

Parere del Comitato delle regioni — Riconoscimento delle capacità e delle competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale e informale

(2015/C 019/16)

Relatore: Marek Olszewski (PL/AE), sindaco di Lubicz

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Il contesto europeo

1. Pur presentando notevoli punti di forza, l'Europa deve ancora risolvere molti problemi nel campo dell'istruzione per poter realizzare gli ambiziosi obiettivi della strategia Europa 2020. Negli ultimi anni, il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale è stato oggetto di alcune analisi comparative a livello dell'UE, che hanno consentito di capire meglio in che misura tale riconoscimento sia già divenuto una realtà concreta.

2. Dal 2004 a questa parte le istituzioni europee hanno sostenuto gli sforzi nazionali in questo campo attraverso diverse iniziative, tra cui l'adozione dei Principi europei comuni per l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale e degli Orientamenti europei per la convalida dell'apprendimento non formale e informale⁽¹⁾ (Cedefop, 2009⁽²⁾), nonché diverse edizioni dell'Inventario europeo sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale⁽³⁾. Queste azioni hanno portato, nel dicembre 2012, all'adozione di una raccomandazione in cui il Consiglio⁽⁴⁾ invita gli Stati membri dell'UE a stabilire principi per la convalida che siano collegati ai quadri nazionali delle qualifiche e in linea con il quadro europeo delle qualifiche, e che consentano alle persone di ottenere una qualifica completa o parziale sulla base dell'apprendimento non formale o informale. È giunto il momento per gli enti locali e regionali di esprimere il loro punto di vista su questo argomento.

L'importanza della convalida delle competenze acquisite in ambito non formale e informale nel contesto dell'apprendimento permanente

— Valorizzare le competenze migliori e più utili

3. Competenze e conoscenze si acquisiscono non soltanto attraverso i sistemi d'istruzione formale, ma anche al di fuori di tale quadro. Si parla di acquisizione non formale di competenze nel caso dell'esercizio, da parte dell'individuo, di attività che non sono legate a qualifiche riconosciute e convalidate formalmente, come ad esempio i lavori domestici, l'apprendimento sul posto di lavoro, l'aiuto prestato in un'azienda agricola e l'assistenza a malati, anziani, bambini ecc.

4. L'acquisizione informale di competenze è invece associata a situazioni in cui l'individuo apprende e acquisisce abilità svolgendo altri tipi di attività, finalizzate sì all'apprendimento ma che non comportano certificazione o accreditamento delle competenze apprese. È il caso, ad esempio, dei seminari, delle formazioni aperte a tutti e dei tirocini, ma anche degli sport praticati a livello amatoriale e delle attività di volontariato a favore della comunità locale. Le capacità acquisite in modo non formale e informale possono avere aspetti sia tecnici (ad esempio, esperienza pratica) che sociali (ad esempio, competenze linguistiche).

⁽¹⁾ Progetto di conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio relative ai principi comuni europei concernenti l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale ed informale, del 18 maggio 2004 (

http://www2.cedefop.europa.eu/etv/Information_resources/EuropeanInventory/publications/principles/validation2004_it.pdf)

⁽²⁾ http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4054_en.pdf (in francese, inglese e tedesco).

⁽³⁾ Cedefop. Inventario europeo sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (<http://www.cedefop.europa.eu/en/about-cedefop/projects/validation-of-non-formal-and-informal-learning/european-inventory.aspx>).

⁽⁴⁾ Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:IT:PDF>).

