istruzione e della formazione professionale sulla base delle politiche, degli strumenti e dei messaggi dell'Unione europea. Il progetto di promozione della conoscenza dei messaggi di Copenaghen organizzato nel 2005 dall'ETF nei Balcani occidentali ha consentito a tali paesi di tradurre alcuni documenti chiave relativi al processo (selezionandoli in base a priorità nazionali) e di divulgarli tramite seminari e conferenze che coinvolgevano una serie di partner e operatori, tra cui gli insegnanti della formazione professionale in alcuni paesi. Parallelamente, il progetto di sviluppo di schemi di qualifiche nazionali nei Balcani occidentali ha avuto successo, poiché, come ha indicato un esperto dell'ETF in un recente articolo<sup>24</sup>, *“measures addressing the main aspects of a national qualification framework are supported through the Copenhagen process and have thus remained sufficiently broad to promote strategic directions without constraining local initiatives. This aspect is of prime importance in countries reviewing and reforming their education and training systems as it provides guidance and support allowing them to position themselves among a range of strategies without imposing a single or unique approach. In this regard, the material from Copenhagen may be used to guide reforms, thereby accelerating the reform process by shortening the amount of time taken in policy search for models or approaches that reflect mainstream trends in EU Member States”* [le misure che si occupano degli aspetti principali dell'inquadramento nazionale delle qualifiche sono supportate dal processo di Copenaghen e sono rimaste di conseguenza sufficientemente ampie da promuovere direzioni strategiche senza limitare le iniziative locali. Questo aspetto è di primaria importanza nei paesi in cui è in corso un'analisi e una riforma dei sistemi di istruzione e formazione professionale, perché fornisce consulenza e supporto, consentendo loro di collocarsi all'interno di una gamma di strategie senza imporre un unico approccio esclusivo. A questo riguardo, il materiale legato al processo di Copenaghen può essere utilizzato per dirigere le riforme, accelerando il processo di riforma tramite la riduzione del tempo dedicato alla ricerca di modelli o approcci che riflettano le tendenze principali negli Stati membri dell'UE.]

L'attuazione dei progetti dell'ETF ha dunque fornito alcuni insegnamenti sul processo di apprendimento, nonché sui contenuti delle riforme prese in considerazione.

## Processo in corso

- Una buona politica di divulgazione, da un progetto pilota sviluppato in un paese o da un'iniziativa adottata in un altro paese, non può essere intrapresa da un numero limitato di operatori o coordinatori di un ministero. Quale esercizio di apprendimento di una politica, invece, un processo efficiente dovrebbe coinvolgere un nucleo centrale di parti interessate e di esperti di ciascun paese appartenenti ai ministeri interessati (per lo meno quelli dell'istruzione e del lavoro) e alle parti sociali e dovrebbe essere attuato in stretta collaborazione, con un forte impegno dei ministri coinvolti. Questo gruppo centrale dovrebbe operare collegamenti tra gli insegnamenti appresi e l'organizzazione e l'attuazione di programmi di riforma tramite Phare, CARDS, Tacis e MEDA e dovrebbe garantire, inoltre, l'integrazione delle iniziative di riforma pilota nelle politiche nazionali.
- Apprendere le politiche non significa copiarle. Il problema non è quello di ripetere o applicare lo strumento UE “alla lettera” in un altro contesto nazionale, quanto piuttosto di comprendere i principi, la logica di ogni politica o strumento politico e di individuare il modo in cui questi principi e argomenti possono contribuire a una migliore comprensione dello specifico contesto nazionale, all'identificazione degli obiettivi realistici e al supporto della politica nazionale. Più i responsabili politici nazionali saranno in grado di organizzare e attuare le loro politiche, più è probabile che tali politiche non vengano copiate, ma apprese.
- La domanda di fondo è ancora: in che modo i responsabili politici possono apprendere le nuove politiche e come possono essere aiutati? Questa è naturalmente una questione fondamentale anche

---

<sup>23</sup> Cfr. nota 1.

<sup>24</sup> Vincent Mc Bride: *Using the Copenhagen process to Facilitate National Qualification Framework Strategies in South Eastern Europe*. In *European Journal of Education*, Volume 40 (settembre 2005)

per un'istituzione come l'ETF che pretende di agevolare l'apprendimento delle politiche. Di conseguenza, gli approcci orchestrati dall'ETF per spingere i responsabili ad apprendere le politiche sono le valutazioni e l'apprendimento paritetici. A partire dal 2002, l'ETF ha realizzato 14 valutazioni paritetiche nei Balcani occidentali incentrate su argomenti diversi, ma sempre nell'ottica di un'ampia valutazione delle politiche del settore dell'istruzione e della formazione professionale<sup>25</sup>.

- Un ostacolo fondamentale è legato al limitato sviluppo delle competenze e delle ricerche sull'istruzione e sulla formazione professionale, che ostacola il necessario lavoro analitico, destinato ad assistere i responsabili politici. Nei paesi in fase di transizione, la precedente ricerca ben sviluppata nel campo dell'istruzione è stata smantellata e il processo di ristrutturazione è ancora in fase preliminare. Di conseguenza, spesso i responsabili politici non possono contare su adeguate commissioni di esperti che interpretino i consigli e i messaggi degli organismi di supporto internazionali e intraprendano adeguate analisi. Più in generale, esiste ancora una forte esigenza di creazione delle capacità in grado di acquisire le competenze e l'esperienza necessarie nell'istruzione e nella formazione professionale quale condizione necessaria ad affrontare le sfide politiche nell'amministrazione a livello nazionale e ancor di più a livello regionale e locale, nonché tra la parti sociali.
- I paesi hanno manifestato un forte sostegno a favore degli scambi e della cooperazione regionali. Tuttavia, sono stati piuttosto riluttanti ad ascoltare lezioni impartite dall'alto da paesi estranei alla loro situazione. Al contrario, i paesi dei Balcani occidentali hanno affermato di apprezzare le lezioni dei paesi candidati e dei nuovi Stati membri, tenuto conto del loro recente impegno nell'applicazione dell'*acquis communautaire* nell'istruzione e nella formazione professionale. Ancora una volta, il partenariato tra i paesi, nonché tra questi e l'UE, è considerato una condizione essenziale per l'apprendimento delle politiche e lo sviluppo delle politiche nazionali.
- Infine, l'opera dell'ETF ha evidenziato l'esigenza di *include teachers and trainers in the critical mass of stakeholders for reform* [includere insegnanti e istruttori nella massa critica delle parti interessate alla riforma]<sup>26</sup>. Poiché la loro esperienza è una risorsa importante per tradurre iniziative di politica generale in contesti di vita reale molto differenti e poiché gli approcci e gli strumenti dell'Unione europea devono affrontare sempre più i processi e le condizioni concrete di apprendimento, gli insegnanti e gli istruttori sono stati finalmente riconosciuti quali operatori fondamentali in vista dell'attuazione delle riforme, grazie alle loro competenze professionali in qualità di organizzatori dell'apprendimento.

## I contenuti delle riforme

- Le riforme dell'istruzione e della VET devono competere attualmente con molte altre riforme incluse nelle agende governative, di conseguenza, non viene attribuita loro la priorità adeguata. La priorità viene data alle riforme economiche e, secondo i partecipanti al seminario di giugno, il messaggio dell'Unione europea non chiarisce sufficientemente i legami tra istruzione e formazione professionale da un lato e tra occupazione, competitività e crescita dall'altro (per fortuna, l'adozione, durante il Consiglio tenutosi nella primavera del 2005, delle linee guida integrate per la crescita e il lavoro ha creato un contesto più favorevole alla collaborazione dell'UE su istruzione e formazione professionale).
- Le politiche UE non devono essere considerate isolate dal contesto più ampio dell'agenda economica e sociale di Lisbona e dall'esigenza di sviluppare una strategia completa di formazione permanente per tutti, con risorse pubbliche e private adeguate. Concentrando l'attenzione su misure specifiche destinate a rispondere a un numero limitato di priorità legate alle riforme nazionali esiste il

---

<sup>25</sup> L'attività di valutazione paritetica dell'ETF viene trattata in maniera critica nello Yearbook 2006.

<sup>26</sup> Grootings, P. e Nielsen S., ETF (eds.), *ETF Yearbook 2005: Teachers and trainers; professionals and stakeholders in the reform of VET*, ETF, 2005

rischio di considerare gli strumenti dell'Unione europea quali ricette e/o metodi convenienti di riforma della VET e di non riuscire ad affrontare le sfide sistemiche delle riforme.

- In effetti, ogni misura ha un valore sistemico. Come dimostrato nel documento di lavoro del personale della Commissione sull'inquadramento europeo delle qualifiche<sup>27</sup>, la garanzia della qualità, la convalida dell'apprendimento non formale e informale, la consulenza, l'orientamento e la trasparenza sono intrinsecamente collegati. Non sarebbe possibile istituire, infatti, un inquadramento nazionale delle qualifiche senza basarlo su un partenariato sociale efficace. Di conseguenza, l'attuazione delle politiche UE richiede tempo, così come il cambiamento sostanziale delle strutture mentali. Occorre prendere in considerazione sistematicamente riferimenti a considerazioni generiche di valore sistemico, come gli elementi costitutivi delle strategie di formazione permanente<sup>28</sup> (approccio di partenariato, comprensione delle esigenze dell'apprendente, risorse adeguate, accesso aperto a tutti, creazione di una cultura della formazione e della ricerca dell'eccellenza), tali considerazioni generiche dovrebbero supportare quindi ogni tentativo di promuovere misure politiche specifiche.
- Nell'organizzazione e nell'attuazione di programmi di riforma della VET, i responsabili politici e gli esperti devono considerare con cautela gli approcci "retorici" ai concetti "di moda". In effetti, sono stati presentati, o lo sono tuttora, troppi programmi come approcci di formazione permanente, senza considerare la gamma di condizioni che questi implicano effettivamente. In alcuni paesi, vengono promossi meccanismi decentralizzati, quali partenariati pubblico-privato, in un contesto centralizzato che ostacolerà il successo dell'iniziativa.
- Inoltre, vengono introdotti troppi concetti senza una sufficiente considerazione del contesto nazionale/locale in cui dovrebbero integrarsi. Di conseguenza, è importante prendere in considerazione l'intera sostanza dell'approccio e in particolare il relativo valore sistemico analizzato in precedenza, ma anche delineare le misure tenendo conto del contesto locale, delle esigenze reali e della percezione locale della situazione in cui si inseriscono. I progetti efficaci finanziati da donatori dovrebbero promuovere approcci globali di apprendimento delle politiche e associare tale apprendimento alla loro attuazione.

## Il nuovo contesto per il lavoro dell'ETF nei paesi partner

### Paesi in via di adesione e paesi candidati

Nel quadro della strategia di preadesione, i paesi in via di adesione e i paesi candidati (Bulgaria, Romania, Turchia, Croazia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia) partecipano pienamente al programma di lavoro "Istruzione & formazione 2010". Tali paesi hanno prodotto relazioni nazionali volte ad integrare i documenti preparatori per il progetto di relazione comune 2006 del Consiglio e della Commissione e sono in procinto di istituire strategie nazionali d'istruzione permanente. Alcuni di essi hanno già contribuito attivamente alle attività di apprendimento *inter pares*, stanno per adottare la decisione sull'Europass ed hanno i medesimi punti di riferimento dell'UE. Fino all'adesione, questi paesi prenderanno parte agli sviluppi dell'UE in modo crescente, con il sostegno principale di Phare o CARDS nonché, a partire dal 2007, con il sostegno del nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA), comprendente componente delle risorse umane, finalizzato a preparare all'utilizzo del Fondo sociale europeo (FSE), alla piena partecipazione al programma integrato UE di apprendimento permanente e all'assistenza dell'ETF e del Cedefop.

---

<sup>27</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/index_en.html)

<sup>28</sup> Cfr. la comunicazione CE del 2001 sulla formazione permanente : *Making a European Area of Lifelong Learning a reality* [http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll_en.html)

## Balcani occidentali

Nel contesto del progetto di regolamento relativo allo strumento di assistenza preadesione<sup>29</sup> (IPA), la componente sullo sviluppo delle risorse umane, finalizzata a preparare i paesi alla gestione e all'applicazione del Fondo sociale europeo nel quadro della strategia europea per l'occupazione, è accessibile soltanto ai paesi candidati. Tuttavia, questi paesi hanno accesso alla componente di potenziamento delle istituzioni che mira a sostenere uno sviluppo adeguato nel settore amministrativo e legislativo. Inoltre, nei Balcani occidentali, il programma comunitario sull'apprendimento permanente aiuta a familiarizzare le persone e le istituzioni con l'agenda europea per l'istruzione e la formazione, nel contesto degli accordi quadro conclusi dall'UE con i singoli paesi.

Secondo una recente comunicazione della Commissione sui Balcani occidentali<sup>30</sup>, nel quadro del processo di stabilizzazione e di associazione, gli obiettivi dell'agenda di Lisbona sono rilevanti anche per i Balcani occidentali. La regione dovrebbe essere incoraggiata a raggiungere questi obiettivi progressivamente, tenendo conto del livello di sviluppo delle economie e del loro livello di avvicinamento all'UE. La comunicazione insiste inoltre sulla priorità di familiarizzare le persone e le istituzioni con l'agenda europea, in particolare nel settore dell'istruzione e della ricerca. Quindi, riconoscendo la significativa cooperazione sviluppata negli anni recenti in materia di istruzione e formazione nonché il ruolo svolto dall'ETF, la comunicazione della Commissione invita l'ETF a continuare a sostenere i paesi partner dei Balcani occidentali nella promozione della riforma dei sistemi di istruzione e formazione.

## Paesi limitrofi

Alla luce dell'obiettivo di una strategia a lungo termine di promozione delle riforme, dello sviluppo sostenibile e del commercio nonché dell'obiettivo di sviluppare una zona di prosperità e di buon vicinato<sup>31</sup>, la Russia, i paesi dei nuovi Stati indipendenti occidentali e il Mediterraneo del sud saranno gradualmente coinvolti nella nuova politica europea di vicinato (PEV) e beneficeranno dello strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)<sup>32</sup>. Nel quadro del progetto di regolamento sull'ENPI, è anche previsto il supporto alle politiche di promozione dell'istruzione e della formazione, nel contesto dei programmi UE e delle attività a livello interpersonale, come pure nell'ambito dell'invito più ampio a una "cooperazione nei settori dell'istruzione, della formazione, della scienza e della cultura". La PEV opera una distinzione tra i paesi limitrofi orientali e quelli meridionali. Sul fronte orientale, essa invita ai programmi di scambio e di visita professionali e accademici, alla cooperazione nei settori dell'istruzione e della formazione e al gemellaggio tra le amministrazioni locali e regionali. Sul fronte mediterraneo, il contenuto appare molto simile, anche se espresso in modo diverso: dialogo interculturale attraverso scambi di studio, mobilità delle risorse umane e trasparenza delle qualifiche. Per i paesi orientali, l'enfasi è posta sulla cooperazione, per i paesi meridionali sulla mobilità nonché sull'istruzione come mezzo per raggiungere un altro fine: il dialogo interculturale. I rispettivi terzi punti rispondono a domande diverse: "Come dovrebbe essere attuata la cooperazione?" – "Attraverso il gemellaggio", nei paesi orientali, contro: "Che cosa è necessario raggiungere?" – "La trasparenza delle qualifiche", nei paesi meridionali<sup>33</sup>.

