

**NOTA INFORMATIVA**

Imparare a cambiare: riforma dell'istruzione e della formazione professionale per il periodo 2002-2010

La cooperazione europea ha ottenuto notevoli risultati, che tuttavia non hanno ancora prodotto tutti i loro effetti

Preoccupata dell'eventuale minaccia per l'occupazione e la coesione sociale qualora il rapido e incalzante cambiamento dovesse sopravanzare le competenze di una forza lavoro che invecchia, nel 2002 l'Unione europea (UE) ha avviato il processo di Copenaghen per rafforzare la cooperazione in materia di istruzione e formazione professionale (IFP).

Riquadro: il processo di Copenaghen

Il processo di Copenaghen, che ha riunito la Commissione europea, i paesi partecipanti e le parti sociali europee, ha consentito di coordinare il sostegno tecnico e politico alla cooperazione volontaria su obiettivi, priorità e parametri di riferimento comuni in materia di istruzione e formazione professionale. Vari gruppi di lavoro hanno sviluppato strumenti e principi europei comuni e analizzato tematiche relative all'IFP. I progressi compiuti sono stati riesaminati ogni due anni, a Maastricht (2004), Helsinki (2006), Bordeaux (2008) e Bruges (2010). In occasione di ogni riunione i ministri responsabili dell'IFP hanno emesso comunicati per adeguare le priorità alla fase successiva. Nella riunione ministeriale di Bruges del dicembre 2010 si esamineranno i progressi conseguiti ad oggi, verranno fissati obiettivi a lungo termine e, saranno concordati i risultati breve termine da produrre entro il 2014.

Attualmente partecipano al processo di Copenaghen i paesi membri dello spazio economico europeo (SEE, formato dai 27 Stati membri dell'UE e da Islanda, Norvegia e Liechtenstein) e i paesi candidati all'adesione all'UE Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia (FYROM) e Turchia.

I risultati finora ottenuti sostengono una valutazione positiva del processo di Copenaghen, parte integrante della strategia di Lisbona. Il periodo 2002-2010 è stato uno dei più produttivi in termini di cooperazione europea nell'ambito dell'IFP. In un momento in cui l'Europa lancia una nuova strategia a favore di una crescita intelligente, sostenibile e

inclusiva fino al 2020, appare opportuno esaminare i risultati e gli effetti prodotti dal processo di Copenaghen ⁽¹⁾.

Risultati del processo di Copenaghen

Come metodo di lavoro, il processo di Copenaghen si è rivelato efficace, contribuendo all'allineamento delle politiche nazionali ed europee in materia di istruzione e formazione professionale e consentendo lo sviluppo di una politica globale europea sull'IFP. Il processo, coinvolgendo i paesi candidati, ha fornito sostegno all'allargamento dell'UE (i cui Stati membri sono passati da 15 a 25 nel 2004 e da 25 a 27 nel 2007). Inoltre, grazie ad esso l'IFP, ambito caratterizzato da notevoli differenze da un paese all'altro, ha acquisito una posizione più chiara a livello europeo, aumentando il suo rilievo in settori politici correlati. È significativo il fatto che il processo ha posto le basi per l'elaborazione di una serie di strumenti e principi europei comuni (tabella 1) volti alla promozione della mobilità nell'ambito dell'apprendimento e del lavoro, che influenzano le politiche dei paesi partecipanti in materia di IFP in altri modi.

Gli strumenti e i principi europei sono basati sui risultati dell'apprendimento, attestanti ciò che un singolo discente è in grado di comprendere e fare al termine di un processo di apprendimento. I risultati dell'apprendimento sono utilizzati in tutti i tipi e i livelli di istruzione e formazione, ma risultano particolarmente utili per riformare le norme e i programmi relativi all'IFP. Per alcuni paesi ciò rappresenta un notevole cambiamento a livello di prassi.

Il quadro europeo delle qualifiche ha incoraggiato i paesi a sviluppare quadri nazionali delle qualifiche (NQF) fondati sui risultati dell'apprendimento. La maggior parte degli NQF si applica a tutti i livelli e a tutte le tipologie di qualifiche, non soltanto all'IFP, ridefinendo pertanto in alcuni casi l'interrelazione tra diverse componenti del sistema

⁽¹⁾ Consiglio dell'Unione europea. *Europa 2020: nuova strategia europea per la crescita e l'occupazione. Conclusioni del Consiglio europea (25 e 26 marzo 2010).*
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st00/st00007.it10.pdf>

nazionale di istruzione e formazione, ad esempio IFP e istruzione superiore. L'attività intrapresa nell'ambito degli NQF ha dato impulso ad altre riforme in materia di IFP.

