

Europe 2020 strategy, differently from Lisbon's Strategy, is marked by the experience of crisis. It restates the challenges of Lisbon and articulates them with greater precision and determinacy—precisely because crisis required more rigorous planning, clear definition of priorities and prospective paths of realization and verification of the outcomes. In regard to employment policies, qualitative aspects appear more relevant than the quantitative ones about the lack of employable workforce. These challenges are traceable back to faults and delays in the educational and formative systems, as well as to the lack of skills on behalf of adult people—which are not able to obtain new qualifications and access life-long learning, thus enhancing or re-launching their careers. Life-long learning is characterized by high-level proposals, which provide guidance to strategic vision.

La Strategia Europa 2020, a differenza della Strategia di Lisbona, è segnata dall'esperienza della crisi. Essa rilancia le sfide di Lisbona, articolandole con più precisione e determinazione, proprio perché la crisi ha imposto maggiore rigore nel programmare, definire priorità e prevedere percorsi di attuazione e verifiche. In relazione alle politiche dell'occupazione, più delle dimensioni quantitative delle possibili carenze di forza lavoro sono le dimensioni qualitative a preoccupare. A fronte di queste sfide ci sono non solo i già evidenziati ritardi dei sistemi educativi e formativi, ma anche i troppi adulti che non possiedono le competenze necessarie per riqualificarsi, accedendo a opportunità di formazione continua e di sviluppo della carriera professionale. Vi sono proposte qualitative di alto livello che presidiano la formazione continua e orientano la visione strategica.

KEYWORDS

Learning chances, Europe 2020 strategy, Employment policies, VET, Strategic citizenship. Opportunità di Apprendere, Strategia Europa 2020, Politiche dell'Occupazione, VET, Cittadinanza strategica.

Lo scopo essenziale di un quadro strategico è incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali, i quali devono fornire i mezzi necessari per porre tutti i cittadini nelle condizioni di realizzare appieno le proprie potenzialità, nonché garantire una prosperità economica sostenibile e l'occupabilità. Il quadro strategico dovrebbe abbracciare i sistemi di istruzione e formazione nel loro complesso, in una prospettiva di apprendimento permanente, contemplando l'apprendimento in tutti i contesti, siano essi non formali o informali, e a tutti i livelli.

35

Formazione & Insegnamento XI – 2 – 2013

ISSN 1973-4778 print – 2279-7505 on line doi: 10746/-fei-XI-02-13_05 © Pensa MultiMedia

36

I risultati dell'indagine Ocse (2012) e di altri autorevoli istituti di ricerca nazionali e internazionali mettono in evidenza cinque fenomeni verso i quali è necessario orientare i nostri sforzi:

1. la spesa complessiva non è di molto inferiore dalla media Ocse, ma è impiegata male (costi fissi elevati) o in maniera poco efficace ed efficiente (pochissimi investimenti, mancanza di visione strategica e di cultura progettuale);

2. scarso utilizzo dei principi dell'autonomia conferita alle istituzioni scolastiche e prevalenza di una cultura spesso burocratica e autoreferenziale, inefficace dialogo con le famiglie e inadeguato interscambio con il mondo economico, sociale e produttivo, delle professioni e della cultura presenti nel territorio (diffusione della cultura dell'autonomia e creazione di reti di scuole, istituzione di un sistema di valutazione delle performance da parte di un organismo indipendente);

3. il tempo passato a scuola dagli studenti è anche troppo, ma i risultati sono scarsi (migliorare i risultati apprendimenti Ocse Pisa; revisione di obiettivi/programmi e metodologie didattiche);

4. il lavoro degli insegnanti (e dei docenti universitari) è poco remunerato, per nulla stimolato, perché non esistono efficaci sistemi di valutazione del merito e di incentivazione;

5. la percentuale di abbandoni del percorso scolastico è ancora troppo alta e l'investimento per contrastare questo fenomeno è decisamente sotto la media Ocse (scarsa attenzione alle fasce deboli, compresa la popolazione immigrata, e al ruolo della formazione tecnica e professionale).

In questi ultimi decenni l'Italia, purtroppo, ha conquistato tristi primati, che pe-

seranno sempre più sul futuro delle giovani generazioni: un debito pubblico enorme rispetto al Pil; un tasso di evasione scolastica, fiscale, previdenziale e contributiva insopportabile per un Paese dotato di un sufficiente senso civico; nonché una politica scolastica non sempre orientata ad una logica social inclusive.

Per l'Italia questo decennio si sta chiudendo con un bilancio poco lusinghiero su tutti i fronti della strategia di Lisbona 2000 e con una crisi che non accenna, anch'essa su tutti i fronti, ad allentare i suoi morsi avvelenati. Quello che, soprattutto, ci disarmava è la fragilità politica, fatta della somma di egoismi e debolezze nazionali, di interessi forti globali e di debolezza del governo del sistema formativo Paese.

Questa Italia politicamente fragile riflette sulle sue delusioni e sulle sue prospettive, con un volontarismo attivo, che accompagna la debolezza della politica comune sia sul fronte internazionale sia sul fronte interno con un intenso lavoro dei singoli, una sempre più diffusa pratica di reti sociali, la cooperazione transnazionale di enti, istituzioni e servizi locali. Questa Italia degli amministratori, delle competenze e delle reti della società civile e dell'economia responsabile negli ultimi anni ha, tuttavia, collaborato a produrre il Processo di Copenhagen (2002), il Fondo Europeo di adeguamento alla globalizzazione (2007), le iniziative Ristrutturazioni e anticipazione delle crisi, New skills for new jobs (2010), Agenda sociale rinnovata (2008) e Sector Councils on Employment and Skills at EU level (2010).