5. L'idea della formazione lungo tutto l'arco della vita (istruzione permanente) costituisce il fulcro dell'attuale politica europea dell'istruzione e dell'occupazione ed è quindi un fattore chiave per l'inclusione. La possibilità di riconoscere e convalidare le competenze e conoscenze acquisite tramite l'istruzione informale e non formale costituisce uno dei principi più importanti di questo approccio, che dovrebbe condurre a una maggiore flessibilità dei processi di istruzione e di conseguenza accrescere la mobilità della forza lavoro e l'occupabilità, in particolare dei giovani, nonché l'inclusione degli immigrati, ma anche ad un ripensamento globale del concetto stesso di istruzione (e in particolare di quella degli adulti). La convalida dell'apprendimento non formale e informale consentirà non solo di ottenere la certificazione di aver raggiunto un determinato grado di competenza, acquisito al di fuori del sistema d'istruzione formale, ma garantirà anche, in determinate situazioni e nel rispetto di un adeguato quadro di accreditamento, il passaggio ad un diverso livello di istruzione.

6. Nel comunicato di Bruges del dicembre 2010 ⁽⁵⁾ i ministri europei dell'istruzione e della formazione professionale, le parti sociali europee e la Commissione europea hanno dichiarato che gli Stati membri dovrebbero iniziare a sviluppare, entro il 2015, procedure nazionali per il riconoscimento e la convalida dell'apprendimento non formale e informale, sostenute, all'occorrenza, da quadri di qualifiche nazionali.

7. Le suddette dichiarazioni, tuttavia, sono ancor lungi dall'essersi tradotte in realtà. Vi sono infatti numerose e profonde differenze regionali e nazionali nelle procedure di riconoscimento e convalida delle competenze/conoscenze informali e non formali nei sistemi di istruzione (esistono oltre 100 definizioni diverse di questi processi nei paesi e nelle regioni d'Europa), e alcuni paesi e regioni dell'UE accusano ancora dei ritardi in questo campo.

8. A questo proposito, il CdR sollecita la Commissione europea ad affrontare questo tema in sede di revisione delle priorità politiche, nel quadro di una strategia Europa 2020 rinnovata, e ad assolvere tempestivamente al proprio impegno di creare uno spazio europeo delle competenze e delle qualifiche — non solo di quelle acquisite grazie all'apprendimento formale ma anche di quelle ottenute mediante quello informale — che assicuri al tempo stesso la possibilità di passare da un livello di istruzione a un altro. Si tratta di una priorità assoluta per il CdR, che si riflette anche nelle sue proposte per il nuovo mandato legislativo dell'UE ⁽⁶⁾, dato che il riconoscimento reciproco di tali qualifiche facilita, tra l'altro, la mobilità transfrontaliera dei lavoratori e rafforza la competitività e la coesione territoriale e sociale.

9. Il CdR considera l'istruzione non formale uno strumento di integrazione nella società, e nei suoi pareri ha più volte auspicato il riconoscimento e la convalida delle competenze e delle qualifiche acquisite attraverso l'istruzione non formale. Nel corso degli anni, il Comitato ha confermato a più riprese che l'apprendimento e l'istruzione non formali costituiscono due delle sue priorità fondamentali.

10. Il Comitato delle regioni è dell'avviso che dei meccanismi europei di riconoscimento, convalida e certificazione delle competenze e delle capacità non formali e informali possano contribuire ad accrescere l'efficacia e il valore dell'istruzione informale impartita nel quadro dei programmi cofinanziati dal Fondo sociale europeo.

11. Nell'UE gli enti locali e regionali esercitano competenze cruciali in materia di istruzione e formazione e svolgono un ruolo fondamentale nelle politiche giovanili ed occupazionali.

12. Sono necessari la partecipazione e il coordinamento tra gli istituti di istruzione, le università, gli istituti di istruzione e formazione professionale e gli altri enti che offrono servizi in questo campo, gli uffici per l'impiego, le organizzazioni non governative e gli organismi che prestano servizi pubblici e che operano, al pari delle imprese, all'interno di una data regione. Perciò, nell'elaborare e applicare soluzioni in materia di convalida dell'apprendimento non formale e informale, occorre tenere conto della dimensione territoriale. Al tempo stesso, è importante che gli istituti di istruzione e le imprese siano disposti ad adattarsi alle nuove condizioni create dal riconoscimento degli studi non formali e informali, per quanto concerne lo sfruttamento delle nuove possibilità e opportunità offerte da tali condizioni.

