

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)

COM(2008) 180 def. — 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

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

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 LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 ottobre 2008, nel corso della 448a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 109 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

1. Introduzione

1.1. La proposta di raccomandazione in esame è volta a istituire un sistema comune europeo di certificazione al fine di agevolare i trasferimenti e il riconoscimento delle qualifiche a beneficio della mobilità dei lavoratori.

1.2. L'istruzione e la formazione sono parte integrante della strategia di Lisbona, il programma europeo di riforma che dovrebbe permettere di rispondere alle sfide della società del sapere e dell'economia. In termini più specifici, l'acquisizione di conoscenze, competenze e know-how da parte dei cittadini mediante l'istruzione e la formazione è una condizione necessaria e indispensabile per conseguire gli obiettivi di Lisbona in materia di competitività, di sviluppo, di occupazione e di coesione sociale.

1.3. Se è vero che qualche progresso in questo senso è stato fatto, gli obiettivi stabiliti non sono stati raggiunti, soprattutto per quanto riguarda l'apprendimento permanente e la mobilità dei lavoratori, ambiti nei quali rimangono numerose barriere. Queste carenze mettono in rilievo la necessità di creare strumenti e meccanismi di cooperazione che agevolino la partecipazione all'apprendimento permanente e il trasferimento delle qualifiche tra i diversi Stati, istituzioni e sistemi. Aumentare la trasparenza in materia di qualifiche è una tappa indispensabile per l'adozione di una strategia di questo tipo e per lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e del know-how necessari ai lavoratori e ai cittadini d'Europa, ma anche a tutte le parti interessate (in particolare gli organismi di formazione).

1.4. Il sistema ECVET⁽¹⁾, che si rivolge ai cittadini, dovrebbe favorire il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in modo transnazionale. È un sistema costruito sulle pratiche e sui sistemi esistenti in Europa e si basa sui seguenti elementi:

- una descrizione delle qualifiche espresse in unità di apprendimento (conoscenze, know-how e competenze) trasferibili e cumulabili,
- una costruzione trasparente dei meccanismi di trasferimento e di capitalizzazione dell'apprendimento e della loro validità,
- l'instaurazione di partenariati tra le istituzioni al fine di creare un ambiente che permetta il trasferimento e istituisca uno spazio di apprendimento transnazionale.

2. Osservazioni generali

2.1. La valutazione d'impatto evidenzia che il sistema ECVET è uno strumento che agevola la trasparenza, il raffronto, il trasferimento e l'accumulazione dei risultati dell'apprendimento tra sistemi diversi. Esso non implica una maggiore atomizzazione delle qualifiche e non propone la loro armonizzazione, né quella dei sistemi di formazione. Il sistema sostiene e rafforza gli esistenti strumenti di mobilità (ECTS⁽²⁾ ed EQF⁽³⁾) e, sul medio periodo, potrà contribuire alle necessarie riforme dei sistemi nazionali di formazione in vista dell'attuazione dell'apprendimento permanente. A questo titolo, ECVET apporta un valore aggiunto nel campo della mobilità e dell'apprendimento permanente.

2.2. Non si devono, però, sottovalutare le difficoltà che tuttora esistono a livello di questi strumenti. Benché EQF sia finalizzato al raffronto transnazionale, i sistemi nazionali devono essere concepiti e organizzati in modo da permettere la comprensione e la fiducia dei partner degli altri Stati. Spetterà alla Commissione stabilire i criteri che permetteranno di assicurare la pertinenza, la trasparenza e il raffronto, e di ispirare fiducia reciproca nei partner. Analogamente, se è vero che

⁽¹⁾ Acronimo di *European Credits System for Vocational Education and Training* (Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale).

⁽²⁾ Sistema di trasferimento dei crediti accademici.

⁽³⁾ Quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente.

EQF è stato creato per permettere il raffronto e la trasposizione volontaria delle qualifiche a livello europeo, nazionale e settoriale, la complessità dei sistemi esistenti non va sottovalutata. È quindi necessario rafforzare gli strumenti che permettono di progredire verso una maggiore trasparenza e di gestire correttamente le tappe necessarie per pervenire all'introduzione di diplomi o di certificati nel 2012.

