

# I meccanismi di trasparenza per il riconoscimento di qualificazioni e competenze.

## Transparency of qualifications and competences.

Manuela Bonacci, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ex ISFOL)

### **ABSTRACT ITALIANO**

La mobilità di lavoratori e studenti può costituire una leva per migliorare le prospettive occupazionali. La possibilità di ottenere un riconoscimento formale di conoscenze, abilità, competenze e qualificazioni acquisite in tutti i contesti di apprendimento (formale, non formale e informale), può sostenere occupazioni e professioni e validare competenze trasversali utilizzabili in diversi contesti geografici o produttivi. Per le imprese è necessario cambiare le dinamiche di lavoro per essere in grado di anticipare i problemi e definire in tempo utile le direzioni da intraprendere, per rispondere tempestivamente con scelte innovative, che possano sostenere i livelli di competitività nel mercato globale e digitale. L'obiettivo del presente studio è quello di analizzare le policy europee e nazionali sviluppate nell'ultimo decennio a supporto della mobilità degli individui e delle rispettive qualificazioni e competenze, ed entrare nel dettaglio dei meccanismi di trasparenza (EQF, ECVET, Validation) e delle risultanze, in termini di strumenti e processi, portati avanti in questo contesto in Italia (Quadro Nazionale delle Qualificazioni, Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni, ecc.). S'intende, quindi fornire un quadro globale (il più esaustivo possibile) utile agli operatori del settore (docenti, formatori, progettisti, ricercatori, partecipanti ad azioni Erasmus +, ecc.) che sono coinvolti in queste tematiche, spesso senza avere un panorama complessivo e dettagliato.

### **ENGLISH ABSTRACT**

Mobility of workers and students can be an incentive to improve employment prospects. The possibility to obtain formal recognition of knowledge, skills, competences and qualifications acquired in all learning contexts (formal, non-formal and informal) can support occupations and professions, and leading to the validation of those competences that transversely cross different geographical or productive contexts. For enterprises it is necessary to change the working dynamics in order to be able to anticipate problems and to define in a short time the directions to be taken, to respond promptly with innovative choices, which can support the levels of competitiveness in the global and digital labour market. The main objective of this study is to analyse the European and national policies developed in the last decade to support the mobility of individuals and their respective qualifications and skills; to detail the mechanisms of transparency (EQF, ECVET, Validation) and the outputs in terms of tools and processes carried out in this context in Italy (i.e. the National Qualifications Framework, the Atlas of Labour and Qualifications). Therefore, it is intended to provide a global framework (as exhaustive as possible) useful to all practitioners (teachers, trainers, project designers, researchers, participants in Erasmus + actions, etc ...) related to the qualifications and competence field, who are involved in these thematic, but often without having an overall panorama.

### **Introduzione**

La crisi economica e finanziaria che dal 2008 ha colpito molto duramente il mercato del lavoro in tutto il mondo e che continua a produrre incertezza, ha imposto standard professionali più elevati e nuovi processi, tecnologici e digitalizzati.

Gli attuali sviluppi dell'economia globale ed in particolare quella dei paesi europei, continua a soffrire di emergenze e difficoltà anche in riferimento ai livelli di occupazione degli individui e competitività delle imprese. Per rispondere alla crescente domanda di competenze e qualifiche richieste dal mercato del lavoro, diventa fondamentale attuare azioni specifiche di supporto ai processi di apprendimento, valutazione e riconoscimento, in grado di ridurre il rischio di emarginazione economica e sociale di imprese e individui.

Azioni e *policy* che trovano fondamento nello sviluppo di nuove competenze e dei processi sottesi al recupero ed alla messa in trasparenza dei patrimoni di competenze, per valorizzare l'individuo, attraverso un bilanciamento tra tradizione (conoscenza, buone pratiche) ed innovazione (nuove *skill*).

La mobilità di lavoratori e studenti può costituire una leva per migliorare le prospettive occupazionali. In questo ambito, la possibilità di ottenere un riconoscimento formale di conoscenze, abilità, competenze e qualificazioni (*qualification (1)*), acquisite in diversi contesti di apprendimento (formale, non formale e informale), attraverso esperienze di lavoro o legate alla vita civile e personale (servizi per la comunità, volontariato, ecc.), può sostenere occupazioni e professioni.

I profondi mutamenti nell'ambiente economico in cui imprese e industrie operano, il veloce progresso tecnologico (nei processi e negli strumenti e materiali utilizzati), l'internazionalizzazione dei mercati e della concorrenza, l'espansione dell'uso dell'ICT in tutte le attività sociali ed economiche, accelerano l'obsolescenza dei modelli tradizionali. È necessario cambiare le dinamiche per essere in grado di anticipare i problemi e definire in tempo utile le direzioni da intraprendere, per rispondere tempestivamente con scelte innovative, che possano sostenere i livelli di competitività nel mercato globale e digitale (CEDEFOP, 2016).

In tale ottica, la prospettiva globale richiede che i sistemi europei dell'istruzione e formazione professionale e quelli legati ai titoli e alle qualifiche siano resi più leggibili, accessibili, orientati alle progressioni di carriera, più flessibili e innovativi.

Sono numerose le strategie europee, le riforme nazionali e gli strumenti sviluppati per il riconoscimento di competenze e qualificazioni che forniscono evidenza di quanto, l'adeguamento delle competenze (ai nuovi bisogni) ed il loro riconoscimento e validazione, rivestano una fondamentale importanza per calmierare le difficoltà dell'attuale mercato del lavoro, sempre più in emergenza ed orientato a sfruttare la digitalizzazione di processi e attività per salvaguardare il contesto economico e sociale.

L'obiettivo del presente studio è quello di analizzare le *policy* europee e nazionali sviluppate nell'ultimo decennio a supporto della mobilità degli individui e delle rispettive qualificazioni e competenze, così come entrare nel dettaglio dei meccanismi di trasparenza e delle risultanze in termini di strumenti e processi portati avanti in questo contesto.

Il presente documento intende fornire un quadro globale (il più esaustivo possibile) utile agli operatori del settore (docenti, formatori, progettisti, ricercatori, partecipanti ad azioni Erasmus +, ecc.) che sono coinvolti in queste tematiche, spesso senza avere un panorama complessivo e dettagliato.

L'analisi parte dal 2002 fino alla descrizione dei più recenti cambiamenti e risultati ottenuti. Dal processo di Copenaghen, datato appunto 2002, molta strada è stata percorsa

nel contesto europeo, nell'ottica di raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 ("Istruzione e formazione 2020" - ET2020), quadro strategico quest'ultimo che si sta concludendo e che apre le porte ad un nuovo decennio di sfide e obiettivi importanti, alcuni già definiti nel programma d'azione dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi di 193 Paesi membri dell'Organizzazione (c.d. Agenda 2030 (2)).

A livello nazionale, il 2012 segna un momento cruciale di condivisione di concetti e finalità, avviando un periodo di riforme e di creazione di *output* credibili per supportare l'occupabilità degli individui e la competitività delle imprese. Molti processi sono stati avviati ed i risultati cominciano a mostrare la loro rilevanza nell'ambito del sistema Italia, come ad esempio l'aver costituito un Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNZ) ed avere realizzato una mappatura articolata dei processi di lavoro e delle qualificazioni nell'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni.

Le sfide non sono terminate e nei prossimi anni sarà fondamentale dare ancora maggior rilievo alla componente digitale di processi e procedure sia negli ambiti lavorativi che in quelli di studio. Sarà inoltre opportuno intensificare l'integrazione tra contesti formali, non formali e informali.

Inoltre, appare fondamentale rafforzare in tutte le filiere dell'istruzione e formazione l'approccio per risultati dell'apprendimento, basato sugli *outcome* del processo di apprendimento (descritti in termini di conoscenze, abilità e competenze), svincolato da elementi tipici del processo (*input*), quali la durata del percorso, l'istituzione titolare, ecc.

## Le strategie europee e le riforme nazionali

### *Strategie europee*

A livello europeo, per assicurare la crescita e la competitività dei sistemi economici è necessario sviluppare e valorizzare le competenze e le qualificazioni degli individui, sostenendo l'apprendimento (in tutti i contesti) e integrando la formazione ed il lavoro. Le politiche riguardanti lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione e quelle relative all'istruzione e formazione professionale devono essere interattive e aggiornate. La recente emergenza sanitaria globale ha dimostrato come i sistemi nazionali debbano essere pronti ad adottare modalità innovative e flessibili, in tempi brevissimi, in tutti i settori dell'economia.

Per l'Europa, una forza lavoro altamente qualificata, in grado di rispondere alle difficoltà attuali e future, garantisce maggiori opportunità di lavoro (anche per i giovani) in modo da intervenire nelle crisi economiche contingenti, innovare l'occupazione e anticipare i *trend* futuri.

