

## NOTA INFORMATIVA

# I quadri delle qualifiche in Europa: Uno strumento per la trasparenza e il cambiamento

I quadri nazionali delle qualifiche sono fondamentali per il conseguimento degli obiettivi europei, ma stanno acquisendo un ruolo altrettanto importante anche per il raggiungimento degli obiettivi nazionali

Le qualifiche sono sempre più importanti nella ricerca di un impiego nonché determinanti nello sviluppo di una carriera. La modalità di ordinamento e classificazione delle qualifiche è attualmente oggetto di profondi cambiamenti, influenzati dal rapido sviluppo dei quadri nazionali delle qualifiche (NQF) in tutta Europa.

Attualmente, 35 paesi <sup>(1)</sup> stanno elaborando 39 NQF <sup>(2)</sup>. Irlanda, Francia e Regno Unito disponevano di NQF già prima del 2005, ma la loro elaborazione in altri paesi è stata incoraggiata dal quadro europeo delle qualifiche (EQF) al fine di confrontare le qualifiche fra i vari paesi (riquadro 1). Pur rimanendo fondamentali per il conseguimento di questo obiettivo a livello europeo, i NQF stanno acquisendo un'importanza sempre maggiore in ciascun paese per il raggiungimento dei rispettivi obiettivi nazionali.

### Riquadro 1. I quadri nazionali delle qualifiche (NQF) e il quadro europeo delle qualifiche (EQF)

I NQF classificano le qualifiche secondo una serie di livelli basati sui risultati dell'apprendimento. I livelli dei NQF rispecchiano ciò che dovrebbe sapere, comprendere ed essere in grado di fare il titolare di un certificato o di un diploma.

L'EQF crea un quadro di riferimento comune che serve da anello di congiunzione fra i diversi sistemi di qualifiche e i loro livelli. L'EQF riguarda tutti i livelli e i tipi di qualifiche (istruzione generale e superiore e istruzione e formazione professionale). L'EQF sostiene l'apprendimento permanente e la mobilità ed è stato adottato nel 2008.

Nella maggior parte dei paesi, le qualifiche sono state classificate, tradizionalmente, in modo implicito o esplicito, in base alle "componenti dell'apprendimento", vale a dire l'istituto che le rilasciava e la durata degli studi. I NQF stanno modificando questo approccio con

<sup>(1)</sup> I 27 Stati membri dell'UE più Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Islanda, Liechtenstein, Montenegro, Norvegia, Serbia e Turchia.

<sup>(2)</sup> Il Regno Unito ha quadri separati per Inghilterra/Irlanda del Nord, Galles e Scozia. Il Belgio sta elaborando quadri separati per le Fiandre e per le comunità francofona e germanofona.

l'introduzione dei "risultati dell'apprendimento" quale criterio principale per definire il livello delle qualifiche.

Collegando ("mettendo in relazione") i NQF all'EQF, i discenti e i datori di lavoro saranno in grado di confrontare i livelli delle qualifiche rilasciate in patria e in altri paesi. Una maggiore trasparenza sul significato delle qualifiche consentirà agli individui e ai datori di lavoro di utilizzare più facilmente le qualifiche sia a fini di assunzione che di ulteriore apprendimento.

### Gli sviluppi fino ad oggi

Quasi tutti i paesi hanno deciso di elaborare NQF collegandoli all'EQF. L'ampio consenso esistente sull'importanza e sul valore di un quadro europeo di riferimento per le qualifiche ha incoraggiato uno sviluppo coerente di NQF in tutta Europa, articolato secondo le seguenti grandi fasi:

- **Ideazione ed elaborazione.** Questa fase è decisiva per la definizione della logica, degli obiettivi politici e dell'architettura dei NQF ed è ancora più importante per il coinvolgimento nel processo delle parti interessate.
- **Adozione formale.** Le forme di adozione variano a seconda dei paesi. Può trattarsi di una legge, un decreto, una decisione amministrativa o un accordo formale, ma l'adozione formale è importante. La mancanza di un chiaro mandato ha causato notevoli ritardi nell'attuazione dei NQF e nel loro collegamento all'EQF in diversi paesi.
- **Fase operativa iniziale.** Inizia l'applicazione del NQF e gli istituti sono tenuti a uniformarsi ai relativi metodi e strutture. I potenziali utenti finali sono informati degli scopi e dei vantaggi del NQF.
- **Fase operativa avanzata.** Il NQF costituisce una parte integrante e fondamentale del sistema di istruzione e formazione nazionale. È usato dalla pubblica amministrazione e dal settore privato e risulta utile per gli utenti finali, gli individui e i datori di lavoro.

