

# *Istruzione e formazione per la cittadinanza attiva*

---

## **Le linee guida del sistema dell'istruzione e della formazione italiano ed europeo**

*Giorgio Allulli  
Consulente Commissione  
Europea  
per la qualità della formazione*

*Roma 16 marzo  
2016*

---

## **La strategia di Lisbona (2000)**

---

La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione è stata la scelta dell'Europa per affrontare le sfide della globalizzazione, del cambiamento demografico e della società della conoscenza. La finalità è incoraggiare un maggior numero di individui a fare un più ampio uso di opportunità di apprendimento professionale a scuola, sul posto di lavoro od attraverso altre attività.

Essa era rivolta a creare un'Europa più dinamica e competitiva per assicurare un futuro prospero, corretto ed ambientalmente sostenibile per tutti i cittadini

# Apprendimento permanente come diritto di cittadinanza

---

- La formazione permanente non è intesa solo come apprendimento a fini occupazionali, ma anche personali, civici e sociali, collegandosi all'obiettivo fondamentali della cittadinanza attiva.
- L'apprendimento non avviene solo nelle attività formative intenzionali e riconosciute (formazione formale), ma 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)
- Tuttavia generalmente viene riconosciuto solo l'apprendimento formale

## Il Consiglio di Copenaghen

# (2002)

A Copenaghen il Consiglio europeo ha individuato 4 priorità:

- Promozione dell'apprendimento permanente dei cittadini (*Lifelong learning*)
- Rafforzare la dimensione europea della Formazione
- Riconoscimento delle competenze e delle qualifiche
- Garanzia della qualità

## Gli strumenti europei

- Definizione di Benchmark per i sistemi di istruzione e formazione
- Strumenti per la mobilità (programmi Lifelong learning- Leonardo-Erasmus+)
- Raccomandazioni:
  - Sviluppo di un framework europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (European Qualification Framework - EQF)
  - Trasferimento dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale (European Credit system for Vocational Education and Training - ECVET)
  - Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità (European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training -EQAVET)
  - Quadro europeo per le competenze chiave (The European Framework of Key Competences).

# Il Quadro europeo delle qualifiche (EQF)

---

- Il Quadro europeo delle qualifiche (European Qualification Framework – EQF) si prefigge l'obiettivo di mettere in relazione i diversi sistemi di qualifiche dei Paesi europei attraverso la definizione di un unico quadro di riferimento.
- Il Quadro europeo comprende tutti i livelli e le categorie di qualifica e di diploma, da quelli di base a quelli universitari e postuniversitari.
- Ogni livello viene descritto in base alle conoscenze, abilità e competenze che bisogna possedere per essere classificati a quel livello.
- La Raccomandazione Europea prevede che gli Stati membri mettano in riferimento i loro sistemi di qualifica nazionale con i corrispondenti livelli del Quadro europeo

## Attenzione ai risultati

---

L'EQF sposta l'attenzione della certificazione dalle caratteristiche delle attività formative frequentate (durata, contenuti, ecc.) ai risultati di apprendimento conseguiti (*learning outcomes*), in termini di conoscenze, abilità e competenze.

# Otto livelli di qualifiche

Il Quadro europeo delle qualifiche si articola su 8 livelli, che vanno:

- dal livello 1:
  - Conoscenze di base,
  - Abilità di base necessarie a svolgere mansioni semplici,
  - Lavoro o studio, sotto la diretta supervisione, in un contesto strutturato
- al livello 8:
  - Conoscenze all'avanguardia in un ambito di lavoro o di studio e all'interfaccia tra settori diversi,
  - Abilità e tecniche più avanzate e specializzate, comprese le capacità di sintesi e di valutazione necessarie a risolvere problemi complessi della ricerca e/o dell'innovazione e ad estendere e ridefinire le conoscenze o le pratiche professionali esistenti
  - Possesso di capacità di innovazione, autonomia, e impegno continuo nello sviluppo di nuove idee o processi all'avanguardia in contesti di lavoro, di studio e di ricerca

## Adempimenti degli Stati membri

Occorre adottare un approccio basato sui risultati dell'apprendimento nel definire e descrivere le qualifiche e promuovere la convalida dell'apprendimento non formale e informale.