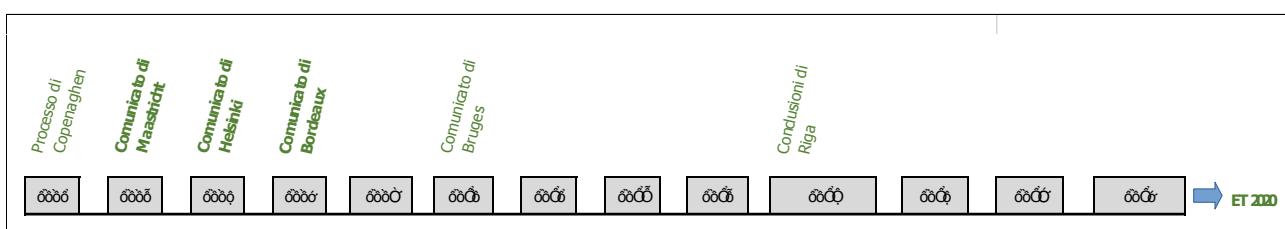
Il 2020 sta purtroppo apprendendo un periodo di nuove difficoltà per lavoratori e studenti. È, quindi, necessario investire sulle competenze e migliorare il riconoscimento reciproco e la trasferibilità di qualificazioni e *skill* sempre più tecnologiche in tutti gli ambienti di lavoro e di studio. Infatti, non solo appare evidente come le tecnologie siano entrate inevitabilmente nella risoluzione di molte attività lavorative e di apprendimento (per tutti

i livelli educativi), ma si siano rivelate un importante placebo nelle relazioni sociali e familiari.

L'attuale diffusione globale di una emergenza sanitaria che ha modificato quasi totalmente le modalità di lavoro e di vita personali (Volpi, 2020), da una parte ha trasformato anche i meno esperti digitali in utilizzatori esponenziali di comunicazioni elettroniche, dall'altro ha evidenziato come sia necessaria una maggiore fiducia, trasparenza e collaborazione tra paesi e governi nella definizione delle *policy*.

In questo senso, il percorso che ha avuto inizio nel 2002 con il Processo di Copenaghen e che ha avviato una serie di azioni di messa in trasparenza di qualificazioni e competenze con l'obiettivo di raggiungere i risultati definiti in ET2020 (3), ora rappresenta la base minima di conoscenza per valorizzare processi e meccanismi di supporto alla collaborazione e condivisione di strategie di supporto al lavoro e all'occupazione.

Prima di avviare nuove e opportuni dibattiti e riforme, è prodromico raccogliere in maniera sistematica ed analizzare quanto fino ad ora implementato, con diversi gradi di successo e soddisfazione. Nella figura che segue, sono sintetizzati, su una linea temporale, i momenti decisionali che hanno coinvolto gli stati membri in questi due decenni. Segue una breve descrizione degli ambiti di intervento delle policy.



**FIG. 1 - LE STRATEGIE EUROPEE**

Il processo di Copenaghen può essere considerato parte integrante del quadro strategico di “Istruzione e formazione 2020” (ET2020) che definiva gli obiettivi per il settore dell’istruzione. In tale ottica, la prospettiva globale richiedeva che i sistemi europei dell’istruzione e formazione professionale fossero resi più attrattivi, più inclusivi, più pertinenti, più accessibili, più orientati alle progressioni di carriera, più flessibili e innovativi entro il 2020.

- Il processo di Copenaghen prevede il rafforzamento della cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP), maggiore informazione, orientamento, consulenza e trasparenza; lo sviluppo di strumenti per il reciproco riconoscimento e la convalida delle competenze e delle qualificazioni; il miglioramento della garanzia della qualità dell’istruzione e formazione professionale.

- Con il comunicato di Maastricht si confermano le priorità del processo di Copenaghen nel migliorare la visibilità e l’immagine dell’istruzione e formazione professionale a livello europeo, fissando specifici descrittori a livello nazionale nel campo dell’istruzione e della formazione professionale.

- Dopo quattro anni dal processo di Copenaghen, con il comunicato di Helsinki, si valutano priorità e strategie del processo iniziato nel 2002, con particolare riferimento ai progressi compiuti sui quadri e sugli strumenti comuni europei per la trasparenza.

- Il comunicato di Bordeaux riesamina le priorità e le strategie del processo di Copenaghen, in funzione del successivo programma in materia di istruzione e formazione professionale (post 2010) e si evidenzia la necessità di ulteriori impegni per il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale e la creazione di legami più forti tra l'apprendimento e il mercato del lavoro.

- Il comunicato di Bruges prevede obiettivi strategici a lungo termine per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale per il periodo 2011-2020. Questi obiettivi si basano sui risultati conseguiti in passato e intendono rispondere alle sfide future, tenendo conto dei principi di fondo del processo di Copenaghen.

- Nel 2015 le “conclusioni di Riga” (Bonacci, 2016), che hanno sempre origine nell’ambito del processo di Copenaghen, hanno evidenziato quanto la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione professionale costituisca una delle leve per migliorare l’occupabilità di studenti e lavoratori e la competitività delle imprese.

Nel documento si sottolinea l’importanza di investire nello sviluppo delle competenze, ambito quest’ultimo considerato cruciale per migliorare l’occupabilità delle persone e aiutare a ridurre il *gap* esistente e consentire una transizione agevole nel mondo del lavoro dei giovani. In questo contesto l’obiettivo è di promuovere lo sviluppo personale degli individui e contribuire così al miglioramento della qualità della vita.

Filo conduttore degli accordi sopra riportati è la necessità di innovare i sistemi e mettere in trasparenza qualificazioni e competenze per favorire occupabilità e competitività (rispettivamente di individui ed imprese) e garantire un passaggio concreto dall’apprendimento al mercato del lavoro.

I Paesi sono attualmente impegnati a implementare i 17 obiettivi del programma d’azione dell’ONU per lo Sviluppo Sostenibile per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi di 193 Paesi membri dell’Organizzazione (c.d. Agenda 2030 (4)). L’Agenda ingloba circa 169 ‘target’ (*Sustainable Development Goals - SDGs*) che, dal 2016, guidano le azioni dei paesi per i successivi 15 anni. I Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

Gli obiettivi comuni riguardano un insieme di questioni importanti per lo sviluppo, tra i quali la lotta alla povertà, l’eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, assicurare la salute ed il benessere, ma in particolare due obiettivi sono incentrati sulla crescita economica e sul concetto di apprendimento per tutti, e durante tutto l’arco della vita:

- l’obiettivo 4, che mira a fornire un’educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti;
- l’obiettivo 8, che intende incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti.

### I meccanismi europei di trasparenza

Il riconoscimento e la validazione delle competenze acquisite anche in contesti non formali e informali di apprendimento costituisce una priorità europea finalizzata a sostenere sia i sistemi di istruzione e formazione, sia un mercato del lavoro sempre più complicato ed esigente.

I numerosi processi promossi a livello europeo in questi anni e le raccomandazioni europee hanno avviato processi di innovazione in questo ambito, modificando approcci e metodologie di valutazione e fornendo strumenti di messa in trasparenza delle qualificazioni e delle competenze.

Negli anni dal 2007 al 2012 l'Europa propone ai Paesi membri di adottare iniziative per favorire l'apprendimento permanente attraverso una serie di processi e meccanismi, una rete di *tool*, che va ad integrare le linee di azione già avviate precedentemente in questo ambito, come ad esempio la Decisione Europass e la Raccomandazione sulle "Competenze chiave per l'apprendimento permanente". Il primo, in vigore dal 2004, è uno strumento che raccoglie i primi dispositivi per la trasparenza delle qualificazioni e delle competenze. Il secondo, emesso nel 2006 raccomanda ai paesi di adottare "competenze chiave" per supportare i cittadini europei ad acquisire quelle competenze di base necessarie per lavorare e vivere nei contesti globali e digitali.

Già nel 2007 la Commissione europea istituisce gruppi di lavoro nel campo delle *qualification*, del riconoscimento di crediti formativi (tenuto conto dell'esistente sistema ECTS per l'istruzione superiore, avviato con il Processo di Bologna nel 1999), dell'assicurazione di qualità e della validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali (*NF – Non Formal; INF – Informal Learning*).

Sulla base del lavoro e delle proposte presentate da questi gruppi di lavoro, la Commissione negli anni 2008-2012 predisponde Raccomandazioni e Decisioni emesse dal Parlamento e/o Consiglio Europeo in questo ambito e rappresentate, in sintesi, nella tabella 1.

**TAB. 1 - SINTESI TOOL EUROPEI 2004-2012**

Europass (2004) - un insieme di cinque documenti standardizzati e comuni per presentare competenze e qualificazioni.

Competenze chiave (2006) – *Key Competences* – un set di competenze di base per l'apprendimento permanente.

EQF (2008) – *European Qualifications Framework for Lifelong Learning* - un sistema comune europeo di riferimento utilizzato per collegare fra loro i sistemi e i quadri nazionali delle qualificazioni dei paesi membri.