Considerati i diversi punti di partenza, i paesi stanno attraversando fasi differenti e gli sviluppi raggiunti fino ad oggi variano (riquadro 2).

## Riquadro 2. NQF in Europa – lavori in corso

- 29 paesi stanno elaborando o hanno elaborato NQF completi – estesi a tutti i tipi e i livelli delle qualifiche.
- Altri paesi hanno NQF parziali che coprono una gamma limitata di tipi e livelli di qualifiche o che sono costituiti da vari quadri per le diverse parti del sistema di istruzione e formazione.
- 26 paesi hanno proposto o scelto un quadro a 8 livelli. Altri paesi hanno NQF composti da 5, 7, 9, 10 o 12 livelli.
- Tutti i paesi utilizzano un approccio basato sui risultati per definire i descrittori dei livelli del NQF.
- 21 NQF sono stati adottati formalmente.
- Quattro paesi hanno portato a termine l'attuazione dei rispettivi NQF.
- Sette paesi stanno entrando nella fase operativa iniziale.

La Repubblica ceca, l'Italia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, il Liechtenstein e la Serbia devono ancora stabilire l'estensione e l'architettura dei rispettivi quadri. Altri paesi, come la Germania e l'Austria, hanno deciso l'estensione e l'architettura dei loro NQF, ma stanno adottando un approccio graduale per l'inserimento delle qualifiche nei rispettivi quadri. La Finlandia e la Svezia sono prossime all'adozione formale dei loro NQF. In sette paesi (Belgio (Fiandre), Danimarca, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo), i NQF si trovano nella fase operativa iniziale.

Ad eccezione di Malta, solo i NQF adottati prima del 2005 dall'Irlanda, dalla Francia e dal Regno Unito (Inghilterra/Irlanda del Nord, Scozia e Galles) sono in una fase operativa avanzata. In alcuni casi, come in Francia e nel Regno Unito (Inghilterra/Irlanda del Nord), svolgono un ruolo normativo, stabilendo quali siano le qualifiche da accettare.

I vari stadi e ritmi di progresso evidenziano la dinamicità della messa a punto dei NQF che, peraltro, non sono mai realmente completi. Richiedono uno sviluppo e un rinnovo continui. Anche i NQF ben consolidati sono modificati e migliorati costantemente.

A metà del 2012, 15 paesi (Austria, Belgio (Fiandre), Croazia, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito) avevano collegato formalmente i loro quadri nazionali all'EQF. I restanti paesi dovrebbero completare questo processo entro il 2013.

## Convergenza europea e differenze nazionali

I NQF elaborati dopo il 2005 rispecchiano i principi e i concetti introdotti dall'EQF e condividono quindi alcune importanti caratteristiche, ovvero:

- sono concepiti come quadri completi per l'apprendimento permanente, estesi a tutti i livelli e i tipi di qualifiche;
- propongono o presentano strutture con otto livelli. Le eccezioni fra i quadri successivi al 2005 sono rappresentate dai quadri della Norvegia e dell'Islanda, che hanno sette livelli, e dal quadro della Slovenia, che ne ha 10;
- introducono descrittori basati sui risultati dell'apprendimento, riflettendo le tre colonne dell'EQF che distinguono fra conoscenza, abilità e competenza.