In tale contesto, la Commissione sta proponendo piani d'azione ai rispettivi paesi. Nell'ambito della priorità dei contatti di tipo interpersonale, l'istruzione e la formazione stanno ottenendo notevole attenzione, in modo particolare in Marocco, Tunisia, Giordania, Ucraina e Moldavia. I temi chiave comprendono:

---

<sup>29</sup> Proposta per un regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento di assistenza alla preadesione

<sup>30</sup> "The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity". <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#acte> (gennaio 2006)

<sup>31</sup> Vedi la comunicazione della Commissione: "Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours". [http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm) (marzo 2003)

<sup>32</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato; si veda anche la comunicazione della Commissione su: Europa ampliata-prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali (2003)

<sup>33</sup> Questa analisi è tratta da un documento dell'ETF di Bianca Bäumlér e Sam Cananagh su "ENP: Insights from Universities of Limerick and Bologna and potential significance for ETF" (l'ENP nella prospettiva dell'università di Limerick e Bologna e la potenziale rilevanza per l'ETF) dicembre 2005. Altre parti della sezione 5 prendono spunto da questo documento.

- il ravvicinamento dei sistemi di istruzione e formazione agli standard degli Stati membri dell'UE è proposto al Marocco, alla Tunisia e alla Moldavia, considerando la Strategia di Lisbona (per il Marocco e la Tunisia), oppure in aggiunta al processo di Bologna (per la Moldavia);
- istituzione di un dialogo politico con l'UE nel settore dell'istruzione e della formazione (Marocco, Tunisia, Israele, Ucraina e Giordania);
- potenziamento della cooperazione nel settore dell'istruzione, della formazione e della gioventù (Marocco, Tunisia, Giordania, Ucraina e Moldavia);
- miglioramento del sistema di istruzione superiore e del quadro istituzionale e legislativo conformemente ai principi del processo di Bologna (Marocco, Tunisia, Ucraina, Moldavia);
- rafforzamento della partecipazione al programma Tempus;
- altri temi comprendono: l'attuazione del Sistema europeo di trasferimento di crediti accademici (ECTS) nell'istruzione superiore (Marocco, Tunisia); la necessità di migliorare i sistemi di istruzione e formazione professionale per promuovere la competitività, l'occupabilità e la mobilità (Marocco, Tunisia) e per migliorare i programmi di apprendimento permanente (Marocco, Tunisia); il supporto all'attuazione della riforma dell'istruzione superiore (Marocco); la necessità di promuovere la creazione di osservatori dell'occupabilità nelle università (Tunisia) o la cooperazione nel settore dell'istruzione non formale (Marocco, Moldavia) nonché di migliorare la *governance* del sistema dell'istruzione (Marocco); lo sviluppo della qualità nell'istruzione; le procedure di monitoraggio e di valutazione; i programmi di accreditamento e di abilitazione; l'insegnamento a distanza ecc.

In tale contesto, la questione centrale è capire in quale misura il quadro della PEV conferisca un senso di appartenenza ai paesi beneficiari. Poiché l'obiettivo non è l'adesione, la motivazione e l'impegno nel considerare e adottare gli approcci di tipo comunitario potrebbero essere limitati e i risultati non efficaci. Il rischio è ancora maggiore se si considera che l'istruzione e la formazione sono situati in un settore isolato e rientrano tra gli interventi a livello interpersonale. Pertanto, al fine di garantire il coinvolgimento di tali paesi, è essenziale un partenariato rafforzato per tutti i progetti connessi nonché l'utilizzo di programmi di co-finanziamento e di comitati congiunti che li preparino e li gestiscano. Sarà inoltre necessario instaurare legami con altri settori pertinenti, in modo particolare con le politiche di occupazione e con la riduzione della povertà. Qui il riferimento ai quadri ampi e sistemici quali le strategie di istruzione permanente, nel contesto globale delle sfide economiche e sociali, sarebbe estremamente efficace. Inoltre, l'utilizzo di strumenti di apprendimento delle politiche, nel contesto di un metodo aperto di cooperazione reso accessibile ai paesi limitrofi, sarebbe essenziale.

In effetti, come affermato dal rappresentante della Commissione europea durante il seminario tenutosi a Torino nel mese di giugno 2005<sup>34</sup>, "le riforme nei paesi partner devono essere sistemiche, integrate e pianificate sul lungo periodo. Gli approcci pilota e quelli dal basso verso l'alto sono utili in quanto garantiscono la partecipazione attiva dei soggetti interessati. Tuttavia, tali approcci possono solo essere complementari ai supporti sistemici". Pertanto, benché tutti gli obiettivi citati sopra si inseriscano nel campo d'azione degli interventi a livello interpersonale, focalizzino l'attenzione sull'istruzione superiore e siano piuttosto generali, essi sembrano sostenere riforme più ambiziose e sostanziali dei sistemi di istruzione e formazione, nell'ambito delle quali si dovrebbe sviluppare l'apprendimento dalla diversità degli approcci europei e l'ETF dovrebbe svolgere un ruolo attivo. Per garantire efficacia e senso di appartenenza, è necessario un impegno aggiuntivo con una stretta collaborazione tra i responsabili politici e le parti interessate nazionali/locali nonché l'eventuale assistenza dell'UE. In questo processo si dovrà tenere conto delle esigenze locali e dei tipi di partenariati di apprendimento reciproco, come illustrato sopra.

## Conclusioni

I notevoli sviluppi della politica dell'istruzione e formazione professionale dell'UE attraverso il processo di Copenaghen nel contesto della strategia di Lisbona, l'accresciuta attenzione per le riforme

---

<sup>34</sup> Vedi sopra l'introduzione e la nota 1

dell'istruzione nei programmi dei governi, il crescente processo di apprendimento reciproco in Europa tramite le attività di apprendimento *inter pares*, il forte interesse espresso dai paesi partner per le politiche UE sull'istruzione e la formazione nonché i nuovi sviluppi delle politiche esterne dell'UE, rappresentati dagli strumenti IPA ed ENPI, hanno creato un contesto favorevole per un più ampio processo di apprendimento degli sviluppi dell'istruzione e formazione professionale nell'UE e nei paesi partner.

Nel questionario inviato dalla prossima presidenza finlandese, in preparazione della riunione ministeriale del dicembre 2006 sul seguito dato al processo di Copenaghen<sup>35</sup>, figura la domanda: "Sarebbe opportuno aprire il processo di Copenaghen, o alcuni dei suoi elementi, alla cooperazione con i paesi terzi?". Sollevando questa domanda, la Finlandia dà implicitamente una risposta affermativa. Le politiche intese ad accrescere l'attrattiva e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione, a promuovere l'istruzione universale, a sviluppare nuovi programmi di *governance* con la piena partecipazione di tutte le parti interessate in partenariati attivi, ad elaborare meccanismi e strategie tesi a una maggiore trasparenza e qualità, mobilità e flessibilità, possono anche far fronte alle sfide nazionali dei paesi terzi legate alla globalizzazione, all'economia basata sulla conoscenza e alla coesione sociale. Possono altresì contribuire a istituire partenariati ampi e rafforzati tra l'UE e i suoi paesi partner. In linea generale, gli approcci dell'UE nei confronti dell'istruzione e della formazione, ivi compreso il metodo aperto di cooperazione (MAC), non dovrebbero essere solo considerati come politiche associate alle sfide interne dell'UE e dei paesi in via di adesione o dei paesi candidati.

Ciononostante, il successo dell'implementazione nei paesi partner dipende dal soddisfacimento di varie condizioni, come dimostrano i progetti e le iniziative realizzati dall'ETF. L'apprendimento delle politiche richiede impegno, competenze, capacità amministrativa, risorse adeguate, tra cui il tempo e le risorse finanziarie nonché relazioni di collaborazione attraverso partenariati. La collaborazione è cruciale a tutti i livelli, tra gli attori da coinvolgere e, in particolare, tra le parti sociali, ma anche tra gli attori nazionali/locali e i loro partner dell'UE nell'ambito di partenariati di apprendimento delle politiche volti a garantire una capacità di risposta ai contesti locali e il senso di appartenenza.

Le politiche di istruzione e formazione professionale devono essere considerate alla luce di una più ampia agenda economica e sociale. Le economie nazionali e i mercati del lavoro devono inoltre essere visti come sempre più interdipendenti con l'UE. Ogni misura è collegata ad altre misure come parte di una strategia globale di istruzione permanente e deve essere considerata sia per i suoi benefici immediati sia per la sua dimensione sistemica finalizzata a produrre cambiamenti di mentalità.

Pertanto, ci si può domandare in quale misura gli strumenti IPA ed ENPI possano sostenere efficacemente l'apprendimento e l'attuazione delle politiche nei paesi partner oltre ai paesi candidati. Benché tali paesi facciano spesso riferimento a un interesse per le politiche dell'UE (ivi compresa l'intera agenda di Lisbona per i paesi IPA) e al potenziamento della cooperazione in materia, lo fanno ancora in larga parte nel quadro delle iniziative a livello interpersonale, le quali non rappresentano il giusto contesto per progettare ed attuare le riforme sistemiche necessarie. Inoltre, l'attenzione rivolta principalmente all'istruzione superiore da parte dell'ENPI e del processo di Bologna, rischia di far dimenticare l'istruzione e la formazione professionale.

Vi è quindi la necessità di un partenariato nuovo o più forte tra l'UE e i suoi paesi partner in materia di istruzione e formazione professionale. Il suo obiettivo primario dovrebbe essere la progettazione e l'attuazione delle riforme sistemiche dell'istruzione e formazione professionale come condizione per soddisfare la strategia di preadesione nonché l'integrazione nel nuovo strumento ENPI e la creazione di una zona euromediterranea di libero scambio. I partenariati sono attualmente in crescita nell'UE grazie al MAC e, più recentemente, alle attività di apprendimento *inter pares*. Questo rappresenta un esempio degli approcci necessari per i paesi partner e degli approcci che gli strumenti IPA ed ENPI dovrebbero sostenere.

Al di là della domanda sollevata dalla Finlandia, è necessario rispondere ad un'altra domanda: "In quale misura la partecipazione dei paesi partner ad alcuni elementi del processo di Copenaghen influenzerebbe le politiche dell'UE e la strategia di Lisbona?". Una prima risposta si trova nel campo della mobilità. Il processo di Bologna sulla cooperazione e mobilità nel campo dell'istruzione superiore, che si occupa di temi quali la trasparenza, il trasferimento dei crediti, il quadro delle qualifiche e la

---

<sup>35</sup> "Towards Helsinki Communiqué- DGVT members' and Social Partners' views on future priorities and strategies" (Nella direzione del comunicato di Helsinki – pareri sulle priorità e strategie future dei membri e delle parti sociali dei direttori generali per l'istruzione e la formazione dell'UE). Questionario per i direttori generali europei per la formazione professionale e le parti sociali europee



garanzia della qualità, già coinvolge 45 paesi, spingendosi ben oltre i confini dell'Unione europea e dei paesi candidati e potenziali candidati. Poiché nei programmi politici è sempre più importante creare legami e/o eliminare le differenze tra istruzione e formazione professionale e istruzione superiore, esso già costituisce un buon punto di partenza per sviluppare una maggiore cooperazione nel campo dell'istruzione e formazione professionale oltre i confini dell'Unione europea<sup>36</sup>. In particolare, l'ENPI promuove la trasparenza delle qualifiche nei paesi mediterranei con il fine di facilitare la mobilità. È quindi chiaro che le riforme nel campo dell'istruzione e formazione professionale nei paesi partner contribuiranno a far fronte alle sfide dell'UE quali la riduzione e l'invecchiamento della forza lavoro. Si deduce che la strategia di Lisbona sarà notevolmente influenzata dalle riforme dell'istruzione e formazione professionale nei paesi partner. Tuttavia, gli scambi sulle politiche in questo campo tra l'UE e i suoi vicini sono stati finora essenzialmente a senso unico. Vi è pertanto la necessità di sviluppare ulteriori, intensivi scambi e partenariati bidirezionali, nel contesto di uno spazio europeo d'istruzione e formazione professionale.

---

<sup>36</sup> Vedi in particolare: *"How human resource development can contribute to the EU policy for pre-accession assistance"* (Come lo sviluppo delle risorse umane può contribuire alla politica comunitaria di assistenza di preadesione) documento ETF / Seminario *"What is good for EU is good for its neighbours!"* (Ciò che fa bene all'UE, fa bene anche ai suoi vicini!) / giugno 2005





## **IMPARARE DALLA DIVERSITÀ: UNA NUOVA GENERAZIONE DI OPPORTUNITÀ DI APPRENDIMENTO PER I SISTEMI E LE PERSONE**

**Jean Gordon, aprile 2006**



## Introduzione

Il problema è garantire che, a lato dei sistemi di istruzione e formazione, l'apprendimento delle politiche rifletta al meglio i nuovi paradigmi, pur conservando il legame con i singoli sistemi e paesi, per poi fornire alle persone valide opportunità di apprendimento. Come possiamo fare per dare un sostegno ai sistemi e permettere loro di imparare, in modo tale da realizzare il miglior equilibrio tra le esigenze del sistema (l'insieme) e lo sviluppo della persona, con le relative opportunità di ricompensa? Nel 2005, l'EIESP (*European Institute of Education and Social Policy*) ed i suoi partner<sup>1</sup> hanno organizzato due seminari sul futuro dell'apprendimento, miranti a fornire un apporto tempestivo al dibattito relativo alla direzione che stanno prendendo le politiche e le prassi di apprendimento in Europa. Il primo seminario è stato dedicato alle modalità di apprendimento del sistema nel suo insieme, mentre il secondo ha affrontato i nuovi paradigmi e le priorità dell'apprendimento. Come ha precisato uno dei partecipanti, il problema per le organizzazioni (o i sistemi?) che sono riluttanti ad imparare consiste nel fatto che l'apprendimento avviene, ma gli esiti sono imprevedibili. Vi è pertanto la reale esigenza di pianificare e strutturare una sorta di "viaggio dell'apprendimento", nonché di impostare un follow-up sin dall'inizio. Ciò può comportare un modo di pensare più ampio, fuori dagli schemi, con nuove visioni, nuovi obiettivi, nuove modalità di approccio ecc.

Questa breve nota intende aprire alcuni dei possibili percorsi di dibattito per il workshop su "Imparare dalla diversità: sviluppi dell'UE nel campo dell'istruzione e della formazione professionale e la loro importanza per i paesi partner", che si terrà nel corso del comitato consultivo 2006 dell'ETF. Per essere veramente esaustivo, il workshop dovrebbe affrontare un gran numero di argomenti. Questo breve documento si sofferma in particolare su due gruppi di problematiche: da un lato, la diversità dell'esperienza europea, dall'altro, alcune implicazioni selezionate della "diversificazione" dell'apprendimento. Il documento affronta alcune delle questioni che insorgono quando si tenta di raccogliere i frutti della diversità europea rispetto all'apprendimento delle politiche; il documento si chiede però anche se e come i cambiamenti che stanno avvenendo nel campo dell'apprendimento per le persone possano essere pertinenti anche all'apprendimento delle politiche da parte dei sistemi. Il documento si chiede come assicurare che il processo e la concezione operino in maniera sinergica, senza mai perdere di vista il contesto nazionale ed un forte contenuto locale.

