COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.2008
COM(2008) 865 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione

{SEC(2008) 3058}
{SEC(2008) 3059}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Il rafforzamento dei livelli di competenza grazie al miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione costituisce uno dei pilastri della strategia adottata a livello europeo per rispondere alle sfide del futuro – come l'invecchiamento della popolazione – e per raggiungere i principali obiettivi della strategia di Lisbona: posti di lavoro durevoli e una crescita sostenibile e basata sulla conoscenza. Le conoscenze e le competenze di ciascuno determinano le sue possibilità di riuscita sul mercato del lavoro e di partecipazione attiva alla vita sociale. Si tratta di elementi fondamentali della coesione sociale e della competitività e capacità di innovazione delle imprese e dell'insieme dell'economia.

Le evoluzioni del mercato del lavoro renderanno necessario un rafforzamento delle competenze della popolazione, oltre alla messa a punto di strategie di sviluppo delle competenze che consentiranno di rispondere meglio alle esigenze attuali e future del mercato del lavoro, come è stato sottolineato nell'iniziativa "*Nuove competenze per nuovi lavori*", pubblicata quest'anno nel contesto del "pacchetto Lisbona". Ciò sarà possibile solo se l'istruzione permanente diviene una realtà, e non più un semplice slogan, consentendo a tutti di aggiornare lungo tutto l'arco della vita le proprie competenze di base acquisite inizialmente, migliorando la reattività dei sistemi d'istruzione e di formazione di fronte al cambiamento e alla loro apertura al mondo.

Nel programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010", gli Stati membri dell'Unione e la Commissione collaborano già intimamente per sostenere le riforme nazionali dei sistemi d'istruzione e di formazione. Rispettando le diverse situazioni nazionali nelle quali si trovano gli Stati membri, il metodo aperto di coordinamento (MAC) ha incoraggiato i progressi verso la realizzazione di un insieme di obiettivi comuni, misurati in base a indicatori e criteri condivisi e conformi agli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, volti ad aumentare l'investimento nel capitale umano grazie al miglioramento dell'istruzione e delle competenze, facilitando l'innovazione e incoraggiando lo spirito imprenditoriale[1]. L'attuale contesto della cooperazione è stato adottato dal Consiglio "Istruzione" nel 2001/2002, ed è in fase di conclusione. È venuto quindi il momento di fare un bilancio e di preparare il futuro.

[1] Orientamenti nn. 23, 24, 8, 15.

Gli Stati membri ed altri protagonisti sono stati ampiamente consultati nel corso dell'anno 2008 in vista dell'elaborazione della presente comunicazione, che propone di articolare la politica di cooperazione da oggi al 2020 intorno ad alcuni grandi assi strategici di lungo periodo. Le principali sfide riflettono il contributo dell'istruzione e della formazione alla strategia di Lisbona e alla rinnovata agenda sociale. La comunicazione sottolinea inoltre le più urgenti priorità che meritano particolare attenzione durante il periodo iniziale, per il 2009 e il 2010. Con il miglioramento dei metodi di lavoro, ciò consentirà di insistere sempre più sull'attuazione, creando un nuovo quadro più flessibile per colmare alcune lacune da lungo tempo individuate estendendo la politica di cooperazione a nuovi settori. Sarà inoltre possibile, in seguito, ridefinire le priorità alla luce dei progressi compiuti, in modo da affrontare i nuovi problemi evidenziati nel corso del dialogo politico, e di ridefinire gli obiettivi, i criteri e le modalità di presentazione delle relazioni in funzione delle decisioni adottate per quanto riguarda il futuro della strategia per la crescita e l'occupazione dopo il 2010.

Per il momento, in una fase in cui l'UE tenta di limitare le ripercussioni della crisi economica che la colpisce e di tracciare un percorso verso una rinnovata crescita, è essenziale mantenere lo slancio a favore di un investimento nell'istruzione che sia efficace ed equo. La definizione di buone prassi consentirà all'Unione di superare le recenti emergenze e di stabilire i fondamenti per raccogliere con fiducia le sfide del futuro.

