CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 6 settembre 2012 (07.09)
(OR. en)

13228/12
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2012/0234 (NLE)

EDUC 248
SOC 699
JEUN 59

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	6 settembre2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2012) 253 final
Oggetto:	Documento di lavoro dei servizi della Commissione - SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di raccomandazione del Consiglio sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2012) 253 final.

All.: SWD(2012) 253 final

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 5.9.2012
SWD(2012) 253 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di raccomandazione del Consiglio

sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale

{COM(2012) 485 final}
{SWD(2012) 252 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di raccomandazione del Consiglio

sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale

La presente valutazione d'impatto accompagna la proposta di raccomandazione del Consiglio sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

I rapidi cambiamenti economici e tecnologici e le transizioni professionali sempre più frequenti motivano gli individui ad acquisire qualifiche più elevate e maggiori competenze generiche. In questo contesto è necessario che i sistemi di istruzione, formazione e certificazione riconoscano l'intera gamma di esperienze di apprendimento (formale, non formale e informale) con un approccio basato sui risultati di apprendimento. L'obiettivo può essere realizzato mediante la convalida dell'apprendimento non formale e informale. Questo principio è stato adottato dalla raccomandazione sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche (EQF) del 2008, al quale la presente iniziativa è complementare.

La convalida delle esperienze di apprendimento non formale e informale ha molti vantaggi per

– gli individui: miglioramento dell'occupabilità e delle prospettive di carriera, aumento delle retribuzioni, una seconda opportunità per coloro che hanno abbandonato prematuramente gli studi, accesso facilitato all'istruzione e alla formazione formali, aumento della motivazione all'apprendimento e dell'autostima;

– l'economia: più competenze diffuse tra la popolazione, migliore corrispondenza tra le competenze e le esigenze del mercato del lavoro, trasferibilità delle competenze fra le imprese e fra i settori e maggiore mobilità nel mercato del lavoro europeo, tutti fattori che contribuiscono alla competitività e alla crescita dell'economica europea;

– la società nel suo complesso: una forza lavoro e una popolazione più qualificata, un migliore accesso a ulteriori attività di apprendimento per i gruppi svantaggiati e un mercato del lavoro più inclusivo.

La valutazione d'impatto ha definito due principali problemi da affrontare:

1) le possibilità di convalida sono limitate e sottoutilizzate nella maggior parte degli Stati membri. Secondo l'inventario europeo sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale aggiornato al 2010 Cipro, Grecia e Ungheria non offrono quasi nessuna possibilità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale. Bulgaria, Lettonia, Malta e Polonia hanno recentemente posto le basi per sistemi di convalida dell'apprendimento non formale e informale, ma tali sistemi sono ancora in

fase iniziale. In Austria, Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Italia, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Slovenia esistono sistemi di convalida in uno o più settori, utilizzati soltanto da un numero ristretto di individui. Anche in paesi con un sistema di convalida più evoluto come Danimarca, Germania, Lussemburgo, Romania, Spagna, Svezia e Regno Unito il tasso di utilizzo della convalida è ancora piuttosto limitato.

La limitazione e lo scarso ricorso alle possibilità di convalida fanno sì che le competenze rimangano invisibili e non siano utilizzate al massimo delle loro potenzialità a beneficio degli individui, dell'economia e della società in generale.

Tre fattori determinanti per la scarsa disponibilità e lo scarso uso dei sistemi di convalida sono la mancanza di fiducia nei sistemi e nei processi di convalida e nei loro risultati (come conferma la consultazione pubblica condotta ai fini della presente iniziativa), la scarsa consapevolezza delle opportunità di convalida nei paesi in cui ne esiste la possibilità (confermato dalla stessa consultazione) e le barriere culturali e attitudinali alla convalida dell'apprendimento non formale e informale. La presente iniziativa affronta i primi due fattori.