## Il recente passato ...

Per quanto riguarda la situazione attuale, vi sono grosso modo tre contesti principali entro i quali i vari paesi che operano con l'ETF stanno provvedendo a riesaminare e riformare i propri sistemi di istruzione e formazione. Uno di essi può predominare in alcuni paesi, mentre in altri può esserci un mix di contesti:

- la transizione ad un'economia di mercato che, nella maggior parte dei casi, è già in corso da un certo numero di anni, con una significativa attività di riforma, anche se alcune questioni, egualmente significative, restano ancora da risolvere;
- le situazioni postconflittuali o i conflitti in corso in altri paesi, che determinano un insieme specifico di ostacoli e difficoltà da superare;
- importanti sfide di carattere sociale ed economico: ad esempio, il livello di alfabetizzazione, le questioni di genere, la povertà, l'andamento demografico, l'esistenza di mercati informali del lavoro.

In termini di aiuto al processo di riforma, l'ultima fase ha registrato le seguenti caratteristiche:

- l'aiuto dei donatori alle riforme, in vista dell'adesione all'UE (in taluni casi) o nell'ottica di un'economia di mercato (in altri), oppure per affrontare problematiche sociali di una certa rilevanza;

---

<sup>1</sup> Gli organizzatori sono stati l'EIESP, gli editori dell'*European Journal of Education*, insieme con Fundação Calouste Gulbenkian, Scottish Executive, Futuribles, International Futures Forum, Ecole Supérieure de Commerce de Paris, Association française des administrateurs d'éducation, Université de Paris-Dauphine, con la cooperazione dell'OCSE. I due seminari si sono tenuti a Glasgow (24-25 giugno, relazione on line disponibile sul sito [www.internationalfuturesforum.com/fol](http://www.internationalfuturesforum.com/fol)) e Parigi (25-26 novembre, la relazione sarà disponibile nell'aprile 2006 al seguente indirizzo: [www.e-education-europe.org](http://www.e-education-europe.org))

- la tendenza a ricevere apporti dall'esterno, sotto forma di "competenze", importando know-how, esperienze, proposte, ecc. da altri sistemi di istruzione e formazione;
- l'impulso dato dai ministeri ai processi di riforma.

Dal punto di vista specifico dell'Europa, la "diversità" ha assunto tendenzialmente la forma di:

- attività di sensibilizzazione sulle possibili opzioni e soluzioni adottate dai vari Stati membri dell'UE;
- informazioni sul funzionamento dei sistemi, sulle rispettive strategie, sulle modalità di prestazione, sul quadro istituzionale ecc.;
- apporto di competenze in merito alla concezione ed all'attuazione dei punti precedenti.

Tuttavia, come è stato sottolineato abbastanza spesso, l'aiuto dei donatori, provenga esso unicamente da fonti europee o anche da altre fonti, non è stato ben coordinato o pensato con sufficiente chiarezza. L'interpretazione dei capitolati, nonché lo stile ed i contenuti dell'apporto, possono dipendere dalle caratteristiche del consorzio che ha vinto un determinato bando di gara. Le varie modalità di approccio agli aspetti precedentemente indicati, pur se correttamente sostenuti dalla diversità dei sistemi europei, non hanno pertanto presentato sempre un quadro coerente, all'interno del quale i paesi potessero comprendere tale diversità ed imparare da essa. Pur se in termini di politiche e strategie in evoluzione, gli interventi dovrebbero mirare ovviamente a fornire coerenza ed orientamento: ma un alto livello di frammentazione (con accento su singole "componenti", parti di sistemi, sottosettori, iniziative pilota ecc.) ed una insufficiente cooperazione tra i donatori può comportare serie implicazioni per l'apprendimento delle politiche. Anche se, in alcune regioni, si è effettivamente provveduto a definire un approccio all'intero settore in una prospettiva di lungo termine, con livelli più elevati di coinvolgimento dei governi ecc., complessivamente l'approccio predominante si è probabilmente basato su singoli progetti a breve termine.

Ci si può anche chiedere se i messaggi provenienti dall'UE non siano a volte confusi – nel senso di stimolare i paesi partner o confinanti a riflettere sulle soluzioni preferibili, o perfino adottarle, senza però disporre del quadro d'insieme o dei meccanismi che renderebbero effettivamente possibile un loro coinvolgimento nel processo di riflessione e sviluppo.

Chiaramente questo documento non vuole essere un bilancio della situazione: intende piuttosto esplorare alcuni dei fattori che possono influenzare la prossima fase ed il modo in cui i paesi daranno una risposta alle sfide riguardanti l'apprendimento delle politiche per l'istruzione e la formazione, nell'ambito di un processo volto a:

- impostare una nuova visione o rafforzare quella già esistente;
- definire i valori di riferimento, anche in termini di rapporto reciproco (e con l'esterno) delle singole componenti<sup>2</sup>;
- definire gli obiettivi;
- chiarire quelli che saranno i fattori di successo (vale a dire, gli elementi chiave).

---

<sup>2</sup> Per un'utile, breve presentazione dell'approccio ermeneutico, ad esempio, cfr. E. Viertel, S. Nielsen, D. Parkes, S. Poulsen, «*from project to policy evaluation in vocational education and training – possible concepts and tools. Evidence from countries in transition*» [dal progetto alla valutazione politica nell'istruzione e formazione professionale—concetti e strumenti possibili. Dimostrazione dai paesi in via di transizione], in *The foundations of evaluation and impact research, Third report on vocational training research in Europe*, Cedefop Reference Series 58 (2004).

# Raccogliere i frutti della diversità europea per migliorare le opportunità di apprendimento

## Qual è il contributo dell'esperienza dell'UE all'apprendimento delle politiche in materia di istruzione e formazione?

- Valori: impliciti ed espliciti
- Competenza, esperienza e prassi: fonti della diversità, idee, apprendimento tra pari
- Sviluppi condivisi: principi comuni, quadro di riferimento, "processi" ecc.
- Parametri di riferimento collegati ad una determinata visione ed a determinati valori
- Contesto politico ed esperienze: una storia di istruzione e formazione nell'UE, l'esperienza di aver accompagnato la transizione, una successione di allargamenti e le prospettive della prossima fase.

Gli sviluppi dell'UE nel campo dell'istruzione e della formazione potrebbero essere esaminati da prospettive diverse: in un'ottica dall'alto, si possono individuare l'evoluzione del quadro normativo, gli sviluppi politici guidati dai governi nazionali ecc., mentre una prospettiva dal basso farebbe emergere indubbiamente i risultati di un gran numero di addetti ai lavori ed alle politiche, che collaborano in tutta una serie di combinazioni, team, gruppi ecc. Per quanto riguarda la prospettiva dal basso, uno dei rischi è dovuto alla presenza di valutazioni qualitative troppo scarse ed infrequenti: ciò significa che, complessivamente, occorre troppo tempo per capitalizzare gli sviluppi, mettere in rete, trarre insegnamenti potenziali dalla diversità delle esperienze e impostare nuovi orientamenti. Ne segue che il processo di maturazione è stato tendenzialmente parziale, frammentato e con risultati variabili a livello sistemico. Dalle valutazioni *ex post* emerge come sul campo, sul piano degli operatori, vi sia una grande quantità di risultati di alto livello, i quali tendono però a restare isolati e a non essere reinvestiti. Essi possono comunque costituire la ricca base da cui i consulenti coinvolti nei progetti di riforma potrebbero trarre alcuni esempi di riferimento.

Conseguentemente, una questione inevitabile è la seguente: riesce l'UE a trasmettere quello che ha "imparato" (e quello che le varie parti costituenti hanno imparato) nel modo più coerente, efficace ed efficiente? Due tra gli strumenti principali utilizzati di recente dalla Commissione europea a titolo di volano dello sviluppo delle politiche negli Stati membri dell'UE sono stati il metodo aperto di coordinamento e la valutazione tra pari. Entrambi gli strumenti servono altresì per divulgare le informazioni e per fare un *benchmarking*, ad esempio, dell'innovazione e della buona prassi. Entrambi gli strumenti sono essenzialmente riconducibili a modalità di approccio dal basso: essi incoraggiano la collaborazione sul piano operativo, sia essa a livello transnazionale o nazionale. L'ETF sta acquisendo un'esperienza abbastanza significativa nel campo della valutazione tra pari nei paesi partner dell'Europa sudorientale. Il contributo alle varie forme di consultazione nel campo dell'istruzione e della formazione, ad esempio in materia di quadro europeo per le qualifiche (EQF), fa parte del metodo aperto di coordinamento. Due delle possibili domande riguardano, in primo luogo, la possibilità di coinvolgere maggiormente in questi processi i paesi partner a fianco degli Stati membri, in maniera più sistematica, allo scopo di rafforzare l'apprendimento delle politiche e, in secondo luogo, la natura dei parametri di riferimento. Nel quadro della valutazione del contributo dell'UE al cambiamento ed allo sviluppo dei paesi partner, potrebbe essere utile riflettere non solo sull'opportunità o meno di applicare insieme diversi di parametri di riferimento ai diversi contesti, ma anche sui criteri da utilizzare per elaborarli.

## Innovazione e buona prassi

In termini di contenuti, uno dei punti di forza, anzi uno dei valori dell'ETF, che fa parte integrante della sua storia, consiste nel valutare la diversità delle varie esperienze europee (e non solo), cercando di fornire ai partner gli strumenti e le esperienze che possano consentire loro di trovare una propria collocazione tra i sistemi e gli approcci più diversi. Nel contempo, si insiste non poco (anche con coloro

che realizzano i progetti finanziati dall'UE nel quadro dei programmi Socrates, Leonardo, Equal ecc.) sul fatto di descrivere e applicare gli esempi di "buona prassi", nonché di finanziare le "innovazioni", anche se la definizione resta necessariamente piuttosto relativa e lascia un'area di opacità in fase di attuazione.

In materia di innovazione, le domande sono ben note e frequenti: come definire l'innovazione? Per chi va intesa l'innovazione? Per quanto tempo si può parlare di innovazione? E così via. A livello di UE è generalmente accettato il fatto che la nozione di innovazione viene usata in maniera flessibile per indicare una politica o una prassi che è nuova rispetto al contesto in cui essa viene introdotta, a prescindere da quanto essa sia consolidata altrove. L'innovazione, al pari della buona prassi, non può essere però isolata dal contesto in cui è stata sviluppata inizialmente. Inoltre, per i paesi partner che realizzano programmi di riforma di una certa ampiezza, potrebbe essere di grande aiuto fornire un orientamento su come evitare gli errori compiuti in specifici Stati membri dell'UE nell'applicare modalità di approccio innovative.

La messa in luce, l'esposizione e la riproposizione degli esempi di buona prassi (le prassi migliori, le storie di successo ecc.) fanno parte della valutazione tra pari e del metodo aperto di coordinamento. La finalità ultima consiste nell'ulteriore convergenza dal basso, in maniera non centralizzata, dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE, ad esempio tramite il dibattito su problemi analoghi e l'individuazione di soluzioni appropriate (*massimo livello informale*) fino ad arrivare ad un vero e proprio *benchmarking* (*massimo livello formale*). Ciò esige che si abbia la possibilità effettiva di comprendere il contesto in cui una particolare prassi o politica esplica la propria efficacia (strutture, finanziamento, istituzioni, tradizioni, prassi accettata, parti sociali ecc.), il contributo principale che ciascuna di esse è in grado di dare, i risultati e/o i successi conseguiti. Ciò suscita anche interrogativi di natura comparata circa le strutture, le istituzioni, le prassi ecc. che possono sostenere quella particolare prassi o politica nei vari paesi coinvolti.

A prescindere dal fatto che la politica o la prassi oggetto dell'analisi costituisca una soluzione pratica ad un insieme di problemi condivisi, oppure si inserisca in un più ampio processo di sviluppo, non si tratta mai di una soluzione "pronta" per formulare delle politiche: occorrerà sempre fare in modo di collocare l'insieme delle questioni individuate per il "nostro" sistema tra quelle individuate in un "altro" sistema. Nelle situazioni di assistenza tecnica, quando non è esplicito, il riferimento alle "buone prassi" è comunque implicito, anche se l'accento tende ad essere soprattutto sui contenuti piuttosto che sui processi. Posto che si opera nell'ambiente complesso dei sistemi di istruzione e formazione, e non sul versante della produzione, indubbiamente non si è ancora capito bene come utilizzare con efficacia questo tipo di approccio in quanto modalità di trasmissione.

## **Le finalità dell'istruzione e della formazione professionale**

In generale le finalità dell'istruzione e della formazione professionale sono considerate essere una combinazione di maggiore occupabilità e risposta alle esigenze del mercato del lavoro, livello di istruzione dei cittadini di domani e pertanto cura dello sviluppo personale, fornendo nel contempo alle persone una base su cui continuare ad imparare lungo tutto l'arco della vita. È frequente il dibattito sull'importanza relativa dell'una o dell'altra finalità e l'accento tende a variare a seconda del contesto o del periodo. Sul piano dei sistemi di istruzione e formazione, esse sollevano interrogativi circa l'apprendimento delle politiche, nella misura in cui sono le finalità dei singoli sistemi che dovrebbero fornire la base su cui sviluppare le politiche.

- La nozione di occupabilità non è né stabile, né immutabile. Essa può variare a seconda delle esigenze sociali ed economiche, dei livelli, delle qualifiche e dell'occupazione ecc. Secondo alcuni commentatori, sta avvenendo un reale spostamento dal concetto di "assumere per le capacità tecniche e formare per i valori" al concetto di "assumere per i valori e formare per le capacità tecniche"<sup>3</sup>.
- In quale misura lo sviluppo personale finisce col perdersi nella mutualizzazione delle prassi nazionali a livello UE, tendente a produrre principi comuni? Esiste un'effettiva sinergia tra quanto si fa a livello UE in materia di cittadinanza e le competenze chiave (ed il benessere della persona nell'ambito della società)?

---

<sup>3</sup> Patricia Aburdene, *Megatrends 2010, The Rise of Conscious Capitalism*, 2005



- Si può affermare che le finalità dell'istruzione e della formazione professionale potrebbero essere affrontate diversamente, se si cambiasse il gruppo delle parti interessate coinvolte nel dibattito sulle politiche? Potrebbe cambiare di conseguenza l'apprendimento delle politiche?
- Il processo volto a creare sinergie con le parti interessate allo scopo di definire obiettivi comuni e condivisi finirà col modificare anche le finalità dell'istruzione e della formazione professionale?
- Come è possibile garantire che le finalità così definite si adattino al contesto locale, pur inserendosi in una più ampia dinamica transnazionale?
- Quale sarà l'incidenza dei fattori precedentemente descritti sulle modalità di traduzione delle finalità in politiche e strategie, non tanto sul piano pratico in termini di infrastrutture, hardware ecc., quanto piuttosto in termini di relazioni, spazi e capacità di ascolto degli allievi?

Nel riflettere su questo tipo di domande, il dibattito deve focalizzarsi sul modo migliore per cogliere i frutti del contributo a livello UE (Bruxelles) ed a livello europeo (i singoli paesi) nel periodo a venire. Si potrà continuare a farlo importando competenze dall'esterno? Oppure occorrerebbe concentrarsi di più sulla condivisione delle esperienze a livello transfrontaliero, il mutuo apprendimento ed il riconoscimento della reciprocità in tutti gli scambi? Ciò può suggerire il rafforzamento dell'approccio regionale dell'ETF.

La prossima sezione, in una prospettiva europea, si concentra sui contenuti prima di affrontare altri tipi di fattori suscettibili di influenzare l'apprendimento delle politiche, con un accento particolare sui processi.