La convergenza fra i NQF elaborati dopo il 2005 contrasta con le differenze esistenti fra i quadri precedenti al 2005. Ad esempio, due NQF del Regno Unito (quelli per la Scozia e il Galles) sono completi, ma il terzo (per l'Inghilterra/Irlanda del Nord) è parziale e, al pari del NQF francese, considera principalmente le qualifiche professionali e di specializzazione. Anche il numero dei livelli è diverso. Il NQF francese presenta cinque livelli, quello del Regno Unito per Inghilterra/Irlanda del Nord ne ha nove, mentre quello per la Scozia ne ha 12. Il NQF dell'Irlanda ne ha 10. Esistono differenze anche per quanto riguarda l'uso dei risultati dell'apprendimento, e il contenuto e il profilo dei primi quadri sono ancora più diversi.

Oltre ad usare i NQF per promuovere la comparabilità europea e internazionale delle qualifiche, tutti i paesi sottolineano come i NQF possano potenziare il coordinamento fra diverse parti del sistema di istruzione e formazione e contribuire a rafforzare la trasparenza delle qualifiche nazionali. Da più parti si ritiene che questo ruolo dei NQF quali quadri di comunicazione garantisca un valore aggiunto ai sistemi delle qualifiche esistenti, senza modificarli radicalmente.

Paesi come la Croazia, l'Islanda, la Polonia e la Romania promuovono i loro NQF come quadri di riforma che forniscono uno strumento per migliorare la coerenza, la pertinenza e la qualità dei loro sistemi di istruzione, formazione e apprendimento permanente. Ponendosi come punto di riferimento basato sui risultati dell'apprendimento, gli sviluppi del NQF possono favorire ulteriori riforme, fra cui nuovi percorsi di apprendimento, programmi, standard delle qualifiche o procedure per convalidare l'apprendimento non formale. La Germania ritiene che la messa a punto di un meccanismo di convalida dell'apprendimento non formale e informale sia indispensabile per l'elaborazione del proprio NQF, che può modificare il funzionamento del sistema nazionale delle qualifiche esistente.

I NQF riflettono anche i contesti nazionali, politici e culturali. Ad esempio, esistono tre modelli principali per l'attuazione di un NQF completo esteso a tutti i tipi di qualifiche.

Nel primo modello, i NQF presentano descrittori di livello completi e coerenti che contemplano tutti i livelli dell'istruzione e della formazione. Poiché i descrittori riguardano livelli e risultati dell'apprendimento, le somiglianze e le differenze, ad esempio, tra le qualifiche dell'istruzione e formazione professionale (VET) e l'istruzione superiore (HE) sono più facilmente percepibili. I NQF di Germania, Belgio (Fiandre), Regno Unito (Scozia), Irlanda, Estonia, Slovenia e Lituania seguono questo approccio. Nel secondo modello, usato in paesi come Danimarca e Bulgaria, i NQF operano una distinzione fra i livelli 1-5 e 6-8, limitando i livelli più alti alle qualifiche rilasciate dagli istituti di istruzione superiore (nell'ambito del processo di Bologna <sup>(3)</sup>). Nel terzo modello, ad esempio in Austria, i NQF dividono i livelli 6-8 in due ordini paralleli. Un ordine copre le qualifiche rilasciate dagli istituti di istruzione superiore (processo di Bologna) e l'altro, le qualifiche professionali o di specializzazione rilasciate al di fuori degli istituti di istruzione superiore.

I tre modelli offrono soluzioni differenti per collegare diverse parti del sistema di istruzione e formazione, in particolare le qualifiche professionali e accademiche. Un importante obiettivo dell'apprendimento permanente è facilitare lo spostamento delle persone da un tipo o livello di apprendimento ad un altro, come ad esempio dalla VET, dalla formazione scolastica all'apprendistato, o ancora dal livello secondario superiore all'università e viceversa, tenendo conto di quanto appreso in precedenza. È incerto in quale misura i NQF con livelli basati sui risultati dell'apprendimento influenzino i rapporti fra le diverse parti dei sistemi di istruzione e formazione nazionali. La maggior parte dei paesi stabilisce norme per definire e rilasciare le qualifiche nella rispettiva parte del sistema.

