

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla: «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una nuova agenda per le competenze per l'Europa — Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l'occupabilità e la competitività»

[COM(2016) 381 final]

sulla

«Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per le competenze»

[COM(2016) 382 final – 2016/0179 (NLE)]

sulla

«Proposta di raccomandazione del Consiglio 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»

[COM(2016) 383 final – 2016/0180 (NLE)]

sulla

«Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 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»

[COM(2016) 625 final — 2016/0304 (COD)]

e su

«Migliorare le competenze delle persone nel mercato del lavoro»

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza maltese)

(2017/C 173/09)

Relatrice: **Indrė VAREIKYTė**

Correlatrice: **Tatjana BABRAUSKIENė**

Consultazione	Parlamento europeo, 6.10.2016 Commissione europea, 17.2.2017 Consiglio dell'Unione europea, 21.10.2016 Presidenza maltese, 16.9.2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	3.2.2017
Adozione in sessione plenaria	22.2.2017
Sessione plenaria n.	523
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuiti)	196/0/6

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la nuova agenda per le competenze per l'Europa proposta dalla Commissione e ritiene che costituisca un passo avanti verso un migliore equilibrio tra le diverse competenze necessarie per i singoli, per il mercato del lavoro e per la società. È inoltre del parere che una migliore corrispondenza tra domanda e offerta di qualifiche dovrebbe rafforzare l'accesso al mercato del lavoro da parte di persone qualificate e competenti.

1.2. È comprensibile che la nuova agenda e le sue iniziative si concentrino sulla risoluzione dei problemi attuali, principalmente attraverso la modifica di strumenti e misure esistenti al fine di migliorarne l'applicazione e il funzionamento. È tuttavia necessario adottare soluzioni più innovative nel campo dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze, poiché l'Europa ha bisogno di un vero e proprio cambiamento di paradigma per quanto riguarda sia gli obiettivi che il funzionamento del settore dell'istruzione nonché in merito alla comprensione della sua funzione e del suo ruolo nella società.

1.3. Il CESE sottolinea che non è possibile affrontare adeguatamente i problemi dell'incremento della partecipazione al mercato del lavoro, della risposta alle esigenze di mercati del lavoro in evoluzione, incerti e complessi, nonché della lotta alla povertà, alle disuguaglianze e alla discriminazione nell'UE, senza tener conto delle prospettive sociali e di genere ad essi collegate.

1.4. Il Comitato esorta la Commissione a presentare una visione più ampia del funzionamento e delle interazioni tra i sistemi globali di istruzione e formazione, quelli del lavoro e i sistemi sociali, comprese le singole misure in ciascuno di questi settori, in particolare riguardo a questioni connesse ai livelli dell'istruzione superiore, nonché al ruolo che svolgono l'apprendimento permanente, la mobilità transfrontaliera, la mentalità imprenditoriale, la creatività, l'innovazione e le competenze sociali e interculturali.

1.5. Il CESE gradirebbe inoltre vedere collegamenti più espliciti tra la nuova agenda per le competenze, da un lato, e il semestre europeo e la strategia Europa 2020, dall'altro — in particolare riguardo agli obiettivi di questi due strumenti nel campo dell'istruzione e dell'occupazione — e vorrebbe valutare anticipatamente il ruolo della nuova agenda rispetto all'agenda 2030, alle strategie per il mercato unico digitale e per l'economia circolare, all'impegno strategico della Commissione per la parità tra donne e uomini 2016-2019, al pilastro europeo dei diritti sociali e agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

1.6. Il Comitato deplora il fatto che la nuova agenda non comporti azioni specifiche relative al ruolo fondamentale che l'apprendimento non formale e quello informale svolgono nel preparare i giovani alla vita. Inoltre, la nuova agenda per le competenze non insiste sull'imprenditorialità nella sua accezione più ampia (ossia, spirito d'iniziativa) in quanto competenza vitale e vantaggiosa per tutti. A questo proposito, la Commissione dovrebbe anche rivolgere particolare attenzione alle specifiche esigenze delle professioni liberali in materia di qualifiche ⁽¹⁾.

1.7. Il CESE non può accettare il fatto che per attuare la nuova agenda non sia previsto nessun nuovo finanziamento specifico, ed è fermamente convinto che utilizzare nel miglior modo possibile i programmi di finanziamento esistenti non sarà comunque sufficiente a sostenere gli ambiziosi obiettivi perseguiti dall'agenda. Inoltre, dal momento che le fonti di finanziamento proposte per l'attuazione dell'agenda (in particolare il Fondo sociale europeo (FSE) e Erasmus+) sono già programmate e assegnate a livello nazionale, la possibilità di attingervi per realizzare il nuovo programma appare ancora più incerta.

1.8. Il CESE apprezza il forte accento posto nell'agenda sul dialogo con le parti sociali e le imprese e invita a rafforzarlo ulteriormente, sia con questi soggetti che con le pertinenti organizzazioni della società civile (OSC) e le organizzazioni che lavorano direttamente con i beneficiari e che sono in grado di stabilire dei contatti con le persone vulnerabili.

1.9. Il CESE ritiene che la Garanzia per le competenze proposta farà la differenza in modo tangibile solo se si farà tesoro dell'esperienza maturata con l'attuazione della garanzia per i giovani.

