

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali

COM(2008) 179 def. — 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

Il Consiglio, in data 23 aprile 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 settembre 2008, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice HERCZOG.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 59 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Sintesi

1.1 Il CESE accoglie con favore la proposta, avanzata dalla Commissione, di istituire un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali (nel seguito il «quadro di riferimento»). Un sistema di istruzione e di formazione professionali (IFP) di qualità costituisce infatti un elemento essenziale della strategia di Lisbona⁽¹⁾ riveduta, intesa a favorire il passaggio alla società fondata sulla conoscenza, l'inclusione e la coesione sociali, la mobilità, l'occupabilità e la competitività.

1.2 Il CESE ritiene che il quadro di riferimento, se applicato, potrà contribuire a consolidare la dimensione europea dell'IFP e a favorire la mobilità delle persone in formazione e dei lavoratori, nonché ad accrescere la trasparenza e la fiducia reciproca all'interno dei sistemi di IFP degli Stati membri e tra di essi. Esso potrà inoltre contribuire al superamento degli attuali problemi di disoccupazione, riducendo il divario tra le esigenze del mercato del lavoro e la qualificazione della mano d'opera.

1.3 Il Comitato ritiene che il quadro di riferimento sia utile perché dà particolare rilievo al miglioramento e alla valutazione dei «prodotti» e dei «risultati» dell'IFP in riferimento alle tre principali priorità dell'UE in questo campo: migliorare l'occupabilità, far combaciare meglio domanda e offerta formativa e garantire, specialmente ai gruppi più vulnerabili, un accesso migliore alla formazione permanente.

1.3.1 Il Comitato invita la Commissione a concentrarsi maggiormente sugli utenti finali, le persone in formazione, i lavoratori, gli istituti, siano essi fornitori di IFP o imprese. Occorre dedicare particolare attenzione a coloro che rischiano di essere esclusi dall'istruzione e dal mercato del lavoro (ad esempio persone che hanno interrotto gli studi, giovani e lavoratori

anziani in contesti caratterizzati da una disoccupazione elevata, persone con speciali esigenze, immigrati ecc.) e al loro (re)inseppimento nella formazione.

1.4 Il CESE ritiene che i risultati ottenuti in precedenza⁽²⁾ nel campo della cooperazione europea in materia di qualità dell'IFP costituiscano una base adeguata per proseguire i lavori iniziati e per realizzare ulteriori sviluppi. Un forte impegno del Parlamento europeo e del Consiglio in favore del quadro di riferimento contribuirà a diffondere nel modo più ampio possibile la cultura del miglioramento costante della qualità⁽³⁾. Ciò potrà inoltre incoraggiare e promuovere l'applicazione del quadro di riferimento a livello nazionale.

1.5 Il CESE accoglie con favore il forte impegno degli Stati membri in favore dello sviluppo costante della qualità dell'IFP, impegno che si concretizza attualmente nella rete europea per la garanzia della qualità nell'IFP (ENQA VET), istituita nel 2005 per garantire la sostenibilità a lungo termine del processo, e che ha permesso negli ultimi anni una cooperazione attiva ed efficace fra 23 paesi.

1.5.1 Il Comitato raccomanda alla Commissione di studiare in che modo (ossia in quali campi, attraverso quali approcci e con quali strumenti pratici) la rete ENQA VET, appoggiandosi sui punti di riferimento nazionali per la garanzia della qualità, potrebbe favorire e sostenere in maniera ancora più efficiente ed efficace l'applicazione del quadro di riferimento negli Stati membri, un processo che proseguirà fino al 2010 (e forse anche oltre).

⁽¹⁾ Strategia di Lisbona (2000).

⁽²⁾ Conclusioni del Consiglio sulla garanzia della qualità nell'istruzione e nella formazione professionali (28 maggio 2004). Dichiarazione di Copenaghen, del 30 novembre 2002, sul tema *Promuovere la cooperazione in materia di garanzia della qualità, sottolineando lo scambio di modelli e di metodi, di criteri e di principi comuni nel campo della qualità dell'istruzione e della formazione professionale*. Comunicato di Maastricht (14 dicembre 2004), comunicato di Helsinki (5 dicembre 2006).

⁽³⁾ Comunicato di Helsinki (5 dicembre 2006).

1.6 Il CESE considera essenziale garantire la coerenza tra il quadro di riferimento e le altre iniziative europee basate sulla fiducia reciproca, come il quadro europeo delle qualifiche ⁽¹⁾ e il sistema europeo di crediti per l'IFP ⁽²⁾. Sarebbe necessario armonizzare maggiormente le azioni e definire a livello tanto europeo quanto nazionale specifiche interconnessioni tra questi strumenti di riferimento comuni europei, in modo da accrescere i reciproci benefici e rafforzare le sinergie, nonché per creare le condizioni necessarie per il riconoscimento e il trasferimento delle qualifiche in tutta Europa.

