

La dimensione europea della formazione tra competizione globale e crisi

ANTONIO ALLEGRA¹

«[la] necessità di creare la più larga base possibile per la selezione e l'elaborazione delle più alte qualifiche intellettuali [...] non è senza inconvenienti: si crea così la possibilità di vaste crisi di disoccupazione negli strati medi intellettuali come avviene di fatto in tutte le società moderne».

(A. Gramsci, Q.12 [XXIX] § 1, 1932.)

«La scuola media superiore per tutti al più alto livello di qualità [...] è una prospettiva insopportabile per l'ordine tardo-capitalistico che vuole bensì la scuola per tutti, ma perché tutti, convenientemente sottoeducati, possano essere consegnati alla selezione extrascolastica e al sottoimpiego nella produzione».

(F. Fortini, *Non si dà vera vita se non nella falsa*, in *Contro l'industria culturale. Materiali per una strategia socialista*, Bologna, Guaraldi, 1971, p. 113).

«La distinzione di "lavoro manuale" e "intellettuale" è di grado, non di qualità [...] è storica, sempre.[...] Così le funzioni "fisiche" e "intellettuali" del lavoro sono, nel loro complesso, quelle che la Riproduzione sociale complessiva in un determinato istante esige. Esse costituiscono un insieme di potenze sociali, che può essere promosso e ampliato, o viceversa disperso e lasciato decadere. Dunque: il rapporto di lavoro manuale e intellettuale riguarda tutta intera la classe lavoratrice. Nel mondo moderno, questo rapporto è una questione di classe e di lotta di classe, nello scontro sulla quale si gioca una fondamentale partita di egemonia».

(A. Mazzone, *Le classi nel mondo moderno (parte terza). Nuove frontiere della produzione e dello sfruttamento*, in «Proteo», 2005, 1).

Astrazione e misurazione: standardizzazione e competenze

Sappiamo che la *misurazione* di qualunque "cosa" implica che questa venga considerata sotto il suo lato *quantitativo*. È noto inoltre che la qualità non può essere misurata: non possono essere misurati la bellezza, il sentimento, l'arte, ecc. L'esempio più banale ci viene dal tipico caso appreso a scuola, quando si imparava l'addizione: 3 mele + 4 pere non fa 7, perché due qualità diverse non possono essere messe in relazione quantitativa. Tralascio di parlare del rapporto dialettico tra qualità e quantità, per non incorrere in complicate citazioni tratte dalla *Logica* hegeliana, e seguo invece, in tal senso, proprio l'ideologica e adialettica relazione tra qualità e quantità che sta alla base dei processi di riforma scolastica a livello mondiale registratesi da decenni a questa parte e che è conseguenza del generale processo storico del capitalismo di astrazione della forza lavorativa.

Con il passaggio da un paradigma all'altro dell'accumulazione, ossia da quello fordista alla tanto decantata "società della conoscenza", in cui un ruolo determinante nel processo di accumulazione nel quadro della competizione globale viene assegnato al lavoro "creativo", cioè al lavoro intellettuale in generale, la possibilità di generare e misurare l'apporto di valore di tale lavoro diventa un'esigenza fondamentale. Se guardiamo attentamente a ciò che soprattutto ha preoccupato gli "ingegneri" dell'educazione, ci accorgiamo che è proprio sul sistema di *valutazione* che si sono

¹ "Originariamente pubblicato su *Contropiano*, atti del convegno "Formazione, Ricerca e Controriforme", Bologna 30 aprile 2016, Anno 25, n.2 2016.

concentrati i loro sforzi. Tradotto in termini scolastici, la misurazione avviene tramite la messa a punto di un sistema di valutazione internazionale che renda comparabili non solo i sistemi scolastici (e metterli dunque in competizione tra loro), ma la stessa forza lavoro scolarizzata in uscita.

Ma quando parliamo di misurazione a cosa ci riferiamo? Stando a quanto si ripete in continuazione in tutti i documenti degli enti addetti alla formazione, ci si riferisce agli *apprendimenti*. Il primo nodo della questione sorge sulla definizione di “apprendimento”. Chi ha un po’ di familiarità con la pedagogia sa che esistono tante definizioni di apprendimento quanti sono gli approcci teorici preposti alla definizione. Tuttavia si conviene generalmente sul fatto che l’apprendimento sia un *processo*. Come tale, non essendo una “cosa”, ma una durata temporale con una finalità, la sua misurazione non può avvenire nei termini di quante “cose” sa una persona. Una pedagogia democratica valuta il processo di apprendimento dei singoli, senza rapportarlo a nessuna misura esterna, per cui il singolo è misura di se stesso. Oggi tuttavia questo processo viene visto in termini di *efficienza* ed *efficacia*. In altre parole, si cerca di stabilire, dato un tempo stabilito (ad esempio il percorso della scuola dell’obbligo), *in quale misura* ciò che si è appreso a scuola sia funzionale a un obiettivo *pre-posto*. Quindi per misurare occorre appunto un metro (una misura) che permetta di riferire il processo di apprendimento a una “cosa” esterna. Questa “cosa” esterna è ciò che spesso viene ignorato dagli alunni, dagli insegnanti e dai genitori e che generalmente viene definita *standard*.

Ma qual è il fine dell’apprendimento scolastico? Sembra una domanda ovvia, ma la risposta è ignota a molti, per non dire a quasi tutti, perché ognuno ha una sua risposta che non necessariamente combacia con quella reale. Ma è proprio questa “democrazia della risposta” che occulta, al livello del “senso comune”, le vere finalità che stanno alla base dei processi di riforma dei sistemi d’istruzione a livello mondiale (almeno a livello dei paesi OCSE). Finalità che in realtà non sono per nulla occultate, ma che, come sempre, non sono poste al centro del senso comune, perché vige sempre la strategia della distrazione di massa. Le finalità dell’apprendimento sono le *competenze*. In genere queste si misurano nei termini di “sa fare/non sa fare”. Non diversamente dal caso della nozione di apprendimento, il concetto di competenza è alquanto indefinito². L’unica cosa certa che si possa dire del concetto di competenza è che esso non ha una radice pedagogica, ma si forma in ambito lavorativo³. Questa indeterminatezza del concetto di competenza non è però un *deficit* teorico, quanto una sua determinazione precisa: non si può esattamente stabilire esattamente cosa, come e in che tempi si deve “saper fare” qualcosa. Non si può perché ciò che si richiede al futuro lavoratore non è il raggiungimento di un obiettivo specifico, ancorché esterno, ma di essere “preparato” ad affrontare qualunque obiettivo pratico generico. Stiamo parlando della flessibilità applicata all’educazione. Ecco perché la competenza sfuma nell’indeterminatezza apparente, perché, come il pollice opponibile, deve essere in grado di fare tutto, al momento del bisogno. La “competenza”, per come viene “definita”, è la formulazione astratta del nesso conoscenza/lavoro fisico.

Insomma, il lavoro intellettuale richiesto (inseparabile dal suo aspetto “fisico”) non è specifico, quindi non è altamente specializzante (lo specialista è per definizione colui che sa fare *una* cosa meglio degli altri); il lavoro intellettuale richiesto è *generico*: saper fare un po’ di tutto. Si richiedono competenze sociali, linguistiche-comunicative, informatiche, ecc., voci a cui, non a caso, si

2 Cfr. E. Greblo, *La fabbrica delle competenze*, in *La scuola impossibile*, «aut-aut», 358, aprile-giugno 2013; e S. Di Fresco, *Dalla formazione all’informazione: il mito delle competenze*, in CESP-COBAS, *I test Invalsi. Contributi a una lettura critica*, Febbraio 2013 (www.cobasscuolasardegna.it/wp-content/documenti/invalsi/invalsi-2013.pdf).