1.10. Lo sviluppo delle competenze nell'era digitale interviene in un contesto di mutamenti rapidi e talvolta destabilizzanti, sotto la cui influenza i modelli economico-imprenditoriali possono subire delle trasformazioni radicali. Il CESE ritiene perciò che limitarsi ad aiutare le persone ad acquisire un insieme minimo di competenze non sia sufficiente, ma che sia essenziale fare in modo che la Garanzia per le competenze diventi un percorso sicuro per consentire loro di — e incoraggiarle a — fare nuovi progressi e avanzare fino al livello di competenze più elevato possibile. Il Comitato insiste perché vengano ricercate nuove soluzioni per aumentare le risorse finanziarie — sotto forma ad esempio di investimenti pubblici e privati — necessarie ad assicurare l'offerta di competenze in tempi rapidi. Si dovrebbero inoltre prendere in considerazione strumenti utilizzati in qualche Stato membro dell'UE, come gli accordi collettivi in materia di congedo retribuito di studio/formazione.

1.11. Al tempo stesso, è importante prendere atto che migliorare le competenze individuali non consentirà, di per sé, di ottenere l'effetto auspicato sull'occupabilità se non verranno anche realizzati ulteriori progressi nel campo, strettamente interconnesso, delle politiche sociali, economiche e di genere che sostengono tale obiettivo.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_en

1.12. Il CESE ritiene che l'azione volta all'ulteriore sviluppo del Quadro europeo delle qualifiche debba essere incentrata sul rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri e tutte le parti interessate, sull'importanza del riconoscimento delle competenze e delle qualifiche per l'aggiornamento e il perfezionamento professionale, nonché sulla convalida delle competenze acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale, riservando particolare attenzione alle competenze trasversali. È inoltre importante — soprattutto per quanto riguarda il conseguimento di un livello elevato di competenze — migliorare e potenziare l'apprendimento non formale e quello informale affinché possano essere integrati nei sistemi formali di istruzione e formazione esistenti senza incontrare ostacoli e in un modo che risulti accettabile per tutti i pertinenti soggetti interessati.

1.13. È essenziale, tuttavia, garantire che il tentativo di aggiornare il Quadro europeo delle qualifiche non diventi troppo gravoso e non comporti eccessivi adempimenti burocratici, nonché assicurare una maggiore coerenza tra i diversi strumenti dell'UE in materia di qualifiche, ossia il Quadro europeo delle qualifiche, il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) e il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (EQAVET). Il modello ESCO (classificazione europea delle abilità, delle competenze, delle qualifiche e delle professioni) dovrebbe sostenere l'ulteriore sviluppo del Quadro europeo delle qualifiche e il suo utilizzo, ma è di fondamentale importanza completare i processi di referenziazione affinché ESCO sia in grado di dare un contributo utile al riguardo.

1.14. Il CESE approva con convinzione il nuovo quadro Europass, e in particolare la sua trasformazione da meccanismo basato sui documenti a piattaforma basata sui servizi. Ritiene che i fattori principali dell'ulteriore sviluppo di questo strumento debbano essere la trasparenza, la fruibilità, l'accessibilità e l'efficienza. È essenziale fare in modo che il nuovo quadro Europass sia accessibile alle persone con disabilità.

1.15. Il CESE esprime delle riserve, tuttavia, quanto all'opportunità dal punto di vista etico di utilizzare i fondi del programma Erasmus+ quale fonte di finanziamento iniziale. Nel contempo, la Commissione dovrebbe effettuare una nuova e più realistica valutazione dell'impatto di bilancio dello strumento, soprattutto per quanto riguarda le implicazioni finanziarie per gli Stati membri e l'impatto di bilancio derivante dalla diffusione pubblica delle informazioni del nuovo quadro Europass.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. La Commissione ha adottato una nuova agenda per le competenze per l'Europa con l'obiettivo di garantire lo sviluppo di un ampio ventaglio di competenze già nei primi anni di vita e di trarre il massimo dal capitale umano dell'Europa, il che dovrebbe incrementare l'occupabilità, la competitività e la crescita del nostro continente.

2.2. Secondo le stime della Commissione, 70 milioni di europei non possiedono adeguate competenze di lettura e scrittura e hanno scarse competenze nel calcolo, mentre oltre il 20 % non è in grado, di fatto, di lavorare con un computer⁽²⁾ — altrettante carenze che li espongono al rischio di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. D'altro canto, oltre il 30 % dei giovani altamente qualificati occupa posti di lavoro che non corrispondono ai loro talenti e alle loro aspirazioni, mentre il 40 % dei datori di lavoro europei segnala di non riuscire a trovare persone con le giuste competenze per crescere e innovare. Allo stesso tempo, sono troppo poche le persone provviste di una mentalità imprenditoriale e delle competenze per avviare un'attività in proprio e adattarsi continuamente alle nuove esigenze del mercato del lavoro.

2.3. La Commissione ritiene che aumentare i livelli di competenze, promuovere le competenze trasversali e individuare modi per prevedere meglio le esigenze del mercato del lavoro, compreso il dialogo con l'industria, siano azioni essenziali per offrire migliori opportunità professionali alle persone e sostenere una crescita equa, inclusiva e sostenibile nonché società coese. Per contribuire ad affrontare le sfide in materia di competenze, la Commissione propone dieci iniziative da realizzare nel corso dei prossimi due anni:

- una Garanzia per le competenze per aiutare gli adulti scarsamente qualificati ad acquisire un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e progredire verso una qualifica di istruzione secondaria superiore,
- una revisione del Quadro europeo delle qualifiche per una migliore comprensione delle qualifiche e per utilizzare al meglio tutte le competenze disponibili sul mercato del lavoro europeo,
- la «Coalizione per le competenze e le occupazioni digitali» che riunisce gli Stati membri e gli interlocutori interessati dei settori dell'istruzione, dell'occupazione e dell'industria per 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,

⁽²⁾ La percentuale è persino più alta nel gruppo d'età dei 55-65 anni, il 50 % dei quali non possiede competenze di base nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Programma dell'OCSE per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies* — PIAAC), giugno 2015.

