



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 imprenditoriale¹. 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

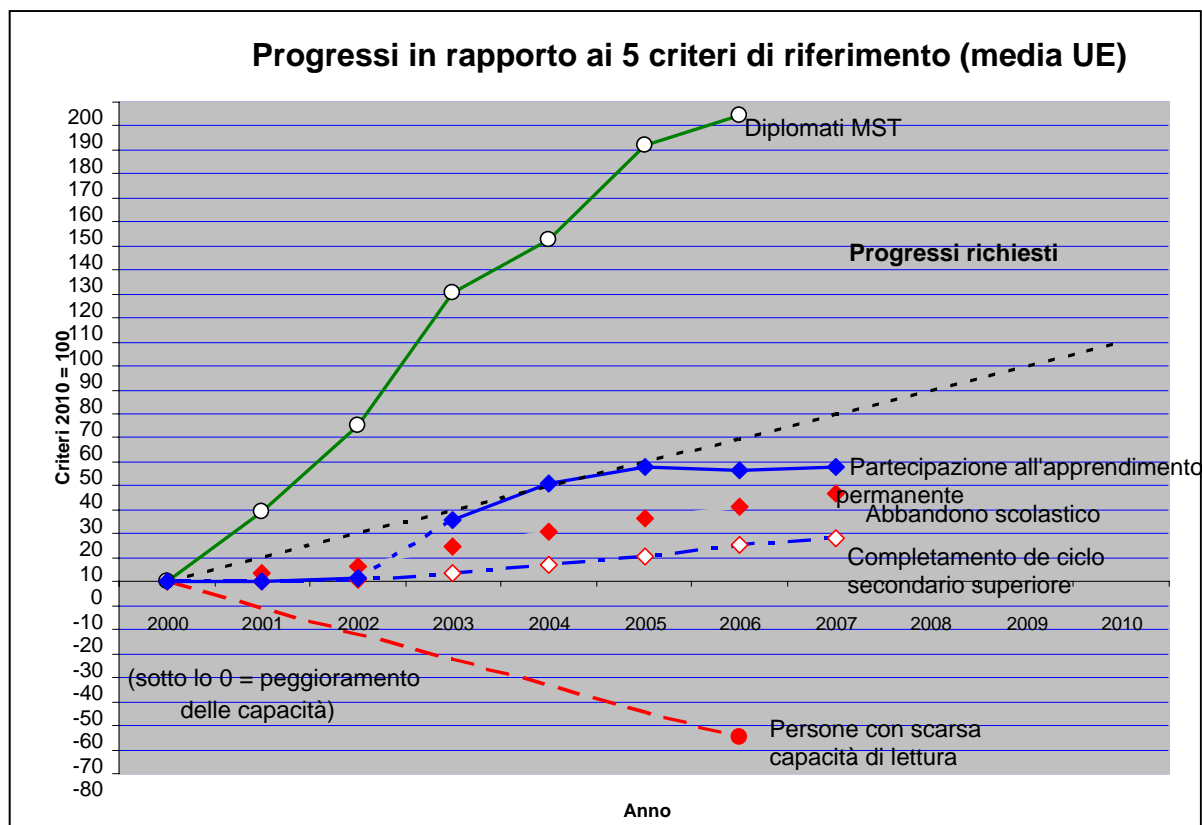
La responsabilità delle politiche d'istruzione e di formazione incombe agli Stati membri. L'Europa ha il ruolo di incoraggiare il miglioramento dei sistemi nazionali mediante strumenti complementari a livello europeo, l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone prassi.

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 lettura².

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 professionale³.

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 settore⁵ – 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)