3 Il massimo teorizzatore è Guy Le Boterf, consulente per l’*engineering* delle risorse umane, la formazione e il *management* presso numerose aziende e organizzazioni, tra le quali l’Unione Europea. Cfr. G. Le Boterf, *De la compétence: Essai sur un attracteur étrange*, Les Ed. de l’Organisation, 1994. L’elaborazione internazionale del concetto di competenza si è svolto all’interno del progetto OCSE *DeSeCo* (Definizione e Selezione delle Competenze chiave), dal 1997 al 2003, dove si è giunti a proporre un elenco di nove concetti chiave, raggruppati in tre macro-competenze: “agire in modo autonomo”, “servirsi di strumenti in maniera interattiva”, “funzionare in gruppi eterogenei”. In queste tre macro-competenze sono definiti gli “skills” del moderno lavoratore della “società della conoscenza”, il quale sa utilizzare le tecnologie, le conoscenze e la lingua in funzione produttiva, sa essere autonomo e al tempo stesso sa agire in cooperazione: tutte caratteristiche del lavoro post-fordista.

presta molta importanza nei *curricula*. Ma se le competenze sono le “qualità” della formazione, come si fa a misurare una qualità? Inoltre, se, come appare evidente, la competenza si applica solo in situazione – mentre si agisce – come si fa a stabilire a priori questa capacità? È ovvio che la verifica non può avvenire in astratto. È per questo motivo che si rende sempre più necessario il tirocinio attivo, che non è una misurazione in senso stretto, ma una verifica e un riconoscimento di quello che uno studente “sa fare” e anche di come un sistema educativo riesce a preparare gli studenti per il mercato del lavoro.

La necessità mondiale di creazione del “capitale umano” e il controllo di qualità.

Si è accennato al passaggio di paradigma produttivo, che generalmente viene definito come passaggio dal fordismo al toyotismo (cioè qualità totale e flessibilità produttiva), o, sotto altri aspetti, alla c.d. società della conoscenza. Nel nuovo paradigma un crescente valore viene attribuito al “capitale umano”⁴ e al suo “apprendimento continuo”⁵. Questi nuovi termini, nati nel giro di un decennio, tra i primi anni sessanta e i primi anni settanta, trovano la loro ragion d’essere proprio all’alba della crisi produttiva degli anni settanta e dell’incipiente ristrutturazione capitalistica.

È infatti in questo contesto storico-economico che prende corpo l’esigenza elaborata dall’OCSE di creare dei sistemi di valutazione (ossia di misurazione) dei sistemi educativi dei paesi industrializzati afferenti all’organizzazione. Per tale scopo vengono elaborate le prove PISA (*Programme for International Student Assessment*), un sistema di rilevazione che supera il vecchio modo di comparare i diversi sistemi educativi e mette in atto un meccanismo per acquisire, con scadenze regolari – in genere ogni tre anni –, dati oggettivi su cui calcolare gli indicatori di risultato degli studenti. Questa esigenza di misurazione era già sorta alla fine degli anni ottanta, allorché la recessione economica e la disoccupazione spinsero i paesi industrializzati a porre un rinnovato interesse sui sistemi di formazione, intesi in chiave economico-produttivistico: nasce così il progetto INES (*Indicators of Education Systems*), il primo sistema per la quantificazione dei dati sull’educazione, in base ai cui risultati vengono avviati i processi di riforma scolastica (gli indicatori di tali analisi vengono tuttora pubblicate in volume⁶ ogni anno in inglese, francese, tedesco e spagnolo).

L’avvio dei processi europei di riforma: logica mercantile e centralizzazione

In Europa l’esigenza posta dall’OCSE trova la sua sponda nella ERT (European Round Table of Industrialists⁷), che nel 1987 crea un “Gruppo di lavoro sull’educazione”, le cui proposizioni in materia di educazione vengono rese pubbliche nel gennaio del 1989 con il rapporto *Educazione e competenza in Europa*⁸. La ERT con questo rapporto lamentava la distanza tra impresa e scuola, l’eccessiva burocratizzazione delle scuole centralizzate, auspicava la promozione di partenariati tra

4 I primi a teorizzare il concetto di “capitale umano”, furono Gary Stanley Becker e Theodore William Schultz. Cfr. G.S. Becker, *Human Capital*, Columbia University Press, New York 1972 e T. W. Schultz, “Investment in Human Capital”, *American Economic Review* 51, 1961.

5 È a partire dal *Rapporto Faure* che si inizia parlare di “longlife learning”. Cfr. E. Faure, *Learning to be*, Unesco, Paris, 1972. Da allora, questa nozione viene ripresa e diffusa globalmente dall’Unione europea, dall’OCSE e dall’UNESCO: cfr. Commission of the European Communities, *White paper on education and training – Teaching and learning: towards the learning society*, Com95_590, Brussels, 1995; OECD, *Lifelong learning for all*, Paris 1996; UNESCO, *Learning – the treasure within. Report of the International Commission on Education for 21st Century*, Paris, Unesco.

6 Cfr. *Education at a Glance*, <http://www.oecd.org/education/eag.htm>. L’edizione del 2015 è stata pubblicata il 24 novembre 2015.

7 Fondata nel 1983 dai più importanti gruppi industriali europei, tra cui Nestlé, Volvo, Lufthansa, Fiat, Nokia, Suez-Lyonnaise des Eaux, Renault, Saint-Gobain, Petrofina, British Airways, ThyssenKrupp, TOTAL, Royal Philips Electronics, Solvay, Deutsche Telekom.

8 Gli altri rapporti in merito sono: *Un’educazione europea. Verso una società che apprende* (marzo 1995), *Investire in conoscenza. L’integrazione della tecnologia nella scuola europea* (febbraio 1997).

imprese e scuole, un maggior protagonismo del mondo dell'impresa nell'ambito della discussione pubblica sull'educazione e sottolineava la necessità di lavoratori «autonomi, in grado di adattarsi ad un continuo cambiamento e di accettare senza posa nuove sfide». Per queste ragioni, «competenza ed educazione sono fattori di riuscita vitali». Vengono, cioè, poste le basi per i futuri ragionamenti sull'educazione, incentrati su competenza, autonomia, flessibilità, apprendimento continuo, ecc., che presto verranno tradotti in politiche europee e, dunque, nazionali (parole come *competenze* ed *autonomia* sono oggi alcuni dei cardini intorno a cui ruotano incessantemente i discorsi dei ministri, le formulazioni ridondanti delle riforme, i mantra degli opinionisti, le vuotaggini dei dirigenti scolastici e dei loro collaboratori, gli sproloqui dei pedagogisti dell'ultima ora e la stoltezza insipiente di molti sindacati).

