



*Il Presidente
del Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

Roma, 6 dicembre 2021

Oggetto: *Pareri del CNEL, ai sensi dell'articolo 28 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".*

Gentile Cons. Agosti,

mi prego di trasmetterLe, unitamente alla presente nota, i Pareri resi dall'Assemblea del CNEL, ai sensi della normativa indicata in oggetto, nella seduta del 1° dicembre 2021.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i miei più cordiali saluti.

Tiziano Treu

Cons. Diana AGOSTI
Capo Dipartimento Politiche Europee
segreteriaacapodip@politicheeuropee.it
info.politicheeuropee@pec.governo.it



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 1° dicembre 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 19/10/2021, 21/10/2021, 26/10/2021, 28/10/2021, 2/11/2021 e 4/11/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto UE COM (2021) 634 *final*, *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo dei giovani 2022*;

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 1° dicembre 2021;

VISTI i verbali delle sedute dell'8/11/2021 e del 22/11/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Parere n. 261 del 28 aprile 2021 in merito all'Atto (UE) 14148/20, *Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013*; Documento n. 413 del 30 giugno 2021 di Osservazioni e Proposte in ratifica della memoria scritta concernente il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante *Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali* (A.C. 3132); Documento n. 419 del 28 ottobre 2021 di Osservazioni e Proposte riguardanti l'indagine conoscitiva sulle nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla predetta proposta di raccomandazione;

SENTITO il Vice Segretario Generale, Cons. Andrea Mancinelli;

UDITI i relatori, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Consigliere Gian Paolo Gualaccini;

ADOTTA

L'unito parere in merito all'Atto UE COM (2021) 634 *final*, *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo dei giovani 2022*.

Prof. Tiziano Treu



Sintesi dell'Atto

Il 15 settembre 2021, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, la Presidente Ursula von der Leyen ha annunciato che la Commissione europea avrebbe proposto di proclamare il 2022 Anno europeo dei giovani.

A causa della pandemia e delle misure a essa correlate l'istruzione e la transizione verso il mondo del lavoro hanno subito interruzioni e molti giovani hanno provato sensazioni di isolamento, ansia e depressione. Allo stesso tempo i giovani hanno dimostrato solidarietà e sostegno intergenerazionali, sacrificando preziosi momenti giovanili della loro vita quotidiana.

L'Anno europeo dei giovani 2022 stimolerebbe ulteriormente i giovani europei a presentare contributi e idee per plasmare lo sviluppo dell'Unione e la società in generale. Costituirebbe, inoltre, un'occasione per sensibilizzare sulle opportunità future per i giovani.

L'obiettivo generale dell'Anno europeo dei giovani è intensificare gli sforzi dell'Unione, degli Stati membri e delle autorità regionali e locali per

celebrare i giovani, sostenerli e coinvolgerli in una prospettiva post-pandemica attraverso le seguenti azioni:

- 1) trarre ispirazione dalle azioni, dalla visione e dalle idee dei giovani per continuare a rafforzare e rivitalizzare il progetto comune di Unione europea e ascoltando i giovani, tenendo conto delle loro preoccupazioni e sostenendoli nello sviluppo di opportunità concrete e inclusive, e facendo al contempo un uso ottimale degli strumenti dell'Unione;
- 2) incoraggiare tutti i giovani, in particolare quelli provenienti da contesti svantaggiati o appartenenti a gruppi vulnerabili, a diventare cittadini attivi e impegnati nonché artefici del cambiamento, ispirati da un senso di appartenenza all'Europa;
- 3) promuovere opportunità per i giovani offerte dalle politiche pubbliche a livello di UE, nazionale, regionale e locale allo scopo di sostenere il loro sviluppo personale, sociale e professionale in un'Unione più verde, più digitale e più inclusiva.

Inoltre, l'Anno europeo dei giovani si svolgerà parallelamente con l'attuazione efficace del *Next Generation EU*, che garantisce un rapido avanzamento della duplice transizione, offre la possibilità di emergere collettivamente più forti dalla pandemia e riapre scenari ricchi di occasioni per i giovani, compresi posti di lavoro di qualità e opportunità di istruzione e formazione per l'Europa del futuro, e sostiene la partecipazione dei giovani alla società.