2) la mancanza di comparabilità e coerenza tra gli approcci di convalida degli Stati membri. L'attuale scarsa omogeneità nelle possibilità di convalida e le disparità tra le politiche e le pratiche nazionali riducono la comparabilità e la trasparenza dei sistemi di convalida. Questo rende difficile per i cittadini mettere in relazione i risultati di apprendimento acquisiti in contesti diversi, a livelli diversi e in diversi paesi e ostacola la mobilità transnazionale dei discenti e dei lavoratori proprio nel momento in cui è più necessaria per stimolare la crescita economica.

La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile sottolinea la necessità di aumentare i percorsi di apprendimento flessibili e considera la convalida dell'apprendimento non formale e informale un prerequisito a tal fine. La convalida contribuirà inoltre al conseguimento degli obiettivi principali dell'UE in tema di abbandono scolastico, possesso di un diploma di istruzione terziaria, riduzione della povertà e tasso di occupazione elevato come definiti dalla strategia Europa 2020.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Gli articoli 165 e 166 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dispongono che l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità e attua una politica di formazione professionale incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei sistemi di istruzione e di formazione professionale.

La presente proposta raccomanda linee di azione che vanno attuate dagli Stati membri con un sostegno da parte dell'UE. Le azioni proposte avranno bisogno di attuazione sia a livello di Stati membri che a livello di Unione. Gli Stati membri sono completamente responsabili della concezione, dello sviluppo e dell'attuazione dell'ordinamento (leggi, regolamenti, contratti collettivi) relativo alla convalida dei risultati di apprendimento acquisiti in modo non formale e informale. A livello di UE vengono assicurati il coordinamento, in particolare con gli strumenti europei appropriati, e il supporto, ad esempio con l'organizzazione di attività di apprendimento tra pari. L'azione a entrambi i livelli è complementare e sono salvaguardate le prerogative degli Stati membri.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA

Gli obiettivi generali, specifici e operativi dell'iniziativa sono i seguenti:

Obiettivi generali:

1) fornire ai cittadini in tutti gli Stati membri l'opportunità di ottenere la convalida delle competenze acquisite al di fuori dei sistemi formali di istruzione e di formazione;

2) fornire ai cittadini l'opportunità di utilizzare in tutta Europa le competenze convalidate a fini di lavoro e apprendimento.

Obiettivi specifici:

1) istituire sistemi di convalida dell'apprendimento non formale e informale a livello nazionale collegati al quadro nazionale delle qualifiche;

2) conseguire un livello adeguato di comparabilità e di coerenza tra i sistemi di convalida nazionali collegati al quadro nazionale delle qualifiche.

Obiettivi operativi:

1) promuovere quadri nazionali delle qualifiche in modo che le qualifiche possano essere acquisite sia con programmi formali che con la convalida dell'apprendimento non formale e informale;

2) mettere in opera meccanismi per l'identificazione, la documentazione, la valutazione e la convalida (sottoposte a procedure di garanzia della qualità) delle competenze acquisite con l'apprendimento non formale e informale, utilizzando gli strumenti europei comuni quali Europass, ECTS, ECVET;

3) offrire ai cittadini l'opportunità di ottenere l'identificazione e la documentazione delle loro capacità e competenze senza che questo sfoci in una qualifica formale;

4) ampliare e intensificare la cooperazione e lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri, con il supporto di attività di apprendimento tra pari e degli strumenti di rendicontazione europea;

5) diffondere la conoscenza delle opportunità di convalida.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione 1 (scenario di base)

Questa opzione consiste nel portare avanti la situazione attuale, che può essere sintetizzata come segue:

– la convalida dell'apprendimento non formale e informale è un elemento preso in considerazione dalle politiche europee in materia di istruzione e formazione, occupazione, gioventù e cittadinanza attiva;

– gli strumenti europei esistenti, in particolare la raccomandazione sull'EQF, prevedono che vi sia la possibilità di convalidare le esperienze acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale, senza indicare come procedere;

– i principi comuni europei di convalida adottati dal Consiglio nel 2004, le linee guida europee sulla convalida del Cedefop, nonché i finanziamenti disponibili attraverso il programma di apprendimento permanente, il futuro programma "Erasmus per tutti" e il Fondo sociale europeo continueranno gli strumenti pertinenti a sostegno delle politiche e delle pratiche di convalida negli Stati membri;

– la convalida figura nell'agenda politica nella maggior parte degli Stati membri, ma è attuata in modo completo solo da alcuni;

– gli Stati membri scambiano esperienze in materia di convalida nel quadro del metodo aperto di coordinamento (in particolare nell'ambito del gruppo consultivo EQF).