Dal rapporto della ERT si passa senza soluzione di continuità alla traduzione politica di queste istanze nel Trattato di Maastricht del 1992, dove – per la prima volta nei trattati europei – si fa esplicito riferimento all'importanza strategica dell'istruzione⁹ e alla necessità di un intervento europeo che scavalchi la competenza degli Stati in materia, «se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione». È proprio qui ed ora che viene posto l'obiettivo della «dimensione europea dell'istruzione»¹⁰. A tal fine viene istituita la Direzione Generale dell'Educazione e Cultura (The Directorate General responsible for Education and Culture), guidata al tempo dalla socialista Édith Cresson, autrice del Libro bianco *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva* (1996), che, sin dalla sua premessa, si ricollega al celeberrimo Libro bianco di Jacques Delors su *Crescita, competitività e occupazione* (1993)¹¹. L'assunto di base è che la sfida della competizione a livello globale passa attraverso lo sviluppo della società della conoscenza in Europa. Per queste ragioni, il 1996 viene anche dichiarato “l'anno europeo dell'istruzione e della formazione sull'arco di tutta la vita”.

La Cresson mette in piedi contemporaneamente il “Gruppo di riflessione su educazione e formazione”, il cui lavoro si concretizza in una serie di indicazioni che si riassumono nella seguente affermazione: «è adattandosi alle caratteristiche dell'impresa dell'anno 2000 che i sistemi d'educazione e di formazione potrebbero contribuire alla competitività europea e al mantenimento

9 Prima del Trattato di Maastricht (TdM), nel Trattato di Roma (TdR,1957), e poi nell'Atto Unico Europeo (AUE, 1986), si faceva riferimento soltanto alla «rieducazione professionale» dei lavoratori disoccupati, per la quale veniva destinato un apposito “Fondo sociale europeo” (Titolo III, Capo 2 del TdR e dell'AUE). Nel TdM, invece, al Capo 3 (“Istruzione, formazione professionale e gioventù”), art. 126, si legge: «La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione [...]. 2. L'azione della Comunità è intesa: a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; a promuovere la cooperazione tra gli istituti d'insegnamento; a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri; a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative; a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza». In seguito, l'interesse strategico per la formazione e l'istruzione verrà ribadito nel Trattato di Amsterdam del 1997.

10 Questo obiettivo finalmente formalizzato all'interno di un Trattato europeo ha in realtà una lunga storia, a partire almeno dal 1957, col TdR, il cui art.128 recitava: «Su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune». Vengono cioè poste le basi per un intervento europeo in materia di “formazione professionale”. Successivamente e lungo tutti gli anni settanta, commissioni, riunioni e consigli porteranno avanti l'idea di una dimensione unica europea dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Cfr. S. Paoli, *La forza di due debolezze. Il ruolo del Parlamento europeo nella nascita di una politica comunitaria dell'istruzione (1957-1976)*, in (a c. di) A. Varsori, *Sfide del mercato e identità europea: le politiche di educazione e formazione professionale nell'Europa comunitaria*, Franco Angeli, Milano, 2006.

11 Vi si legge infatti: «Il presente Libro bianco [...] costituisce un'attuazione del Libro bianco “Crescita, competitività, occupazione”, il quale ha sottolineato l'importanza degli investimenti immateriali per l'Europa, in particolare nei settori dell'istruzione e della ricerca».

dell'occupazione»¹². Da allora in poi vengono posti in essere tutta una serie di programmi come il Socrates o il piano d'azione "Imparare dalla società dell'informazione" che spingono la lenta ma costante riforma dei sistemi educativi nazionali verso un unico orizzonte europeo¹³, che porterà nel 1997 alla "Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella regione Europa" (il cui obiettivo sarà appunto quello di creare un sistema omogeneo di valutazione e riconoscimento dei titoli di studio, base della mobilità interna) e alla cosiddetta Dichiarazione di Sorbona (il cui titolo è "L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa"), in cui prende avvio in ambito universitario l'uso dei "crediti formativi".

Nel 1999 le raccomandazioni del Gruppo di riflessione diventano operative con l'avvio del cosiddetto "processo di Bologna", ossia il processo di riforma internazionale dei sistemi di istruzione superiore dell'Unione europea consacrato nella riunione dei ministri dell'istruzione di 29 paesi europei il 18-19 giugno dello stesso anno a Bologna: l'obiettivo è quello di dare vita allo "Spazio europeo dell'istruzione superiore".

L'economia della conoscenza più competitiva al mondo: il processo di Lisbona

Meno di un anno dopo, nel marzo del 2000, il Consiglio europeo di Lisbona fissa l'obiettivo strategico europeo, ossia «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Con questo intento viene messa in piedi la cosiddetta "Strategia di Lisbona" con la quale entro il 2010 si sarebbe dovuto raggiungere questo obiettivo. Da allora, ogni anno la commissione presenta una relazione, il *Rapporto di primavera*, per fare il quadro della situazione su base annuale. All'interno del summit, i ministri dell'educazione dei 15 paesi membri della UE, più i tre paesi della Zona di Libero scambio europeo e i futuri 13 paesi candidati, varano il programma per l'alfabetizzazione informatica «e-Learning», volto a «mobilitare le comunità educative e culturali così come i soggetti economici e sociali europei al fine di accelerare l'evoluzione dei sistemi educativi e di formazione come anche la transizione dell'Europa verso la società della conoscenza». Centrali, a tal proposito, sono l'insistenza sulla formazione permanente, sulla mobilità giovanile in Europa (cui sono destinati tutti i programmi ideati nel tempo come il Socrates, Leonardo Da Vinci, Gioventù per l'Europa, Gioventù, il Servizio Volontario Europeo, ecc.). A segnare il cambio di passo verso una centralizzazione sempre più marcata dei processi di riforma interviene un'importante innovazione del processo di Lisbona, l'introduzione del MAC, ossia del "Metodo di coordinamento aperto": l'obiettivo è rendere effettiva l'applicazione a livello nazionale delle decisioni prese in sede comunitaria. Esso prevede le seguenti azioni:

- definizione di linee guida a livello UE con tabelle di marcia che definiscono anche i tempi per ottenere gli obiettivi;
- definizione a livello UE di indicatori quantitativi e qualitativi e *benchmark* calibrati sulle migliori *performance* mondiali e adattati alle necessità dei diversi stati membri e dei settori come strumenti per comparare le migliori prassi;
- monitoraggio e valutazione delle politiche nazionali rispetto a *standard* definiti (*benchmark*), che permettono di comparare la *performance* di ciascuno Stato membro rispetto agli altri e di identificare le "buone prassi";
- organizzazione di *Peer review* periodiche con lo scopo di promuovere l'apprendimento

12 Groupe de réflexion sur l'éducation et la formation, *Rapport. Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Commission Européenne, Luxembourg 1997, p. 20: «C'est en s'adaptant aux caractères de l'entreprise de l'an 2000 que les systèmes d'éducation et de formation pourront contribuer à la compétitivité européenne et au maintien de l'emploi».

13 Cfr. N. Hirtt, *L'Europe, l'école et le profit. Naissance d'une politique éducative commune en Europe*, 2002, <http://users.skynet.be/aped/Analyses/Articles2/Europe.html> (trad. it. di P. Capozzi, <http://www.fisicamente.net/SCUOLA/index-454.htm>, da cui abbiamo tratto la traduzione della citazione della nota 12).

reciproco.

