

## **LA STRATEGIA DI LISBONA**

---

### **1. Società della conoscenza, capitale umano ed apprendimento permanente**

Per comprendere le motivazioni delle strategie europee per l'occupazione e la formazione che sono state adottate negli ultimi 20 anni è necessario prendere in considerazione alcuni termini "chiave": Società della conoscenza, Capitale umano ed Apprendimento permanente.

L'espressione "Società della conoscenza" viene spesso utilizzata per definire una delle principali caratteristiche del sistema economico e produttivo contemporaneo, in quanto sempre di più il sapere, invece del capitale "materiale", diventa una risorsa indispensabile per la produzione e per lo sviluppo del sistema economico.

La diffusione dell'informazione e delle nuove tecnologie trasforma le caratteristiche del lavoro e l'organizzazione della produzione. I lavori di routine e ripetitivi, lavori cui era destinata la maggior parte dei lavoratori dipendenti, vanno scomparendo a vantaggio di un'attività più autonoma, più variata. Il risultato è un diverso rapporto nell'impresa. Il ruolo del fattore umano assume più importanza, ma al tempo stesso il lavoratore è più vulnerabile rispetto ai cambiamenti dell'organizzazione del lavoro, perché è diventato un semplice individuo inserito in una rete complessa. Sorge quindi la necessità per tutti di adattarsi non solo ai nuovi strumenti tecnici, ma anche alla trasformazione delle condizioni di lavoro.

Lo sviluppo delle conoscenze scientifiche, la loro applicazione ai metodi di produzione, i prodotti sempre più sofisticati che sono il risultato di questa applicazione, danno origine a un paradosso: malgrado un effetto generalmente positivo, il progresso scientifico e tecnico fa sorgere nella società un sentimento di minaccia, addirittura una paura irrazionale.

In questo quadro, analizzato a livello europeo durante gli Anni '90<sup>1</sup>, si afferma la nozione di Capitale umano.

L'espressione "**Capitale umano**" ha avuto una rapida ed ampia diffusione negli ultimi vent'anni, per analogia con la terminologia economica che identifica le risorse materiali a disposizione di una data società. Il capitale umano viene incluso nelle risorse economiche insieme all'ambiente e al capitale fisico, ed è costituito dall'insieme delle facoltà e delle risorse umane, in particolare conoscenza, istruzione, informazione, capacità tecniche, acquisite durante la vita da un individuo, che danno luogo alla capacità umana di svolgere attività di trasformazione e di creazione e finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali ed economici, singoli o collettivi<sup>2</sup>. La formazione e crescita del capitale umano avvengono tramite i processi educativi di un individuo che si realizzano nell'ambiente familiare, nell'ambiente sociale, nella scuola e nell'esperienza di lavoro.

Evidentemente in un sistema economico nel quale la conoscenza gioca un ruolo centrale, il capitale umano diventa la risorsa fondamentale del sistema produttivo. Si vengono a formare o si ampliano nuove categorie sociali, come i lavoratori della conoscenza, ovvero coloro che occupano posizioni lavorative nelle quali devono fare un intenso uso di sapere tecnologico: managers, professionisti, esperti, tecnici, ecc. Secondo Butera<sup>3</sup> questo gruppo sociale è in forte espansione rispetto ai primi anni del secolo scorso. In ogni caso la necessità di ampliare le proprie competenze,

---

<sup>1</sup> COMMISSIONE EUROPEA (1995), *White Paper On Education And Training - Teaching And Learning Towards The Learning Society* COM(95) 590.

<sup>2</sup> Sul concetto di capitale umano si veda BECKER G. S. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York 3rd ed. 1993 e GORI E. (2004), *L'investimento in Capitale Umano attraverso l'Istruzione*, in G. Vittadini (a cura di) (2004) *Capitale Umano. La ricchezza dell'Europa*, Guerini ed.

<sup>3</sup> BUTERA F., con DONATI E., CESARIA R. (1998), *I lavoratori della conoscenza*, Milano FrancoAngeli; BUTERA F., BAGNARA S., CESARIA R., DI GUARDO S. (2008), *Knowledge working*, Milano Mondadori.

sia di base che specialistiche, riguarda tutti i cittadini ed i lavoratori, che devono far fronte ad una crescente evoluzione delle tecnologie, applicate sia alla produzione che al vivere quotidiano.