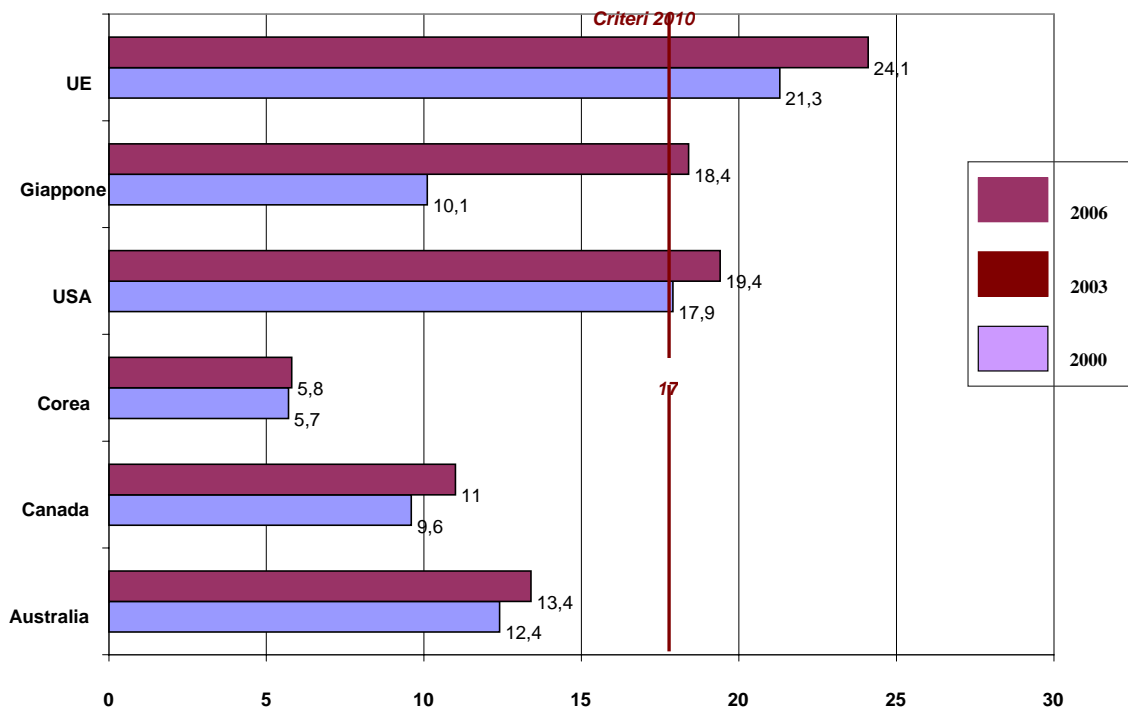
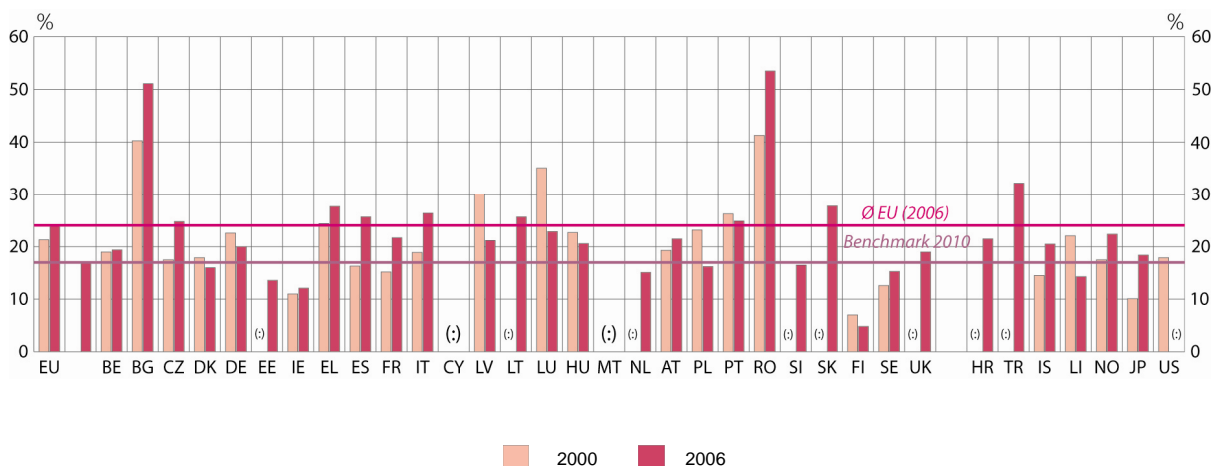


Grafico 3: Persone con scarse capacità di lettura nell'UE, sulla scala di capacità di lettura PISA, nel 2000 e nel 2006 (fonte: OCSE)



⁵ COM(2008) 423.

D'altro canto, molti dei principali paesi concorrenti dell'UE hanno un tasso più elevato di persone che hanno completato studi superiori. Per le persone tra i 25-64 anni, la percentuale media nell'UE è del 23%, mentre è del 40% in Giappone, del 39% negli USA, del 32% in Australia e in Corea e del 27% in Nuova Zelanda.

Infine, l'UE vigila in particolare sull'efficacia degli investimenti, ma in molti paesi non europei l'istruzione superiore è oggetto di investimenti molto più importanti, in particolare privati. Gli investimenti privati sono molto più elevati in Giappone (0,76% del PIL) e negli USA (1,91%) che nell'UE (0,23%)⁶.

Come provano tali confronti, l'Europa dovrà migliorare i suoi risultati in questi settori se vuole concretizzare la sua ambizione di essere la prima società e la principale economia mondiale della conoscenza.