2. LA SITUAZIONE ATTUALE

2.1. Progressi e sfide

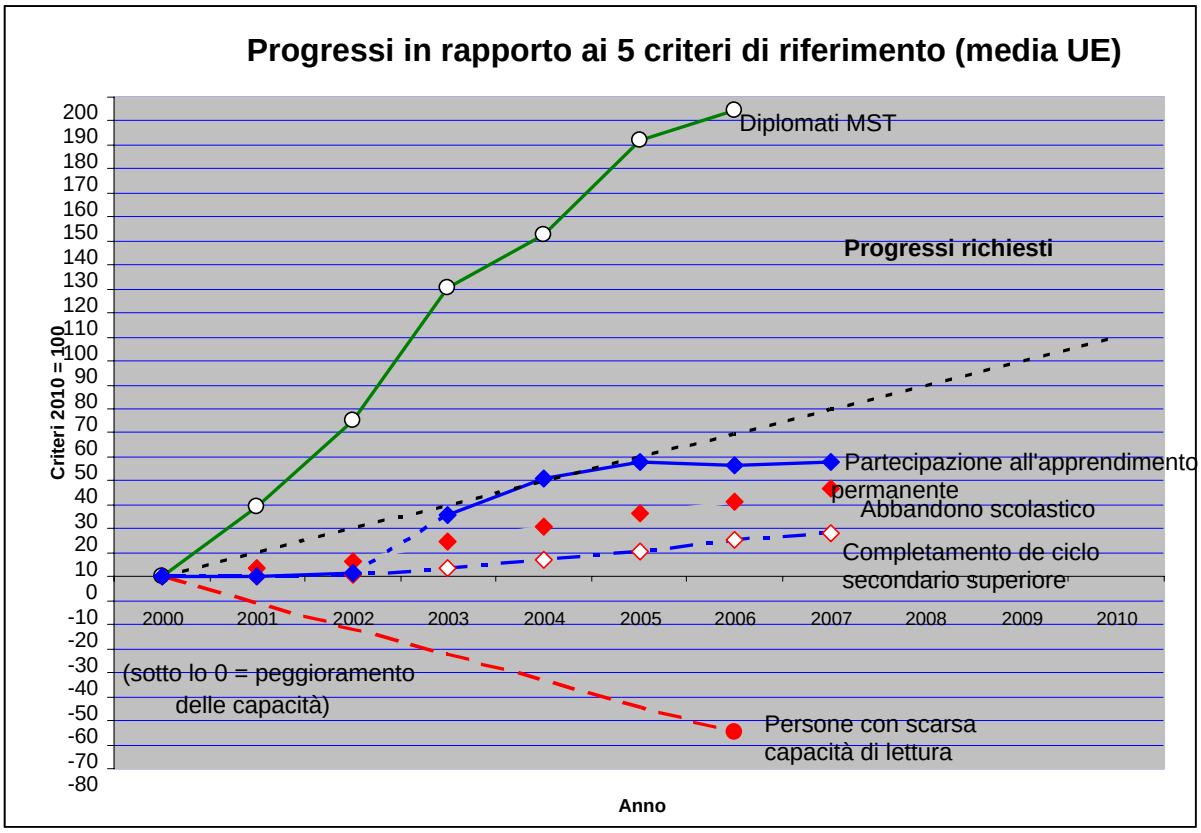
La responsabilità delle politiche d'istruzione e di formazione incombe agli Stati membri. L'Europa ha il ruolo di incoraggiare il miglioramento dei sistemi nazionali mediante strumenti complementari a livello europeo, l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone prassi.

La cooperazione politica nel settore dell'istruzione e della formazione ha consentito di sostenere le riforme nazionali dei sistemi d'istruzione e di formazione permanenti e dei sistemi di qualificazione, la modernizzazione dell'insegnamento superiore e la messa a punto di strumenti europei in grado di favorire la qualità, la trasparenza delle qualificazioni e la mobilità nel settore dell'istruzione e della formazione. Dovranno essere tuttavia compiuti nuovi sforzi per quanto riguarda alcuni settori essenziali e le esigenze di attuazione. La maggior parte degli obiettivi fissati dal Consiglio per il 2010 non potranno essere raggiunti, come illustra il grafico 1. Se si escludono la matematica, le scienze e le tecnologie, settori nei quali gli obiettivi sono stati raggiunti nel 2003, i progressi sono insufficienti per quanto riguarda l'abbandono scolastico, i diplomati del secondo ciclo dell'insegnamento secondario e la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti. Si è avuto persino un peggioramento per quanto concerne le persone che hanno risultati scarsi nella capacità di lettura[2].

[2] SEC(2008) 2293 (GU C 86 del 5.4.2008, pag. 1).