## I fattori che contribuiscono all'apprendimento delle politiche

Questa sezione esamina altre forme di diversità che incidono sull'apprendimento delle politiche. Essa esamina in primo luogo alcune delle questioni emerse dal lavoro in partenariato e successivamente avanza alcune domande collegate allo sviluppo tecnologico ed a come esso possa riguardare l'apprendimento delle politiche per i sistemi di istruzione. L'ultima sezione contiene alcune domande relative a come imparano i sistemi di apprendimento.

### Il processo: il ruolo del partenariato

L'inclusione di un ampio numero di parti interessate è sempre più ben accetto e, nella maggior parte dei casi, si ritrova nei processi di riforma. Tuttavia, con l'ampliamento del gruppo delle parti interessate, è possibile che ci si chieda chi esse siano. Negli ultimi anni si è registrata la tendenza ad andare al di là dei partner economici immediati (datori di lavoro, organizzazioni sindacali, camere di commercio) per includere genitori, gruppi di interesse locali, gruppi di sostegno alle imprese ecc. La definizione della natura delle parti interessate è diventata sempre più ampia. Il decentramento del processo decisionale e dei finanziamenti ha anch'esso contribuito a questa prassi, stante la necessità di includere i partner a livello regionale e locale.

Uno degli obiettivi del partenariato è sempre di più quello di creare delle sinergie, onde definire obiettivi comuni e condivisi e mettere in moto un processo creativo congiunto, collegato anche alla definizione dei valori del sistema. Mutuando i termini dall'architettura, Christopher Alexander<sup>4</sup> promuove la prassi di operare con tutti coloro che presumibilmente vivranno e lavoreranno in un nuovo contesto di vicinato, in quanto fonte di informazione ed ispirazione, in modo tale che gli elementi sviluppati siano il più possibile vicini alla realtà. Egli parla di quanto sia lento il processo di raccolta e comprensione dei pensieri e dei sentimenti più profondi circa l'area da sviluppare. Non si tratta di una consultazione una tantum, tanto per barrare una casella, quanto piuttosto di un processo continuo di scambio che permette l'apprendimento nel contesto ed *in situ*. Questo modo di operare aumenta inoltre le possibilità che le "conoscenze" così accumulate abbiano un carattere locale, pertinente rispetto alle esigenze locali ed al contesto specifico. Questo tipo di processo dovrebbe garantire anche che i risultati siano condivisi da coloro i quali sono maggiormente coinvolti. Questo approccio cerca di conseguire un equilibrio e creare interconnessioni tra le singole parti e l'insieme: non ci sono tante differenze rispetto alle sfide che i

<sup>4</sup> Cfr. il suo lavoro sulla costruzione di aree di vicinato "viventi" – [www.livingneighbourhoods.org](http://www.livingneighbourhoods.org)

sistemi nazionali di istruzione e formazione si trovano ad affrontare, sistemi che comprendono svariati sottoinsiemi (idem dicasi per i sistemi nazionali nei confronti di un insieme sovranazionale).

Vi è un gruppo di parti interessate, tuttavia, che resta scarsamente consultato in maniera seria, periodica o sistematica – gli studenti. Quale potrebbe essere il ruolo dei giovani in quanto parti interessate nel concepire le politiche per i nuovi ambienti di apprendimento? Quale sarebbe il loro particolare contributo all'apprendimento delle politiche? In considerazione degli spostamenti in atto nei modelli di trasmissione della conoscenza, il fatto di continuare ad ignorare il loro contributo specifico potrebbe rivelarsi una cattiva analisi del rischio.

Garantire che i contenuti siano sviluppati attraverso il processo e non separatamente da esso, nonché garantire che i contenuti siano radicati nel contesto, è una grande sfida, che esige un alto grado di interazione tra concezione e sviluppo. Operare con partenariati sempre più complessi può essere inquadrato nell'ambito del "viaggio dell'apprendimento": ma sarà un viaggio ragionevolmente pianificato o lasciato al caso oppure, nella migliore delle ipotesi, alla scoperta casuale di elementi inattesi? Come può contribuire, questo viaggio, a definire la visione ed i valori dei sistemi di istruzione e formazione mediante un processo creativo congiunto di partenariato?

## **La tecnologia è importante per l'apprendimento delle politiche?**

Una risposta semplice è che gli interrogativi sul brevissimo termine o sul lungo periodo, sugli effetti diretti o indiretti della tecnologia non possono essere evitati o messi da parte come se fossero di importanza secondaria. Le domande riportate qui di seguito tentano di individuare le implicazioni politiche delle problematiche attinenti alle tecnologie.

- Quali sono le implicazioni, per la formulazione delle politiche, di una nuova generazione di tecnologie ed interfacce che modificheranno l'accesso all'apprendimento ed alla relativa prestazione?
- I cambiamenti nel *locus* dell'apprendimento, come incideranno sulle riflessioni già effettuate e sulla concezione stessa dei sistemi?
- Quali sono i messaggi che i risultati delle ricerche in corso su cervello ed apprendimento possono dare ai responsabili politici, in termini di stili di apprendimento, emozioni, duttilità, ecc.? (cfr. [www.oecd.org/edu/brain](http://www.oecd.org/edu/brain))
- Come terrà conto, la riflessione politica, dei cambiamenti avvenuti di fatto nell'organizzazione e nella trasmissione delle conoscenze tra le generazioni?
- Quali sono le implicazioni dei punti precedenti rispetto alla disponibilità ad apprendere (in termini di spazi ed orari)? Le economie in via di transizione sono alle prese con la questione permanente della carente disponibilità di risorse: la popolazione avrà però sempre di più un accesso privato ad Internet e pertanto a ciò che Internet offre in termini di piattaforma di apprendimento. Il "laptop da 100 dollari" non è altro che un grimaldello....
- Quali sono le implicazioni per i responsabili politici delle varie manifestazioni della frattura digitale: la frattura digitale tra i paesi ma anche all'interno dei singoli paesi (sacche di povertà digitale nei paesi ricchi e ricchezza digitale nei paesi poveri); tra le generazioni, vale a dire tra gli allievi e coloro che concepiscono e gestiscono l'ambiente dell'apprendimento (i ragazzi in quanto "nativi digitali"; gli adulti in quanto "novizi digitali"); il sistema e la popolazione ecc.?

## **Fare in modo che l'apprendimento abbia un senso, si faccia ricordare e riesca a motivare**

Questa sezione prende spunto dal mondo dell'e-learning ed in particolare dai lavori svolti da CISCO Systems<sup>5</sup>. Nell'apprendimento, sia esso per capacità tecniche o politiche, sembrano esserci alcuni aspetti in comune:

- comunicazione e sensibilizzazione;
- trasferimento delle conoscenze;
- sviluppo delle competenze;
- esecuzione individuale ed in collaborazione.

Possiamo tutti riconoscere nei punti precedenti le varie fasi legate all'introduzione di esperienze esterne nei processi di riforma: attività di sensibilizzazione, informazione, sviluppo delle competenze, potenziamento delle capacità e concezione, tutte fasi intese a determinare l'apprendimento, così almeno si sostiene. Si discute molto sul fatto se esse lo facciano effettivamente o meno e, in caso affermativo, a quali condizioni.

Può darsi che occorra una visione più analitica dei fattori di successo (vale a dire del cuore del problema). Per continuare il parallelo con il lavoro di sviluppo degli approcci di e-learning:

- la comunicazione e la sensibilizzazione tendono ad accentuare l'impatto sui contenuti, per grandi gruppi poco focalizzati e con scarso autoorientamento;
- anche il trasferimento delle conoscenze tende a concentrarsi fortemente sui contenuti, ma forse con riferimento a gruppi di medie dimensioni. In questi casi, si suggerisce che l'apprendimento debba avere un accento ed un orientamento sempre più chiari;
- per quanto riguarda lo sviluppo delle competenze, si segnala la crescente importanza di fattori quali la focalizzazione, l'autoorientamento, modalità di approccio centrate sull'allievo e creazione di una rete;
- l'esecuzione individuale ed in collaborazione porrà l'accento su reti interattive ed interesserà piccoli gruppi con obiettivi di apprendimento altamente mirati. Analogamente, i progetti regionali dell'ETF sono intesi ad apportare un valore aggiunto all'apprendimento proveniente dalle attività in rete.

Questa breve sintesi non fa altro che dare un'idea di alcune delle riflessioni in corso sull'e-learning. Ci si chiede però come ciò possa far luce sul modo in cui le esperienze europee sono utilizzate nei paesi partner per imparare le politiche. Si è tentati di chiedersi se non si stiano utilizzando magari gli strumenti sbagliati rispetto agli obiettivi o se le aspettative siano troppo elevate e complesse rispetto agli strumenti ed alle modalità di approccio messi in pratica.

## **I sistemi imparano come le persone?**

I sistemi hanno stili di apprendimento diversi ed hanno anche bisogno di modalità di approccio flessibili ed aperte? Il paragone tra la persona ed il sistema di apprendimento invita a porsi una serie di domande circa le condizioni che rendono possibile l'apprendimento, l'esperienza, il *locus*, il passaggio dal controllo alla partecipazione, da processi centralizzati a processi decentrati, da modalità dall'alto verso il basso ad altre dal basso verso l'alto, dalla ricerca di soluzioni tecniche all'evoluzione di modalità di approccio radicate nel contesto locale.

Qual è l'importanza della nozione del *locus of control* e della capacità di assumersi la piena responsabilità del processo<sup>6</sup>? Questo può essere un elemento da prendere in considerazione quando si

---

<sup>5</sup> Cfr. la relazione sul workshop gestito da William Buller (CISCO Systems) in occasione del seminario *Futures of Learning* ([www.e-education-europe.org](http://www.e-education-europe.org) – aprile 2006)

cerca di far sì che i governi “si impadroniscano” del processo di riforma e quando si riflette sulle relative responsabilità centralizzate e decentrate. È stata avanzata l'ipotesi che, nelle situazioni di crisi, i sistemi centralizzati incontrino maggiori difficoltà a reagire, riadattarsi e cambiare, mentre i sistemi decentrati lascino più spazio per l'iniziativa. Ma ciò comporta anche responsabilità e responsabilizzazione....

## Alcune domande finali per il dibattito

È lecito ipotizzare che una nuova generazione di opportunità di apprendimento comporterà un equilibrio tra gli aspetti sottoelencati?

- Definizione dei processi che consentono l'apporto razionale ed informato da altri paesi, ad esempio gli Stati membri dell'UE o la stessa UE, in modo tale che apprendere dalla diversità dei sistemi europei di istruzione e formazione abbia un senso.
- Sostegno a quei processi di partenariato che garantiscono l'apprendimento delle politiche in maniera collaborativa e pianificata, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, compresi gli allievi.
- Promozione di un processo iterativo ed interattivo tra la fase di concezione e quella di realizzazione del cambiamento, proprio là dove l'apprendimento deve avvenire.
- Creazione di fiducia in contenuti concepiti sul piano locale, mediante il potenziamento di capacità mirate e strutturate per tutte le parti interessate coinvolte nel processo.

---

<sup>6</sup> Nel campo della medicina, il concetto di *locus of control* (livello di percezione – esterno/interno - rispetto al corso degli eventi) è considerato di importanza vitale nel processo di guarigione. Esso può essere anche un fattore critico per lo sviluppo e la riforma dei sistemi di istruzione e formazione.



## **LO SVILUPPO DI APPROCCI SETTORIALI IN ROMANIA: COINVOLGERE LE PERSONE PER RENDERLI EFFICACI**

**ETF, aprile 2006**



## Introduzione

Negli scorsi 10-12 anni, la Romania si è impegnata per ammodernare il proprio sistema di istruzione e formazione professionale (VET) seguendo l'esempio di paesi con una forte tradizione democratica.

A tal fine, la Romania ha creato istituzioni nelle quali le parti sociali hanno un alto grado di rappresentanza e ha definito un quadro normativo che contempla disposizioni mirate a un processo decisionale fondato sul dialogo sociale. Analizzando la recente storia politica del paese, si può osservare che tutti gli elementi del sistema di istruzione e formazione professionale della Romania comprendono, quanto meno formalmente, aspetti correlati con il coinvolgimento delle parti sociali.

Da un canto, le istituzioni governative responsabili dello sviluppo e dell'attuazione di politiche di istruzione e formazione professionale – il ministero dell'Educazione e della Ricerca o il ministero del Lavoro, della Solidarietà sociale e della Famiglia – assumono le rispettive decisioni solo dopo un lungo processo di consultazione con i rappresentanti delle parti sociali.

Dall'altro canto, nelle istituzioni tripartite di recente istituzione – ad esempio, il Comitato nazionale per la formazione degli adulti (NATB) insieme con l'ex Consiglio per gli standard e la valutazione dell'occupazione e l'Agenzia nazionale per l'occupazione (NAE) – i rappresentanti delle parti sociali a livello nazionale sono presenti nei comitati con potere decisionale.

Il quadro normativo esistente in Romania, formalizzato dopo il 1992 e mirante a regolamentare l'istruzione e la formazione professionale, contempla molte disposizioni che riflettono la partecipazione dei rappresentanti di tutte le parti interessate alle diverse attività, che vanno dalla definizione e dallo sviluppo degli elementi di base – ad esempio, gli standard per l'occupazione e la formazione – fino al processo di qualificazione, laddove nelle commissioni esaminatrici sono presenti anche i rappresentanti delle industrie più importanti a livello locale.

Tutte le istituzioni basate sul partenariato sociale testé menzionato hanno carattere nazionale e i rappresentanti delle parti sociali provengono da confederazioni di vaste dimensioni – associazioni dei datori di lavoro o sindacati dei lavoratori -; solo molto di rado, per non dire mai, provengono dalle stesse industrie.

Nonostante tutti gli elementi del processo di creazione di queste istituzioni fossero mirati a renderle quanto più moderne ed europee possibile, nonostante gli aiuti generosi concessi ai rappresentanti delle varie organizzazioni sotto forma di formazione e visite di studio, nonostante la chiara attribuzione delle responsabilità, il risultato è stato un sistema che non è in grado di fornire ai giovani competenze spendibili a fini di occupazione. Inoltre, la partecipazione di adulti al sistema di formazione professionale permanente (CVT) è stata molto bassa, come indicano le numerose indagini condotte nell'Unione europea e nei paesi candidati all'adesione. Sia messaggi formali sia messaggi informali dicono che la di istruzione e formazione professionale rumena dovrebbe rispondere meglio alle esigenze dell'industria; dalla realtà, invece, emerge che:

- nonostante il forte e costante impegno volto a garantire che i diplomati prodotti dal sistema iniziale di istruzione e formazione professionale posseggano le competenze necessarie per potersi inserire nel mercato del lavoro, i datori di lavoro continuano a lamentare il fatto che i diplomati che si rivolgono alle loro imprese per ottenere un posto di lavoro non dispongono né delle capacità pratiche né della preparazione teorica necessarie per essere assunti e per affrontare un'ulteriore crescita professionale sostenibile.
- Nonostante gli sforzi delle autorità nazionali volti a regolamentare il sistema di formazione professionale permanente, esso è tuttora debole e risponde più alle esigenze individuali di maggiori mobilità e adattabilità ai cambiamenti del mercato del lavoro (il che è positivo, ma non basta) che alle esigenze delle imprese e delle industrie di una forza lavoro più competente e più produttiva.
- Di conseguenza, la partecipazione degli adulti alla formazione professionale permanente è molto inferiore alla media, come rivela lo scarso interesse da parte delle imprese a investire in corsi che non soddisfano le loro necessità.

