

Euroguidance News

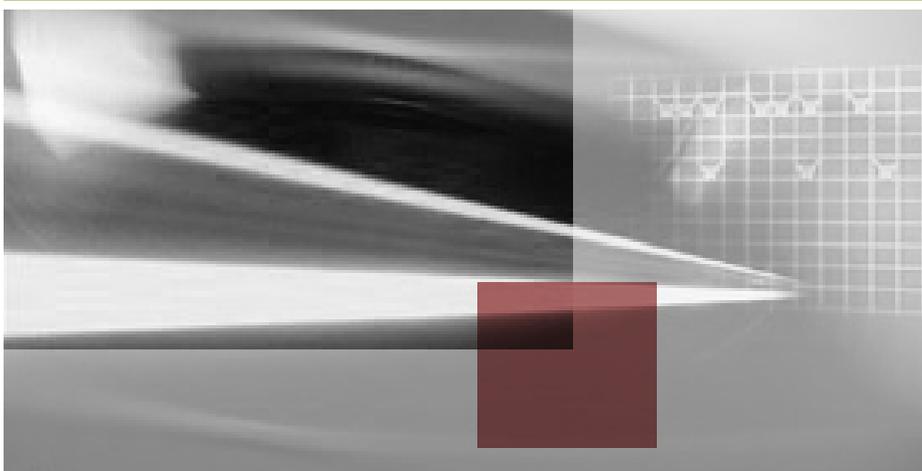
Numero 2

Dicembre 2014

Rivista del Centro Euroguidance Italia

ISFOL





Euroguidance News

è la rivista del Centro Euroguidance Italia

Numero 2 - Dicembre 2014

ISSN 2281-4752



Euroguidance News

Rivista del

Centro Euroguidance Italia

Numero 2 - Dicembre 2014

Centro Euroguidance Italia - ISFOL

Corso d'Italia, 33 - 00198 Roma

tel. +39.06.85447.1

fax. +39.06.85447358

Email: minformo@isfol.it

www.isfol.it/euroguidance

Direttore responsabile:

Claudio Bensi

Coordinatore scientifico:

Ismene Tramontano

Redazione:

Concetta Fonzo, Francesca Ludovisi

(*caporedattore*), Paola Patasce, Anna

Maria Senatore, Giulia Tosi

Impaginazione: Valter Belliscioni

I contenuti redazionali di questa rivista sono distribuiti con una licenza Creative Commons 4.0

(Attribuzione - Non commerciale - Condivisi allo stesso modo 4.0 Italia)



Il Centro Euroguidance Italia è un organismo promosso dalla Commissione europea - DG Lavoro, Affari sociali e Inclusione, e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione. Il Centro favorisce e supporta la mobilità per motivi di studio e lavoro tra i Paesi dell'Unione, attraverso: l'elaborazione e la diffusione di materiali informativi; l'organizzazione e la partecipazione ad eventi e manifestazioni di settore; il supporto informativo specialistico agli operatori dell'orientamento, della formazione e della mobilità; l'animazione e la promozione di reti e lo scambio di buone pratiche; l'organizzazione di visite di studio per gli operatori dell'orientamento e della mobilità europea. La diffusione delle informazioni avviene attraverso: il sito www.isfol.it/euroguidance; la spedizione gratuita delle pubblicazioni agli enti interessati; la distribuzione di materiale divulgativo in occasione di fiere e di eventi dedicati all'orientamento e alla mobilità; l'attività di sportello nazionale ed europeo volta a soddisfare i quesiti degli utenti sulle possibilità di studio e formazione in Europa.

Il Centro si rivolge a tutti coloro che hanno interesse a ricevere informazioni e supporto tecnico sui temi della mobilità transnazionale, con particolare riguardo ai giovani e agli studenti, nonché agli operatori dell'orientamento e agli organismi che svolgono a favore di queste tipologie di utenza un'attività di promozione della dimensione europea dell'apprendimento e delle opportunità di mobilità in Europa per motivi di formazione e di lavoro.

Il presente progetto è finanziato con il sostegno della Commissione europea. Ciascun autore è responsabile per i contenuti del proprio articolo. La Commissione declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni contenute nella presente pubblicazione.



EDITORIALE

Formazione e orientamento, bilancio di un anno impegnativo
di **Ismene Tramontano**

8

LA RETE EUROPEA ELGPN TRA PRESENTE E FUTURO

Intervista a Raimo Vuorinen
di **Claudio Bensi**, Isfol
Traduzione di **Alfredo Rizzo**, Isfol

11

VERSO IL SISTEMA NAZIONALE DI ORIENTAMENTO PERMANENTE

Nuovi passi nella definizione di standard e funzioni
di **Andrea Falcone**, Ministero del lavoro e delle politiche sociali
di **Paola Patasce**, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

19

QUADRO EUROPEO DELLE QUALIFICAZIONI

Dalla definizione della cornice ai vantaggi per i beneficiari, non solo europei
di **Diana Macri**, Isfol

25

EUROGUIDANCE ITALY

Il Seminario nazionale della Rete
di **Giulia Tosi**, Isfol

31

RETE TRANSAZIONALE FSE

La mobilità di giovani svantaggiati e giovani adulti
di **Joanna Busalacchi**, Isfol
di **Gianluca Calzolari**, Isfol

37

GARANZIA GIOVANI

Come funziona nella provincia di Teramo
di **Francesca Ludovisi**, Isfol

45

L'APPROFONDIMENTO GIURIDICO

Lavoro e discriminazioni per età, le indicazioni della Corte di giustizia dell'Ue
di **Alfredo Rizzo**, Isfol

49

PERCORSI DI LETTURA

A cura di **Anna Maria Senatore**, Isfol

54

EDITORIALE**Formazione e orientamento, bilancio di un anno impegnativo**

Il 2014 si è configurato come un anno decisamente impegnativo a livello nazionale ed europeo, per il sistema della Vet (Vocational education and training) in generale e per l'orientamento in particolare.

La nostra rivista attraverso i diversi contributi ne ripercorre alcuni degli aspetti principali:

- *il semestre di Presidenza italiana che ha previsto nel suo calendario la Quinta conferenza europea sull'orientamento e la Sedicesima riunione plenaria della Rete Elgpn (European lifelong guidance policy network);*
- *l'organizzazione congiunta con il Segretariato della rete Europea Eqavet (European quality assurance in vocational education and training), la Commissione europea e il Reference Point nazionale per la Qualità dell'Istruzione e formazione professionale, del Peer learning sul tema dell'indicatore n. 9 della Raccomandazione Eqavet, ovvero "I meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro". Si tratta di un tema sul quale il nostro Paese ha condotto attività significative. In particolare, è stata presentata la banca dati Excelsior, realizzata da Unioncamere con il sostegno finanziario del Ministero del lavoro, e il sistema informativo sulle professioni realizzato dall'Isfol, su mandato del Ministero del lavoro, che fornisce informazioni in merito ai fabbisogni di potenziamento professionale della forza lavoro occupata in termini di conoscenze e skills;*
- *l'implementazione del programma Erasmus Plus;*
- *l'attuazione a livello regionale della raccomandazione sulla Garanzia giovani;*
- *l'Accordo riguardante la "Definizione di standard minimi dei servizi e delle competenze professionali degli operatori con riferimento alle funzioni e ai servizi di orientamento attualmente in essere nei diversi contesti territoriali e nei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro", approvato in Conferenza Unificata il 13 novembre 2014, che prosegue il percorso, avviato nel 2012, volto a rafforzare e a valorizzare il ruolo dell'orientamento nell'ambito delle politiche per l'apprendimento permanente;*
- *il nuovo governo della Commissione europea, con il suo programma ambizioso e il trasferimento della responsabilità della Vet e delle competenze e qualificazioni dalla Direzione generale per l'Istruzione a*

quella per l'Occupazione, con l'intento di legare sempre più il tema delle competenze e della trasparenza al mercato del lavoro.

Trasversalmente è continuato il dibattito sul tema dell'orientamento e le iniziative /attività orientative.

In Italia si conferma la presenza di uno scenario molto ricco di attività, ma anche frammentato e non sempre sufficientemente conosciuto dai potenziali utenti. La frammentazione delle attività ha, finora, ostacolato lo sviluppo di un sistema maturo e organico di orientamento, in una fase in cui l'offerta di orientamento è cresciuta sensibilmente, facendo aumentare il numero e le tipologie di strutture presenti nei diversi territori regionali. Al tempo stesso si va facendo strada, all'interno di un processo bottom up, la consapevolezza dell'importanza di approcci di sistema, in termini di potenziamento della qualità dei servizi e di maggiore coordinamento/cooperazione tra i differenti soggetti dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro.

Condizione dell'efficacia delle attività risulta infatti essere la collaborazione sistematica tra i diversi soggetti interessati (istituzioni scolastiche e formative, enti locali o organismi pubblici e privati senza fine di lucro, ecc.). Da qui l'esigenza di una governance co-partecipata con i territori per poter identificare e descrivere le policies regionali messe in atto per lo sviluppo dell'orientamento e per poter promuovere azioni sinergiche di assistenza tecnica, di supporto alla formazione degli operatori, di promozione della qualità del sistema.

Ne deriva l'importanza di continuare a lavorare in rete e di sostenere quindi le attività della Rete nazionale di diffusione di Euroguidance. In base a quanto definito nell'incontro annuale dei membri della Rete, nel 2015 si insisterà sull'orientamento alla mobilità individuale per l'apprendimento, incrementando le opportunità per gli studenti, neolaureati e il personale accademico. In particolare le principali attività riguarderanno:

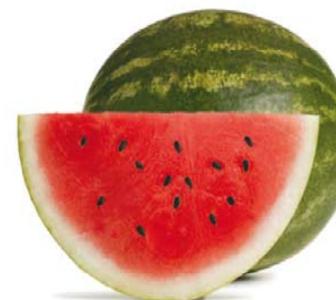
- *l'elaborazione di alcuni casi di studio relativi a buone pratiche per l'orientamento nei servizi per l'impiego;*
- *la formazione degli operatori dei centri per l'impiego e degli operatori dell'orientamento di concerto con il Centro nazionale Europass;*
- *la realizzazione di materiale divulgativo focalizzato sui principali canali per la mobilità;*
- *il contributo ad una sempre maggiore sensibilizzazione di operatori e stakeholder attraverso la diffusione di materiali e strumenti in materia di orientamento;*

- *l'organizzazione e la partecipazione ad eventi formativi/informativi.*

A fronte di tali risultati e prospettive, il contributo dell'orientamento e della Rete Euroguidance dovrà andare anche per il 2015 innanzi tutto nel senso del perseguimento di quei processi di mobilità e flessibilità necessari per l'incontro tra occupazione e competenze e dello sviluppo della giusta combinazione tra qualifiche e professionalità.

di Ismene Tramontano

ISFOL - Coordinatrice nazionale Euroguidance



LA RETE EUROPEA ELGPN TRA PRESENTE E FUTURO Intervista a Raimo Vuorinen



di **Claudio Bensi**, *Isof*
Traduzione di **Alfredo Rizzo**, *Isof*

Parole chiave: orientamento permanente, istruzione, inclusione sociale

In occasione della Quinta Conferenza europea sulle politiche per l'orientamento permanente, che si è svolta a Roma nel mese di ottobre, abbiamo incontrato Raimo Vuorinen, coordinatore della Rete europea Elgpn (European lifelong guidance policy network¹). Con lui abbiamo fatto il punto sullo stato delle politiche nazionali ed europee e approfondito i temi emersi nel corso della Conferenza.

¹ Rete europea per le politiche di orientamento permanente.

Dott. Vuorinen, sulla scia dell'ultima Conferenza di Roma, è possibile fare un bilancio di questi primi sei anni di attività della Rete?

Elgpn è stato costruito in diverse fasi. La fase iniziale, del 2008, si è concentrata principalmente sulla creazione di proprie strutture e processi. La seconda fase, del 2009-10, è stata incentrata sullo sviluppo della metodologia di lavoro e costruita attorno alle quattro attività tematiche individuate nelle risoluzioni del 2004 e del 2008: capacità di orientamento, accesso, compreso l'accREDITAMENTO dell'apprendimento esperienziale precedente (Apel), cooperazione e coordinamento dei meccanismi della politica di orientamento e di sviluppo dei sistemi, garanzia di qualità e di evidenze per la politica e sistemi di sviluppo. Il terzo programma di lavoro 2011-12 è stato progettato per costruire l'esperienza e lo sviluppo delle prime due fasi e per migliorare l'efficienza interna della Rete.

Un risultato importante del programma di lavoro 2011-12 è stato lo sviluppo del kit Elgpn quale risorsa per aiutare i responsabili politici e le altre parti interessate ad esaminare l'attuale fornitura di orientamento permanente e indivi-

duare le questioni che richiedono attenzione e le lacune che devono essere colmate, attingendo alle prassi di altri Paesi europei.

Vi è da rilevare che, pur mantenendo un approccio trasversale per lo sviluppo delle politiche di orientamento permanente attraverso i diversi campi della politica, l'obiettivo delle azioni del programma di lavoro Elgpn 2013-14 è stato quello di approfondire il lavoro precedente sui quattro temi Elgpn (capacità di orientamento, accesso, qualità ed evidenze, cooperazione e coordinamento) e anche quello di approfondire l'interfaccia con i sei settori strategici (scuole, lfp, istruzione superiore, educazione degli adulti, occupazione, inclusione sociale). Inoltre, Elgpn si è concentrato sull'assistenza e l'implementazione dei processi politici dei Paesi membri a livello nazionale, regionale e locale, utilizzando i prodotti Elgpn (Resource Kit, Glossario, concept note, ecc.) e offrendo opportunità di discussione nel corso delle riunioni della Rete e la riflessione sugli sviluppi nazionali attualmente in corso e su quelli in divenire.

Con quali risultati?

I benefici derivanti dall'appartenenza a Elgpn che sono stati espressi dai Paesi membri includono:

- *benchmarking* e apprendimento tra pari sui servizi nazionali di orientamento permanente,

ideazione dei servizi, adeguamento delle politiche e adattamento ai contesti nazionali / regionali;

- mettere le prassi nazionali valutate a disposizione di tutta la Rete e garantire l'accesso alle competenze nazionali dietro i casi di studio di buone e interessanti pratiche;
- impatto catalizzatore sullo sviluppo delle politiche nazionali;
- supporto per lo sviluppo di forum nazionali o altri meccanismi di coordinamento a livello nazionale e regionale;
- sostegno allo sviluppo della politica europea.

Quale è stato l'impatto nei diversi sistemi nazionali?