1.7 L'IFP costituisce un bene pubblico, e la sua qualità dev'essere controllata nell'interesse dei cittadini e dell'intera società. Il controllo dovrebbe essere monitorato/svolto da organismi pubblici la cui qualità dovrebbe essere a sua volta garantita. Il Comitato considera che tali organismi, che nella maggior parte degli Stati membri vengono designati dai governi, abbiano un ruolo fondamentale, che la Commissione dovrebbe ulteriormente rafforzare.

1.8 Il CESE invita tutti i soggetti coinvolti - istituti, datori di lavoro, sindacati, organizzazioni del settore, camere di commercio, organismi industriali o professionali, servizi occupazionali, organismi regionali, organizzazioni dell'economia sociale ecc. - a farsi carico delle rispettive responsabilità e a contribuire alla realizzazione degli obiettivi comuni. La cooperazione dal basso verso l'alto nel campo della garanzia della qualità dell'IFP andrebbe intensificata in tutte le fasi del lavoro.

1.8.1 Il CESE chiede un coinvolgimento più attivo della società civile organizzata e raccomanda alla Commissione di impegnarsi in una stretta cooperazione con la società civile nel settore della garanzia della qualità dell'IFP, al fine di rendere il sistema più inclusivo e di costruirlo su reti preesistenti e su precedenti esperienze positive. Proprio la mancanza di dialogo e di cooperazione impedisce attualmente l'introduzione efficace di tale cultura della qualità in numerosi paesi.

1.8.2 Il CESE ritiene che le parti sociali, in quanto soggetti principali sul mercato del lavoro, dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nella realizzazione dei quattro obiettivi principali dell'IFP (mobilità, accessibilità, attrattiva e inclusione sociale) nonché nella definizione e nel controllo della qualità dei sistemi di IFP a livello europeo e nazionale. Solo mediante il coinvolgimento attivo delle parti sociali il sistema potrà essere adeguato al mutare dei mercati del lavoro, il che costituisce un presupposto indispensabile di ogni approccio qualitativo nell'IFP.

(1) Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche.

(2) Istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET).

2. Introduzione

2.1 In considerazione della diversità e della complessità che contraddistinguono i sistemi di IFP e gli approcci qualitativi degli Stati membri, per accrescere la fiducia reciproca occorrono punti di riferimento comuni che garantiscano la trasparenza, la coerenza e la portabilità dei numerosi orientamenti politici e sviluppi pratici in tutta Europa.

2.2 Al termine di un lungo processo di preparazione e di consultazione, la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali.

2.3 Tale documento vuole contribuire agli sforzi compiuti negli Stati membri per migliorare costantemente la qualità dei sistemi e dei programmi di IFP applicando uno strumento di riferimento comune europeo: il quadro europeo di riferimento per la garanzia e la valutazione della qualità.

2.4 La funzione principale di tale quadro di riferimento consiste nel definire riferimenti transnazionali concordati di cui gli Stati membri possono avvalersi per documentare, sviluppare, monitorare, valutare e migliorare l'efficienza dei servizi di IFP e delle relative pratiche gestionali.

2.5 La posizione del Comitato sulla proposta della Commissione si basa essenzialmente sulle competenze e sull'esperienza che il Comitato stesso ha maturato ⁽³⁾.

⁽³⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:

- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente*, relatore: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (GU C 175 del 27.7.2007);
- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente*, relatrice: HERCZOG (GU C 195 del 18.8.2006);
- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione: La Carta europea di qualità per la mobilità* — relatore: CZAJKOWSKI (GU C 88 dell'11.4.2006);
- Parere in merito alla *Proposta di raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore*, relatore: SOARES (GU C 255 del 14.10.2005);
- Parere sul tema *Formazione e produttività*, relatore: KORYFIDIS (GU C 120 del 20.5.2005).

3. Osservazioni del Comitato

3.1 Il CESE concorda con la Commissione nel ritenere che, per definire e realizzare obiettivi comuni nella politica europea di IFP, siano necessari criteri di riferimento comuni per la garanzia della qualità.

3.2 Il CESE accoglie e sottolinea le caratteristiche positive della proposta della Commissione in merito al quadro di riferimento, ovverosia: la facoltatività del ricorso a tale strumento da parte degli Stati membri, l'adattabilità ai differenti sistemi nazionali in conformità con la legislazione e la prassi nazionale, l'obbligo di predisporre l'attuazione a livello nazionale, regionale e/o locale.