Alla luce del modo in cui le suddette istituzioni sono state strutturate e delle leggi che sono state approvate per regolamentare i sistemi di VET/CVT, emerge con chiarezza la conclusione che:

si tratta evidentemente di un approccio dall'alto verso il basso. All'interno delle grandi confederazioni, tanto nelle organizzazioni dei datori di lavoro quanto nei sindacati, manca un meccanismo preciso atto a

trasmettere messaggi dal basso verso l'alto, motivo per cui le decisioni adottate sono tendenzialmente fondate su presunzioni e assunti, piuttosto che sulle esigenze reali delle imprese.

Infatti, il flusso di messaggi all'interno delle organizzazioni delle parti sociali è più un auspicio che un requisito. Questa frattura tra imprese e sistema formativo (che comprende ministeri, autorità nazionali, scuole, enti di formazione pubblici e privati nonché, soprattutto, norme dispositive) è la causa principale degli scarsi risultati e delle difficoltà di attuazione dei sistemi di istruzione e formazione professionale/CVT.

## Comitati di settore – una necessità accertata del sistema di istruzione e formazione professionale

Numerose sono state le ragioni che hanno indotto il governo rumeno e le parti sociali rappresentate nel Comitato nazionale per la formazione degli adulti (NATB) a incoraggiare l'istituzione di comitati di settore con valenza di forum con potere decisionale sui contenuti delle qualificazioni e sulle condizioni per ottenerle:

- l'accertata necessità di ottenere dall'industria informazioni reali e dirette, al fine di definire un solido sistema di qualificazione (la necessità di un approccio dal basso verso l'alto dopo che è diventato evidente che l'approccio inverso non ha prodotto i risultati sperati);
- la necessità, in linea con le prassi dell'Unione europea, di condividere con i settori industriali la responsabilità della creazione di un sistema di qualificazione nazionale solido e reattivo.

Seguendo l'esempio di molti paesi dell'UE, nei quali il coinvolgimento dell'industria nel processo di definizione e sviluppo del sistema di istruzione e formazione professionale/CVT è stato naturale e si è sviluppato dalle imprese verso le autorità, il governo rumeno e le parti sociali hanno deciso di sottoscrivere un accordo al fine di trasformare il NATB in un'autorità nazionale per le qualifiche professionali e di sostenere l'istituzione di comitati di settore (CS) con valenza di forum per il dialogo sociale sullo sviluppo del sistema di qualifiche a livello nazionale.

L'accordo, firmato il 23 febbraio 2005, comprende un elenco di 23 settori (cfr. allegato 1) e indica le responsabilità dei comitati di settore in riferimento all'elaborazione di un sistema di qualifiche a livello nazionale. Ad oggi, tredici settori hanno sottoscritto l'accordo di cooperazione settoriale.

Le vicende che hanno portato all'istituzione dei comitati di settore, la composizione di questi ultimi e il numero dei loro componenti variano da settore a settore. Di norma, i firmatari degli accordi di settore sono i datori di lavoro e i rappresentanti sindacali più importanti del rispettivo settore – CS per l'ambiente, CS per l'industria chimica e di lavorazione del petrolio, CS per l'edilizia e così via.

In alcuni casi, ovvero laddove il governo ha l'esigenza di contribuire direttamente al processo di definizione delle qualifiche, dei CS fanno parte anche rappresentanti delle agenzie governative – CS per l'agricoltura, CS per il turismo, CS per l'industria meccanica e della costruzione di macchinari, CS per l'industria tessile. Per alcuni settori è fondamentale coinvolgere nei rispettivi comitati rappresentanti delle imprese statali (CS per la geologia e l'industria mineraria) o rappresentanti delle associazioni professionali (CS per il turismo).

E' importante sottolineare il fatto che, indipendentemente da quali e quante organizzazioni sono rappresentate nei comitati di settore, i singoli settori hanno grandi potenzialità di stabilire norme e condizioni specifiche per le politiche in materia di istruzione e formazione professionale nella misura in cui le parti sociali sono disposte a farsi coinvolgere consapevolmente, cioè sono consapevoli delle loro responsabilità e dei loro compiti nella definizione del sistema.

Le parti sociali hanno deciso di aderire a questo progetto e hanno sottoscritto l'impegno di sviluppare un dialogo costruttivo a tale riguardo.

*Il settore edile è l'unico ad avere una notevole esperienza per quanto attiene al dialogo sociale istituzionalizzato. Nel 1998 le parti sociali del settore edile hanno fondato la Casa sociale dei costruttori (Casa sociala a constructorilor – CSC), che è l'unico agente privato per la tutela sociale istituito dalle parti sociali e finanziato con contributi diretti delle imprese di costruzioni. Nel 2004 le parti sociali rappresentate nella CSC hanno deciso di dar vita alla Fondazione Casa dei costruttori per la formazione professionale, avente come compito principale quello di sostenere lo sviluppo delle risorse umane nel settore edile attraverso un'opera di formazione costante e coerente.*

Il NATB si è assunto la responsabilità di promuovere l'istituzione dei comitati di settore ed è riuscito a farlo in 13 casi su 23.



## Istituzione dei comitati di settore

Un sostegno importante è venuto da fonti diverse: l'ETF ha attuato un progetto mirato all'istituzione di due comitati di settore (industria alimentare e della costruzione di macchinari), un progetto finanziato dal governo olandese per promuovere l'istituzione di comitati di settore per l'industria chimica e di lavorazione del petrolio nonché un progetto PHARE di gemellaggio sotto l'egida del ministero danese dell'Educazione, mentre il ministero rumeno del Lavoro ha destinato una sezione al CS per l'edilizia. Un altro progetto finanziato dal British Council ha riguardato due comitati di settore (tecnologie dell'informazione e turismo).

Questi progetti hanno avuto un ruolo essenziale nella creazione dei comitati di settore, dato che durante la fase di preparazione di questi ultimi è stato possibile attingere a informazioni sulla struttura e sull'organizzazione interna di enti simili presenti in diversi Stati dell'Unione europea. I rappresentanti dei settori interessati hanno partecipato a visite di studio e hanno organizzato seminari (insieme con gli amministratori dei progetti) destinati ai professionisti del settore e mirati a sensibilizzare questi ultimi sul loro ruolo e sulle loro responsabilità.

Tutti i progetti summenzionati riguardanti l'istituzione di comitati di settore vanno senz'altro considerati come un prezioso punto di partenza; sono tuttavia necessari ulteriori e significativi sforzi per portare a compimento questo processo.

I soggetti interessati che partecipano ai progetti citati si trovano ad affrontare una missione difficile: devono delegare compiti ad altre persone, le quali hanno autorità professionale e di leadership nelle rispettive organizzazioni ma anche nel rispettivo settore. Da loro ci si attende che sappiano comprendere i diversi modelli e sviluppare l'organizzazione interna del proprio comitato di settore.

Sono in cantiere nuovi progetti, che auspicabilmente riguarderanno altri settori; tuttavia, prima di proseguire su questa strada occorre dare risposta ad alcuni interrogativi, se si vuole che i progetti non solo indichino modelli ma anche conferiscano sostenibilità al sistema:

- è sufficiente informare e sensibilizzare i rappresentanti dei settori sui progetti, o non sarebbe meglio continuare a operare in stretto rapporto con i settori e fornire sostegno alle persone fino a quando sono in grado di gestire i processi da sé?
- Come possiamo garantire che le informazioni acquisite dai rappresentanti dei settori che partecipano ai progetti saranno effettivamente comunicate alle persone coinvolte nella definizione delle qualifiche e nello sviluppo del sistema di istruzione e formazione professionale?
- Quali meccanismi occorre elaborare per sensibilizzare e coinvolgere partner nella fissazione di norme e nel far funzionare il sistema di qualificazione?
- E' necessario un coordinamento intersettoriale per armonizzare il sistema di qualificazione, e come lo si può fare quando i progetti sono finanziati da fonti diverse?

Comunque sia il nuovo sistema, nei casi in cui il Comitato nazionale per la formazione degli adulti è diventato l'Autorità nazionale per le qualifiche dovrà affrontare sfide nuove:

- dovrà continuare a dare aiuto per istituire i nuovi comitati di settore laddove non esistono;
- dovrà fornire e diffondere informazioni in tutti i settori;
- dovrà condividere e coordinare approcci e modelli al fine di sostenere lo sviluppo di un coerente sistema rumeno per coinvolgere i soggetti interessati;
- dovrà fungere da collegamento tra i settori, il parlamento (per promuovere l'approvazione delle leggi in materia) e il governo (per promuoverne l'applicazione).

## Le sfide dei comitati di settore

In termini pratici, le nuove sfide che dovranno essere affrontate d'ora in avanti sono, tra le altre, quelle indicate di seguito.

## 1. Status legale dei comitati di settore

E' ormai chiaro che i rappresentanti delle principali organizzazioni dei vari settori hanno sottoscritto un accordo di cooperazione. Non è stato ancora deciso quale status avranno queste organizzazioni.

Una soluzione potrebbe consistere nell'istituire i comitati di settore come associazioni di organizzazioni; resta però da chiarire se sia necessario dotarli di personalità giuridica (in conformità della legislazione rumena). Il riconoscimento di uno status giuridico comporta la presenza di una corrispondente struttura amministrativa, e in questa situazione gran parte dell'impegno dei singoli rappresentanti dei soggetti interessati sarà rivolto all'organizzazione di tale struttura, ad esempio per procurare aiuti finanziari, per definire le responsabilità da attribuirle e così via.

Stando così le cose, potrebbe prevalere l'esigenza di rendere autosufficienti i comitati di settore rispetto a quella di sostenere la definizione delle qualificazioni per i rispettivi settori. Status legale significa un indirizzo, una sede in un edificio e le relative spese di mantenimento.

## 2. Sostenibilità finanziaria

Le risorse finanziarie sono strettamente collegate con lo status legale. Nessun partner ha manifestato apertamente la volontà di stabilire una quota mensile di adesione sufficientemente elevata da finanziare l'attività di un segretariato permanente e il pagamento di un gettone di presenza ai rappresentanti. Ci sono poi molte altre attività correlate con le responsabilità definite nell'accordo di cooperazione che devono essere attuate – e che devono essere finanziate da qualcuno.

## 3. Competenze specifiche

L'adempimento delle responsabilità indicate nell'accordo di cooperazione (descritte esplicitamente nell'Accordo tripartito per il sistema nazionale di qualifiche) richiede il possesso di molte competenze specifiche, le quali, in buona sostanza, possono essere organizzate in due gruppi:

1. competenze nell'ambito del processo di formazione delle politiche, necessarie per stabilire i requisiti generali di un settore dal punto di vista della qualificazione nonché per armonizzarli con le disposizioni delle leggi in materia;
2. competenze tecniche specifiche, necessarie per definire gli standard occupazionali e le materie di valutazione, per formare i formatori e gli assessori nonché per delineare le qualifiche.

I rappresentanti delle organizzazioni facenti parte dei comitati di settore dovrebbero possedere le competenze del primo gruppo. Le loro decisioni devono essere supportate dalle competenze del secondo gruppo. Se il primo gruppo dovrebbe comprendere, come riteniamo, dirigenti delle rispettive organizzazioni, il secondo è composto da professionisti con una forte, importante e aggiornata esperienza del rispettivo settore, con la formazione necessaria per svolgere attività nuove, tra cui la definizione di standard occupazionali e la preparazione di altri documenti specifici, lo scrutinio di standard e curriculum, la scelta di argomenti di valutazione, la valutazione e certificazione di competenze ecc. Sorgono così nuovi interrogativi, quali:

- come dovrebbero essere selezionati?
- Chi li assume per svolgere questi compiti e con quali fondi saranno pagati?
- Chi li formerà (e come) al fine di garantire uniformità tra i professionisti di settori diversi e al fine di avere standard comparabili tra le varie imprese?

Tutti questi aspetti possono essere affrontati soltanto se le persone coinvolte nel sistema sono informate. Ciò significa che una delle prime preoccupazioni dei soggetti interessati è quella di sensibilizzare le imprese – tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori.

L'esperienza recente rivela che gli imprenditori non reagiscono pienamente né consapevolmente agli interventi delle autorità di riforma del sistema di formazione professionale, a meno che non prendano coscienza delle proprie esigenze di cambiamento e coinvolgimento. Si prevede pertanto che non tutti i settori saranno altrettanto attivi ed efficienti. Alcuni settori, quelli nei quali non ci sono grandi esigenze di ricognizione delle qualifiche o c'è un eccesso di manodopera, potrebbero essere un po' meno reattivi di altri. In tali casi, le autorità nazionali dovrebbero trovare il modo di motivarli e coinvolgerli, stimolandoli a partecipare attivamente, posto che l'obiettivo ultimo è quello di elaborare un sistema di qualificazione moderno, complesso e coerente capace di coniugare l'istruzione e formazione professionale con l'occupazione.

E' evidente che questo documento ha individuato più interrogativi che risposte, il che peraltro è nella norma, dato che le risposte non sono univoche e andrebbero definite di comune accordo tra le autorità e i partner dei settori industriali. Da un canto ci sono fattori di preoccupazione comuni, come la necessità di svolgere un'opera di sensibilizzazione, di coinvolgere le persone – in particolare i professionisti – nella definizione delle politiche e degli standard, di garantire la trasparenza delle qualifiche e l'uniformità tra i diversi settori. Dall'altro canto ci sono differenze tra i singoli settori per quanto attiene alla capacità interna e alla disponibilità di risorse, alle priorità della politica nazionale volte a sostenere lo sviluppo di un settore piuttosto che di un altro. E' chiaro che il processo di sviluppo non è facile, però è necessario che tutti i soggetti interessati siano consapevoli del proprio ruolo e condividano le responsabilità a determinati livelli, ricorrendo a meccanismi ben delineati. In questo modo non saranno sempre soltanto le autorità a stabilire le norme e gli altri soggetti non vedranno sempre frustrati i loro interessi specifici, e l'intero sistema sarà basato su una partnership reale.

## **Allegato 1**

### **Elenco dei settori**

1. Agricoltura e pesca
2. Ambiente
3. Geologia, industria mineraria e dell'energia elettrica
4. Chimica e lavorazione del petrolio
5. Elettrotecnica, automazione ed elettronica
6. Industria di lavorazione dei metalli, dei metalli non ferrosi e dei prodotti di rifrazione
7. Costruzione di macchinari, meccanica di precisione, impianti e dispositivi
8. Silvicultura e lavorazione del legno
9. Industria di produzione di materiali da costruzione, cemento, vetro e ceramica
10. Edilizia
11. Industria alimentare, delle bevande e del tabacco
12. Trasporti
13. Tecnologie informatiche e servizi postali
14. Mass media, editoria e stampa
15. Commercio
16. Servizi finanziari, bancari e assicurativi
17. Amministrazione e servizi pubblici
18. Turismo e industria alberghiera
19. Formazione professionale, ricerca e progettazione, cultura e sport
20. Sanità, igiene e assistenza sociale
21. Artigianato e commerci tradizionali
22. Altre industrie e servizi



## **PROGRESSI NELL'AMBITO DEL QUADRO DELLE QUALIFICHE NAZIONALI IN SERBIA ATTRAVERSO IL DIALOGO E IL DIBATTITO**

**Aprile 2006**



# Introduzione

Nel 2004/05 abbiamo collaborato con l'ETF al progetto del quadro delle qualifiche nazionali (NQF) per l'Europa sudorientale. Si trattava di un progetto regionale con alcune componenti nazionali. Ogni paese partecipante aveva la possibilità di sviluppare un progetto locale che avrebbe aiutato a sviluppare una strategia per la creazione di un quadro nazionale delle qualifiche. La preparazione di un "libro verde" sui quadri delle qualifiche faceva già parte di un progetto CARDS per l'istruzione e la formazione professionali in Serbia.