2.3. Va inoltre sottolineato che il sistema ECVET non si sostituirà alle altre politiche in vigore nell'Unione europea, e in particolare alla direttiva 2005/36/CE, che riguarda i lavoratori migranti. D'altro canto, esso non rafforza i necessari legami con i programmi europei esistenti, in particolare quelli che prevedono, per le regioni meno sviluppate dell'UE, che il FSE finanzia attività volte all'attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione e formazione in modo da sensibilizzare maggiormente i cittadini sull'importanza delle esigenze della società della conoscenza, in particolare in materia di istruzione e di apprendimento permanente, migliorando al tempo stesso l'accesso a un'istruzione di qualità.

2.4. Il sistema ECVET, che istituisce un processo permanente, comporta l'impegno duraturo di tutti gli interessati e una sinergia tra le iniziative adottate a livello europeo, nazionale o settoriale. Purtroppo, esso non prevede espressamente una valorizzazione dei progressi o delle innovazioni (buone pratiche) che possa a sua volta generare una dinamica tra gli attori e i partner potenziali in vista della valutazione prevista per il 2012.

2.5. Il Comitato ha constatato che la consultazione di un gran numero di attori pubblici e privati a tutti i livelli ha permesso di stabilire un linguaggio comune. Tuttavia, l'utilizzo sistematico di alcuni acronimi — nelle proposte, nelle comunicazioni, nelle raccomandazioni, nelle valutazioni d'impatto, nelle relazioni richieste dalla Commissione — ha causato una certa confusione, che non è di buon auspicio per il conseguimento dell'obiettivo. Un'abbreviazione, sigla o acronimo, o ancora uno slogan, che ha senso in una lingua può risultare incomprensibile in un'altra, se non addirittura trasmettere un'immagine del tutto negativa. Il loro uso può inoltre limitare l'ingresso di nuovi organismi di formazione e dissuadere il pubblico dall'interessarsi a uno strumento che è concepito per agevolare i trasferimenti tra sistemi di formazione nazionali, e non per renderli meno trasparenti. Analogamente, il Comitato ritiene opportuno che lo sforzo volto ad armonizzare e rendere compatibili questi sistemi di formazione professionale con l'apprendimento permanente tenga conto degli aspetti linguistici e delle azioni intraprese dalla Commissione in altri campi.

2.6. La Commissione dovrà assicurare che l'obiettivo di rendere «possibile a ognuno di compiere la sua formazione in diversi istituti e in diversi paesi, favorendo così la mobilità dei discenti in tutta Europa, risultato tanto più notevole in quanto esistono oltre 30 000 istituti di formazione professionale nell'Unione europea»⁽¹⁾ non sia conseguito a scapito della diversità linguistica da un lato e della qualità dell'insegnamento linguistico che la Commissione stessa ha affermato di voler mantenere dall'altro.

3. Osservazioni particolari

3.1. La Commissione propone di creare il sistema ECVET attraverso lo strumento legislativo di una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, a norma dell'art. 150 del Trattato. Questa scelta crea un quadro che permette di applicare i principi contenuti in ECVET mantenendo al tempo stesso un approccio di tipo volontario. In tal modo si rafforza il processo di consultazione avviato, che ha consentito un ampio confronto tra i pareri dei diversi attori, tra cui le parti sociali.

3.2. L'approccio volontario, pur presentando delle lacune, permette di rafforzare il coordinamento tra la Commissione, le parti sociali e gli Stati membri, al fine di identificare correttamente i problemi che potranno verificarsi e soprattutto di individuare le innovazioni e le soluzioni più adatte. Questo processo permette di prevedere un'attuazione operativa e più efficace di un sistema ECVET che apporti un vero valore aggiunto europeo in materia di riconoscimento delle competenze, a beneficio dei cittadini e dei lavoratori d'Europa, favorendo così l'apprendimento permanente e la mobilità.

3.3. La Commissione ha affermato l'intenzione di procedere a una valutazione dei progressi fatti e di pubblicarne i risultati, per poi introdurre un sistema ECVET in evoluzione e revisione permanente e quindi in grado di adattarsi agevolmente ai cambiamenti. Questa intenzione va considerata una garanzia della disponibilità della Commissione a cooperare. È auspicabile che i diversi attori, e in particolare gli utilizzatori o i loro rappresentanti, siano direttamente coinvolti nella valutazione e nell'elaborazione della relazione prevista dal testo.