Quando abbiamo valutato le attività della Rete i membri hanno riferito che le attività tematiche e le visite sul campo avevano dato loro la possibilità di conoscere i sistemi di orientamento permanente e le diverse opzioni per l'organizzazione dei servizi. Erano diventati più consapevoli delle sfide e dei fattori che influenzano lo sviluppo delle politiche di orientamento permanente e l'efficace attuazione delle iniziative nazionali. I membri hanno inoltre ritenuto che l'interazione nei gruppi tematici aveva dato loro l'opportunità di rivedere i propri sistemi nazionali di orientamento permanente nonché di esplorare in con-

testi particolari ciò che ha funzionato e perché. Le visite sul campo li avevano aiutati a riflettere sul relativo progresso del loro Paese nello sviluppo di un sistema nazionale di orientamento permanente e sul livello di coinvolgimento degli attori nazionali in questo processo. Durante alcune visite sul campo, esempi pratici di strutture di orientamento professionale sono stati rafforzati realizzando connessioni a contributi teorici. I contributi di consulenti esterni a contratto hanno aiutato a sviluppare una sintesi coerente dei temi e ad esplorare l'interfaccia con le politiche settoriali. Per i Paesi ospitanti, organizzare la visita e presentare il loro sistema nazionale di orientamento si è dimostrato essere una preziosa esperienza di apprendimento. Più della metà dei Paesi membri Elgpn segnala che i programmi di lavoro 2008-14 hanno avuto un'influenza significativa sulle politiche nazionali in materia di orientamento permanente, e 15 Paesi elencano gli esempi di un certo impatto. L'impatto di Elgpn è più evidente sul miglioramento dei processi di comunicazione e di cooperazione tra i diversi ministeri e le altre organizzazioni politiche. La creazione di un forum permanente di orientamento nazionale o altra struttura di rappresentanza in quasi tutti i Paesi membri è un esempio concreto di influenza della Rete. Un ulteriore importante risultato è stato il miglioramento

della cooperazione tra Paesi membri e la Commissione europea. Elgpn ha dimostrato come l'orientamento può aiutare i Paesi a utilizzare strumenti europei e sostenere la realizzazione degli obiettivi della politica a livello dell'Ue.

Quali sono, invece, le criticità portate al tavolo dai vari Paesi?

Sin dall'inizio della Rete i programmi di lavoro annuali sono approvati dall'Assemblea plenaria prima della presentazione della domanda di sovvenzione alla Commissione europea. I programmi di lavoro sono stati progettati per coprire le attività per periodi contrattuali di due anni. In pratica, durante l'attuazione del programma di lavoro, una serie di nuovi bisogni è emersa tra i membri della Rete che hanno richiesto le reazioni immediate a sviluppi politici legati all'orientamento nell'Ue. Questi sforzi per co-costruire orientamenti politici in Europa hanno prodotto alcune potenziali tensioni tra i membri della Rete. Una delle sfide riguarda i vari modi con cui i diversi linguaggi concettualizzano l'orientamento permanente e la relativa terminologia. Le definizioni nazionali di differenti attività riflettono le diverse culture, i contesti istituzionali, le modalità di erogazione e i profili di competenza dei professionisti di settore. Dal momento che i Paesi partecipanti sono in differenti fasi di sviluppo politico e hanno proble-

mi particolari da affrontare, è a volte difficile concordare proposte che soddisfino le esigenze di tutti i membri Elgpn. A volte le tensioni tra dipartimenti governativi e il livello di decentramento limitano la effettiva attuazione di coerenti politiche nazionali di orientamento permanente. Oltre al livello di sviluppo delle politiche di orientamento dell'Ue, sta emergendo interesse in alcuni Paesi a sviluppare *cluster* transfrontalieri con interessi simili. Come soluzione per i diversi approcci descritti in precedenza, la Rete pubblica *concept notes* su temi in cui ci potrebbero essere diverse percezioni della stessa materia, ad esempio, sul concetto di *flexicurity*. Queste note possono essere utilizzate per stimolare riflessioni sugli sviluppi della politica in diversi Paesi membri.

La Quinta Conferenza europea sulle politiche per l'orientamento permanente ha coinvolto 34 nazioni. Alcune di queste hanno già attivato strategie nazionali, altre invece stanno predisponendo Linee guida (è il caso del nostro Paese). Come portare a sistema questa varietà di percorsi e farle diventare ricchezza comune?

Il fatto che Elgpn sia stato sostenuto dalla Commissione europea ha avuto un impatto di forte legittimazione. I fattori di successo di Elgpn sono stati collegati al forte impegno delle delegazioni nazionali e il loro

impatto sullo sviluppo di strutture rappresentative nazionali o su forum nazionali di orientamento permanente. I membri indicano che la segnalazione dei risultati di Elgpn ai ministeri e ai soggetti interessati ha svolto un ruolo significativo nella creazione di forum nazionali. Successivamente i forum nazionali hanno aumentato la consapevolezza della natura trasversale delle politiche di orientamento permanente e la comprensione comune della terminologia condivisa e gli obiettivi di un sistema nazionale di orientamento permanente coerente.

Elgpn non ha come obiettivo quello di guidare i Paesi membri, ma le delegazioni nazionali hanno sostenuto strategie di orientamento permanente nazionali e anche la traduzione e l'adattamento degli strumenti Elgpn e altre pubblicazioni. Il mutuo apprendimento delle politiche e la condivisione di esperienze tra le delegazioni nazionali hanno reso il lavoro nelle politiche per l'orientamento permanente più strutturato e *policy-oriented*.

La strategia nazionale è molto più forte se viene esaminata come un'entità integrata e come parte di un contesto sociale più ampio. L'orientamento permanente può essere esaminato come una politica, come l'attività di singole organizzazioni o servizi in rete (a volte in contratti di collaborazione tra pubblica amministrazione e il settore privato e del

volontariato), nonché come un processo individuale. L'erogazione di orientamento permanente è guidata da documenti ufficiali, quali leggi, decreti e piani, così come da prassi non ufficiali. Mentre i cittadini progrediscono nella loro vita o carriera, per ottenere i servizi possono rivolgersi a diversi gruppi professionali o fornitori di servizi. Vi è quindi la necessità di sviluppare in rete coerenti servizi di orientamento permanente per garantire l'accesso e l'equità sociale, in conformità con contesti culturali, economici e sociali locali.

Comunicazione, organizzazione, cooperazione. Sono leve fondamentali per l'attività della Rete. Come stanno funzionando?

L'orientamento permanente come sistema e come politica è spesso descritto come un elemento 'nascosto' perché è di frequente integrato in strategie di apprendimento permanente o di occupazione nazionale o in sub-strategie relative, ad esempio, alle scuole, all'Icf (Istruzione e Formazione professionale), all'istruzione degli adulti, alla medicina del lavoro, all'invecchiamento attivo, ecc. Il correlato lavoro di politica è comunemente parte dei portafogli di diversi ministeri (istruzione, occupazione e altri) senza che vi sia un dipartimento o un'unità incaricata specificamente per l'orientamento permanente all'interno di questi mi-

nisteri o attraverso i vari ministeri. Questo è il motivo per cui la maggior parte dei Paesi europei deve affrontare la sfida della frammentazione e settorializzazione nella loro pratica e politica di sviluppo dell'orientamento permanente.

Poiché concerne approcci per la vita, l'orientamento permanente è correlato al lavoro di diverse entità europee e nazionali. Come indica la strategia Europa 2020, alcune di queste questioni richiedono non solo misure settoriali e politiche specifiche, ma anche un approccio trasversale (elaborazione delle politiche orizzontali, sviluppo, attuazione e valutazione) in quanto toccano principi generali applicabili a tutti i settori politici ed esigono risposte multisettoriali. Queste questioni trasversali sono obiettivi in sé e anche fattori vitali per rafforzare l'impatto e la sostenibilità della cooperazione. Ad esempio, l'orientamento permanente come politica trasversale è strettamente legato alla realizzazione di altre priorità politiche europee - quali il riconoscimento dell'apprendimento informale e non formale, il Quadro europeo delle qualifiche (Eqf) e i Quadri nazionali delle qualifiche (Nqf), la Garanzia per i giovani e strumenti come Europass. L'orientamento permanente come attività ha anche legami incrociati con altri servizi paralleli a livello di Stati membri (ad esempio Euroguidance, Eurodesk, Eures, Europass) e fornisce

una migliore comprensione delle esigenze degli utenti finali, oltre ad offrire una migliore progettazione dei servizi per rispondere a queste esigenze.

La maggior parte dei Paesi membri Elgpn riferisce che i programmi di lavoro Elgpn 2008-14 hanno avuto un impatto significativo o comunque un impatto sui processi di comunicazione e di cooperazione tra i diversi ministeri e le altre organizzazioni di decisione politica (ad esempio, parti sociali e Ong).

Si apre ora una nuova stagione, legata alla nuova programmazione. Quali saranno le prossime tappe?

Per evitare la frammentazione e mantenere e rafforzare lo slancio politico di sviluppo delle politiche di orientamento permanente, è necessario potenziare ulteriormente le sinergie all'interno e fra i diversi attori dell'orientamento e le parti interessate a livello nazionale, regionale e locale. I Paesi membri Elgpn sottolineano l'importanza di una cooperazione strutturata europea tra gli Stati Ue, la Commissione e le autorità europee competenti per le politiche sociali, come i comitati per l'istruzione e l'occupazione e la Rete HoPes.

I membri della Rete propongono che il programma di lavoro Elgpn 2015 dovrebbe esaminare le opzioni per garantire il futuro coordinamento attivo della Rete e un meccanismo di finanziamento sostenibile per

supportare le sue attività future. Nella valutazione dell'impatto Elgpn 2008-14 (sezione 7) i membri della Rete hanno indicato la necessità di proseguire una cooperazione strutturata per lo sviluppo della politica di orientamento permanente, la condivisione di conoscenze ed esperienze, coinvolgendo le istituzioni nazionali nonché rafforzando le comunicazioni tra le parti interessate.

Qualunque sia la futura struttura di cooperazione, regolari conferenze europee sulla politica di orientamento permanente devono continuare a coinvolgere gli Stati membri, la Commissione e le principali parti interessate. Una conferenza permanente, un'agenzia o una commissione permanente oppure qualsiasi altro organismo analogo dovrebbe mantenere stretti legami con la Commissione per organizzare incontri e per sostenere l'orientamento permanente negli Stati membri attraverso varie forme di scambi e di conoscenze specialistiche.

L'aspetto tecnologico, come più volte ricordato, è elemento trainante e al tempo stesso fattore critico per l'evoluzione dei processi di orientamento. Che posto sta trovando all'interno delle nuove politiche?

Uno dei vantaggi delle tecnologie emergenti sta nel rendere l'accesso alle informazioni e all'orientamento

più fattibile e l'erogazione di servizi più diversificata e innovativa. Un altro vantaggio è l'imparzialità dell'informazione orientativa sulle diverse opportunità educative. Inoltre, la tecnologia emergente ha una funzione integrativa, promuovendo la comunicazione, il coordinamento e la collaborazione di tutte le parti interessate nello sviluppare e sostenere il sistema nazionale di orientamento permanente. Lo sviluppo di un portale nazionale di orientamento permanente offre l'opportunità di creare un quadro concettuale comune concordato per il sistema di orientamento permanente e strutture a livello nazionale. Questo modello in linea aiuterebbe a sviluppare sportelli *one stop* regionali e a strutturare i servizi in conformità della struttura nazionale e di un unico "marchio per l'orientamento", ma anche a consentire differenze regionali nella progettazione di questi servizi. La struttura comune potrebbe essere utilizzata nella fornitura di servizi, ma anche per la raccolta di feedback nella valutazione del sistema nazionale di orientamento permanente. L'emergere dei social media ha anche importanti implicazioni per lo sviluppo della carriera lavorativa. I cittadini stanno usando questi nuovi canali di comunicazione, con o senza l'aiuto degli operatori dell'orientamento. Questo è il motivo per cui è importante ampliare la conoscenza delle tecnologie on-

line da parte dei professionisti dell'orientamento. Per i cittadini l'acquisizione di una gestione professionale permanente diventa ancora più cruciale per identificare fonti valide e affidabili per le informazioni sulla carriera.

La Rete Elgpn ha svolto un lavoro determinante nel definire gli strumenti a supporto degli stati membri per il miglioramento continuo delle loro politiche. Uno di questi è il Resource kit, di volta in volta declinato secondo le specificità di ciascun Paese. Come procede la sua diffusione e come si procederà per il suo aggiornamento?

I principali risultati di Elgpn sono stati una serie di strumenti (incluso il Resource Kit, il Glossario, la Guida sulle evidenze, *Concept note* e i *briefing* sulle politiche). Questi strumenti sono stati sviluppati principalmente per aiutare i Paesi membri in tre settori chiave: istruzione, occupazione e inclusione sociale. Il Resource kit è disponibile al momento sul sito Elgpn in tredici lingue diverse e ulteriori traduzioni sono in lavorazione. Le relazioni di attuazione nazionali dimostrano notevoli progressi nella maggior parte dei Paesi, fornendo la base per la revisione e l'estensione della Elgpn *toolbox*, supportando lo sviluppo di più efficaci servizi di orientamento permanente per i cittadini dei Paesi membri. Durante il 2015 Elgpn estenderà

questa gamma di strumenti e li integrerà in una cassetta degli attrezzi coerente per lo sviluppo delle politiche di orientamento permanente, legata più esplicitamente ai tre settori di intervento già menzionati e alle priorità politiche all'interno di tali settori a livello di un singolo Paese membro e a livello europeo. I prodotti Elgpn esistenti saranno analizzati a questo scopo, con l'utilizzo delle Linee guida come componente chiave integrativa.

È emergenza lavoro, in Italia come in buona parte dell'Europa. L'orientamento permanente può avere un ruolo chiave, come del resto gli riconosce la stessa Strategia per l'occupazione. È così solo sulla carta o invece

L'orientamento permanente in quanto tale non può creare posti di lavoro

o risolvere più ampi problemi strutturali in un Paese. Tuttavia, può aiutare i cittadini a navigare all'interno dei sistemi e a gestire le transizioni tra sistemi. Quando il focus sugli sviluppi di una carriera è legato alla formazione permanente si sposta l'attenzione dalle strutture e dalle istituzioni al singolo interessato e alla promozione della capacità di orientamento permanente. Tony Watts ha spesso detto che l'orientamento può svolgere un ruolo importante nel raccogliere le aspirazioni degli individui provenienti da contesti diversi, rendendoli consapevoli delle opportunità e aiutandoli a sfruttarle. Egli vede l'orientamento come una mediazione tra le esigenze individuali e le esigenze della società indirizzando sia i diritti sia le responsabilità individuali all'interno di un contesto sociale.