3. ASSI STRATEGICI DI LUNGO PERIODO E PRIORITÀ IMMEDIATE: AUMENTARE IL LIVELLO DELLE COMPETENZE GRAZIE ALL'ISTRUZIONE E ALLA FORMAZIONE PERMANENTI

Sulla base delle consultazioni effettuate, la Commissione propone di concentrare gli sforzi della cooperazione europea in materia d'istruzione e di formazione entro il 2020 sui seguenti quattro assi strategici:

- fare in modo che **l'istruzione e la formazione permanenti** e la **mobilità dei discenti** divengano una realtà;
- migliorare la **qualità e l'efficacia** della disponibilità e dei risultati dell'istruzione e della formazione;
- promuovere **l'equità e la cittadinanza attiva**;
- incoraggiare **l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità**, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

Questi elementi dovranno essere affrontati mediante una politica integrata in grado di coinvolgere tutti i sistemi nel loro insieme (scuole, istruzione superiore, istruzione e formazione professionali e istruzione e formazione degli adulti). L'istruzione e la formazione permanenti costituiscono pertanto un elemento fondamentale che trascende l'insieme degli obiettivi sopra definiti.

È intorno a questi assi strategici che la cooperazione politica dovrebbe articolarsi nel periodo 2009-2020, ma è importante definire obiettivi più specifici sui quali dovranno concentrarsi gli sforzi a breve termine. I principali assi strategici di lungo periodo sono esaminati più in particolare nei seguenti punti da 3.1 a 3.4, nei quali sono anche proposte, per ciascun settore, le priorità per il periodo iniziale 2009-2010.

⁶ SEC(2008) 2293, pagg. 69, 89, 148.

3.1. **Asse strategico: fare in modo che l'istruzione e la formazione permanenti e la mobilità dei discenti divengano una realtà**

L'istruzione e la formazione permanenti riguardano l'apprendimento permanente (dall'insegnamento primario alla pensione) e in tutti i contesti, siano essi formali, non formali o informali. Gli Stati membri si erano impegnati a mettere a punto, entro il 2006, strategie nazionali coerenti e globali in materia d'istruzione e la formazione permanenti.

La sfida che rappresenta l'applicazione di queste strategie rimane attuale. Sono stati compiuti progressi dall'attuazione del Quadro europeo delle qualifiche (EQF)⁷, che ha portato in molti paesi all'elaborazione di quadri nazionali dello stesso tipo: tali strumenti hanno consentito in particolare di porre di nuovo al centro delle preoccupazioni i risultati dell'insegnamento (ciò che un discente sa, comprende ed è capace di realizzare piuttosto che il processo d'istruzione e di formazione in quanto tale). Migliorando la trasparenza delle qualifiche, l'EQF faciliterà la mobilità internazionale dei discenti e dei lavoratori e l'accesso all'istruzione e la formazione permanenti.

Resta tuttavia ancora molto da fare per quanto riguarda lo sviluppo di percorsi di formazione flessibili, ad esempio migliorando le possibilità di passaggio dall'insegnamento e dalla formazione professionali all'insegnamento superiore, aprendo le università ai discenti non tradizionali o ancora consentendo la validazione dell'insegnamento e della formazione non formali. L'istruzione e la formazione devono essere attraenti ed accessibili per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro età, dal loro percorso educativo, dalla loro situazione professionale o dal loro status sociale. È pertanto necessario garantire un migliore coordinamento dei vari settori dell'istruzione e della formazione, l'impegno delle istituzioni (compresi i modelli di finanziamento sostenibili) e la partnership con tutte le parti interessate.

La mobilità internazionale dei discenti costituisce inoltre un aspetto essenziale dell'istruzione e della formazione permanenti e del rafforzamento dell'impiegabilità e dell'adattabilità delle persone. Una serie di studi vertenti su programmi comunitari dimostrano che la mobilità fa cadere le barriere tra gli uomini e le categorie, concretizza ulteriormente i vantaggi della cittadinanza europea e rende i lavoratori più adattabili e inclini alla mobilità al momento della loro entrata nella vita attiva. La mobilità dei discenti deve divenire la norma e non più l'eccezione, come è attualmente, e tale obiettivo potrà essere raggiunto solo grazie a un nuovo impegno di tutti i protagonisti e la diversificazione delle fonti di finanziamento.

Aspetti prioritari da affrontare nel 2009-2010:

La priorità degli Stati membri e della Commissione dovrebbe essere di rafforzare:

- l'applicazione delle **strategie d'istruzione e di formazione permanenti**: completare l'attuazione delle strategie nazionali d'istruzione e di formazione permanenti interessandosi in particolare alla convalida degli insegnamenti non formali e informali e all'orientamento;

⁷ GU C 111 del 6.5.2008, pag. 1.