3.4. La volontà della Commissione di sostenere e promuovere la mobilità transnazionale e l'accesso all'apprendimento permanente nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale deve tradursi anche in un'affermazione inequivocabile dei principi sottintesi dalla raccomandazione e riguardanti la posizione e il ruolo degli attori:

⁽¹⁾ Comunicato della Commissione IP/08/558.

- gli utilizzatori finali sono i discenti volontari che intendono far convalidare il loro risultati in vista di una certificazione riconosciuta,
- il sistema di certificazione basato su un riconoscimento dei risultati mediante unità di crediti costituite da punti deve garantire l'imparzialità e puntare all'uguaglianza di condizioni d'accesso e non deve comportare ostacoli supplementari o criteri di selezione,
- la cooperazione europea in materia di istruzione e di formazione iniziale e permanente è necessaria per creare le condizioni della trasparenza e del riconoscimento delle qualifiche,
- dovrebbero essere creati reti e partenariati, basati specificamente sul sistema ECVET, al fine di sviluppare nuovi strumenti e nuove pratiche in materia di accordi di apprendimento e trasferimento di crediti,
- la Commissione dovrebbe assicurare che le norme in procinto di essere adottate permettano il trattamento equo non solo dei discenti, ma anche degli istituti di formazione. Recenti studi ⁽¹⁾ dimostrano ancora che chi beneficia in più grande misura dei programmi di apprendimento permanente sono i gruppi già più qualificati, e che i gruppi con il più basso livello di qualifica o non qualificati beneficiano meno di tali programmi. I motivi di questo fenomeno sono diversi, ma per le certificazioni questo ostacolo dovrebbe essere evitato, e la Commissione deve far sì che il sistema di certificazione includa anche i gruppi meno favoriti da questo punto di vista,
- a tale proposito, in tempi recenti numerosi istituti di formazione (associazioni e organizzazioni) specializzati negli interventi rivolti proprio ai suddetti gruppi, e forti di un'esperienza concreta di lungo periodo, sono stati esclusi dal mercato dell'«offerta», in certi Stati membri, perché molto spesso si è preferito risparmiare a breve termine a scapito dei gruppi meno «redditizi». La loro esperienza dovrebbe essere nuovamente valorizzata sotto il profilo umano e finanziario, in particolare nell'ambito culturale, in quello dell'economia sociale e in quello dell'istruzione popolare, che spesso costituiscono per questi gruppi la porta d'accesso alla formazione professionale.

⁽¹⁾ *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007*: SEC(2007) 1284. *Studio Counting the cost sulla partecipazione degli adulti all'apprendimento*, del NIACE (National Institute of Adult Continuing Education, Istituto nazionale dell'istruzione continua per adulti — Regno Unito), gennaio 2008.

3.5. Per tendere verso un sistema di certificazione europeo per mezzo di cooperazioni rafforzate, si elaborano norme comuni. Si tratta di un processo particolarmente delicato per quanto riguarda i risultati dell'apprendimento cosiddetto informale. Le norme da rispettare dovrebbero essere messe a punto e studiate seguendo i criteri proposti in particolare dal Cedefop nella sua relazione (cfr. nota in calce) e consultando gli istituti che hanno acquisito un'esperienza solida e inclusiva (quelli il cui successo non si basa sull'eliminazione e la selezione all'ingresso dei corsi di formazione certificanti).

3.6. La Commissione dovrebbe tenere conto della sua comunicazione su «un piano d'azione sull'educazione e la formazione degli adulti» ⁽²⁾ che consentirebbe di includere più rapidamente il più grande numero possibile di persone, in particolare quelle che più ne hanno bisogno: gruppi non solo vulnerabili o svantaggiati, ma che dovrebbero essere prioritari per ragioni sociali e umane di inclusione e di coesione economica e territoriale ⁽³⁾.

3.7. Gli allegati 1 e 2 della raccomandazione, ispirati alle raccomandazioni del Cedefop ⁽⁴⁾, sono elementi importanti per il successo del sistema ECVET, che concorrono alla trasparenza e alla coerenza dell'insieme in quanto stabiliscono i principi per lo sviluppo a tutti i livelli. Tali raccomandazioni dovrebbero essere oggetto di ulteriore chiarimento, di accompagnamento e di una pubblicità rafforzata, in modo da garantire che il sistema sia sostenibile e duraturo.