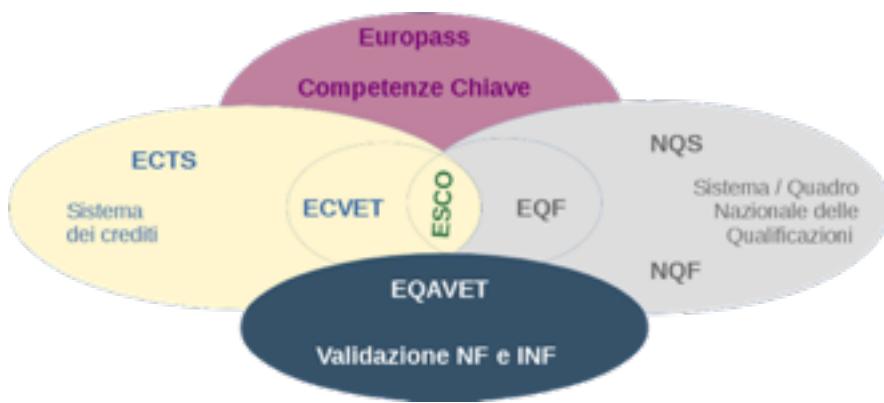
ECVET (2009) – *European Credit system for Vocational Education and Training* – un sistema di trasferimento di crediti per facilitare l'accumulazione, il riconoscimento e il trasferimento dei risultati dell'apprendimento in vista dell'acquisizione di una qualificazione o di una sua parte (unità).

EQAVET (2009) – *European Quality Assurance in Vocational Education and Training* – il sistema europeo di garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale.

ESCO (2009) – *European Skills, Competences, Qualifications and Occupations* - una classificazione europea multilingue su 3 pilastri: abilità/competenze, qualificazioni e occupazioni.

VALIDAZIONE (2012) – *Validation of non-formal and informal learning* - validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali (in riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze).

Processi e *tool* incentrati su strumenti europei di trasparenza, qualità e orientamento, in linea con le necessità di sviluppare sistemi e quadri delle qualificazioni, sostenere skill e competenze, rendendole visibili e riconoscibili (anche in termini di crediti), una vera e propria rete integrata di dispositivi europei.



**FIG. 2 - PROCESSI INTEGRATI: LA RETE DEI TOOL EUROPEI**

Come si vede dalla figura sopra riportata, vi è una integrazione di principi e concetti sul piano delle qualificazioni nazionali (sistemi nazionali NQS - *National Qualifications Systems* o, nei paesi dove sono presenti, dei quadri NQF (5) - *National Qualifications Frameworks*) con il Quadro europeo delle qualificazioni (EQF – *European Qualifications Framework*). Infatti, si iniziano a condividere principi, concetti e linguaggi comuni, che riguardano la definizione di *qualification* e dei suoi descrittori definiti in termini di Conoscenze, Abilità e Competenze e (*Knowledge, Skills, Competences* (6)) dei processi legati al riconoscimento ed alla validazione degli apprendimenti acquisiti in tutti i contesti.

Comunalità condivise anche nel sistema dei crediti per la formazione professionale (ECVET - Sistema europeo di trasferimento dei crediti nell'istruzione e formazione professionale) che mira a flessibilizzare e modularizzare i percorsi di istruzione e formazione, come già avvenuto nell'istruzione superiore con il sistema per l'accumulazione ed il trasferimento dei crediti ECTS (7) (Sistema europeo di trasferimento dei crediti nell'istruzione superiore).

Le specifiche tecniche di ECVET partono dalle definizioni condivise nel Quadro europeo ed entrano nel dettaglio delle qualificazioni e ne prevedono la parcellizzazione in "unità" di risultati dell'apprendimento (*Units of Learning Outcomes - LO*). Tale processo facilita i meccanismi di riconoscimento e trasferimento, non più solo di qualificazioni intere, ma anche di parte di esse (unità di competenza) favorendo, in tal modo, l'adozione di percorsi sempre più flessibili, in grado di permettere all'individuo di acquisire una qualificazione, non solo attraverso il re-ingresso nei percorsi di istruzione e formazione, ma anche attraverso il riconoscimento di quanto appreso nei contesti non formali, specificatamente nei contesti lavorativi.

L'obiettivo è di aumentare l'inclusione e l'integrazione nel mercato del lavoro anche di gruppi svantaggiati (come ad esempio i migranti o i *low-skilled*) e a tutti lavoratori che avrebbero difficoltà a partecipare a lunghi percorsi di istruzione e formazione, e fornire

loro un'opportunità per acquisire una qualificazione. Infatti, attraverso le unità dei risultati dell'apprendimento, è possibile veder riconosciuti apprendimenti, collegati a qualificazioni presenti nel sistema nazionale, acquisiti in contesti diversi, ad esempio attraverso le esperienze lavorative (NF learning).

In questo contesto riveste fondamentale importanza la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea sulla validazione dell'apprendimento non formale e informale (2012), con la quale i paesi sono stati sollecitati ad istituire sistemi nazionali, per favorire lo sviluppo di metodologie di validazione degli apprendimenti, acquisiti in qualunque contesto. E' infatti fondamentale, sul piano occupazionale e sociale, poter valorizzare i diversi apprendimenti degli individui, anche quelli acquisiti in contesti diversi da quelli tradizionalmente deputati a questo scopo (scuole, enti di formazione, CPIA e università), con l'obiettivo di sostenere la competitività del sistema economico e la flessibilità dei percorsi lavorativi e di carriera, agevolare la mobilità geografica e professionale, abbattere le barriere per l'accesso o il (re)ingresso nel mondo del lavoro o in formazione.

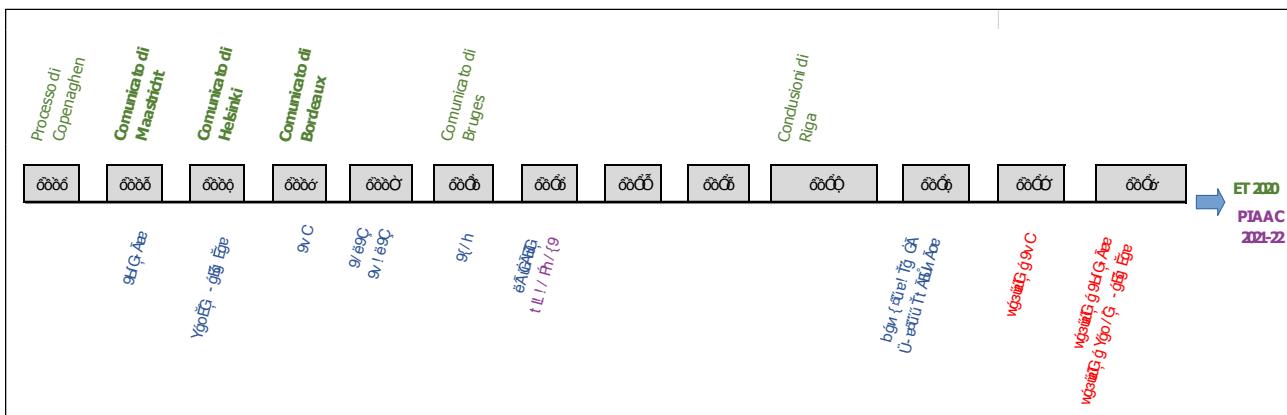
A supporto di questi processi, anche lo sviluppo di un sistema della qualità nell'istruzione e formazione professionale (EQAVET (8)). Il sistema intende sviluppare e migliorare la garanzia della qualità nei sistemi europei ed è esplicitamente collegato con i processi di EQF, ECVET e Validation.

Come già anticipato, precursori di questi importanti processi sono la Decisione Europass (2004) e la Raccomandazione sulle competenze chiave (2006). Sebbene molto diversi fra loro, questi due dispositivi contengono già molti elementi che verranno poi ampliati nelle successive Raccomandazioni europee.

Europass è un'iniziativa comunitaria che intende migliorare la mobilità dei cittadini dell'Europa attraverso la messa in trasparenza delle qualificazioni, promuovendo l'utilizzo di una serie di documenti comuni. Due in auto compilazione; l'ormai popolarissimo Curriculum Vitae ed il passaporto delle lingue. Tre rilasciati da enti d'istruzione e formazione: Europass Mobilità, Supplemento al Diploma e Supplemento al Certificato. In particolare, nel CV sono presenti sezioni che riguardano le competenze linguistiche e quelle digitali, da descrivere in base a standard definiti, certificazioni riconoscibili a livello europeo (9). Le certificazioni sono strutturate su standard condivisi a livello internazionale: questo è un aspetto determinante per il riconoscimento delle certificazioni informatiche nei diversi paesi e/o contesti. Mentre il documento sulla mobilità (Europass mobilità), in linea con gli strumenti presenti anche in ECVET, intende valorizzare gli apprendimenti acquisiti in contesti diversi, anche in attività lavorative o di studio effettuate all'estero. Tutti questi documenti sono stati modificati più volte nel corso degli anni.

Il quadro europeo relativo alle competenze chiave per l'apprendimento permanente adottato alla fine del 2006 dal Consiglio e il Parlamento europeo è il primo esempio con cui si raccomandano i paesi membri di adottare un "quadro" comune, implicando l'adesione a concetti, principi condivisi, ma anche priorità comuni. Il quadro individua e definisce, per la prima volta a livello europeo, le competenze chiave che i cittadini devono possedere per la propria realizzazione personale, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva e l'occupabilità in una società basata sulla conoscenza, a livello di istruzione secondaria.