- Gli Stati membri devono rapportare i loro sistemi nazionali delle qualifiche al Quadro europeo delle qualifiche, collegando in modo trasparente i livelli delle qualifiche nazionali ai livelli di cui alla Raccomandazione.
- Tutti i nuovi certificati di qualifica, i diplomi e i documenti Europass rilasciati dalle autorità competenti contengono un chiaro riferimento all'appropriato livello del Quadro europeo delle qualifiche.

## **La Raccomandazione europea sul riconoscimento dei crediti**

- Raccomandazione sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (European Credits for Vocational Education and Training – ECVET)
- Obiettivo: facilitare la capitalizzazione e il trasferimento dei risultati dell'apprendimento (conoscenze, abilità e competenze) e sostenere il riconoscimento dei risultati di apprendimento indipendentemente da dove vengono acquisiti
- L'ECVET promuove la flessibilità dei sistemi di formazione: secondo questo sistema gli allievi possono accumulare nel tempo e farsi riconoscere i risultati di apprendimento richiesti per ottenere una certa qualifica, in differenti Paesi od in differenti situazioni senza frequentare ulteriori percorsi di istruzione e formazione.

## **La Raccomandazione europea sull'assicurazione**

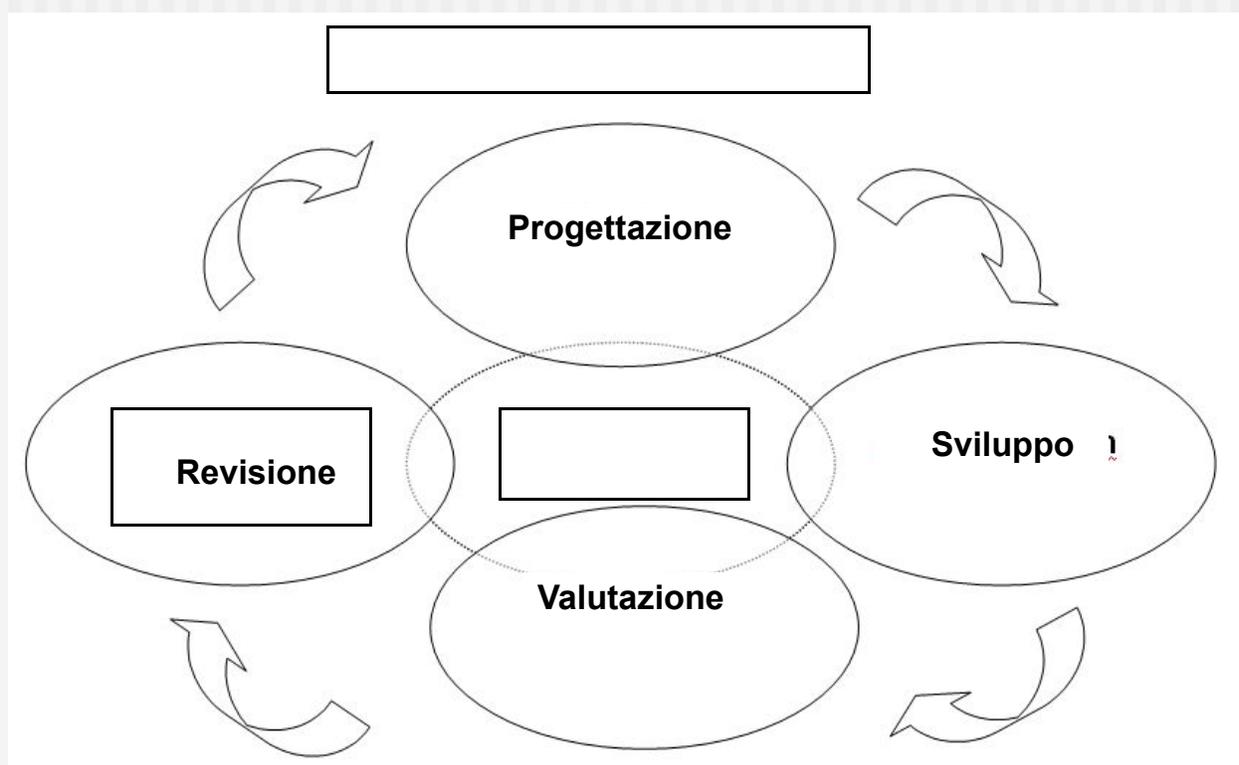