3.8. La creazione di un repertorio comune e di un campo comune di designazione degli oggetti pedagogici nel contesto della preconsultazione e della consultazione realizzate dalla Commissione costituisce un progresso, ma non deve far dimenticare che l'istruzione non appartiene al settore dei servizi di mercato. Essa deve invece rimanere un servizio di base accessibile al più grande numero di persone possibile e garantito al tempo stesso dagli investimenti pubblici e dalla coesione politica, sia a livello nazionale che nel quadro dei negoziati all'OMC, se si vuole mantenere un alto livello di competitività europea in senso lato (interesse generale).

⁽²⁾ Parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione in materia di educazione degli adulti — È sempre il momento di imparare*, relatrice: HEINISCH (GU C 204 del 9.8.2008, pag. 89).

⁽³⁾ Parere del CdR del 19 giugno 2008 in merito al *Piano d'azione in materia di educazione degli adulti — È sempre il momento di imparare*, relatrice: SHIELDS. Parere adottato nel corso della sessione plenaria del 18 e 19 giugno 2008.

⁽⁴⁾ Creato nel 1975 dal regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio, il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale è il centro di riferimento dell'Unione europea per la formazione e l'insegnamento professionale. relazione per *Cedefop: Panorama — Indicatori di qualità nell'insegnamento e nella formazione professionale*, di Erwin Seyfried — FHVR-FBAE (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege — Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin, Scuola superiore di amministrazione pubblica e di amministrazione della giustizia — Centro di ricerca sulla formazione professionale, il mercato del lavoro e la valutazione — Berlino).

3.9. Se si vuole essere coerenti, gli obiettivi di lavoro dignitoso e istruzione di qualità devono essere perseguiti parallelamente, quali garanzie di competitività, e un sistema europeo di certificazione deve continuare a essere sviluppato in concertazione tra gli Stati membri, le parti sociali a tutti i livelli e le persone interessate dalle convalide, che in quanto destinatari devono rimanere al centro degli obiettivi. Questi ultimi, a loro volta, devono restare leggibili e chiari per tutti i beneficiari: riconoscimento dei risultati ottenuti in termini di competenze, trasferibilità, mobilità geografica e professionale. Per quanto riguarda gli operatori: riconoscimento e accesso ai finanziamenti di interesse generale. Un sistema europeo di certificazione può contribuire ad accrescere l'occupabilità e la mobilità purché tenga conto di queste preoccupazioni: mantenere gli operatori più capaci (esperienza, numero di convalide riuscite, qualità delle stesse); riconoscere l'esperienza acquisita dagli operatori (organizzazioni e associazioni) che hanno sperimentato i metodi concretamente, alla prova dei fatti; attribuire priorità e ridare fiducia agli operatori che sono stati messi da parte (aiuto ai migranti, sostegno ai Rom, alfabetizzazione degli adulti, sostegno linguistico, ecc.).

3.10. Il Comitato ricorda che i lavoratori dipendenti attualmente più interessati dalla mobilità sono i lavoratori di sesso maschile distaccati nei settori dei servizi all'edilizia e alla cantieristica, seguiti dai servizi dell'informatica e delle nuove tecnologie, dal turismo, dai trasporti, ecc.

3.11. Il sistema ECVET è concepito specificamente per la formazione professionale iniziale e continua, per il riconoscimento e per la convalida delle acquisizioni formali (insegnamento) e non formali (esperienza professionale). Il Comitato raccomanda pertanto di accordare un'attenzione particolare all'apprendimento permanente e al riconoscimento dei risultati acquisiti dai lavoratori distaccati (¹).

3.12. Il bilancio da stilare dopo quattro anni dovrebbe prevedere un'ampia divulgazione negli Stati membri, pilotata dalla Commissione europea, al fine di permettere al sistema di radicarsi nella società civile e di adattarsi all'evoluzione dei sistemi attualmente esistenti.

Bruxelles, 22 ottobre 2008

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

(¹) Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi — Massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori*, relatrice: LE NOUAIL-MARLIÈRE (GU C 224 del 30.8.2008, pag. 95).