



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 30 gennaio 2014
(OR. en)**

5856/14

**EDUC 30
SOC 57**

NOTA DI TRASMISSIONE

| | |
|----------------|---|
| Origine: | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data: | 28 gennaio 2014 |
| Destinatario: | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea |
| n. doc. Comm.: | COM(2014) 30 final |
| Oggetto: | Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'attuazione della 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 |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 30 final.

All.: COM(2014) 30 final



Bruxelles, 28.1.2014
COM(2014) 30 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**in merito all'attuazione della 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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**in merito all'attuazione della 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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INDICE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Introduzione | 3 |
| 2. | Realizzazioni in materia di garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale | 4 |
| 2.1. | Meccanismi di garanzia della qualità a livello di sistema di istruzione e formazione professionale | 4 |
| 2.2. | Meccanismi di garanzia della qualità a livello di erogatori di istruzione e formazione professionale | 6 |
| 3. | Le sfide da affrontare | 8 |
| 3.1. | Il contributo di EQAVET alla trasparenza in materia di istruzione e formazione professionale | 8 |
| 3.2. | Governance | 9 |
| 4. | Conclusioni e prospettive future | 10 |
| 4.1. | Conclusioni della valutazione | 10 |
| 4.2. | Completare EQAVET | 10 |
| 4.3. | Oltre EQAVET..... | 12 |

1. INTRODUZIONE

Per uscire dalla crisi economica l'Europa ha bisogno di una crescita intelligente¹, il che presuppone la disponibilità di lavoratori più qualificati. Le previsioni del Cedefop confermano le tendenze verso una diminuzione della domanda di lavoratori scarsamente qualificati e un aumento di quella di lavoratori più qualificati, con la domanda più elevata di lavoratori mediamente qualificati².

In questo contesto, l'istruzione e la formazione professionale rivestono un ruolo determinante, come hanno messo recentemente in evidenza diversi documenti strategici della Commissione. Nonostante la speciale attenzione dedicata dalla politica all'istruzione e alla formazione professionale, le sfide sono ancora impegnative: aumentare la capacità di attrazione e la rilevanza sul mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione professionale, inserire maggiormente in esse l'apprendimento basato sul lavoro, sviluppare migliori orientamenti sull'istruzione e sulle opportunità di carriera, promuovere lo sviluppo professionale di insegnanti e formatori e migliorare il riconoscimento e la trasparenza dei risultati dell'apprendimento tramite l'istruzione e la formazione professionale tra paesi e tra percorsi educativi differenti.

Nell'affrontare tali sfide un ruolo importante spetta alla garanzia della qualità, in particolare nell'intento di superare lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze e di migliorare le possibilità di inserimento professionale dei giovani, in modo che possa finalmente emergere una visione condivisa dell'eccellenza dell'istruzione e della formazione professionale, facilitando il reciproco riconoscimento dell'apprendimento acquisito in paesi differenti e garantendo in tal modo una maggiore mobilità e una migliore risposta alle sfide economiche e sociali.

La presente è la prima relazione sui progressi realizzati in merito alla garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale nell'Unione europea successivamente all'adozione della 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 professionale³ (European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training = EQAVET) (di seguito "la raccomandazione EQAVET"). Essa sintetizza l'esperienza acquisita e illustra le proposte della Commissione per il futuro.

La raccomandazione EQAVET istituisce uno strumento di riferimento destinato ad aiutare gli Stati membri a promuovere e a monitorare il miglioramento continuo dei loro sistemi di istruzione e di formazione professionale. Tale quadro di riferimento dovrebbe contribuire a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale e ad accrescere la trasparenza e la coerenza delle politiche degli Stati membri in materia di istruzione e formazione professionale, favorendo così la fiducia reciproca, la mobilità dei lavoratori e degli studenti e l'apprendimento permanente.

¹ Comunicazione della Commissione, *"Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica"*, COM(2012)582 final del 10.10.2012.

² Cedefop, *"Roads to recovery: three skill and labour market scenarios for 2025"*, giugno 2013.

³ GU C 155 dell'8.7.2009, pag. 1.

Il quadro comprende un ciclo articolato in quattro fasi (pianificazione, attuazione, valutazione e revisione), ciascuna sostenuta da criteri qualitativi e descrittori indicativi⁴, da applicarsi a livello di sistema, di erogatori di istruzione e formazione professionale e di attribuzione delle qualifiche. Esso permette un approccio sistemico alla qualità e mette l'accento sul monitoraggio e sul miglioramento della qualità, combinando valutazione interna ed esterna, revisione e altri processi di miglioramento, sulla base di misurazioni e di analisi qualitative.