Raimo Vuorinen è Project manager all'Istituto finlandese per la ricerca sull'educazione all'Università di Jyväskylä in Finlandia. È il Coordinatore della Rete Elgpn (Rete europea per lo sviluppo delle politiche in materia di orientamento permanente), la cui finalità è assistere l'Ue e la Commissione europea nello sviluppo della cooperazione a livello europeo per l'orientamento permanente nei settori dell'istruzione e del lavoro.

Il suo team di ricerca promuove basi più solide per lo sviluppo delle politiche di orientamento permanente e per l'uso dell'Ict nell'orientamento. È professore associato a contratto alla Facoltà di Scienze sociali e umane della Scuola di Scienze sociali, Università di Gimli in Islanda, ricercatore associato al Centro per lo studio della tecnologia nell'orientamento e nello sviluppo professionale dell'Università dello stato della Florida e ricercatore internazionale al NICEC (Istituto nazionale per l'educazione professionale e l'orientamento).

È anche membro del Consiglio esecutivo e Vice-Presidente dell' *lavec* (Associazione internazionale per l'orientamento professionale e scolastico), membro del consiglio dell'Iccdp (Centro internazionale per la crescita professionale e le politiche pubbliche) e membro del Comitato di redazione 2009-14 della Fondazione europea per la formazione professionale.

VERSO IL SISTEMA NAZIONALE DI ORIENTAMENTO PERMANENTE

Nuovi passi nella definizione di standard e funzioni

di **Andrea Falcone**, *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

di **Paola Patasce**, *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Parole chiave: standard, orientamento, monitoraggio

Con l'Accordo riguardante la "Definizione di standard minimi dei servizi e delle competenze professionali degli operatori con riferimento alle funzioni e ai servizi di orientamento attualmente in essere nei diversi contesti territoriali e nei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro", approvato in Conferenza Unificata il 13 novembre 2014, prosegue il percorso, avviato nel 2012, volto a rafforzare e a valoriz-

zare il ruolo dell'orientamento nell'ambito delle politiche per l'apprendimento permanente.

Il precedente Accordo del 20 dicembre 2012, partendo da una definizione condivisa di orientamento², ha posto, infatti, le basi per la costruzione del sistema nazionale sull'orientamento permanente, primo rilevante passo in avanti sulla strada dell'integrazione delle attività e dei servizi di orientamento e, quindi, dell'innalzamento del loro livello di qualità. Per il perseguimento di queste finalità era stata prevista l'elaborazione di linee guida nazionali dell'orientamento e di standard minimi dei servizi e delle competenze professionali degli operatori.

Le funzioni

Le Linee guida, approvate dalla Conferenza Unificata il 5 dicembre 2013, fanno riferimento a cinque funzioni³ finalizzate alla realizzazione del diritto all'orientamento:

- funzione educativa, che indica le attività per lo sviluppo di risorse/competenze e delle condizio-

ni favorevoli al processo di auto-orientamento della persona, per favorirne il benessere, l'adattabilità ai contesti, il successo formativo e la piena occupabilità;

- funzione informativa, riguardante le attività volte a sviluppare la capacità di attivazione della persona e di ampliamento, acquisizione e rielaborazione di conoscenze utili al raggiungimento di un obiettivo formativo/professionale specifico;
- funzione di accompagnamento a specifiche esperienze di transizione, relativa alle attività di sostegno allo sviluppo di competenze e capacità di decisione e di controllo attivo sull'esperienza formativa e lavorativa in essere, al fine di prevenire rischi di insuccesso;
- funzione di consulenza orientativa, concernente le attività di sostegno alla progettualità personale nei momenti concreti di snodo della storia formativa e lavorativa, nonché di promozione all'elaborazione di obiettivi all'interno di una prospettiva temporale allargata, in coerenza con aspetti salienti dell'identità personale e sociale;
- funzione di sistema, riferita alle attività dell'orientamento che, al fine di assicurare l'efficacia degli interventi, necessitano di essere supportate da funzioni quali assistenza tecnica, formazio-

ne operatori, promozione della qualità, ricerca e sviluppo.

Tutte e cinque le funzioni si realizzano nell'ambito di una più ampia e trasversale macro-funzione orientativa e sono svolte dai sistemi, dalle strutture e dalle professionalità che vi operano al fine di sviluppare e sostenere la progettualità degli individui con riferimento al proprio percorso scolastico, formativo e socio-professionale.

Alle cinque funzioni non corrispondono necessariamente, e secondo un rapporto di reciprocità, servizi nel senso di "strutture dedicate" e/o "profili" professionali, ovvero figure professionali specificamente o esclusivamente dedicate. È possibile, infatti, che in alcuni servizi siano erogate solo alcune funzioni e, quindi, siano presenti solo alcune figure professionali. Come, del resto, è possibile che in alcuni contesti organizzativi una stessa figura professionale possa svolgere più di una funzione.

I contesti

I contesti dell'orientamento, indicati dalle Linee guida, vengono ripresi e descritti in maniera approfondita nella prima parte del documento tecnico sugli standard, oggetto dell'Accordo del 13 novembre 2014.

Scuola, istruzione terziaria, formazione professionale, servizi per il lavoro e servizi per l'inclusione so-

² "Processo volto a facilitare la conoscenza di sé, del contesto formativo, occupazionale, sociale, culturale ed economico di riferimento, delle strategie messe in atto per relazionarsi ed interagire con tali realtà, al fine di favorire la maturazione e lo sviluppo delle competenze necessarie per poter definire o ridefinire autonomamente obiettivi personali e professionali aderenti al contesto, elaborare o rielaborare un progetto di vita e di sostenere le scelte relative" (Accordo CU 20.12.2002, art. 1).

³ Per funzione si intende un insieme di aree di attività (ADA) finalizzate ad uno scopo omogeneo. In particolare, si definisce "funzione orientativa" (Pombeni, 2003) la finalità cui adempie un sistema o una struttura quando le sue attività concorrono allo sviluppo ed al sostegno della progettualità degli individui con riferimento al proprio percorso scolastico, formativo, socio-professionale.

ciale sono gli ambiti legittimati a offrire servizi di orientamento e concorrono a determinare il sistema nazionale. Questa pluralità di contesti di intervento tende a differenziarsi e a completarsi in ragione della peculiarità di un insieme di variabili personali (età, condizione, ecc.) e situazionali (esperienza di studio o di lavoro, ecc.).

In altre parole, la specificità del contesto determina la necessità di attivare azioni dedicate di orientamento all'interno dello specifico sistema socio-istituzionale di volta in volta coinvolto.

La Scuola è il luogo nel quale si acquisiscono le competenze orientative "generali e trasversali" attraverso diverse azioni; tra le più importanti si evidenziano:

- un insegnamento finalizzato al valore orientativo delle singole discipline (didattica orientativa), ovvero alla maturazione delle competenze orientative di base o propedeutiche al fronteggiamento di specifiche esperienze di transizione;
- lo sviluppo delle competenze di orientamento al lavoro (*Career Management Skills - Cms*), competenze che forniscono a individui e gruppi modalità strutturate per raccogliere, analizzare, sintetizzare e organizzare autonomamente informazioni in materia di istruzione e lavoro, nonché per prendere decisioni ed af-

frontare i momenti di transizione;

- l'erogazione di servizi di orientamento e di attività di tutorato e di accompagnamento;
- la predisposizione, da parte di ciascun Istituto, di un organico "Piano", inserito nel Piano dell'offerta formativa, con l'indicazione degli standard minimi di orientamento.

Altro compito che ha la Scuola è quello di mettere in campo azioni che intenzionalmente influenzano lo svolgersi dell'esperienza orientativa dello studente; in questo senso possiamo parlare di azioni dedicate di secondo livello, cioè mirate a produrre effetti immediati sulla prosecuzione del percorso formativo individuale.

Per quanto riguarda l'Istruzione terziaria (Università, Formazione artistica e musicale, Istituti), l'Università riveste un ruolo di primo piano all'interno di questo contesto, sia per dimensione e per attribuzione di funzioni esplicite di orientamento, sia per la sua funzione educativa pari a quella della Scuola.

In questo sistema, le attività di orientamento, pur essendo molto diversificate, sono riconducibili prevalentemente a tre macro-aree da considerarsi parti di un unico processo: orientamento in ingresso, orientamento in itinere e orientamento in uscita a cui, di recente, è stata affiancata un'attività di *job placement* riservata agli iscritti e

laureati di ogni ateneo, con funzione di intermediazione per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, quindi tra studenti/laureandi/laureati e imprese.

Coerentemente con le linee strategiche del Consiglio d'Europa riguardo all'Istruzione terziaria, le istituzioni universitarie, *in primis*, devono aiutare gli studenti ad acquisire, in particolare, strategie di apprendimento efficaci per ottimizzare lo studio, gestire l'offerta formativa e pianificare il proprio progetto accademico, nonché evitare la dispersione e l'abbandono. L'impianto formativo universitario o superiore deve, inoltre, essere strettamente collegato con la scuola secondaria di secondo grado, per garantire la continuità e la globalità del processo educativo. Di conseguenza, anche l'Università deve riconoscere la centralità della condizione dello studente, in particolare nell'attuale fase di transizione.

Nell'ambito della Formazione professionale viene svolta un'azione orientativa principalmente nei confronti degli iscritti alle varie tipologie di

corsi di formazione, ma possono essere offerti servizi di orientamento anche a favore degli altri sistemi territoriali (Scuola, Università, Centri per l'impiego), laddove questi non riescano a intervenire in modo autonomo, per mancanza di risorse sufficienti o di professionalità dedicate. Nei percorsi di formazione professionale (iniziale, continua e di specializzazione⁴) sono presenti sia attività orientative educative, finalizzate allo sviluppo di competenze propedeutiche al fronteggiamento di transizioni formative e lavorative, sia interventi di monitoraggio orientativo del percorso formativo in entrata, in itinere e in uscita (progetti di accoglienza, di accompagnamento allo stage, di sostegno alla ricerca del lavoro, ecc.). Si tratta quindi, soprattutto, di attività di sostegno alle transizioni fra canali formativi, di accompagnamento ai percorsi di formazione professionale e di supporto all'inserimento nel mondo del lavoro.

I servizi per il lavoro sono un altro contesto nel quale diversi soggetti (Informagiovani, CILO, COL, Centri

⁴ Per formazione professionale iniziale si intende quella rivolta ai giovani che si accostano per la prima volta al mondo del lavoro. Si parla di formazione professionale continua se è rivolta ad adulti occupati, finalizzata alla riqualificazione o all'aggiornamento professionale. La formazione professionale continua si inserisce nel concetto del cosiddetto *lifelong learning*; la formazione professionale di specializzazione è riferibile prevalentemente alla fascia di utenti post diploma, rivolta quindi ai diplomati che non hanno immediate opportunità e/o motivazioni per intraprendere un percorso accademico. La formazione permanente comprende qualsiasi attività di apprendimento avviata in qualsiasi momento della vita, volta a migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale (UE, 2014).

di orientamento, Servizi per l'impiego, Centri aziendali, agenzie per il lavoro, ecc.) svolgono attività di orientamento, attività che possono consistere sia in uno specifico servizio, gestito con l'utilizzo di professionisti esterni oppure tramite personale dipendente riqualificato da appositi percorsi di formazione, sia nel rinvio dell'utente ad altro soggetto della rete territoriale in grado di fornire una risposta dedicata.

Nel panorama dei soggetti che operano nell'ambito dei Servizi per il lavoro, i Centri per l'impiego rivestono un ruolo centrale. Le loro attività riguardano, a titolo esemplificativo, l'informazione e l'accoglienza/primo filtro; l'accompagnamento del percorso lavorativo finalizzato al monitoraggio della condizione di disoccupazione del lavoratore (colloqui ex d.lgs. 297/2002); il sostegno all'inserimento lavorativo; la gestione di laboratori di ricerca attiva del lavoro; la promozione di tirocini; i colloqui di orientamento e le azioni collettive di orientamento e formazione sulle modalità di ricerca di occupazione, ai sensi dell'art. 4, comma 33, lett. a) e b) l. 92/2012; la consulenza, finalizzata allo sviluppo professionale, sia attraverso colloqui orientativi sia, se del caso, con percorsi di bilancio di competenze.

L'ultimo contesto di riferimento è quello dell'Inclusione sociale, nel quale operano i servizi alla persona e alla comunità attraverso i distretti

locali dei servizi sociali e sociosanitari, i servizi socio-educativi per la prima infanzia, i servizi sociali per i minorenni. Questi servizi hanno come principale obiettivo quello di garantire il sostegno a persone o famiglie in situazione di disagio e marginalità sociale. Tra gli obiettivi specifici rientrano la promozione alla partecipazione delle famiglie alle scelte formative nonché la promozione del lavoro di rete tra servizi, finalizzato a progettare e sostenere percorsi individuali integrati.

Per quanto riguarda le attività, le più salienti consistono in interventi integrati di orientamento, formazione, accompagnamento, aiuto all'occupazione e creazione d'impresa; interventi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, gestione della diversità, cura e sostegno sociale; forme di bilancio di competenze e certificazione per il riconoscimento da parte delle imprese delle competenze acquisite dai soggetti target; messa a sistema della rete con i servizi educativi, scolastici, formativi e di inserimento al lavoro presenti sul territorio.

Standard minimi

Per ognuna delle cinque funzioni dell'orientamento, il documento tecnico propone gli standard minimi di qualità delle prestazioni, intendendo per standard la soglia accettabile della prestazione a cui si uniforma il soggetto produttore o erogatore, sia

pubblico che privato accreditato. Gli standard sono descritti in termini di finalità, prestazioni erogate, obiettivi, destinatari, azioni, modalità di accesso, tipologia di strumenti e risultati per il beneficiario. Per ciò che concerne le azioni da svolgere, ciascuna funzione è declinata in Aree di attività (Ada), ovvero in un insieme di attività specifiche, omogenee e integrate, orientate alla produzione di un risultato e identificabili all'interno di uno specifico processo. Relativamente alle funzioni "Informativa", di "Accompagnamento a specifiche esperienze di transizione" e di "Consulenza orientativa" vengono, inoltre, presentati sinteticamente gli standard minimi sulla dotazione strumentale e logistica, sulle prestazioni (durata, modalità di erogazione, output/prodotti) e sulle competenze professionali degli operatori dedicati a tali funzioni.