# di qualità della VET

Definire una strategia nazionale volta a migliorare i sistemi di garanzia della qualità utilizzando il Quadro di riferimento europeo (EQAVET), che si basa su:

- Un modello per la garanzia ed il miglioramento continuo della qualità
- Descrittori per ciascuna fase del modello
- Un elenco di indicatori

Richiede un monitoraggio continuo basato sull'intreccio di valutazione interna ed esterna

## Il modello europeo



# L'impatto delle politiche europee sui sistemi nazionali

---

- Recepimento diversificato in base alle caratteristiche dei sistemi nazionali europei.
- Italia:
  - Legge sull'educazione permanente e successivi provvedimenti
  - Nuovi diplomi e qualifiche secondo il linguaggio EQF
  - Repertorio nazionale di referenziazione
  - Decreti sul repertorio nazionale delle qualifiche e sul riconoscimento delle qualifiche
  - Istituzione del Sistema nazionale di valutazione

## Verso Europa 2020

---

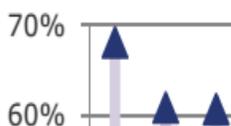
Nel 2010 gli obiettivi prefissati a Lisbona e Copenaghen erano stati raggiunti solo in parte, anche a seguito della crisi economica, che tuttavia ha reso queste sfide ancora più pressanti.

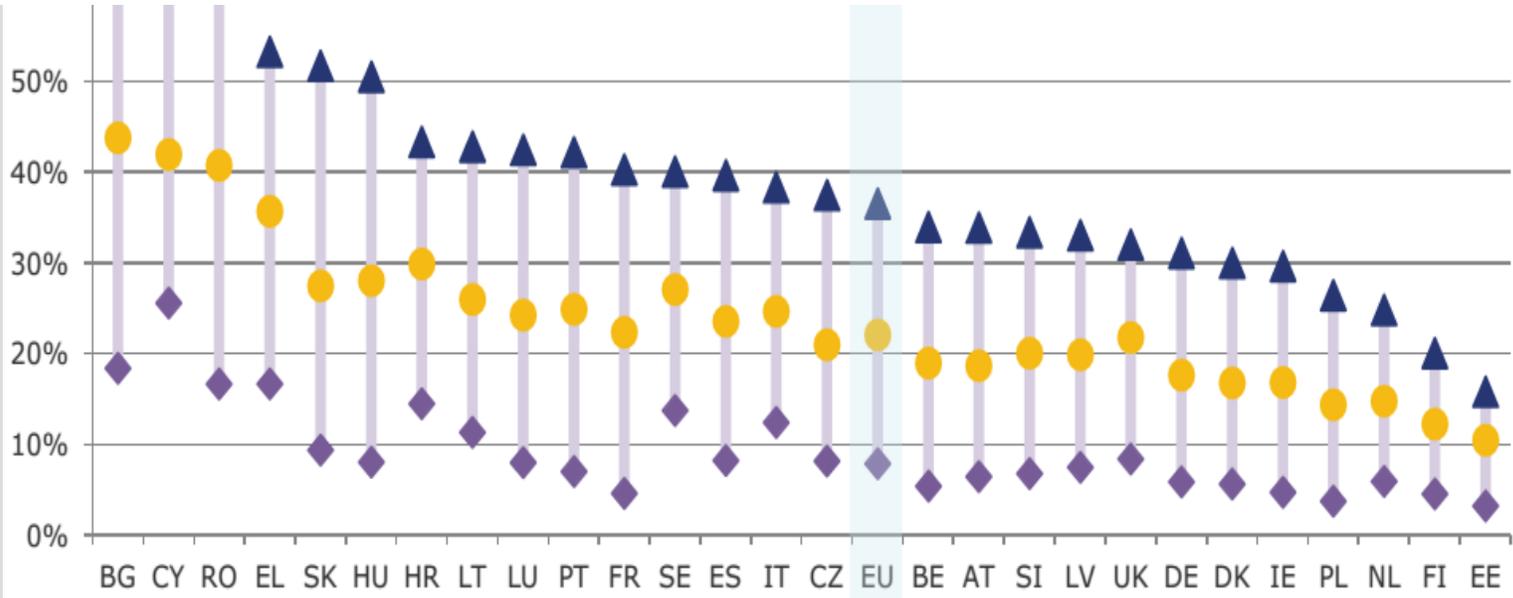
Per emergere dalla crisi e preparare l'Europa al prossimo decennio la Commissione europea lanciò la "strategia 2020", che venne adottata dal