È comunque significativo che il terreno individuato per giocare la partita del futuro sia quello della conoscenza, della competenza e della sostenibilità sociale e ambientale. Minore che altrove è stato l'impatto registrato nel nostro Paese, dove i sistemi educativi e formativi non sono certo al centro dell'attenzione. Non basta il miglioramento registrato nel 2008 con la riduzione al 19,7%: il tasso degli

Umberto Margiotta

abbandoni scolastici è dovuto, in parte consistente, al lavoro della formazione professionale. È una percentuale lontana dall'obiettivo del 10%, indicato a Lisbona e ora riproposto da EU 2020, superiore alla media UE (15%), lontanissima dai primi della classe (tra il 5% e il 9%), che sono, nell'ordine: Polonia, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania e Finlandia. (Cfr. Goodson, Lindblad, 2011; Ryder, Wegmarshaus, 2007).

In questa classifica delle virtù dei sistemi educativi e formativi di 37 Paesi Europei l'Italia è trentunesima e precede soltanto Macedonia, Islanda, Spagna, Portogallo, Malta e Turchia. Non basta neanche aggiungere un'altra più recente notizia di miglioramento, relativo, perché l'Italia resta al di sotto della media dei Paesi OCSE: l'ultima ricerca PISA registra un miglioramento delle competenze in lettura, matematica e scienze dei quindicenni italiani.

La Strategia Europa 2020, a differenza della Strategia di Lisbona, è segnata dall'esperienza della crisi. Essa rilancia le sfide di Lisbona, articolandole con più precisione e determinazione, proprio perché la crisi ha imposto maggiore rigore nel programmare, definire priorità e prevedere percorsi di attuazione e verifiche. Più definito che in passato è anche il sistema di governance dell'attuazione della strategia. D'altra parte, la coincidenza di questa fase di dibattito, di definizione strategica e di programmazione nel momento dell'esplosione della crisi ha reso ancora più evidente la questione della qualificazione del capitale umano, intesa non solo come elemento essenziale delle strategie di gestione delle gravi difficoltà occupazionali settoriali e territoriali e dello sviluppo, ma anche come condizione necessaria di anticipazione delle stesse crisi.

La sintesi del programma Europa 2020 è fatta di tre priorità che si rafforzano a vicenda e che mirano a una crescita che si vuole intelligente (un'economia basata sulla conoscenza e

sull'innovazione), sostenibile (un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva) e inclusiva (un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale).

In questo sommario quadro di sintesi si collocano anche le quattro linee strategiche che definiscono la centralità dell'educazione e della formazione nel disegno Europa 2020.

La prima chiede che l'istruzione, la formazione permanenti e la mobilità dei discenti divengano una realtà. Nel ribadire questa linea l'Unione Europea ricorda che gli Stati membri si erano impegnati a mettere a punto, entro il 2006, strategie nazionali coerenti e globali in materia d'istruzione e di formazione permanenti. Passi in avanti sono stati fatti a livello europeo con il Quadro europeo delle qualifiche (EQF) e con il sistema europeo di certificazione ECVET, ma in Italia questo quadro non si è ancora affermato.

La seconda è volta a migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione attraverso la promozione delle conoscenze linguistiche, anche nella formazione professionale, lo sviluppo professionale degli insegnanti e dei formatori e le dimensioni della governance e del finanziamento, con l'invito, in particolare, alla sostenibilità degli investimenti pubblici e privati. Per ottenere risultati di alta qualità su una base sostenibile, l'Europa chiede di rivedere l'organizzazione e la gestione dei sistemi d'istruzione e di formazione, che dovrebbero godere di maggiore autonomia, essere più aperti alla società civile e alle imprese ed essere soggetti a sistemi efficaci di garanzia della qualità.

La terza riguarda la promozione dell'equità e della cittadinanza attiva, perché tutti i cittadini siano in grado di acquisire, di aggiornare e di sviluppare lungo tutto l'arco della vita le competenze essenziali necessarie per l'accesso alla formazione continua, per la cittadinanza attiva e per il dialogo interculturale. A tal fine gli Stati Membri dovrebbero dare priorità alla lotta all'abbandono precoce del si-

37

Le Opportunità di Apprendere

38

stema scolastico, all'insegnamento pre-primario, agli immigrati e ai discenti con bisogni specifici. Infine, la quarta linea strategica intende incoraggiare, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, e stabilisce le priorità della piena integrazione delle competenze trasversali fondamentali nei programmi, della valutazione, dell'aggiornamento delle qualifiche, della messa a punto di metodi d'istruzione e di apprendimento specifici e dello sviluppo di partenariati tra organismi d'istruzione e di formazione e le imprese, gli istituti di ricerca, i soggetti e le imprese attivi nel settore culturale.

L'Unione Europea, anche spostando più in là i paletti fissati per il 2010, fissa degli indicatori di risultato da raggiungere entro il 2020: almeno il 15% di adulti dovrebbe essere coinvolto nella formazione permanente; la percentuale dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%; almeno il 40% delle persone tra i trenta e i trentaquattro anni dovrebbe aver conseguito un diploma d'istruzione superiore post secondario; la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione dovrebbe essere inferiore al 10%; almeno il 95% dei bambini di età compresa tra i quattro anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe frequentare la scuola della prima infanzia.