Opzione 2 (raccomandazione del Consiglio sull'attuazione della convalida) L'opzione 2 propone misure politiche e pratiche agli Stati membri, alle parti interessate e alla Commissione sotto forma di una raccomandazione del Consiglio, come annunciato dalle iniziative faro di Europa 2020 "Youth on the Move" e "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro".

La raccomandazione invita gli Stati membri a porre in essere meccanismi per la convalida dell'apprendimento non formale e informale in relazione ai quadri nazionali delle qualifiche. Tali meccanismi dovrebbero includere la garanzia della qualità, favorire la portabilità dei risultati di apprendimento mediante strumenti di documentazione standardizzati, informare sulle opportunità di convalida, favorire l'accesso alla convalida in particolare ai gruppi svantaggiati, assicurare adeguate misure di orientamento individuale e infine offrire agli individui la possibilità di accedere a una valutazione delle competenze entro tre mesi dal rilevamento di una necessità.

La raccomandazione sottolinea la necessità di coinvolgere le parti interessate del mercato del lavoro (ad esempio per registrare i risultati di apprendimento acquisiti sul posto di lavoro), nonché i soggetti erogatori di istruzione e formazione (ad esempio, per fornire opportunità di accesso all'istruzione e alla formazione formale) e il terzo settore (ad esempio ONG/organizzazioni del volontariato).

La raccomandazione sarà accompagnata da una più intensa cooperazione sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale nell'ambito del gruppo consultivo EQF come struttura del metodo aperto di coordinamento. La raccomandazione invita la Commissione ad aggiornare regolarmente l'inventario europeo e le linee guida europee sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale e a sostenere l'attuazione della raccomandazione con l'organizzazione di un'efficace attività di apprendimento fra pari.

La raccomandazione del Consiglio dovrebbe essere approvata nel 2012, mentre gli Stati membri e la Commissione dovrebbero iniziare ad applicare i meccanismi proposti a partire dal 2013.

Opzione 3 (un nuovo metodo aperto di coordinamento dedicato alla convalida con l'obiettivo di elaborare una carta europea di qualità per la convalida)

L'opzione 3 prevede che gli Stati membri lavorino insieme nell'ambito di un nuovo metodo aperto di coordinamento (MAC) specificamente dedicato alla convalida con l'obiettivo di elaborare una carta europea di qualità sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

La carta europea di qualità verrà articolata in base al modello seguente: procedure di convalida con garanzia della qualità, standard di qualità per i valutatori, orientamento e consulenza, accesso alla convalida, coinvolgimento delle parti interessate, categorie specifiche di destinatari e dimensione europea della convalida.

La carta europea di qualità sarà sviluppata a partire sia dalle iniziative europee (ad esempio linee guida europee e principi comuni europei sulla convalida) che da quelle nazionali (pubbliche e private) connesse alla garanzia della qualità in materia di convalida. Una carta europea di qualità contribuirà a creare un clima di fiducia e sicurezza tra gli Stati membri.

Il nuovo processo MAC sarà costituito da una nuova serie di meccanismi di rendicontazione per gli Stati membri e dal controllo dello stato di avanzamento da parte della Commissione. Meccanismi MAC appositi dovrebbero essere messi in atto nel 2012, fino all'approvazione della carta nel 2014. Ne seguirà l'attuazione dal 2015 in poi.

5. VALUTAZIONE D'IMPATTO

Le opportune iniziative degli Stati membri dirette a favorire l'utilizzo di tutto il potenziale delle conoscenze, delle capacità e delle competenze disponibili mediante la creazione di maggiori opportunità di convalida avranno significative conseguenze economiche e sociali. Vi saranno solo limitate ripercussioni ambientali.