⁽⁵⁾ Il comunicato di Bruges su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale per il periodo 2011-2020 (http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_it.pdf).

⁽⁶⁾ CdR-2014-02333-00-00-RES.

13. Gli enti locali e regionali sono una fonte preziosa di conoscenze in fatto di opportunità occupazionali, di offerta formativa (non formale e informale) e di competenze richieste nei loro rispettivi territori. Il coinvolgimento degli enti locali e regionali è quindi indispensabile per sostenere lo sviluppo delle competenze effettivamente ricercate dai datori di lavoro.

— **Rafforzare i collegamenti tra, da un lato, l'istruzione e la formazione e, dall'altro, la mobilità e il mercato del lavoro**

14. Date queste premesse, il Comitato delle regioni esorta a puntare a una cooperazione basata sul partenariato tra le amministrazioni nazionali e le autonomie regionali e locali, gli imprenditori, i lavoratori e le relative organizzazioni, nonché le organizzazioni della società civile, per riorientare le risorse collegate alla formazione permanente in base al principio della convalida delle competenze informali e non formali.

15. Sottolinea l'importanza di acquisire competenze trasversali su una scala quanto più possibile estesa, soprattutto per quel che riguarda le capacità imprenditoriali e la loro funzione nell'interazione tra istruzione formale, non formale, informale e il mercato del lavoro.

16. Il CdR richiama l'attenzione sull'importanza del ruolo svolto da attori fondamentali che operano al di fuori del sistema formale di istruzione e sono fortemente interessati o direttamente impegnati negli sforzi per il riconoscimento e la convalida delle competenze ottenute al di fuori di tale sistema.

17. Sottolinea inoltre la necessità di creare un quadro comune di qualità per i tirocini e, a questo proposito, sostiene le attività del Consiglio dell'UE, che nel marzo di quest'anno ha adottato una serie di raccomandazioni in materia ⁽⁷⁾.

Garantire la coerenza generale degli strumenti e delle politiche, e attuare un approccio orientato ai risultati dell'apprendimento

18. Nelle specifiche misure giuridiche e organizzative finanziate con fondi pubblici e adottate per conseguire gli obiettivi stabiliti si dovrebbe considerare una riallocazione della spesa nel settore in esame.

19. Ponendo la persona che apprende al centro delle politiche dell'apprendimento permanente si può contribuire a un uso ancor più efficace delle risorse destinate allo sviluppo dell'istruzione e della formazione. Il riconoscimento dell'interesse della persona indica la direzione da seguire per riorientare i modelli di finanziamento delle attività di istruzione e formazione in modo tale che l'allocazione delle risorse provenienti da fonti e parti diverse (formali, informali e non formali) non comporti duplicazioni superflue e sia adeguata alle esigenze di ciascuna persona. Tutto ciò, alla luce del principio della formazione permanente, significa che in primo luogo è proprio la persona, e non i singoli istituti o il sistema d'istruzione, a determinare le risorse allocate ed a beneficiarne.

20. L'approccio sopra descritto alla convalida delle competenze ottenute al di fuori del sistema di istruzione formale può contribuire a migliorare in maniera significativa la risposta alle nuove esigenze di chi apprende, esigenze che dipendono in stragrande misura da trasformazioni economiche e sociali che a loro volta richiedono nuove qualifiche e competenze.

21. Il Comitato delle regioni è dell'avviso che l'applicazione generalizzata di meccanismi di convalida delle competenze ottenute tramite l'istruzione informale e non formale non comporti una completa trasformazione dei sistemi di formazione professionale. E richiama l'attenzione sul fatto che, negli attuali sistemi di istruzione, esistono già dei meccanismi di convalida, seppure frammentari, incompleti ed eterogenei.