Un non meno pressante richiamo alla centralità dello sviluppo del capitale umano nel quadro della Strategia EU 2020 viene ribadito dal punto di vista delle politiche dell'occupazione. Essa fissa l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 un tasso di occupazione del 75% per le persone di età compresa tra i venti e i sessantaquattro anni e lo indica come condizione di sostenibilità del modello sociale europeo, dei sistemi di welfare, della crescita economica e delle finanze pubbliche. La distanza da colmare è enorme, poiché la crisi, oltre a innalzare il tasso di disoccupazione, ha anche fatto scendere il tasso di occupazione al 64,6% (2009). Se la situazione del mercato del lavoro non peggiorerà ulteriormente nell'immediato futuro, per raggiungere il tasso di occupazione del 75% sarà necessaria una crescita occupazionale superiore all'1% annuo in tutta l'Europa. Bisogna considerare anche la diminuzione della popolazione in età lavorativa causata dalla sempre minore pro-natalità europea a generare figli, fenomeno non sufficientemente compensato dall'immigrazione dai Paesi terzi, che, con le sue attuali 20 milioni di presenze, costituisce il 4,0% della popolazione totale dell'UE. In assenza di nuovi flussi in ingresso, la

popolazione in età da lavoro si ridurrebbe del 12% nel 2030 e del 33% nel 2060. La componente geografica di equilibrio demografico del mercato del lavoro riguarda anche la mobilità interna di lavoratori UE: solo il 2,4% della popolazione dell'UE è costituita da cittadini di un altro Stato membro.

Ma più delle dimensioni quantitative delle possibili carenze di forza lavoro sono le dimensioni qualitative a preoccupare. Infatti, si prevede che entro il 2020 nell'UE si creeranno 16 milioni di nuovi posti di lavoro per lavoratori altamente qualificati e se ne perderanno 12 milioni di quelli oggi occupati da lavoratori poco qualificati. In alcuni settori chiave per la sostenibilità della crescita e per l'innovazione, gravi carenze di personale qualificato potrebbero ostacolare la realizzazione degli obiettivi UE in materia di crescita sostenibile. Si tratta di carenze in settori determinanti per l'innovazione, in particolare le scienze, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica. Si ricordi, come esempio, il settore automobilistico e quello della costruzione navale, nei quali la domanda di veicoli ibridi e di investimenti offshore nelle energie sostenibili necessita già oggi di numerose competenze di cui pochi addetti sono dotati, per non parlare della green economy, sostenibile solo con nuovi 3 milioni di lavoratori verdi. Nel settore ICT nel 2015 si registrerà una mancanza di personale qualificato stimata tra le 400 mila e le 700

Umberto Margiotta

mila unità, con prevedibili difficoltà non solo per il settore specifico, ma anche per la diffusione delle ICT in tutte le aree dell'economia. Nel settore della sanità, nel 2020 potrebbe mancare circa un milione di operatori, due milioni se si considera anche il personale ausiliario. Infine servirà un milione di ricercatori in più perché i necessari obiettivi di innovazione siano realistici. (Cfr. Brunello, Garibaldi, Wasmer, 2007).

A fronte di queste sfide ci sono non solo i già evidenziati ritardi dei sistemi educativi e formativi, ma anche i troppi adulti che non possiedono le competenze necessarie per riqualificarsi, accedendo a opportunità di formazione continua e di sviluppo della carriera professionale. Infatti, gli adulti con bassa scolarità hanno un settimo delle possibilità di entrare in sistemi di formazione continua rispetto alle persone con un più alto livello di studi. E gli adulti tra venticinque e sessantaquattro anni con un titolo di studio al massimo di scuola secondaria inferiore sono ancora troppi in Europa, quasi il 30% nell'EU e dintorni. Al di sotto del 10%, in una classifica molto simile a quella dell'abbandono scolastico, si ritrovano Repubblica Ceca, Lettonia, Slovenia, Estonia, Polonia, Lituania, Germania e Svizzera; l'Italia è ancora sopra il 45%, meglio solo di Spagna, Portogallo, Malta e Turchia⁵. Questi limiti spiegano anche la scarsa mobilità professionale intersettoriale e gli apparenti paradossi di alcune situazioni di squilibrio – tra competenze richieste e competenze disponibili – nelle quali le carenze di competenze e le strozzature nelle aree professionali in forte crescita coesistono negli stessi territori con elevati tassi di disoccupazione in altre aree. La stessa Comunicazione sull'occupazione fa riferimento anche all'esperienza dei sistemi di flexicurity alla prova della crisi, che ne ha evidenziato alcuni aspetti controversi, soprattutto nei Paesi che non hanno messo in atto in modo adeguato i necessari dispositivi. In particolare, si dimentica spesso che la formazione è uno dei quattro pilastri della flexicurity. Resta aperta anche la questione di una gestione complessiva e più produttiva delle fasi di vita nelle quali si susseguono e si sovrappongono lavoro, non lavoro, attività sociale e formazione per farne un'esperienza complessivamente produttiva dal punto di vista sociale e personale, non solo psicologico, ma anche economico. La comunicazione indica sul lato dei riscontri positivi, rilevati a geometria variabile nei diversi Paesi UE, la temporanea introduzione o l'espansione di regimi di disoccupazione parziale, l'aumento della flessibilità interna ai sistemi di impresa, il rafforzamento dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, lo sviluppo delle politiche attive del mercato del lavoro e un'assistenza più mirata da parte dei servizi per l'impiego. Sul lato dei riscontri negativi essa segnala in particolare la difficoltà di attuare riforme del mercato del lavoro senza ridurre il margine di consenso e fiducia tra le parti sociali e la segmentazione del mercato del lavoro, per la quale i giovani, i lavoratori temporanei e gli immigrati sono tra i gruppi più duramente colpiti dal rallentamento dell'economia; in particolare i precari stanno perdendo il lavoro quattro volte di più dei lavoratori permanenti. La crisi ha anche dimostrato la difficoltà di attuare politiche realmente integrate, per esempio tra misure di sostegno al reddito e opportunità di formazione. Questo bilancio in chiaroscuro obbliga a rivisitare ispirazioni e dispositivi dei quattro pilastri della flexicurity. Per il pilastro della formazione la Commissione vede quattro linee di necessario