Infine, ESCO, che ha l'obiettivo di sviluppare una classificazione multilingue europea per rendere leggibili e quindi riconoscibili e trasferibili sistemi e processi legati a tre pilastri: abilità/competenze, qualificazioni e occupazioni. Il lavoro comune sulle classificazioni appare un obiettivo ambizioso, ma ha svolto (e sta ancora svolgendo) un ruolo importante nell'omogeneizzare e condividere linguaggi, tassonomie e concetti di base tra tutti i paesi membri.



**FIG. 3 - LE STRATEGIE EUROPEE ED I MECCANISMI DI TRASPARENZA**

Nella figura sopra riportata, che raccoglie tutte le policy sopra descritte, si può notare che dal 2016 alcuni dei *tool* vengono sottoposti a valutazione e revisione, con la finalità di apportare i correttivi necessari ad una adeguata ed efficace implementazione. Il Quadro EQF viene rivisto e una nuova raccomandazione è del 2017. Al di là di alcuni correttivi tecnici, è evidente come il processo legato a EQF abbia raggiunto importanti risultati, tanto da ampliare le proprie potenzialità verso altri processi (integrazione di elementi di validation e ECVET) e qualificazioni esterne alla UE.

Infatti, alcune delle innovazioni di questa seconda Raccomandazione EQF sono:

- l'inclusione di alcuni principi già presenti in ECVET come i crediti, con la finalità di rendere il dispositivo autonomo e inclusivo di tutti i principi e concetti sviluppati dal 2008;
- una più accurata definizione del terzo descrittore delle qualificazioni che, dalla controversa ampia descrizione del concetto di "competenza", viene qualificato in termini di "responsabilità ed autonomia". I nuovi descrittori sono, quindi: *Knowledge, Skills, Responsibility and Autonomy*;
- la previsione di un processo di revisione e aggiornamento della referenziazione nel tempo e l'inclusione dei 10 criteri per la referenziazione ad EQF in un allegato specifico;
- l'apertura al confronto con le qualifiche internazionali e quelle dei Paesi terzi.

Anche Europass e le competenze chiave, che peraltro erano gli strumenti meno recenti vengono revisionati nel 2018.

Il Nuovo Europass amplia il proprio raggio di azione, includendo:

- funzionalità di ricerca di lavoro, opportunità di apprendimento e qualificazioni;

- funzionalità di comparazione tra le qualificazioni, i quadri nazionali delle qualificazioni, i database europei delle qualificazioni, utilizzando anche *tool* già sviluppati in questi anni come ad esempio LOQ (10) (ex Ploteus (11) ed ESCO).

Queste funzionalità, non ancora tutte attive, hanno l'obiettivo di digitalizzare il processo di creazione del Nuovo Europass, nei prossimi mesi.

A distanza di dodici anni dalla precedente Raccomandazione, la definizione di nuove competenze chiave tiene in considerazione una serie di fattori. In primis, la modifica dei contesti sociali europei (economia, mercato del lavoro e composizione demografica della popolazione), che richiederanno competenze diverse per poter vivere, lavorare e interagire in contesti nuovi. In secondo luogo, i dati emersi dalle indagini dell'OECD - PISA e PIAAC (ISFOL, 2014b). La prima un'indagine sugli apprendimenti degli studenti, la seconda sulle competenze degli adulti, hanno fatto emergere un quadro molto diversificato a livello europeo, ma comunque la percentuale di cittadini che ha un basso livello di alfabetizzazione, lacune matematiche e scarsa cultura digitale è ancora troppo alto in troppi Paesi partecipanti. In PIAAC circa il 20% della popolazione adulta nei paesi partecipanti lotta con abilità di base come alfabetizzazione e calcolo.

Si fa presente che per la nuova programmazione (dal 2021 in poi) si prevedono modifiche importanti anche per ECVET e EQAVET.

Nel 2016 la Commissione Europea adotta la Nuova Agenda Globale (12) per le competenze per l'Europa (*New Skills Agenda for Europe*) con l'obiettivo di valorizzare il capitale umano europeo e promuovere l'occupabilità offrendo ai cittadini residenti in Europa degli strumenti per lo sviluppo delle competenze. L'Agenda ha avviato le seguenti 10 azioni per rendere la formazione, le competenze e il sostegno adeguati e disponibili alle persone nell'Unione Europea, inglobando anche le modifiche e integrazioni ai processi in essere.

Con la Nuova Agenda Globale la Commissione intende:

1. Adottare una Raccomandazione sui <b>percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti</b> .	1. Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults
2. Portare avanti la revisione del <b>Quadro europeo delle qualifiche (EQF)</b>	2. European Qualifications Framework
3. Invitare gli Stati membri a <b>sviluppare strategie nazionali globali in materia di competenze digitali</b> . Proporre una <b>coalizione per le competenze e le occupazioni digitali</b> al fine di creare un ampio bacino di talenti digitali e garantire che i singoli individui e la forza lavoro in Europa siano dotati di competenze digitali adeguate.	3. Digital Skills and Jobs Coalition
4. Varare un <b>piano per la cooperazione settoriale sulle competenze</b> , che contribuirà a mobilitare e coordinare i principali operatori del settore, stimolare gli investimenti privati e incoraggiare un uso più strategico dei pertinenti programmi di finanziamento nazionali e dell'UE, al fine di migliorare l'analisi del fabbisogno di competenze e affrontare le carenze di competenze nei settori economici.	4. Blueprint for Sectoral Cooperation on Skills
5. Avviare uno " <b>Strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi</b> ", per raggiungere una più rapida integrazione dei cittadini di paesi terzi. Lo strumento assisterà i servizi dei paesi d'accoglienza e dei paesi ospitanti a individuare e documentare le competenze, le qualifiche e l'esperienza di cittadini di paesi terzi arrivati di recente.	5. EU Skills Profile Tool Kit for Third-Country Nationals

6. Sostenere l'attuazione delle conclusioni di Riga a sostegno di competenze e qualifiche professionali di qualità e pertinenti per il mercato del lavoro, avviando dal 2016 la <b>Settimana europea delle competenze nell'istruzione e formazione professionale</b> e rafforzando la collaborazione con la World Skills Organisation	6. Vocational education and training (VET)
7. Portare avanti la revisione del <b>Quadro delle competenze chiave</b> e istituire una <b>Garanzia per le competenze</b>	7. Key competences
8. Finalizzare la revisione del <b>quadro Europass</b>	8. Europass
9. Proporre <b>un'iniziativa di monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e laureati dell'istruzione terziaria</b> per sostenere gli Stati membri nel miglioramento delle informazioni sui progressi dei laureati nel mercato del lavoro	9. Graduate Tracking
10. Esaminare approfonditamente la questione della <b>fuga dei cervelli</b> e promuovere la condivisione delle migliori prassi sulle modalità efficaci per affrontare il problema	10. Analysing and sharing of best practice on brain flows

TAB. 2 - INIZIATIVE DELLA NEW SKILLS AGENDA FOR EUROPE

Sono molteplici gli obiettivi di queste 10 azioni, che comunque tendono a migliorare la qualità e l'adesione della formazione alle esigenze del mercato del lavoro; rendere le competenze più visibili e comparabili; migliorare l'informazione e la comprensione dei bisogni di competenze, per consentire alle persone di fare progressioni di carriera e/o trovare nuovi posti di lavoro, migliorando, in tal modo, il benessere sociale e le possibilità personali.

L'Agenda incorpora, quindi, i processi di modica di alcuni *tool* già in essere (Europass, *Key competences*).

Non solo, viene data evidenza anche alla Raccomandazione sui "Percorsi di miglioramento del livello delle competenze per gli adulti – *Upskilling pathways: new opportunities for adults* (13), avviata dalla Commissione Europea dal 2016, per aiutare gli adulti scarsamente qualificati ad acquisire un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e progredire verso il conseguimento di un titolo di istruzione secondaria superiore. Infatti, nonostante quasi tre quarti della popolazione in Europa abbia almeno una qualifica secondaria superiore, le competenze di alfabetizzazione e di calcolo di base non possono essere date per scontate. Le sfide persistono per gran parte della popolazione adulta. Nel 2017, ancora 61 milioni di adulti dai 25 ai 64 anni avevano interrotto la loro istruzione formale prima di completare l'istruzione secondaria superiore. Il 43% della popolazione dell'UE ha un livello insufficiente di competenze digitali e il 17% non ne ha affatto (14). La raccomandazione contribuisce inoltre al raggiungimento dell'obiettivo 4 delle Nazioni Unite (Agenda 2030) per lo sviluppo sostenibile, di garantire che entro il 2030 tutti i giovani e una parte considerevole di adulti, sia uomini che donne, raggiunga le competenze di alfabetizzazione e calcolo di base.

Per completezza è importante considerare che a livello europeo sono state attivate numerose reti e piattaforme online finanziate proprio dall'UE, che forniscono informazioni utili su vari aspetti della mobilità internazionale, dell'orientamento, dell'informazione e cooperazione tra operatori del settore (15), sui quadri delle qualificazioni e sui sistemi di istruzione e formazione nei diversi paesi. Le principali sono sintetizzate nella tabella 3.

