



UNIONE EUROPEA  
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO,  
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI**

Direzione Generale per le Politiche  
per l'Orientamento e la Formazione

**ISFOL  
VERSO L'EUROPEAN  
QUALIFICATION  
FRAMEWORK**

**Il sistema europeo  
dell'apprendimento:  
trasparenza, mobilità,  
riconoscimento delle qualifiche  
e delle competenze**

**Il presente volume rappresenta gli esiti di un lungo percorso di riflessione e analisi tecnica dei processi comunitari in oggetto. Il lavoro, che ha riguardato anche la partecipazione diretta alle sedi di dibattito in rappresentanza delle istituzioni nazionali, è stato curato dall'Area Sistemi e Metodologie per l'Apprendimento dell'Isfol, diretta da Gabriella Di Francesco.**

Il volume è a cura di *Gabriella Di Francesco*  
e *Elisabetta Perulli*

Sono autori del volume:  
*Michela Bastianelli* (Cap. 3)  
*Pier Giovanni Bresciani* (Cap. 7, 8)  
*Gabriella Di Francesco* (Presentazione, Cap. 8)  
*Luca Dordit* (Cap. 1, 2, 4)  
*Antonino Magistrali* (Cap. 3)  
*Riccardo Mazzarella* (Cap. 4)  
*Veronica Messori* (Cap. 5)  
*Elisabetta Perulli* (Cap. 1, 2, 7)  
*Giuseppe Porzio* (Cap. 6)  
*Anna Rita Racioppo* (Cap. 6)  
*Fabio Roma* (Cap. 5)

Le schede di lettura e analisi della documentazione sono a cura di *Anna Rita Racioppo*

Si ringraziano:  
il Ministero del Lavoro D.G. POF e il Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca (Direzione generale per l'istruzione e formazione tecnica superiore e per i rapporti con i sistemi formativi delle Regioni) per il costante apprezzamento e valorizzazione del lavoro svolto dall'Isfol su queste tematiche.

---

**Coordinamento editoriale della collana**

I libri del Fondo sociale europeo:  
*Piero Buccione, Valeria Cioccolo*  
e *Silvia Mussolin*.



# INDICE

<b>Presentazione</b>	7
<b>Parte prima</b>	
<b>Le politiche di cooperazione europea in tema di trasparenza dell'apprendimento</b>	13
<b>1. Dal Consiglio di Lisbona ad oggi: la cornice delle politiche comunitarie in tema di istruzione e formazione</b>	15
<b>1.1</b> La strategia di Lisbona e lo scenario dei primi anni Duemila	15
<b>1.2</b> L'apprendimento permanente: un nuovo approccio all'istruzione ed alla formazione	21
<b>1.3</b> Il Programma di lavoro Education and Training 2010	25
<b>1.4</b> Il Processo di Copenhagen ed il rafforzamento della dimensione europea dell'istruzione e formazione professionale	31
<b>1.5</b> Il Processo di Bologna e la nascita dello spazio europeo dell'istruzione superiore	35
<b>1.6</b> Il rilancio della Strategia di Lisbona ed i più recenti sviluppi	42
<b>2. Il disegno del sistema europeo dell'apprendimento dal 2002 ad oggi: concetti chiave, metodo di governo e linee di azione</b>	51
<b>2.1</b> I concetti chiave dell'Europa dell'apprendimento	52
<b>2.1.1</b> <i>Apprendimento formale, non formale, informale</i>	52
<b>2.1.2</b> <i>Risultati di apprendimento (Learning outcomes)</i>	54
<b>2.1.3</b> <i>Livelli di riferimento</i>	58
<b>2.2</b> Il metodo di lavoro tra coordinamento aperto e governance multi-livello	62
<b>2.3</b> Le linee di azione	69
<b>Parte Seconda</b>	
<b>Il sistema europeo dell'apprendimento: processi e documenti</b>	77
<b>3. Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF)</b>	79
<b>3.1</b> Il contesto e gli orientamenti comunitari	79