- il «piano per la cooperazione settoriale sulle competenze» per migliorare l'analisi del fabbisogno di competenze e le informazioni correlate e affrontare le carenze di competenze in settori economici specifici,
- uno «strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi» per sostenere la rapida individuazione e documentazione delle competenze e delle qualifiche di richiedenti asilo, profughi e altre categorie di migranti,
- una revisione del quadro Europass, che offra alle persone strumenti migliori e di più agevole uso per presentare le proprie competenze e ottenere informazioni utili in tempo reale sulle esigenze e le tendenze in materia di competenze, in modo che questo possa aiutarle a compiere le scelte giuste per la carriera e l'apprendimento,
- fare dell'istruzione e della formazione professionale (IFP) una scelta di elezione, migliorando le opportunità per gli studenti che seguono questo percorso di studi di intraprendere un'esperienza di apprendimento basata sul lavoro e promuovendo una maggiore visibilità dei buoni risultati dell'IFP sul mercato del lavoro,
- una revisione della raccomandazione sulle competenze chiave per consentire a un maggior numero di persone di acquisire le competenze di base necessarie per lavorare e vivere nel XXI secolo, con una particolare attenzione alla promozione della mentalità e delle competenze imprenditoriali e orientate all'innovazione,
- un'iniziativa di monitoraggio dei percorsi di carriera dei laureati per ricavare dati di migliore qualità sui progressi dei laureati nel mercato del lavoro,
- una proposta di ulteriore analisi e scambio di buone pratiche sui metodi efficaci per contrastare la fuga di cervelli.

3. Ambito del parere

3.1. Nel presente parere il CESE incentra la propria analisi sulla nuova agenda per le competenze e su tre delle iniziative già proposte che la accompagnano: la Garanzia per le competenze, la revisione del Quadro europeo delle qualifiche e la revisione del quadro Europass.

3.2. Con il presente documento, inoltre, il Comitato risponde alla richiesta formulata dalla presidenza maltese del Consiglio dell'Unione europea di elaborare un parere esplorativo sul tema *Migliorare le competenze delle persone nel mercato del lavoro*. Data la parziale coincidenza tra il suddetto ambito di indagine e quello del presente parere, il parere che il Comitato dovrebbe elaborare in risposta alla richiesta della presidenza maltese è integrato nel presente parere e anzi lo arricchisce, poiché amplia la prospettiva del CESE sui temi delle competenze e dell'occupabilità alla dimensione sociale e agli aspetti collegati al genere.

4. Osservazioni generali sull'agenda

4.1. Il Comitato accoglie con favore la nuova agenda sulle competenze per l'Europa proposta dalla Commissione e ritiene che sia un passo positivo verso un migliore equilibrio tra le esigenze della società e quelle delle aziende in termini di competenze. Benché sia comprensibile che la nuova agenda e le sue iniziative si concentrino sulla risoluzione dei problemi attuali, principalmente attraverso la modifica di strumenti e misure esistenti al fine di migliorarne l'applicazione e il funzionamento, il CESE sottolinea la necessità di adottare soluzioni più innovative nel campo dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze. Molti paesi UE e numerosi Stati appartenenti allo Spazio economico europeo hanno già adottato approcci innovativi, i quali però non sono menzionati né sono oggetto di una verifica o disamina nell'agenda, né tantomeno vengono promossi presso altri Stati membri.

4.2. Il CESE è fermamente convinto — e l'impatto relativamente modesto dell'insieme delle misure adottate dall'UE ⁽³⁾ in materia di istruzione e di occupazione giovanile dal 2009 ad oggi rafforza questa sua convinzione — che sia arrivato il momento di un autentico cambiamento di paradigma per quanto riguarda sia gli obiettivi che il funzionamento del settore dell'istruzione e della formazione (in tutte le sue componenti: formale, non formale e informale) e riguardo alla comprensione della funzione e del ruolo del settore nella società, come pure che sia giunto il momento di riconoscere l'istruzione come fattore di produttività *in sé*. Riservare maggiore attenzione agli investimenti sullo sviluppo umano è vitale per il futuro dell'Europa; la nuova agenda dovrebbe quindi offrire non solo soluzioni parziali per le disparità esistenti sul mercato del lavoro, ma anche misure che consentano a ciascun individuo nell'Unione europea di migliorarsi, accrescere le proprie qualifiche ed essere più flessibile nella scelta delle attività economiche.

⁽³⁾ Cfr. ad esempio Commissione europea, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione nel 2016*, settembre 2016; European Policy Centre (Centro di politica europea — EPC), *Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs* («Verso un'europeizzazione delle politiche per l'occupazione giovanile? Un'analisi comparata della concezione della politica sulla Garanzia per i giovani a livello regionale»), settembre 2016.