## I benchmark 2020 (nel 2013-2014)

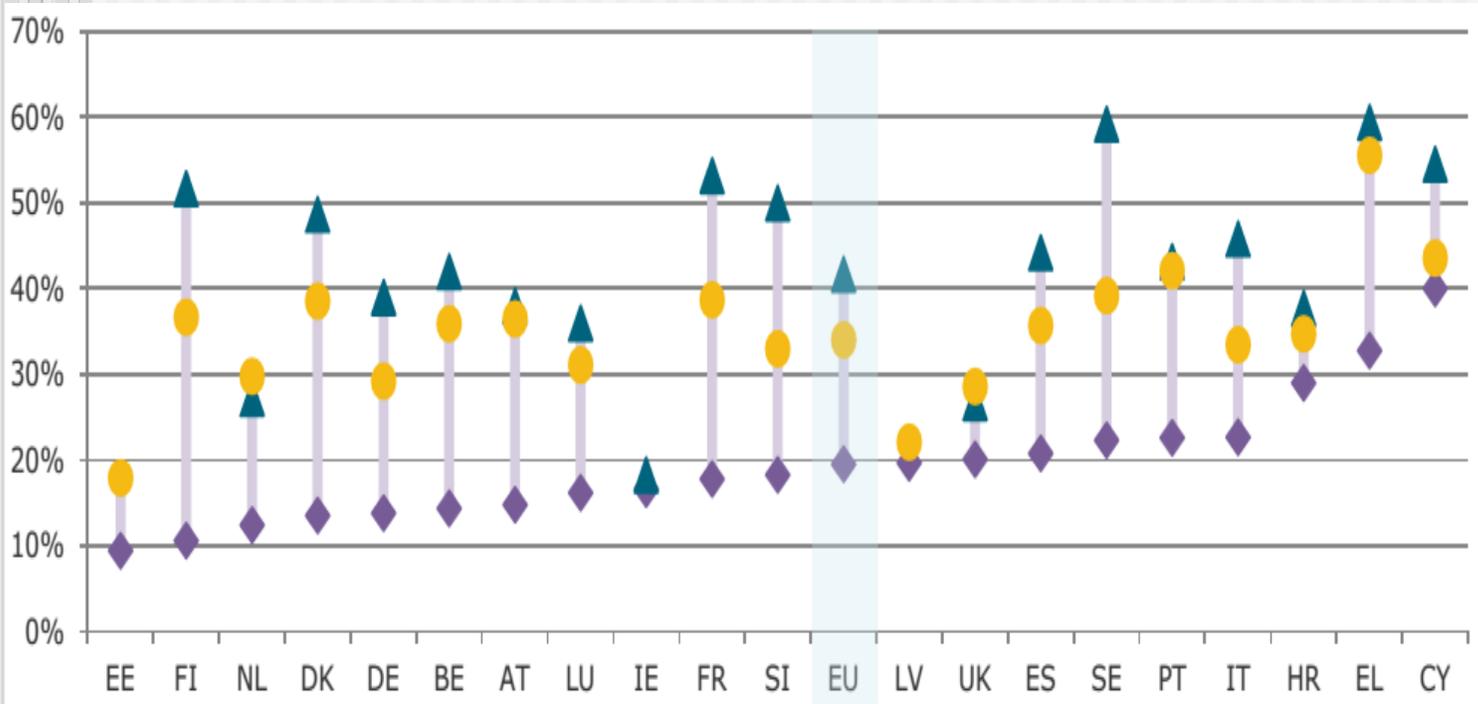
Benchmark	Media UE	Media Italia
<i>Partecipazione all'istruzione preelementare (almeno il 95%)</i>	93,9%	98,7%
<i>Abbandono inferiore al 10%</i>	11,1%	15%
<i>almeno il 15% della popolazione nell'arco di un mese partecipa alla formazione permanente</i>	10,5%	8,0%
<i>Quota di giovani con scarse prestazioni inferiore al 15%</i>	Lettura 19,6% Mat. 22,2% Scienze 17,7%	Lettura 19,5% Mat. 24,7% Scienze 18,7%
<i>Almeno il 40% di 30-34enni con titolo terziario</i>	37,9%	23,9%
<i>Almeno l'82% di occupati a tre anni dal diploma secondario o universitario</i>	76,1%	45,0%