Il quadro di riferimento dovrebbe essere considerato come uno "strumentario" grazie al quale ogni utente può scegliere gli elementi che ritiene più adeguati per il proprio sistema specifico. Gli indicatori proposti per misurare il miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione professionale riguardano dati quali gli investimenti nella formazione degli insegnanti e dei formatori, i tassi di partecipazione ai programmi di istruzione e formazione professionale, i tassi di completamento di detti programmi e i tassi di inserimento a seguito dei programmi, l'utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite, il tasso di disoccupazione, la prevalenza di categorie vulnerabili, i meccanismi per l'individuazione dei fabbisogni di formazione sul mercato del lavoro e i sistemi utilizzati per promuovere l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale.

La raccomandazione ha invitato gli Stati membri a mettere a punto un approccio nazionale nell'intento di migliorare i sistemi di garanzia della qualità a livello nazionale, a designare un punto nazionale di riferimento per la garanzia della qualità e a partecipare alla rete per il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità (rete EQAVET).

2. REALIZZAZIONI IN MATERIA DI GARANZIA DELLA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

2.1. Meccanismi di garanzia della qualità a livello di sistema di istruzione e formazione professionale

L'eccellenza dell'istruzione e della formazione professionale a livello di sistema implica una strategia di sviluppo continuo delle abilità, finalizzata al conseguimento di risultati di apprendimento di qualità elevata, alla mobilità, al riconoscimento reciproco e alla permeabilità, nonché l'attuazione di politiche basate su dati di fatto idonee ad accrescere l'efficacia e l'efficienza del sistema. Essa presuppone anche collaborazione, investimenti comuni e l'integrazione dell'istruzione e della formazione professionale nel sistema generale di istruzione e formazione⁵.

Dai risultati dell'indagine del segretariato EQAVET⁶ e della valutazione esterna⁷ emerge che più di 20 paesi hanno consolidato il loro approccio alla garanzia della qualità e che EQAVET ha contribuito direttamente a dar forma al sistema nazionale in 14 paesi (BG, CZ, EL, HU,

⁴ Ad esempio per la fase di pianificazione a livello di sistema, i descrittori stabiliscono traguardi, quali la fissazione in consultazione con le parti interessate di obiettivi a medio e lungo termine del sistema di istruzione e formazione professionale, la definizione di obiettivi e di indicatori a fini di monitoraggio e l'individuazione dei fabbisogni di formazione.

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012)375 del 20.11.2012, pag. 38.

⁶ EQAVET, "Supporting the implementation of the European quality assurance reference framework: Results of the EQAVET Secretariat Survey" (in appresso, l'indagine del segretariato EQAVET), 2012, pag. 20. Disponibile sul sito del segretariato EQAVET: <http://www.eqavet.eu/gns/what-we-do/annual-forum.aspx>.

⁷ ICF GHK, "Evaluation of implementation of EQAVET Final report" (in appresso, la valutazione esterna), 2013, pag. 51.

HR, MT, RO, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e BE fr, ES, IT, LV, LT, SI dove le riforme sono in corso). Gli approcci riguardano, per la maggior parte, l'istruzione e la formazione professionale sia iniziali⁸ sia continue⁹ e prevalentemente l'offerta istituzionale finanziata con risorse pubbliche. Alcuni paesi disponevano già di approcci compatibili con EQAVET e non hanno pertanto dovuto modificarli in modo sostanziale.

La maggior parte dei sistemi nazionali di istruzione e di formazione nell'UE dispone attualmente di standard di qualità per gli erogatori di istruzione e formazione professionale¹⁰, che sono principalmente utilizzati come condizione per il finanziamento o l'accREDITAMENTO e/o che sono richiesti nel quadro della legislazione.

Quasi tutti gli Stati membri rilevano dati nell'intento di migliorare l'efficacia e l'efficienza dei propri sistemi e hanno elaborato a tal fine appropriate metodologie di rilevazione dei dati, quali questionari e indicatori/criteri misurabili. Tuttavia, ciò non implica necessariamente che i processi siano riesaminati regolarmente e che siano concepiti piani di azione per procedere a modifiche, come dimostrano i risultati dell'indagine secondo cui solo un terzo circa dei paesi effettua periodicamente revisioni e mette a punto piani d'azione. Nella maggior parte dei casi gli Stati membri pubblicano informazioni sui risultati delle valutazioni disponibili¹¹.