Ne consegue che per assicurare la crescita e la competitività del sistema economico occorre sviluppare il capitale umano incentivando e valorizzando l'apprendimento nelle sue diverse modalità, ed integrando la formazione ed il lavoro. Le politiche riguardanti lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione e quelle relative allo sviluppo della istruzione e formazione vanno dunque strettamente intrecciate. Per offrire opportunità di lavoro per tutti e creare un'economia più competitiva e sostenibile, l'Europa ha bisogno di una forza lavoro altamente qualificata in grado di rispondere alle sfide attuali e future. È dunque urgente investire in competenze e migliorare la corrispondenza reciproca tra queste e l'offerta di lavoro, in modo valido per anticipare le tendenze future.

A perseguire questi obiettivi è dunque principalmente rivolta la strategia europea che si è sviluppata negli ultimi 20 anni. Nell'anno 2000 l'Unione Europea ha approvato la **strategia di Lisbona** (v. par. seguente), che riconosce il ruolo determinante svolto dall'istruzione quale parte integrante delle politiche economiche e sociali. Per far fronte al cambiamento continuo ed alle richieste di competenze sempre più elevate ed aggiornate, l'apprendimento non può essere più promosso in una sola fase della vita, ma deve diventare una condizione permanente delle persone (Lifelong learning): questa è una priorità essenziale per l'occupazione, l'agire efficace in campo economico, la completa partecipazione alla vita sociale.

Il concetto di **lifelong learning** risale agli anni '70 del secolo scorso. Secondo il Rapporto Faure pubblicato dall'Unesco<sup>4</sup>, l'obiettivo della formazione è quello di permettere all'uomo di "diventare stesso"; pertanto, nella concezione dell'Unesco venivano sottolineate soprattutto le ricadute personali dell'apprendimento permanente. Il Rapporto propose "Il lifelong learning come concetto guida per le politiche educative negli anni a venire".

Nel corso degli anni 1990, sia l'OCSE<sup>5</sup> che l'Unione europea<sup>6</sup>, oltre all'UNESCO<sup>7</sup>, espressero la necessità di uno sviluppo dell'economia della conoscenza e della società della conoscenza a causa del processo di globalizzazione. Apprendimento e lavoro o occupabilità e istruzione diventarono le questioni centrali in agenda.

La conferenza di Lisbona del 2000 fissò per l'Europa l'obiettivo di diventare l'area trainante nella economia della conoscenza. Si constatava che la realizzazione degli obiettivi economici richiedeva anche la realizzazione simultanea di obiettivi sociali, culturali e personali. Una persona non è solo un'entità economica, né l'apprendimento può realizzarsi senza la motivazione e il desiderio personale. L'apprendimento permanente doveva essere un diritto, non un obbligo. La formazione permanente non era intesa solo come apprendimento a fini occupazionali, ma anche personali, civici e sociali, collegandosi ad altri obiettivi fondamentali, quali quelli dell'occupabilità, dell'adattabilità e della cittadinanza attiva.

Per approfondire queste tematiche la Commissione europea propose a tutti gli Stati membri un Memorandum<sup>8</sup>, che conteneva la seguente definizione operativa: l'apprendimento permanente comprende "tutte le attività di apprendimento realizzate su base continuativa, con l'obiettivo di migliorare le conoscenze, abilità e competenze". La politica di promozione dell'apprendimento per tutto l'arco della vita si basa sulla consapevolezza delle istituzioni che tra i loro compiti vi è anche quello di facilitare l'esercizio del diritto di tutti i cittadini di ogni età, ceto sociale o condizione professionale, di formarsi, apprendere e crescere, sia umanamente che professionalmente, per l'intero arco della vita.

---

<sup>4</sup> FAURE E. (1972), *Learning to Be*, Paris, Unesco.

<sup>5</sup> OECD (1996), *Lifelong Learning for All*, Paris, OECD.

<sup>6</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1995), *White paper on education and training - Teaching and learning: towards the learning society*, Com95\_590 Brussels.

<sup>7</sup> UNESCO (1996), *Learning - the treasure within. Report of the International Commission on Education for the 21st Century*, Paris, UNESCO.

<sup>8</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000), *Commission Memorandum on lifelong learning* [SEC(2000) 1832. Brussels.