4.3. Il miglioramento delle competenze e la corrispondenza tra domanda e offerta di qualifiche nonché la riqualificazione e lo sviluppo professionale permanente sono questioni della massima importanza in relazione agli impegni sociali e politici assunti dall'Unione europea al fine di incrementare la partecipazione al mercato del lavoro, soddisfare le esigenze di mercati del lavoro in evoluzione e lottare contro la povertà, le disuguaglianze e la discriminazione nell'UE — tutti problemi che non è possibile affrontare adeguatamente se non si tiene conto delle prospettive sociali e di genere ad essi collegate. Tuttavia, il Comitato deplora che la nuova agenda della Commissione si concentri sulle competenze e sull'occupabilità in generale, ma non indichi misure specifiche per sfruttare il potenziale dei lavoratori a tempo parziale, dei lavoratori precari, delle donne economicamente inattive, degli anziani e delle persone con disabilità, categorie che potrebbero, tutte, apportare un contributo sostanziale allo sviluppo e alla crescita dell'UE.

4.4. Il CESE è del parere che nel pianificare la nuova agenda la Commissione abbia trascurato gli elementi principali che caratterizzano le disuguaglianze di genere⁽⁴⁾ in relazione allo sviluppo delle competenze, e in particolare: le pressioni esercitate sulle donne affinché svolgano compiti di accudimento e riescano a conciliare vita professionale e vita familiare; la discriminazione; le rappresentazioni stereotipate; la percentuale più alta di donne occupate in lavori atipici; le scelte professionali limitate disponibili nei posti di lavoro a tempo parziale (il che aumenta il rischio di qualifiche/diplomi in eccesso, soprattutto in caso di «declassamento professionale»); determinati ambiti di studi in cui le donne o gli uomini sono fortemente rappresentati, il che aumenta la probabilità che più tardi siano esposti al rischio di qualifiche/diplomi in eccesso nel mondo del lavoro.

4.5. Se è vero che la nuova agenda è fortemente incentrata sull'offerta di un insieme minimo di competenze e sullo sviluppo di competenze di livello medio-basso, il Comitato ritiene tuttavia che manchi, da parte della Commissione, una visione più ampia del funzionamento e delle interazioni tra i sistemi globali di istruzione, quelli del lavoro e i sistemi sociali, comprese le singole misure in ciascuno di questi settori. Una simile prospettiva limitata trascura questioni altrettanto importanti come quelle — per citarne solo alcune — dei livelli superiori di istruzione e formazione, nonché del ruolo che svolgono l'apprendimento permanente, la mobilità transfrontaliera, l'imprenditorialità, la creatività, l'innovazione, le competenze sociali e l'educazione interculturale. A questo proposito, la Commissione dovrebbe anche rivolgere particolare attenzione alle specifiche esigenze delle professioni liberali in materia di qualifiche⁽⁵⁾.

4.6. Il CESE esorta pertanto la Commissione ad adottare un approccio coordinato, omogeneo e coerente con le sue iniziative politiche, in particolare laddove esse implicino lo sviluppo delle competenze. Manca un coordinamento efficace tra iniziative, pur strettamente correlate fra loro, proposte contemporaneamente da DG diverse, mentre invece coordinando meglio queste misure se ne potrebbe aumentare notevolmente l'efficacia e l'impatto.

4.7. Tenuto conto delle implicazioni essenziali dello sviluppo delle competenze per la crescita economica e al fine di garantire un impatto reale, il Comitato gradirebbe inoltre vedere collegamenti più diretti tra la nuova agenda per le competenze, da un lato, e il semestre europeo (segnatamente le raccomandazioni specifiche per paese) e la strategia Europa 2020, dall'altro. Questo riguarda in particolare gli obiettivi di questi due strumenti nel campo dell'istruzione e dell'occupazione, come pure il ruolo della nuova agenda rispetto all'agenda 2030, alle strategie per il mercato unico digitale e per l'economia circolare, all'impegno strategico della Commissione per la parità tra donne e uomini 2016-2019, al pilastro europeo dei diritti sociali (soprattutto i sistemi proposti per i parametri di riferimento) e agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Tali collegamenti rafforzerebbero la posizione dell'agenda tra gli obiettivi a lungo termine e i quadri politici globali dell'Unione europea e, pertanto, ne garantirebbero lo status di iniziativa strategica.

4.8. Il Comitato riconosce l'importanza di far coincidere in modo efficace la domanda e l'offerta di competenze, poiché non è accettabile che il 30 % dei giovani europei sia sovraqualificato, in termini di qualifiche formali acquisite, per il lavoro che svolge e, allo stesso tempo, il 40 % dei datori di lavoro lamenti una mancanza di lavoratori con le competenze richieste. Tuttavia, è della massima importanza che la corrispondenza tra domanda e offerta di competenze sia allineata alla creazione di posti di lavoro di qualità, e altrettanto essenziale è mettere l'accento sull'importanza della mobilità transfrontaliera quale metodo per far incontrare tale domanda e offerta, per poter avere una società pienamente funzionale ed efficiente.

4.9. La nuova agenda sottolinea al tempo stesso l'importanza dell'inclusione e quella dell'acquisizione di competenze per l'occupabilità. L'iniziativa, inoltre, è incentrata principalmente sulle esigenze dell'industria, ma a giudizio del CESE dovrebbe anche dedicare una maggiore attenzione alle competenze che sono più largamente rilevanti per la società. Le competenze apportano infatti dei benefici più in generale anche ai singoli e all'intera società, ad esempio nel caso di competenze trasversali (*soft skills*) o trasferibili (ad esempio la riflessione critica e il pensiero creativo, o le competenze sociali, civiche e culturali)⁽⁶⁾. Il Comitato si rammarica altresì che la nuova agenda non metta l'accento sull'imprenditorialità (nella sua

⁽⁴⁾ Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), *Skills mismatch in Europe* («Squilibrio tra domanda e offerta di competenze in Europa»), Statistics Brief, settembre 2014.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_en

⁽⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Promuovere la creatività, lo spirito imprenditoriale e la mobilità nei settori dell'istruzione e della formazione*, (GU C 332 dell'8.10.2015, pag. 20).

accezione più ampia, ossia lo spirito d'iniziativa) in quanto competenza vitale e vantaggiosa per tutti.