Il Consiglio europeo di primavera del 2008 ha chiesto agli Stati membri di agire concretamente per ridurre sostanzialmente il numero di persone con scarse capacità di lettura e gli abbandoni scolastici, migliorando il livello delle qualifiche degli alunni provenienti da ambienti migratori o da gruppi svantaggiati, incentivando gli adulti ad utilizzare tutte le possibilità di insegnamento e di formazione e agevolando ulteriormente la mobilità geografica e professionale[3].

Grafico 1: Progressi realizzati in rapporto ai 5 criteri di riferimento per il 2010 (media dell'UE)[4]



2.2. I sistemi d'istruzione e di formazione europei in una prospettiva mondiale

Da un punto di vista più globale, i risultati dell'UE in materia d'istruzione e di formazione sono tra i migliori al mondo, ma il confronto con altri paesi dell'OCSE evidenzia importanti ritardi sia per quanto riguarda l'insegnamento elementare che per l'insegnamento superiore.

In particolare, i risultati degli studi del PISA concernenti le capacità di lettura (15-year-olds) rivelano che la percentuale di persone con scarse capacità di lettura nell'UE tende ad aumentare. Come illustra il grafico 2, la media europea è notevolmente superiore ai tassi constatati in Corea del sud, in Canada e in Australia, in cui rimangono relativamente stabili. Gli immigrati – che nell'UE ottengono cattivi

[3] Conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2008, punto 15.

[4] Ultimi dati concernenti i diplomati MST (matematica, scienza, tecnologia) e le scarse capacità di lettura: 2006. Altri criteri: 2007.

risultati in questo settore[5] – riescono molto meglio in Canada e in Australia. Il grafico 3 pone in evidenza che, in alcuni paesi dell'Unione, i risultati sono tra i migliori al mondo, ma questo problema rimane una grande sfida a livello europeo a causa della cattiva situazione in cui si trovano altri Stati membri.

Grafico 2: Persone con scarse capacità di lettura nell'UE e in alcuni paesi terzi, sulla scala di capacità di lettura PISA, nel 2000 e nel 2006 (fonte: OCSE)

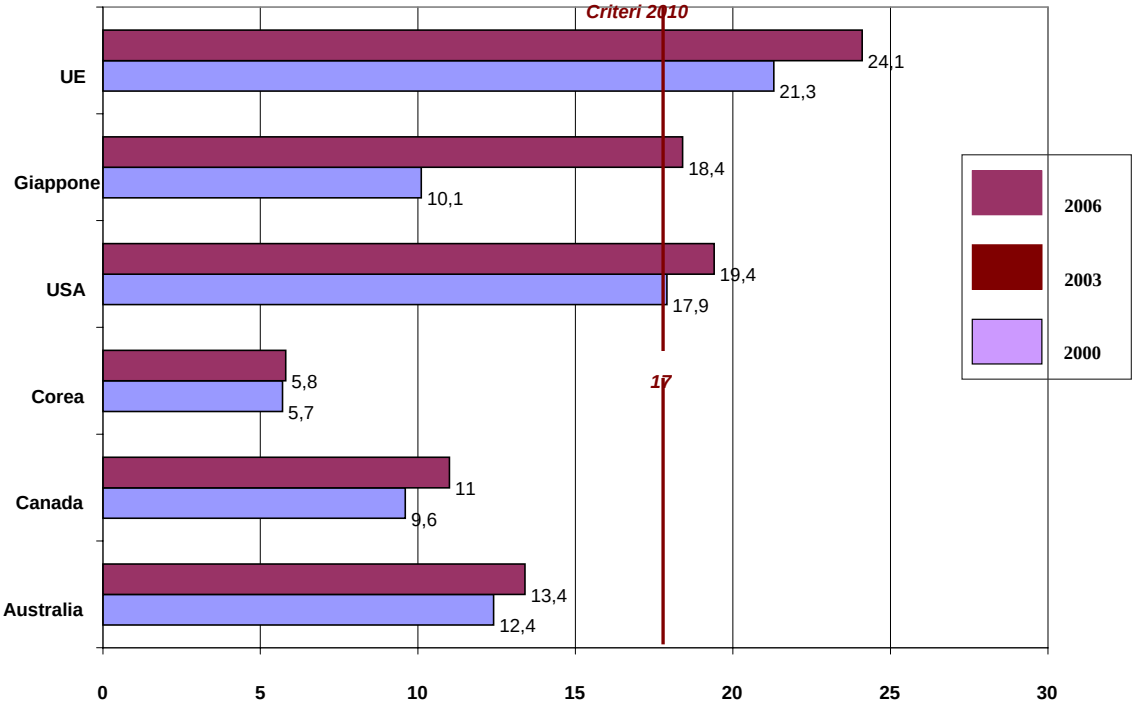
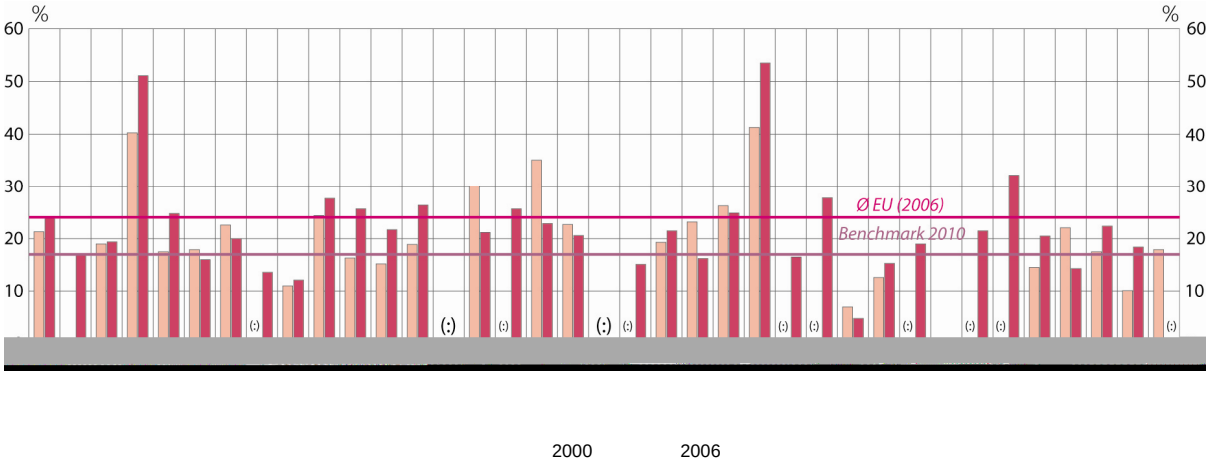