I paesi hanno anche concordato priorità nazionali comuni. Una delle principali priorità del processo di Copenaghen consiste nell'aumentare l'attrattiva dell'IFP quale opzione di apprendimento. I paesi si sono adoperati

per rendere i sistemi di IFP completi e inclusivi, adeguati sia alle esigenze degli studenti migliori che a quelle degli studenti a rischio di esclusione sociale. Inoltre, si sono impegnati per agevolare il passaggio dall'IFP secondaria superiore all'istruzione terziaria, sviluppando altresì qualifiche parziali e corsi modulari allo scopo di facilitare l'integrazione degli studenti a rischio nel mercato del lavoro.

Tabella 1. **Strumenti e principi comunitari sviluppati nel quadro del processo di Copenaghen**

Strumenti europei comuni

Quadro europeo delle qualifiche (EQF)	Aiuta a confrontare le qualifiche rilasciate in ambito europeo per sostenere l'apprendimento permanente, nonché la mobilità professionale e a fini d'istruzione
Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)	Aiuta a convalidare, riconoscere e accumulare le competenze e le conoscenze professionali acquisite durante un soggiorno in un altro paese o in altre circostanze, in modo che queste esperienze risultino utili ai fini delle qualifiche professionali
Quadro europeo di riferimento per garantire la qualità dell'IFP (EQAVET)	Aiuta i paesi a sviluppare, migliorare, pilotare e valutare la qualità dei loro sistemi di IFP, nonché a sviluppare procedure di gestione della qualità
Europass	È un portafoglio di documenti (CV Europass, passaporto delle lingue, Europass Mobility, supplemento al diploma Europass e supplemento al certificato Europass) creato per favorire la mobilità professionale e geografica, consentendo di presentare qualifiche e competenze in un formato standard comprensibile ai datori di lavoro di tutta Europa

Principi e orientamenti comuni

Orientamento e consulenza	Rafforzano il ruolo dell'orientamento permanente nello sviluppo di politiche europee in materia di istruzione, formazione e occupazione, in riferimento a quattro aree prioritarie: capacità di orientamento, accesso ai servizi, qualità dei servizi di orientamento e cooperazione a livello delle politiche
Identificazione e convalida dell'apprendimento non formale e informale	Stabilisce principi comuni per incoraggiare e orientare lo sviluppo di approcci e sistemi affidabili e di alta qualità per l'identificazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale

Un'altra priorità comune riguarda il miglioramento della qualità dell'IFP. Oltre a sviluppare i meccanismi di valutazione, i paesi stanno migliorando l'insegnamento in ambito IFP mediante una più adeguata formazione iniziale e maggiori opportunità di sviluppo professionale continuo. Per assicurare che i programmi di studio siano in linea con le esigenze del mercato del lavoro, gli operatori di detto mercato vengono incoraggiati a svolgere un ruolo più rilevante nello sviluppo dell'IFP. Con il sostegno europeo si utilizzano e sperimentano nuovi metodi che consentano di prevedere la domanda e l'offerta di competenze per chiarire meglio le esigenze future e permettere l'adeguamento dei sistemi di IFP.

L'incoraggiamento ad investire in attività di IFP, diretto alla pubblica amministrazione alle imprese e ai singoli, fa anche parte delle priorità condivise. Per tutto il periodo 2002-2008, spesso con il sostegno dei fondi europei, i paesi hanno effettuato notevoli investimenti nel settore dell'IFP e si sono sforzati di aumentare l'efficienza attraverso un sistema

di governance decentrata e nuove modalità di stanziamento delle risorse.

Per contrastare la crisi economica del 2008, le imprese hanno ricevuto sovvenzioni pubbliche, comprese risorse provenienti dal fondo sociale europeo, finalizzate al mantenimento dei posti di lavoro, a condizione che i dipendenti prendessero parte ad attività di formazione. Senza dubbio questa iniziativa è servita a contenere l'aumento della disoccupazione.

Impatto del processo di Copenaghen

Nonostante la portata delle riforme promosse in materia di IFP, finora il processo di Copenaghen ha avuto un impatto limitato sul rendimento dei sistemi di istruzione e formazione in base ai parametri di riferimento della strategia di Lisbona (tabella 2). La crisi economica ha sì ridotto il livello dei

risultati in Europa, ma in considerazione delle tendenze del periodo precedente alla crisi probabilmente gli obiettivi non sarebbero stati comunque raggiunti.