- la concretizzazione del **Quadro europeo delle qualifiche**: collegare tutti i sistemi nazionali di qualifiche all'EQF entro il 2010 e incoraggiare l'utilizzazione di metodi basati sui risultati per quanto riguarda le norme e le qualifiche, le procedure di valutazione e di validazione, il trasferimento di crediti, i programmi e la garanzia della qualità.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero impegnarsi a sviluppare la cooperazione politica sul piano:

- **dell'intensificazione della mobilità dei discenti**: collaborare al fine di eliminare gli ostacoli e aumentare le possibilità di mobilità dei discenti, sia in Europa che nel mondo, nell'insegnamento superiore così come negli altri cicli, in particolare individuando nuovi obiettivi e nuovi tipi di finanziamento a livello europeo e su scala nazionale⁸.

3.2. **Asse strategico: migliorare la qualità e l'efficacia della disponibilità e dei risultati dell'istruzione e della formazione**

Il Consiglio europeo ha frequentemente sottolineato il fatto che sistemi d'istruzione e di formazione di elevata qualità, al tempo stesso efficaci ed equi, sono essenziali per garantire il successo dell'Europa.

Il problema principale consiste nel garantire che ciascuno possa acquisire le competenze fondamentali⁹, incoraggiando al tempo stesso lo sviluppo dell'eccellenza che consentirà all'Europa di conservare un forte ruolo globale nel settore dell'istruzione superiore. A tutti i livelli, i risultati dell'istruzione e della formazione devono essere utili sia per la vita professionale che per la vita privata.

La qualità degli insegnanti, dei formatori e dell'insieme del personale nel settore dell'istruzione è l'elemento determinante all'interno del sistema scolastico per garantire i buoni risultati degli studenti¹⁰. Nei prossimi quindici anni, circa due milioni di insegnanti che giungono alla fine della loro carriera dovranno essere sostituiti; è pertanto essenziale fare in modo che la professione sia attraente¹¹.

Per ottenere risultati di alta qualità su una base sostenibile, deve anche essere affrontato il tema dell'organizzazione e gestione dei sistemi d'istruzione e di formazione. Gli istituti d'istruzione e gli organismi di formazione dovrebbero godere di maggiore autonomia, essere più aperti alla società civile e alle imprese ed essere soggetti a sistemi efficaci di garanzia della qualità.

Solo l'utilizzazione efficace e sostenibile delle risorse consentirà di ottenere un elevato livello di qualità. Un rafforzamento quantitativo e qualitativo dei dati disponibili in materia consentirebbe inoltre di appoggiare gli argomenti a favore dell'investimento nell'istruzione e nella formazione in quanto fattore essenziale della crescita economica e dell'inclusione sociale¹².

⁸ Conclusioni del Consiglio dei giorni 20/21.11.2008 sulla mobilità dei giovani.

⁹ GU L 394 del 30.12.2006, pag. 10.

¹⁰ COM(2007) 392.

¹¹ Conclusioni del Consiglio del 15 novembre 2007 (GU C 300 del 12.12.2007, pag. 6).

¹² COM(2006) 481.

Aspetti prioritari da affrontare nel 2009-2010

La priorità degli Stati membri e della Commissione dovrebbe essere di migliorare il processo di attuazione nei seguenti settori:

- **conoscenze linguistiche:** dare ai cittadini gli strumenti per comunicare in due lingue, oltre alla lingua materna, incoraggiare l'apprendimento delle lingue nell'istruzione professionale e per gli adulti, consentire ai lavoratori migranti di apprendere la lingua del paese ospitante¹³;
- **sviluppo professionale degli insegnanti e dei formatori:** concentrarsi sugli elementi fondamentali della formazione iniziale degli insegnanti e sforzarsi di espandere la gamma e aumentare la qualità delle possibilità di sviluppo professionale continuo degli insegnanti, dei formatori e del personale, ad esempio mediante attività di gestione e di orientamento;
- **governance e finanziamento:** attuare l'agenda di modernizzazione per l'istruzione superiore (compresi i curricula)¹⁴ e il quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali¹⁵, ed elaborare norme tecniche per i professionisti dell'istruzione e della formazione degli adulti; favorire politiche e prassi fondate su elementi concreti¹⁶, dedicandosi in particolare ad elaborare argomenti a favore della sostenibilità degli investimenti pubblici e privati.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo della cooperazione politica per quanto riguarda:

- **le competenze di base nella lettura, nella matematica e nelle scienze:** creare un gruppo di alto livello sull'alfabetizzazione per determinare i motivi del deterioramento delle capacità di lettura degli alunni¹⁷ e formulare raccomandazioni al fine di migliorare il tasso di alfabetizzazione in tutta l'Unione. Intensificare l'attuale cooperazione al fine di migliorare l'apprendimento della matematica e delle scienze nei livelli elevati d'istruzione e di formazione, rafforzando l'insegnamento delle scienze. Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione l'elaborazione di piani nazionali d'azione per l'acquisizione delle competenze di base, anche per gli adulti;
- **"Nuove competenze per nuovi lavori":** garantire che la prevista evoluzione delle esigenze in termini di competenze e la risposta ai bisogni del mercato del lavoro siano pienamente presi in considerazione nell'insieme dei processi di pianificazione in materia d'istruzione e di formazione.

¹³ COM(2008) 566.

¹⁴ COM(2006) 208.

¹⁵ COM(2008) 179.

¹⁶ SEC(2007) 1098.

¹⁷ SEC(2008) 2293.

3.3. Asse strategico: promuovere l'equità e la cittadinanza attiva

Le politiche d'istruzione e di formazione devono fare in modo che tutti i cittadini, quali che siano la loro età, il loro sesso e il loro contesto socioeconomico, siano in grado di acquisire, di aggiornare e di sviluppare lungo tutto l'arco della vita le loro competenze professionali e le competenze essenziali necessarie per favorire l'approfondimento della loro formazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale.

Anche se le questioni di equità sono state al centro del MAC sull'istruzione e la formazione sin dall'inizio, le principali sfide rimangono attuali. Un giovane su sei abbandona ancora la scuola avendo ottenuto al massimo un livello d'istruzione corrispondente all'insegnamento obbligatorio. Numerosi discenti provenienti da un contesto migratorio hanno risultati inferiori agli altri in materia d'istruzione e di formazione. Un maggior numero di ragazzi abbandona gli studi ed ha risultati inferiori nella lettura, ma le ragazze sono minoritarie tra i diplomati in matematica, scienze e tecnologia. Gli adulti con un basso livello d'istruzione hanno sette volte meno probabilità di trarre profitto dai programmi d'istruzione e di formazione continui di quelli che hanno compiuto lunghi studi. La situazione socioeconomica di un discente continua ad avere un importante impatto sulle sue possibilità di accedere all'istruzione e alla formazione – e di portarle a compimento¹⁸. Le risposte indispensabili che dovranno essere date a queste grandi sfide consentiranno di favorire l'inclusione sociale e di superare le carenze di manodopera.

Le disuguaglianze nel settore sociale possono essere ridotte grazie ad un'educazione preprimaria di grande qualità e a un sostegno mirato, associati a un'integrazione ben gestita nel sistema tradizionale d'istruzione e di formazione.

Dando a tutti i giovani i mezzi per interagire positivamente con altri giovani provenienti da diversi contesti, l'istruzione dovrebbe favorire le competenze interculturali, i valori democratici, il rispetto dei diritti fondamentali e la lotta contro le discriminazioni.

Temi prioritari da sottolineare nel 2009-2010

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero dare priorità al conseguimento di migliori risultati nel settore:

- **dell'abbandono precoce del sistema scolastico:** rafforzare la prevenzione, stabilire una più stretta cooperazione tra i settori generali e professionali ed eliminare gli ostacoli al ritorno all'istruzione o alla formazione dopo l'abbandono.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo della cooperazione politica nei seguenti settori:

- **insegnamento preprimario:** favorire un accesso equo generalizzato e rafforzare la qualità degli insegnamenti e del sostegno agli insegnanti;

¹⁸ SEC(2008) 2293.

- **immigrati:** intensificare l'apprendimento reciproco in materia di buone prassi concernenti l'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio¹⁹;
- **discenti con bisogni specifici:** incoraggiare l'insegnamento e la formazione personalizzati grazie ad un sostegno regolare e a servizi coordinati; integrare questi servizi nell'istruzione tradizionale e creare vie d'accesso ad altre forme d'istruzione e di formazione.

3.4. Asse strategico: incoraggiare l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione

L'innovazione e la creatività sono fattori determinanti della creazione di imprese e della capacità dell'Europa di affrontare le sfide della concorrenza internazionale e dello sviluppo sostenibile.