Grafico 3: Persone con scarse capacità di lettura nell'UE, sulla scala di capacità di lettura PISA, nel 2000 e nel 2006 (fonte: OCSE)



5 COM(2008) 423.

15%, con una particolare attenzione dedicata alla lotta contro gli squilibri tra i sessi. Lo scopo è ampliare la portata del precedente criterio di riferimento che prendeva in considerazione le sole capacità, senza aumentare la soglia.

- *Lingue*: la Commissione intende proporre il criterio di riferimento seguente: almeno l'80% degli alunni del primo ciclo dell'insegnamento secondario dovrebbero imparare almeno due lingue straniere. Tale proposta risponde all'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Barcellona concernente l'apprendimento di almeno due lingue straniere sin dai primi anni. Vi è stato di recente un rapido incremento per l'insegnamento delle lingue nei primi anni di scuola. Nel 2000, al 40% degli alunni del primo ciclo scolastico era impartito l'insegnamento di due lingue straniere; nel 2006 (le più recenti cifre disponibili) tale percentuale era salita al 52%. Il fine è stimolare ulteriormente questi progressi.

- *Investimento nell'istruzione superiore:* la Commissione intende proporre il nuovo criterio di riferimento seguente: la quota degli investimenti pubblici e privati destinata alla modernizzazione dell'insegnamento superiore dovrebbe raggiungere almeno il 2% del PIL[32]. Questo obiettivo riflette il dibattito politico relativo alla modernizzazione dell'insegnamento superiore, che fa seguito al Vertice di Court Hampton del 2005 e intende portare i livelli di investimento nell'istruzione superiore (attualmente l'1,3% del PIL) provenienti da fonti pubbliche e private più vicino ai livelli dei principali concorrenti come gli USA e il Giappone, il cui investimento (pubblico e privato) è rispettivamente del 2,45% e dell'1,85% .

- *Diplomati dell'istruzione superiore:* la Commissione intende proporre il nuovo criterio di riferimento seguente: la quota di adulti (da 30 a 34 anni) con un livello di studi elevato dovrebbe essere almeno del 45%. Tale proposta riflette l'attuale tendenza all'aumento della percentuale di adulti tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma d'istruzione superiore, ma lo scopo è anche, come sopra indicato, di incoraggiare le politiche finalizzate ad avvicinare i livelli dell'UE (attualmente il 30%) ai livelli dei principali concorrenti come gli USA e il Giappone (i cui tassi, per il gruppo di età comparabile più vicino di adulti tra i 25 e i 34 anni, sono rispettivamente del 39% e del 54%). L'obiettivo attuale riguardante la matematica, le scienze e la tecnologia è stato raggiunto e potrebbe quindi essere abbandonato; tuttavia, è importante continuare a sorvegliare il problema dello squilibrio tra uomini e donne in questo tipo di studi.