Avevamo operato nell'ambito di progetti internazionali in passato e avevamo collaborato con esperti internazionali, potendo imparare dalle esperienze maturate. Nel quadro della nostra strategia volevamo evitare di creare un doppione del progetto CARDS e cercare di integrare il suo lavoro.

In qualità di funzionari esperti e pratici del sistema dell'istruzione e formazione serbo sia del ministero dell'Istruzione che del ministero del Lavoro, ritenevamo che un NQF fosse importante per la Serbia. La Serbia stava già partecipando al processo di Bologna dove si era discusso degli NQF ed eravamo interessati a saperne di più in merito all'eventuale contributo di questa tematica nella riforma dell'istruzione e della formazione professionali in Serbia, ma era necessario discutere più a lungo con gli attori locali sul suo possibile utilizzo.

Nel 2004, nel quadro del progetto, creammo una serie di gruppi di discussione in Serbia per discutere dell'argomento. Un gruppo di discussione è un breve colloquio strutturato attorno a uno specifico argomento. Si tratta di una tecnica usata di frequente nel marketing e in pubblicità. Lo scopo è quello di raccogliere informazioni qualitative su un argomento dalle persone che si presume abbiano un'interesse nei confronti della questione.

Il gruppo è guidato da un coordinatore che rivolge le domande e agevola una conversazione naturale e libera sull'argomento.

Le domande poste trattano di solito uno o due argomenti principali. L'obiettivo della discussione è quello di raccogliere idee dettagliate sull'argomento.

Si mira a raccogliere informazioni sul parere in materia di alcune persone, informazioni che possano essere impiegate per preparare ulteriori discussioni. Per esempio se si suggerisce che i ministeri dell'Istruzione e del Lavoro debbano collaborare strettamente con l'industria, è possibile utilizzare un gruppo di discussione per individuare i provvedimenti che occorre adottare per raggiungere questo obiettivo o di individuare le barriere da superare.

I nostri gruppi hanno formulato una vasta gamma di idee e opinioni in merito all'istruzione e la formazione professionali. Abbiamo considerato tre tematiche principali:

- Partenariati sociali nelle qualifiche professionali
- Punti di riferimento nazionali per le qualifiche professionali
- Collegare i posti di lavoro alle qualifiche professionali

Abbiamo guidato i gruppi e partecipato di persona. In alcuni progetti, siamo stati assistiti da un esperto internazionale, ma la strategia del progetto in Serbia era quello di affidare ai partner locali la guida delle discussioni. I nostri gruppi coinvolgevano rappresentanti dei datori di lavoro, della scuola e della pubblica amministrazione e hanno fornito opinioni su istruzione e formazione e le esigenze di riforma della Serbia. Eravamo tutti persone esperte con anni di impegno nei servizi di istruzione e formazione alle spalle e benché le informazioni raccolte fossero qualitative più che quantitative, ritenevamo di essere stati piuttosto precisi nelle nostre valutazioni.

La caratteristica più importante del processo era che veniva condotto personalmente da noi, mediante la nostra esperienza e la nostra conoscenza del sistema. Questo ci dava un maggior senso di responsabilità. Siamo in grado di utilizzare queste informazioni nelle nostre discussioni professionali sul lavoro e nelle nostre discussioni con gli esperti internazionali.

Nel 2005, abbiamo avuto la possibilità di portare avanti la questione presso l'ETF. Nel quadro delle azioni previste per quest'anno, abbiamo sviluppato una serie progressiva di seminari per far partecipare più persone e gruppi alla discussione.

Abbiamo organizzato tre seminari, da giugno a fine settembre.

L'obiettivo era quello di migliorare la conoscenza dell'argomento, e di far partecipare più persone al processo. Inoltre, dal momento che abbiamo iniziato a discutere dei quadri delle qualifiche nazionali nel 2004, nel frattempo erano accadute varie cose: vi era un interesse molto maggiore di prima per l'argomento e gli Stati membri dell'UE avevano preparato un documento consultivo per un quadro delle qualifiche europee, e sembravano esserci maggiori informazioni a disposizione sull'argomento.

- Il primo seminario trattava i seguenti argomenti: livelli di riferimento per le qualifiche professionali, garanzia di qualità e dimensione europea.
- Il secondo seminario trattava dell'importanza delle parti sociali e di come coinvolgerle attivamente nella riforma del sistema delle qualifiche. Il dibattito era fondato sulle conclusioni del primo seminario e sui materiali e le discussioni dei gruppi di discussione del 2004.
- Il seminario finale esaminava le questioni relative all'attuazione.

Il processo da noi impiegato aveva le seguenti caratteristiche che riteniamo importanti.

È stato organizzato da noi. Benché avessimo il sostegno finanziario dell'ETF, l'evento era gestito completamente da noi. Eravamo in grado di decidere il contenuto, l'andamento e l'organizzazione dell'evento.

I miei colleghi e io abbiamo maturato molti anni di esperienza nell'istruzione e formazione in Serbia e ritenevamo di essere nella migliore posizione per condurre e delineare la discussione. L'ETF ci ha sostenuto in questo. Collaboriamo con l'ETF da diversi anni e vi è una grande fiducia tra noi esperti.

La gradualità dell'operazione era un altro fattore importante. Abbiamo ampliato la partecipazione all'NQF nel corso di una serie di riunioni, piuttosto che cercare di capire in che modo potrebbe essere impiegato un NQF nell'istruzione e nella formazione professionali in Serbia in uno o due eventi, abbiamo adottato un approccio che ci ha permesso di esplorare l'argomento nel corso di un certo periodo di tempo. Questo ci ha permesso di saperne di più e di stabilire che impatto potrebbe avere in Serbia e chi dovrebbe essere coinvolto nella creazione di una rete di persone che sappiamo essere interessate e che sanno che noi siamo interessati all'argomento.

Ciò ci ha permesso di comprendere meglio gli NQF e di capire meglio come potrebbe funzionare nel nostro contesto. Questo è importantissimo perché significa che siamo in grado di consigliare meglio i nostri ministeri e di impegnarci assieme alla comunità internazionale in merito all'impatto degli NQF.

Un'ulteriore caratteristica del processo che abbiamo usato si riferisce al fatto che abbiamo coinvolto un numero crescente di persone. Abbiamo iniziato con meno di 20 persone al primo seminario; arrivati al terzo, la discussione ne coinvolgeva 40. Ciò significa che abbiamo interessato più persone al processo e che abbiamo una rete più vasta di persone con cui lavorare in futuro e un gruppo con cui possiamo condividere informazioni e promuovere questa tematica. Questo rafforza la nostra capacità di portare avanti questi processi.

Il nostro passo successivo è quello di lavorare all'ulteriore elaborazione di un NQF in Serbia. Siamo aiutati dall'esistenza del processo di Bologna e dalla creazione del quadro delle qualifiche europee. Puntiamo a coinvolgere altri rappresentanti nazionali e a proseguire nella collaborazione con le istituzioni coinvolte. In questo ambito stiamo redigendo un memorandum d'intesa tra le istituzioni che hanno collaborato ai seminari.

Questo processo sarà favorito da una serie di seminari e discussioni che intendiamo organizzare in diverse parti del paese nel 2006. L'approccio scelto è stato quello di sensibilizzare e creare consenso sull'argomento in Serbia. Si tratta di un approccio dal basso verso l'alto che punta a mettere in relazione persone diverse nel sistema. Siamo ancora confrontati a problemi per integrare perfettamente tale approccio in una collaborazione operativa tra gli attori coinvolti, ma siamo in una certa misura aiutati da orientamenti internazionali nei quadri delle qualifiche.





## **STUDIO DI UN CASO CONCRETO DI PROGETTO DI APPRENDISTATO IN SIRIA**

**ETF, aprile 2006**



## Il sistema VET siriano

Il sistema VET della Siria ha subito pochi mutamenti nel corso degli ultimi anni. Si compone di due fasi: secondaria e post-secondaria. Il sistema si fonda sostanzialmente sulle scuole e riceve scarsi contributi diretti dal mondo del lavoro. Questo lo rende insensibile alle esigenze del mercato del lavoro e la formazione che fornisce spesso risulta poco utile per le esigenze di tale mercato. La gestione di tipo centralistico del sistema da parte del governo lascia alle singole scuole poco spazio di manovra per adeguare i programmi o il materiale di studio alle condizioni locali. Scarsa è la capacità di prevedere la domanda di nuove specializzazioni e occupazioni e le misure per la riqualificazione degli studenti una volta terminata l'istruzione formale sono quasi inesistenti.

La società siriana tende a considerare il sistema VET come il parente povero del sistema dell'istruzione. I genitori siriani del ceto medio preferiscono di gran lunga che i propri figli diventino medici o ingegneri piuttosto che tecnici, anche se le prospettive occupazionali di questi ultimi sono spesso migliori. All'altro estremo della scala sociale vi è un vasto gruppo di persone non qualificate o con una bassa qualifica – il tasso di alfabetizzazione complessivo delle donne, per esempio, è appena il 56%. Questo crea problemi all'industria nel reperimento degli operai specializzati di cui necessita. "Il problema che dobbiamo affrontare nel comparto industriale in Siria è che esistono soltanto operai generici e manager," dice Muhammad Ali, responsabile della produzione presso l'azienda tessile Habitex di Damasco, "vi è un grande divario tra di loro; abbiamo pochissimi operai specializzati o quadri intermedi."

Il fatto che esistano contemporaneamente un sistema VET dominato dall'offerta incapace di adeguarsi ai mutamenti dell'economia e un mercato del lavoro sprovvisto di meccanismi per far coincidere domanda e offerta di lavoro è uno dei motivi degli alti livelli di disoccupazione che si registrano oggi in Siria.

## Globalizzazione e contesto imprenditoriale siriano

Come altri paesi della regione, anche la Siria desidera rinvigorire la sua economia e partecipare più attivamente al commercio internazionale. Il governo negozia da diversi anni un accordo di associazione con l'Unione europea. Questi negoziati rientrano in un più vasto accordo di libero scambio che mira a ridurre le barriere tariffarie e promuovere una maggiore integrazione economica tra l'Unione europea e nove<sup>1</sup> paesi del Medio Oriente e del Nordafrica entro il 2010. Mentre i negoziati UE-Siria sono stati lunghi e spesso ritardati da questioni politiche, si spera che l'accordo venga presto firmato.

## Il progetto di apprendistato

Lo scopo del progetto di apprendistato è dimostrare in che modo sia possibile introdurre appropriati contenuti pratici nel VET siriano e allo stesso tempo istituire la pratica del dialogo sociale. L'idea nacque nel febbraio del 2000 nel corso di un seminario organizzato a Damasco dall'ETF. Hatem Al-Homsi, l'allora viceministro dell'istruzione, si rendeva conto che il sistema VET del paese non produceva il giusto tipo di diplomati e chiese all'ETF di aiutarlo a cambiare quello stato di cose. Convinse un gruppo di industriali siriani a farsi coinvolgere, così iniziò a prendere forma un programma pilota.

L'ETF vi si associò ufficialmente un anno dopo, nel gennaio 2001, portandovi la propria esperienza nella riforma dei sistemi VET e un contributo pari a € 600.000 destinato al programma triennale. All'inizio, l'ETF si pose due obiettivi. Il primo era quello di rendere il sistema VET siriano più sensibile alle esigenze del mercato del lavoro coinvolgendo i datori di lavoro nella progettazione e gestione della formazione professionale. Il secondo obiettivo era quello di fornire alle persone il know-how necessario per condurre un solido progetto pilota che coinvolgesse diverse centinaia di apprendisti entro tre anni.

I siriani conoscevano già il sistema di formazione alternata tedesco in cui gli apprendisti per metà settimana frequentano il centro di formazione e negli altri giorni sono impegnati in un tirocinio in azienda. Un progetto pilota alternato che coinvolgeva un istituto VET di Damasco era attivo fino ai primi anni '90. Tenendo conto di questo precedente, l'ETF ha aiutato i siriani a delineare un programma pilota di formazione scuola/azienda adeguandolo al contesto siriano.

---

<sup>1</sup> Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Autorità palestinese, Siria e Tunisia.

Nel settembre del 2001, la fase operativa del progetto partì con 82 apprendisti che iniziarono la formazione presso i tre centri di formazione di Damasco – Adnan Merdan College, Dommer College e Third Intermediate Institute – e presso una delle 19 aziende del settore pubblico e privato. Nel 2003/04 il numero delle aziende era salito a 34, mentre quello degli apprendisti rimaneva stabile a 83 all'anno. Nel corso del 2003, il programma era stato esteso ad Aleppo, dove la formazione in due settori era frequentata da 110 apprendisti presso l'Al-Assidi College e presso 14 aziende.

Il progetto consta di tre componenti; sviluppo dei programmi di studio, formazione dei docenti e un componente strategico o componente quadro. Il filo conduttore di tutti e tre è l'importanza di gettare ponti tra i diversi attori. La Siria è un paese in cui lo Stato svolge un ruolo preponderante sia nel campo dell'istruzione che in quello economico, inoltre non esiste una tradizione di dialogo tra governo e settore privato. L'ETF credeva che la promozione di tale dialogo e il coinvolgimento diretto degli imprenditori nella messa a punto e nell'offerta della formazione fosse il modo più rapido per migliorare il VET siriano.

Perciò al di sopra dei tre componenti, la responsabilità generale del progetto è affidata a un comitato direttivo comprendente funzionari del ministero dell'Istruzione e rappresentanti dell'industria. Al livello immediatamente successivo, è stata creata un'unità per l'apprendistato presso la Camera dell'industria di Damasco (DCI) che si occupa dell'amministrazione quotidiana del progetto.

Occorreva creare un nuovo livello di fiducia tra i funzionari governativi e gli industriali, due gruppi di persone molto diversi che non erano abituati a collaborare. Entrambe le parti dovevano acconsentire a cedere un po' del loro potere e ad assumere nuovi ruoli. Il governo, abituato a prendere tutte le decisioni in materia di VET, doveva accettare che gli industriali avessero voce in capitolo non soltanto nella messa a punto dei corsi, ma anche nello stanziamento delle risorse. Gli industriali dovevano comprendere che la formazione è anche compito loro e imparare a stabilire quali sono le proprie esigenze. Alcune delle più accese discussioni nel corso delle riunioni mensili del comitato direttivo riguardavano l'assegnazione delle competenze ai vari soggetti e se i diversi responsabili ricoprivano correttamente il loro ruolo.

## Sviluppo dei programmi di studio

Nel maggio 2001 furono istituiti quattro comitati per i programmi che iniziarono a produrre nuovi programmi di studio per ciascuno dei settori economici. Essi avevano una struttura modulare e comprendevano programmi per la formazione relativi ai tirocini nell'industria. Un gruppo ristretto di insegnanti contribuì a sviluppare i nuovi programmi di studio producendo progetti di lezioni modulari e prove di verifica. I programmi di studio, preparati da un gruppo misto di persone provenienti dal mondo della scuola e dell'industria, tra cui molti ingegneri, si fondavano sulle competenze. Tuttavia i ritardi nell'organizzazione di seminari presso le scuole VET, il tempo necessario agli insegnanti per raggiungere la piena competenza nell'uso delle nuove dotazioni e la reticenza da parte dei funzionari del ministero dell'Istruzione fanno sì che, nella pratica, il progetto non sia ancora pienamente suddiviso per competenze.