## Performance educativa e status familiare

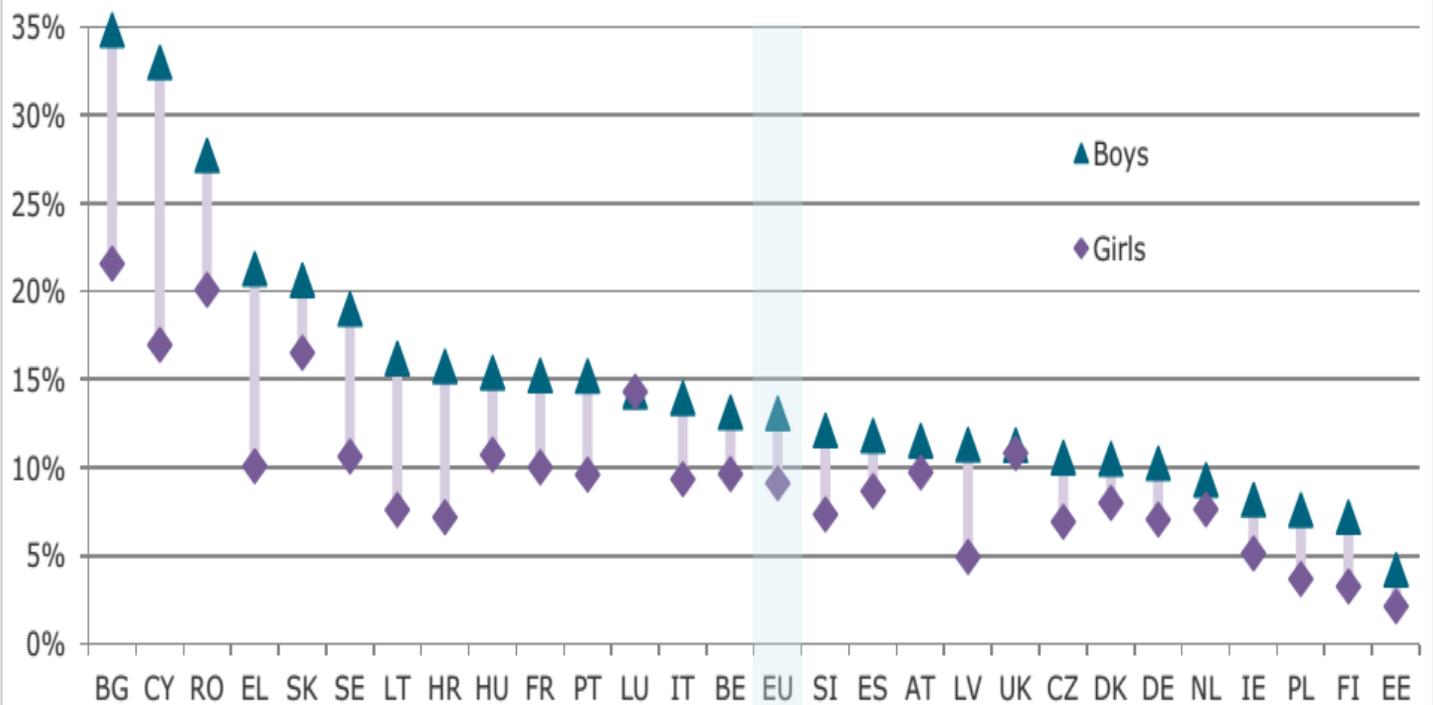




## Performance educativa dei giovani immigrati



# Performance educativa rispetto al genere



## Le politiche educative europee: non solo Lisbona.

- Due diversi approcci di politica formativa:
- modifica della regolazione del sistema formativo, riqualificando le risorse destinate al sistema (*insegnanti, scuole*) o introducendo nuovi processi
- controllo dei risultati (*outcome driven o performance based approach*)

# Le politiche centrate sull'innovazione di processo

**Principio sottostante: per migliorare la scuola è necessario modificarne le modalità di funzionamento. Esempi:**

- Estensione della durata dell'obbligo scolastico
- Riforma del curriculum scolastico
- Assegnazione di nuove risorse (specialmente per le aree a rischio) o la riallocazione di quelle esistenti
- Riforma del reclutamento, della formazione e della carriera dei docenti

# Le politiche centrate sul controllo dei risultati

**Principio sottostante: per migliorare la scuola è necessario rafforzare la trasparenza dei risultati e la competizione. Esempi:**

- definizione di obiettivi e traguardi chiari e misurabili, utilizzando degli indicatori
- definizione dei risultati di apprendimento e valutazione attraverso l'utilizzo di prove standard
- concessione di una più ampia autonomia alle scuole

- responsabilizzazione della scuola rispetto ai risultati raggiunti, di cui la scuola è chiamata a render conto
- introduzione di sistemi di valutazione dei docenti
- erogazione di premi alle scuole ed ai docenti sulla base dei risultati raggiunti