sviluppo: migliorare l'accesso alla formazione continua, adottare approcci mirati per i lavoratori più vulnerabili, valorizzare il ruolo delle parti interessate e il dialogo sociale nell'attuazione della formazione continua, stabilire incentivi efficaci e meccanismi di ripartizione dei costi per incrementare gli investimenti pubblici e privati.

La Comunicazione dedica infine una parte importante a definire un piano immediato (2011-2012) di azioni dirette della Commissione e di misure da realizzare

39

Le Opportunità di Apprendere

40

re in collaborazione con gli Stati membri per migliorare e adeguare le competenze alla strategia Europa 2020.

Tra le principali azioni dirette della Commissione si prevedono:

- nuova agenda per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, al fine di offrire strutture e strumenti migliori per facilitare lo scambio delle conoscenze e l'inserimento delle priorità degli Stati membri in materia di integrazione in tutti i settori d'azione interessati;

- creazione dello strumento EU skills Panorama, per garantire una maggiore trasparenza per chi cerca lavoro, per i lavoratori, per le imprese e/o le istituzioni pubbliche. EU skills Panorama sarà disponibile online e conterrà le previsioni aggiornate sull'offerta di competenze e i bisogni del mercato del lavoro fino al 2020.

Esso fornirà:

- . a) informazioni aggiornate sulle venticinque professioni più in crescita nell'UE e sulle cinque professioni più richieste per Stato membro;

- . b) un'analisi dei bisogni di competenze basata sulle informazioni raccolte dall'osservatorio europeo dei posti di lavoro disponibili;

- . c) un'analisi degli squilibri di competenze e dell'utilizzo delle competenze sul luogo di lavoro, fondata su inchieste dei datori di lavoro, degli studenti e dei diplomati;

- . d) un'analisi prospettiva a livello settoriale, basata sui lavori del consiglio settoriale europeo sull'impiego e le competenze,

- . e) le proiezioni effettuate dal Cedefop e dagli Stati membri; EU skills Panorama renderà conto anche dei bisogni di competenze in settori di particolare importanza quali le scienze, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica.

La classificazione europea delle capacità, delle competenze e delle professioni

(European Skills, Competences and Occupations – ESCO). Tra le principali misure di accompagnamento e preparatorie da realizzare in collaborazione tra Commissione e Stati membri si prevedono:

- istituzione di un nuovo parametro di riferimento in materia di educazione all'occupabilità e alla transizione scuola-lavoro;

- raccomandazione al Consiglio per la formulazione di una efficace strategia di riduzione dell'abbandono scolastico;

- sostegno allo sviluppo e all'acquisizione di competenze nei settori delle risorse energetiche e dell'eco-innovazione;

- «alleanze della conoscenza» tra imprese e istituti di formazione e istruzione nell'elaborazione di nuovi programmi di studio destinati a far fronte ai deficit di competenze; sviluppo di dottorati industriali europei nel quadro delle azioni Marie Curie e dei tirocini Erasmus

nelle imprese;

- raccomandazione al Consiglio sull'identificazione, la certificazione e la validazione delle competenze acquisite al di fuori del settore formale dell'istruzione e della formazione e proposta di un passaporto europeo delle competenze;
- analisi del contributo delle politiche migratorie al bilanciamento tra le esigenze del mercato del lavoro e le competenze e creazione di una rete strategica per l'istruzione degli immigrati;
- riforma dei servizi europei per l'impiego EURES;

Umberto Margiotta

- sviluppo di metodi e di strumenti per l'integrazione delle competenze ICT e di alfabetizzazione digitale nei programmi di formazione continua;
- comunicazione sulla politica europea del multilinguismo: obiettivo «lingua madre +2»;
- piano di azione contro la carenza di personale sanitario (previsione del fabbisogno di personale sanitario e alla pianificazione della formazione necessaria); promozione dei centri d'eccellenza europei nelle nuove specializzazioni universitarie per le professioni del futuro e sostegno alla mobilità degli studenti verso questi centri di eccellenza.