Non è chiaro se l'IFP sia divenuta più "interessante". Nella maggior parte dei paesi il numero dei partecipanti all'IFP è aumentato; tuttavia, nell'insieme dell'UE la percentuale degli studenti IFP rispetto agli studenti della scuola secondaria superiore è diminuita dal 60% nel 2000 al 50% nel 2008. I livelli di partecipazione della popolazione

adulta all'apprendimento permanente sono deludenti, e il numero di giovani che abbandona prematuramente il sistema di istruzione e formazione è ancora troppo elevato. Malgrado gli incentivi finanziari, una quota consistente di imprese non offre attività di formazione reputandola superflua, nonostante l'evidente tendenza verso attività lavorative che richiedono maggiori conoscenze e competenze e l'invecchiamento della forza lavoro.

Tabella 2. Istruzione e formazione: obiettivi al 2010

Parametri di riferimento per il 2010	Situazione nel 2010 (anno di riferimento 2009) media dell'UE
Innalzare il tasso medio dell'occupazione nell'UE a un livello il più possibile prossimo al 70%	64,6%
Innalzare il tasso medio di occupazione delle donne nell'UE al di sopra del 60%	58,6%
Innalzare il tasso medio di occupazione per le donne e gli uomini di età compresa tra i 55 e i 64 anni nell'UE al 50%	46,0%
Ottenere un tasso medio di abbandono scolastico nell'UE non superiore al 10%	14,4%
Assicurare che almeno l'85% dei giovani completi il ciclo dell'istruzione secondaria superiore (76,6% nel 2010)	78,6%
Portare il tasso medio di partecipazione all'apprendimento permanente nell'UE ad almeno il 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia d'età tra i 25 e i 64 anni)	9,3%
Far sì che il numero totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologia nell'UE aumenti almeno del 15% entro il 2010, riducendo al contempo lo squilibrio tra i sessi	+33,8%*

* I dati si riferiscono al periodo 2000-2008.

Sebbene sia stata posta enfasi sul miglioramento della mobilità, questa è ancora scarsa sia tra gli studenti che fra gli insegnanti IFP. I programmi dell'UE hanno aumentato le opportunità, ma i partecipanti all'IFP non godono delle stesse chance di mobilità disponibili per gli studenti dei sistemi di istruzione superiore.

Insegnanti e formatori IFP devono sostenere un grande peso: affrontano sfide legate all'apprendimento di nuove pedagogie, agli sviluppi tecnologici con cui stare al passo, alle nuove esigenze del mercato del lavoro e alla maggiore eterogeneità delle classi.

In base ai dati sugli investimenti destinati all'IFP, prima della crisi economica non vi è stato un sostanziale aumento degli investimenti pro capite annui in risorse umane, così come proposto dalla strategia di Lisbona, da parte né del settore pubblico, né delle imprese, né dei privati. L'incremento della spesa pubblica destinata all'IFP per contrastare l'effetto della crisi economica sulla disoccupazione e da considerarsi una misura di emergenza, e non un aumento programmato e persistente degli investimenti in risorse umane. Benché i dati non siano ancora disponibili, secondo alcuni riscontri empirici le imprese avrebbero ridotto la spesa destinata all'IFP a seguito della crisi economica.

Valutazione del processo di Copenaghen

In generale, paesi e parti sociali valutano positivamente il processo. La scelta di priorità nazionali comuni in base alle quali agire e l'elaborazione di strumenti e principi europei comuni connessi tra loro in otto anni rappresentano un grande successo per la cooperazione su base volontaria.

Tuttavia, non tutti i paesi valutano allo stesso modo l'impatto del processo di Copenaghen. Per alcuni, ha avuto un'influenza moderata non essendo riuscito a modificare l'orientamento delle politiche nazionali. La maggior parte dei paesi, tuttavia, crede che il processo stia producendo un impatto significativo e che abbia determinato cambiamenti sostanziali nelle politiche nazionali in materia di IFP e apprendimento permanente.

Sebbene l'UE non abbia raggiunto tutti i parametri di riferimento, i risultati nei singoli paesi variano notevolmente. Alcuni superavano i parametri già da molti anni, anche prima della strategia di Lisbona. L'attuazione degli strumenti e dei principi europei e altre riforme ha raggiunto fasi diverse, e le loro potenzialità non sono state ancora realizzate appieno. I paesi credono che bisognerà attendere ancora affinché i cambiamenti producano effetti.