Il documento, predisposto nella sua versione finale nell'aprile 2000 dopo un ampio processo di consultazione, sottolinea due importanti obiettivi per l'apprendimento permanente: promuovere la cittadinanza attiva e l'occupabilità. Cittadinanza attiva significa "se e come le persone partecipano a tutti gli ambiti della vita sociale ed economica, le opportunità e i rischi che devono affrontare nel tentativo di farlo, e la misura in cui esse ritengono di appartenere e di poter intervenire nella società in cui vivono". Inoltre "l'occupabilità - la capacità di trovare e mantenere l'occupazione - non è solo una dimensione di base della cittadinanza attiva, ma è anche la premessa determinante per il raggiungimento della piena occupazione e migliorare la competitività e la prosperità nella 'nuova economia'".

Facendo seguito alla approvazione del Memorandum, la Commissione europea emanò nel 2001 un documento dal titolo *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*<sup>9</sup>. La Comunicazione propose in primo luogo una definizione ampia di apprendimento, sottolineando che l'apprendimento non si realizza solo nelle attività formative intenzionali e riconosciute come quelle proposte dalla scuola (*formazione formale*). L'apprendimento avviene anche in attività formative svolte al di fuori del contesto educativo tradizionale, p.e. sul lavoro (*formazione non formale*) ed avviene anche nella esperienza di vita quotidiana (*formazione informale*).

Generalmente viene riconosciuto, attraverso l'attribuzione di un titolo di studio o di una qualifica, solo l'apprendimento formale, ma quello che conta non è il percorso seguito, ma l'acquisizione effettiva di competenze.

Per promuovere la partecipazione all'apprendimento permanente, il documento propose azioni concrete a tutti i livelli, tra cui un nuovo modo di valutare e riconoscere le competenze acquisite, per permettere a tutti i cittadini di muoversi liberamente fra diversi contesti di studio, di lavoro e geografici, valorizzando le conoscenze e competenze possedute.

Questo documento si può definire come il *manifesto* della strategia comunitaria in campo educativo a partire dal 2000.

Allo scopo di definire delle iniziative concrete per realizzare l'obiettivo dell'apprendimento permanente la Commissione europea istituì dei gruppi di lavoro nel campo delle qualificazioni, del riconoscimento dei crediti formativi e della assicurazione di qualità. Sulla base del lavoro e delle proposte presentate da questi gruppi, la Commissione predispose delle importanti Raccomandazioni per tutti gli Stati Membri, che sono state approvate e ratificate da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

Il principio ed il potenziamento dell'apprendimento permanente è diventato dunque sia obiettivo centrale che contenitore strategico dell'azione dell'UE.

## **2. Gli obiettivi di Lisbona**

Il 23 e 24 marzo del 2000, il Consiglio europeo tenne a Lisbona (da cui l'appellativo Strategia di Lisbona) una sessione straordinaria dedicata ai temi economici e sociali dell'Unione Europea. Il Consiglio di Lisbona partì dalla premessa che l'Unione si trovava dinanzi a una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dalle sfide presentate da una nuova economia basata sulla conoscenza. Questi cambiamenti interessavano ogni aspetto della vita delle persone e richiedevano una trasformazione radicale dell'economia europea. L'Unione doveva modellare tali cambiamenti in modo coerente con i propri valori e concetti di società, anche nella prospettiva dell'imminente allargamento. Ne conseguiva la necessità per l'Unione di stabilire un obiettivo strategico chiaro e di concordare un programma ambizioso al fine di creare le infrastrutture del sapere, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, e modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione. Pertanto i Capi di Stato e di governo dell'Unione convennero di realizzare in Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare

---

<sup>9</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678 Bruxelles, 21.11.2001.

*una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*". È nel perseguimento di tale obiettivo che vennero avviate una serie di ambiziose riforme, il cui status è stato periodicamente valutato in occasione dei Consigli europei di primavera<sup>10</sup>.

Il raggiungimento di questo obiettivo richiese la definizione di una strategia globale volta a modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale, ed a predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno.

Il Consiglio europeo di Lisbona riconobbe il ruolo determinante svolto dall'istruzione quale parte integrante delle politiche economiche e sociali, strumento del rafforzamento della competitività dell'Europa nel mondo e garanzia di coesione delle nostre società e del pieno sviluppo dei cittadini. In tale quadro il Consiglio inserì, tra i punti chiave della politica comunitaria per l'occupazione, quello di attribuire una più elevata priorità all'attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita quale elemento di base del modello sociale europeo, promuovendo accordi tra le Parti Sociali in materia di innovazione e apprendimento permanente, sfruttando la complementarità tra tale apprendimento e l'adattabilità delle imprese e del loro personale.