Per la prima volta, poi, il Consiglio UE del 7 dicembre scorso a Bruges ha messo al centro dell'attenzione europea la VET (Vocational Education and Training) nella triplice, ma integrata, accezione di formazione iniziale dei giovani, di formazione superiore di livello terziario e di formazione continua dopo la transizione dalla scuola al lavoro. Lo ha fatto entrando nel merito in modo non usuale per l'Unione, di solito molto restia a trattare di sistemi educativi e formativi, che restano di esclusiva competenza degli Stati. L'UE ha usato il titolo – che le spetta – della «cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale» per evidenziare l'esigenza di rigenerare i sistemi educativi e formativi nazionali, anche a partire dalla VET, l'approccio più congeniale per l'UE, sia per le funzioni trasversali della VET nelle politiche europee, sia per l'arricchimento che la VET, attraverso le sue metodologie specifiche e il suo approccio pedagogico, può dare ai sistemi dell'istruzione nel loro complesso. D'altra parte le Conclusioni del Consiglio di Bruges arrivano dopo un crescendo di iniziative europee in materia di istruzione e formazione, a partire dai primi segnali di fragilità della Strategia di Lisbona, passando attraverso la crisi per arrivare alla lettura dei bisogni futuri.

Alla fine di questo percorso, per la prima volta in Europa si assiste a un vero riconoscimento dello statuto della VET e della sua capacità di accompagnare le innovazioni tecnologiche e sociali, di consolidare le basi dello sviluppo settoriale e territoriale, di educare e creare coesione sociale e cittadinanza mentre insegna mestieri, di stimolare creatività e imprenditorialità, di attivare sinergie con e tra imprese, istituzioni e partner sociali. Implicitamente, si richiede alla VET di fare – e di aiutare i sistemi dell'istruzione a fare quello che l'istruzione generale secondaria superiore, in affanno nei confronti delle tumultuose evoluzioni economiche, sociali e culturali, non riesce a fare: contenere l'abbandono scolastico, formare le competenze richieste dalle nuove sfide e preparare carriere professionali capaci di aggiornarsi e di crescere lungo tutto il corso della vita lavorativa.

Al riguardo è da registrare una piccola rivoluzione nel linguaggio del Consiglio da almeno due punti di vista. Finora si parlava di VET e di LLL, intendendo con VET l'offerta delle scuole tecniche e professionali dei sistemi educativi, e con LLL la formazione professionale altrimenti definita formazione continua. Le Conclusioni del Consiglio chiamano VET tutto il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, dall'I-VET (iniziale) alla C-VET (continua), passando attraverso l'istruzione e formazione superiore di livello terziario. È l'idea di un sistema organico di offerta di istruzione e formazione che prevale sulla confusa e volontaristica formula del lifelong learning, che sembra lasciare a carico delle persone l'apprendere, senza preoccuparsi dell'offerta di formazione.

L'altro punto di vista è quello dei soggetti titolari della VET, soprattutto dell'I – VET. Vista da Bruxelles, l'I-VET è sempre stata questione per lo più dei sistemi nazionali dell'istruzione, poiché la formazione iniziale, quasi dappertutto, nell'UE e altrove, si svolge nella scuola, anche per l'innalzamento generale del necessario livello di istruzione di base e, conseguentemente, del numero di anni di

41

Le Opportunità di Apprendere

42

permanenza nel sistema dell'istruzione. E la nostra formazione professionale regionale, parallela ed esterna al sistema del Ministero dell'Istruzione, è stata un'anomalia europea. Nella logica di Bruges, la I-VET è una sola e non è chiusa solo dentro i sistemi dell'istruzione, inoltre tutta l'I-VET, in qualsiasi contesto e forma si svolga deve essere E (Education) e T (Training). Le parole d'ordine del Consiglio Europeo di Bruges sono qualità della formazione, non solo per l'innovazione tecnica e professionale, ma anche per i contenuti di istruzione generale; flessibilità dei percorsi, non solo adeguamento attivo all'evoluzione dei processi sociali, economici e culturali, ma anche accesso aperto, cooperazione e permeabilità orizzontale e verticale con tutti i sistemi dell'educazione generale a tutti i livelli; promozione dell'equità, dell'inclusione e della coesione sociale, senza fare della formazione professionale la scuola di serie B degli emarginati; sviluppo della creatività, dell'innovazione e dell'imprenditorialità per far fronte alle esigenze di uno sviluppo più verde, più intelligente, più sostenibile, più inclusivo in un'economia e in una società di cui l'elemento chiave è la conoscenza.

Nel merito le Conclusioni del Consiglio di Bruges combinano il generale appoggio politico con una ricca articolazione di proposte di misure operative aggregate attorno a quattro obiettivi che, in gran parte, ricalcano quelli delle politiche per l'occupazione e lo sviluppo delle competenze, presentati in quella sede come condizione di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in questa come programma di miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione.

Il primo obiettivo riguarda il miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'I – VET per rafforzarne attrattività e pertinenza. Per rendere l'I-VET un'opzione attrattiva si propone di agire principalmente sul miglioramento della qualità dei formatori, sull'istituzione di passerelle – orizzontali e verticali – tra tutti i livelli dei sistemi dell'istruzione, sulla sensibilizzazione e sull'orientamento formativo e professionale, sulla piena integrazione delle competenze chiave nei percorsi formativi, sulla dotazione di infrastrutture, attrezzature e materiali, sull'accompagnamento nella transizione scuola-lavoro.