Per quanto riguarda il ricorso a indicatori, le prassi variano notevolmente da un paese all'altro. Se alcuni indicatori sembrano essere utilizzati dalla maggior parte degli Stati membri (ad esempio, i tassi di partecipazione ai programmi di istruzione e formazione professionale e i tassi di completamento di tali programmi), altri importanti indicatori orientati ai risultati, quali "utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite" o "quota di allievi occupati in un determinato momento dopo il completamento di una attività formativa", sono meno utilizzati, anche se potrebbero fornire elementi utili su come garantire un migliore allineamento ai fabbisogni del mercato del lavoro. In generale, si tratta degli indicatori per i quali risulta più difficile reperire dati.

Secondo una recente indagine condotta tra i punti nazionali di riferimento per EQAVET, il 75 % di essi ritiene che sarebbe utile accrescere la collaborazione nell'UE con l'obiettivo di arrivare a condizioni standard utilizzando uno o più indicatori di EQAVET¹².

Dalla stessa indagine risulta che i descrittori indicativi di EQAVET sono utilizzati per la gestione della qualità di 22 sistemi di istruzione e formazione professionale iniziali. La valutazione esterna menziona la difficoltà di confrontare le misure nazionali di garanzia della qualità con i descrittori di EQAVET, perché questi ultimi sono molto generali e spesso riguardano aspetti non oggetto di misure specifiche di garanzia della qualità, bensì attengono a politiche e ad approcci di elaborazione delle politiche in materia di istruzione e formazione professionale¹³. Tuttavia, questo approccio globale contribuisce anche a superare l'impostazione dello strumentario per abbracciare la cultura del miglioramento della qualità.

⁸ "Istruzione e formazione professionale impartite nel sistema di istruzione iniziale, solitamente prima di entrare nella vita attiva" definizione basata su *"Terminology of European education and training policy"*, Cedefop, Lussemburgo, UP, 2008.

⁹ "Istruzione o formazione successive all'istruzione e alla formazione iniziali o all'ingresso nella vita lavorativa [...]", Cedefop, ibidem.

¹⁰ Indagine del segretariato EQAVET, cit., pag. 29.

¹¹ Ibidem, pag. 68. BE (nl), BG, DK, DE, EE, IE, ES, LV, LT, NL, AT, PL, RO, SK, FI, SE, UK, HR.

¹² Indagine del segretariato EQAVET, cit., capitolo 5.

¹³ Valutazione esterna, cit., pag. 32.

Un sistema di istruzione e formazione professionale di elevata qualità favorisce inoltre lo sviluppo continuo delle abilità, la mobilità e la permeabilità tra l'istruzione e la formazione professionale e l'istruzione superiore. All'incirca la metà dei paesi sostiene che la garanzia della qualità nei propri sistemi di istruzione e formazione professionale contribuisce ad assicurare l'accesso all'istruzione superiore attraverso vari meccanismi: le qualifiche di istruzione e formazione professionale la cui qualità è garantita sono riconosciute come normali qualifiche di accesso all'istruzione superiore (ad esempio, IE, NL) oppure presentano una doppia connotazione, di istruzione e di formazione (ad esempio, PT). Tuttavia, ciò attesta anche che in molti paesi la permeabilità resta tuttora un mero obiettivo e che occorre un forte impegno perché essa possa trovare attuazione nella pratica.

La grande maggioranza dei paesi ha istituito meccanismi e procedure per individuare i fabbisogni di formazione nell'istruzione e nella formazione professionale iniziali e la maggior parte di essi dispone di tali meccanismi anche per l'istruzione e la formazione professionale continue¹⁴. È necessaria tuttavia un'analisi approfondita per valutare l'efficienza di tali sistemi e le loro sinergie con il panorama UE delle competenze¹⁵ e verificare se la partecipazione del settore professionale (in particolare di organizzazioni professionali e imprese) avvenga con modalità collaborative o partecipative¹⁶ perché ciò si è rivelato importante ai fini della definizione di qualifiche di elevata qualità basate sui risultati dell'apprendimento, idonee a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro.

2.2. Meccanismi di garanzia della qualità a livello di erogatori di istruzione e formazione professionale

Il sostegno all'apprendimento e insegnanti e formatori di elevata qualità e una leadership efficace da parte di un leader scolastico competente sono tutti fattori importanti, ma gli erogatori di istruzione e formazione professionale sono in grado di fornire istruzione e formazione professionale eccellenti anche quando esistono reti e collegamenti strategici con la più ampia comunità economica a livello regionale, nazionale e internazionale¹⁷.

La maggior parte dei paesi dispone, o è in procinto di disporre, di un quadro comune per la garanzia della qualità per gli erogatori di istruzione e formazione professionale compatibile con il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale. In quasi tutti i paesi gli erogatori di istruzione e formazione professionale sono soggetti per legge a una valutazione esterna, mentre in 22 paesi¹⁸ essi sono tenuti a dotarsi di meccanismi interni di garanzia della qualità e in altri sei paesi (BE fr, BG, FR, IT, LT, SK), in cui ciò avviene su base volontaria, sono incoraggiati a farlo.