Monitoraggio dei servizi di orientamento

La definizione di standard minimi di prestazione, quali quelli proposti nel documento tecnico, oltre a favorire un livello omogeneo di servizi e di prestazioni su tutto il territorio nazionale, costituisce anche la condizione essenziale per poter implementare un efficace meccanismo di monitoraggio e valutazione delle politiche di orientamento, espressamente previsto dall'Accordo, e i

cui risultati saranno presentati annualmente. Nell'ambito dell'orientamento, infatti, l'azione di verifica costante dello stato di realizzazione delle politiche richiede la puntualizzazione di chiari e circoscritti obiettivi e delle finalità di ciascuna delle prestazioni erogate, in quanto l'orientamento, in una prospettiva *life-long*, è un processo molto strutturato e distinto in numerose fasi e questa complessa articolazione rende, di per sé, arduo valutare singolarmente gli interventi offerti, sia per la difficoltà nel riuscire a misurare gli effetti netti delle azioni orientative, prevalentemente a causa di un'erogazione contemporanea di prestazioni diversificate, sia perché gli interventi generano spesso risultati che si possono misurare solo nel medio-lungo termine e producono effetti sul percorso formativo del singolo utente (o sul mercato del lavoro nel suo complesso) anche molto tempo dopo l'avvenuta erogazione.

La predisposizione di un sistema di monitoraggio e di valutazione delle politiche di orientamento e del loro impatto nei diversi contesti - reso possibile proprio dalla definizione di standard minimi - rientra, inoltre, tra le azioni di *governance* multilivello finalizzate al sostegno delle azioni di orientamento, così come previsto dalle Linee guida del 2013, nell'ottica più ampia della costruzione del sistema nazionale per l'orientamento permanente.

QUADRO EUROPEO DELLE QUALIFICAZIONI

Dalla definizione della cornice ai vantaggi per i beneficiari, non solo europei

di Diana Macrì, *Isfol*

Parole chiave: qualificazioni, trasparenza, mobilità

L'adozione del Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente - *European Qualifications Framework (Eqf)*⁵ - nasce dall'esigenza di garantire ai cittadini europei il riconoscimento e la portabilità delle qualificazioni⁶, ottenute a conclusione di un percorso formativo (formale, non formale o informale), così da permettere la libera circolazione per motivi di studio o di lavoro.

Eqf si basa, come noto, su descrittori di livello che descrivono l'apprendimento conseguito in termini di conoscenze, abilità e competenze, focalizzandosi, quindi, sugli esiti del percorso formativo, piuttosto che

sulle sue caratteristiche strutturali, quali la durata, il curriculum, o la tipologia dell'istituzione erogatrice.

Il passaggio ad una analisi delle qualificazioni basata sull'uso dei risultati dell'apprendimento (Los) si fonda sulla necessità di superare le difficoltà di confronto che derivano dalla complessità e eterogeneità dei sistemi nazionali di istruzione e formazione e dei sistemi delle qualificazioni, che rispecchiano contesti economici, sociali e culturali peculiari del territorio nazionale e regionale. I Los, infatti, rendono più trasparente e chiaro l'effettivo apprendimento acquisito al termine di un percorso e sono, pertanto, in grado di far comprendere a utenti appartenenti ad ambiti educativi e formativi diversi, come pure al mondo del lavoro, il significato delle qualificazioni rilasciate nei diversi Paesi.

La struttura adottata per il Quadro europeo, a otto livelli, è risultata adatta ai fini della trasparenza perché permette di chiarire le gerarchie e le relazioni orizzontali e verticali tra le differenti tipologie di titoli e, attraverso i descrittori di livello, è in grado di esplicitarne il contenuto. In questo modo è possibile confrontare e valutare le qualificazioni rilasciate

nei diversi sistemi e sottosistemi educativi e formativi dei Paesi aderenti e quindi favorirne il riconoscimento.

L'adesione al Quadro europeo delle qualificazioni per l'apprendimento permanente prevede che i Paesi attuino una serie di azioni, finalizzate a rendere più trasparenti le qualificazioni nazionali e le competenze dei cittadini e complessivamente a migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e formazione professionale. Tra queste la referenziazione riveste un'importanza primaria, poiché il successo di Eqf dipende dalla qualità di tale atto, che deve essere svolto in modo rigoroso.

La referenziazione consiste nell'eguire una correlazione dei livelli delle qualificazioni previsti dai sistemi nazionali con quelli del Quadro europeo. Si tratta di un processo molto complesso che implica un'analisi accurata dei descrittori delle qualificazioni, che devono essere espressi in Los, e di una loro comparazione con quelli dei livelli di Eqf. Ciascun Paese svolge tale compito in autonomia sulla base di valutazioni politiche⁷ che devono tener conto del contesto politico e sociale del Paese

ed essere il più possibile condivise con gli attori chiave nazionali, in particolare con gli organismi responsabili dell'erogazione, certificazione e riconoscimento delle qualificazioni e con le parti sociali.

È inoltre necessario garantire che la procedura di correlazione dei livelli delle qualificazioni nazionali a Eqf sia solida e trasparente, che siano cioè evidenti e dimostrabili le ragioni delle scelte di posizionamento effettuate, così da facilitare i raffronti tra Paesi e assicurare il *mutual trust* (vale a dire la fiducia reciproca).

Gli esiti del processo devono essere diffusi a livello nazionale e internazionale in un Rapporto di referenziazione che sarà sottoposto ad una *peer review* da parte degli altri Paesi aderenti. Il Rapporto è un elemento essenziale del processo e riveste un forte valore istituzionale: oltre a descrivere dettagliatamente la metodologia adottata per il collegamento al Quadro europeo, deve fornire spiegazioni sulle scelte politiche alla base del processo e provare il rispetto di ciascuno dei dieci criteri per la referenziazione⁸ stabiliti dall'*Advisory Group Eqf*⁹. Poiché infatti nel Rapporto le autorità competenti

⁵ GU C 111 del 6.5.2008.

⁶ L'accezione di "qualification", di cui si è tenuto conto per l'impostazione del Rapporto di referenziazione italiano, è quella contenuta nella Raccomandazione EQF che la definisce come il "risultato formale di un processo di valutazione e convalida, acquisito quando un'autorità competente stabilisce che i risultati dell'apprendimento di una persona corrispondono a standard definiti".

⁷ La referenziazione dei livelli delle qualificazioni all'EQF - Serie del Quadro Europeo delle Qualificazioni all'EQF - nota 5.

⁸ Criteria and procedures for referencing national qualifications levels to the EQF.

⁹ L'Advisory group EQF è presieduto dalla Commissione europea e formato da rappresentanti dei Paesi aderenti, delle parti sociali e di istituzioni attive nel campo dell'istruzione e della formazione nell'Unione europea. Il suo compito è indicare le azioni per supportare l'implementazione di EQF e monitorare il processo.

certificano la referenziazione delle proprie qualificazioni a Eqf, è fondamentale che esso risulti autorevole e affidabile ed è per questo che la sua stesura deve essere supportata da un forte impegno delle istituzioni e da una larga collaborazione tra gli organismi pubblici e privati operanti sui temi dell'istruzione e della formazione.

È inoltre importante ricordare che il Rapporto è una sorta di istantanea, che rappresenta il sistema delle qualificazioni in un contesto e in un momento ben preciso, mentre i sistemi delle qualificazioni sono elementi sottoposti a cambiamenti e adattamenti continui per soddisfare nuovi bisogni. Per questo motivo il Rapporto deve essere considerato aggiornabile periodicamente, così da catturare gli eventuali cambiamenti sopraggiunti.

Lo stato di attuazione

In ogni Paese l'implementazione dell'Eqf sta procedendo secondo ritmi e forme diverse che tengono conto anche degli aspetti culturali e sociali dei contesti nazionali. A distanza di sei anni dalla pubblicazione della Raccomandazione di istituzione pressoché tutti i Paesi membri dell'Ue hanno referenziato e presentato i risultati nel Rapporto di referenziazione e all'*Advisory Group* Eqf. Questa prima fase avrebbe dovuto

completarsi entro il 2010, ma è stato invece necessario un periodo più lungo, perché molti Paesi hanno colto la necessità di referenziare come un'occasione per avviare una profonda analisi e una riflessione sulle proprie qualificazioni e sui propri sistemi d'istruzione e formazione. Infatti, mentre nei Paesi che già usavano i Quadri nazionali delle qualificazioni (Qnq) e i risultati dell'apprendimento, il processo è stato più immediato e lineare, in altri Paesi, l'esigenza di ridefinire/rileggere le singole qualificazioni utilizzando i Los per renderle confrontabili a Eqf ha favorito in molti casi una riforma dei sistemi delle qualificazioni, che ha portato anche all'introduzione di Quadri nazionali; infatti, dei 38 Paesi partecipanti a Eqf¹⁰, 28 hanno deciso di adottare formalmente un Quadro delle qualificazioni (Cedefop - novembre 2014).

L'introduzione di riforme così complesse e importanti ha naturalmente richiesto un lungo e impegnativo confronto politico tra governi e attori chiave dei sistemi educativi, formativi e del mondo produttivo su strategie e obiettivi.

L'esigenza di trovare soluzioni condivise e adeguate al contesto nazionale ha pertanto avuto come conseguenza un rallentamento del processo di referenziazione a Eqf, ma al tempo stesso ha permesso una mag-

giore diffusione di sistemi delle qualificazioni basati su descrittori di livello espressi in risultati dell'apprendimento e quindi più leggibili e comprensibili. Come accade inevitabilmente nella fase iniziale di un progetto, finora l'impegno dei Paesi aderenti si è focalizzato sugli aspetti più prettamente connessi agli adempimenti della Raccomandazione, che hanno riguardato quindi sostanzialmente la creazione degli organismi di supporto alla gestione del processo, la prima referenziazione e la redazione del Rapporto. Conclusasi questa parte è però necessario impegnarsi ora sulla fase successiva che dovrà necessariamente concentrarsi sui beneficiari finali.

Il valore aggiunto per i beneficiari

È fondamentale prima di tutto non dimenticare che una struttura articolata come quella di Eqf mira ad attivare un processo di semplificazione, a più livelli, che abbraccia diverse categorie di beneficiari. Oltre, infatti, a facilitare il dialogo a livello nazionale e transnazionale tra istituzioni e attori chiave del mondo formativo e produttivo, grazie alla condivisione di un linguaggio comune, Eqf intende sia sostenere le persone nelle scelte formative o professionali, sia rendere più dinamico il mercato del lavoro agevolando i datori di lavoro nelle valutazioni dei candidati, anche stranieri.

A tale riguardo un aspetto essenziale del processo è rappresentato dalle attività di informazione e di diffusione dei principi del quadro e dei risultati della referenziazione. La Raccomandazione stessa sottolinea l'importanza di raggiungere i beneficiari finali, attivando campagne informative capillari e supportando gli operatori dei centri per l'impiego o dei centri di orientamento attraverso sessioni formative specifiche. Queste attività rappresentano infatti il *core* del lavoro dei Punti nazionali di coordinamento Eqf, che attraverso la realizzazione di seminari, brochure, tutorial diffondono la conoscenza di Eqf e degli altri strumenti per la trasparenza a una platea più vasta possibile.

Non solo, la Raccomandazione invita anche i Paesi, dopo aver referenziato, a inserire il livello Eqf in tutti i certificati, diplomi, titoli rilasciati a livello nazionale; questo elemento è considerato fondamentale per rendere informati i cittadini sul lavoro svolto a livello tecnico e politico e sugli esiti del processo. Inoltre l'indicazione del livello Eqf può essere funzionale a fornire alla qualificazione referenziata una sorta di *label* della qualità, dal momento che è stata oggetto di un'attenta analisi da parte delle autorità competenti. Anche in questo caso lo stato e i modi di attuazione nei Paesi sono diversi; alcuni hanno già inserito l'ade-

¹⁰ A EQF partecipano 28 Paesi membri, 3 Paesi SEE, i Paesi candidati e la Svizzera.

guato livello Eqf, perlomeno in alcune delle tipologie di qualificazioni rilasciate, altri sono ancora nella fase di definizione di Linee guida per gli organismi certificatori.

Una possibile dimensione extraeuropea per Eqf

Nel prossimo futuro l'applicazione di Eqf potrebbe superare i confini europei e diventare uno strumento per la mobilità anche verso altre regioni del mondo.

L'indagine svolta a livello globale e pubblicata congiuntamente da Cedefop, Etf e Unesco nel 2013¹¹ mostra una tendenza in atto tra i Paesi a costituire quadri nazionali delle qualificazioni e ad aderire a quadri transnazionali. Infatti al momento della rilevazione 142 Paesi e territori erano impegnati nello sviluppo o nell'implementazione di un quadro delle qualificazioni.

Dall'indagine emerge, inoltre, il diffondersi delle collaborazioni tra Paesi confinanti o che hanno culture affini nella definizione di accordi per l'allineamento, la costruzione di quadri transnazionali/regionali e il collegamento tra loro, così da favorire la mobilità a livello globale.

Ne sono esempi l'accordo stabilito dal 2012 tra Irlanda e Nuova Zelanda per l'allineamento dei quadri nazionali e il quadro regionale (*Asean Qualification reference framework*

- Aqrf) sviluppato tra i Paesi del Sud Est asiatico Asean, che dovrebbe cominciare a operare nel 2015.

Per quello che riguarda Eqf, nel 2014 le autorità della Nuova Zelanda, dell'Australia e di Hong Kong hanno chiesto all'*Advisory group* di valutare un possibile collegamento tra i loro quadri e Eqf e a seguito di questa richiesta è stato costituito un gruppo di lavoro con il compito di valutarne la fattibilità: un possibile accordo tecnico in tal senso potrebbe essere definito nel 2015. Oltre a questi, anche molti altri Paesi extra europei hanno segnalato il loro interesse a collegarsi a Eqf, dimostrando come questo sia diventato un modello e un riferimento anche al di fuori dell'Europa. La possibile apertura di Eqf verso quadri extraeuropei rappresenterebbe per i cittadini europei una grande opportunità e potrebbe essere di stimolo per "accelerare il passo" (cfr. Cedefop, novembre 2014) nell'attuazione non solo del quadro europeo ma anche degli altri *tools* per l'istruzione, la formazione e l'occupazione.

È importante infatti ricordare che l'adozione di Eqf è parte di una strategia più ampia, intrapresa a partire dal 2002 con la Dichiarazione di Copenaghen, a supporto della quale sono stati progettati una serie di strumenti che contribuiscono all'obiettivo di favorire la mobilità nei

diversi contesti geografici, settoriali e professionali, attraverso il riconoscimento e la spendibilità delle competenze acquisite.

Nonostante la condivisione di intenti e la chiara complementarità, finora la sinergia tra i *tools* è stata moderata e questa carenza di coordinamento ne ha contenuto l'impatto a livello nazionale. Ciò è stato causato in parte da tempi e modalità di attuazione differenziate e in parte dalla limitata collaborazione tra gli organismi che guidano i processi di implementazione dei diversi strumenti. È evidente che sono molteplici i fattori che possono concorrere alla realizzazione della suddetta strategia, ma certamente, affinché siano raggiunti gli obiettivi desiderati, è oramai diventato prioritario avviare un nuovo percorso di attuazione che rafforzi l'integrazione e la sinergia tra i *tools*, eviti le duplicazioni e, attraverso il lavoro congiunto, riesca a soddisfare le esigenze dei beneficiari finali.