4.10. Inoltre, il CESE insiste ancora una volta sull'opportunità «da migliaia di milioni di EUR» che ci si lascia sfuggire facendo mancare il necessario sostegno all'imprenditorialità femminile⁽⁷⁾. Le donne imprenditrici creano posti di lavoro, innovazione e nuove competenze in tutti i comparti industriali, e per di più danno prova di dinamismo nell'imprenditoria sociale, rafforzando e promuovendo l'innovazione sia nella comunità di appartenenza che in ambito sociale⁽⁸⁾.

4.11. Il CESE riconosce che garantire che tutti i giovani dispongano di competenze di base è di vitale importanza, tuttavia deplora il fatto che la nuova agenda non preveda misure specifiche dedicate al ruolo fondamentale che l'apprendimento non formale e quello informale svolgono nel preparare i giovani alla vita. Le competenze e abilità acquisite al di fuori del quadro dell'istruzione e della formazione formali offrono ai giovani l'opportunità sia di trovare un impiego che, più in generale, di trovare il loro posto nella società e di contribuirvi. La maggior parte delle competenze nel campo della comunicazione, culturali, gestionali e personali ricercate dai datori di lavoro si acquisiscono attraverso un apprendimento non formale e informale: tali competenze vanno pertanto convalidate e riconosciute⁽⁹⁾.

4.12. Tenendo conto della priorità data agli investimenti finanziari in discipline dell'educazione considerate più rilevanti per stimolare le economie nazionali, il Comitato ritiene che la nuova agenda per le competenze non debba incoraggiare i governi a revocare gli impegni, assunti nel comunicato di Bucarest sul processo di Bologna, a garantire finanziamenti adeguati per il settore dell'istruzione superiore. Tali divisioni potrebbero compromettere altri ambiti dell'istruzione e limitare l'accesso universale all'istruzione e alle competenze generiche.

4.13. Per favorire ulteriormente l'inserimento dei giovani nell'odierno mercato del lavoro, gli Stati membri dovrebbero rinnovare il loro impegno ad attuare il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) e l'agenda di Oslo del 2006, entrambi ancora oggi pienamente validi. Se non verranno fatti dei progressi riguardo alle competenze STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica) e alle abilità pratiche, sarà difficile migliorare i sistemi di istruzione e formazione professionale e di apprendistato.

4.14. Il CESE fa presente che i sistemi educativi nazionali sono il primo livello responsabile dell'efficienza e del corretto funzionamento dell'istruzione e della formazione, e che, pertanto, spetta ai governi degli Stati membri la responsabilità di garantire livelli minimi di competenze di base. È quindi di fondamentale importanza che la Commissione accerti se la nuova agenda consentirà l'approvazione e la promozione dei cambiamenti necessari a livello nazionale e aiuterà veramente gli Stati membri a fare un uso migliore dei fondi esistenti. È comunque importante sostenere l'istituzione di un meccanismo nazionale di consultazione tra i governi e le parti interessate al fine di rafforzare il dialogo sociale, favorire la cooperazione e assicurare un'efficace diffusione delle buone pratiche e la tempestiva raccolta di riscontri e dati pertinenti.

4.15. Tuttavia, il Comitato teme che le iniziative proposte possano essere svuotate del loro valore, dal momento che in realtà i paesi europei sono tuttora alle prese con la crisi. I tagli di bilancio, e in particolare delle risorse destinate all'istruzione e alla formazione, possono rendere più difficile non solo correggere le disparità di partenza tra i giovani, ma anche promuovere un'istruzione e una formazione permanenti e di alta qualità per tutti.

4.16. Il CESE non può accettare il fatto che per l'attuazione della nuova agenda non sia previsto nessun nuovo programma di finanziamento specifico, e propone quindi l'inserimento della nuova iniziativa in un quadro macroeconomico favorevole in cui investire in competenze e capacità delle persone non sia considerato un costo bensì una spesa che darà i suoi frutti nel corso del tempo.

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Donne imprenditrici* (GU C 299 del 4.10.2012, pag. 24).

⁽⁸⁾ Nel quadro del progetto *WESStart* a cura della EWL — Europeans Women's Lobby (Lobby europea delle donne) sono stati analizzati 10 studi di casi concreti in diversi paesi europei sull'impatto dell'imprenditoria sociale femminile.

⁽⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Politiche dell'UE e volontariato* (GU C 181 del 21.6.2012, pag. 150).

4.17. Il Comitato è fermamente convinto che utilizzare nel miglior modo possibile i programmi di finanziamento esistenti non sarà comunque sufficiente a sostenere gli ambiziosi obiettivi perseguiti dall'agenda. Oltre ai possibili adeguamenti ipotizzati nella comunicazione in occasione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, saranno quindi necessarie maggiori risorse finanziarie. Il CESE invita poi gli Stati membri ad aumentare la spesa per l'istruzione e ad assicurarsi che quei fondi vengano spesi in modo efficiente. È del parere che i contributi stanziati dai paesi UE per le risorse destinate all'istruzione e alla formazione non debbano rientrare nello schema di calcolo dei disavanzi di bilancio nazionali.