Per promuoverne l'eccellenza, la qualità e la pertinenza della VET si richiedono l'adozione di quadri nazionali di garanzia della qualità conformi a EQAVET9 e il miglioramento della formazione iniziale e continua degli insegnanti, dei formatori e degli orientatori. Si indica anche la necessità di partenariati tra parti sociali, imprese, istituti d'istruzione e di formazione, servizi per l'impiego, autorità pubbliche, organizzazioni di ricerca, per meglio garantire la rispondenza della formazione alle esigenze del mercato del lavoro, l'inserimento lavorativo e l'introduzione dell'alternanza formazione – lavoro in tutte le iniziative I-VET. Il secondo obiettivo è quello dell'accesso flessibile alla formazione e alla professione. Per il Consiglio questo significa anzitutto incentivare gli adulti alla formazione e le imprese a investire sullo sviluppo del capitale umano, dando particolare priorità alle fasi di transizione professionale, ai lavoratori scarsamente qualificati e ai gruppi meno coinvolti nella formazione. Per raggiungere questo obiettivo è necessario proporre modalità di formazione flessibili ed efficienti servizi di orientamento e di consulenza.

A questo obiettivo appartengono anche due proposte di rilievo. La prima è quella di iniziare a sviluppare, entro il 2015, procedure nazionali per il riconoscimento e la validazione dell'apprendimento non formale e informale sostenuto, considerando anche le esperienze lavorative e sociali. La seconda si riferisce allo sviluppo della VET di livello terziario con esiti di qualificazione almeno al livello 5 dell'EQF. Tra l'altro, ciò dovrebbe contribuire al conseguimento dell'obiettivo del 40% di persone con un livello di istruzione terziaria nel 2020 e al collegamento, da creare, tra i due sistemi di crediti europei, ECVET e ECTS. Internazio-

Umberto Margiotta

nalizzazione, nei contenuti e nei percorsi formativi, cooperazione transfrontaliera e transnazionale e insegnamento di lingue straniere nell'I – VET completano il quadro di misure relative a questo obiettivo. Il terzo obiettivo è la promozione dell'innovazione, della creatività, dell'imprenditorialità e dell'uso delle ICT, elementi considerati sia forma e metodo, sia contenuti e obiettivi della VET. Al riguardo il Consiglio indica la necessità di stabili partenariati di conoscenza tra VET e imprese innovative, centri di ricerca e sviluppo, il settore culturale e le università, allo scopo non solo di sviluppare nella VET eccellenza, innovazione e impresa, ma anche di affermare metodologie formative che valorizzano l'esperienza e la sperimentazione e programmi formativi adeguati alle competenze richieste. Nel quarto obiettivo la VET viene presentata come veicolo di equità, coesione sociale e cittadinanza attiva, non solo per il rafforzamento dell'occupabilità, ma anche e soprattutto per lo sviluppo di carriere di qualità, di autonomia personale, di orgoglio e integrità professionali, di crescita personale. Ciò riporta alla necessaria funzione di istruzione ed educazione della VET a tutti i livelli e a esiti di competenze chiave più ampie, comprese le competenze trasversali, che consentano di proseguire l'istruzione e la formazione nell'ambito della VET stessa o dell'istruzione superiore e di svolgere un ruolo attivo nella società. Il Consiglio mette in relazione questa dimensione della VET anche con il suo ruolo nel contenimento dell'abbandono scolastico mediante una combinazione di misure preventive e correttive; in esse si esprimono – assieme agli standard di qualità comuni dei sistemi dell'istruzione – la pertinenza della VET ai fini del mercato del lavoro, l'apprendimento basato maggiormente sul lavoro, la maggiore flessibilità dei percorsi di apprendimento, l'attitudine specifica della VET all'orientamento e alla consulenza, le metodologie aperte agli stili di vita e agli interessi dei giovani. Altrettanto scontato è il riferimento prioritario a persone e a gruppi a rischio di esclusione, la cui partecipazione alla VET dovrebbe essere agevolata, sostenuta dalla validazione dell'apprendimento non formale e informale e agevolata dall'offerta di percorsi flessibili.

Meno scontate sono le idee che la VET sia per sé un'esperienza di cittadinanza attiva e che le organizzazioni della società civile siano partner naturali della VET. Sembra non mancare niente in queste Conclusioni, neanche la previsione di indicatori di risultati intermedi e di efficaci dispositivi di governance. Soprattutto esse sono così politicamente ambiziose e così tecnicamente generose da riassumere al meglio sia l'attitudine volontaristica dell'Europa degli europeisti – gli euro-istituzionali, gli euro-tecnici, gli eurosociali e gli euro-cittadini, sia le difficoltà di attuazione di quelle generose ambizioni, per le quali bisogna affidarsi alla buona volontà degli Stati Membri. Ma sicuramente esse sono un evento nuovo per la VET in Europa e creano un'opportunità di azione, anche ai livelli nazionali, per i soggetti della VET e per tutta l'Europa della società civile, dell'economia responsabile e delle istituzioni della cittadinanza, chiamata non solo a sostenere la VET, ma anche a farne un proprio punto di riferimento.

Tra tutti gli elementi di Europa 2020 e, in particolare delle Conclusioni di Bruges, alcuni sono da evidenziare al fine di identificare linee di azione per chi fa la VET, particolarmente per gli enti di formazione professionale, che l'insieme delle strategie europee abilitano, assieme agli istituti tecnici e professionali della scuola, come agenti della rigenerazione dei sistemi nazionali dell'istruzione.