La forma più frequente di verifica esterna è l'ispezione. In generale si tratta di servizi di ispezione scolastica che riguardano sia l'istruzione e la formazione professionale iniziali sia l'istruzione in generale. Esistono altre forme di valutazione esterna, utilizzate perlopiù nell'istruzione e nella formazione professionale continue e con minore frequenza nell'istruzione e nella formazione professionale iniziali. Ad esempio, alcuni Länder tedeschi impongono agli erogatori di applicare sistemi di gestione della qualità come Q2E, EFQM,

¹⁴ Indagine del segretariato EQAVET, cit., pag. 61 e pag. 72.

¹⁵ Cfr. <http://euskills panorama.ec.europa.eu/>.

¹⁶ Numerosi progetti di ricerca del 7° programma quadro si occupavano di istruzione e formazione professionale continue e di istruzione degli adulti. Cfr. "Adult and continuing education in Europe. Using public policy to secure a growth in skills", Commissione europea, 2013.

¹⁷ SWD(2012)375, cit., pag. 38.

¹⁸ AT, BE nl, CY, CZ, DK, EE, FI, HU, IE, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, UK, HR, IC ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia, indagine del segretariato EQAVET, cit., pag. 24.

QZS o ISO 9001. Malta prevede che gli erogatori siano sottoposti ad audit di qualità da parte di esperti esterni. Alcuni paesi dispongono di specifiche agenzie di valutazione o di garanzia della qualità, così ad esempio l'agenzia di garanzia della qualità nel settore dell'istruzione e della formazione della comunità fiamminga del Belgio, che considera l'intero settore dell'istruzione e della formazione ad eccezione dell'istruzione superiore, l'istituto danese di valutazione che sovrintende a tutto il sistema di istruzione e l'istituto nazionale spagnolo di valutazione dell'istruzione e della formazione.

In molti paesi gli erogatori di istruzione e formazione professionale sono tenuti per legge a valutare sistematicamente le proprie attività, nonché la qualità e l'efficacia della formazione da essi offerta. In BG, HR, CZ, DK, EE, HU, RO, SI e SK ciò include relazioni di autovalutazione obbligatorie e piani di miglioramento che servono da base per valutazioni esterne. Seppure non obbligatoria, l'autovalutazione è ampiamente utilizzata dagli erogatori di istruzione e formazione professionale iniziali in Austria.

Il motivo principale del ricorso all'autovalutazione a livello degli erogatori di istruzione e formazione professionale è la promozione di una cultura della qualità nell'ambito degli istituti di istruzione e di formazione. Effetti positivi si rilevano anche in termini di responsabilizzazione e di governance degli erogatori di istruzione e formazione professionale, che assumono la responsabilità della fornitura dei risultati in materia di qualità. Poiché il contesto in cui opera ciascun erogatore di istruzione e formazione professionale è differente, l'autovalutazione consente a ogni singola organizzazione di sviluppare un quadro e una serie di misure adeguate al proprio contesto e alla propria realtà.

Le prassi seguite negli Stati membri in merito alla valutazione interna sono molto varie. Alcuni paesi chiedono agli erogatori di istruzione e formazione professionale di focalizzare la verifica interna su specifici settori di attività. Altri Stati membri non forniscono alcuna indicazione sulle modalità per assicurare la garanzia della qualità, mentre numerosi paesi hanno elaborato manuali o predisposto metodologie o siti web a sostegno di tale processo¹⁹. Alcuni paesi hanno istituito tra gli erogatori di istruzione e formazione professionale una forma di apprendimento/revisione tra pari, nella maggior parte dei casi basata su una metodologia europea sviluppata nell'ambito di un progetto Leonardo da Vinci²⁰.

In generale gli erogatori di istruzione e formazione professionale hanno la tendenza a utilizzare meno i descrittori rispetto a quanto avviene a livello di sistema²¹. Gli erogatori di istruzione e formazione professionale sono spesso sottoposti a un processo di accreditamento²² e di verifica esterna o interna, mentre non è diffuso il ricorso al ciclo EQAVET. Ciò dimostra che esistono ancora margini di miglioramento della sensibilizzazione degli erogatori di istruzione e formazione professionale, in particolare tramite moltiplicatori. In questo senso i progetti EQAVET potrebbero servire come esempi di buone pratiche. Così il progetto QA-VET maltese ha definito linee guida circa l'applicazione degli indicatori da parte degli istituti di istruzione e formazione professionale, mentre un progetto olandese ha applicato un approccio dal basso verso l'alto alla garanzia della qualità tramite la

¹⁹ Valutazione esterna, cit., pag. 25.