- rafforzamento delle possibilità e delle capacità di scelta da parte delle famiglie

## L'estensione dell'istruzione obbligatoria

La maggioranza dei Paesi europei (18) ha innalzato la scuola obbligatoria a 16 anni; l'Ungheria a 18 anni a tempo pieno; Germania, Belgio, Olanda a 18 anni part-time (alternando scuola e lavoro). Il Regno Unito sta considerando questa possibilità.

Alcuni Paesi hanno abbassato l'età di inizio della scuola od hanno reso obbligatoria la frequenza della scuola pre-elementare.

### Impatto:

- Più giovani conseguono il diploma secondario: dal 76,1% (2000) all'85% (2013).
- Durante lo stesso periodo il tasso di abbandono è sceso dal 17,6% al 12%.

## La riforma del curriculum

Molti Paesi europei (tra cui Francia, Regno Unito, Spagna, Svezia, Italia) hanno riformato il curriculum, anche sulla base della Raccomandazione europea sulle competenze chiave (2006):

- > Introducendo le competenze chiave di cittadinanza
- > Ponendo l'accento sull'apprendimento dei saperi fondamentali (es. *le socle commun* in Francia)
- > Consentendo scelte più flessibili ed introducendo nuove discipline, più legate alla esperienza pratica

Ma la tendenza ad integrare la scuola dell'obbligo rallenta: nei Paesi di lingua tedesca la canalizzazione comincia sempre ad 11 anni.

### Impatto:

I risultati dell'indagine Pisa mostrano che una canalizzazione precoce (sotto i 14 anni) danneggia l'equità senza migliorare la qualità. Inoltre i criteri di selezione degli studenti sono spesso condizionati da fattori sociali e non dal rendimento.