È facile riconoscersi nella visione di Bruges di integrazione che responsabilizza e chiama alla sinergia tutti gli attori. Essa, infatti, prefigura non solo la necessaria maggiore integrazione di politiche educative, formative, culturali, sociali, occupazionali ed economiche, ma anche l'obbligata interdipendenza degli obiettivi Europa 2020 – competitività, sostenibilità, coesione sociale ed equità, innovazione

43

Le Opportunità di Apprendere

44

diffusa e basata sulla conoscenza – intesi come caratteristiche peculiari e condizioni necessarie dello sviluppo dell'Unione Europea e dei singoli Paesi Membri. Questa stessa visione impone un'organica integrazione orizzontale e una continuità verticale dei sistemi di VET iniziale (Vocational Education and Training), di istruzione di livello terziario e universitario e di formazione continua.

L'adesione a questa visione chiede alla formazione professionale (l'offerta formativa, ma anche le organizzazioni di formazione) l'abbandono di ogni residua autoreferenzialità e lo sviluppo di capacità di relazione, di cooperazione e di integrazione. La chiave principale di ogni cooperazione è l'approccio territoriale/settoriale, senza sottovalutare la dimensione europea, e l'esito da perseguire è il superamento della immeritata posizione di marginalità della formazione professionale, soprattutto di quella che si svolge al di fuori dei sistemi nazionali di istruzione, soprattutto in Italia.

A quella visione appartiene anche l'evidenza che solo l'innalzamento generalizzato dei livelli di qualificazione in ingresso sul mercato del lavoro garantisce il successivo accesso alla formazione continua e che, sempre più, formazione tecnico-professionale ed istruzione generale si sovrappongono, si integrano e si rafforzano reciprocamente, sia per i giovani nella prima formazione e nell'alta formazione, sia per gli adulti nella formazione continua.

Per questo, è pienamente da condividere il richiamo a un più pieno sviluppo delle key competences nella VET al fine dell'innalzamento dei livelli di competenze di base, anche in termini di istruzione generale. Del resto una cittadinanza, una società e un'economia basate in misura crescente sulla conoscenza e obbligate a definirsi in un complesso contesto di globalizzazione, richiedono una ricca composizione di competenze culturali generali, linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, tecniche, sociali e personali a tutti i livelli di qualificazione professionale. Questa evoluzione, in parte già patrimonio consolidato della formazione professionale italiana, è anche una delle principali condizioni della qualità della VET alla quale le Conclusioni del Consiglio fanno ripetuto riferimento.

In particolare per l'I-VET, questa qualità è condizione necessaria perché i percorsi di VET – insediati nei sistemi scolastici o in altri contesti – abbiano dignità pari a quella dei percorsi dell'educazione generale non solo quanto a sviluppo delle competenze e conoscenze di base, ma anche di accesso a superiori livelli di istruzione. Questo aspetto rinvia non solo ai passaggi orizzontali e verticali tra la VET e le altre filiere dell'istruzione e della formazione, ma anche a un nuovo posizionamento dei soggetti della VET nei sistemi di istruzione superiore di livello terziario. Infatti l'innalzamento dei livelli di qualificazione richiesti obbliga tutti i Paesi – e per l'Italia l'obbligo è particolarmente pressante – a dare forma compiuta e stabile a un sistema terziario di istruzione tecnico-professionale superiore. E obbliga gli enti di formazione a concentrarsi sempre di più su questo livello e, a questo scopo, a creare i necessari partenariati con le eccellenze delle imprese, delle università e della ricerca. Questa esigenza è collegata alla particolare esposizione della VET alla sfida della creazione di new skills for new jobs e dell'innovazione ed elevazione a livello di titolo dell'educazione terziaria di molte qualificazioni, dettata dalla evoluzione dell'economia e del mercato già in corso, in particolare per i green e gli white jobs e per gli impieghi collegati alla costante innovazione tecnologica.

Su tutto si impone l'urgenza di investire sulla formazione iniziale e continua dei formatori e sulla R&D nella VET. In questa stessa ottica di qualità sono da interpretare l'attrattività attesa dalla VET e la sua funzione di recupero non assistenziale e marginale dell'abbandono scolastico. La VET deve rispondere alle esigenze di accesso, di equità, di coesione sociale e di inclusione, ma non come

Umberto Margiotta

scuola di serie B per chi non può o non riesce ad andare in una scuola di serie A. In molti Paesi, anche in Italia, soprattutto nel Nord, questa ottica ha molto a che vedere anche con la necessità – dovuta alle dinamiche demografiche oltre che a un comune sentire di civiltà europea – di non disperdere il potenziale capitale umano delle seconde (e ulteriori) generazioni dell'immigrazione. Questa funzione svolta dalla formazione professionale in Italia è molto sottovalutata, anche dagli stessi operatori, per difetto di visioni di futuro del nostro Paese.

La VET svolge anche una funzione di cerniera tra educazione generale e università, imprese e mercato del lavoro, istituzioni e politiche di welfare, del lavoro e dello sviluppo, società civile e organizzazioni sociali. Per svolgere al meglio questa funzione, la VET si deve configurare anche come una piattaforma sulla quale si sviluppano iniziative e servizi essenziali per la qualità, la flessibilità e l'accessibilità dell'offerta e, poi, per il successo in termini di apprendimento e di qualificazione professionale: analisi dei bisogni, orientamento formativo e professionale, empowerment, consulenza, certificazione e validazione di competenze, supporto all'inserimento

lavorativo, sviluppo metodologico e contenuti- stico dei programmi formativi. Il riferimento al mercato e il rapporto con le eco- nomie settoriali e territoriali si combinano necessariamente con un inquadra- mento di sistema di interesse pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o pri- vata dei soggetti coinvolti. I servizi VET devono avere una chiara connotazione di servizi di interesse pubblico, che concorrono a rispondere al diritto alla forma- zione che i cittadini esigono.