¹¹ Global national qualifications framework inventory, ottobre 2013.

EUROGUIDANCE ITALY Il Seminario nazionale della Rete

di **Giulia Tosi**, *Isfol*

Parole chiave: orientamento, mobilità, Erasmus plus, Garanzia giovani

Si è svolto a Roma presso la sede dell'Isfol, il 27 novembre 2014, il consueto Seminario annuale rivolto agli oltre sessanta membri che costituiscono la Rete Euroguidance Italy.

Ismene Tramontano, Responsabile del Centro Euroguidance per l'Italia, ha introdotto i lavori sui principali temi d'interesse della Rete: la Conferenza europea dell'orientamento, l'incontro Elgpn, il Programma Erasmus Plus, i risultati della consultazione pubblica sullo Spazio europeo delle competenze e delle qualifiche realizzata dalla Commissione europea, il piano Garanzia Giovani, il documento sugli standard dell'orientatore approvato in Conferenza unificata il 13 novembre 2014. Importante anche il nuovo governo della Commissione europea con il passaggio del coordinamento delle Reti europee e dei *tools* dalla Direzione ge-

nerale *Education* alla *Dg Employment*. L'Unità *Skills and Qualification Strategies* è stata infatti spostata dalla *Dg Education* alla *Dg Employment* per legare maggiormente il tema delle competenze e della trasparenza al mercato del lavoro. Questo trasferimento, che ha un'evidente ricaduta sulle attività e sull'operatività delle principali reti europee come Europass, Euroguidance ed Eqavet, sta determinando da un lato un assetto organizzativo estremamente fluido, dall'altro anche il rinvio di alcune scadenze e attività.

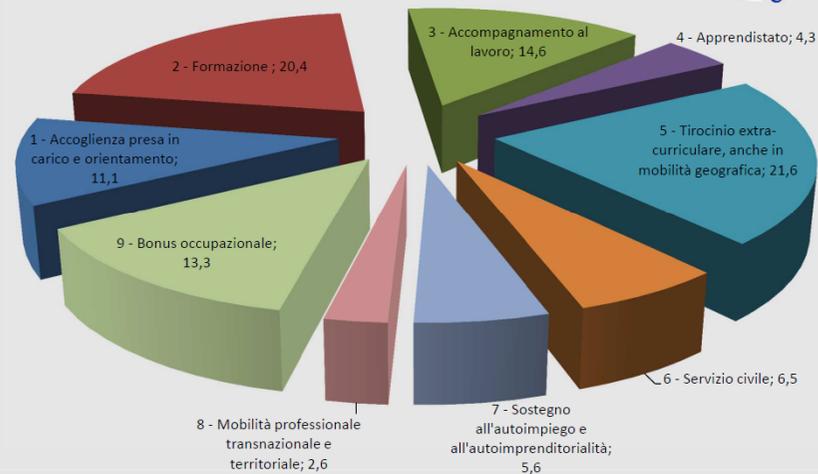
Dopo una breve introduzione di Sandra D'Agostino, Responsabile della struttura "Metodologie e strumenti per le competenze e le transizioni" dell'Isfol (all'interno della quale opera il Centro Euroguidance Italy), sulle principali novità a livello nazionale ed europeo in tema di orientamento, competenze e trasparenza delle qualifiche (in particolare sulla recente adozione del documento sugli standard dell'orientamento), il seminario è entrato nel vivo con la presentazione dei diversi interventi programmati.

Di particolare interesse gli interventi sulla Garanzia Giovani, Erasmus Plus e sulle esperienze di tirocinio, in Italia e all'estero. Katia Santomieri dell'Isfol ha presentato l'iniziativa Garanzia giovani all'interno del contesto nazionale ed europeo, fornendo gli ultimi dati di monitoraggio rispet-

to alle risorse finanziarie impegnate ed alle misure attuate.

Per quanto riguarda l'Italia, le risorse del fondo log (Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile), pari a 1,5 miliardi di euro da impegnare nel biennio 2014-2015, sono gestite dal Programma operativo nazionale Iniziativa per l'occupazione giovani a titolarità del Ministero del lavoro e costituiscono la prima leva finanziaria per dare attuazione alle misure previste dal Piano italiano della Garanzia per i giovani.

PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE IOG PER MISURA (v. %)



Fonte: Piani di attuazione regionali Garanzia Giovani

Il Pon log si inserisce nelle strategie di contrasto alla disoccupazione giovanile tracciate a livello europeo, concretizzatesi nella Raccomandazione del Consiglio¹² (che ha istituito la Garanzia per i giovani) che in-

nova profondamente il bilancio europeo, introducendo un finanziamento importante nelle regioni in cui la disoccupazione giovanile risulta superiore al 25%.

Molto interessanti anche i dati sui giovani registrati e presi in carico dal Piano.

ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

	Programmato IOG		Risorse oggetto di programmazione attuativa		Totale Impegni programmazione attuativa	Capacità di programmazione attuativa
	a	b	c	d	e=b+c+d	e / a %
Piemonte	97.433.240,00	1.180.000,00	-	33.618.633,20	34.798.633,20	35,72
Valle d'Aosta	2.325.376,00	-	-	-	-	-
Lombardia	178.356.313,00	-	52.393.780,00	69.960.540,00	122.354.320,00	68,60
PA Trento	8.371.352,00	-	783.500,00	4.471.500,00	5.255.000,00	62,77
Veneto	83.248.449,00	-	5.000.000,00	38.912.961,00	43.912.961,00	52,75
Friuli Venezia Giulia	19.300.618,00	310.000,00	2.500.000,00	13.725.618,00	16.535.618,00	85,67
Liguria	27.206.895,00	-	2.779.000,00	10.852.962,14	13.631.962,14	50,10
Emilia Romagna	74.179.484,00	-	7.417.948,40	51.182.239,76	58.600.188,16	79,00
Toscana	64.877.981,00	-	9.000.000,00	8.450.648,00	17.450.648,00	26,90
Umbria	22.788.681,00	1.800.000,00	3.700.000,00	12.470.000,00	17.970.000,00	78,85
Marche	29.299.733,00	-	3.200.000,00	16.075.800,00	19.275.800,00	65,79
Lazio	137.197.164,00	3.540.000,00	35.700.000,00	31.000.000,00	70.240.000,00	51,20
Abruzzo	31.160.034,00	1.000.000,00	4.000.000,00	-	5.000.000,00	16,05
Molise	7.673.740,00	1.750.340,00	200.000,00	-	1.950.340,00	25,42
Campania	191.610.955,00	15.000.000,00	-	58.380.000,00	73.380.000,00	38,30
Puglia	120.454.459,00	7.000.000,00	28.454.459,00	37.100.000,00	72.554.459,00	60,23
Basilicata	17.207.780,00	1.180.000,00	627.180,00	7.000.000,00	8.807.180,00	51,18
Calabria	67.668.432,00	-	10.790.413,26	-	10.790.413,26	15,95
Sicilia	178.821.388,00	5.500.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	25.500.000,00	14,26
Sardegna	54.181.252,00	1.625.438,00	12.209.063,00	12.730.688,80	26.565.189,80	49,03
Totale	1.413.363.326,00	39.885.778,00	188.755.343,66	415.931.590,90	644.572.712,56	45,61
MLPS	100.000.000,00	-	-	71.566.968,00	71.566.968,00	71,57
Totale PON IOG	1.513.363.326,00	39.885.778,00	188.755.343,66	487.498.558,90	716.139.680,56	47,32

Fonte: Piani di attuazione regionali Garanzia Giovani

¹² Raccomandazione del Consiglio (2013/C 120/01 del 22 aprile 2013).

Implementazione Garanzia Giovani (dati al 19 novembre 2014)

ISFOL

Utenti registrati	303.071	17,6 % del bacino potenziale*
Utenti presi in carico	94.627	31,6 % dei registrati**
Utenti servizio base (Orientamento specialistico o di secondo livello)	5.493	5,8 % dei presi in carico
Partecipanti che hanno ricevuto una proposta di politica attiva***	3.574	3,8 % dei presi in carico

* Il bacino potenziale è costituito dalla popolazione dei NEET in età 15-29 anni, non occupati né iscritti a corsi di studio e formazione, che cercano attivamente lavoro o, se non cercano (attivamente) lavoro, si dichiarano disponibili a lavorare (1.723 mila individui nel 2013 secondo la Rilevazione Continua Forze di Lavoro).

** Dati al momento mancanti per la Regione Liguria. I rapporti percentuali sui registrati sono pertanto calcolati al netto delle registrazioni in tale Regione.

*** Escluso accompagnamento al lavoro

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DBPAPL.

Giovani registrati e presi in carico e indice di copertura

ISFOL

REGIONE	GIOVANI REGISTRATI	GIOVANI PRESI IN CARICO CON PATTO DI SERVIZIO	INDICE DI COPERTURA* (%)
PIEMONTE	20.558	1.323	6,4
VAL D'AOSTA	774	343	44,3
LOMBARDIA	21.370	5.094	23,8
TRENTO	2.199	718	32,7
VENETO	20.812	7.037	33,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	8.658	1.062	12,3
LIGURIA	3.545	n.d.	n.d.
EMILIA ROMAGNA	21.745	10.133	46,6
TOSCANA	17.606	9.165	52,1
UMBRIA	6.941	1.637	23,6
MARCHE	16.813	5.749	34,2
LAZIO	22.588	2.199	9,7
ABRUZZO	8.139	3.123	38,4
MOLISE	1.831	564	30,8
CAMPANIA	37.862	8.638	22,8
PUGLIA	16.238	5.986	36,9
BASILICATA	7.207	2.591	36,0
CALABRIA	12.278	3.198	26,0
SICILIA	37.367	16.880	45,2
SARDEGNA	18.540	9.187	49,6
Totale (registrati)	303.071		
Totale (esclusa Liguria)	299.526	94.627	31,6

* L'indice di copertura rappresenta il rapporto tra lo stock dei giovani presi in carico e lo stock dei registrati.
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DBPAPL.

Dopo il contributo di Concetta Fonzo dell'Isfol sui collegamenti fra la Rete europea Elgpn ed Euroguidance e sugli ultimi prodotti realizzati dalle Reti (tutti accessibili e fruibili gratuitamente nei portali europei di riferimento www.elgpn.eu e <http://euroguidance.eu>), Roberta Grisoni dell'Isfol ha fornito una dettagliata panoramica sul Programma Erasmus Plus soffermandosi in particolare sulle misure previste per la mobilità transnazionale e sulle differenze rispetto al precedente programma *Lifelong Learning*.

L'azione chiave Ka1 - Mobilità individuale per l'apprendimento - è rivolta alla mobilità del personale, degli studenti, alla mobilità a livello di master (Master Erasmus) e degli scambi di giovani nel volontariato. L'azione Ka1 punta a migliorare le competenze, ampliare le conoscenze e la comprensione delle politiche e delle pratiche nazionali, rafforzare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento, innescare cambiamenti nel senso della modernizzazione e internazionalizzazione delle istituzioni educative e formative, nonché a promuovere attività di mobilità per i discenti.

Per quanto riguarda la transnazionalità, l'attività di mobilità deve coinvolgere due organizzazioni partecipanti di differenti Paesi del Programma. I Paesi coinvolti sono i 28 Stati membri dell'Unione europea, i Paesi Efta/See (Islanda, Liechtenstein e

Norvegia), i Paesi candidati all'adesione all'Ue, ovvero la Turchia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. È attualmente sospesa la partecipazione della Svizzera, sia in ingresso che in uscita.

Particolarmente interessante anche il nuovo sistema di finanziamento, caratterizzato da una maggiore semplificazione amministrativa, dall'utilizzo di scale di costi unitari e dalla semplificazione nel calcolo delle sovvenzioni che presumibilmente produrranno un minor margine di errore per i beneficiari ed una semplificazione nella rendicontazione dei progetti.

Infine, per quanto riguarda le conoscenze linguistiche, la Ce metterà a disposizione, solo per tirocini della durata di trenta giorni e oltre, dei corsi di lingua on line per supportare coloro che parteciperanno ad iniziative di mobilità. I corsi saranno disponibili in sei lingue: italiano, inglese, francese, spagnolo, tedesco, olandese, con una valutazione del livello di competenze linguistiche *ex ante* ed *ex post* dei partecipanti. È inoltre previsto un supporto linguistico per lingue diverse dalle sei presenti nel supporto on line, anche in questo caso solo per tirocini della durata da trenta giorni e oltre.

La prossima scadenza per la presentazione dei progetti è stata fissata al 4 marzo 2015.

L'articolazione degli stage in Europa e dei tirocini in Italia così come più

ampiamente riportato nelle recenti pubblicazioni dell'Istituto (il *Manuale dello stage in Europa*, pubblicato e ristampato proprio grazie ad Euroguidance, e il *Manuale del tirocinante*) è stato il tema centrale dell'intervento di Ginevra Benini dell'Isfol.

A partire dalla definizione fornita dal Quadro europeo di qualità dei tirocini¹³, ovvero "*un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito o no, con una componente di apprendimento e di formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso un'occupazione regolare*", è stata ribadita l'importanza di fare uno stage in Italia (anche al di fuori della propria Regione di residenza) e/o all'estero già durante la scuola o la frequenza dell'università, piuttosto che al loro termine. Ciò serve a rendersi più appetibili sul mercato del lavoro, ad acquisire una maggiore sicurezza di sé, delle proprie capacità e delle proprie competenze. Serve ad allargare i propri orizzonti culturali e professionali e ad imparare a lavorare in un'altra lingua, acquisendo una visione globale del mondo e della cultura aziendale in genere. Ma come scegliere uno stage? Verificando la consistenza e la serietà

del progetto formativo, la cui descrizione, struttura e durata deve essere commisurata all'impegno richiesto; attraverso una accurata ricerca incrociata sul web che consenta di controllare la solidità dell'azienda o dell'organizzazione ospitante; cercando di ottenere un Tutor aziendale possibilmente non coincidente col titolare o con il dirigente dell'azienda e un rimborso spese commisurato all'impegno richiesto.

E la *letter of reference*, o attestazione di stage, come deve essere perché sia corretta ed efficace? Deve essere scritta su carta intestata dell'azienda e deve contenere - oltre ai dati sul tirocinante, la durata dello stage, l'orario di lavoro, il settore/funzione aziendale di inserimento, il programma, gli obiettivi e le mansioni svolte - anche un elenco delle conoscenze, delle abilità e delle competenze sviluppate dal tirocinante, nonché la firma del tutor aziendale. La *letter of reference* deve diventare un vero e proprio passaporto per un lavoro.

Per ulteriori informazioni e materiali sul Seminario annuale di Euroguidance:

www.isfol.it/euroguidance/news-euroguidance/seminario-della-rete-euroguidance-27_11_2014

¹³ Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014.