²⁰ <http://www.peer-review-education.net/>.

²¹ Indagine del segretariato EQAVET, cit., pag. 104.

²² Il termine "accreditamento" nel presente documento si deve intendere come accreditamento educativo e non nel senso ad esso attribuito nel regolamento (CE) n. 765/2008.

collaborazione con gli erogatori di istruzione e formazione professionale e ha promosso una cultura della qualità²³.

Una sfida importante per la garanzia della qualità è la dimensione dell'apprendimento basato sul lavoro. Spesso la formazione dei formatori non è garantita e le informazioni in proposito sono scarse.

I criteri, i descrittori e gli indicatori di EQAVET non forniscono orientamenti specifici sulla garanzia della qualità in merito all'apprendimento basato sul lavoro. Questo punto debole è stato preso in considerazione a livello politico nel comunicato di Bruges, con il quale i paesi partecipanti sono stati invitati a istituire entro il 2015 un quadro comune per la garanzia della qualità per gli erogatori di istruzione e formazione professionale, applicabile anche al correlato apprendimento sul luogo di lavoro e compatibile con il quadro EQAVET²⁴. La rete EQAVET ha istituito un gruppo di lavoro e sta attualmente elaborando orientamenti a tale riguardo.

3. LE SFIDE DA AFFRONTARE

Dall'indagine EQAVET e dalla valutazione esterna risulta che alcune caratteristiche del quadro EQAVET sono ben integrate nella cultura degli Stati membri in materia di garanzia della qualità. Sussistono tuttavia ampi margini di miglioramento per giungere a una posizione condivisa che faciliterebbe enormemente il riconoscimento reciproco delle qualifiche e una maggiore mobilità.

3.1. Il contributo di EQAVET alla trasparenza in materia di istruzione e formazione professionale

Le potenzialità di EQAVET in tema di trasparenza – promozione della fiducia reciproca, della mobilità tra paesi e dell'apprendimento permanente – non sono ancora pienamente sfruttate come dimostra la limitata sinergia con gli strumenti europei precipuamente destinati a migliorare la trasparenza delle qualifiche e delle abilità: il Quadro europeo delle qualifiche²⁵, il Sistema europeo di trasferimento di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)²⁶ e il quadro Europass²⁷, focalizzati sui risultati del processo di apprendimento, ossia sulle conoscenze e sulle capacità acquisite. Se la qualità dei risultati è il criterio discriminante per valutare la qualità di un'opportunità di apprendimento, questo aspetto non è adeguatamente preso in considerazione da EQAVET, che non considera specificamente la garanzia della qualità della concezione, della valutazione e della certificazione delle qualifiche, sebbene la raccomandazione stabilisca che il quadro di riferimento dovrebbe applicarsi anche a livello di attribuzione delle qualifiche. Tutto ciò evidenzia la necessità di una relazione più stretta con i quadri delle qualifiche a livello nazionale ed europeo.

Misure per facilitare il reciproco riconoscimento sono state adottate per l'istruzione e la formazione professionale (certificazioni internazionali per alcune professioni) e per

²³ Cfr. <http://eqavetprojects.eu/>.

²⁴ Cfr. "Il comunicato di Bruges su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale", 7.12.2010, obiettivo strategico 2b.

²⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 (GU C 111 del 6.5.2008, pag. 1).

²⁶ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 (GU C 155 dell'8.7.2009, pag. 11).

²⁷ Decisione n. 2241/2004/CE (GU L 390 del 31.12.2004, pag. 6).

l'istruzione superiore (reti ENIC/NARIC), ma è evidente che la loro applicazione non è ancora adeguata. Un'altra potenziale direzione di intervento potrebbe essere costituita dal rafforzamento dei legami tra EQAVET e ECVET. In effetti uno degli obiettivi originari di EQAVET era quello di sostenere la creazione del sistema ECVET. Tuttavia, solo alcuni paesi hanno sviluppato sistemi di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (FI, IE, UK, EE, SE, SL e LU, IT per l'istruzione e la formazione professionale iniziali)²⁸ e nella maggior parte dei paesi il sistema ECVET è ancora in via di sviluppo²⁹.