Tale metodo, definito *outcome driven approach*, si basa sul controllo dei risultati ed ha origine nell'ambito del cosiddetto New Public Management, una metodologia anglosassone di gestione dell'amministrazione pubblica, nata nei primi anni ottanta, che affianca al normale controllo delle pratiche gestionali un'ottica d'impresa sul controllo delle *performance*, ossia dei risultati. In questo senso vengono usati dei parametri quantitativi, detti *benchmark*, e vengono definiti i tempi di raggiungimento di tali obiettivi quantitativi. Tale innovazione ha un'importanza strategica per due motivi: non solo perché il settore dell'istruzione viene gestito secondo modalità d'impresa (oltre che essere al servizio delle esigenze economiche attuali), ma perché di fatto avvia il "pilota automatico" alle riforme, le quali, una volta stabilite a livello europeo, devono essere applicate dai vari governi nazionali, a prescindere dai loro colori politici: è per questo che si può tranquillamente parlare di un'unica grande riforma europea del sistema scolastico e universitario. Inoltre, ragione non secondaria e corollario della precedente, non vi sarà più una riforma nazionale attuata *d'emblée*, ma un processo scandito da tabelle di marcia e comparazioni di risultati rispetto a *standard* prestabiliti, ragion per cui non hanno mai avuto senso le mosse di certi sindacati di protestare contro alcuni ministri dell'istruzione piuttosto che contro altri, o accettare alcuni punti delle riforme e rifiutarne altre, dato che ci troviamo a un disegno organico di ristrutturazione dei sistemi educativi.

Sei mesi dopo il Consiglio di Lisbona (ottobre 2000), con la pubblicazione del *Memorandum sull'educazione e la formazione permanente* la Commissione – che da questo momento in poi sarà il vero motore delle riforme – si focalizza sui punti chiave della trasformazione dei sistemi educativi: competenze base per tutti (lingue straniere e TIC, ossia tecnologie dell'informazione e della comunicazione), incremento degli investimenti sulle risorse umane, innovazioni nelle tecniche di insegnamento e apprendimento (valorizzazione delle TIC e trasformazione degli insegnanti in «consulenti, tutor e mediatori»), valutazione dei risultati d'apprendimento (creazione di APEAL, *Accreditation of Prior and Experiential Learning*, un sistema «di alta qualità per la convalida dell'esperienza precedente»)¹⁴, nuova visione dell'orientamento per «garantire a tutti un facile accesso ad informazioni e ad un orientamento di qualità sulle opportunità d'istruzione e formazione in tutta l'Europa e durante tutta la vita», importanza dell'educazione via internet. Il *Memorandum* si chiude con due allegati, uno sulle "buone prassi" in termini di istruzione permanente (in riferimento a paesi europei e non), l'altro dal titolo "Quadro per la determinazione di indicatori e parametri di comparazione in materia di educazione e formazione permanente", in cui si sottolinea l'importanza della creazione di indici statistici europei sull'educazione (implementando i campi di ricerca Sistema Statistico Europeo), per la cui creazione nel febbraio del 2000 la Commissione europea aveva dato vita a una *Task Force*, tra i cui rappresentanti figurano anche l'UNESCO e l'OCSE¹⁵.

Le "qualità" del "cittadino" europeo: chi le paga?

Qualche mese dopo, il 14 febbraio del 2001, dopo aver discusso un documento del Consiglio "Istruzione" del 9 novembre del 2000, la Commissione europea e il Consiglio pubblicano il documento *I futuri obiettivi concreti dei sistemi di Educazione*, documento presentato al Consiglio di Stoccolma del 23-24 marzo 2001. Con questo documento si approfondiscono e specificano meglio gli obiettivi stabiliti al Consiglio di Lisbona, che vengono riassunti in tre macro obiettivi:

- migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e di formazione;
- facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione;
- aprire l'istruzione e la formazione sul mondo.

14 Cfr. *Memorandum sull'educazione e la formazione permanente* (http://www.arpa.veneto.it/educazione_sostenibilita/docs/carte/ea_memorandum_europeo.pdf): «La diversità delle terminologie nazionali e i presupposti culturali che ne sono alla base continua a rendere difficile ogni tentativo di trasparenza e di riconoscimento reciproco delle qualifiche».

15 Ivi: «La Task Force a cui spetta il compito di misurare l'apprendimento lungo l'intero arco della vita ha un ruolo importante in tale processo. Una volta che questo è avviato, dovranno essere fissati parametri di comparazione al fine di valutare i progressi realizzati verso obiettivi chiaramente definiti».

I punti nodali riguardano il legame sempre più stretto tra formazione e istruzione (continuazione del processo di Lussemburgo del 1997, che disegnava la strategia europea per l'occupazione), la specificazione della flessibilità del concetto di competenza («occorre continuamente ridefinire il concetto di competenze di base e adattarlo regolarmente ai mutamenti»), la necessità da parte dei singoli Stati di finanziare questi processi di innovazione in campo educativo (pur con la partecipazione dei privati), l'importanza strategica dell'educazione alla "cittadinanza attiva" come *forma mentis* del nuovo cittadino-lavoratore europeo, e, non ultimo per importanza, la valorizzazione dell'educazione non-formale e informale, ossia di tutte quelle esperienze "educative" e "formative" che non rientrano in un percorso certificato da titoli né legato necessariamente a un'esperienza lavorativa retribuita. L'ultimo punto rappresenta non solo la raffinata teorizzazione del lavoro gratuito come quello che si è visto in opera durante i mesi di Expo 2015, ma anche l'ulteriore colpo alla centralità dell'esperienza scolastica (e, di fatti, al valore legale del titolo di studio). Se, infatti, ciò che contano sono le competenze, queste possono essere acquisite a scuola come al di fuori della scuola (anzi, soprattutto, dato il carattere operativo della nozione). In definitiva (e lo si vedrà meglio quando si parlerà del passo successivo del processo di Lisbona, ossia il c.d. Processo di Copenaghen), la centralità della competenza sposta l'asse della formazione al di fuori dell'ambito scolastico (e dal "controllo centralizzato" dello Stato): ragion per cui vengono promosse e auspiccate tutte quelle forme di "esperienze" (che non sono conoscenze) fatte nell'ambito del volontariato (gratuito o quasi, come nel caso del Servizio volontario europeo) e nel mondo del lavoro (sia sotto forma di tirocinio che di *stage* e/o volontariato). Tutte queste esperienze esterne, non essendo legate a formali riconoscimenti legali tramite titoli, devono pur sempre essere valutati, ragion per cui la competenza acquisita richiede un sistema di valutazione omogeneo e unitario a livello europeo.

Con la comunicazione successiva, viene sancito lo "Spazio europeo dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita" (novembre 2001), in cui il ruolo centrale è dato al "cittadino che apprende", che passa «liberamente da un ambiente di apprendimento ad un posto di lavoro, da una regione all'altra o da un paese all'altro al fine di utilizzare meglio le [...] competenze e le [...] qualifiche». Con questa comunicazione [COM(2001) 678 def.], la Commissione definisce le "componenti" e le "azioni" della strategia messa in campo: tra le prime rientrano: a) lo sviluppo di *partnership* tra l'amministrazione pubblica ("a tutti i livelli") e la società civile (ossia i privati); b) l'individuazione dei "bisogni" del cittadino che apprende e del mercato del lavoro; c) la diffusione della cultura dell'apprendimento continuo; d) la predisposizione di meccanismi di valutazione e controllo della qualità. Tra le "azioni" vengono elencate: a) la valorizzazione dell'istruzione e della formazione, con la valorizzazione non solo dei titoli "formali" conseguiti ma anche delle esperienze formative "non formali" e "informali" «affinché tutte le forme di apprendimento possano essere riconosciute»; b) il potenziamento dei servizi d'informazione, consulenza e orientamento; c) gli investimenti nel settore (con il ricorso alla BEI, al FEI e al FSE); d) l'avvicinamento di istruzione e formazione; e) la diffusione di massa delle competenze base; f) la diffusione presso gli insegnanti e i formatori di "pedagogie innovatrici" a sostegno di questo processo.