### **Il Metodo del Coordinamento aperto**

Il Metodo del Coordinamento aperto fornisce una cornice per la cooperazione tra i Paesi europei, le cui politiche nazionali possono essere indirizzate verso obiettivi comuni.

Nel Metodo di Coordinamento aperto la responsabilità riguardo alla definizione degli obiettivi specifici e degli strumenti di policy resta a livello nazionale; l'UE assume la funzione di facilitare il coordinamento e l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri, senza alcun tentativo formale di controllare l'applicazione da parte dei governi dei principi generali ed obiettivi definiti congiuntamente al livello europeo.

L'applicazione del metodo del coordinamento aperto prevede le seguenti azioni:

- definizione di linee guida a livello UE con tabelle di marcia che definiscono anche i tempi per ottenere gli obiettivi;
- definizione a livello UE di indicatori quantitativi e qualitativi e benchmark calibrati sulle migliori performance mondiali e adattati alle necessità dei diversi stati membri e settori come strumenti per comparare le migliori prassi;
- monitoraggio e valutazione delle politiche nazionali rispetto a standard congiuntamente definiti (benchmark), che permettono di comparare la performance di ciascuno Stato membro rispetto agli altri e di identificare le "buone prassi";
- organizzazione di Peer review periodiche con lo scopo di promuovere l'apprendimento reciproco.

Per promuovere l'apprendimento permanente vennero fissati quattro rilevanti obiettivi politici trasversali:

- Elaborare framework nazionali che contenessero ed inquadrassero tutti i titoli e le qualifiche rilasciate ai diversi livelli, dalla scuola di base fino all'Università.
- Attuare delle misure per valutare e convalidare l'apprendimento non formale ed informale.
- Istituire sistemi di orientamento per promuovere e sostenere l'apprendimento permanente.
- Attuare iniziative per rafforzare la mobilità transnazionale.

La combinazione di queste misure facilita l'attivazione di percorsi flessibili di formazione, mettendo gli individui in grado di trasferire i risultati del loro apprendimento da un contesto di apprendimento all'altro e da un Paese all'altro.

### **3. Il processo di Copenaghen per l'Istruzione e Formazione Professionale**

<sup>10</sup> Conclusioni della presidenza Consiglio Europeo di Lisbona 23/24 marzo 2000.

Nel marzo 2002, il Consiglio europeo di Barcellona, approvando il programma di lavoro sul follow-up degli obiettivi di Lisbona, stabilì l'obiettivo di "rendere l'istruzione e la formazione in Europa un punto di riferimento a livello mondiale per il 2010"<sup>11</sup>. Il Consiglio invitò inoltre ad intraprendere ulteriori azioni per introdurre strumenti volti a garantire la trasparenza dei diplomi e delle qualifiche adattate al settore dell'Istruzione e Formazione Professionale.

Facendo seguito al mandato di Barcellona, il Consiglio dell'Unione europea (Istruzione, Gioventù e Cultura) approfondì le questioni riguardanti l'*Istruzione e Formazione Professionale* (VET) ed emanò a Copenaghen (2002) una Dichiarazione volta a promuovere una maggiore cooperazione in materia di Istruzione e Formazione Professionale. Il Consiglio sottolineò le sfide fondamentali, per i sistemi di Istruzione e Formazione Professionale europei, rappresentate dalla costruzione di un'Europa basata sulla conoscenza e di un mercato del lavoro europeo aperto a tutti e dalla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni e alle richieste mutevoli della società. L'intensificazione della cooperazione nell'Istruzione e Formazione Professionale avrebbe fornito un valido contributo sia per realizzare con successo l'allargamento dell'Unione europea, sia per conseguire gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona.

### I principali organismi europei

**Il Parlamento europeo** è composto da 751 rappresentanti dei popoli degli Stati membri, eletti a suffragio universale. Il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro differisce a seconda della popolazione.

Il Parlamento partecipa all'elaborazione degli atti legislativi comunitari in diversa misura, a seconda delle materie: può esprimere pareri non vincolanti o vincolanti; più spesso, i testi legislativi sono adottati di comune accordo dal Consiglio e dal Parlamento, il cui consenso è indispensabile per l'adozione del testo finale.