4.18. Il Comitato osserva inoltre che le fonti di finanziamento proposte per l'attuazione dell'agenda (in particolare il Fondo sociale europeo (FSE) e Erasmus+) sono già programmate e assegnate a livello nazionale: di conseguenza, la possibilità di attingervi per realizzare il nuovo programma appare ancora più incerta.

4.19. Il Comitato apprezza il forte accento posto nell'agenda sul dialogo e la consultazione con le parti sociali e le imprese e invita a rafforzarlo ulteriormente — al fine di migliorare la corrispondenza tra domanda e offerta di qualifiche e di assicurare un migliore accesso al mercato del lavoro da parte di lavoratori qualificati —, tanto nel quadro dell'azione per dare seguito alla dichiarazione su *Un nuovo inizio per il dialogo sociale* ⁽¹⁰⁾ quanto all'interno degli Stati membri. È inoltre di primaria importanza riconoscere e sostenere il ruolo svolto dalle organizzazioni della società civile (OSC), data la loro vasta esperienza nel fornire servizi nel quadro delle imprese sociali e la loro preparazione nell'ottenere risultati nel campo delle competenze di imprenditorialità sociale, che costituiscono una componente fondamentale dell'agenda. Va aggiunto che è importante che a questo dialogo partecipino anche gli organismi di rappresentanza delle diverse categorie professionali, soprattutto nell'affrontare la questione di come mettere a frutto l'imprenditorialità e le competenze imprenditoriali.

4.20. Il CESE sottolinea anche la necessità di porre maggiormente l'accento su misure mirate a gruppi svantaggiati, incluse le persone con disabilità. Questo comporta la raccolta di dati a livello nazionale per valutare l'impatto delle misure attualmente in vigore per gruppi mirati e l'assicurazione che esse siano adattate alle esigenze specifiche dei discenti in termini di accesso, durata e offerta. Ciò implica una collaborazione in partenariato con i decisori politici, le organizzazioni e le associazioni che operano direttamente con i potenziali beneficiari. Alcune di queste associazioni sono di dimensioni assai modeste, cosa che impedisce loro di accedere alle sovvenzioni dell'UE: vanno pertanto trovate soluzioni per facilitare il loro accesso a tale sostegno finanziario.

5. Sulla proposta di istituire una Garanzia per le competenze

5.1. Il CESE ritiene che la Garanzia per le competenze proposta farà la differenza in modo tangibile solo se si farà tesoro dell'esperienza maturata con l'attuazione della garanzia per i giovani (ossia, evitando le sovrapposizioni e garantendo una maggiore coerenza). In particolare, la Garanzia per le competenze dovrebbe puntare ad assicurare una più rapida attuazione, oltre che ad un approccio integrato con i servizi sociali di accompagnamento, ad una maggiore apertura ai partenariati con le imprese, le parti sociali e le organizzazioni della società civile e ad una maggiore flessibilità per adattarsi agli utenti con esigenze speciali di integrazione. È indispensabile che la Garanzia per le competenze sia considerata una misura d'intervento dotata di valore aggiunto piuttosto che una semplice iniziativa tesa a creare posti di lavoro.

5.2. Il Comitato ha già avuto modo di sottolineare ⁽¹¹⁾ che lo sviluppo delle competenze nell'era digitale interviene in un contesto di mutamenti rapidi e talvolta destabilizzanti, sotto la cui influenza i modelli economico-imprenditoriali possono subire delle trasformazioni radicali. Se è vero che gli effetti sull'occupazione dovuti al processo di digitalizzazione in corso sono in parte già osservabili, secondo diverse stime circa il 50 % degli attuali posti di lavoro per qualifiche medie rischia di essere sostituito dalle tecnologie digitali nel prossimo ventennio, e in futuro i lavoratori avranno bisogno di misure globali di riqualificazione professionale ogni cinque anni ⁽¹²⁾. Pertanto, un approccio costante alla riqualificazione professionale e all'apprendimento permanente e un dialogo a stretto contatto con le imprese, le parti sociali e i soggetti interessati diventano più importanti che mai. Il CESE insiste perché vengano ricercate nuove soluzioni per aumentare le risorse finanziarie — sotto forma ad esempio di investimenti pubblici e privati — necessarie ad assicurare l'offerta di competenze in tempi rapidi. Si dovrebbero inoltre prendere in considerazione strumenti utilizzati in qualche Stato membro dell'UE, come gli accordi collettivi in materia di congedo retribuito di studio/formazione.

⁽¹⁰⁾ *Un nuovo inizio per il dialogo sociale*, dichiarazione congiunta della presidenza del Consiglio dell'Unione europea, della Commissione europea e delle parti sociali europee, 27 giugno 2016.

⁽¹¹⁾ Parere del CESE sul tema *L'impatto della digitalizzazione sull'industria dei servizi e sull'occupazione* (GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161).

⁽¹²⁾ Cfr. per esempio Bowles, J., *The computerisation of European jobs who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?* («L'informatizzazione dei posti di lavoro in Europa: chi vincerà e chi perderà a seguito dell'impatto delle nuove tecnologie sui vecchi settori occupazionali?»), 2014, *The computerisation of European jobs*; Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?* («Il futuro dell'occupazione: qual è l'impatto dell'informatizzazione sui posti di lavoro?»), 2013; Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment* («L'informatizzazione minaccia un terzo dell'occupazione in Finlandia e in Norvegia»), ETLA, 2015.