Nel marzo 2002 il Consiglio Europeo di Barcellona adotta un dettagliato "Programma di lavoro sugli sviluppi degli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa" (ET2010), che prevede un calendario degli obiettivi concreti, dei punti chiave da realizzare e indicatori per misurare i progressi compiuti. Si tratta di un'articolazione precisa del lavoro sul metodo dell'*outcome driven approach*, che qui trova la sua prima concretizzazione operativa. I 13 obiettivi strategici, infatti, vengono raccolti in tre aree (migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e formazione; facilitare per tutti l'accesso all'istruzione e alla formazione; aprire l'istruzione e la formazione sul mondo), e per ognuno di essi viene assegnata una data d'inizio e dei criteri di misurazione dei risultati. In tale occasione il Consiglio europeo invita il Consiglio e la Commissione a presentare una relazione intermedia congiunta sull'attuazione del programma di lavoro.

Istruzione e formazione: la necessità di una declinazione professionale dell'istruzione

Nello stesso anno, a Copenaghen viene avviata la c.d. “Strategia di Copenaghen” sulla formazione professionale, la quale, riagganciandosi a tutti i principi stabiliti da Lisbona in poi, si concentra in particolar modo sul settore professionale al fine di ristrutturarlo e renderlo quanto più è possibile vicino al sistema d'istruzione. In questo senso viene introdotto il principio della “Cooperazione Rafforzata nell'istruzione e formazione professionale”.

Nel maggio del 2003, conseguentemente, con le “Conclusioni del Consiglio in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione” vengono individuate cinque aree prioritarie di intervento, definendone anche i livelli di riferimento da raggiungere entro il 2010:

- diminuzione degli abbandoni precoci (percentuale non superiore al 10%);
- aumento dei laureati in matematica, scienze e tecnologia (aumento almeno del 15% e al contempo diminuzione dello squilibrio fra sessi);
- aumento dei giovani che completano gli studi secondari superiori (almeno l'85% della popolazione ventiduenne);
- diminuzione della percentuale dei quindicenni con scarsa capacità di lettura (almeno del 20% rispetto al 2000);
- aumento della media europea di partecipazione ad iniziative di *lifelong learning* (almeno fino al 12% della popolazione adulta in età lavorativa 25/64 anni).

La crisi economica e il rallentamento dei processi di riforma

A quattro anni dall'avvio della Strategia di Lisbona, il Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2004 fa il punto sulla situazione intermedia e, pur riconoscendo la validità dei risultati raggiunti e degli obiettivi strategici preposti, deve ammettere che ha davanti un quadro eterogeneo, diversamente da quanto sperato avvenisse con il MAC. Per questa ragione, e forte di una presunta ripresa economica in atto, il Consiglio ribadisce la bontà degli obiettivi fissati e tenta di imprimere un'accelerazione del processo di riforma a livello nazionale, ricorrendo a un maggior controllo dei risultati dei singoli Stati. La relazione congiunta del Consiglio e della Commissione (“Istruzione e Formazione 2010. L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona”) presentata al Consiglio di Bruxelles, individua tre “leve” su cui basare l'azione futura, per rispettare gli obiettivi e i tempi di Lisbona: concentrare le riforme e gli investimenti nei settori-chiave; fare dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita una realtà concreta; costruire l'Europa dell'istruzione e della formazione. Ciò che dalle analisi proposte in questo documento risalta è il raffronto con USA e Giappone nel campo della competizione per gli investimenti in istruzione e per la costruzione della società della conoscenza. Si legge infatti: «l'Unione europea nel suo insieme è in ritardo rispetto agli Stati Uniti e al Giappone per quanto concerne il livello di investimenti nell'economia basata sulla conoscenza, anche se certi Stati membri presentano livelli simili o superiori a questi due paesi. Per quanto riguarda i progressi nel passaggio verso l'economia basata sulla conoscenza, l'UE è in ritardo rispetto agli USA ma in vantaggio sul Giappone. La situazione è migliorata nella seconda metà degli anni '90, ma l'UE deve intensificare il proprio impegno per poter colmare il divario con gli USA entro il 2010»¹⁶. Inoltre, si nota che il finanziamento privato nell'istruzione superiore e nella formazione continua è quattro volte inferiore a quello statunitense. Questo dato evidenzia il fatto che, nonostante l'esibita retorica intorno alla società della conoscenza e al preteso circolo virtuoso instaurabile tra impresa e istruzione/formazione, la realtà della società della conoscenza, ossia di un sistema produttivo europeo a forte contenuto di “conoscenza”, stenti a partire e che, per quanto si vogliano vedere segnali di ripresa, la crisi, di fatto, rallenti il “cammino vittorioso” verso la società della conoscenza (e infatti i ricercatori europei o emigrano o cambiano mestiere, come viene ammesso subito dopo). Per il resto, il documento esprime una serie di

16 *Istruzione e Formazione 2010. L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona*, p. 16.

desiderata e un impegno a intensificare gli sforzi sinora compiuti, tenuto comunque conto che la riforma dei sistemi di istruzione e formazione «è un processo a medio/lungo termine»...

Nel 2006, come prefissato nel vertice precedente, in cui si stabiliva una scadenza biennale per verificare il lavoro compiuto, Consiglio e Commissione presentano la relazione congiunta “Modernizzare l’Istruzione e la formazione. Un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa”. Non diversamente da quanto detto due anni prima, con questo documento di valutazione intermedia si segnalano ancora continue inadempienze o parziali inadempienze. Una delle motivazioni principali cui addebitare le difficoltà incontrate è, dati i vincoli finanziari, la carenza di risorse (come segnalano alcuni paesi PIGS come Portogallo, Grecia e Spagna – ma non l’Italia, stranamente – e altri paesi periferici dell’est).

Nonostante ciò la comunicazione insiste sui risultati raggiunti, sul fatto che le politiche nazionali vanno adeguandosi agli indirizzi europei, che alcuni *benchmark* stanno per essere raggiunti ecc. Ma la novità di questo documento consiste, invece, nell’attenzione posta sul «“doppio ruolo” – sociale ed economico – dei sistemi d’istruzione e formazione», considerati come «parte integrante della dimensione sociale dell’Europa». Non si tratta, come si potrebbe a prima vista pensare, soltanto di un espediente retorico che insiste sulla necessità di creare sistemi d’istruzione e formazioni maggiormente inclusivi, in chiave, per dir così, socialdemocratica; si tratta piuttosto di una necessità legata al prolungamento dell’età della popolazione lavoratrice e del suo necessario permanere all’interno del ciclo produttivo. Ma perché possa rimanervi e non essere esclusa dalla vita lavorativa per obsolescenza essa deve mantenersi *up-to-date*: inversamente, il rischio per l’Europa è quello di dover sostenere una massa di popolazione disoccupata, non reimpiegabile o in pensione per troppo tempo. Insomma, la funzione sociale dei sistemi di formazione e del *long-life learnig* è quella di evitare che il lavoratore sia un costo sociale troppo oneroso. È chiaro che per creare un nuovo lavoratore sempre in formazione bisogna crearlo sin dall’inizio, ed è per questo che in questo documento si porta in primo piano anche la necessità di maggiori investimenti nell’insegnamento prescolastico. In definitiva – e lo si capirà successivamente – ciò che emerge sempre più negli ultimi documenti è proprio la difficoltà e la situazione di stallo – o quasi – che viene fuori dai processi di riforma: la strategia di Lisbona sta per fallire.