- *Impiegabilità*: la Commissione intende proporre di esplorare lo sviluppo di un nuovo criterio di riferimento vertente sulla partecipazione delle persone al mercato del lavoro in funzione del loro livello di studi. Il successo nel mercato del lavoro è fortemente collegato al livello di studi e, come viene chiarito nella comunicazione della Commissione "Nuove competenze per nuovi lavori", ciò sarà sempre più vero in futuro. Tutto ciò ha lo scopo di rafforzare il contributo dei sistemi d'istruzione e di formazione al programma di Lisbona.

[32] COM(2005) 152.

4.4.3. Favorire l'equità e la cittadinanza attiva

- *Insegnamento preprimario:* la Commissione intende proporre il nuovo criterio di riferimento seguente: la partecipazione dei bambini di 4 anni all'insegnamento preprimario dovrebbe raggiungere almeno il 90%. La media europea di partecipazione si sta già avvicinando al 90%, ma questa percentuale in generale elevata nasconde notevoli variazioni a livello nazionale. Questa proposta è volta ad appoggiare i progressi verso il perseguimento dell'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Barcellona: creare strutture d'accoglienza per almeno il 90% dei bambini.

- *Giovani che abbandonano prematuramente la scuola:* la Commissione intende conservare il criterio di riferimento attuale: la percentuale dei giovani tra i 18 e i 24 anni che non ha superato il primo ciclo dell'insegnamento secondario e non segue alcun insegnamento o formazione non dovrebbe essere superiore al 10%. La proposta di lasciare immutato il criterio di riferimento riflette il fatto che i progressi verso tale obiettivo, dal momento della sua adozione nel 2002, sono stati lenti. È necessario concentrarsi ulteriormente sull'attuazione delle varie misure politiche per compiere progressi reali nel perseguimento di questo obiettivo fondamentale. La Commissione spera che si tenga di questa esigenza di concentrazione sulle misure di attuazione. In questo contesto, potrebbe essere abbandonato il criterio di riferimento strettamente collegato del completamento del ciclo secondario superiore.

4.4.4. Incoraggiare l'innovazione e la creatività, compreso lo spirito imprenditoriale, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione

- *Innovazione e creatività*: la Commissione intende proporre di mettere a punto indicatori e di esplorare insieme agli Stati membri la possibilità di sviluppare un criterio di riferimento vertente sui mezzi per favorire l'innovazione e la creatività, compreso lo spirito imprenditoriale, nei sistemi d'istruzione. Le trasformazioni da realizzare durante il 2009, l'Anno europeo della creatività e dell'innovazione, dovrebbero incentivare la riflessione su questo nuovo ambito di collaborazione politica.

5. CONCLUSIONI

L'istruzione e la formazione rimangono un elemento essenziale delle politiche relative alla crescita e all'occupazione, all'inclusione sociale e alla cittadinanza attiva, ma devono affrontare un certo numero di grandi sfide. I progressi sono meno rapidi di quanto si sperasse per quanto riguarda taluni aspetti essenziali dell'istruzione, come la capacità di lettura o l'abbandono scolastico. L'attuale crisi economica non deve distogliere la nostra attenzione dalla necessità di definire le buone politiche di lungo periodo in materia d'istruzione e di formazione. Come sottolinea la presente comunicazione, l'Europa soffre di alcune lacune nel settore educativo che sarà importante colmare per non accumulare ritardi a livello globale. Per questo motivo è più che mai necessario applicare un metodo aperto di coordinamento che sia efficace e incoraggi il rafforzamento delle politiche d'istruzione e di formazione.

La Commissione invita il Consiglio ad approvare il presente progetto di quadro di riferimento per il futuro della collaborazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, gli assi strategici all'orizzonte del 2020 e le priorità che la Commissione ha definito per il periodo 2009-2010, nonché le sue proposte volte a migliorare i metodi di lavoro.

Questo quadro di riferimento potrebbe essere rivisto ed eventualmente adeguato, alla luce delle decisioni adottate per quanto riguarda la strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione dopo il 2010.