**Il Consiglio dell'Unione europea** è composto dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri. La sua composizione cambia a seconda delle materie all'ordine del giorno in quanto ciascuno Stato viene rappresentato dal membro del Governo responsabile della materia in questione (Affari esteri, Finanze, Affari sociali, Trasporti, Agricoltura, ecc.).

Fino alla fine del 2009, la presidenza del Consiglio europeo era una carica informale e temporanea, svolta dal Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che deteneva la presidenza semestrale del Consiglio dei Ministri. Il Trattato di Lisbona ha reso stabile questa carica, che viene assegnata dal Consiglio europeo stesso a maggioranza qualificata. Il mandato dura due anni e mezzo ed è rinnovabile una volta sola.

La **Commissione** è composta da 28 membri (uno per Stato membro). I membri della Commissione sono nominati dal Consiglio per una durata di cinque anni.

La Commissione è responsabile dell'elaborazione delle proposte di nuovi atti legislativi, che presenta al Parlamento e al Consiglio. Inoltre, essa partecipa attivamente alle tappe successive del procedimento legislativo.

La Commissione istruisce ed attua le politiche ed i programmi adottati dal Parlamento e dal Consiglio.

Venne pertanto introdotto il metodo della *Cooperazione rafforzata nell'Istruzione e Formazione professionale* (VET), con la finalità di incoraggiare un maggior numero di individui a fare un più ampio uso di opportunità di apprendimento professionale, a scuola, nell'istruzione superiore, sul posto di lavoro od attraverso corsi privati. In particolare vennero individuate quattro priorità:

- a) *Rafforzare la dimensione europea dell'Istruzione e Formazione Professionale*, allo scopo di migliorare e di intensificare la cooperazione, così da facilitare e promuovere la mobilità e lo sviluppo di forme di cooperazione interistituzionale, di partenariati e di altre iniziative transnazionali, tutto al fine di dare maggiore visibilità al settore europeo dell'istruzione e della formazione in un contesto internazionale e far sì che l'Europa fosse riconosciuta, a livello mondiale, come un punto di riferimento in materia di apprendimento.

<sup>11</sup> Dichiarazione dei Ministri europei dell'Istruzione e Formazione Professionale e della Commissione europea, riuniti a Copenaghen il 29 e 30 novembre 2002, su una maggiore cooperazione europea in materia di Istruzione e Formazione Professionale. "La Dichiarazione di Copenaghen".

*b) Trasparenza, informazione, orientamento*

- Aumentare la trasparenza nell'Istruzione e Formazione Professionale tramite l'attuazione e la razionalizzazione degli strumenti e delle reti di informazione, anche grazie all'integrazione all'interno di una unica cornice di strumenti quali il CV europeo, i Certificate e Diploma supplement, il Quadro comune europeo di riferimento per le lingue ed Europass.
- Rafforzare le politiche, i sistemi e le prassi che sostengono l'informazione e l'orientamento negli Stati membri a tutti i livelli educativi, formativi ed occupazionali, in particolare per quanto concerne l'accesso all'apprendimento, l'Istruzione e la Formazione Professionale e la trasferibilità e il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, in modo da agevolare la mobilità occupazionale e geografica dei cittadini in Europa.

*c) Riconoscimento delle competenze e delle qualifiche*

- Esaminare i modi per promuovere la trasparenza, la comparabilità, la trasferibilità e il riconoscimento delle competenze e/o delle qualifiche tra i vari Paesi e a differenti livelli elaborando livelli di riferimento, principi comuni di certificazione e misure comuni, fra cui un sistema di trasferimento di crediti per l'Istruzione e Formazione Professionale.
- Sostenere maggiormente lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche a livello settoriale rafforzando in particolare il coinvolgimento e la cooperazione delle Parti Sociali.
- Definire una serie di principi comuni concernenti la convalida dell'apprendimento non formale ed informale al fine di assicurare una maggiore coerenza tra le modalità seguite dai vari Paesi e a differenti livelli.