Infatti, l’ultima relazione congiunta del Consiglio e della Commissione, del 2008, “L’apprendimento permanente per la conoscenza, la creatività e l’innovazione” registra ancora una volta la mancanza di “coerenti e complete strategie per l’apprendimento permanente” e insiste sulla necessità di elevare il livello delle competenze ed il ruolo chiave dell’istruzione nel – come viene qui definito per la prima volta nei documenti europei – “triangolo della conoscenza”, ossia l’insieme di istruzione, ricerca e innovazione. Dalle analisi dei risultati raggiunti, l’anello debole sarebbe proprio uno dei cardini del processo di riforma, l’apprendimento permanente. Benché in tutti i documenti europei non esistano mai spiegazioni razionali dei problemi presentati¹⁷ (per cui si deve dedurre o che gli “specialisti” non le abbiano o che non siano pubblicamente esibibili)¹⁸, ma solo punti deboli da rinforzare e strategie da mettere in campo, senza capire se siano efficaci o meno, si deve dedurre che i “parziali risultati” nel campo dell’apprendimento permanente si debbano imputare alla mancanza di finanziamenti, soprattutto privati. Il che la dice lunga su chi debba realmente addossarsi le spese dell’“economia della conoscenza più forte al mondo”. È chiaro che gli Stati debbano supplire direttamente o indirettamente tramite i Fondi strutturali, data la mancanza di partenariati tra pubblico e privato¹⁹. Ma, come si denuncia nel documento, anche la

17 Anche Giorgio Allulli, dirigente dell’ISFOL (Istituto nazionale per lo sviluppo della formazione dei lavoratori), è costretto ad ammettere che «le formulazioni che accompagnano i vari documenti strategici, ripetute da oltre 20 anni, sembrano talvolta dei mantra retorici piuttosto che il frutto di una analisi non rituale dei problemi e delle sfide [...]». Cfr. G. Allulli *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, <http://www.sociologia.uniroma1.it/users/allulli/da%20lisbona%20a%20europa%202020.pdf>,

18 Così come non si capisce perché il numero di studenti che nelle prove PISA nelle competenze di lettura non raggiungono nemmeno il risultato minimo di competenza sia in aumento. Cfr. l’allegato 2, tabella “Panoramica dei progressi nei cinque settori di riferimento”.

19 Tra l’altro, uno studio di due ricercatori della Bocconi ha recentemente messo in evidenza la mancanza di efficacia

spesa pubblica in questo campo si è arrestata, così come è insoddisfacente quella nel settore dell'istruzione superiore, dove pure qui i finanziamenti privati sono inconsistenti. Ma quale siano le ragioni di questa mancanza di finanziamenti, non è dato sapere. Fatte queste considerazioni, il documento chiude con l'annuncio di un rilancio delle iniziative che, come si è visto, non hanno raggiunto gli esiti sperati.

Il "rilancio" dei processi di riforma in situazione di crisi economica.

La crisi economica (letta principalmente come crisi finanziaria) si impone al centro della riflessione e, per quanto si voglia esorcizzarla, non si può più evitare di affrontarla. Dal punto di vista delle riforme dei sistemi educativi e di formazione si pone il problema di capire quali possano essere i settori trainanti dell'economia dei paesi dell'eurozona e come legare in modo più stringente i primi ai secondi. Tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 si avvia una riflessione sui "nuovi lavori" e sulle competenze adeguate a questi lavori. La nuova comunicazione della Commissione, *Nuove competenze per nuovi lavori*, pone al centro le esigenze "datori di lavoro" che richiedono competenze trasversali, come capacità di comunicare, di analisi e di risoluzione dei problemi. Mentre da una parte si continua a ripetere lo stesso ritornello sull'adeguare le competenze ai nuovi lavori, come se la fine della crisi dipendesse dalla risoluzione del *mismatch* (mancata concordanza) tra competenze e nuove opportunità di lavoro, dall'altro si cominciano a fare ragionamenti un po' più mirati. Per i lavoratori si continua a parlare di "flessicurezza", cioè di una "strategia integrata per combinare flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro", nel tentativo di salvare capre e cavoli, per attuare la quale – una volta capito che l'esistenza di ipotetiche competenze da sole non basta a risolvere il problema della crisi – occorre individuare le tendenze di sviluppo del mercato del lavoro (ossia dello sviluppo dei settori produttivi) e, *quindi*, le relative competenze necessarie. Diversamente da come si è finora visto, le competenze devono *seguire* e non anticipare l'evoluzione del mercato del lavoro. Un piccolo, ma significativo cambio di prospettiva. In questo senso, tra le direttrici d'azioni proposte (al di là dei soliti proclami), vi sono l'istituzione di un osservatorio del mercato del lavoro (a cura del CEFEDOP, Centro Europeo per lo sviluppo della formazione professionale), la creazione di una tassonomia europea delle competenze (denominata ESCO, *European Skills, Competences and Occupations framework*) e l'elaborazione di strumenti di previsione per settore di attività.

Riguardo all'ultimo punto, il 17 e il 18 febbraio del 2010, (qualche mese prima del varo di "Europa 2020", l'aggiornamento della strategia di Lisbona), il Comitato economico e sociale europeo²⁰ presenta una comunicazione dal titolo *L'adeguamento delle competenze alle esigenze dell'industria e dei servizi in trasformazione – Il contributo dell'eventuale istituzione a livello europeo di consigli settoriali sull'occupazione e sulle competenze*. Con questa comunicazione il Comitato raccomanda la creazione di tali consigli settoriali europei (CSE) che indaghino, sostanzialmente, i *trend* di sviluppo dei settori economici e presentino dati previsionali sulle possibili richieste (in termini quantitativi e qualitativi) di figure professionali. Oltre a ciò, i CSE dovrebbero avere anche un ruolo di coordinamento tra le aziende di settore, i lavoratori e le istituzioni a livello nazionale. Tali consigli devono avere una struttura nazionale e, quando necessario, anche regionale, e vengono coadiuvati da osservatori europei, quali il CEFEDOP e la Fondazione Dublino (Eurofound). Tra i settori privilegiati dal Comitato ci sono quelli "dotati di componenti forti", "basate sulla conoscenza" e in collegamento con l'"economia verde".

(almeno in Italia) di tutti i progetti in ambito formativo finanziati con i FSE e quanto in realtà costano alle casse nazionali. Cfr. R. Perotti – F. Teoldi, *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, Lavoce.info, 2014 (<http://www.lavoce.info/archives/20835/fondi-strutturali-europei-disastro/>).

²⁰ Organo consultivo della UE, la cui nascita risale al Trattato di Roma del 1957. Tale organo ha una doppia funzione consultiva, a seconda se il parere sia dato dietro richiesta di un'istituzione europea o sia il frutto di una propria e autonoma elaborazione. In generale, si può dire che quest'organo ha un ruolo attivo nella formulazione delle politiche europee.