## NQF: fanno la differenza?

Nella letteratura specialistica trapelano timori sul fatto che i NQF, piuttosto che aggiungere valore ai sistemi di istruzione e formazione, distolgano attenzione e risorse. Questa critica deriva, talvolta, da alcuni dei primi tentativi compiuti per attuare quadri basati sui risultati dell'apprendimento e poggia soprattutto sulle esperienze maturate all'interno e all'esterno dell'Europa dai NQF precedenti al 2005, in particolare in Nuova Zelanda, Sudafrica e Regno Unito (Inghilterra/Irlanda del Nord).

La nuova generazione di NQF ispirata dall'EQF consente di rivisitare la questione dell'impatto. Gli sviluppi sono ancora in una fase iniziale, ma l'impatto dei NQF può essere osservato in diversi settori, in particolare le strutture degli istituti, l'uso dei risultati dell'apprendimento e lo sviluppo dell'apprendimento permanente.

<sup>(3)</sup> Si veda: [http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna_en.htm)

In Europa, l'adozione e l'attuazione dei NQF sta influenzando le strutture degli istituti e il loro coordinamento. I NQF europei sono sostenuti dai punti di coordinamento nazionali dell'EQF presenti in ciascun paese, i quali hanno responsabilità per la comunicazione, l'informazione e la divulgazione e, specificamente, per i collegamenti fra i livelli nazionali e il livello europeo. In alcuni paesi sono responsabili anche dei registri dei NQF e sostengono il coordinamento delle parti interessate per contribuire ad attuare i NQF.

I NQF cominciano a influenzare, in una certa misura, gli istituti che rilasciano le qualifiche. Irlanda, Malta e Romania hanno unificato diverse organizzazioni responsabili di diverse parti dei loro sistemi di istruzione e formazione in autorità nazionali uniche con l'intento di migliorare il coordinamento. In Portogallo è stata istituita un'agenzia nazionale per rafforzare la cooperazione fra i ministeri dell'Istruzione e del Lavoro. La proposta di legge croata sul NQF suggerisce di istituire un ente nazionale strategico per attuare, controllare e valutare il NQF. Il futuro impatto dei NQF dipenderà dal mantenimento di questi sviluppi istituzionali.

Il principio dei risultati dell'apprendimento è ampiamente accettato in Europa. I NQF e l'EQF hanno incoraggiato l'uso dei risultati dell'apprendimento per definire e descrivere le qualifiche e attribuirle ai relativi livelli in quadri nazionali ed europei. In diversi paesi, quali Croazia e Polonia, gli sviluppi dei NQF hanno contribuito ad individuare i settori nei quali i risultati dell'apprendimento non sono stati applicati o lo sono stati in modo non coerente. In Norvegia, i lavori sul NQF hanno mostrato che le qualifiche VET avanzate rilasciate da *Fagskole* erano basate solo parzialmente sui risultati dell'apprendimento, problema a cui si è posto rimedio.

L'ampio dibattito svoltosi in Germania sull'equivalenza della qualifica generale di livello secondario superiore *Abitur* e la qualifica professionale *Facharbeiter* e il rapporto fra l'istruzione e la formazione professionale e generale mostra come l'uso dei risultati dell'apprendimento abbia messo implicitamente in discussione gerarchie consolidate.

Mentre l'approccio basato sui risultati dell'apprendimento è generalmente accettato in Europa, la sua interpretazione e applicazione rappresentano una sfida importante. La concezione dei descrittori dei livelli nazionali mostra come i risultati dell'apprendimento siano intesi in modo differente dai vari paesi.

Un gruppo di paesi composto da Estonia, Cipro, Austria e Portogallo ha assunto i descrittori dei livelli dell'EQF come punto di partenza e li ha sviluppati per guidare i processi nazionali. Un secondo gruppo di paesi, tra cui Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Norvegia e Polonia, ha modificato la terza colonna relativa alla "competenza" dell'EQF per cogliere al meglio le

importanti competenze sociali, personali e trasversali. Un terzo gruppo, che comprende Belgio, Germania, Francia, Lituania, Paesi Bassi e Slovenia, usa la "competenza" come concetto di portata globale che riflette le tradizioni e i valori nazionali esistenti. Questo approccio sottolinea la natura olistica e integrativa della competenza come capacità di una persona di applicare le conoscenze, le abilità e altre competenze personali, sociali e metodologiche sul lavoro e nello studio.