Le ripercussioni, in particolare quelle economiche e sociali, sono state analizzate in termini qualitativi sulla base delle ripercussioni probabili, perché non vi sono dati quantitativi disponibili. Ciascuna delle ripercussioni probabili è stata confrontata con lo scenario di base.

Le principali ripercussioni economiche e sociali derivanti dalla creazione di sistemi di convalida completi sono:

– contributo positivo alla crescita economica e all'occupazione mediante un maggiore sviluppo delle competenze e un uso migliore di quelle disponibili nel mercato del lavoro;

– migliore accesso al mercato del lavoro e facilitazione delle transizioni professionali mediante la possibilità di valutare, ai fini delle assunzioni e dei cambiamenti professionali, tutte le competenze disponibili;

– migliore accesso all'apprendimento ulteriore grazie a riconoscimenti più efficaci dell'apprendimento pregresso effettuati dalle istituzioni di istruzione e di formazione;

– migliore informazione sulle competenze disponibili, rese sempre più evidenti grazie alle maggiori possibilità di convalida;

– livello di istruzione dei lavoratori più elevato (sia mediante la convalida delle competenze esistenti che attraverso un migliore accesso all'apprendimento ulteriore);

– condizioni di lavoro potenzialmente migliori grazie alle qualifiche più elevate;

– incremento dell'uguaglianza e dell'inclusione sociale attraverso la creazione di maggiori opportunità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale per i gruppi svantaggiati;

– maggiore mobilità dei lavoratori in Europa, vantaggiosa ai fini della crescita economica.

Il verificarsi delle ripercussioni previste dipenderà da una serie di fattori come l'effettiva attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure raccomandate (opzione 2) e l'efficacia con cui gli Stati membri si adopereranno a favore di una carta europea di qualità per la convalida (opzione 3). Si ritiene che la serie di raccomandazioni rivolte agli Stati membri nell'ambito dell'opzione 2 avrà maggiori effetti immediati sulla creazione di opportunità di convalida rispetto al nuovo metodo aperto di coordinamento previsto nel quadro dell'opzione 3, che non comprende una serie di raccomandazioni agli Stati membri.

Lo sviluppo in corso dei quadri nazionali delle qualifiche trarrà beneficio dalle misure proposte nell'ambito dell'opzione 2, che prevede risultati concreti già nel 2013. Gli effetti immediati sono inoltre utili al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 nei tempi previsti e pertanto le ripercussioni immediate sono state valutate più positivamente di quelle a lungo termine.

I costi reali della messa in opera dei meccanismi di convalida dipendono da un certo numero di fattori quali il grado di maturazione del sistema attuale (infrastrutture esistenti: istituzioni, procedure e standard di valutazione e certificazione), l'ampiezza delle possibilità di convalida (incentrate su tutte le professioni o su professioni specifiche) e i gruppi destinatari della convalida (tutti i cittadini o gruppi specifici).

Sulla base degli elementi disponibili i costi totali di una procedura di convalida che porti a una qualifica completa o parziale variano da 800 a 1 800 EUR a seconda del paese e del tipo e livello di qualifica. Gli investimenti sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale consentono di ridurre i costi dell'istruzione e della formazione formali per gli individui che otterranno una qualifica sulla base dell'apprendimento non formale e informale, senza bisogno di ulteriore istruzione e/o formazione formale.

I conseguenti costi netti della convalida devono essere valutati in relazione ai benefici della stessa. La valutazione d'impatto si basa sul presupposto che, qualunque sia l'opzione prescelta, i vantaggi aggregati della convalida siano nel complesso superiori ai suoi costi netti per quanto riguarda, ad esempio, il miglioramento dell'occupabilità, delle prospettive di carriera, della corrispondenza tra le competenze e le esigenze del mercato del lavoro, della crescita economica e dell'inclusione sociale.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione 2, una raccomandazione del Consiglio sull'attuazione della convalida, risulta essere l'opzione più efficace ed efficiente nonché la più coerente con gli obiettivi strategici dell'UE e quella con le ripercussioni economiche e sociali più positive.