5.3. Il CESE ritiene perciò che limitarsi ad aiutare le persone ad acquisire un insieme minimo di competenze non sia sufficiente, ma che sia essenziale fare in modo che la Garanzia per le competenze diventi un percorso sicuro per consentire loro di fare nuovi progressi e avanzare fino al livello di competenze più elevato possibile. La Garanzia non deve prefiggersi unicamente di migliorare e rafforzare le competenze di base, ma anche di consentire ai singoli di fare progressi per acquisire qualifiche più elevate e un ventaglio più ampio di competenze. Altrimenti queste persone, soprattutto se sono donne⁽¹³⁾ o anziani, rimarranno disoccupate o confinate in posti di lavoro poco qualificati, il cui numero si va sempre più riducendo nell'attuale mondo digitalizzato.

5.4. Al tempo stesso, è importante prendere atto che migliorare le competenze individuali non consentirà, di per sé, di ottenere l'effetto auspicato sull'occupabilità se non verranno anche realizzati ulteriori progressi nel campo, strettamente interconnesso, delle politiche sociali, economiche e di genere che sostengono tale obiettivo. Questo obiettivo riguarda in particolare i seguenti ambiti: servizi che consentano di mantenere l'equilibrio tra vita professionale e vita privata; promozione dell'imprenditorialità; servizi di sostegno alle famiglie monoparentali in difficoltà; messa a disposizione di strutture per l'assistenza all'infanzia a tempo pieno, di qualità, accessibili e a costi contenuti quale uno dei fattori principali per incoraggiare la partecipazione sia delle donne che degli uomini al mercato del lavoro; disponibilità di servizi di assistenza adeguati per gli anziani; ecc.⁽¹⁴⁾

5.5. Il Comitato sottolinea il ruolo essenziale che svolgono le parti sociali e le loro attività⁽¹⁵⁾ nel miglioramento delle competenze e nello sviluppo delle politiche. Il Comitato ritiene inoltre che il ruolo delle pertinenti organizzazioni della società civile dovrebbe essere meglio promosso, considerata la loro vasta esperienza nell'attuare misure per sviluppare le competenze di persone attualmente non in grado di accedere ai mercati del lavoro. Queste categorie di persone sono caratterizzate solitamente da livelli più bassi di qualifiche e hanno legami più deboli con altri erogatori di competenze quali i servizi pubblici per l'impiego, i fornitori di istruzione formale e di formazione ecc. Inoltre la varietà di utenti dei servizi riuniti in gruppi distinti dai fornitori non-profit di servizi per l'inclusione al lavoro — gruppi che presentano talvolta esigenze complesse — fa sì che le organizzazioni della società civile siano pronte a fornire offerte di apprendimento su misura, il che corrisponde a uno dei tre pilastri previsti dalla Garanzia per le competenze. Se le persone con basse qualifiche costituiscono l'obiettivo principale della Garanzia per le competenze, le organizzazioni della società civile dovrebbero allora essere riconosciute tra i soggetti chiave del processo di attuazione di questo nuovo strumento.

5.6. Il CESE ritiene che i ruoli e le responsabilità relativi ai programmi per l'acquisizione di qualifiche, della «seconda opportunità» e di miglioramento delle competenze debbano essere ripartiti tra Stati, aziende, discenti e gli erogatori di istruzione, sviluppando le attività di tali programmi sulla base di una riuscita cooperazione. Tuttavia, gli incentivi necessari affinché i datori di lavoro e i dipendenti accettino e condividano tali ruoli e responsabilità nello sforzo comune per il miglioramento delle competenze sono ancora poco chiari.

6. Sulla proposta di una revisione del Quadro europeo delle qualifiche

6.1. Il CESE ritiene che un ulteriore sviluppo del Quadro europeo delle qualifiche debba essere incentrato sul rafforzamento della cooperazione fra Stati membri, parti sociali e altri soggetti interessati, in modo che si crei una fiducia reciproca nei rispettivi quadri delle qualifiche e sistemi di qualità dell'istruzione. È importante, seguendo i principi dell'apprendimento permanente, tenere a mente l'importanza del riconoscimento delle competenze e delle qualifiche per l'aggiornamento e il perfezionamento professionale e non solo per il mercato del lavoro. Le qualifiche formali devono trovare delle modalità per convalidare le competenze acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale, soprattutto per quanto riguarda le competenze trasversali, in quanto si tratta di un modo per acquisire conoscenze attraverso percorsi di apprendimento diversi e più flessibili, che trovano una solida base nei principi fondamentali dei risultati di apprendimento e dei quadri delle qualifiche.

6.2. Va osservato che, benché presenti un notevolissimo potenziale, il modello ESCO (classificazione europea delle abilità, delle competenze, delle qualifiche e delle professioni) è ancora in fase di elaborazione, il che è fonte di incertezza per gli Stati membri. Tale modello dovrebbe sostenere l'ulteriore sviluppo del Quadro europeo delle qualifiche e il suo utilizzo, ma è di fondamentale importanza completare i processi di referenziazione affinché ESCO sia in grado di dare un contributo utile al riguardo.

6.3. Il Comitato concorda con la necessità di migliorare la comprensione e la comparabilità delle diverse qualifiche. L'attenzione accordata dalla revisione proposta al miglioramento della trasparenza e della coerenza del Quadro europeo delle qualifiche è accolta pertanto con grande favore. È essenziale, tuttavia, garantire che il tentativo di aggiornare il Quadro europeo delle qualifiche non diventi troppo gravoso e non comporti eccessivi adempimenti burocratici.