Tuttavia con il passare del tempo, il progetto ha dovuto fare i conti con alcuni problemi. Il personale operativo si è lamentato della mancanza di chiare strutture organizzative e di un adeguato supporto alla gestione. Inoltre una certa carenza di risorse ostacolava i progressi. Anche se nel giugno 2003 fu formalmente istituita un'unità nazionale per l'apprendistato, essa era a corto di personale a causa della riluttanza del ministero dell'Istruzione a destinare personale permanente che integrasse quello fornito dal DCI. Il personale del ministero veniva inviato soltanto su richiesta e tendeva a dare precedenza alle mansioni "normali" mettendo in secondo piano quelle relative all'apprendistato. Inoltre la Camera dell'industria non assumeva un numero sufficiente di esperti industriali che aiutassero a portare avanti il progetto. Di conseguenza, il personale a disposizione era oberato di lavoro e il progetto non riusciva a rispettare le scadenze in ambiti quali le statistiche di base e il banco di prova dei programmi di studio nazionali. Risorse quali i trasporti o il collegamento a Internet tardavano ad arrivare.

Anche la questione dei compensi finanziari per gli sforzi compiuti per il progetto era di importanza cruciale. In Siria lo stipendio degli insegnanti non è altissimo e la maggior parte di loro hanno un secondo lavoro per integrare il proprio reddito. Mentre da un lato questo significa che un insegnante talvolta ha un'esperienza concreta in campo industriale, dall'altro ne deriva che ha pochissimo tempo libero da dedicare a mansioni secondarie. Gli insegnanti e i presidi che partecipavano al progetto non ricevevano alcun compenso per le ore di lavoro straordinario che dedicavano alle riunioni, alla formazione e alla messa a punto dei programmi di studio. Di conseguenza, l'impegno e la disponibilità

di alcuni di loro si è ridotto con l'andar del tempo. In generale, il lento sperpero di esperti locali, del mondo dell'industria e della scuola, ha rappresentato un problema continuo.

## Formazione degli insegnanti

Tra giugno 2001 e dicembre 2003 furono organizzati cinque programmi di formazione a Damasco o ad Aleppo. Il programma trattava ambiti quali la pianificazione dei corsi, l'analisi industriale, l'apprendimento degli adulti, il lavoro progettuale, le tecniche di verifica e di esposizione. Ai formatori venivano presentati nuovi metodi e materiali quali l'utilizzo di materiali didattici visivi, i piani e i moduli delle lezioni. La maggioranza degli insegnanti fu soddisfatta di quell'esperienza. I centri di formazione hanno tratto beneficio dalla ristrutturazione determinata dal progetto. Il governo siriano ha speso circa € 700.000 per la nuova dotazione scolastica. In questo campo gli stretti legami creati tra scuola e industria grazie ai corsi di formazione comuni hanno dato risultati eccellenti.

## Struttura

In questa parte del progetto, si è dedicato molto tempo ed energia ad aiutare i partecipanti a chiarire il proprio ruolo e le proprie mansioni nell'ambito del progetto. Infatti uno dei maggiori risultati è stata la firma di un memorandum di intesa tra il ministero dell'Istruzione e la Camera dell'industria di Damasco (in seguito anche con quella di Aleppo). In un paese con una scarsa cultura di dialogo sociale, questo ha segnato una svolta.

Un altro passo cruciale è rappresentato dalla decisione del 2002 di creare comitati scolastici che vedano la partecipazione di aziende statali e private. I comitati intendono garantire un ulteriore sostegno amministrativo alle scuole di formazione professionale e creare un altro canale per il coinvolgimento delle aziende. Essendo un fenomeno nuovo per l'istruzione in Siria, vi sono ancora molte incertezze in merito al loro funzionamento nel quadro normativo vigente. Per esempio, la creazione dei comitati intende concedere alle scuole una maggiore autonomia, ma esse non possono decidere come spendere il loro bilancio poiché tutte le decisioni finanziarie sono prese ancora a livello centrale. Da un punto di vista più operativo, sono stati redatti manuali per tutti i principali attori del progetto, come apprendisti, dirigenti aziendali e componenti dei comitati scolastici. Sono stati organizzati corsi elementari di gestione per le figure chiave.

Un altro importante risultato è stata la preparazione di un documento orientativo che spiani la strada all'introduzione di un programma nazionale di apprendistato. Si spera che questo Libro verde diventi legge entro uno o due anni. Le strutture di base comprenderanno un fondo per l'apprendistato cofinanziato dal settore privato e da quello pubblico, un segretariato che amministri il progetto e un'organizzazione per lo sviluppo delle qualifiche/dei programmi di studio addeita ai programmi di formazione e al materiale didattico. Pur essendo responsabile verso il ministero, l'organizzazione per l'apprendistato sarà indipendente dall'attuale sistema dell'istruzione e godrà di un'ampia autonomia. La preparazione del documento orientativo ha anche sollecitato il dibattito in merito al finanziamento di un progetto a livello nazionale. L'idea è quella di ripartire l'onere finanziario: il governo finanzierebbe il 100% delle spese iniziali, ma la quota scenderebbe al 50% ovvero sarebbe suddivisa equamente nell'arco di qualche anno.

## Il futuro

Un'altra buona notizia per il progetto nel suo complesso è costituita dalla decisione della Commissione europea di stanziare €21 milioni per un programma molto più ambizioso volto a rivedere l'intero sistema VET siriano. Questo progetto MEDA, noto sotto il nome di "Modernizzazione del sistema VET in Siria", è partito nel settembre 2004, dovrebbe durare quattro anni e si dedicherà in particolare a promuovere i legami tra la formazione professionale e il mercato del lavoro. Il progetto di apprendistato proseguirà nel quadro di questa iniziativa ampliata e tre delle scuole di formazione – due a Damasco e una ad Aleppo – sono state scelte per entrare a far parte di un gruppo di 16 scuole VET destinate a un sostanziale miglioramento.

Attualmente l'ETF sta aiutando la Commissione europea nella fase di finanziamento e di lancio di questo nuovo progetto. Il permanente impegno dell'ETF nel progetto di apprendistato ad Aleppo è considerato un modo per conservare lo slancio delle riforme e preparare la strada per il progetto MEDA.

## Conclusioni

Il progetto di apprendistato ha registrato alcuni successi degni di nota nel corso degli ultimi tre anni, ma ha dovuto fare i conti con alcuni problemi. Tutta la questione della gestione si è rivelata uno dei maggiori grattacapi. Lo spirito del progetto che poneva l'accento sul decentramento e sulla creazione di partenariati pubblico-privato e il modo centralistico in cui il progetto era gestito dal ministero sono spesso entrati in conflitto. Le condizioni di lavoro esistenti, specialmente al ministero dell'Istruzione, non contribuivano affatto a una corretta attuazione del progetto. Al comitato direttivo del progetto mancava una direzione chiara da seguire ed esso non dedicava tempo sufficiente ai problemi della gestione e dell'attuazione quotidiana. Al progetto veniva destinato personale con poca esperienza nelle problematiche dell'apprendistato. Queste carenze gestionali, unite alla scarsità delle risorse, spesso non davano all'unità per l'apprendistato l'efficacia che avrebbe potuto avere.

La scarsa esperienza della Siria in questo tipo di progetti, oltre a una certa resistenza al cambiamento spesso allungavano i tempi necessari a raggiungere i risultati rispetto alle previsioni. "Non stiamo soltanto gestendo un sistema di formazione alternata, stiamo cambiando l'atteggiamento delle persone che lavorano al DCI, al ministero, nelle scuole e perfino degli studenti," dice Haytham Al-Yafi, un industriale e membro del comitato direttivo, "ma bisogna capire queste sono abitudini maturate in 30 - 40 anni e tutto a un tratto si cerca di cambiarle in soli tre anni."

I programmi di studio sono stati migliorati nei quattro settori pilota e sono state create procedure per allinearli ai moderni concetti di insegnamento. Sono stati scritti manuali contenenti consigli per tutti i principali attori del progetto. È stato messo a punto un sistema pilota di verifica e certificazione ed è stata condotta una prova nel gennaio del 2004. Tuttavia la piena attuazione è ancora di là da venire a causa dello scarso impegno del ministero dell'Istruzione.

Il componente quadro del progetto è riuscito a dare vita ad una struttura amministrativa chiara per il progetto che si spera costituisca una solida base per il futuro. Pur restando ancora molto da fare, sono stati tenuti otto corsi di formazione gestionale in totale e la capacità di gestione e di collaborazione di tutti i gruppi di attori è aumentata di conseguenza.

A un livello più generale, l'ETF e i suoi partner siriani hanno dimostrato che è possibile istituire e gestire un progetto pilota di apprendistato che veda la partecipazione di aziende e scuole in soli tre anni. Inoltre, è stato prodotto un piano per il lancio di un programma a livello nazionale e si è cominciato a discutere dei metodi di finanziamento di tale programma. Infine, per l'UE il progetto ha rappresentato un'occasione per verificare quanto il sistema VET siriano sia pronto per mutamenti sistemici. Il fatto che l'UE si sia impegnata a sostenere riforme di più ampio respiro in Siria è dovuto in parte al successo del progetto di apprendistato.

Perciò, nonostante tutte le sue carenze e imperfezioni, questo modesto progetto pilota sta facendo la differenza in una visione d'insieme. Forse il suo contributo più importante è stato l'avvio di tutto il processo di dialogo sociale tra governo e imprenditori. Il progetto è riuscito a costruire ponti a tutti i livelli – tra insegnanti e dirigenti aziendali, presidi e industriali, tra il ministero e la Camera dell'industria. Questo dialogo è appena agli inizi e deve ancora produrre i necessari mutamenti nella cultura della gestione. Tuttavia, l'impegno profuso nel progetto di apprendistato da parte del governo e dell'industria al di là del termine del sostegno dell'ETF mostra che questo processo di mutamento è destinato a proseguire. Per l'industriale Haytham Al-Yafi, è ancora presto, ma è certo che le cose cambieranno. "Il maggiore successo è che il governo ha accettato che il settore privato è una parte sociale importante e può migliorare l'esito di un progetto come questo" osserva. "Ciò che l'ETF ha fatto per noi è stato avviare un radicale mutamento di opinione in merito ai partenariati pubblico-privato."



## **RELAZIONE SULL'AVANZAMENTO DELLO SVILUPPO DELL'INQUADRAMENTO NAZIONALE DELLE QUALIFICHE IN RUSSIA**

**Aprile 2006**





## Introduzione

La questione dello sviluppo dell'inquadramento nazionale delle qualifiche è stata sollevata in Russia due anni fa, in seguito all'integrazione globale del sistema di istruzione russo nella dimensione europea di istruzione e formazione e per rispondere agli obiettivi interni di miglioramento della qualità dell'istruzione e formazione professionale e della relativa importanza per il mercato del lavoro e l'economia.

La strada percorsa finora è stata ardua ma proficua, perché è stato necessario un certo lasso di tempo affinché il concetto stesso di inquadramento nazionale delle qualifiche si affermasse e ottenesse una risposta positiva dalle parti interessate all'istruzione e alla formazione professionale nonché dalla comunità in generale.

Il primo impulso è stato dato dall'ETF ed è stato sostenuto calorosamente dall'Osservatorio nazionale per l'istruzione e la formazione professionale. Quest'ultimo ha iniziato a raccogliere informazioni sugli sviluppi europei nel campo degli schemi e dei sistemi di qualifiche nazionali. Il risultato di questo impegno si è tradotto in una brochure contenente una panoramica degli approcci adottati nell'individuazione dei livelli di istruzione e dei relativi descrittori in cinque paesi UE, oltre al lavoro eseguito per organizzare le qualifiche dell'istruzione superiore in base al processo di Bologna e agli approcci relativi all'inquadramento europeo delle qualifiche, definiti dal gruppo di lavoro tecnico di Copenaghen.

Una volta preparata la brochure, si è tenuto il primo seminario, cui hanno partecipato le parti interessate all'istruzione e alla formazione professionale, i responsabili politici e i formatori. Il seminario è stato condotto da esperti dell'Unione europea, che hanno cercato di illustrare i principi, le procedure e gli obiettivi dell'inquadramento nazionale e dell'inquadramento europeo delle qualifiche. In questa fase non si è riusciti a suscitare una rispondenza sufficiente, perché le nozioni erano troppo complesse per essere afferrate e gli stereotipi erano troppo radicati per poterne limitare l'influsso.

Di conseguenza, l'Osservatorio nazionale ha continuato a operare in vista dello sviluppo di un dibattito sulla questione, intrattenendo consultazioni con rappresentanti del ministero dell'Istruzione e ricercatori e avanzando argomenti a sostegno dell'idea di inquadramento nazionale delle qualifiche. Occorre sottolineare il fatto che la comprensione del concetto di inquadramento nazionale delle qualifiche era ostacolata da una serie di fattori, in particolare la mancanza di standard occupazionali e il riconoscimento del fatto che l'istruzione e la formazione professionale dovrebbero basarsi sul peso del mercato del lavoro e sui risultati della formazione e non su criteri indotti.

Contemporaneamente, l'ETF ha suggerito molto opportunamente l'idea di attuare un piccolo progetto per stimolare lo sviluppo della conoscenza dell'inquadramento nazionale delle qualifiche e i relativi approcci in Russia e Ucraina. Tale progetto comprendeva l'accesso a paesi presi ad esempio, attraverso un viaggio di studio.

Parallelamente, l'Osservatorio nazionale ha costituito un gruppo di lavoro su questo progetto, cui hanno partecipato funzionari del ministero dell'Istruzione, operatori ed esperti che si occupano di istruzione e formazione professionale, al fine di sperimentare e individuare i livelli di istruzione e formazione professionale e i relativi descrittori nonché confrontare l'attuale livello di istruzione terziaria non universitaria (istituti per l'istruzione e la formazione professionale, livello 5B ISCED) nell'ottica di una sua classificazione in base ai parametri di riferimento dei livelli di inquadramento europeo delle qualifiche. In questa fase, il gruppo di lavoro ha incontrato le maggiori difficoltà nella definizione delle competenze più ampie, in quanto gli approcci adottati nella proposta di inquadramento europeo delle qualifiche si sono rivelati troppo complicati e contraddittori.

Il gruppo di lavoro ha creato, al contempo, legami con l'unione russa degli imprenditori e degli industriali per iniziare a lavorare sugli standard occupazionali, che getteranno le basi per l'identificazione dei livelli di inquadramento nazionale delle qualifiche e contribuiranno a individuare i descrittori di livelli, oltre a garantire la transizione qualitativa da un livello a un altro. È stata elaborata e pubblicata un'altra brochure, dedicata agli ultimi sviluppi nel progresso dell'inquadramento nazionale delle qualifiche nel mondo e contenente una serie di articoli tratti da giornali specializzati.

Contemporaneamente, si affermava tra i responsabili politici russi l'idea di inquadramento nazionale delle qualifiche e standard occupazionali, insieme a quella di un nuovo concetto di standard di istruzione e formazione professionale basati sui risultati, idea che si è tradotta nella decisione del governo russo di accelerare lo sviluppo degli standard occupazionali e dell'inquadramento nazionale delle qualifiche.