### TAB. 3 - RETI E PIATTAFORME INFORMATIVE ONLINE EUROPEE

**Eurydice** - una rete di 42 unità nazionali con sedi in tutti i 38 paesi del programma Erasmus + che ha il compito di spiegare l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi educativi in Europa.

**Eures** il portale europeo della mobilità professionale, una rete di consulenti che ha l'obiettivo di mettere in contatto le persone in cerca di un impiego e i datori di lavoro di tutta Europa. Una rete di cooperazione, quindi, creata per agevolare il libero movimento dei lavoratori nei paesi membri dell'UE, oltre che in Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

**EPALE** (*Electronic Platform for Adult Learning in Europe*) una piattaforma europea online per la formazione continua, finanziata dal programma Erasmus +. È multilingue, aperta a professionisti dei sistemi dell'apprendimento degli adulti (educatori, formatori, orientatori, ricercatori e accademici), con l'obiettivo di sostenerli e rafforzarli, consentendo ai partecipanti di essere in contatto con i colleghi di tutta Europa e scambiarsi informazioni e buone pratiche.

**Eurodesk** riunisce giovani esperti in 36 paesi con la missione di sensibilizzare i giovani sulle opportunità di mobilità per l'apprendimento e di incoraggiarli a diventare cittadini attivi.

**Euroguidance** è la rete coordinata dalla DG Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione europea, che opera in 34 paesi attraverso centri nazionali, per promuovere la dimensione europea dell'orientamento.

**EuroPeers** un network presente in diversi Paesi d'Europa che ha l'obiettivo di coinvolgere il maggior numero di giovani che hanno partecipato a scambi, esperienze di volontariato, progetti di solidarietà a livello europeo e/o ad altre opportunità previste nell'ambito dei Programmi europei per i Giovani, come Erasmus+ e il Corpo Europeo di Solidarietà. In Italia la rete è attivata dall'Agenzia Nazionale per i Giovani – ente vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Commissione Europea (<http://www.agenziagiovani.it/128-home/3306-rete-italiana-europeers>).

### Le riforme nazionali

In Italia, a seguito della crisi economica (iniziata nel 2008) e del successivo periodo di profonde difficoltà del mercato del lavoro, si è avvertita l'esigenza di migliorare gli assetti dei sistemi dell'istruzione, della formazione e delle qualificazioni. Tale esigenza è stata anche sollecitata dalle istanze provenienti dall'Europa in termini di processi avviati (Copenaghen, Maastricht, ecc.) e dei meccanismi di trasparenza (Raccomandazioni EQF, ECVET, Validazione, ecc.) di cui si è parlato nei precedenti paragrafi.

Nella Figura che segue si può notare come negli anni dal 2012 a 2015 siano stati numerosi gli interventi legislativi avviati e concentrati in un ristretto periodo di tempo.

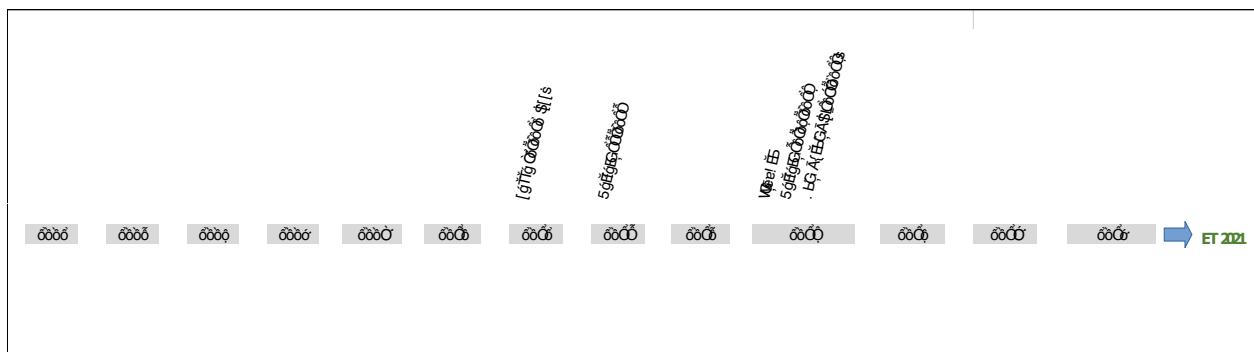


FIG. 4 - LE RIFORME NAZIONALI

La prima risposta nazionale alla crisi economica e sociale si è avuta nel 2012 con la legge (n. 92/2012) che stabilisce il diritto all'apprendimento permanente (*LLL - Life Long Learning*) ed istituisce il nuovo Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze (SNCC). Non è un caso che si senta il bisogno, proprio negli anni post crisi, di inserire

all'interno di un dispositivo legislativo, principi e concetti (quali l'apprendimento permanente, ad esempio) che già erano parte del bagaglio culturale italiano (si pensi ad esempio ai percorsi IFTS (16) già attivi dal 2000). Si avverte chiara la consapevolezza che innovare percorsi, meccanismi e strumenti sia l'unica strada per invertire una tendenza negativa, orientata all'aumento delle difficoltà del mercato del lavoro di ampie popolazioni; dai giovani, a cui non viene data la possibilità di applicare conoscenze; ai lavoratori maturi, che rischiano di trovarsi in una condizione paragonabile al fenomeno dell'«analfabetismo di ritorno», impossibilitati ad utilizzare conoscenze e abilità perché ormai obsolete e inadeguate (17).

Negli anni 2013-2015 viene emesso il Jobs Act. Nell'impianto di questo corposo aggregato di leggi e decreti, sono presenti due atti legislativi (18) volti a creare una serie di innovazioni per migliorare l'occupazione stabile. Le misure di attuazione sono piuttosto complesse, ma gli interventi che rivestono maggiore rilevanza - in questo documento - sono quelli relativi: ai servizi per l'occupazione e le politiche attive, e principalmente quelli connessi alla valorizzazione delle qualificazioni; al supporto al sistema di certificazione delle competenze ed alla validazione dell'apprendimento non formale e informale.

Ma il primo intervento attuativo della legge sull'apprendimento permanente è dell'anno successivo (Decreto legislativo n. 13/2013 (19)), nel quale, d'intesa con le Regioni, si individuano gli elementi e le procedure del sistema nazionale di certificazione delle competenze e della validazione dell'apprendimento non formale e informale. Costituisce, per il sistema Italia, un elemento strategico per il mercato del lavoro, non solo perché costituisce la base per sviluppare il sistema nazionale, ma anche perché estende la spendibilità delle qualificazioni regionali al di fuori del territorio (regionale) in cui viene rilasciata, con conseguenti effetti positivi in termini di mobilità di studenti e lavoratori in ambito nazionale ed europeo.

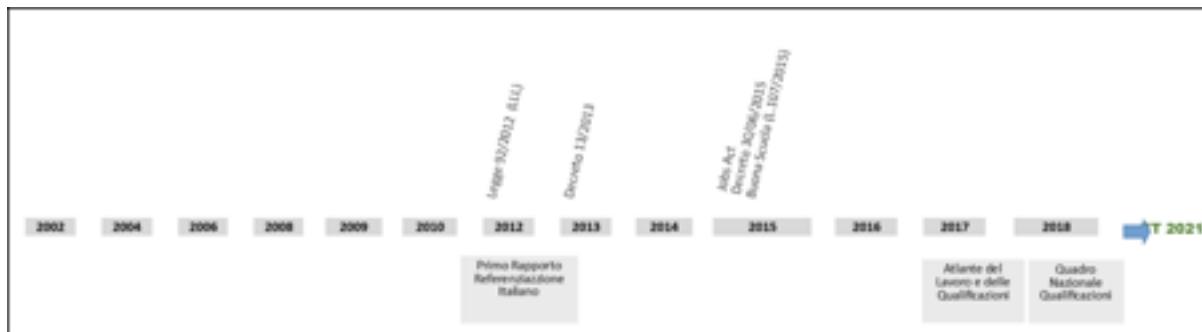
Nel 2015 ministeri, regioni e province autonome competenti hanno concordato un quadro operativo per il riconoscimento nazionale delle qualifiche e delle competenze regionali, nell'ambito del repertorio nazionale delle qualificazioni (Decreto interministeriale del 30 giugno 2015 (20)). Il decreto fornisce l'infrastruttura e la base operativa per l'istituzione generale del sistema di certificazione delle competenze.

Anche nel sistema dell'istruzione sono in corso riforme, in particolare nel 2015 la legge cosiddetta della "Buona Scuola" (Legge n. 107/2015), intende aumentare le necessarie capacità e competenze degli studenti, in una prospettiva di migliore inclusione nel futuro mercato del lavoro digitale, incrementando la digitalizzazione delle scuole e le forme di apprendimento nei contesti lavorativi (queste ultime attraverso l'alternanza scuola-lavoro).