Tuttavia studi troppo accademici e prolungati demotivano gli studenti meno accademici, favorendo l'abbandono: Francia, Spagna e Regno Unito, dopo l'estensione dell'istruzione obbligatoria a 16 anni hanno dovuto introdurre un curriculum più flessibile per prevenire l'abbandono.

## Competenze trasversali per l'obbligo di istruzione

- Imparare ad imparare: organizzare il proprio apprendimento
- Progettare: stabilire obiettivi significativi e realistici e le relative priorità
- Comunicare
  - *comprendere* messaggi di genere diverso e di complessità diversa, trasmessi utilizzando linguaggi diversi mediante diversi supporti
  - *rappresentare* eventi, fenomeni, principi, concetti, norme, procedure, atteggiamenti, stati d'animo, emozioni, ecc. utilizzando linguaggi diversi e diverse conoscenze disciplinari, mediante diversi supporti
- Collaborare e partecipare: interagire in gruppo, comprendendo i diversi punti di vista, valorizzando le proprie e le altrui capacità
- Agire in modo autonomo e responsabile.
- Risolvere problemi: costruire e verificare ipotesi, individuando le fonti e le risorse adeguate
- Individuare collegamenti e relazioni (tra fenomeni, eventi e concetti diversi )
- Acquisire ed interpretare l'informazione.

# La concessione di maggiore autonomia alle scuole

Durante gli ultimi 20 anni un processo di decentramento si è progressivamente sviluppato nella maggioranza dei Paesi europei. Alle scuole è stata attribuita una responsabilità crescente riguardo l'organizzazione dell'offerta educativa

## Impatto:

Secondo l'indagine Pisa l'autonomia scolastica ha effetti positivi:

- Quando l'autonomia decisionale riguarda il personale ed i processi (mentre si rischiano comportamenti opportunistici nella definizione degli standard e delle risorse)
- Quando esiste un controllo esterno sui risultati

# Riformare la carriera dei docenti

Molti Paesi hanno cercato di innalzare lo status e la qualità dei docenti:

- *Attraverso una migliore selezione e formazione:*
  - Introducendo una selezione più accurata
  - Attivando l'esperienza di lavoro durante la formazione
  - Incoraggiando la partecipazione alla formazione in servizio
  - Promuovendo periodi di studio all'estero per i docenti di lingua straniera
- *Attraverso una migliore organizzazione della loro condizione professionale:*
  - Introducendo maggiore flessibilità nella posizione professionale
  - Decentrando le decisioni riguardo al personale (più potere a presidi ed autorità locali)
  - Aumentando la retribuzione dei docenti nelle aree a rischio

- Sviluppando nuovi sistemi per valutare i docenti (autovalutazione, valutazione esterna, test e misure di valore aggiunto)
- Introducendo incentivi e differenziazioni della retribuzione

## Il Merit-Pay

Negli USA 8 Stati e numerosi distretti scolastici legano le retribuzioni dei docenti ai risultati degli allievi, generalmente misurati attraverso i test.

I giudizi su questa politica sono controversi. A favore:

- Premiando i docenti e assegnando incentivi se ne aumentano l'impegno e le prestazioni
- La professione docente diventerà più attraente e attrarrà i migliori

Contro:

- Il programma di Merit-Pay produce un pesante appesantimento burocratico
- La cooperazione tra i docenti viene compromessa
- Il successo degli alunni, soprattutto svantaggiati, è difficile da misurare
- I docenti potrebbero essere spinti a "truccare" i risultati.

**Impatto:**

L'uso semplicistico del Merit-Pay ha creato più svantaggi che vantaggi  
Sono necessarie valutazioni più complesse

## Rafforzare la scelta della famiglia

Alcuni Paesi (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Svezia) hanno rafforzato il ruolo dei genitori, aumentando le informazioni sui risultati della scuola e la libertà di scegliere e cambiare la scuola. Nel Regno Unito e negli USA le associazioni delle famiglie possono essere finanziate per fondare e gestire nuove scuole (*Foundation schools, Charter schools*).