L'opzione 1 produrrebbe solo un cambiamento lento della situazione attuale relativa alla convalida, di conseguenza la disponibilità e l'utilizzo della convalida per le esperienze di

apprendimento non formale e informale resterebbero limitati, e persisterebbe la mancanza di coerenza e comparabilità tra gli approcci alla convalida adottati in Europa.

L'opzione 3 (un nuovo MAC) produrrebbe risultati migliori in quanto a efficacia, efficienza e coerenza con gli obiettivi strategici complessivi dell'UE rispetto allo scenario di base. L'istituzione di un nuovo MAC crea tuttavia ulteriori strutture e meccanismi di rendicontazione, aumentando gli oneri amministrativi e i costi per gli Stati membri. Inoltre, poiché i risultati dipendono esclusivamente dal MAC, vi è una maggiore incertezza sulla messa in opera di azioni concrete negli Stati membri e sui tempi.

Oltre alle ripercussioni, all'efficacia, all'efficienza e alla coerenza con gli obiettivi strategici dell'UE, i principali vantaggi dell'opzione 2 sono:

– l'opzione colma la lacuna in materia di convalida che esiste attualmente negli strumenti europei disponibili quali EQF, Europass e sistemi di crediti, in particolare la lacuna nel quadro europeo delle qualifiche che prevede la promozione della convalida dell'apprendimento non formale e informale senza dare ulteriori indicazioni in merito all'attuazione;

– l'opzione propone misure concrete per l'attuazione della convalida negli Stati membri;

– una raccomandazione del Consiglio, in qualità di strumento giuridico, testimonia l'impegno degli Stati membri nei confronti delle misure indicate, molte delle quali richiederanno un'attuazione a livello nazionale e l'adeguamento al contesto nazionale;

– l'opzione coinvolge esplicitamente le parti interessate (parti interessate del mercato del lavoro, organizzazioni giovanili e di volontariato, istituzioni di istruzione e formazione) nello sviluppo dei sistemi di convalida;

– la cooperazione tra gli Stati membri sarà portata avanti in seno alle strutture MAC esistenti, in particolare il gruppo consultivo EQF, con una struttura di attuazione più semplice di quella prevista dall'opzione 3;

– la raccomandazione fornirà una nuova base politica, più robusta, per la cooperazione nel campo della convalida dell'apprendimento non formale e informale.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Nell'ambito dell'iniziativa il controllo avverrà ricorrendo agli strumenti esistenti. I costi per il controllo nonché l'onere amministrativo per gli Stati membri potranno così essere limitati.

L'inventario europeo sulla convalida, sotto la responsabilità della Commissione e del Cedefop, sarà ulteriormente consolidato e rafforzato al fine del controllo dell'attuazione della raccomandazione del Consiglio da parte degli Stati membri.

La relazione annuale del Cedefop sullo sviluppo dei quadri nazionali delle qualifiche in Europa sarà utilizzata per valutare i progressi realizzati dagli Stati membri nell'istituzione della convalida dell'apprendimento non formale e informale come percorso per l'ottenimento di una qualifica.

Gli Stati membri riferiranno in merito all'attuazione della raccomandazione nelle relazioni nazionali sullo stato di avanzamento già previste nel contesto del quadro strategico per l'istruzione e la formazione 2020 (prossimo anno di relazione: 2014).

Infine l'iniziativa prevede il rafforzamento dell'apprendimento tra pari, con la partecipazione di autorità pubbliche e parti interessate, incentrato sullo scambio di esperienze e sulle dimostrazioni di buone pratiche. Dato lo stretto rapporto tra l'iniziativa e la raccomandazione sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche, il gruppo consultivo EQF è il soggetto più idoneo per tali attività.

Una valutazione esterna dell'attuazione della raccomandazione è prevista entro quattro anni dalla sua adozione.