3.3 Il quadro di riferimento si basa sul quadro comune di assicurazione della qualità (QCAQ), a sua volta basato sulle migliori prassi degli Stati membri, e lo perfeziona. Il CESE si compiace del fatto che i miglioramenti che sono stati apportati abbiano semplificato il quadro di riferimento rispetto al QCAQ, grazie a criteri qualitativi e descrittori indicativi comuni più concreti e più chiari, che faciliteranno molto la sua interpretazione, comprensione e applicazione da parte degli Stati membri.

3.4 Il CESE ritiene che i criteri qualitativi moderni e innovativi e i descrittori indicativi che figurano nell'allegato 1 della raccomandazione, e sviluppati attraverso il consenso, facciano del quadro di riferimento un utile strumento per il costante miglioramento qualitativo dell'IFP a livello europeo e nazionale. Tali criteri qualitativi e descrittori indicativi, che riflettono aspetti essenziali del lavoro relativo alla qualità dell'IFP, contribuiscono infatti alla pianificazione proattiva, all'attuazione, alla valutazione, allo sviluppo e al miglioramento delle attività degli Stati membri in materia di garanzia della qualità a livello nazionale e istituzionale (vale a dire di fornitori di IFP) e consentono di intervenire ulteriormente per migliorare la trasparenza e la coerenza delle iniziative politiche e delle misure dei vari paesi in tale campo.

3.5 Il CESE considera particolarmente importante che la Commissione possa accedere a dati affidabili, basati su fatti oggettivi, in merito ai progressi conseguiti nella realizzazione degli obiettivi di assicurazione della qualità concordati, in linea con le tre principali priorità politiche già menzionate al punto 1.3. Il Comitato si compiace pertanto del fatto che la Commissione, nell'allegato 2 della raccomandazione, proponga un primo gruppo di indicatori comuni a livello di sistema, relativi alla misura e alla valutazione della qualità dell'IFP a livello nazionale.

3.6 Gli indicatori costituiscono degli strumenti indispensabili per la buona gestione e la qualità dell'IFP, perché contribuiscono all'elaborazione di una politica basata su dati affidabili (*evidence based policy making*) e favoriscono l'analisi comparativa

tra differenti paesi. Il CESE fa tuttavia presente alla Commissione che, per accrescere l'affidabilità e la comparabilità dei dati, è necessario armonizzare e normalizzare i metodi utilizzati nei vari Stati membri per raccogliere i dati relativi agli indicatori del quadro di riferimento (definizioni, interpretazione e metodi di calcolo uniformi).

3.7 Il CESE considera particolarmente importante incoraggiare gli attori dell'IFP ai vari livelli a procedere sistematicamente a un'autovalutazione (se possibile in combinazione con una valutazione esterna indipendente, ad esempio nel quadro di una regolare *European Peer Review*, o procedura di valutazione tra pari a livello europeo). L'intervento relativo ai campi individuati attraverso l'autovalutazione permette di offrire dei servizi di formazione di qualità, rispondenti alle aspettative e agli interessi dei partner coinvolti (partecipanti alle attività di formazione e datori di lavoro). Infatti l'autovalutazione consente di disporre regolarmente di informazioni sul livello di soddisfazione dei partner in merito ai servizi di IFP, sulle esigenze del mercato del lavoro e sulla valutazione dei datori di lavoro circa le qualificazioni e le competenze acquisite dal personale nel corso delle misure di formazione.

3.8 Una caratteristica particolarmente utile del quadro di riferimento consiste nel fatto che esso incoraggia l'uso di criteri qualitativi, di descrittori indicativi e di indicatori comuni, nonché il miglioramento della qualità sulla base di una autovalutazione regolare, tanto a livello dell'IFP, quanto a livello dei prestatori di servizi/istituti di IFP. Il CESE fa presente alle parti in causa che la qualità dell'IFP può essere migliorata a livello di sistema in determinati paesi solo a condizione di introdurre il quadro di riferimento non solo negli istituti di IFP, ma anche a livello (della gestione) del sistema di IFP. Inoltre il ricorso a criteri qualitativi, descrittori indicativi e indicatori comuni permette anche di rendere comparabili le prassi di gestione e di erogazione dell'IFP in uso nell'UE.

3.9 Il CESE fa osservare alla Commissione che il principale presupposto per la realizzazione degli obiettivi comuni è un autentico impegno degli Stati membri per l'applicazione del quadro di riferimento. Ciò vuol dire che i principi fondamentali, i requisiti di qualità e i descrittori indicativi comuni dovrebbero essere tradotti in specifici obiettivi e iniziative pratiche, da adottare in maniera coerente.