Non mancano segnali incoraggianti. Nonostante la crisi economica, nel 2009 (anno per cui sono disponibili gli ultimi dati) si è registrato un miglioramento rispetto a tutti i parametri di riferimento a fronte del 2000. Anche il livello d'istruzione fra i giovani è in aumento. Attualmente, le donne sono in media più qualificate degli uomini. Gli investimenti nell'ambito dell'IFP effettuati nel periodo 2003-2008 non si sono accresciuti, ma ciò potrebbe essere riconducibile al calo della disoccupazione giovanile e di quella di lunga durata. In risposta alla crisi, il settore dell'IFP ha beneficiato di ingenti investimenti pubblici, poiché è stato riconosciuto il suo ruolo fondamentale nell'aiutare le persone a conservare e trovare posti di lavoro.

Le sfide che l'Europa si trova ad affrontare indicano che la direzione seguita dalle riforme nel quadro del processo di Copenaghen resta quella giusta da seguire per il prossimo decennio. Nei dieci anni a venire ci si attende che quattro motori di cambiamento – il lascito della crisi economica, lo sviluppo di un'economia a basse emissioni di carbonio, l'evoluzione del mercato del lavoro verso attività lavorative che richiedono maggiori competenze e la futura domanda e offerta di competenze in Europa – plasmino i sistemi economici e sociali europei e le loro richieste ai relativi sistemi di IFP.

La crisi economica non impedirà un ritorno della crescita dell'occupazione da ora al 2020, ma rischia di lasciare alti livelli di disoccupazione strutturale, in particolare fra i giovani e i disoccupati di lunga durata con bassi livelli d'istruzione. Lo sviluppo di un'economia a basse emissioni di carbonio richiede una solida base di competenze chiave, nonché l'adeguamento delle competenze già utilizzate sul lavoro. Sebbene i livelli delle qualifiche della forza lavoro siano sostanzialmente quelli richiesti, si osserveranno divari tra le qualifiche offerte e richieste.

Per stare al passo, è necessario che la forza lavoro attualmente presente in Europa aggiorni, potenzi e ampli le proprie conoscenze, competenze e abilità, al fine di riuscire al meglio in ambiti professionali che, probabilmente, diverranno più impegnativi a tutti i livelli. Al fine di raggiungere un tasso di occupazione del 75% nel 2020, l'Europa deve affrontare il problema della disoccupazione strutturale in modo da aiutare più persone, in particolare donne e soggetti con bassi livelli d'istruzione, a trovare lavoro.

Tale esigenza conferisce maggiore rilievo alla formazione per adulti. È un dato incoraggiante che negli ultimi otto anni questo sia stato l'orientamento della riforma dell'IFP nel quadro del processo di Copenaghen. Oltre a rafforzare la formazione iniziale, i paesi hanno mirato a sistematizzare la formazione continua, offrendo l'opportunità di accedere al sistema di istruzione e formazione in diversi momenti nel corso della vita lavorativa e di ottenere qualifiche riconosciute, attraverso la convalida dell'apprendimento informale e non formale.

Malgrado possibili vincoli di natura finanziaria, sembra che i paesi siano concentrati su riforme a lungo termine. A livello europeo è già in essere il nuovo quadro delle politiche per l'IFP che delinea un programma ambizioso che si

accompagna ad un generale livello di consenso tra i paesi e le parti sociali sugli elementi che dovrebbero essere al centro della futura cooperazione europea in materia di IFP.

La prossima fase si presenta irta di difficoltà. Non è scontato che il potenziale dei progressi compiuti sin'ora sarà realizzato. Il prossimo decennio fornisce l'occasione per dare applicazione ai risultati del processo di Copenaghen, dandogli la possibilità di produrre un impatto reale. Le conseguenze che si verificherebbero qualora l'Europa non fosse toccata dai correnti cambiamenti economici e sociali rendono pressante la necessità di proseguire la riforma dell'IFP.



Leggi il rapporto completo Cedefop (2010). *A bridge to the future. European policy for vocational education and training 2002-10.*
http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3058_en.pdf


CEDEFOP

 Centro europeo per lo Sviluppo
 della Formazione Professionale

Nota informativa – 9042 IT
 N° di cat.: TI-BB-10-015-IT-N

© Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, 2010
 Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Le note informative sono redatte in tedesco, greco, inglese, spagnolo, francese e italiano. Per riceverle regolarmente e-mail a:
briefingnotes@cedefop.europa.eu

Ulteriori note informative e pubblicazioni Cedefop sono disponibili all'indirizzo:
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

PO Box 22427, 551 02 Salonicco, GRECIA
 Europe 123, Salonicco, GRECIA
 Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020
 E-mail: info@cedefop.europa.eu

visit our portal www.cedefop.europa.eu