RETE TRANSAZIONALE FSE La mobilità di giovani svantaggiati e giovani adulti

di Joanna Busalacchi¹⁴, *Isfol*
di Gianluca Calzolari¹⁵, *Isfol*

Parole chiave: cooperazione transnazionale, mobilità, giovani svantaggiati

La cooperazione transnazionale nella nuova programmazione

Scopo principale della cooperazione transnazionale tra gli Stati membri in ambito Fondo sociale europeo è quello di contribuire alla qualità ed efficacia delle politiche e delle riforme volte a favorire l'occupazione, l'inclusione sociale e la formazione. Ciò si realizza attraverso lo scambio e la condivisione di informazioni e di buone prassi tra amministratori, parti sociali, Ong e operatori. La dimensione transnazionale ha un importante effetto moltiplicatore: rafforza e modernizza la capacità di innovare, adattan-

dola alle nuove sfide sociali ed economiche, identifica problemi e propone soluzioni per le necessarie riforme, contribuendo a migliorare la qualità della *governance*.

Durante il periodo di programmazione 2000-2006, l'iniziativa comunitaria Equal è stato il principale motore per lo sviluppo della cooperazione transnazionale nell'ambito del Fse. Per il periodo di programmazione 2007-13, il Regolamento Fse istituiva solo obiettivi generici in materia di cooperazione transnazionale lasciando a Stati membri e Regioni la definizione delle modalità di attuazione. Parallelamente, la Commissione ha organizzato un supporto allo scambio di esperienze e all'apprendimento reciproco, attraverso reti tematiche cui hanno preso parte le Autorità di gestione nazionali e regionali interessate.

L'esperienza di questi due precedenti periodi di programmazione ha confermato che, se ben programmata e realizzata, la cooperazione transnazionale contribuisce in modo sensibile all'innovazione, gioca un ruolo importante nell'identificazione di buone pratiche e strategie efficaci sia a livello politico che attuativo, alimenta la diffusione e il trasferi-

mento di esempi in modo economico ed efficace. L'esperienza ha anche dimostrato che la cooperazione transnazionale è efficace solo in presenza di chiare e semplici misure, come ad esempio:

- concentrando gli interventi su un numero limitato di settori o aree critiche dove ci si aspetta di apprendere da altri Stati membri (che hanno scelto aree simili) si può contribuire ad un miglioramento dei processi nazionali di riforma;
- coinvolgendo sin dalle fasi iniziali tutte le parti interessate e gli utenti potenziali al fine di facilitare la capitalizzazione dei risultati.

Per il periodo di programmazione 2014-20, l'Articolo 10 del Regolamento Fse prevede che gli Stati membri sostengano la cooperazione transnazionale al fine di promuovere l'apprendimento reciproco, aumentando in tal modo l'efficacia delle politiche sostenute dal Fse. Gli Stati membri sostengono la cooperazione transnazionale obbligatoria¹⁶ in tre modi diversi:

- sulla base di temi comuni proposti dalla Commissione per i quali

beneficiano di una piattaforma a livello Ue istituita e gestita dalla Commissione stessa (Quadro comune - *Common framework*);

- senza coordinamento centrale (approccio flessibile);
- attraverso un approccio combinato di quanto sopra.

Sinteticamente, il quadro comune comprenderà i seguenti elementi:

- l'identificazione di temi comuni e caratteristiche chiave del quadro normativo vigente, allineati alla strategia Europa 2020;
- l'istituzione di reti tematiche per ciascuno dei temi comuni in cui saranno rappresentati tutti i soggetti interessati: Autorità di gestione, Organismi intermedi, Reti nazionali/regionali coinvolte nella cooperazione transnazionale, parti sociali, Ong;
- il lancio di bandi coordinati (due cicli per l'intero periodo di programmazione) per creare sinergie e partenariati efficaci tra gli Stati membri intorno ai temi comuni identificati;
- un database di ricerca partner e un sito dedicato alla cooperazione transnazionale europea.

¹⁴Ha curato il paragrafo "La cooperazione transnazionale nella nuova programmazione".

¹⁵Ha curato i paragrafi "Il ruolo della mobilità transnazionale a favore dei soggetti svantaggiati", "Il modello di bando di mobilità realizzato dalla Rete", "Modalità di realizzazione", "Il gruppo target", "Gli elementi di successo di un progetto di mobilità".

¹⁶Unica deroga prevista all'obbligatorietà della cooperazione transnazionale: "gli SM con un unico programma operativo sostenuto dall'FSE o un unico programma operativo multifondo, in casi debitamente giustificati e tenendo conto del principio di proporzionalità, possono scegliere in via eccezionale di non sostenere azioni di cooperazione transnazionale" (Art. 10, par. 2, Reg. (UE) n. 1304/2013).

Nell'ultimo scorcio di Programmazione 2007-13, parallelamente all'iter di adozione del pacchetto legislativo 2014-20, e a partire dalle accennate riflessioni sull'efficacia della cooperazione transnazionale, la Commissione europea ha finanziato otto reti tematiche di apprendimento¹⁷ con l'obiettivo specifico di fornire raccomandazioni ai decisori nazionali ed europei per la definizione delle azioni dei Programmi operativi 2014-20. Tali reti - *Learning network* - aperte alle Autorità di gestione nazionali e regionali del Fse e altri *stakeholder* - favoriscono l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone prassi su temi rilevanti per l'attuazione della Strategia Europa 2020. Avviate nel primo semestre del 2013, concluderanno le loro attività entro giugno 2015, progettando e realizzando incontri tematici, guide, raccomandazioni e eventi di diffusione.

Il progetto Cooperazione transnazionale dell'Isfol, in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o in veste autonoma, ha partecipato agli organismi di gestione delle reti, organizzato incontri di scambio in collaborazione con gli altri partner, partecipato ai *working*

group e agli incontri tematici previsti dai programmi di lavoro, anche avvalendosi della collaborazione di altre aree dell'Istituto.

In particolare, con la collaborazione dell'Agenzia Erasmus+, ha partecipato al *Transnational learning network on mobility measures for disadvantaged youth and young adults* (Rete Fse *Mobility*), avviato su iniziativa del Ministero federale tedesco del lavoro e degli affari sociali che opera sul tema della mobilità dei giovani.

Il ruolo della mobilità transnazionale a favore dei soggetti svantaggiati

Nel periodo 2007-13 sono state diverse le esperienze di mobilità transnazionale rivolte alla platea di giovani svantaggiati e giovani adulti finanziate dal Fse. Tra le tante, si cita il Programma del Ministero del lavoro federale tedesco *Ida - Integration through exchange* - per il volume di fondi investiti (155 milioni di euro), per l'elevato numero di organismi partecipanti (119 partenariati tedeschi e 290 organismi ospitanti stranieri) e giovani coinvolti, circa 16 mila. Anche in Italia alcune regioni, ad esempio il Pie-

monte, il Veneto, la Toscana, la P.a. di Trento hanno iniziato a sperimentare il finanziamento di queste iniziative attraverso il Fse.

Questo tipo di mobilità rivolta a giovani provenienti da contesti disagiati, che presentano spesso difficoltà di inserimento sociale e lavorativo, fuoriusciti da percorsi di istruzione e formazione, con disabilità psichiche o fisiche, hanno rivelato un elevato grado di successo¹⁸ poiché si focalizzano sull'offerta di una chance unica per acquisire nuove competenze e lavorare su aspetti quali la fiducia in se stessi, l'autostima, l'autonomia, la capacità di relazionarsi con altri giovani in contesti diversi.

Il direttore di un centro per l'impiego tedesco riferisce ad esempio che "*i partecipanti a Ida non hanno deficit ma hanno solo delle potenzialità che non sono mai state riconosciute, sviluppate e valorizzate*". In Germania l'80% dei partecipanti, a sei mesi dal rientro, era inserito in percorsi di istruzione formale o in attività lavorative: una percentuale da ritenersi molto alta in considerazione della difficile occupabilità dei soggetti.

La possibilità quindi di partecipare

alla mobilità transnazionale è riconosciuta ormai come una delle occasioni più rilevanti per lo sviluppo delle competenze e delle possibilità di occupabilità e rientra tra le principali misure finanziate dai programmi europei.

Il modello di bando di mobilità realizzato dalla Rete

La Rete Fse *Mobility* rappresenta il tentativo di coordinamento europeo finalizzato a garantire una maggiore efficacia dei singoli programmi nazionali Fse di mobilità, capitalizzando precedenti iniziative transnazionali quali Equal. È stata costituita su iniziativa del Ministero federale del lavoro tedesco e vede la partecipazione di un alto numero di Stati membri e regioni¹⁹: per l'Italia vi prendono parte il Ministero del lavoro e la Provincia autonoma di Trento. L'obiettivo è quello di pubblicare, con modalità e scadenze coordinate tra i vari partner, un bando per il finanziamento di misure nazionali e regionali di mobilità rivolte a sostenere la formazione di giovani e giovani adulti svantaggiati. La Rete termina ufficialmente i suoi lavori, legati al finanziamento della Commissione europea, nel febbraio 2015

¹⁷ Il budget totale allocato è stato di circa € 2.300.000. Reti finanziate e SM capofila: ESF Transnational Cooperation (Rep. Ceca), Social Entrepreneurship (Polonia), Roma inclusion (Spagna), Result based management (Belgio fiammingo), Gender mainstreaming (Svezia), ESF Mobility (Germania), Age management (Belgio fiammingo), Active Inclusion (Regno Unito). L'Italia ha aderito alle Reti ESF Mobility e Roma inclusion (MLPS), ESF Transnational Cooperation e Active Inclusion (Isfol).

¹⁸ Heading in a new direction with IDA. Mid-term review of the Esf programme "IDA - Integration through exchange". Federal Ministry of Labour and Social Affairs, Germania. Novembre 2011.

¹⁹ Sono partner della rete, oltre alla Germania e ai due partner italiani citati: Belgio Fiammingo, Irlanda, Provenza-Alpi e Costa Azzurra (Paca), Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna (a livello centrale e con Paesi Baschi, Galizia, Catalogna) e Svezia.

ma proseguirà informalmente attraverso una collaborazione rafforzata tra gli Stati membri interessati. Gruppi di lavoro tematici hanno affrontato tutti gli aspetti legati alla gestione di bandi di mobilità, tra i più importanti quelli di carattere giuridico, finanziario e quelli legati al tema della qualità della mobilità. La Rete ha facilitato lo scambio continuo di esperienze di successo nazionali dando ampio risalto, tra l'altro, al *know how* acquisito dalle reti di operatori della mobilità che lavorano a livello comunitario.

Sono stati prodotti due documenti: un *Bando coordinato per misure di mobilità transnazionale in favore di giovani svantaggiati e giovani adulti finanziate dal Fse e un Manuale di accompagnamento*, entrambi consultabili sul sito della Rete in lingua inglese.

Il Bando coordinato (*Coordinated call*) è un testo rivolto alle Autorità di gestione e organismi intermedi che pubblicheranno e gestiranno i bandi. Il bando è un documento non vincolante che propone principi e metodologie comuni per la gestione di interventi di mobilità, rispetto dell'autonomia, delle proprie priorità politiche e dei sistemi normativi degli Stati membri. Il testo pertanto indica i requisiti minimi comuni per i programmi di mobilità che verranno implementati nel periodo 2014-20 dagli Stati membri della Rete e da coloro che vi aderiranno

successivamente. Ogni Autorità di gestione sarà dunque libera di prevedere ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti nel bando.

Il Manuale è strutturato come una guida complementare e fornisce informazioni di contesto, esempi di approcci di successo e di specifiche iniziative di mobilità adottate nel corso della precedente Programmazione Fse e di altri programmi quali Leonardo da Vinci. Esso è parte integrante del bando in quanto fornisce ulteriori raccomandazioni per la sua attuazione a livello nazionale e regionale.

I due documenti sono articolati in sei sezioni: gli obiettivi, ossia lo scopo generale dei soggiorni all'estero, il gruppo *target* (fascia d'età e caratteristiche dei partecipanti), le modalità di attuazione cioè il ciclo di implementazione a livello comunitario dei diversi bandi nazionali/regionali, gli standard minimi di qualità delle mobilità, le caratteristiche dei soggetti beneficiari dei finanziamenti ed infine i criteri comuni per l'ammissibilità delle spese. Esaminiamone i principali.

Modalità di realizzazione

Per favorire un coordinamento europeo nella formazione e gestione

dei partenariati transnazionali la Rete predisporrà esempi di moduliistica (es. modelli di accordi di partenariato transnazionale, modelli di progetti individuali di mobilità e modelli di accordo di cooperazione tra l'organismo inviante e il partecipante), realizzerà una banca dati degli organismi pre-selezionati a livello nazionale/regionale e di quelli disponibili ad accogliere e organizzerà eventi di ricerca partner. Il partenariato transnazionale tra l'organismo o il partenariato locale inviante e quello ospitante potrà essere costituito formalmente già in sede di candidatura del progetto oppure successivamente a una prima fase di selezione da

parte delle Autorità di gestione. Ogni Stato membro deciderà se accettare la candidatura da parte di singoli organismi o da partenariati, così come sarà libero di elencare la tipologia di soggetti che possono candidarsi.

Sulla base dell'esperienza di Ida e Leonardo, la Rete invita ad adottare criteri di premialità nella selezione delle candidature quali l'approccio di partenariato nella gestione dei progetti e il coinvolgimento di reti territoriali che comprendano agenzie per l'impiego, uffici di colloca-

mento ed enti di formazione.

Benché i bandi siano rivolti esclusivamente agli operatori invianti, la Rete raccomanda di prevedere una premialità per gli organismi disponibili a svolgere anche attività di accoglienza.

I progetti potranno avere una durata massima di tre anni mentre le singole mobilità, in linea generale, non potranno durare meno di due mesi. L'esperienza dimostra infatti che i soggiorni di poche settimane sono generalmente inadeguati ad ottenere lo sviluppo personale richiesto dai giovani provenienti da contesti svantaggiati. Oltre ad acquisire competenze lavorative, l'obiettivo dei soggiorni all'estero per questi giovani è facilitare l'acquisizione di atteggiamenti e comportamenti positivi e proattivi: queste nuove competenze forniscono la base per motivare i singoli a valorizzare le capacità acquisite una volta rientrati nel Paese di residenza.

I partecipanti saranno coinvolti in esperienze di apprendimento in ambiti lavorativi (definite *work-related learning experience*) finalizzate all'acquisizione di competenze spendibili al rientro. L'esperienza di Ida testimonia il successo dell'inserimento dei giovani in piccole o medie realtà produttive, commerciali e di servizi quali strutture ricettive, di ristorazione, di artigianato e di servizi alla persona.