**Impatto:**

- L'informazione è utilizzata soprattutto dai genitori di estrazione sociale più elevata
- I genitori della classe media sembrano più interessati alla composizione

sociale della scuola che al suo valore aggiunto

- > I genitori emarginati (minoranze etniche, ecc.) tendono a scegliere scuole frequentate dagli stessi gruppi
- > Le scuole private ottengono migliori risultati, ma solo grazie alla loro migliore composizione sociale

## **Esempio di politiche: L'Education Reform Act (UK)**

Il miglioramento della scuola viene perseguito attraverso attraverso:

- > L'introduzione di test per quattro età "chiave" (7,11,14,16 anni)
- > L'uso di misure sul valore aggiunto per compensare gli effetti dell'appartenenza sociale
- > L'organizzazione di ispezioni condotte da un'autorità indipendente (Ofsted)
- > La divulgazione degli esiti scolastici e dei risultati delle ispezioni
- > L'obbligo per le scuole in difficoltà di preparare un piano di miglioramento
- > La facoltà per le famiglie di scegliere la scuola

### **Impatto:**

E' stato ufficialmente rilevato un innalzamento degli standard in Matematica nella scuola primaria dal 1995

Vi è un dibattito in corso sull'effettivo innalzamento degli standard in Inglese

Il Parlamento ha deplorato "l'enfasi sui risultati dei test a discapito di un'educazione più equilibrata e completa"

## **Esempio di politiche: *Zones d'éducation prioritaires***

Il programma è intervenuto su 800 aree svantaggiate attraverso:

- > La riduzione delle dimensioni della classe

- › L'assegnazione di incentivi ai docenti
- › L'assegnazione di risorse aggiuntive alle scuole
- › L'aumento del numero di ore di insegnamento

### Impatto:

I risultati sono stati giudicati modesti in quanto:

- › La composizione sociale è peggiorata (a causa del marchio negativo della ZEP)
- › La qualità dei docenti è peggiorata
- › I risultati degli alunni non sono migliorati

In seguito è stato avviato un nuovo programma ("*ambition reussite*"), più selettivo, che si basa sull'utilizzo di docenti più formati ed esperti

## Conclusioni (1)

### Fattori istituzionali di miglioramento

- › Estendere l'istruzione preelementare
- › Aumentare l'autonomia delle scuole (ma con un controllo esterno)
- › Affidare maggiori responsabilità agli stakeholders locali
- › Definire obiettivi e standard chiari a livello centrale
- › Garantire processi e risultati scolastici trasparenti e rendicontabili
- › Monitorare e valutare frequentemente i risultati delle scuole
- › Sostenere e consigliare le scuole in difficoltà
- › Ridurre le dimensioni delle classi ed attribuire maggiori risorse in modo mirato sui maggiori fabbisogni
- › Costruire una atmosfera positiva attorno alla scuola

Secondo l'indagine Ocse-Pisa un quarto delle variazioni nei risultati degli studenti è attribuibile a questi fattori

# Conclusioni (2)

## La qualità dei docenti

---

La qualità dei docenti è il fattore chiave per migliorare la qualità dell'istruzione. E' necessario:

- a) Elevare lo status dei docenti, rendendo la professione più attraente rispetto alle altre professioni
- b) Migliorare la formazione iniziale, introducendo periodi di esperienza pratica, sotto la guida di docenti esperti
- c) Introdurre flessibilità nella retribuzione dei docenti, attribuendo alle scuole la possibilità di attribuire premi od incentivi
- d) Rafforzare la formazione in servizio.

---

*Istruzione e formazione  
per la cittadinanza attiva*

---

***Le linee guida del sistema  
dell'istruzione e della  
formazione italiano ed europeo***

*Giorgio Allulli  
Consulente Commissione  
Europea  
per la qualità della formazione*

*Roma 16 marzo*