⁽¹³⁾ Commissione europea Tabella di marcia *New start to address the challenges of work-life balance faced by working families* («Un nuovo inizio per affrontare le sfide poste dall'equilibrio tra vita professionale e vita privata alle famiglie che lavorano»), agosto 2015.

⁽¹⁴⁾ Parere del CESE sul tema *L'occupazione femminile e la crescita* (GU C 341 del 21.11.2013, pag. 6).

⁽¹⁵⁾ Attività congiunte intraprese dalle parti sociali europee, incentrate sull'istruzione e la formazione professionale (IFP), e in particolare sugli apprendistati, come pure sugli investimenti nell'istruzione e nella formazione, su misure per ridurre i tassi di abbandono scolastico e sul miglioramento dei risultati dell'apprendimento.

6.4. Il CESE fa osservare che — soprattutto per quanto riguarda il conseguimento di un livello elevato di competenze — il cammino è ancora lungo per riuscire a migliorare e potenziare l'apprendimento non formale e quello informale affinché possano essere integrati nei sistemi formali di istruzione e formazione esistenti senza incontrare ostacoli e in un modo che risulti accettabile per tutti i pertinenti soggetti interessati. Oggi una simile integrazione è assai limitata per via dell'assenza di definizioni condivise dell'equivalenza, della scarsa fiducia reciproca degli Stati membri nei quadri delle qualifiche nazionali e delle significative differenze dei livelli di referenziazione tra questi quadri nazionali e il Quadro europeo delle qualifiche.

6.5. Il CESE raccomanda inoltre di assicurare una maggiore coerenza tra i diversi strumenti dell'UE in materia di qualifiche, ossia il Quadro europeo delle qualifiche, il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET) e il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (EQAVET).

7. Sulla proposta di una revisione del quadro Europass

7.1. Il CESE approva con convinzione il nuovo quadro Europass, e in particolare la sua trasformazione da meccanismo basato sui documenti a piattaforma basata sui servizi.

7.2. Il Comitato ritiene che i fattori principali per trasformare questo strumento in una piattaforma su scala europea attraverso cui sia possibile accedere a un ventaglio di servizi debbano essere la trasparenza, la fruibilità, l'accessibilità e l'efficienza. È di fondamentale importanza fare in modo che il nuovo quadro Europass sia accessibile alle persone con disabilità. È inoltre importante tener conto dell'accessibilità delle informazioni in termini di ambiente fisico, dato che alcune disabilità incidono sulla capacità di utilizzare i sistemi informatici, nel qual caso occorre rendere disponibili punti di accesso speciali e altri metodi di accesso alternativi.

7.3. Tuttavia, il CESE esprime delle riserve quanto all'opportunità dal punto di vista etico di utilizzare i fondi del programma Erasmus+ (per un importo stimato di 2 500 000 EUR) quale fonte di finanziamento iniziale per sviluppare servizi web per le competenze e le qualifiche. Nel contempo, il Comitato esorta la Commissione ad effettuare una nuova e più realistica valutazione dell'impatto di bilancio, considerate le implicazioni finanziarie per gli Stati membri dovute ad una raccolta dati su più vasta scala e alla conseguente necessità, per le autorità dei paesi UE, di migliorare i loro strumenti e canali di trasmissione delle informazioni.

7.4. Il Comitato ritiene inoltre importante valutare anche l'impatto di bilancio relativo alla diffusione pubblica delle informazioni del nuovo Europass, dal momento che il successo del nuovo quadro dipenderà fortemente non solo dall'aumento globale della qualità e del numero di servizi offerti, ma anche dal netto incremento del numero di utenti.

Bruxelles, 22 febbraio 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

ALLEGATO

Esempi di pareri del CESE sull'argomento

- SOC/555 — Un'istruzione universale di alta qualità, 2017
 - SOC/552 — Valutazione intermedia di Erasmus+, in corso di elaborazione (2017)
 - SOC/524 — Università impegnate nella costruzione dell'Europa, 2015
 - SOC/523 — Migliorare l'efficacia dei sistemi nazionali di formazione duale, 2015
 - SOC/521 — Convalida delle competenze e delle qualifiche acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale: il contributo concreto della società civile organizzata, 2015
 - SOC/518 — Promuovere la creatività, lo spirito imprenditoriale e la mobilità nei settori dell'istruzione e della formazione, 2015
 - CCMI/136 — L'impatto della digitalizzazione sull'industria dei servizi e sull'occupazione, 2015
 - SOC/502 — Le donne nella scienza, 2014
 - SOC/499 — Quadro di qualità per i tirocini, 2014
 - SOC/493 — Aprire l'istruzione, 2014
 - CCMI/118 — Occupabilità dei giovani — Adeguamento della formazione alle esigenze dell'industria in tempi di austerità, 2014
 - SOC/486 — L'occupazione femminile e la crescita, 2013
 - SOC/476 — Ripensare l'istruzione, 2013
 - INT/679 — Piano d'azione Imprenditorialità 2020, 2013
 - SOC/469 — Il ruolo del mondo economico nel settore dell'istruzione nell'UE, 2013
 - SOC/446 — Donne imprenditrici, 2012
 - SOC/439 — Giovani con disabilità, 2012
 - SOC/438 — Erasmus per tutti, 2012
 - SOC/431 — Politiche dell'UE e volontariato, 2012
 - SOC/429 — Modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa, 2012
 - SOC/421 — Occupazione giovanile, qualifiche professionali e mobilità, 2012
 - SOC/409 — Rafforzare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale post secondaria, 2012
 - SOC/404 — Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione, 2011
-