Il gruppo target

L'attenzione dei partner si è rivolta principalmente ai Neet, già oggetto di specifiche misure finanziate dal programma Garanzia giovani. La fascia di età dei partecipanti alle azioni di mobilità comprende i giovani dai 18 ai 30 anni, pur essendo ogni Stato membro libero di estenderla fino a 35 anni. Al fine di dare ampia possibilità ai giovani di accedere alle esperienze di mobilità che verranno finanziate si sono individuate categorie abbastanza estese di soggetti quali: giovani che si occupano di familiari anziani, malati o diversamente abili; o che hanno abbandonato precocemente la scuola; scarsamente qualificati; economicamente inattivi; diversamente abili; oppure senza esperienza lavorativa.

Nella stesura dei bandi le Autorità di gestione garantiranno l'opportuno coordinamento con iniziative di mobilità già in vigore quali, oltre alla Garanzia giovani, l'attuale programma Erasmus+. Si farà in modo che i giovani che precedentemente rientravano nella categoria dei cd. Plm (persone disponibili sul mercato del lavoro) del Programma Leonardo da Vinci possano partecipare a programmi di mobilità. Nell'ambito di Ida è stato gestito un bando specifico rivolto a giovani disabili. La valuta-

zione positiva di questi interventi, pur nella complessità della loro gestione e dei costi aggiuntivi che comportano, porta ad auspicare che sia favorita la loro partecipazione nei bandi in emanazione.

Gli elementi di successo di un progetto di mobilità

Le esperienze di mobilità rappresentano momenti importanti nella formazione di un giovane in vista dell'acquisizione delle competenze richieste per il possibile ingresso nel mercato del lavoro. Tutti i partner della Rete condividono la necessità di predisporre un sistema che richieda ad ogni progetto finanziato di applicare misure per la qualità in linea con la Carta europea di qualità per la mobilità²⁰.

Il *target group* di questi bandi, infatti, presenta caratteristiche di vulnerabilità e fragilità che rendono più complicato, rispetto ad altre tipologie di giovani, progettare e gestire la mobilità. Ida e Leonardo da Vinci hanno consentito però di individuare gli aspetti che ogni progetto dovrebbe tenere sotto controllo per garantire un intervento efficace. Il Manuale entra nel dettaglio di ognuno di essi.

Ogni progetto dovrà garantire azioni di qualità in tutte le sue fasi: in-

dividuazione e selezione dei partecipanti, preparazione alla partenza, soggiorno nel Paese ospitante ed infine il *follow-up* al momento del rientro. Parallelamente a tutta la vita del progetto, la gestione della rete locale e lo scambio con i centri per l'impiego da una parte, e accordi chiari tra l'organismo inviante ed ospitante dall'altra, sono fattori decisivi da curare con attenzione.

Oltre a ciò, al fine di garantire il rispetto del principio di pari opportunità e della dimensione di genere in tutte le fasi del progetto, sia il bando sia il Manuale raccomandano l'identificazione di personale qualificato e misure specifiche che rimuovano eventuali ostacoli. Al riguardo la Rete transnazionale *Fse Gender Mainstreaming* ha prodotto uno strumento nel quale si danno indicazioni e modalità operative per l'integrazione della dimensione di genere nelle politiche e nei progetti del Fse²¹. I progetti dovranno basarsi sulle esigenze dei giovani mirando a svilupparne l'autostima e l'autonomia attraverso l'individuazione e lo sviluppo delle risorse personali.

Selezione e preparazione rappresentano due fasi delicate. Nei processi di selezione occorre fornire sostegno ai candidati più svantaggiati e che evidenziano maggiori fragilità.

La preparazione, invece, dovrà coprire tutti gli aspetti da quello linguistico, professionale, a quello socio-culturale del Paese ospitante, non trascurando la dimensione psico-pedagogica. Diversi progetti hanno coinvolto giovani rientrati dall'estero in veste di *testimonial* per condividere la loro esperienza con i futuri partecipanti. Il manuale cita tra le buone pratiche il caso del portale web "Prepara la mobilità" realizzato dall'Agenzia italiana Leonardo da Vinci.

Per il periodo di soggiorno il coordinamento tra gli enti dei due Paesi dovrà essere costante aggiungendosi ad una presenza dei *mentor/tutor* per fornire punti di riferimento ai giovani in caso di difficoltà.

La fase di *follow-up* per i soggetti rientrati è cruciale per non far perdere ai giovani i benefici ricavati dall'esperienza all'estero. A tal fine il Manuale cita diversi esempi di attori da coinvolgere e attività da mettere in campo per garantire l'adeguato accompagnamento, riaffermando l'importanza del ricorso a tutti i dispositivi europei di riconoscimento e certificazione delle esperienze e competenze formali e non formali, tra i quali Europass.

²⁰ *Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa alla mobilità transnazionale nella Comunità a fini di istruzione e formazione professionale: Carta europea di qualità per la mobilità (2006/961/CE).*

²¹ *The European Community of practice on Gender Mainstreaming, European Standard on Gender Mainstreaming in the Esf, novembre 2014, www.standard.gendercop.eu.*

GARANZIA GIOVANI Come funziona nella provincia di Teramo

di **Francesca Ludovisi**, *Isfol*

Parole chiave: centri per l'impiego, formazione, disoccupazione giovanile

A sei mesi dall'entrata in vigore del Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile, Garanzia giovani, più di 300 mila ragazzi fra i 15 e i 29 anni risultano iscritti al programma. Supportata da una dotazione finanziaria di oltre 1,5 miliardi di euro nel biennio 2014-2015, Garanzia giovani si impegna a garantire ai giovani che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in attività di formazione (Neet), un'offerta qualitativamente valida di lavoro, apprendistato, tirocinio, autoimprenditorialità, inserimento nel servizio civile o formazione.

La regia complessiva del Piano spetta al Ministero del lavoro, mentre le Regioni hanno la responsabilità dell'attuazione degli interventi sul territorio gestendo e coordinando le attività dei centri per l'impiego e delle agenzie accreditate, incaricati di seguire concretamente i giovani che si registrano al programma attraverso il portale nazionale

www.garanziaiovani.gov.it. Le Regioni presentano quindi al Ministero un piano per l'attuazione dei diversi interventi di politica attiva del lavoro che intendono avviare per contrastare la disoccupazione dei giovani. Nel piano indicano anche la ripartizione dei fondi a disposizione fra le varie misure previste dal programma. L'Abruzzo ha a disposizione 31 milioni di euro da destinare all'accompagnamento dei giovani verso il mercato del lavoro e la formazione. Il piano di attuazione regionale prevede una suddivisione delle risorse finanziarie così articolata:

- accoglienza, presa in carico, orientamento: 1.160.034 euro
- formazione: 2 milioni di euro
- accompagnamento al lavoro: 2 milioni di euro
- apprendistato: 2 milioni di euro
- tirocinio extra curricolare, anche in mobilità geografica: 8 milioni di euro
- servizio civile regionale: 1 milione di euro
- sostegno all'auto-impiego e all'auto-imprenditorialità: 10 milioni di euro
- mobilità professionale transazionale e territoriale: 1 milione di euro
- bonus occupazionale: 4 milioni di euro

Renata Durante, Dirigente settore Lavoro e formazione della Provincia

di Teramo spiega come sono organizzati i servizi nei quattro centri per l'impiego distribuiti nei Comuni sul territorio: Teramo, Nereto, Roseto degli Abruzzi e Giulianova, membri questi ultimi della rete Euroguidance.

Garanzia giovani è entrata in vigore nel maggio scorso, ci racconta in breve come è stata recepita dalla vostra struttura?

I centri per l'impiego della provincia di Teramo e precisamente quelli di Giulianova, Teramo, Nereto e Roseto hanno innanzitutto convocato, secondo un ordine cronologico, i ragazzi iscritti al programma Garanzia giovani per un primo colloquio informativo; poi, successivamente, sono stati ricontattati per procedere al *profiling* e, per quelli che hanno confermato la volontà di aderire al programma - previa verifica della permanenza di tutti i requisiti necessari - è stata loro proposta la sottoscrizione del Patto di attivazione con la scelta della misura di politica attiva più adeguata.

Sono intervenute modifiche nell'organizzazione del lavoro?

Sì, pur continuando a garantire i servizi essenziali erogati dai centri per l'impiego, gran parte degli operatori e alcuni consulenti esterni (specialisti area orientamento, specialisti area incrocio, specialisti mercato del lavoro) hanno concentrato i

loro interventi sul *target* specifico di Garanzia giovani.

È stata fatta della formazione ad hoc per il personale?

Ci sono stati degli incontri presso la Regione Abruzzo e dalla stessa sono state adottate sia delle istruzioni operative per i centri per l'impiego, sia un piano esecutivo regionale; inoltre c'è stata - per alcune fasi - la collaborazione dei consulenti di Italia lavoro.

Il successo di Garanzia giovani si basa anche sulla capacità di rendere efficienti le reti dei servizi pubblici e privati: scuole, centri di formazione, imprese. Sono stati stabiliti dei contatti in questo senso?

Sono stati fatti degli incontri informativi presso le sedi dei centri per l'impiego con i consulenti del lavoro e con le aziende private al fine di fornire ogni informazione ritenuta opportuna, nonché per invitare le aziende ad aderire al programma, in quanto se non vi sarà fattiva partecipazione del mondo del lavoro gli interventi di politica attiva difficilmente potranno realizzarsi in favore dei giovani iscritti.

Quali servizi offrono i centri per l'impiego della provincia di Teramo?

Sul programma "Garanzia giovani" vengono offerti i seguenti servizi:

informazioni generali sul programma, aggiornamento della scheda anagrafico-professionale, colloquio di orientamento individuale e sottoscrizione (per chi abbia deciso di aderire) del patto di attivazione individuando attraverso il colloquio (figura professionale di interesse, eventuale esigenza di formazione e/ o riqualificazione) il percorso di politica attiva più confacente.

I giovani hanno mostrato delle particolari preferenze?

Dalle riunioni di coordinamento con i centri per l'impiego di questa provincia è emersa una particolare attenzione dei giovani verso l'esperienza del tirocinio formativo, da svolgersi anche all'estero.

Dall'entrata in vigore ad oggi quanti giovani sono stati "presi in carico"?

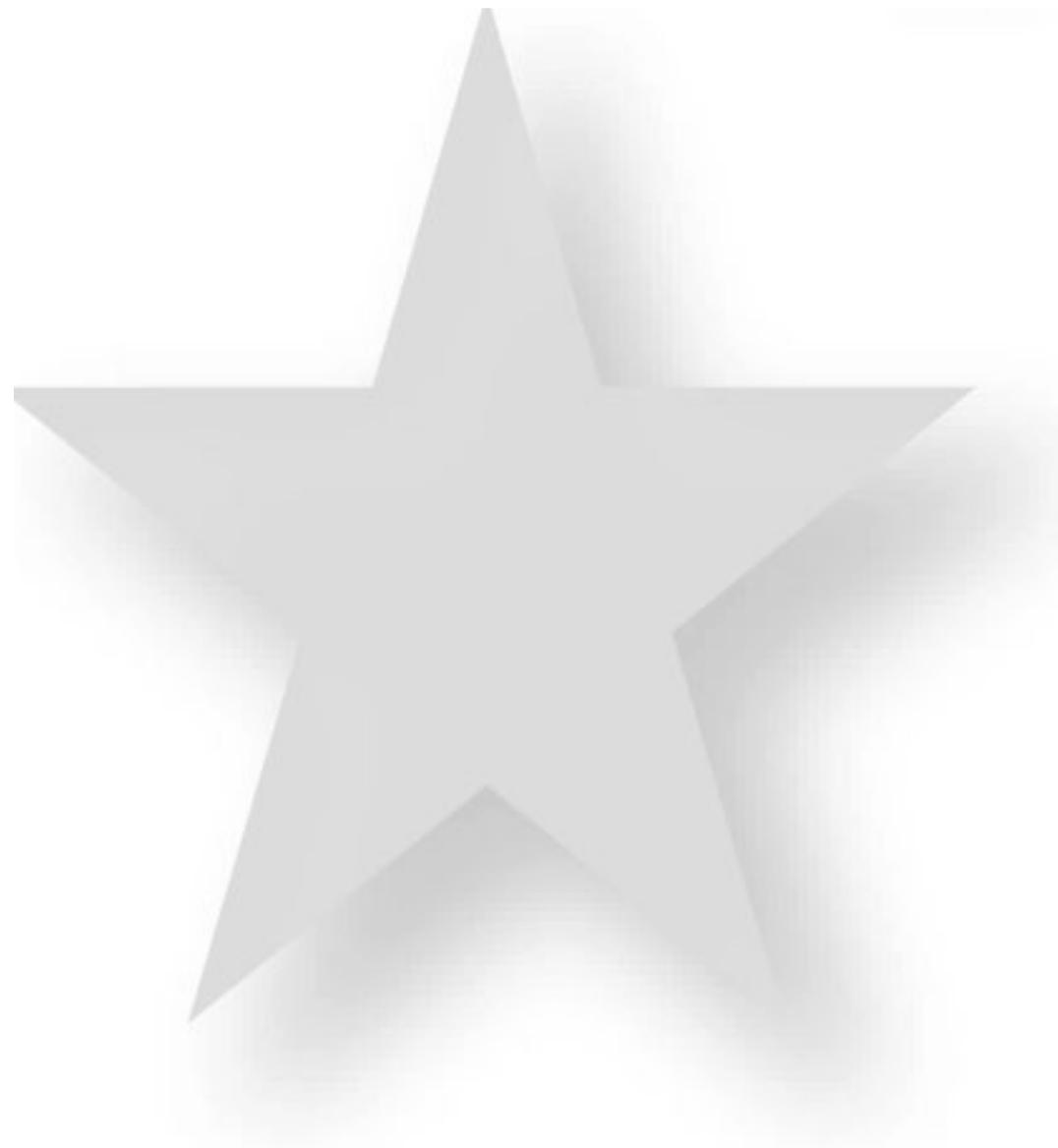
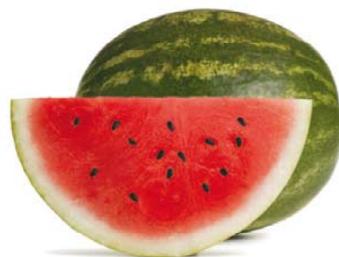
La situazione è stata monitorata al 24 ottobre e i dati raccolti nei centri per l'impiego della provincia di Teramo sono i seguenti: 1315 convocati - 989 colloqui - 748 profilati - 609 patti di attivazione.

Avete riscontrato particolari difficoltà nel mettere in moto la macchina organizzativa?

I centri per l'impiego hanno iniziato le azioni di competenza sul programma Garanzia giovani sin dai primi giorni di giugno in assenza di un

quadro chiaro in ordine ai requisiti di accesso, alle procedure da seguire ed alle politiche attive da offrire ai giovani. Ciò ha evidentemente comportato un dispendio di tempo e di energie.