22. È necessario che la convalida prima di ulteriori studi sia effettuata a livello locale/regionale, dove ci si occupa di attività di sostegno ai programmi di studio individuali, orientamento scolastico e professionale, questioni relative al finanziamento degli studi, sostegno per combinare gli studi a diversi livelli di istruzione e dialogo con gli operatori del mercato del lavoro sulla corrispondenza tra le competenze offerte e quelle richieste.

⁽⁷⁾ Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0327(01)&from=IT)).

Garantire la trasparenza dei principi e delle procedure di riconoscimento delle competenze e delle qualifiche per consentire l'apprendimento ulteriore e porre l'accento sulla qualità

23. Il Comitato delle regioni richiama l'attenzione sulla necessità di garantire a livello UE un'adeguata qualità e l'equivalenza delle procedure di convalida, allo scopo di assicurare che i certificati ottenuti tramite la convalida siano mutualmente riconoscibili nell'insieme dell'Unione europea; considera quindi di estrema importanza lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri in materia di valutazione della qualità e procedure di convalida. Queste procedure, inoltre, non devono essere eccessivamente complesse né durare troppo a lungo.

24. Chiede che le proposte formulate nelle raccomandazioni del Consiglio siano attuate in modo rapido e completo, ponendo in particolar modo l'accento sulla necessità di collegare i sistemi di convalida con i quadri nazionali e il quadro europeo delle qualifiche e di introdurre principi chiari che garantiscano la qualità di tali sistemi conformemente alle disposizioni vigenti.

25. Ritiene tuttavia che, oltre a porre il dovuto accento sulla qualità, le procedure di convalida dovrebbero essere chiare e non eccessivamente complicate, per non avere un effetto dissuasivo su quanti desiderano formalizzare i propri risultati di apprendimento e per rendere l'apprendimento permanente una realtà. Inoltre, i meccanismi intesi a garantire la qualità durante l'intero processo di riconoscimento e convalida dell'apprendimento informale e non formale sono fondamentali per assicurare che tale apprendimento sia considerato su un piede di parità con l'apprendimento formale.

Una politica d'informazione adeguata

26. Le procedure di convalida, per essere legittime, devono essere ben radicate nel mondo del lavoro. In molti casi, le procedure di riconoscimento per determinati ambiti di attività dovrebbero essere sviluppate dal — o in stretta cooperazione col — settore interessato.

27. Il Comitato delle regioni ritiene che, per un'efficace applicazione delle procedure di convalida, sia di fondamentale importanza condurre una politica di informazione sufficientemente ampia, completa e comprensibile, che sia rivolta ai cittadini e alle imprese e li informi circa le opportunità e i vantaggi di una convalida delle competenze. Tale politica dovrà anche essere definita in funzione delle persone alle quali si rivolge.

28. Propone che vengano realizzate attività di informazione distinte per ciascun livello di competenza del quadro europeo delle qualifiche⁽⁸⁾ (in particolare dal terzo al sesto livello).

29. Propone inoltre che tali attività siano coordinate e parzialmente cofinanziate dal Fondo sociale europeo e da Erasmus +, nell'ambito dell'azione chiave 3 (sostegno alle riforme delle politiche).

30. Nel formulare queste proposte per la politica di istruzione e formazione, il CdR fa osservare che in materia, in tutta l'Unione europea, gli enti locali e regionali esercitano competenze cruciali.

31. Gli enti locali e regionali hanno competenze chiave in materia di istruzione e formazione e una conoscenza diretta delle qualifiche richieste dal mercato del lavoro sul loro territorio, nonché delle esigenze di formazione dei loro cittadini e delle loro cittadine. Per questo contribuiscono e possono contribuire alla definizione e attuazione delle politiche in materia di istruzione e formazione, anche per quanto riguarda la convalida dell'apprendimento informale e non formale, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

32. Il Comitato delle regioni è dell'avviso che i processi di convalida delle competenze acquisite al di fuori del sistema di istruzione formale costituiscano un elemento essenziale per una trasformazione radicale del modello europeo di formazione professionale. Per le regioni, tali processi non soltanto costituiscono un meccanismo importante per sviluppare un mercato del lavoro sostenibile, ma contribuiscono anche a rendere flessibili i sistemi di istruzione in modo che siano adeguati ad un mondo in sempre più rapida trasformazione, migliorando le interazioni fra istruzione, formazione e lavoro.