Il capovolgimento della didattica, trasformata totalmente in modalità a distanza, avvenuto in risposta ad una emergenza sanitaria inaspettata e globale, ha modificato in modo tangibile gli assetti tradizionali, creando i presupposti per un'adesione più avanzata rispetto al passato ai percorsi di apprendimento fruibili anche in modalità digitale, in futuro utilizzabili per supportare esigenze specifiche (ad esempio, discenti fisicamente impossibilitati a frequentare in presenza).

## Le risultanze delle iniziative nazionali

Le risultanze in termini di prodotti, strumenti e meccanismi di queste innovazioni legislative, si sono realizzate durante gli anni 2012-2018. Si tratta di azioni concrete di messa in trasparenza delle qualificazioni quali: il Primo Rapporto di referenziazione delle qualificazioni nazionali all'EQF (2012); lo strumento online denominato l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni (2017), fino alla definizione del Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNQ) nel 2018.



**FIG. 5 - LE RISULTANZE DELLE RIFORME NAZIONALI**

Il primo importante prodotto, il "Primo rapporto di Referenziazione delle qualificazioni italiane all'EQF" (ISFOL, 2014), proviene da un lungo lavoro iniziato nel 2008 di rilettura e traduzione del sistema italiano di istruzione e formazione, alla luce del Quadro Europeo delle Qualificazioni (EQF). Sebbene non sia stato possibile referenziare tutte le tipologie di qualificazioni rilasciate sul territorio nazionale, il documento rappresenta una prima importante base di lavoro condivisa, per mettere in trasparenza qualificazioni e competenze delle filiere nazionali.

Il processo di referenziazione ha l'obiettivo di aumentare la fiducia reciproca (*mutual trust*), tra Paesi, attraverso una lettura trasparente dei sistemi nazionali ed il riconoscimento dei titoli e delle qualificazioni. E' dunque un processo che analizza il complesso dei sistemi di ciascun Paese, verifica la presenza di un sistema di qualificazioni definite in termini di risultati di apprendimento (*Learning Outcomes - LO*) e la presenza di adeguate misure di assicurazione della qualità.

In questo primo *step* sono state sottoposte ad analisi le qualificazioni del sistema Italia. In base ai 10 Criteri e procedure per referenziare le *qualification* nazionali ad EQF (21), individuati dall'*EQF Advisory Group* (22) il processo ha condotto alla referenziazione delle seguenti qualificazioni:

Tutte le qualificazioni rilasciate da autorità pubbliche

Tutte le qualificazioni riconosciute a livello nazionale

- rilasciate dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR)

- rilasciate dalle Regioni sulla base di accordi Stato-Regioni (qualificazioni IeFP e IFTS)

Le qualificazioni attualmente rilasciate (non qualificazioni di vecchi ordinamenti, che comunque beneficiano delle relative norme di equiparazione e/o equipollenza)

A seguito del processo di analisi, alcune qualificazioni non sono state incluse nel primo Rapporto di referenziazione:

Le professioni regolamentate

Altre qualificazioni rilasciate dalle Regioni e Province Autonome (qualifiche della formazione di secondo livello, per disoccupati, della formazione continua)

Qualificazioni rilasciate dal sistema privato

Nonostante il Rapporto costituisca una referenziazione non ancora completa, è evidente lo sforzo di tutti gli *stakeholder* coinvolti di rinnovare sistemi e meccanismi, secondo le direttive condivise a livello europeo e nella cornice della costruzione di un sistema globale di apprendimento permanente (*LLL*), nel rispetto del contesto nazionale.

I risultati raggiunti con il primo Rapporto di referenziazione sono stati ampiamente riconosciuti ed apprezzati sia a livello europeo che nazionale. Il 20 dicembre 2012 il Rapporto è stato formalmente adottato in Italia, nell'ambito di un Accordo Stato-Regioni (23). L'intesa raggiunta prevede che, a partire dal 2014, tutti i certificati rilasciati in Italia riportino l'indicazione del corrispondente livello EQF.

Non appena adottato il Rapporto, è iniziata una fase di studio e collaborazione con Regioni e parti interessate per completare la seconda fase della referenziazione, relativa alle qualifiche rilasciate dalle Regioni e Province Autonome e le professioni regolamentate. Inoltre, a livello di sistema, in linea con le raccomandazioni europee, l'impegno dell'Italia si è focalizzato a migliorare l'adozione dell'approccio per *Learning Outcomes*, ampliare l'introduzione di meccanismi/requisiti di qualità nei sistemi nazionali e regionali, e a livello dell'offerta formativa; introdurre sistemi efficaci di validazione degli apprendimenti non formali ed informali.

Tale complesso e articolato lavoro si completa a gennaio 2018 (24) quando viene istituito il "Quadro nazionale delle qualificazioni" (QNZ), rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC). Il QNZ rappresenta lo strumento nazionale per la referenziazione delle qualificazioni italiane al Quadro europeo (EQF), ed ha la funzione di rendere leggibili e trasferibili le qualificazioni presenti nel sistema italiano con le qualificazioni ed i sistemi degli altri paesi europei.

Obiettivo del Quadro è quello di riunire in un sistema organico le qualificazioni rilasciate nei sistemi e sub-sistemi italiani, assicurando in tal modo, la validità e la riconoscibilità di titoli e qualifiche. Altro elemento di rilievo del Quadro è quello di prevedere il riconoscimento delle esperienze e degli apprendimenti maturati in contesti diversi, in particolare nei contesti lavorativi, attraverso meccanismi di riconoscimento e validazione degli apprendimenti non formali ed informali. In tal senso, anche i programmi formativi vengono rinnovati sulla base di standard definiti, per aumentare la permeabilità dei sistemi tra le diverse filiere e supportare i processi di transizione dai sistemi educativi e formativi verso il mercato del lavoro.

La referenziazione al Quadro nazionale delle qualificazioni consente l'inclusione delle qualificazioni nel Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali attualmente rilasciate. Ma è previsto anche un percorso di

inclusione futura delle qualificazioni (ad esempio per certificazioni rilasciate dal sistema privato).

Il Quadro è articolato su tre descrittori, che descrivono le competenze in termini di: conoscenze, abilità, autonomia e responsabilità, e in otto livelli, in funzione della crescente complessità degli apprendimenti rispetto ai tre descrittori, in coerenza con il Quadro EQF.

La referenziazione al Quadro Nazionale è obbligatoria per tutte le qualificazioni ai fini della validazione e certificazione nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC). Le procedure di referenziazione al QNQ sono gestite dal Punto nazionale di coordinamento dell'EQF presso ANPAL, che si avvale dell'INAPP (25) per la valutazione indipendente delle proposte di referenziazione.

Un altro strumento che si sviluppa in parallelo con la definizione del Quadro Nazionale delle Qualificazioni, è rappresentato dall'Atlante del lavoro e delle Qualificazioni<sup>26</sup>. L'Atlante è il risultato di un lungo lavoro tecnico di mappatura e descrizione dei contenuti del lavoro (in termini di attività e di prodotti e/o servizi erogabili in riferimento alle attività descritte) e delle qualificazioni rilasciate a livello nazionale e quelle presenti nei Repertori regionali.

L'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni è anche il risultato di una lunga collaborazione e partecipazione di diversi soggetti istituzionali, tra i quali, le parti datoriali e sindacali, gli enti bilaterali, le associazioni professionali, con il supporto attivo di esperti settoriali e degli stakeholder del sistema del lavoro e degli ambiti di apprendimento (LLL).

L'Atlante raccoglie le risultanze di questo lavoro in tre sezioni:

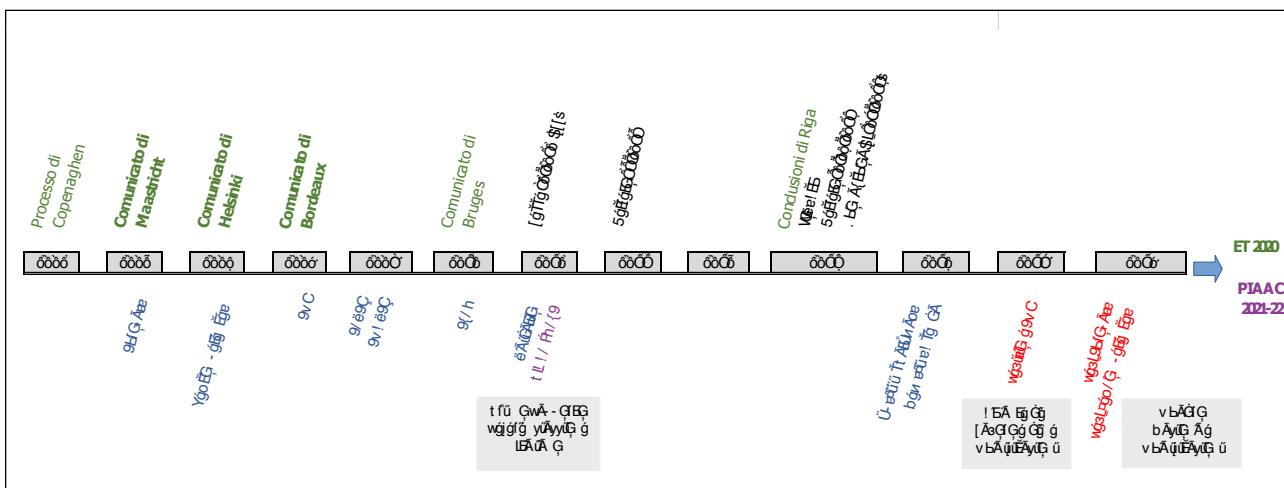
- a) i contenuti del lavoro in 24 settori economico professionali (Atlante lavoro);
- b) le professioni ad esempio quelle regolamentate, dell'apprendistato, ecc. (Atlante e professioni);
- c) le qualificazioni rilasciate nei diversi ambiti del sistema di apprendimento permanente: Scuola, Istruzione e Formazione Professionale, Formazione superiore e Formazione professionale regionale (Atlante e qualificazioni).