Altra grave difficoltà è la carenza presso i centri per l'impiego di figure professionali quali, ad esempio, lo specialista nell'orientamento: figura essenziale per individuare l'effettivo fabbisogno del giovane e per concordare, conseguentemente, il percorso più funzionale al suo inserimento lavorativo o per avviarlo ad un iter formativo.



L'APPROFONDIMENTO GIURIDICO

Lavoro e discriminazioni per età, le indicazioni della Corte di giustizia dell'Ue

di **Alfredo Rizzo**, *Isfol*

Parole chiave: occupazione, politica sociale, formazione professionale

Le discriminazioni sulla base dell'età in materia di occupazione e condizioni di lavoro sono vietate dalla direttiva 2000/78²² il cui generale disposto si applica all'età così come agli altri motivi di discriminazione che rientrano nello scopo della direttiva stessa (orientamento sessuale, religione o convinzioni personali, handicap).

L'art. 6(1) prevede che differenze di trattamento sulla base dell'età non costituiscono discriminazione se, nel contesto del diritto nazionale, esse sono oggettivamente e ragionevolmente giustificate da scopi legittimi quali obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale e se i mezzi per ottenere tali scopi siano appropriati e necessari.

²² GUUE L 303 del 2.12.2000.

In altri termini, una regola o una politica che sottoponga i lavoratori a un trattamento meno favorevole sulla base dell'età non costituirà discriminazione se sia (a) destinata a perseguire uno scopo legittimo e se sia (b) appropriata e necessaria per ottenere quel particolare scopo. Si tratta quindi di un test inerente alla ricerca di una giustificazione obiettiva eccezionalmente applicabile alle discriminazioni sulla base dell'età. Tale disposizione è stata oggetto di ampia interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, che si è particolarmente concentrata sulle modalità con le quali il test della *giustificazione oggettiva* di cui all'art. 6(1) debba essere interpretato e applicato in situazioni in cui un lavoratore è stato oggetto di un trattamento meno favorevole per motivazioni legate all'età. La Corte è quindi partita dall'assunto secondo il quale l'età (può) rappresenta(re) uno specifico motivo di discriminazione: differenze di trattamento sulla base dell'età possono tuttavia essere giustificate da un più ampio raggio di circostanze rispetto a quanto avviene per gli altri motivi di discriminazione. La Corte ha altresì attribuito un certo margine di discrezionalità agli Stati membri nella determinazione di cosa costituisca un obiettivo di politica

sociale legittimo²³, mentre gli stessi datori di lavoro privati godono di un certo grado di flessibilità a tale riguardo. Agli Stati membri, in particolare, non è richiesto di redigere una specifica lista di differenziazioni di trattamento basate sull'età che possano essere giustificate da scopi legittimi mentre, d'altro canto, tali stessi Stati possono perseguire obiettivi di politica sociale che non siano stati indicati nella disposizione dell'art. 6(1) della direttiva²⁴. La Corte ha successivamente stabilito che l'art. 6(1) configura una deroga molto specifica al principio generale di parità di trattamento. Come tale, questa eccezione deve essere interpretata restrittivamente in linea con il generale approccio che la Corte ha seguito con riguardo alle altre previsioni delle direttive del 2000 (la n.



78, oggetto di questo commento, e la n. 43²⁵)²⁶. Inoltre, la Corte ha chiarito come il diritto al lavoro sia protetto dall'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: quanto previsto dall'art. 6(1), con riferimento alle relative eccezioni ammesse, deve quindi essere letto alla luce di tale generale voce di tutela²⁷. Alla luce di tali precisazioni, il test della giustificazione oggettiva sancito all'art. 6(1) deve essere applicato in modo rigoroso: distinzioni sulla base dell'età che non siano ragionevolmente connesse al perseguimento di scopi legittimi o che risultino palesemente incoerenti, irragionevoli o eccessive, non potranno conformarsi alle condizioni imposte dal carattere "appropriato e necessario" delle eccezioni ammesse nel test inerente ad una giustificazione oggettiva.

²³ Secondo un'importante pronuncia (sentenza del 16 ottobre 2007, Palacios de la Villa, C 411/05, punto 68) allo stato attuale del diritto dell'Unione, gli Stati membri così come, eventualmente, le parti sociali a livello nazionale dispongono di un ampio margine discrezionale nella scelta non soltanto di perseguire uno scopo determinato fra altri in materia di politica sociale e di occupazione, ma altresì nella definizione delle misure atte a realizzare detto scopo.

²⁴ Sentenza del 5 marzo 2009, causa C-388/07, Age Concern England, punto 43.

²⁵ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GUUE L. 180 del 19.7.2000.

²⁶ Sentenza Age Concern England cit. punti 60 e 67.

²⁷ Sentenza del 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10 Fuchs e Kohler, punto 62.

tiva che consenta una deroga al divieto di discriminazioni sulla base dell'età²⁸.

La Corte ha altresì chiarito che le finalità che possono ritenersi "legittime" ai sensi dell'art. 6(1) della direttiva 2000/78 e di conseguenza idonee a giustificare una deroga al divieto di discriminazioni sulla base dell'età sono obiettivi di politica sociale, come quelli connessi alla politica del lavoro, del mercato del lavoro o della formazione professionale: pertanto, per il loro carattere d'interesse generale, tali finalità legittime sono diverse dai motivi puramente individuali propri della situazione del datore di lavoro, come la riduzione dei costi o il miglioramento della competitività, senza

peraltro escludere che una normativa nazionale possa riconoscere, sempre nel perseguimento delle suddette finalità legittime, un certo grado di flessibilità anche in favore dei datori di lavoro²⁹.

Seguendo tale linea di ragionamento, la Corte ha così escluso, in un caso specifico, che obiettivi di sanità pubblica rientrassero nella categoria di obiettivi di politica sociale ammessi per fondare deroghe al divieto di discriminazioni sulla base dell'età nell'accesso al lavoro³⁰. In un altro caso, la Corte ha chiarito che, se determinate considerazioni di bilancio possono essere alla base delle scelte di politica sociale di uno Stato membro ed influenzare la natura o l'entità delle misure che que-

st'ultimo intende adottare o adotta, simili considerazioni non possono, di per sé sole, costituire una finalità legittima ai sensi dell'art. 6(1)³¹. In un altro caso, la Corte ha rilevato come la finalità consistente nell'instaurare una ripartizione equilibrata delle fasce di età tra giovani funzionari dello Stato e funzionari più anziani dello stesso comparto al fine di favorire l'occupazione e la promozione dei giovani, di ottimizzare la gestione del personale e, al tempo stesso, di prevenire le eventuali controversie vertenti sull'idoneità del dipendente ad esercitare la sua attività dopo una certa età, il tutto mirando ad offrire un servizio pubblico (ad es. nel settore della giustizia) di qualità, può costituire una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro³².

Questo indirizzo della Corte ha un indubbio peso, in quanto tende a limitare l'ampiezza degli interventi pubblici di politica sociale che possano fare ricorso all'età come fatto-

re distintivo.

Secondo le indicazioni della Corte, non bisogna comunque svuotare di significato il divieto di discriminazioni sulla base dell'età, pur sul presupposto per cui gli Stati godono di un ampio margine di valutazione nella scelta delle misure atte a realizzare la propria politica sociale³³. Ciò posto, semplici affermazioni generiche da parte degli Stati, secondo cui un determinato provvedimento sarebbe idoneo a partecipare alla politica del lavoro, del mercato del lavoro o della formazione professionale, non sono sufficienti per dimostrare che l'obiettivo perseguito da tale provvedimento giustifichi una deroga al principio del divieto di discriminazioni sulla base dell'età, né costituiscono elementi sulla scorta dei quali poter ritenere in maniera ragionevole che gli strumenti prescelti siano idonei alla realizzazione di tale obiettivo. Pertanto, l'art. 6(1) impone agli Stati membri l'onere di dimostrare il carattere

²⁸ *Nell'imporre un'«elevata soglia probatoria» in capo agli Stati, la Corte non attribuisce un significato particolare al fatto che talune forme di disparità di trattamento siano «oggettivamente e ragionevolmente» giustificate da una finalità legittima, là dove l'avverbio ragionevolmente non appare all'art. 2 n. 2 (b) della stessa direttiva 2000/78 in merito alle possibili eccezioni al divieto di discriminazioni di carattere indiretto, cfr. Sentenza Age Concern England cit. punto 67. Ai sensi dell'art. 2 par. 2 (b) della direttiva 2000/78, «sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che: i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; o che ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all'articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi.» L'onus probandi rileva particolarmente per tale categoria generale di discriminazione, v. infra.*

²⁹ *Sentenza Age Concern England cit. punto 46.*

³⁰ *Sentenza del 13 settembre 2011, causa C-447/09, Prigge v. Deutsche Lufthansa punto 81.*

³¹ *Sentenza Fuchs e Kohler cit. punto 74.*

³² *Sentenza del 18 novembre 2010, cause riunite C-250/09 e C-268/09 Georgiev punti 45 e 46, ripresa dalla sentenza Fuchs e Kohler punto 49, richiamata dalla sentenza del 6 novembre 2012, causa C-286/12, Commissione contro Ungheria, inerente a un regime nazionale che impone la cessazione dell'attività professionale dei giudici, dei procuratori e dei notai che abbiano compiuto 62 anni di età.*

³³ *Su tale margine di valutazione, prima della sentenza Palacios de la Villa, cit., si veda anche la sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold, con la quale la Corte ha altresì stabilito che il divieto di discriminazioni sulla base dell'età rappresenta un principio fondamentale dell'ordinamento creato dai trattati. Si ricorda che il divieto di discriminazioni, incluse quelle sulla base dell'età in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, è oggi sancito all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

legittimo della finalità invocata quale giustificazione della discriminazione sulla base dell'età, fermo il rispetto di un'elevata soglia probatoria³⁴. Secondo il quindicesimo "considerando" della direttiva 2000/78, la valutazione dei fatti che permettono di presumere l'esistenza di una discriminazione è una questione che ricade nella competenza delle autorità pubbliche e giudiziarie nazionali. Tali autorità possono richiedere che la discriminazione "indiretta"³⁵ sia provata con qualsiasi mezzo e, in particolare, tramite dati statistici. Per valutare il grado di precisione degli elementi di prova richiesti, gli Stati membri godono di un ampio margine discrezionale nella scelta di una misura che ritengano appropriata. Tale scelta può basarsi su considerazioni di ordine economico, sociale, demografico o di bilancio, che devono includere dati reali e verificabili così come previsioni che possono rivelarsi inesatte e comportano quindi un grado di incertezza. A tale riguardo, vengono in gioco anche considerazioni di carattere politico che come tali non sono in grado di conferire al risultato un carattere certo. È quindi compito del giudice nazionale valutare il valore probatorio degli elementi che gli vengono sottoposti a giustificazione di misu-

re indirettamente discriminatorie sulla base dell'età che possano comprendere in particolare dati statistici. In buona sintesi, affinché sia dimostrato il carattere appropriato e necessario di una misura discriminatoria sulla base dell'età, essa non deve apparire irragionevole rispetto alla finalità perseguita e deve essere basata su elementi dei quali spetta al giudice nazionale valutare l'effettivo valore probatorio.



³⁴ Sentenza Age Concern England punto 51.

³⁵ Su tale concetto v. supra nota 7.

PERCORSI DI LETTURA

di Anna Maria Senatore, *Isof*

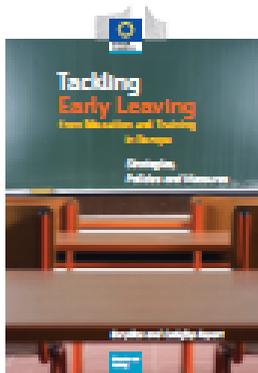
Erasmus Mundus. Graduate Impact Survey



La mobilità studentesca promossa dall'Ue è nuovamente al centro di un'indagine valutativa della Commissione europea: dopo lo studio di impatto su Erasmus, pubblicato nei mesi scorsi, è la volta di un'indagine longitudinale su *Erasmus Mundus*, il programma che supporta la cooperazione nel campo dell'istruzione superiore tra organismi europei e organismi di Paesi terzi, anche attraverso programmi congiunti di studio e mobilità transnazionale. L'indagine, che ha riguardato l'azione del programma denominata *Erasmus*

mundus master courses (Emmc), ha esplorato vari ambiti: il grado di soddisfazione dei partecipanti (rispetto al Programma e rispetto ai corsi seguiti) e le criticità riscontrate; l'utilità dell'Emmc nel trovare lavoro o viceversa i fattori di ostacolo; l'impatto sulla vita personale, rispetto alle competenze acquisite e alla scelta del Paese in cui risiedere. Un ultimo ambito di indagine riguarda il grado di visibilità di *Erasmus mundus*, le motivazioni alla base dell'adesione al Programma e i canali attraverso cui se ne è venuti a conoscenza. Lo studio testimonia nel complesso un'elevata performance di *Erasmus mundus* in termini occupazionali, tuttavia suggerisce alcuni approfondimenti in merito alle principali criticità registrate, quali ad esempio la scarsa opportunità per i corsisti di avere contatti con le aziende ed esperienze pratiche.

Tackling early leaving from education and training in Europe



Il rapporto elaborato congiuntamente da Eurydice e Cedefop rappresenta un importante contributo al monitoraggio dell'obiettivo della strategia Ue 2020 di ridurre l'abbandono scolastico/formativo precoce a una percentuale inferiore al 10%. Considerando separatamente il contesto dell'istruzione (capitoli 1-5) e quello della formazione professionale (capitolo 6), il rapporto descrive le strategie adottate dagli Stati membri per combattere il fenomeno. Sul versante dell'istruzione, emerge con chiarezza come l'abbandono precoce degli studi sia dovuto a un complesso di numerosi fattori, tra cui la qualità del sistema di istruzione, il contesto economico-sociale, il contesto

familiare e il genere - dove però il fattore economico-sociale sembra avere un peso preponderante. Da qui la necessità di adottare un approccio multidimensionale e coordinato tra i vari livelli di governo e tra i vari ambiti di *policy*. Se circa un terzo dei Paesi possiede strategie nazionali contro l'abbandono, nei rimanenti Paesi esistono però politiche e misure volte a contrastare il fenomeno. Per quanto riguarda la formazione professionale, l'abbandono appare più diffuso in quei Paesi che hanno un sistema di formazione professionale debole, e di conseguenza poco attrattivo: i dati raccolti mostrano infatti come la formazione professionale è il canale preferenziale attraverso il quale coloro che hanno interrotto un percorso di istruzione - o di formazione - rientrano nel circuito formativo.