33. ritiene importante la condivisione delle buone pratiche a livello locale e regionale in rapporto all'apprendimento non formale, informale e professionale, al trasferimento delle conoscenze e al coinvolgimento delle parti interessate nei progetti di cooperazione.

34. Il Comitato delle regioni richiama l'attenzione sulle possibilità offerte dai processi di convalida delle competenze non formali e informali in relazione alla constatata inadeguatezza dei sistemi di istruzione professionale rispetto ai bisogni del mercato del lavoro.

⁽⁸⁾ Il quadro europeo delle qualifiche prevede 8 livelli di apprendimento, che rendono molto più semplice il confronto tra le qualifiche nazionali.

35. Il Comitato delle regioni ritiene che si dovrebbe creare un quadro paneuropeo coerente per i sistemi di convalida delle competenze non formali e informali allo scopo di garantirne il mutuo riconoscimento.
36. La convalida delle competenze non formali e informali dovrebbe interessare in modo particolare il quinto livello di competenza, per il quale in alcuni paesi — ad esempio in quelli dell'Europa centroorientale — l'offerta educativa è praticamente scomparsa.
37. Il CdR esorta a creare, a livello unionale, un quadro efficace e comune per il riconoscimento delle capacità e delle competenze — non solo di quelle acquisite grazie all'apprendimento formale ma anche di quelle ottenute mediante quello informale — assicurando al tempo stesso la possibilità di passare da un livello di istruzione a un altro.
38. L'interesse politico per i molteplici processi educativi basati sulla pratica e considerati come forme di apprendimento informale, si è sempre più focalizzato sugli standard di qualità, sulla convalida e sulle strategie per il riconoscimento.
39. È indispensabile definire una strategia paneuropea (sotto forma di orientamenti e di possibili scenari di attuazione) volta a stabilire un quadro comune per il riconoscimento dell'istruzione e dell'apprendimento informali e non formali, al fine di agevolare lo sviluppo di procedure nazionali in materia.
40. Bisogna affermare chiaramente che le azioni proposte non possono essere realizzate in misura sufficiente dagli Stati membri e che, data la loro portata e i loro effetti, è preferibile attuarle su scala europea. Le azioni proposte comportano aspetti transfrontalieri, che gli Stati membri e gli enti locali e regionali da soli non sono in grado di regolare. Inoltre, le misure proposte dovrebbero apportare chiari benefici rispetto a misure di portata nazionale, regionale o locale, in virtù, ad esempio, di un'*analisi politica globale basata su dati concreti* o di un *quadro comune* per favorire l'interazione con il resto del mondo in materia di istruzione e formazione. Dati questi aspetti transfrontalieri, occorre coinvolgere anche strutture di cooperazione transfrontaliera (pubbliche e private) nello sviluppo delle procedure di convalida.
41. Nel contempo, però, l'UE dovrebbe intervenire soltanto nella misura del necessario, e il contenuto e la forma delle azioni proposte dovrebbero essere idonei al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Qualora sia necessario stabilire norme a livello UE, bisognerebbe prestare attenzione a fissare solo norme minime, lasciando agli Stati membri, alle regioni e agli enti locali competenti la facoltà di adottare norme più rigorose (principio di proporzionalità). Le misure proposte dovrebbero assumere la forma più semplice possibile, in modo da garantire il conseguimento degli obiettivi fissati e lasciare quanto più margine di decisione possibile agli Stati membri e al livello locale e regionale.

Bruxelles, 4 dicembre 2014.

*Il presidente
del Comitato delle regioni*

Michel LEBRUN