*d) Garanzia della qualità*

- Promuovere la cooperazione in materia di garanzia della qualità, con particolare attenzione allo scambio di modelli e metodi, nonché ai criteri ed ai principi qualitativi comuni in materia di Istruzione e Formazione Professionale.
- Prestare attenzione alle esigenze in materia di formazione degli insegnanti e dei formatori attivi in ogni tipo di Istruzione e Formazione Professionale.
- Tale strategia si fonda sul presupposto che l'Istruzione e la Formazione costituiscano strumenti indispensabili per promuovere l'occupabilità, la coesione sociale, la cittadinanza attiva, nonché la realizzazione personale e professionale.

## **I poteri dell'Europa in materia di Istruzione e Formazione e il metodo della Cooperazione rafforzata<sup>12</sup>**

Mentre la Formazione Professionale era già stata individuata come area di azione comunitaria con il trattato di Roma nel 1957, l'Istruzione è stata formalmente riconosciuta come area di competenza dell'Unione Europea solo con il trattato di Maastricht, che ha istituito l'Unione nel 1992.

Il trattato di Maastricht afferma: *“La Comunità contribuirà allo sviluppo di un'istruzione di qualità incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, supportando ed integrando la loro azione, tuttavia rispettando pienamente la responsabilità degli Stati membri riguardo al contenuto dell'insegnamento e all'organizzazione dei sistemi educativi ed alla loro diversità linguistica e culturale”*<sup>13</sup>.

L'Unione Europea, per quanto riguarda le Politiche dell'Istruzione e della Formazione, svolge dunque un ruolo sussidiario. Gli Stati membri rimangono responsabili per il proprio sistema di Istruzione e Formazione, ma cooperano all'interno del quadro europeo per raggiungere obiettivi comuni. Le strategie politiche dell'Unione Europea si configurano come un sostegno alle azioni nazionali e le indirizzano ad affrontare problematiche comuni quali l'invecchiamento della società, il deficit di competenze della forza lavoro e la competizione globale.

A Copenaghen, nel 2002, il Consiglio Europeo dei Ministri dell'Istruzione ha introdotto il metodo della Cooperazione rafforzata nell'Istruzione e Formazione Professionale (*Vocational Education and Training - VET*).

Il concetto generale di Cooperazione rafforzata è previsto dal trattato sull'Unione europea (titolo VII del trattato UE). La Cooperazione rafforzata è uno strumento per dare un maggiore impulso al processo di integrazione dell'Unione Europea, senza necessariamente coinvolgere la totalità degli Stati membri, alcuni dei quali possono avere reticenze nell'incrementare l'integrazione in alcune aree. Essa permette una cooperazione più stretta tra i Paesi dell'Unione che desiderano approfondire la costruzione europea nel rispetto del quadro istituzionale unico dell'Unione.

Le deliberazioni degli Stati che partecipano al processo di Cooperazione rafforzata sono aperte a tutti i Paesi membri dell'Unione, ma solo quelli che sono in Cooperazione rafforzata hanno diritto di voto. Gli Stati in Cooperazione rafforzata informano periodicamente il Parlamento europeo e la Commissione dei progressi compiuti. Gli Stati membri interessati possono quindi progredire secondo ritmi e/o obiettivi diversi.

## **4. Gli strumenti della Dichiarazione di Copenaghen**

Allo scopo di attuare gli obiettivi prefissati nella strategia per lo sviluppo dell'Istruzione e Formazione Professionale individuata a Barcellona e Copenaghen, ed in sintonia con la strategia più generale di promozione dell'apprendimento permanente, il Consiglio europeo definì successivamente un **Programma** generale per promuovere la mobilità (**Programma lifelong learning**) ed individuò alcune aree di intervento specifico, sulle quali vennero attivati dei gruppi di lavoro tra gli Stati membri. Il lavoro condotto dalla Commissione e dai Paesi membri in queste aree ha portato alla definizione di obiettivi e di strumenti comuni, per l'attivazione ed il raggiungimento dei quali sono state emanate delle Raccomandazioni a livello europeo.

Le Raccomandazioni sono degli atti non vincolanti con i quali le istituzioni comunitarie invitano i destinatari a seguire un determinato comportamento. In genere sono adottate dalle istituzioni comunitarie quando queste non dispongono del potere di adottare atti obbligatori o quando ritengono che non vi sia motivo di adottare norme più vincolanti.

Le Raccomandazioni adottate per rafforzare l'attuazione del processo di Copenaghen riguardano:

- lo sviluppo di un **Quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze** (*European Qualification Framework - EQF*);

<sup>12</sup> Risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di Istruzione e Formazione Professionale (2003/C 13/02).