Sono già state intraprese le prime fasi di attuazione delle suddette decisioni, in particolare con l'avvio dello sviluppo di un modello e di una metodologia per gli standard occupazionali. Si prevede che il modello sarà pronto per l'inizio dell'estate. Parallelamente, un'associazione di imprenditori di un settore in rapida crescita (il settore del catering), che ha guidato verso la fine degli anni Novanta lo sviluppo di standard pilota sull'occupazione (purtroppo senza seguito) e possiede una metodologia di sviluppo degli standard occupazionali, si è offerta di sperimentare gli standard e di mettere a disposizione la propria esperienza e competenza. Ad essa si è unita l'associazione dei lavoratori edili, che si è offerta volontaria per la sperimentazione della metodologia nel proprio settore.

I piani per l'immediato futuro comprendono lo sviluppo di standard di istruzione e formazione professionale basati su standard occupazionali e piani di studio modulari basati sulle competenze, nonché una classificazione di settori occupazionali. È evidente che tutto ciò pone già un'altra sfida, ovvero lo sviluppo dei meccanismi e delle procedure necessari a tradurre i requisiti del mercato del lavoro, espressi in standard occupazionali, in standard di istruzione e formazione professionale.

A tutt'oggi, quindi, il progresso dei lavori può essere riepilogato come segue:

- consapevolezza della necessità che l'inquadramento nazionale delle qualifiche tracciato dalle parti interessate e dai responsabili politici sollevi un dibattito al riguardo in Russia;
- approcci alla struttura dell'inquadramento nazionale delle qualifiche modellati e condivisi dalle parti interessate e dai responsabili politici;
- piano d'azione per una sequenza di fasi progettate e approvate, relative allo sviluppo di:
  - standard occupazionali,
  - meccanismi per tradurli in standard di istruzione e formazione professionale,
  - descrizioni di livelli,
  - tipi di borse di studio.

I programmi e l'impegno richiesti da questo progetto sono certamente impegnativi, tuttavia il sostegno delle politiche e il crescente riconoscimento del valore e del ruolo degli inquadramenti nazionali delle qualifiche da parte dei soggetti coinvolti suscitano speranze e incoraggiamento.

## Questioni da dibattere:

- In che modo è possibile indurre un sostegno politico all'inquadramento nazionale delle qualifiche?
- Quali sono i soggetti coinvolti?
- Che cosa è possibile fare per stimolare un supporto significativo allo sviluppo dell'inquadramento nazionale delle qualifiche tra le parti interessate?
- Quali sono i principali ostacoli che potrebbero emergere nel coinvolgimento delle parti interessate al processo?
- Quale può essere un piano d'azione adeguato, tenuto conto delle condizioni del paese?

## **DIVERSITÀ DEI SISTEMI E DELLE STRATEGIE PER UN OBIETTIVO COMUNE: LO SVILUPPO DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E TECNICA**

**Oriol Homs, sociologo, direttore della Fundació Cirem, aprile 2006**



La recente politica di vicinato attuata dall'Unione europea nei confronti degli Stati limitrofi traccia un nuovo quadro di collaborazione e cooperazione che si fonda sulle esperienze maturate fino ad oggi e sulle sfide dell'avvenire in questa regione del mondo. In passato, la collaborazione nell'ambito dei sistemi di formazione ha avuto un ruolo importante in tali rapporti e oggi più che mai esiste ancora il desiderio che in futuro essa continui a svolgere un ruolo decisivo.

Osservando le attività di cooperazione attualmente condotte nel campo della formazione, è dato affermare che i contatti, le iniziative, i programmi e gli scambi tra i paesi dell'Unione europea e i loro vicini sono numerosi. Negli Stati che recentemente hanno aderito all'Unione, le misure di sostegno per rinnovare i sistemi di formazione e adeguarli agli strumenti comunitari hanno dato i loro frutti in un arco di tempo relativamente breve. È stata pertanto già maturata una notevole esperienza per quanto concerne la cooperazione nel campo della formazione tra l'Unione e i paesi limitrofi.

Uno degli obiettivi attuali, ampiamente condiviso da tutti, è dunque quello di consolidare tali rapporti approfondendoli per affrontare le sfide future di questa regione. Un obiettivo peraltro unanime, tenuto conto del fatto che la formazione rientra fra i fondamentali motori di promozione dello sviluppo economico e sociale dei paesi e del benessere della popolazione. La collaborazione in questo ambito è del resto un elemento di notevole valenza strategica in termini di arricchimento dei rapporti reciproci tra l'Unione e i suoi vicini. Gli obiettivi di sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione professionale e tecnica (TVET) rappresentano un facile punto di incontro, poiché sono condivisi da ambedue le parti e vanno a beneficio di entrambe, il che consente di elaborare una fitta rete di rapporti positivi che potrebbero svolgere un ruolo determinante nel caso in cui non dovesse esistere la stessa reciprocità di interessi su altri temi. In momenti cruciali, i ponti costruiti per la formazione possono agevolare il passaggio ad altri scambi.

I validi risultati sinora conseguiti a livello di collaborazione tra sistemi di TVET sono visibili. Oggi, quasi tutti i responsabili della formazione dei paesi vicini conoscono personalmente le caratteristiche dei sistemi dell'Unione e ne seguono attentamente l'evoluzione. Si è inoltre costituito un gruppo nutrito di esperti europei che conoscono i sistemi di TVET dei paesi limitrofi e i loro problemi. La maggior parte delle riforme dei sistemi di TVET dei paesi vicini gode del supporto dell'Unione europea; molti paesi partecipano, in misura maggiore o minore, ai programmi europei per lo sviluppo della TVET e sono stati anche creati spazi di scambio e dialogo che assicurano il rinnovamento dei contatti e la prossimità dei dibattiti. L'importanza attribuita alla formazione nell'Unione europea permea oggi i discorsi e gli intenti delle autorità dei paesi vicini. Numerose dichiarazioni congiunte sono state formulate a testimonianza del desiderio di incoraggiare la collaborazione nel campo della TVET.

L'analisi condotta fornisce dunque un quadro positivo della collaborazione che potremmo definire come una fase di conoscenza reciproca e di produzione di strumenti in grado di sostenere la volontà di intensificare rapporti stabili, fase che deve essere consolidata e approfondita grazie al miglioramento e all'ampliamento delle forme e delle attività di relazione esistenti, in quanto può fungere essa stessa da stabile punto di partenza verso una nuova fase in cui saranno definiti gli obiettivi da conseguire e strategie da attuare. Fra gli interrogativi che dovrebbero trovare risposta nella nuova fase rientrano: il tipo di impostazione da dare alla cooperazione; le sfide che i paesi vicini dovranno raccogliere; il tipo di collaborazione che può offrire l'Unione europea; la strada che dovrebbero intraprendere i sistemi di TVET dei paesi vicini e gli strumenti di cooperazione più adeguati.

In maniera più o meno implicita, alcuni di questi interrogativi hanno già trovato risposta nelle attività della fase attuale. Occorre tuttavia un maggiore sforzo di esplicitazione e chiarificazione per adeguare strategie e strumenti di azione, così come sarebbe opportuno definire priorità più chiare a seconda delle esigenze di ogni paese, priorità che dovrebbero tenere conto dei contesti nei quali si situano in modo da affrontare più efficacemente le sfide di ciascuno di essi.

Quanto all'Unione europea, essa dovrebbe riflettere più attentamente sul suo possibile contributo. Non vi è dubbio, infatti, che la potenza dei modelli europei di TVET abbia rafforzato il desiderio di conoscerli meglio e di trasferirne alcuni elementi nella realtà dei paesi vicini. Questi modelli si caratterizzano per:

- i. un notevole sviluppo dei sistemi di TVET,
- ii. una visione strategica del rapporto tra politiche di TVET e politiche per l'occupazione e crescita economica, da cui la loro integrazione,
- iii. la diversità dei sistemi saldamente radicata nei rispettivi contesti nazionali che si completano vicendevolmente,
- iv. l'articolazione degli strumenti di cooperazione e coordinamento,

v. una partecipazione e un coinvolgimento notevoli di tutti i partner nel processo decisionale.

Risulta pertanto evidente che i modelli europei non sono caratterizzati dalla loro omogeneità, ma dal ruolo che essi svolgono nei rispettivi sistemi nazionali e dalla metodologia della loro collaborazione. Già diversi anni fa Marc Maurice e altri sociologi avevano segnalato la natura sociale dei sistemi di formazione e qualifica, i quali dipendono più dai percorsi storici e dalle caratteristiche istituzionali di ogni paese che dalle tendenze economiche e politiche transnazionali.

Alla luce di tali elementi, il possibile contributo europeo è, dunque, soprattutto politico e metodologico, non tanto volto a offrire soluzioni concrete di modelli nazionali, soluzioni che invece dovrebbero nascere da una riflessione reciproca basata su condizioni, esigenze e priorità di ogni paese vicino. Poiché è indiscusso che nell'Unione europea abbiamo imparato molto gli uni dagli altri e che tale cooperazione ha dato i suoi frutti, la strategia prioritaria potrebbe consistere nel consolidare i legami affinché, lavorando fianco a fianco, nascano nuove idee e iniziative che, passate al setaccio dei contesti nazionali dei paesi vicini, facciano emergere progetti di cambiamento e innovazione che possano essere utili per loro.

La grande tentazione della fase attuale è che gli squilibri tra le parti inducano a, per così dire, comprare "come al supermercato" modelli nazionali europei già pronti: scegliendo, al di fuori di ogni contesto, soluzioni da introdurre, con un semplice ritocco, in realtà diverse; cosa che comporterebbe impatti e risultati poco efficaci.

La parte europea dovrebbe insistere maggiormente sulla necessità che ogni paese si costruisca un proprio modello, e il suo ruolo potrebbe consistere nell'incoraggiare la promozione di spazi di riflessione condivisi nei quali i paesi vicini possano esprimere molto meglio esigenze e priorità, concentrando l'attenzione sui propri contesti sociali specifici. Occorrerebbe fare il possibile per ricercare strategie nazionali proprie, adeguate alle sfide di tali paesi. In breve, bisognerebbe esortare ogni paese limitrofo a svolgere un ruolo più incisivo ed essere maggiormente coinvolto, e questo è sicuramente il nocciolo della questione.

Sarebbe tuttavia necessario introdurre le necessarie sfumature, poiché non è possibile parlare di un'unica realtà in tutti i paesi limitrofi e si dovrebbe operare una netta distinzione tra i principali gruppi di situazioni: paesi candidati, paesi dei Balcani occidentali, paesi dell'Europa orientale e paesi del Mediterraneo meridionale, tutti riconducibili a realtà sociali estremamente diverse. Nella maggior parte dei casi, tali paesi vivono situazioni di transizione verso modelli democratici di mercato che presuppongono squilibri e contraddizioni.

Nel concreto si possono individuare due ordini di tensioni che incidono sui sistemi di TVET. In primo luogo, vi sono le tensioni risultanti dal successo ottenuto grazie a investimenti nell'istruzione generale e superiore al quale non è corrisposta una crescita sufficiente dei mercati economici, che non sono in grado di assorbire i livelli di qualifica conseguiti da generazioni saturate da un punto di vista demografico. In un siffatto contesto, è chiaro che formazione e sistemi di TVET devono pagarne le conseguenze in quanto si trovano a cavallo tra due fronti: da un lato devono offrire sbocchi alle legittime aspirazioni di generazioni di giovani che si aspettano molto da lunghi anni di studio e dall'altro devono fare i conti con una debole domanda solvibile di qualifiche sul mercato del lavoro.

Nondimeno, è necessario basarsi su questa situazione e assumerla come punto di partenza. A che pro dunque cercare di applicare ricette che si sono rivelate utili in altri contesti e altre circostanze? Non dimentichiamo che, nella maggior parte dei paesi, i sistemi europei di formazione si sono consolidati in epoche di crisi di qualifiche e bisogno di manodopera, situazione completamente opposta a quella della maggior parte degli Stati limitrofi.

In secondo luogo, non si possono ignorare i problemi di governo che caratterizzano la maggior parte di questi paesi impedendo loro di manifestare compiutamente le proprie esigenze, stabilire le priorità, coinvolgere i partner del sistema, superare gli ostacoli e così via. Due ordini di difficoltà che si rafforzano a vicenda provocando una serie di resistenze al cambiamento che rendono difficile avanzare verso una maggiore efficacia ed efficienza dei sistemi di TVET nella regione.

A breve termine, questi due ordini di problemi sicuramente domineranno la scena della cooperazione, per cui sarà necessario riflettere su come progredire in tale situazione e forse l'esperienza maturata nell'Unione europea permetterà di esplorare alcuni percorsi di riflessione.

Sappiamo che nell'Unione europea l'efficacia del metodo aperto di coordinamento dipende dal compromesso accettato dai responsabili nazionali nell'assolvere gli impegni che hanno contratto insieme, compromesso che deriva dalla responsabilità politica di ciascuno di loro e dalla pressione che

la collettività è in grado di esercitare. È il metodo di cooperazione tra pari. Da tale lezione si evince il bisogno di un ruolo maggiore della politica per giungere a impegni più fermi nell'introduzione delle misure annunciate a parole.

Le relazioni di Pisa non consentono di stabilire con precisione i fattori che sono in rapporto diretto con risultati educativi positivi o negativi; esse sottolineano invece che i migliori sistemi sono quelli che funzionano bene, mentre i peggiori sono quelli che funzionano male, il che conferma l'importanza di attribuire la priorità agli aspetti di governo dei sistemi di formazione.

Inoltre, l'eterogeneità sociale dei sistemi europei mette in guardia: è necessario che ogni paese trovi il proprio modello e, nel caso dei paesi vicini, occorre che questi trovino un proprio equilibrio tra i bisogni della società e le esigenze del mercato del lavoro, aspetto in merito al quale sicuramente si registreranno le maggiori divergenze per quanto concerne i sistemi dei paesi dell'Unione. Promuovere una riflessione sulle strategie più efficaci partendo da necessità concrete espresse in maniera corretta può costituire uno dei compiti degli spazi di scambio e cooperazione tra le due parti. Gli interrogativi che sorgono sono pertanto numerosi, ci si domanda in particolare come si possa mettere a frutto l'enorme ricchezza di qualifiche prodotta dall'istruzione generale per trasformarla in energia creatrice di posti di lavoro e crescita; come integrare i programmi di formazione nei progetti di investimento e generazione di attività economiche per renderle più competitive; come migliorare le qualifiche dei lavoratori del tessuto produttivo che si trovano in condizioni informali generalizzate affinché contribuiscano ad una maggiore produttività agevolandone il passaggio ad un'economia formale.

Inoltre, visto che il coinvolgimento di tutti i partner dei sistemi di TVET è una costante in tutti i modelli europei, ci si chiede come sia possibile giungere a tale coinvolgimento nelle condizioni e nei contesti di transizione dei paesi vicini e, ancora, se le istituzioni pubbliche e private europee possano partecipare maggiormente all'introduzione dei programmi di sviluppo dei sistemi di TVET.

Inoltre, considerato che la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione ha rappresentato una strategia estremamente riuscita per il miglioramento della qualità dei sistemi di TVET, è lecito domandarsi se sia possibile rinsaldare maggiormente i legami orizzontali di cooperazione tra gli stessi paesi vicini. Le esperienze di cooperazione con i paesi candidati lo dimostrano.

Le risposte a questi interrogativi non sono facili né rapide, ma è certo che, lavorando insieme, sarà possibile trovarle.