Il tema della mobilità tra sottosettori dell'istruzione assume un'importanza cruciale. La permeabilità verso l'istruzione superiore rappresenta un elemento importante per la capacità di attrazione dell'istruzione e della formazione professionale, nonché nella prospettiva della promozione della loro eccellenza. Al riguardo sussistono ancora margini di sviluppo. Le norme e gli orientamenti europei per la certificazione della qualità nello spazio europeo dell'istruzione superiore in Europa³⁰, pur contenendo principi comuni, consentono approcci operativi differenti. Si osserva uno scarso coordinamento tra gli strumenti, quantunque recentemente il dialogo e la cooperazione siano migliorati grazie all'organizzazione di numerosi eventi in comune. L'allegato III del Quadro europeo delle qualifiche propone principi comuni di garanzia della qualità sia nell'istruzione superiore sia nell'istruzione e nella formazione professionale, ma non fa esplicito riferimento né alle norme e agli orientamenti europei né a EQAVET³¹.

Un adeguato sviluppo del modello EQAVET, possibilmente con una maggiore attenzione per la qualità dei risultati dell'apprendimento, è un obiettivo proposto dal gruppo di lavoro europeo sulla qualità della formazione degli adulti (quindi anche nell'istruzione e nella formazione professionale continue), nella prospettiva di un approccio globale alla garanzia della qualità nell'apprendimento permanente su un più lungo periodo³².

3.2. Governance

Al contrario di quanto richiesto dalla raccomandazione EQAVET che auspica il coinvolgimento di tutte le parti interessate nell'intero ciclo della garanzia della qualità, a livello europeo la struttura di governance risulta composta in misura preponderante da rappresentanti del settore dell'istruzione e della formazione professionale iniziali. Quanto alle strutture di governance nazionali, l'indagine del segretariato EQAVET mette in rilievo la necessità di garantire una migliore e continua partecipazione di alcune categorie di interessati, in particolare discenti, settore dell'istruzione superiore, datori di lavoro e operatori sul mercato del lavoro, come pure amministrazioni regionali e locali.

Nella misura in cui ha contribuito a migliorare la garanzia della qualità dei sistemi nazionali di istruzione e formazione professionale, EQAVET ha anche agevolato la comunicazione e gli scambi tra di essi, promuovendo la coerenza degli sviluppi dell'istruzione e della formazione professionale tra i diversi paesi. Ciò contribuisce in qualche misura al conseguimento

²⁸ EQAVET, Serban Iosifescu, "Quality assurance procedures in the processes of certification, curricula setting, accreditation and training of trainers in European VET systems", 2011.

²⁹ Cedefop, "Trends in VET policy in Europe 2010-12", 2012, pag. 59.

³⁰ ENQA, "European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area", 2005.

³¹ Sebbene EQAVET non esistesse ancora in quanto tale, esisteva già un quadro comune per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale.

³² Relazione finale del gruppo di lavoro tematico sulla qualità della formazione degli adulti. Cfr. lo studio parallelo sulla qualità della formazione degli adulti: http://ec.europa.eu/education/adult/doc/qualityannex_en.pdf.

dell'obiettivo generale di promuovere la trasparenza e la coerenza degli sviluppi delle politiche in materia di istruzione e formazione professionale degli Stati membri.

Tuttavia, questo non ha portato a descrizioni facilmente comparabili delle misure nazionali di garanzia della qualità, che spesso non sono presentate in documenti globali e non adottano necessariamente la struttura EQAVET. I vari paesi descrivono generalmente i propri sistemi di garanzia della qualità facendo riferimento alla valutazione interna ed esterna degli erogatori di istruzione e formazione professionale, a una valutazione a livello di sistema a fini di sviluppo delle politiche e alla qualità della concezione e dell'attribuzione delle qualifiche.

In qualche misura ciò è da ricondurre alla flessibilità dell'approccio della raccomandazione EQAVET, che consente ai paesi e agli erogatori di istruzione e formazione professionale di scegliere strumenti ed elementi tra varie opzioni e di adattarli. Se da un lato ciò ha permesso di promuovere la diffusione dell'uso di tali strumenti, dall'altro non ha portato all'adozione di un approccio comune a livello transnazionale per descrivere le misure di garanzia della qualità e gli sviluppi in materia di istruzione e formazione professionale.

L'uso diretto di EQAVET come riferimento per descrivere le misure nazionali può risultare difficile anche perché EQAVET propone terminologie differenti per la qualità del sistema di istruzione e formazione professionale e a livello di erogatori di istruzione e formazione professionale³³. Ciò mal si adatta alla pratica a livello nazionale, in cui una misura classica come le ispezioni può prendere in considerazione sia il sistema sia il singolo erogatore.

4. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

4.1. Conclusioni della valutazione

Le considerazioni esposte nelle sezioni precedenti possono essere sintetizzate come segue:

- EQAVET ha contribuito alla promozione di una cultura della qualità dell'istruzione e della formazione professionale nei paesi europei, nonché alla sua attuazione pratica, mediante lo sviluppo in particolare di misure operative per la qualità nel quadro della rete EQAVET³⁴.
- Tuttavia, tali misure sono focalizzate sull'offerta istituzionale, di tipo scolastico, di istruzione e formazione professionale (principalmente iniziali e in parte continue), con un impatto meno visibile sull'apprendimento basato sul lavoro e sull'offerta di istruzione e formazione professionale di tipo non formale (che costituisce la parte preponderante dell'istruzione e della formazione professionale continue, ma potrebbe anche assumere un ruolo chiave nell'istruzione e nella formazione professionale iniziali nei sistemi duplici).
- La flessibilità che caratterizza l'approccio di EQAVET, con la messa a disposizione di strumenti da selezionare e da adattare, ne ha facilitato l'uso, ma al tempo stesso ne ha ridotto le potenzialità quale quadro concettuale e linguaggio comune tra i vari paesi.

³³ Risulta così evidente una differenza significativa tra EQAVET e le norme e gli orientamenti europei, i quali riguardano unicamente il livello delle istituzioni.

³⁴ <http://www.eqavet.eu> – Si veda in particolare lo strumento online sul ciclo della qualità.

Risulta quindi evidente la necessità di una maggiore cooperazione con altri strumenti europei di promozione della garanzia della qualità e della trasparenza.

EQAVET definisce un quadro di riferimento che consente un uso flessibile. Si potrebbe esaminare in che misura la dimensione di quadro è necessaria per organizzare criteri, descrittori e indicatori della qualità, dato che il loro uso è flessibile in ogni caso. Si potrebbe far tesoro dell'esperienza acquisita con le norme e gli orientamenti europei per la garanzia della qualità nell'istruzione superiore, anche per quanto riguarda l'oggetto considerato (le norme e gli orientamenti promuovono in modo specifico la qualità delle istituzioni, non il sistema), pur tenendo presenti le carenze di tali norme e orientamenti.

4.2. Completare EQAVET

L'obiettivo finale delle misure a sostegno della qualità dell'istruzione e della formazione è la qualità dei risultati del processo di apprendimento, ossia che i discenti acquisiscano valide abilità trasversali e professionali. La pertinenza dei livelli di abilità è stata recentemente messa in evidenza da uno specifico risultato dell'indagine sulle abilità degli adulti: da un paese all'altro, gli adulti che presentano lo stesso livello di qualifica possiedono abilità di livello notevolmente differente³⁵.

Una più esplicita attenzione alla garanzia della qualità nella concezione e nell'attribuzione delle qualifiche - che metta in contatto il Quadro europeo delle qualifiche, ECVET e il supplemento al diploma Europass - potrebbe permettere a EQAVET di trattare meglio il tema dell'istruzione e della formazione professionale di tipo non formale e basate sul lavoro, ma anche di affrontare la questione emergente delle risorse didattiche aperte (OER) o dei corsi online aperti e di massa (MOOC) e di migliorarne l'impatto sulla trasparenza e sul riconoscimento reciproco, tenendo conto dei principi enunciati nella raccomandazione del Consiglio sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale³⁶.

La Commissione intende intraprendere, coinvolgendo le amministrazioni nazionali competenti e le parti interessate, la seguente azione in vista di una più ampia attuazione di EQAVET:

- Sviluppare descrittori, indicatori e le connesse linee guida per affrontare meglio la questione della qualità e l'idoneo livello di competenza dei risultati acquisiti dai discenti nell'istruzione e nella formazione professionale. Ciò richiede il coordinamento con altre iniziative di garanzia della qualità e strumenti di trasparenza e la collaborazione con le pertinenti reti e gli organismi competenti.
- Sviluppare e testare linee guida per i responsabili politici e gli erogatori, unitamente a checklist, descrittori e indicatori di supporto orientati alle diverse realtà dell'istruzione e della formazione professionale continue e alle caratteristiche specifiche dell'apprendimento basato sul lavoro. Ciò richiede la collaborazione con varie parti interessate e il coordinamento con gli sviluppi inerenti alla qualità della formazione degli adulti.
- Verificare la possibilità di avviare iniziative europee per rendere più trasparenti tra i vari paesi le misure in materia di garanzia della qualità a livello nazionale. Ciò potrebbe comprendere l'elaborazione di un supplemento di informazione per favorire

³⁵ OCSE, "*Skills Outlook 2013*", in particolare pag. 204.

³⁶ Raccomandazione del Consiglio (2012/C 398/01).

la comprensione dei processi nazionali di accreditamento degli erogatori di istruzione e formazione professionale, la promozione di orientamenti comuni sulle modalità di descrizione delle procedure di garanzia della qualità compatibili con EQAVET o la definizione di un modello comune per l'accreditamento degli erogatori di istruzione e formazione professionale, anche sulla base dell'esperienza acquisita con il registro europeo di certificazione della qualità dell'istruzione superiore (EQAR)³⁷ e le relazioni nazionali sulla correlazione al Quadro europeo delle qualifiche³⁸.