Un obiettivo esplicito dell'EQF – e dei NQF più completi – è incoraggiare l'apprendimento permanente. L'anno scorso, i paesi hanno iniziato ad agire in modo più coerente in questo settore. L'uso dei NQF per promuovere l'apprendimento permanente si è basato su tre aspetti.

In primo luogo, l'elaborazione di un NQF completo, basato sui risultati dell'apprendimento può, di per sé, promuovere carriere di apprendimento. In secondo luogo, legami più forti fra i NQF e i sistemi di convalida consentono alle persone di ottenere la valutazione e il riconoscimento del loro apprendimento precedente (formale, non formale e informale) secondo le qualifiche del NQF. Dopo l'avvio in Francia, molti paesi ritengono che in tal modo i NQF possano promuovere in misura significativa l'apprendimento permanente. In terzo luogo, alcuni paesi, in particolare Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia, stanno lavorando sui criteri e sulle procedure di inserimento dei certificati e dei titoli rilasciati al di fuori dei sistemi di istruzione e formazione iniziale (pubblica), per lo più per proseguire l'istruzione e la formazione offerte dal mercato del lavoro o dal settore del volontariato. La qualità è una preoccupazione perché è importante per garantire che l'offerta molto diversificata soddisfi criteri minimi e possa essere combinata con l'istruzione e la formazione iniziale tradizionale. In diversi paesi si sta progredendo rapidamente in tal senso con la potenziale trasformazione dei NQF in mappe che offrono un'ampia visione delle opportunità di apprendimento e dei titoli.

## Sfide future

I progressi compiuti negli ultimi anni forniscono una buona base per realizzare il potenziale dei NQF, ma devono essere visibili al di là della cerchia ristretta dei responsabili delle politiche e degli esperti coinvolti nella loro elaborazione. Per il successo dei NQF sono cruciali i passi seguenti.

- I livelli basati sui risultati dell'apprendimento devono diventare visibili per gli individui. L'inserimento dei livelli dell'EQF e dei NQF nei certificati e nelle qualifiche è un passo fondamentale.
- I NQF stanno diventando sempre più strumenti di strutturazione e di pianificazione nazionali. Ciò richiede la creazione di banche dati e l'elaborazione di

materiali di orientamento che riflettano le strutture dei NQF. Questa soluzione è presente nei NQF precedenti al 2005, ma non ancora in quelli più recenti.

- I NQF devono essere sempre più presenti e visibili nel mercato del lavoro (assistenza nello sviluppo di percorsi di carriera, certificazione dei risultati conseguiti sul lavoro, guida e collegamenti con i quadri settoriali).

Sebbene i NQF usino i risultati dell'apprendimento, altre pratiche impiegano invece le componenti dell'apprendimento per il riconoscimento delle qualifiche. Le reti dei centri di riconoscimento accademico (la rete europea dei centri per l'informazione (ENIC) e dei centri nazionali di informazione sul riconoscimento accademico (NARIC) <sup>(4)</sup>) sostengono discenti ed istituti nell'accesso all'istruzione superiore e relativa progressione. La direttiva dell'UE 2005/36 che riguarda i rapporti fra le qualifiche professionali e l'occupazione nel mercato del lavoro è anch'essa basata sulle componenti dell'apprendimento. I collegamenti fra i NQF e questi altri approcci devono essere chiariti e rafforzati.

È evidente la necessità di un monitoraggio sistematico e di una valutazione dell'attuazione dei NQF, di natura sia qualitativa che quantitativa. Solo pochi paesi dispongono di dati di riferimento iniziali o stanno tracciando le destinazioni dei titolari di qualifiche.

Se sviluppati come iniziativa isolata, al di fuori delle politiche e delle pratiche di integrazione esterne, i NQF falliranno. Il pericolo più grande è che i paesi "dimentichino" i loro NQF una volta che saranno collegati all'EQF, minando gravemente l'EQF come quadro di riferimento europeo affidabile.

<sup>(4)</sup> Si veda: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/naric\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/naric_en.htm).