La prima posta in gioco consiste nel garantire che tutti i cittadini siano in grado di acquisire competenze trasversali fondamentali: in particolare "imparare ad imparare" e sviluppare le capacità di comunicazione, lo spirito d'iniziativa e lo spirito imprenditoriale, le competenze digitali (compresa l'alfabetizzazione mediatica)²⁰, la sensibilizzazione ai temi culturali e all'espressione²¹. Queste competenze e l'utilizzazione delle nuove tecnologie (gli Stati membri devono fare in modo che tutte le scuole siano dotate di un accesso ad alta velocità ad internet entro il 2010²²) dovrebbero essere prese in considerazione nei programmi, nei metodi pedagogici e nelle qualifiche. Una cooperazione rafforzata tra le università e le imprese consentirà inoltre di stimolare lo spirito imprenditoriale degli studenti e dei ricercatori.

La seconda sfida consiste nel vigilare sul buon funzionamento del triangolo della conoscenza: istruzione/ricerca/innovazione. L'Istituto europeo dell'innovazione e della tecnologia può ispirare e orientare i cambiamenti al fine di rafforzare l'eccellenza in materia d'istruzione e di ricerca, in particolare incoraggiando la pluridisciplinarietà, le partnership tra i vari organismi del settore e il settore privato. Le partnership tra il mondo imprenditoriale e i vari livelli e settori dell'istruzione, della formazione e della ricerca possono contribuire a garantire una migliore concentrazione sulle capacità e competenze richieste nel mercato del lavoro sviluppando l'innovazione e l'imprenditorialità in tutte le forme d'insegnamento. La creazione di un'Area europea della ricerca e lo sviluppo di raggruppamenti di livello mondiale dovrebbero contribuire al successo di tali partnership.

L'Anno europeo della creatività e dell'innovazione (2009) costituirà inoltre l'occasione per affrontare alcuni di questi temi essenziali. Nel contesto dello sviluppo della cooperazione politica, la ricerca, l'analisi e lo scambio di idee concernenti la valutazione delle competenze in materia di creatività e di capacità innovativa dovranno essere incoraggiati a livello europeo e nelle organizzazioni internazionali interessate.

¹⁹ COM(2008) 423.

²⁰ COM(2007) 833.

²¹ GU L 394 del 30.12.2006, pag. 10.

²² Conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2008, punto 7; si vedano anche i documenti SEC(2008) 2629 e COM(2007) 833 per quanto riguarda l'alfabetizzazione mediatica.

Temi prioritari da sottolineare nel 2009-2010

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero in via prioritaria migliorare il processo d'attuazione per quanto riguarda:

- **le competenze trasversali fondamentali:** integrare pienamente le competenze trasversali fondamentali nei programmi, nella valutazione e nelle qualifiche²³.

Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo della cooperazione politica nei seguenti settori:

- **la creazione di istituzioni volte a favorire l'innovazione:** incoraggiare la creatività e l'innovazione grazie alla messa a punto di metodi d'istruzione e di apprendimento specifici (compresa l'utilizzazione dei nuovi strumenti informatici e la formazione degli insegnanti);
- **le partnership:** creare partnership tra istituti e organismi d'istruzione e di formazione e le imprese, gli istituti di ricerca, i soggetti e le industrie attivi nel settore culturale.

4. MIGLIORARE I METODI DI LAVORO PER IL FUTURO METODO APERTO DI COORDINAMENTO

Il successo del metodo aperto di coordinamento in materia d'istruzione e di formazione è subordinato alla volontà politica e alla sua capacità di sostenere e di avere un reale impatto sulle riforme nazionali. La cooperazione politica deve essere pertinente e concreta, produrre effetti visibili e associare le parti interessate e i decisori politici, anche ai livelli più elevati. È essenziale valutare i progressi compiuti sulla base di obiettivi comuni.

4.1. Governance e partnership

L'istruzione e la formazione permanenti richiedono un coordinamento e la definizione di priorità in vari settori dell'istruzione e della formazione. Specifiche agende politiche sono state messe a punto per le scuole²⁴, l'insegnamento e la formazione professionali²⁵, l'insegnamento superiore²⁶ e l'istruzione e la formazione degli adulti²⁷. I lavori di scambio e di attuazione delle politiche nei vari settori devono contribuire alla concretizzazione delle priorità strategiche nel loro insieme.

A tal fine, è opportuno rafforzare il ruolo del gruppo di alto livello informale sulle politiche dell'istruzione e della formazione, affinché possa svolgere un ruolo decisivo nell'orientamento del MAC: definendo le priorità e seguendo il progresso dei lavori nell'insieme dei settori; preparando contributi nella prospettiva delle discussioni nell'ambito del Consiglio Istruzione, ad esempio sulla base di attività di

²³ GUL 394 del 30.12.2006, pag. 10.

²⁴ COM(2008) 425.

²⁵ Conclusioni del Consiglio dei giorni 20 e 21 novembre 2008 sulle future priorità della cooperazione europea rafforzata in materia d'istruzione e di formazione professionali (IFP).