L'atlante è uno strumento disponibile anche on-line, recentemente modificato nella struttura e nella grafica, che appare ancora più chiaro nelle diverse sezioni navigabili.

Il lavoro tecnico operato sulle qualificazioni dei Repertori regionali ha permesso di comparare e quindi posizionare (referenziare) le qualificazioni ad un determinato livello, sia rispetto al Quadro nazionale che a quello europeo, tramite una descrizione dettagliata dei contenuti del lavoro in un'ottica di processo, e quindi con la possibilità di arrivare al dettaglio minimo delle attività e delle rispettive 'Aree Di Attività' (ADA). Ogni qualificazione inserita nel Repertorio è collegata ad un settore, ad un processo, ad una o più ADA. Attraverso una tabella di correlazioni è possibile effettuare un'equivalenza per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali, per la loro certificazione (anche sotto forma di singole unità di competenza, assimilabili, per le caratteristiche dei descrittori, ai *Learning Outcomes*) e per il riconoscimento di crediti (anche attraverso i meccanismi di ECVET).

Il risultato ottenuto dimostra ampia coerenza con la cornice europea, una valorizzazione del sistema di apprendimento permanente e dell'approccio per *Learning Outcomes*, nel rispetto delle peculiarità e ricchezze del panorama nazionale e regionale.

Nella figura che segue un riepilogo delle strategie e processi europei con le riforme nazionali e le relative risultanze.



**FIG. 6 - LE STRATEGIE E I PROCESSI IN EUROPA, LE RIFORME NAZIONALI E LE RELATIVE RISULTANZE**

In tema di competenze, si noti che, nel 2012 l'Italia con altri paesi ha partecipato al primo ciclo dell'indagine dell'OCSE PIAAC per la valutazione delle competenze degli adulti (per i domini di *Literacy* e *Numeracy*).

Un secondo ciclo dell'indagine si avrà nel 2021-22 che fornirà l'occasione per valutare il cambiamento, a distanza di dieci anni, delle competenze degli adulti, attraverso anche la comparazione con gli altri paesi partecipanti.

### Sfide future

I processi sopra descritti hanno contribuito a rendere più leggibili e quindi riconoscibili e trasferibili qualificazioni e competenze degli individui, incoraggiando la mobilità di studenti e lavoratori laddove presenti le condizioni.

In Europa, i sistemi delle qualificazioni variano da un paese all'altro e talvolta sono completamente diversi. Non solo, in alcuni paesi, come l'Italia i sistemi possono differire anche da regione a regione. Poiché sarebbe impossibile (ed anche metodologicamente poco corretto) conformare tutti i sistemi, è necessario collegare i sistemi e sub-sistemi nazionali ad un quadro comune di riferimento, come EQF, per poter più facilmente comprendere i sistemi dei diversi paesi.

In Italia un lavoro complesso e articolato ha portato alla referenziazione delle qualificazioni nazionali all'EQF, alla costituzione di un Quadro Nazionale e ad un'analisi e mappatura dei processi del lavoro e delle qualificazioni regionali nell'Atlante.

Le sfide in questo contesto sono ancora aperte e molto è necessario sviluppare, ampliare e migliorare per una corretta e adeguata implementazione.

È sicuramente necessaria una maggiore interoperabilità di tutti i database implementati nel corso di questi anni, sia a livello europeo che quelli nazionali, così come la connessione tra questi ultimi e i portali EU, in particolare quelli relativi alle qualificazioni, eliminando eventuali duplicazioni per aumentare l'occupabilità, la mobilità e l'integrazione sociale di lavoratori e studenti.

Inoltre, appare opportuno promuovere una maggiore integrazione tra contesti formali, non formali e informali, senza obbligatoriamente utilizzare un processo che tradizionalmente dà maggiore rilievo al formale minimizzando gli apprendimenti non formali ed informali. Capovolgendo, laddove possibile, l'impostazione metodologica, creando sistemi in grado di riconoscere anche pratiche ed esperienze comunicativo-sociali individuali quotidiane (lavoro e vita quotidiana) come conoscenze, abilità e competenze da utilizzare e riconoscere, può costituire un'innovazione utile sia agli individui che all'imprese. Infatti, oltrepassare i confini dell'apprendimento formale costituisce un passo avanti per essere più vicini ai bisogni delle imprese, mantenendo competitive le competenze degli adulti e aumentando l'occupabilità dei giovani, per adeguare le capacità individuali ai bisogni e alle specificità del mercato del lavoro globale e digitale.

Infine, è necessario considerare la componente digitale come elemento essenziale di tutti i mestieri e professioni. In questo senso, studenti e lavoratori devono adeguare il proprio portafoglio di competenze e le aziende devono poter reperire profili sempre più aggiornati in chiave digitale. È necessario quindi mantenere aggiornati i percorsi di istruzione e formazione in ottica digitale.

In questo senso, implementare le procedure per il rilascio di qualificazioni certificate digitalmente e la convalida di competenze acquisite digitalmente (*credential*) rappresenta una sfida importante.

Le “*credential*” relative all'apprendimento sono dichiarazioni documentate che descrivono determinate abilità del titolare o che ha raggiunto determinati risultati di apprendimento attraverso un contesto formale, non formale o informale.

Sono diverse le caratteristiche di queste *credential*, sono multilingue; affidabili, perché richiedono una firma digitale (*e-Seal*) che ne garantisce l'origine e l'integrità del documento; infine possono essere archiviate nei database dei profili professionali (CV) come ad esempio Europass (27).

**Acronimi**

ADA	Aree Di Attività
AICA	Associazione Italiana per l'informatica ed il Calcolo Automatico
ANPAL	Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro
CEFR	Common European Framework of Reference for Languages (QCER - Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue)
CV	Curriculum Vitae
ECDL	European Computer Driving Licence (Patente Europea del computer)
ECTS	European Credit Transfer System (Sistema europeo di trasferimento dei crediti)
ECVET	European Credit system for Vocational Education and Training (Sistema europeo di trasferimento dei crediti nell'istruzione e formazione professionale)
EDCI	Europass Digital Credentials Infrastructure
EIPASS	European Informatics Passport (Certificazione Europea informatica)
EQAVET	European Quality Assurance in Vocational Education and Training (Sistema europeo di garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale)
EQF	European Qualification Framework for Lifelong Learning (Quadro Europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente)
ESCO	European Skills, Competences, Qualifications and Occupations – Abilità, Competenze, Qualificazioni e Occupazioni europee
ET2020	Education and Training 2020 (Istruzione e Formazione 2020)
EHEA	European Higher Education Area (Spazio europeo dell'istruzione superiore)
ICT	Information and Communication Technologies (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione)
IeFP	Istruzione e Formazione Professionale
IFTS	Istruzione e formazione tecnica superiore
INAPP	Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (ex ISFOL)
INF	Informal Learning (Apprendimento informale)
LLL	Life Long Learning
LO	Learning Outcomes (risultati dell'apprendimento).
LOQ	Learning Opportunities and Qualifications in Europe
QNQ	Quadro Nazionale delle Qualificazioni
MIUR	Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca
NF	Non-formal Learning (Apprendimento non formale)
NQF	National Qualifications Framework (Quadro nazionale delle Qualificazioni)
NQS	National Qualifications System (Sistema nazionale delle Qualificazioni)

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - OCSE)
ONU	L'Organizzazione delle <i>Nazioni Unite</i> , in sigla <i>NU</i> (UN in inglese - United Nations)
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PISA	Programme for International Student Assessment (Programma per la valutazione internazionale dello studente)
PLOTEUS	Portal on Learning Opportunities Throughout European Space (Portale delle opportunità di apprendimento)
QCER	See CEFR
SDGs	Sustainable Development Goals
SNCC	Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze
UE	Unione Europea