Tramite il programma Erasmus+, l'Unione fornirà:

- appoggio alla cooperazione transfrontaliera in tema di garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale mediante partenariati strategici e alleanze delle abilità settoriali a sostegno di un significativo coinvolgimento di una vasta serie di soggetti interessati e all'intensificazione del dialogo intersettoriale con l'istruzione superiore e la formazione degli adulti sul tema della garanzia della qualità;
- sostegno al proseguimento del dialogo a livello europeo mediante:
 - la rete EQAVET in vista dello sviluppo di una cultura della qualità attraverso il sostegno a gruppi di lavoro, seminari, attività di apprendimento tra pari cui partecipino gli interessati alla garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale;
 - lo sviluppo di sussidi di supporto, quali strumenti informatici e manuali;
 - progetti innovativi finalizzati ad accrescere le capacità di certificazione della qualità allo scopo di promuovere il miglioramento dell'istruzione e della formazione professionale.

Tramite l'iniziativa Orizzonte 2020, l'Unione:

- accrescerà le conoscenze circa l'efficacia delle politiche pubbliche in tema di istruzione e formazione professionale continue e di altri modelli di formazione degli adulti (compresi gli aspetti di garanzia della qualità) nell'UE e la loro complementarità con le dinamiche dei mercati privati.

Infine, la Commissione osserva che un certo numero di paesi intende utilizzare una parte dei Fondi strutturali e di investimento europei per finanziare le riforme dei sistemi di istruzione e formazione professionale. È indispensabile che, nella realizzazione di tali iniziative, il rafforzamento della garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale rivesta un ruolo fondamentale.

4.3. Oltre EQAVET

Cresce sempre più la mobilità dei cittadini tra i vari sistemi – sia nel tradizionale percorso di istruzione iniziale sia per aggiornare e ampliare le proprie conoscenze e abilità nel corso della vita. Un numero sempre crescente di opportunità di apprendimento sfugge alla catalogazione convenzionale. Ai discenti è – giustamente – offerta sempre più spesso la possibilità di

³⁷ Cfr. <http://www.eqar.eu/>.

³⁸ Cfr. http://ec.europa.eu/eqf/documentation_en.htm.

assemblare il proprio percorso di apprendimento selezionando opportunità in sottosistemi differenti e varie forme di didattica, anche tramite risorse di apprendimento accessibili attraverso le TIC. Essi devono poter fare affidamento sulla loro qualità.

L'emergere di quadri delle qualifiche di qualità garantita per l'apprendimento permanente, fortemente promossi dal Quadro europeo delle qualifiche, invita a riflettere su un approccio settoriale alla garanzia della qualità e sulla possibilità di individuare alcuni principi e orientamenti di base validi in tutti i settori e applicabili a tutte le qualifiche. Per far fronte a tali sfide, sarebbe utile esaminare EQAVET nel contesto di tutti gli strumenti finalizzati alla trasparenza e alla garanzia della qualità. L'esigenza di un più stretto coordinamento tra tutti gli strumenti europei che promuovono la trasparenza e la garanzia della qualità viene esaminata dalla Commissione come un modo per realizzare un effettivo spazio europeo delle abilità e delle qualifiche³⁹.

In questo senso, la Commissione intende intraprendere le seguenti iniziative in vista di una più attiva cooperazione europea in materia di garanzia della qualità per l'apprendimento permanente:

- consultare gli interessati in merito alle conclusioni della presente relazione, nonché alla necessità e alla realizzabilità di una maggiore coerenza nella garanzia della qualità tra i diversi sottosettori dell'istruzione, nel quadro della prossima consultazione pubblica in vista di uno spazio europeo delle abilità e delle qualifiche, alla ricerca di ulteriori sinergie e di una maggiore convergenza tra gli strumenti dell'Unione per la trasparenza e per il riconoscimento;
- esaminare in che modo gli obiettivi di EQAVET potrebbero essere perseguiti attraverso un approccio globale alla garanzia della qualità per l'apprendimento permanente;
- in coordinamento con altre iniziative di garanzia della qualità e strumenti per la trasparenza, esplorare i requisiti pratici connessi all'elaborazione di principi e orientamenti intersettoriali per la garanzia della qualità dell'apprendimento permanente e le condizioni per consentire di salvaguardare le peculiarità di sottosistemi o di situazioni nazionali.

³⁹ Comunicazione della Commissione, "*Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici*", COM(2012) 669 final, 2012.