Europa 2020

Il rilancio della strategia economica dell'UE avviene con "Europa 2020", che prova a dare una risposta alla crisi generale che l'eurozona sta affrontando. Il documento si apre con un'analisi dei fattori della crisi e delle "debolezze strutturali" dell'economia europea e disegnando un quadro impietoso dopo due anni di crisi finanziaria: «La recente crisi economica è un fenomeno senza precedenti per la nostra generazione. I progressi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro sono stati completamente annullati: il nostro PIL è sceso del 4% nel 2009, la nostra produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della nostra popolazione attiva, sono attualmente disoccupate. Oltre a costituire uno shock enorme per milioni di cittadini, la crisi ha evidenziato alcune carenze fondamentali della nostra economia e ha reso molto meno incoraggianti le prospettive di una crescita economica futura. La situazione ancora fragile del nostro sistema finanziario ostacola la ripresa, viste le difficoltà incontrate da famiglie e imprese per ottenere prestiti, spendere e investire. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit medi pari al 7% del PIL e livelli di debito superiori all'80% del PIL: due anni di crisi hanno cancellato un ventennio di risanamento di bilancio. Durante la crisi il nostro potenziale di crescita si è dimezzato. Un gran numero di piani d'investimento, talenti e idee rischia di andare perso per le incertezze, la stasi della domanda e la mancanza di finanziamenti»²¹. È solo quando si devono prendere decisioni drastiche, per poi convincere i partner della loro necessità, che i documenti europei parlano esplicitamente di là della loro retorica. Finalmente si ammette che tra le carenze strutturali vi sono il tasso medio di crescita inferiore a quello dei principali partner economici dell'Europa dovuto a scarsi investimenti in R&S, innovazione (che sono i fattori più importanti), tecnologie dell'informazione e comunicazione; un basso tasso di occupazione e, infine, l'invecchiamento della popolazione che eserciterà una pressione supplementare sui sistemi assistenziali. Il tutto si svolge in quadro di competizione globale in cui «Paesi come la Cina o l'India stanno investendo massicciamente nella ricerca e nella tecnologia per far salire le loro industrie nella catena del valore e "irrompere" (prepotentemente) nell'economia mondiale», in cui l'Europa ha un sistema finanziario debole e in cui la forte dipendenza delle economie dai combustibili fossili e la previsione della crescita della popolazione da 6 a 9 miliardi di persone «accentuerà la concorrenza mondiale per le risorse naturali ed eserciterà pressioni sull'ambiente». Ovviamente, più che i problemi ambientali, interessano qui i problemi relativi al rifornimento energetico degli impianti industriali.

Come si dice esplicitamente nel documento, la crisi non è "un fenomeno isolato" né transitorio, ma un fenomeno che può portare l'Europa a un punto di non ritorno. Tra i tre scenari possibili disegnati nel documento – "ripresa sostenibile", "ripresa fiacca" e "un decennio andato in fumo" –, l'UE mira al primo scenario, in cui addirittura riuscirebbe a far meglio del decennio precedente. Per questi motivi, il tipo di crescita a cui si aspira dovrebbe essere: "intelligente", attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione; "sostenibile", basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva; "inclusiva", volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale. Per raggiungere un tale tipo di crescita, la nuova strategia si dà cinque grandi obiettivi e sette iniziative "faro". Tra le prime ci sono:

- portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo;
- ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati;
- ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Le sette iniziative "faro" che dovrebbero portare al raggiungimento di questi obiettivi sono:

²¹ *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles, 3.3.2010.

l'Unione dell'innovazione; *Youth on the move*; l'agenda europea del digitale; un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; la politica industriale per l'era della globalizzazione; l'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; la Piattaforma europea contro la povertà.

Gli obiettivi europei – secondo quanto si afferma nel documento – devono essere tradotti in obiettivi nazionali, secondo criteri realistici. È per questa ragione che ogni anno gli Stati membri devono presentare una relazione sullo stato dei lavori e sulla situazione generale del Paese, non solo relativamente alle politiche di bilancio ma anche agli indicatori macroeconomici su crescita e competitività, relazioni che vengono poste all'esame della Commissione per la valutazione dei progressi e per le eventuali raccomandazioni specifiche per ogni Paese.

Per quanto riguarda più da vicino il campo della formazione, sempre più stretto diventa il legame che lo lega al campo economico-produttivo. Secondo quanto si era già visto prima con il documento *Nuove competenze per nuovi lavori*, e poi approfondito con la comunicazione *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione*, l'adeguamento del mondo dell'istruzione-formazione al mondo del lavoro possibile diventa la linea guida principale, per cui gli studi di settore dovranno avere delle ricadute sul modo di riorientare il mondo della formazione in generale. In tal senso, non diversamente dagli altri settori come quelli dell'acciaio, dell'automobilistico, del tessile, dell'abbigliamento e poi del commercio e degli audiovisivi, anche per il mondo della formazione si pensa a un Consiglio europeo delle competenze *ad hoc*. A dar vita nel 2011 a un comitato esecutivo che presenti uno studio di fattibilità sono la Federazione europea dei datori di lavoro dell'istruzione (EFEE, The European Federation of Education Employers), nata nel 2009 – cui afferisce, per l'Italia, la CRUI – e la Federazione sindacale europea del settore educativo (ETUCE, European Trade Union Committee for Education), un'organizzazione nata nel 1977 e rinnovatasi nel 2010, cui appartengono tutti i maggiori sindacati europei, tra cui i nostrani CGIL, CISL e UIL. Lo stretto rapporto che si stabilisce tra le parti sociali ha il dichiarato obiettivo di rendere sempre più condivise le scelte in sede comunitaria ed evitare frizioni di sorta.

Professionalizzazione e differenziazione dei sistemi educativi

Nel 2012 viene pubblicata un'ulteriore comunicazione della Commissione con la quale si intende per l'ennesima volta “ripensare l'istruzione” (*Ripensare l'istruzione. Investire nelle abilità in vista di migliori risultati socio-economici*); si tratta di un documento che non ha niente di nuovo rispetto agli orientamenti espressi negli ultimi anni, ma che ha il pregio di rendere più evidenti due tendenze: la progressiva professionalizzazione dell'istruzione e la differenziazione dei sistemi educativi (sia a livello nazionale che regionale). Partiamo da due considerazioni interne al documento. Da un lato si afferma, come ormai già noto, che nel «lungo periodo le abilità possono attivare l'innovazione e la crescita, spostare la produzione nella parte più alta della catena del valore», ove è da sottolineare il “possono”, quindi una minore sicurezza sul potere miracoloso delle competenze (nei documenti tradotti in italiano “abilità” e “competenze” traducono l'inglese “skills”). Dall'altro lato si constata che «l'innalzamento delle abilità di base e trasversali non sarà di per sé sufficiente a generare crescita e competitività», ove si deve intendere per abilità trasversali soprattutto quelle imprenditoriali, come si argomenta nel documento. Ma se non solo grazie alle abilità, in cosa consisterebbe l'impulso nuovo che i sistemi d'istruzione dovrebbero dare al mondo della produzione? Nell'importanza sempre più crescente data all'IFP, ossia all'istruzione e formazione professionale. Questo stretto legame che si dovrebbe instaurare tra istruzione e formazione può essere garantito dai partenariati che le istituzioni scolastiche dovrebbero stringere con il mondo dell'impresa, soprattutto delle PMI. Se da una parte si riconosce che uno dei limiti del miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione è la carenza di finanziamenti («Un livello di spesa insufficiente oggi determinerà inevitabilmente, nel medio-lungo periodo, gravi conseguenze per la base delle abilità in Europa»), dall'altro la Commissione invita gli Stati membri «a stimolare dibattiti nazionali su come istituire meccanismi di finanziamento sostenibili volti a una maggiore stabilità ed efficienza». Il che, in definitiva, significa che – non essendoci molto da speculare su – i