3.2	La documentazione di riferimento	82
3.3	Tendenze evolutive ed orientamenti futuri	89
<b>4.</b>	<b>Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)</b>	93
4.1	Il contesto e gli orientamenti comunitari	93
4.1.1	<i>Origini e principali fasi di sviluppo del sistema ECVET</i>	93
4.1.2	<i>Definizione, obiettivi, funzioni e campo di applicazione dell'ECVET</i>	95
4.1.3	<i>Processi e componenti chiave del dispositivo</i>	98
4.2	La documentazione di riferimento	102
4.3	Tendenze evolutive ed orientamenti futuri	107
<b>5.</b>	<b>Principi comuni europei per l'individuazione e la convalida dell'apprendimento non formale</b>	109
5.1	Il contesto e gli orientamenti comunitari	109
5.2	La documentazione di riferimento	116
5.3	Tendenze evolutive ed orientamenti futuri	122
<b>6.</b>	<b>Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)</b>	125
6.1	Il contesto e gli orientamenti comunitari	125
6.2	La documentazione di riferimento	134
6.3	Tendenze evolutive ed orientamenti futuri	144
<b>7.</b>	<b>Competenze chiave per l'apprendimento permanente</b>	149
7.1	Tendenze evolutive ed orientamenti futuri	157
<b>8.</b>	<b>Gli studi dell'ISFOL nello sviluppo del dibattito sulle Competenze: dalle competenze, alle competenze trasversali, ai Learning outcomes"</b>	159
8.1	Il Libro Bianco 'Insegnare ed apprendere. Verso una società della conoscenza' (1996)	160
8.2	Le tre 'fasi'. Dalle competenze, alle competenze trasversali, ai Learning Outcomes	164
8.2.1	<i>La prima fase: il paradigma delle competenze</i>	164
8.2.2	<i>La seconda fase: il paradigma delle competenze trasversali e quello delle competenze chiave</i>	169
8.2.3	<i>La terza fase: i Learning Outcomes. Quale rapporto con le competenze?</i>	175
8.2.4	<i>Questioni aperte e implicazioni</i>	180
	<b>Riferimenti bibliografici</b>	185



## PRESENTAZIONE

*Il volume che qui presentiamo intende ricostruire il percorso storico e la cornice di riferimento delle problematiche che l'Unione Europea sta affrontando attraverso un sempre più stretto processo di cooperazione avviato con gli Stati Membri.*

*Lo scenario politico istituzionale di riferimento è costituito dalla strategia di Lisbona e dal programma Education and Training 2010 che ne rappresenta la declinazione nel settore dell'istruzione e della formazione professionale.*

*A questo scopo viene offerto un "excursus" sulle fasi fondamentali del percorso di sviluppo dello spazio europeo dell'apprendimento, mediante una ricapitolazione dei suoi passaggi chiave a partire dal finire degli anni Novanta.*

*In primo luogo vengono passati schematicamente in rassegna i principi guida che orientano il programma di lavoro comunitario, passando in rassegna sia i fattori di problematicità cui il quadro di policy intende fare fronte, che gli obiettivi strategici sottesi alle diverse misure adottate.*

*Inoltre si dà conto delle specifiche azioni progettuali varate nell'ambito dei processi di Copenhagen e di Bologna, che hanno avviato la costruzione di uno spazio europeo rispettivamente nei campi dell'istruzione e formazione professionale ed in quello dell'istruzione superiore.*

*Ci si concentra infine sulla più recente fase di rilancio e di riorientamento del programma Education and Training 2010, avviata a partire dal 2004, prendendo in esame le Dichiarazioni di Maastricht e di Helsinki e la progressiva normazione che ha interessato i diversi dispositivi adottati in sede comunitaria e che giunge sino ai giorni nostri.*

*Un particolare focus viene dato al dibattito europeo che si è concentrato in questi ultimi anni sulle politiche dell'apprendimento e della validazione e certificazione delle competenze. L'Europa della conoscenza, così come delineata dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, potrà infatti essere realizzata solo a partire dal miglioramento dei processi di qualificazione delle persone e delle comunità/territori in loro insieme, e dalla qualità dei processi di produzione e valorizzazione delle competenze, viste come risorse strategiche per l'incremento della competitività dei sistemi sociali ed economici.*

Alcuni importanti problemi, ben presenti nell'agenda dell'Unione Europea, riguardano in particolare:

il problema del “valore” delle competenze, acquisite nei contesti formali ma anche non formali ed informali e quindi della necessità di individuare proposte concrete relative alla identificazione, promozione, valutazione, certificazione e validazione delle competenze; questione che rimanda alla costruzione di un *framework* comune e condiviso a livello europeo ma soprattutto alle dinamiche del confronto socio-istituzionale nei diversi paesi;

per conseguenza, il problema del “riconoscimento” della fondamentale importanza dei contesti di apprendimento non istituzionali (la concreta situazione di lavoro, la rete delle relazioni sociali); questione che rimanda alla definizione di criteri e processi per il riconoscimento e la validazione dell'apprendimento non formale ed informale, ovvero della creazione delle condizioni per l'apprendimento che possano favorirne il riconoscimento ai fini formativi (sistema dei crediti);

il problema della qualità dei processi e dei dispositivi di sistema per creare quelle condizioni di fiducia reciproca (*mutual trust*) che devono orientare le relazioni e la integrazione dei sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro sia a livello europeo, sia livello nazionale, regionale e locale <sup>1</sup>.