## Note

- (1) *Qualification*: termine inglese che tradotto nel contesto italiano include i titoli e le qualifiche rilasciate dai sistemi educativi e formativi. Da qui in poi verrà utilizzato anche con il termine tradotto ‘qualificazioni’, utilizzato per la prima volta durante il processo di referenziazione delle qualificazioni nazionali ad EQF (ISFOL, 2014).
- (2) <https://unric.org/it/agenda-2030/>
- (3) Il 12 maggio 2009 i Ministri dell’istruzione dei Paesi dell’Unione hanno adottato il secondo “Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell’istruzione e della formazione”, denominato “ET 2020” (“*Education & Training 2020*”) che stabilisce le priorità strategiche e gli ambiti di lavoro individuati per la cooperazione a livello europeo sul miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione nazionali.
- (4) Ulteriori informazioni al sito: <https://unric.org/it/agenda-2030/>
- (5) Un breve aggiornamento al 2019 sullo sviluppo dei Quadri Nazionali è reperibile presso la nota informativa del Cedefop Sviluppi dei NQF nel 2019 [https://www.cedefop.europa.eu/files/9150\\_it.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/9150_it.pdf)
- (6) I descrittori, in particolare il terzo descrittore "competence" sarà oggetto di modifica nella revisione della Raccomandazione del 2017.
- (7) Il sistema ECTS (***European Credit Transfer System***) è nato nel 1989 in ambito comunitario ed è stato volontariamente adottato da numerose istituzioni europee. È un sistema per l’accumulazione e il trasferimento dei crediti basato sulla trasparenza dei risultati e dei processi di apprendimento in Europa. È utilizzato nello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore (EHEA – *European Higher Education Area*), che comprende tutti i Paesi impegnati nel Processo di Bologna. La Dichiarazione di Bologna (1999), infatti, poneva l’adozione di un sistema comune di crediti - basato su ECTS - tra i primi obiettivi della convergenza dei sistemi nazionali europei.
- (8) Ulteriori informazioni su ECVET e EQAVET si possono reperire nello studio del Cedefop del 2019, “Study on EU VET instruments (EQAVET and ECVET)”
- (9) Per le lingue è stato definito dal Consiglio d’Europa un Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue- QCER (the *Common European Framework of Reference for Languages* - CEFR), che definisce i descrittori di livello per le abilità linguistiche. Dal 2002 è utilizzato per costruire sistemi di validazione degli apprendimenti relativi alle lingue straniere. <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/level-descriptions>. Per le competenze digitali è stato sviluppato il programma di certificazione informatica EIPASS (European Informatics Passport) che attesta il possesso delle competenze ICT, così come descritte negli standard internazionali alla base del nuovo curriculum Europass.

In Italia è riconosciuto con un apposito decreto dal Miur – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca ed ha un valore anche all'estero, proprio come 'passaporto'. Certificazione similare (e precedente) a EIPASS è la Patente Europea del computer ECDL (*European Computer Driving Licence*) introdotta in Italia nel 1997 da AICA – l'Operatore italiano garante. Si tratta quindi di due certificazioni simili, negli intenti e nei contenuti. Entrambe hanno validità internazionale.

- (10) LOQ - Learning Opportunities and Qualifications in Europe. Sito web: <https://ec.europa.eu/ploteus/it>
- (11) Ploteus è il Portale per le Opportunità di apprendimento in tutto lo spazio europeo, ora confluito in LOQ.
- (12) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>
- (13) Il testo della Raccomandazione è disponibile al sito: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC\\_2016\\_484\\_R\\_0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2016_484_R_0001)
- (14) Fonte dati: Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (2019/C 189/04). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0605\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0605(01)&from=EN)
- (15) <https://www.euroguidance.eu/international-mobility/mobility-networks-and-tools>
- (16) I percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) sono stati istituiti dalla Legge 144/1999, art.69, e attuati con il Regolamento adottato con Decreto n. 436 del 31 ottobre 2000. Recentemente sono stati riorganizzati nell'ambito delle "Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici Superiori" di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2008.
- (17) L'analfabetismo di ritorno si rileva quando un individuo perde nel tempo le competenze assimilate nel normale percorso scolastico di alfabetizzazione a causa del mancato esercizio di quanto imparato. Questo fenomeno, unito all'analfabetismo funzionale, ossia all'incapacità di usare in modo efficace le competenze di base (lettura, scrittura e calcolo) per muoversi autonomamente nella società contemporanea, sono fenomeni ancora troppo presenti in Italia, anche se hanno dimensioni differenti in base alle fasce di età e al territorio di residenza.
- (18) Si fa riferimento ai seguenti decreti attuativi emanati in attuazione della legge delega in materia di lavoro 183/2014 (c.d. Jobs Act):
  - il D.Lgs. 81/2015 relativo al riordino dei contratti di lavoro e alla disciplina delle mansioni; il D.Lgs. 150/2015 in materia di politiche attive.
- (19) Decreto Legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.
- (20) D.M. 30 giugno 2015. Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. Pubblicato nella Gazz. Uff. 20 luglio 2015, n. 166.
- (21) Criteria and procedures for referencing national qualifications levels to the EQF - <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=10973&no=2>
- (22) L'Advisory Group è un gruppo di esperti designato per assistere la Commissione Europea nell'attuazione della Raccomandazione EQF (1/2 membri per ogni paese), mettendo in comune le conoscenze dei paesi partecipanti e delle parti sociali e dare seguito alla Raccomandazione sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.
- (23) Accordo Stato Regioni disponibile al seguente link: [https://www.isfol.it/sistema-documentale/banche-dati/normative/2012/normative-statali/accordo-20-dicembre-2012/252CSR\\_201212.pdf](https://www.isfol.it/sistema-documentale/banche-dati/normative/2012/normative-statali/accordo-20-dicembre-2012/252CSR_201212.pdf)
- (24) Decreto 8 gennaio 2018 per l'Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. (GU Serie Generale n.20 del 25-01-2018).

(25)ANPAL è l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (sito web: <https://www.anpal.gov.it/home>); INAPP è l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (sito web: <https://inapp.org/>).

(26)Sito web dall'Atlante del lavoro e delle Qualificazioni: <https://atlantelavoro.inapp.org/>

(27)Per maggiori informazioni sull'infrastruttura europea in corso di sviluppo, visitare: *Europass Digital Credentials Infrastructure (EDCI)*, sito web: <https://ec.europa.eu/futurium/en/europass/europass-digital-credentials-infrastructure>

## Bibliografia

Bonacci, M. (2016). Cap. 1.2 *Nuovi orientamenti dei tool europei rispetto alle priorità del mercato del lavoro* (pagg 26-48). In "Trasparenza delle qualificazioni e delle competenze", Sperimentazioni e pratiche di attuazione della Raccomandazione ECVET. ISFOL - ISBN 978-88-543-0119-1

Bonacci, M. (2018) Understanding Italian experiences on learning recognition. Prior Learning Assessment (PLAIO). *International Journal*, Number 6 (2018), ISSN: 2333-3588. <http://www.plaio.org/index.php/home/article/view/152>

Bonacci, M. (2018). *Guidance and outreach for inactive and unemployed - Italy Cedefop ReferNet*. <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/guidance-and-outreach-inactive-and-unemployed-italy>

Cedefop (2011). *Learning while working: how skills development can be supported through workplace learning*. Cedefop, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. <https://www.cedefop.europa.eu/et/news-and-press/news/learning-while-working-how-skills-development-can-be-supported-through-workplace>

Cedefop (2015). *Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale*. Cedefop reference series 104 Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015.

Cedefop (2016). *The great divide: Digitalisation and digital skill gaps in the EU workforce*, #ESJsurvey Insights, No 9, Thessaloniki: Greece.

Cedefop (2019). *Study on EU VET instruments (EQAVET and ECVET)*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016. <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/205aa0ac-460d-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en>

Cedefop (2019). *Nota informativa su Sviluppi dei NQF nel 2019* [https://www.cedefop.europa.eu/files/9150\\_it.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/9150_it.pdf)

Commissione Europea (2016), *ESCO strategic framework*. <https://ec.europa.eu/esco/portal/document/it/89a2ca9a-bc79-4b95-a33b-cf36ae1ac6db>

Conclusioni del Consiglio sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (2019/C 189/04). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0605\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0605(01)&from=EN)

Decisione (UE) 2018/646 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018 relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE

ILO, *Covid-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses*. ILO Note, 18 marzo 2020.

ISFOL (2014), Primo rapporto italiano di referenziazione delle qualificazioni al quadro europeo EQF / ISFOL. - Roma: ISFOL.

ISFOL (2014b). *PIAAC-OCSE Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*. Temi e Ricerche n. 5. ISSN: 2038-7067. [https://www.isfol.it/piaac/Rapporto\\_Nazionale\\_Piaac\\_2014.pdf](https://www.isfol.it/piaac/Rapporto_Nazionale_Piaac_2014.pdf)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Decreto 8 gennaio 2018. Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. (18A00411) (GU Serie Generale n.20 del 25-01-2018).

ONU (2015). Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 [senza riferimento a una Commissione Principale (A/70/L.I)] 70/1. *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.* <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>

Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) (2009/C 155/02).

Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (2009/C 155/01).

Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, (2012/C 398/01).

Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, (2017/C 189/03).

Volpi, F. (2020)(a cura di). *Uomini e donne in lockdown vita e lavoro ai tempi del covid-19* Indagine promossa dal Coordinamento Donne, ricerca Acli. [https://www.acli.it/wp-content/uploads/2020/07/dossier\\_lockdown.pdf.pagespeed.ce.hVSVmz1xSZ.pdf](https://www.acli.it/wp-content/uploads/2020/07/dossier_lockdown.pdf.pagespeed.ce.hVSVmz1xSZ.pdf)