partenariati, lì dove saranno possibili, ossia nelle regioni con un forte tessuto produttivo, daranno luogo a “buone scuole” integrate col sistema produttivo; diversamente si avranno delle scuole povere (o sempre più a carico delle famiglie) e poco “formative”. Questo stretto legame tra formazione professione e sistemi di istruzione è la risultante necessaria derivante dalle analisi di settore condotte dalla CEFEDOP che, nelle sue proiezioni, ha previsto fino al 2020 l’emergere di posti di lavoro nel settore terziario a discapito di quelli del settore industriale: «in particolare in settori con potenzialità di crescita come le TIC, la sanità e l’assistenza, le tecnologie a basse emissioni di CO₂, i servizi personalizzati, i servizi alle imprese, l’economia marittima e i settori “verdi” o ancora i settori interessati da profonde trasformazioni i quali richiedono una manodopera più qualificata».

Alcune conclusioni

Come si è cercato di mostrare in questa rapida carrellata dei documenti europei sulla riforma del settore istruzione-formazione, l’obiettivo europeo principale, al di là della retorica della società della conoscenza più forte al mondo, è quello di creare un mercato unico per un ceto lavorativo da impiegare principalmente nel settore terziario, composto generalmente da persone che hanno una qualifica che va dal diploma a titoli post-laurea. L’omogenizzazione dei sistemi d’istruzione e formazione passa attraverso la prospettata abolizione dei *curricola* per la creazione di percorsi di formazione, in cui non contano più gli anni trascorsi in un settore dell’istruzione-formazione, ma le competenze acquisite. Queste competenze dovrebbero essere acquisite in un percorso misto tra scuola (in senso lato) e mondo del lavoro (in senso lato): è in questo senso che si spiega l’importanza data al sistema dei crediti formativi e ai quadri delle qualifiche. Il tutto in una cornice geografica sovranazionale, in cui si dà estrema importanza alla mobilità intra-europea (“Erasmus+” ecc.). La mobilità non solo dovrebbe fornire ulteriori competenze extra-curricolari, ma dare altresì una *forma mentis* al futuro cittadino-lavoratore europeo, formatosi su una nuova cultura europeista (da qui l’importanza della “cittadinanza attiva”). Ciò che fonda il cittadino-lavoratore non è infatti qualche tipo di diritto “naturale” da lui indissociabile, ma il suo essere cooptabile nel sistema produttivo europeo. Questo, almeno, in teoria.

In pratica, a fronte della crisi, si è visto che le competenze (la cui definizione concettuale e la cui individuazione concreta sono tutte da capire) da sole non bastano a risolvere il problema della crisi. I sistemi educativi (istruzione e formazione) possono essere riformati quanto si vuole, ma resta da capire quali settori economici possano portare l’Unione europea al di fuori della crisi e come superare i limiti strutturali delle economie europee²². Come si evince dal documento *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM(2014) 130 final), i settori della strategia di “Europa 2020” lontani dal raggiungere i *benchmark* programmati sono R&S, occupazione e povertà. Il che significa che, benché i *benchmark* relativi all’istruzione stanno per essere raggiunti, essi non si traducono immediatamente in effetti concreti riguardo a occupazione e riduzione della povertà. Perché? Perché – come implicitamente si riconosce – la retorica della società della conoscenza non funziona, almeno condotta a partire dalle mirabolanti competenze, in quanto sono proprio i finanziamenti alla ricerca e all’innovazione che dovrebbero migliorare la produttività del lavoro e far sì che le economie europee possano «integrarsi nelle

22 Ecco un elenco (volutamente, verrebbe da dire) confuso di questi limiti: «[...] è [...] importante non perdere di vista quanto sia illusorio e deleterio voler ritornare al “modello” di crescita del precedente decennio. Squilibri di bilancio, bolle immobiliari, crescenti disuguaglianze sociali, scarsa innovazione e imprenditorialità, sistemi finanziari disfunzionali, crescente dipendenza energetica, sfruttamento delle risorse e ambiente soggetti a diverse pressioni, forte aumento della disoccupazione, carenze dei sistemi di istruzione e formazione e inefficienza della pubblica amministrazione sono tutti elementi presenti e non risolti del passato che hanno contribuito al collasso di settori dell’economia nel momento in cui la crisi ha colpito in pieno». Messi tutti su uno stesso piano, diventa difficile capire quali tra questi fattori siano gerarchicamente più importanti di altri, quali determinanti e quali corollari dei primi... Cfr. *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2014) 130 final.

catene di valore mondiali». Ma i vincoli di bilancio non possono essere toccati e tutto deve avvenire nei limiti dei parametri stabiliti.

Intanto il mondo dell'istruzione e della formazione va declinandosi sempre più in senso professionalizzante per sostenere praticamente (altro che ricerca e universo della conoscenza) il mondo dell'impresa, lì dove esiste ovviamente. Perché dove non esiste, si profilano all'orizzonte le differenze di sviluppo diseguale dei sistemi educativi all'interno dell'area dell'Unione europea, tra un nord e un sud, in cui la disoccupazione giovanile e l'*over-education* diventano le cartine di tornasole di tali differenze. Non raramente infatti, si nota che in paesi del sud Europa giovani laureati sono costretti o a sottoimpieghi rispetto alle loro qualifiche o all'emigrazione verso paesi del centro-nord Europa. Non è un caso che, ad esempio, un paese come l'Italia non riesca ad attrarre studenti e ricercatori dal resto d'Europa²³, né che i laureati o i diplomati italiani siano meno collocati o guadagnino meno dei loro corrispettivi centro-nord europei (a causa anche dei limiti strutturali del sistema industriale italiano²⁴). Quello che si sta disegnando con sempre più evidenza è che una maggiore formazione in senso europeista (e resta tuttora da capire se queste riforme abbiano davvero migliorato la formazione, visto che, da quando da vent'anni a questa parte tali riforme sono state applicate, nelle competenze di base i laureati italiani stiano dando i peggiori risultati di sempre), nei paesi del sud Europa non si traduce in immediata occupazione né, per usare un termine tratto dal nuovo *lexicon* europeista, in "occupabilità"²⁵.

Insomma per quanto non si possa dire che il progetto europeo di formazione sia pensato in termini di sviluppo ineguale tra un centro e una periferia nell'area europea – non esplicitamente, almeno, stando alla retorica dei suoi ideatori – nella concreta realtà dell'ineguale sviluppo tra centro e periferia esso sta di fatto aggravando le disparità e creando nella periferia quell'esercito di riserva "intellettuale" disponibile (ideologicamente e praticamente) per il centro.

23 Cfr. OECD (OCSE), *Education at a glance 2015. Italy* ("Uno sguardo sull'Istruzione 2015"), <https://www.oecd.org/italy/Education-at-a-glance-2015-Italy-in-Italian.pdf>.

24 Cfr. *Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, COM(2015) 85 final.

25 Secondo il *Dizionario di economia e finanza* della Treccani, questo neologismo indica «la capacità delle persone di essere occupate o di saper cercare attivamente, di trovare e di mantenere un lavoro: la o. si riferisce dunque all'abilità di ottenere un impiego [...]».