<sup>13</sup> Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (2010/C 83/01).

- l'introduzione di una **Metodologia per il trasferimento dei crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale** (*European Credit system for Vocational Education and Training - ECVET*);
- la definizione di un **Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità** (*European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training - EQAVET*);
- la definizione di un **Quadro europeo per le competenze chiave**.

Con l'emanazione di queste Raccomandazioni, tra la fine del 2006 e giugno 2009, viene portato a compimento il processo politico delineato tra Lisbona e Copenaghen. L'Unione Europea, dopo aver definito i suoi obiettivi strategici in materia di apprendimento permanente e sviluppo dell'Istruzione e Formazione Professionale, attraverso questi atti, non vincolanti ma fortemente impegnativi, ha individuato delle modalità attuative, che vengono "raccomandate" ai Paesi membri dopo la loro approvazione. I capisaldi di questa strategia sono:

- lo spostamento dell'attenzione dal processo di insegnamento al processo di apprendimento,
- il rafforzamento delle competenze chiave di cittadinanza per tutti i cittadini europei,
- la focalizzazione sui risultati dell'apprendimento, piuttosto che sui percorsi formali di Istruzione e Formazione,
- la possibilità di validazione e riconoscimento delle competenze possedute, a prescindere dalla modalità con cui sono state acquisite,
- la definizione di un linguaggio e di livelli comuni che consentono il confronto delle qualificazioni e dei titoli ottenuti nei diversi sistemi nazionali, dai livelli più elementari fino a quelli di più elevata specializzazione,
- la definizione di un modello e di strumenti comuni che garantiscano il controllo e lo sviluppo continuo della qualità dell'offerta formativo all'interno dei sistemi dei diversi Paesi.

Attraverso questa strategia l'Unione Europea non entra nel merito dell'organizzazione dei percorsi scolastici e formativi, che rimane materia soggetta alle giurisdizioni nazionali, ma fissa alcune coordinate fondamentali che nei prossimi anni potrebbero modificarne notevolmente le prospettive evolutive. Per alcuni Paesi, come l'Italia, l'applicazione delle Raccomandazioni comporta una vera e propria rivoluzione culturale: ad esempio la trasformazione del sistema formativo dall'attuale modalità organizzativa, basata sull'offerta di percorsi di istruzione e formazione, la cui frequenza viene convalidata e riconosciuta per l'acquisizione del titolo, ad un sistema nel quale non conterà quale percorso sia stato seguito, ma conterranno le conoscenze e competenze effettivamente acquisite, comporta un ripensamento totale delle attuali modalità di rilascio dei titoli, tutte schiacciate sulla conclusione e convalida dei percorsi formali. Ugualmente impegnativa è la creazione di un quadro unico che raggruppi tutti i titoli e le qualificazioni, dal livello di base fino a quello postuniversitario; al di là dei problemi di tipo definitorio si pone il problema culturale dell'integrazione tra i diversi sistemi, quello di tipo accademico e quello più orientato alla creazione di professionalità specifiche; in Italia, ma anche in molti altri Paesi, il mondo accademico ha sempre guardato con un certo sospetto il mondo della Formazione Professionale e l'obiettivo di ricomporre in un quadro realmente unitario i titoli e le qualifiche ottenute nei diversi sistemi non è semplice da realizzare. Anche l'attuazione dei modelli di garanzia di qualità, per quanto non manchino esperienze significative nel nostro Paese, dovrà assicurare che l'adozione di questi modelli non avvenga solo sul piano formale, ma produca un effettivo cambiamento nelle modalità di governo dell'azione formativa.

Le Raccomandazioni europee verranno descritte in dettaglio nei capitoli successivi.

Inoltre il Processo di Copenaghen ha portato alla realizzazione di strumenti per facilitare la mobilità e la trasparenza delle qualifiche (Europass) e di strumenti per promuovere l'informazione e l'orientamento sulle opportunità di formazione e di carriera nell'Unione Europea (portale PLOTEUS e Euroguidance network).

## 5. Il programma Lifelong Learning e le azioni per la mobilità

Il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, o **Lifelong Learning Programme (LLP)**, è stato istituito con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio il 15 novembre 2006 ed ha riunito al suo interno tutte le iniziative di cooperazione europea nell'ambito dell'Istruzione e della Formazione dal 2007 al 2013. Il suo obiettivo generale è stato contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo dell'Unione quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le generazioni future (Strategia di Lisbona).