²⁶ COM(2006) 208 e il processo intergovernativo di Bologna.

²⁷ COM(2006) 614; COM(2007) 558.

apprendimento o di una valutazione tra pari; vigilando sulla buona integrazione della cooperazione politica in materia d'istruzione e di formazione e nel quadro generale del processo di Lisbona e delle politiche nazionali.

Occorrerebbe inoltre dare priorità ad una maggiore partecipazione delle parti interessate, delle parti sociali e della società civile, poiché il loro contributo al dialogo politico e all'attuazione delle varie politiche può essere importante. La Commissione organizzerà un incontro annuale con le organizzazioni europee e le parti interessate saranno sistematicamente coinvolte nelle attività di apprendimento tra pari.

4.2. Apprendimento reciproco, trasferimento dell'innovazione ed elaborazione delle politiche

L'apprendimento reciproco è un elemento essenziale del MAC nel settore dell'istruzione e della formazione. Esso contribuisce alla messa a punto delle politiche europee e sostiene l'elaborazione delle politiche nazionali. Costituisce inoltre uno strumento fondamentale di fusione e di attuazione degli strumenti comunitari, tra i quali il quadro europeo delle qualifiche²⁸ o la raccomandazione sulle competenze fondamentali per l'istruzione e la formazione permanenti²⁹.

In futuro, sarà opportuno rafforzare l'apprendimento tra pari, in modo che esso tenga pienamente conto degli assi prioritari sopra elencati al fine di aumentarne gli effetti a livello politico. Devono essere definiti mandati, calendari e obiettivi di risultati chiari per quanto riguarda i lavori (ad esempio raccomandazioni politiche o manuali, raccolte di esempi di buone prassi). Tale apprendimento deve essere inoltre sufficientemente flessibile per essere modificato e adeguato in funzione dell'emergere di nuovi temi e dell'evoluzione delle questioni strategiche. Sarebbe utile mettere a punto un programma continuo di apprendimento e di valutazione tra pari sulla base delle priorità politiche e della loro evoluzione, basandosi inizialmente sulle priorità definite per il 2009-2010.

Saranno inoltre utilizzati i seguenti strumenti:

- il programma d'azione nel settore dell'istruzione e della formazione permanenti³⁰ contribuirà alla messa a punto, alla valutazione, al trasferimento e all'attuazione di nuovi approcci e di innovazioni;
- agenzie quali il Cedefop e la Fondazione europea per la formazione, reti come Eurydice e gruppi di esperti³¹, compresa la collaborazione con le organizzazioni internazionali interessate, sosterranno le attività di ricerca e di analisi;
- il dialogo politico con vari paesi partner non appartenenti all'Unione può fornire, dal canto suo, un quadro comparativo più ampio e nuove idee: è opportuno pertanto rafforzarlo stabilendo vincoli più stretti con il MAC.

²⁸ GU C 111 del 6.5.2008, pag. 1.

²⁹ GU L 394 del 30.12.2006, pag. 10.

³⁰ GU L 327 del 24.11.2006, pag. 45.

³¹ In particolare il Centro di ricerca per l'istruzione e la formazione permanenti (CRELL), l'Istituto di prospettiva tecnologica (IPTTS) e le reti di esperti in economia e in scienze sociali dell'istruzione (EENEE, NESSE).

4.3. Miglioramento delle relazioni sui progressi compiuti e della visibilità

Ogni due anni, la Commissione e il Consiglio pubblicano una relazione congiunta sui progressi compiuti, sulla base delle relazioni nazionali degli Stati membri nelle quali essi presentano le misure politiche destinate a perseguire gli obiettivi generali del MAC. In futuro, queste relazioni dovrebbero affrontare in modo più approfondito alcune azioni prioritarie specifiche. Si propone pertanto che la prossima relazione congiunta, prevista per il 2010, tratti in via prioritaria una o più delle priorità immediate indicate nella parte 3. Anche altri elementi dovranno essere esaminati nelle relazioni congiunte, in particolare una valutazione della situazione nei vari paesi che contribuirà successivamente alla valutazione delle componenti "istruzione, formazione e competenze" dei programmi nazionali di riforma nel quadro della strategia di Lisbona. Non si prevede per il momento alcuna modifica della frequenza delle relazioni (biennale).

Deve anche essere rafforzata la sensibilizzazione al sostegno e alle possibilità che offre il MAC, in particolare le sue priorità e i suoi risultati, a livello europeo, nazionale e regionale. Un sito internet consentirà di diffondere informazioni sui progetti di misure e proporrà esempi concreti di buone prassi, identificati nel contesto del MAC.