3.10 Il Comitato invita la Commissione a promuovere e a sostenere l'applicazione del quadro di riferimento e il suo costante miglioramento a livello europeo e nazionale. Al fine di incoraggiare e promuovere il ricorso al quadro di riferimento la Commissione dovrebbe reperire in futuro i mezzi per finanziare i relativi regimi e sensibilizzare i partner per la qualità attuali e futuri in merito alle opportunità di finanziamento a tutti i livelli. La Commissione dovrebbe inoltre collaborare più attivamente con la Rete europea per l'assicurazione della qualità nell'IFP nel suo ruolo di continuo adeguamento e miglioramento dei principi e, criteri qualitativi, descrittori indicativi e indicatori comuni.

3.11 Il CESE si compiace del fatto che la proposta comprenda una importante garanzia di qualità, sotto forma di regolare valutazione triennale dell'introduzione del quadro di riferimento a livello nazionale, i cui risultati potranno contribuire al successivo riesame del quadro di riferimento a livello europeo. Il Comitato ritiene che le valutazioni dovrebbero concentrarsi anche sull'impatto effettivo del quadro di riferimento sulla qualità dell'IFP a livello nazionale ed europeo, nonché sull'individuazione dei settori in cui si sono avuti sviluppi o miglioramenti, sui cambiamenti intervenuti nell'attuazione e sulla portata di tali cambiamenti.

3.12 Il CESE raccomanda di provvedere a un'ampia diffusione di informazioni e di migliorare la comunicazione relativa al quadro di riferimento al fine di raggiungere il maggior numero possibile di potenziali partecipanti e attori. Sarebbe inoltre opportuno elaborare una strategia e un piano di comunicazione, per pubblicizzare e mettere in evidenza i vantaggi e i probabili risultati dell'applicazione del quadro di riferimento a tutti i livelli, e in particolare a quello dei fornitori (degli istituti) di IFP. Per garantire un'informazione efficace a livello sia europeo e nazionale che di sistema e di fornitori di servizi di IFP bisognerà intervenire a vari livelli. L'ENQA VET può svolgere un ruolo importante a fianco della Commissione nella comunicazione a livello europeo, mentre a livello nazionale tale compito potrebbe essere svolto dai punti di riferimento nazionali per l'assicurazione della qualità.

3.13 Conformemente alle posizioni espresse nel parere in merito al rapporto tra formazione professionale e produttività⁽¹⁾, il CESE desidera ribadire che, in materia di apprendimento permanente, è necessario un maggiore coordinamento tra i vari livelli dei sistemi di istruzione e di formazione su scala europea e nazionale. Ciò richiede anche un approccio coerente alla garanzia e alla valutazione della qualità nell'intero settore dell'istruzione e della formazione.

3.14 Il CESE crede che l'IFP debba essere sviluppata a tutti i livelli in quanto parte essenziale e integrante dell'apprendi-

mento permanente. Occorre garantire uno stretto legame tra l'IFP e i livelli di istruzione precedenti e successivi, in particolare l'istruzione generale e quella superiore. I vari gruppi di età, compresi i più giovani, dovrebbero beneficiare delle opportunità di sviluppo e delle infrastrutture necessarie, ed essere valutati in base ai cicli di vita.

3.14.1 La valutazione della qualità deve interessare tutti i tipi e tutti gli istituti di istruzione, a cominciare da quella per la prima infanzia, perché l'istruzione ricevuta in tale fase migliora i successivi risultati scolastici e professionali; la valutazione della qualità dovrebbe applicarsi anche all'istruzione primaria, per garantire che gli allievi dispongano delle competenze di base prima di passare a un livello di istruzione superiore. La credibilità e l'efficacia della valutazione si riducono se si prende in considerazione solo il periodo della formazione professionale, senza tenere conto del profitto riportato nell'istruzione generale, che incide invece sui risultati successivi e sui percorsi di carriera. Il CESE ritiene importante che la Commissione sia consapevole delle relazioni esistenti tra i livelli di istruzione individuali e tenga conto delle implicazioni e delle circostanze esterne all'istruzione e della maniera in cui questi livelli influiscono sulla qualità del sistema di istruzione e di formazione professionali.

3.14.2 Nell'ottica di migliorare la comunicazione e quindi la fiducia reciproca, nonché per trovare una prospettiva e degli sviluppi comuni per la garanzia della qualità, il CESE sottolinea l'importanza di rafforzare i legami tra garanzia e valutazione della qualità nell'IFP e in tutti gli altri settori dell'istruzione. Il CESE si compiace del fatto che la cooperazione in materia di garanzia della qualità sia stata avviata nel settore dell'istruzione superiore, e raccomanda di proseguirla e di consolidarla. Anche l'attuazione del quadro europeo delle qualifiche richiede approcci coerenti di garanzia della qualità, in particolare tra l'IFP e l'istruzione superiore, dato che la promozione dell'apprendimento permanente costituisce un tema comune a entrambi i settori.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Formazione e produttività*, relatore: KORYFIDIS (GU C 120 del 20.5.2005).