Il programma europeo Lifelong Learning ha raggruppato le iniziative concrete messe in atto dall'Unione Europea per realizzare gli obiettivi strategici di Copenaghen; queste iniziative non riguardano solo studenti ed allievi, ma anche insegnanti, formatori e tutti coloro che sono coinvolti nell'Istruzione e nella Formazione. In particolare ha promosso, all'interno della Comunità, gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi d'Istruzione e Formazione in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale.

Il Programma ha rafforzato e integrato le azioni condotte dagli Stati membri, pur mantenendo inalterata la responsabilità affidata ad ognuno di essi riguardo al contenuto dei sistemi di Istruzione e Formazione e rispettando la loro diversità culturale e linguistica. I fondamenti giuridici si ritrovano negli art. 149 e 150 del Trattato dell'Unione dove si afferma che “La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'Istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione...” (art. 149) e che “La Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri...” (art. 150). In particolare vennero messi in opera quattro sotto-programmi per finanziare progetti ai diversi livelli di Istruzione e Formazione: *Comenius*, che è rivolto all'ambito scolastico, *Erasmus* che è rivolto all'ambito dell'Istruzione superiore, *Leonardo da Vinci*, destinato all'Istruzione e Formazione Professionale ed infine *Grundtvig*, che contiene iniziative per promuovere l'educazione degli adulti.

### **Il supporto tecnico all'attuazione degli obiettivi europei**

L'Unione Europea si avvale di agenzie tecniche internazionali che nel campo dell'Istruzione e della Formazione Professionale conducono un'attività di ricerca, analisi, documentazione e sostegno tecnico alla Commissione. Tra queste possiamo ricordare: il Cedefop; l'European Training Foundation (ETF); Eurydice.

Il **Cedefop** (European Centre for the Development of Vocational Training), istituito nel 1975 e localizzato a Salonicco, è una agenzia europea che facilita lo sviluppo dell'Istruzione e Formazione Professionale nell'Unione europea. È il Centro di riferimento dell'Unione per l'Istruzione e la Formazione Professionale.

Il Cedefop:

- fornisce know-how scientifico e tecnico in aree specifiche e promuove scambi di idee tra i diversi partner europei;
- fornisce informazioni e analisi dei sistemi, delle politiche, delle ricerche e delle attività di Istruzione e Formazione Professionale.

I compiti del Cedefop sono:

- predisporre documentazione selezionata ed analisi dei dati;
- contribuire a sviluppare e coordinare attività di ricerca;
- valorizzare e disseminare l'informazione;
- incoraggiare approcci comuni alle problematiche dell'Istruzione e Formazione Professionale;
- fornire un forum di dibattito e scambio di idee.

La **Fondazione europea per la formazione** (European Training Foundation - ETF) è un'agenzia dell'Unione Europea situata a Torino. È stata istituita nel 1990 per contribuire allo sviluppo dei sistemi di Istruzione e Formazione Professionale dei Paesi partner dell'Unione.

La missione dell'ETF è aiutare i Paesi in transizione ed in via di sviluppo a promuovere il potenziale del loro capitale umano attraverso la riforma dell'Istruzione, della Formazione e del mercato del lavoro nel contesto della politica delle relazioni esterne dell'UE.

Alla base dell'attività dell'ETF c'è la convinzione che lo sviluppo del capitale umano nella prospettiva del *lifelong learning* può fornire un contributo fondamentale all'accrescimento della prosperità, alla creazione di una crescita sostenibile e ad incoraggiare l'inclusione sociale nei Paesi in transizione ed in via di sviluppo.

La missione di **Eurydice** è fornire ai responsabili dei sistemi e delle politiche educative europee analisi ed informazioni a livello europeo che li possano sostenere nel processo decisionale. In particolare l'attività si focalizza su come i sistemi educativi si strutturano ed organizzano attraverso:

- descrizioni dettagliate e rassegne dei sistemi educativi nazionali;
- studi tematici comparativi su specifiche tematiche di interesse comunitario;
- indicatori e statistiche;
- materiali di riferimento e strumenti riferiti all'Istruzione.

Eurydice si articola in 35 unità nazionali basate in 31 Paesi partecipanti.