4.4. Indicatori e criteri di riferimento

I cinque criteri esistenti

Gli indicatori e i criteri di riferimento messi a punto nel contesto del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" si sono rivelati utili ai fini del controllo e della comunicazione dei progressi registrati a livello europeo e nel fornire orientamenti per l'identificazione dei problemi da affrontare. Tre dei cinque criteri (l'abbandono scolastico precoce, il completamento dell'insegnamento secondario superiore e la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti) sono stati ripresi negli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

Come indicato nella parte 2.1, i progressi realizzati in rapporto ai cinque criteri sono insufficienti rispetto agli obiettivi fissati per il 2010. È pertanto essenziale raddoppiare gli sforzi al fine di migliorare i risultati in questi settori. A tal fine, sarebbe utile che gli Stati membri definiscano obiettivi nazionali corrispondenti ai criteri adottati a livello europeo.

Aggiornare i criteri di riferimento per il periodo successivo al 2010

La cooperazione politica per il periodo 2010-2020 dovrebbe basarsi su criteri in grado di riflettere pienamente gli assi strategici di lungo termine e soprattutto un aspetto fondamentale dell'agenda "Nuove competenze per nuovi lavori" – l'esigenza di migliorare le competenze e l'impiegabilità di tutta la popolazione. I futuri criteri di riferimento nell'istruzione e nella formazione dovrebbero inoltre essere sufficientemente flessibili per tenere conto degli obiettivi e degli indicatori definiti nel quadro della strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione oltre il 2010 – Lisbona post 2010. Su tale base, si propone che la Commissione e gli Stati membri si basino sull'esperienza ricavata nell'utilizzazione dei criteri attuali ed esplorino un nuovo insieme di criteri di riferimento sulla base dei seguenti elementi:

- revisione ed eventualmente aggiornamento dei criteri attuali, ad esempio estensione del criterio relativo alle persone con scarse competenze di lettura alla matematica e alle scienze;
- integrazione degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 nel quadro dei criteri di riferimento (partecipazione all'insegnamento preprimario e apprendimento delle lingue sin dai primi anni);
- individuazione di nuovi criteri in settori che non erano ancora coperti al momento del varo della cooperazione o corrispondenti a nuove priorità strategiche, ad esempio per quanto riguarda il numero di persone diplomate nei cicli d'istruzione superiore o la mobilità nel settore dell'istruzione e della formazione;
- lancio di progetti volti a creare nuovi indicatori per quanto riguarda il collegamento tra il livello di studio e l'impiegabilità e l'istruzione all'innovazione e alla creatività, compreso lo spirito imprenditoriale.

In tal modo la Commissione propone agli Stati membri di discutere i nuovi criteri di riferimento sotto esposti nella prospettiva del futuro MAC.

4.4.1. *Fare in modo che l'istruzione e la formazione permanenti e la mobilità divengano una realtà*

- *Partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti*: l'obiettivo attuale verte su un tasso di partecipazione degli adulti (dai 25 ai 64 anni) all'istruzione e alla formazione permanenti del 12,5%. Anche se sono stati compiuti progressi ragionevoli nel progresso verso il raggiungimento di questo criterio di riferimento a partire dal 2002 (secondo le tendenze attuali, l'obiettivo dovrebbe essere raggiunto intorno al 2017), vi sono grandi differenze tra gli Stati membri. Considerando le tendenze tecnologiche e demografiche e l'inevitabile impatto dell'attuale crisi economica sull'occupazione, è ancora più urgente migliorare e aggiornare le capacità degli adulti. Di conseguenza, la Commissione propone di portare questo obiettivo al 15%. È anche importante che gli Stati membri riducano lo squilibrio tra gli adulti scarsamente qualificati e quelli che dispongono di un elevato livello di qualifiche nella partecipazione all'apprendimento permanente: gli Stati devono essere invitati a definire i propri obiettivi in materia.
- *Mobilità*: potrebbe essere messo a punto un nuovo criterio sulla base delle conclusioni del Consiglio "Istruzione e gioventù" del novembre 2008, che propongono obiettivi per la mobilità degli studenti universitari, degli allievi delle scuole, degli insegnanti e dei formatori, nonché nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionali.

4.4.2. *Migliorare la qualità e l'efficacia dell'insegnamento, della formazione e dei risultati*

- *Risultati insufficienti nelle competenze di base*: in seguito al Consiglio europeo di primavera del 2008 che ha invitato gli Stati membri ad adottare azioni concrete per affrontare questo problema, la Commissione intende proporre il criterio di riferimento seguente: la media dei giovani di 15 anni insufficienti nelle competenze di base (lettura, matematica e scienze) dovrebbe essere inferiore al

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 PIL³². 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.