Il Consiglio Europeo richiama gli Stati membri, nel quadro del metodo di co- ordinamento aperto, al pieno sfruttamento delle opportunità disponibili nel- l'ambito dei programmi comunitari, in particolare nel settore dell'apprendimen- to permanente, alla cooperazione intersettoriale tra le iniziative dell'UE nei set- tori dell'istruzione e della formazione e quelle nei settori politici correlati, in par- ticolare le politiche occupazionale, imprenditoriale, sociale e della ricerca, con- cludendo che «se del caso, le risorse finanziarie dei fondi strutturali europei pos- sono essere utilizzate per rafforzare i sistemi di istruzione e di formazione con- formemente agli obiettivi strategici generali e alle priorità degli Stati membri». In questi passaggi si può leggere l'invito a un'ottimale integrazione anche a riguar- do della ripartizione delle risorse economiche, tra istruzione e formazione e tra livelli nazionali e sistemi regionali, e alla garanzia del finanziamento dell'offerta formativa, contenendo nelle giuste dimensioni la logica montante del pur neces- sario sostegno alla domanda formativa. È evidente anche la necessità di incenti- vare le imprese e, nei casi appropriati, i cittadini, a contribuire al finanziamento dei costi della formazione, senza dimenticare la necessità di portare agli stan- dard europei i fondi interprofessionali, non solo dal punto di vista del finanzia- mento, ma anche da quello della loro integrazione nei sistemi generali di finan- ziamento della offerta e della domanda di formazione, rafforzando al riguardo il principio del diritto individuale alla formazione. Infine è da cogliere l'invito a un uso finalizzato delle risorse europee, anche per il rafforzamento dei sistemi e della qualità dell'offerta formativa. (Cfr. Fortanet-Gómez, Räsänen, 2008; Sher- man Swing, Schriewer, Orivel, 2000).

Tutti i punti evidenziati rinviano non soltanto all'effettività dell'impatto nei Paesi membri delle disposizioni contenute nelle Conclusioni del Consiglio e al rafforzamento di un comune quadro europeo di riferimento di indirizzo politico e normativo per la loro attuazione. Essi richiamano alla loro responsabilità e al lo- ro interesse anche quei circuiti virtuosi degli amministratori, delle competenze e delle reti della società civile e dell'economia responsabile evocati in apertura. Sono i nostri circuiti. Per questo non possiamo stare a guardare, abbiamo tutto

45

Le Opportunità di Apprendere

l'interesse a stare dentro alle dinamiche europee e a valorizzarle in Italia, usan- dole anche per essere più forti nel contrasto alla crescente marginalizzazione dei sistemi di formazione professionale.

La definizione di abbandono scolastico varia da Paese a Paese. Anche l'età fi- no alla quale si protrae l'obbligo scolastico varia, arrivando in alcuni Paesi fino a 18 anni. Anche la durata della permanenza nella scuola, però, non è un indicato- re sufficiente e, in alcune definizioni nazionali ESL (Early School Leaving) viene preso in considerazione l'effettivo raggiungimento di determinati livelli di istru- zione/qualificazione. L'OCSE definisce early school leavers i giovani tra 20-24 an- ni che non hanno raggiunto il livello di istruzione/qualificazione della scuola se- condaria superiore. Per Eurostat gli early school leavers sono i giovani tra 18 e 24 anni collocabili sui livelli di istruzione ISCED 0,1,2 o 3c breve, includendo così an- che coloro che hanno frequentato cicli brevi di secondaria superiore e coloro che hanno avuto una formazione professionale senza conseguire un titolo di scuola secondaria superiore. (Óhidy, 2008; Nóvoa, Lawn, 2002).

Bisogna chiarire che per affrontare adeguatamente queste sfide c'è bisogno di una visione strategica di medio-lungo periodo delle politiche di education correlate strettamente a quelle di sviluppo del Paese, che includano precisi obiettivi nell'ambito dell'istruzione, della formazione e della lifelong learning (innovare il ruolo dei Fondi interprofessionali). Si tratta di elementi al quanto as- senti nelle politiche governative del nostro Paese, ma che hanno, invece, orien- tato e continuano ad ispirano i nostri vecchi e nuovi principali competitors. In estrema sintesi, si potrebbe sostenere che negli ultimi anni in Italia si è delinea- ta per certi versi una prospettiva politica viziata da una "veduta corta".

Riferimenti

- Ryder, J., Wegmarshaus G.-R. (2007). Education for a Democratic Society. Amsterdam-New York, NY: Rodopi.
- Brunello, G., Garibaldi, P., Wasmer, E. (2007). Education and Training in Europe. Oxford: Oxford University.
- Fortanet-Gómez, I., Räisänen, C. A. (2008). ESP in European Higher Education. Integrating language and content. Amsterdam-Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Goodson, I. Lindblad, S. (2011). Professional Knowledge and Educational Restructuring in Europe. Rotterdam: Sense Publishers.
- Óhidy, A. (2008). Lifelong Learning. Interpretations of an Education Policy in Europe. Wiesbaden: Verlag.
- Nóvoa, A., Lawn, M. (2002). Fabricating Europe. The Formation of an Education Space. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic.
- Sherman Swing, E., Schriewer, J., Orivel, F. (2000). Problems and Prospects in European Education. Westport, CT: Praeger.