Le linee di lavoro più importanti della Unione Europea in questa direzione riguardano:

- a. la costruzione di un framework comune sulle competenze e sulle qualificazioni (dare leggibilità, trasparenza ai sistemi di certificazione dei diversi paesi confrontando, rendendo leggibili i livelli ed i contenuti delle professionalità di ciascun paese. Ciò implica la costituzione di Quadri Nazionali di riferimento (NQsS). E' quanto la proposta di raccomandazione relativa all'European Qualifications framework (EQF)<sup>2</sup> sostiene e richiede agli stati membri della Unione Europea, da realizzare entro il 2010;
- b. la definizione di un sistema di leggibilità e riconoscimento delle professionalità raggiunte, e di conseguenza, del riconoscimento dei crediti tra sistemi nazionali ed europei, e dei dispositivi di trasparenza necessari per la documentazione e la “trasferibilità” delle competenze comunque acquisite. E' quanto la proposta relativa all'European Credit System for VET<sup>3</sup> (ECVET) e la decisione rela-

---

1 Documento della Commissione europea *Common principles on quality assurance* (CPQA) del 2005; Council Conclusions on Quality Assurance in Vocational Education and Training, 18 May 2004

2 Proposta di raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europeo *sull'European Qualifications Framework (EQF) 2006*

3 Proposta di raccomandazione della Commissione europea relativa all'ECVET (*European Credit system for Vocational Education and Training*); documento del 31-10 2006 SEC (2006) 1431.

tiva ad EUROPASS<sup>4</sup> hanno affermato nei più recenti documenti comunitari;

c. la messa a punto di sistemi e dispositivi per il riconoscimento e la validazione dell'apprendimento non formale ed informale; è con il *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*<sup>5</sup> del 2000, che venivano enunciati, per la prima volta in modo strutturale i due concetti di "*lifelong learning*" e di "*lifewide learning*" mentre le Conclusioni del Consiglio del 2004<sup>6</sup> sui principi comuni relativi all'identificazione e validazione dell'apprendimento non formale ed informale, enfatizzavano di nuovo che "*nel contesto dei principi del lifelong learning, l'identificazione e la validazione dell'apprendimento non formale ed informale ha l'obiettivo di rendere visibile e di valorizzare l'insieme delle conoscenze e competenze ottenute da un individuo, senza riferimento a dove e come queste fossero state acquisite. [...] L'identificazione e la validazione sono strumenti chiave per favorire il trasferimento e il riconoscimento di tutti i risultati dell'apprendimento attraverso differenti settings*".

Ciò che è necessario fare è un sistema in cui le persone possano costruirsi i loro percorsi di qualificazione mentre si muovono da un processo di apprendimento all'altro.

Il concetto di *lifelong learning*, ossia di apprendimento permanente o su tutto l'arco della vita, tradizionalmente e originariamente identificato nella creazione di continue occasioni formative da parte del sistema dell'*education* rivolte a soggetti adulti, occupati o inoccupati, si allarga e acquista dunque una connotazione più ampia e complessa con l'evoluzione del dibattito socio-economico.

In questo quadro eterogeneo non solo il sistema dell'*education* ma anche il sistema del mercato del lavoro, il sistema imprenditoriale e produttivo, i sistemi e le organizzazioni del tempo libero e del volontariato acquistano una comune responsabilità per la realizzazione di strumenti e processi atti a favorire l'apprendimento permanente.

In sintonia con i principi della strategia europea, anche il nostro paese si sta avviando a definire policy nazionali in cui resta centrale la necessità di definire un sistema di certificazione in cui la riconoscibilità e la valorizzazione delle competenze, comunque acquisite, costituisca un punto di riferimento importante per le politiche di integrazione tra i diversi sistemi di istruzione e formazione e il mondo del lavoro e in una prospettiva ampia per le politiche di *lifelong learning*.

---

4 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)

5 Commissione delle Comunità Europee, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, Bruxelles, Ottobre 2000 e *Council Resolution on lifelong learning* -2002/C 163/01-27 Giugno 2002.

6 Draft Conclusions of the Council on "*Common European Principles for the identification and validation of non-formal and informal learning*" - 18 Maggio 2004.

Per questi motivi, il volume si presenta anche come strumento di riflessione relativamente alle sollecitazioni europee in cui la questione degli standard, della certificazione e del riconoscimento dei crediti, dello sviluppo di competenze chiave, è divenuta anche nel nostro Paese una questione cruciale, crocevia di problemi e istanze di grande rilievo e la costruzione di un sistema nazionale “integrato” a tale riguardo costituisce una soluzione strategica per farvi fronte in modo adeguato. Vi sono diverse ragioni di fondo per le quali tali questioni sono cruciali per le politiche nazionali:

- la prospettiva del *lifelong learning*: si riconosce ormai che si apprende durante tutto l’arco della vita; questo implica un intreccio ed una alternanza ricorrente di periodi di istruzione, formazione professionale e lavoro, e la conseguente necessità di poter contare su sistemi e dispositivi di valorizzazione, di riconoscimento e di capitalizzazione delle competenze acquisite nel tempo nel proprio percorso, a partire dalla loro messa in trasparenza;
- nello stesso tempo, la prospettiva del *lifewide learning*: è ormai acquisito che si apprende non solo negli spazi strutturati formalmente per questo scopo (la scuola e la formazione professionale, deputate al *formal learning*), ma anche in quelli lavorativi (dove avviene soprattutto il *non formal learning*), ed in quelli della vita personale e del tempo libero e volontario (dove si sviluppa l’*informal learning*); e questo rende necessari dispositivi che da un lato permettano di “riconoscere e certificare” tali apprendimenti, e dall’altro consentano la “trasferibilità” delle competenze e la loro portabilità da un contesto ad un altro, mantenendone il valore;
- la crescente *mobilità*, geografica, settoriale, organizzativa, professionale, che il lavoro richiede ed induce e che rende necessarie, sia per motivi di equità sociale che di funzionalità economica e del mercato del lavoro che riguardano anche le imprese, misure che assicurino la “*trasferibilità orizzontale*”, e misure che assicurino la “*cumulabilità*” e la “*capitalizzazione verticale*” delle competenze comunque acquisite;
- la progressiva *flessibilizzazione* del mercato del lavoro: che rende indispensabili strumenti e dispositivi che consentano alle persone “in *transizione*” innanzitutto di ricostruire e riconoscere, ma poi anche di cumulare, collegare, integrare, riordinare e ricomporre il “senso” dei diversi e parziali segmenti di esperienza formativa e/o lavorativa consolidati nel tempo, in una prospettiva di consolidamento e di qualificazione professionale; e questa è una dimensione particolarmente rilevante nella prospettiva dei servizi pubblici per l’impiego;
- la progressiva tensione dei sistemi formativi (scuola, formazione professionale, università, formazione aziendale) verso la *individualizzazione* e la *personalizza-*



zione dei percorsi di supporto all'apprendimento, all'accesso al lavoro e allo sviluppo professionale: che necessita, per poter essere perseguita con efficacia, di metodologie e strumenti per analizzare e validare le competenze individuali in ingresso ai percorsi, ai fini di "tailorizzare", anche mediante il riconoscimento di crediti, i progetti formativi;

- il progressivo slittamento del focus dell'attenzione dei processi formativi e di gestione delle risorse umane, da parte delle imprese, dalle caratteristiche generali di "attitudini personali" alle "competenze", intese come caratteristiche specifiche cruciali ai fini dell'efficacia delle prestazioni professionali: il che fa risaltare l'esigenza di strumenti di analisi, sviluppo, valutazione, apprezzamento e riconoscimento delle competenze da parte del management.

Il volume si propone in sintesi come un testo di documentazione e riflessione su questi temi finalizzato in primo luogo alla comprensione di processi, percorsi e contenuti del dibattito comunitario in materia di trasparenza, riconoscimento e mobilità delle qualifiche e delle competenze. Sotto tale profilo particolare attenzione è posta tanto alla presentazione degli specifici filoni tematici quanto alla sottolineatura dei loro rimandi reciproci dentro il processo di riassetto complessivo delle *policy* in tema di trasparenza. Inoltre il testo intende assolvere alla funzione di utile strumento per una consultazione ragionata dei documenti comunitari inerenti i molteplici dispositivi posti alla base del nuovo sistema.

In particolare, la parte prima ricostruisce il percorso evolutivo all'interno del quale si collocano i diversi processi presi in esame, privilegiando l'analisi di carattere diacronico ed un approccio di tipo sistemico. Da un lato vengono passate in rassegna le tappe salienti che hanno contrassegnato lo sviluppo del programma comunitario Education and Training 2010 a partire dal Consiglio di Lisbona. Dall'altro l'accento è posto sull'effetto complessivo prodotto dal pacchetto di *policy* varate dall'Unione Europea in tema di istruzione e formazione professionale, sullo sfondo del processo di progressiva convergenza attualmente in atto tra i differenti sistemi nazionali, ispirato ad una forma di *governance* partecipativa e multi-livello.

La parte seconda consiste in una disamina dettagliata dei principali dispositivi finalizzati alla trasparenza, mobilità e riconoscimento delle qualifiche e delle competenze messi a punto negli anni recenti a livello comunitario, esaminati mediante la presentazione ed il commento interpretativo dei relativi documenti chiave. In questo caso il fuoco dell'analisi si concentra sulle tematiche seguenti: European Qualification Framework, ECVET, validazione dell'apprendimento non formale, Europass, competenze chiave per l'apprendimento permanente, garanzia della qualità in materia di istruzione e formazione professionale.

Gabriella Di Francesco