La Commissione intende valorizzare il ruolo dei giovani nella trasformazione della ripresa in una forza trainante per il benessere e la prosperità orientati al futuro.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

- Il CNEL accoglie con molto favore la proposta di istituire un Anno europeo dei giovani per il 2022. Come noto, la pandemia ha impattato direttamente sulla qualità della vita dei giovani: da un lato, la crisi pandemica ha costretto milioni di studenti a sospendere ogni tipo di interazione formativa, culturale e sociale,

dall'altro non ha permesso loro di entrare nel mercato del lavoro, con effetti negativi sulla loro progressione lavorativa. In alcuni casi addirittura, il COVID ha causato la perdita di lavoro da parte di alcuni giovani, creando così insicurezza e sfiducia nel futuro.

- Porre al centro dell'attenzione e coinvolgere le nuove generazioni nel processo di ricostruzione post-pandemico è ritenuto da parte del CNEL una priorità assoluta per la crescita economico-sociale del Paese e per il futuro dell'Unione Europea. Se l'obiettivo dell'Anno europeo dei giovani è sostenere e celebrare i giovani in una prospettiva post-pandemica, è necessario che essi siano i veri protagonisti di questo processo, prendendo parte a tutti i consessi in cui vengono prese decisioni che li riguardano.
- Il CNEL ha mostrato particolare sensibilità e interesse al coinvolgimento dei giovani su temi di stretta attualità come l'Europa, il lavoro, la scuola, l'università e i servizi pubblici, avviando una Consultazione pubblica con l'obiettivo di raccogliere le aspettative dei giovani e il loro punto di vista che saranno fondamentali per la predisposizione di pareri, osservazioni e proposte che riguarderanno il futuro dei giovani e, più in generale, l'avvenire dell'Unione Europea.
- La vicinanza del CNEL ai giovani e l'attenzione verso il loro futuro è testimoniata dall'istituzione di tirocini extracurricolari e borse di studio, sulla base dell'articolo 15 del Regolamento approvato da questa Assemblea il 13 settembre 2018, finalizzato a promuovere la formazione e l'inserimento nel mondo del lavoro di giovani laureati meritevoli.
- In coerenza con la missione 5 del PNRR – inclusione e coesione – questo Consiglio sostiene il potenziamento di politiche attive (ALMPs) e la formazione professionale. Preso atto che il mercato del lavoro ha subito in anni recenti cambiamenti significativi e repentini, che non favoriscono sempre una stabilità e una continuità professionale, il CNEL promuove l'incentivazione di politiche attive del lavoro, nell'ambito del nuovo *Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità del Lavoratori (GOL)*, con l'obiettivo di assicurare l'acquisizione di

nuove competenze da parte delle nuove generazioni, favorendo il riallineamento tra il sistema di istruzione e formazione e il mercato del lavoro.

- In accordo con l'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, il CNEL ritiene prioritaria l'applicazione reale delle clausole sociali ivi contenute; in particolare, apprezza l'introduzione di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani e donne.
- Con specifico riguardo al futuro dei giovani, il CNEL ritiene positivo avviare una riflessione sul sistema pensionistico italiano che tenga in seria considerazione il tema della sostenibilità intergenerazionale, prendendo in considerazione le criticità derivanti dal calo demografico.
- Il CNEL considera in modo pregevole l'attenzione dedicata dall'Unione Europea ai programmi di supporto all'inclusività sociale e alla mobilità internazionale dei giovani europei. Il CNEL supporta in modo particolare i programmi Erasmus+, la cui dotazione finanziaria per il ciclo 2021-2027 è stata notevolmente incrementata rispetto al ciclo precedente e i finanziamenti previsti dalla Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, oggetto del presente parere. Le risorse dei programmi già esistenti e potenziate dal *Next Generation EU* rappresenteranno l'asse portante delle iniziative previste dall'Anno europeo dei giovani, sia in una dimensione interna che a livello europeo, tenendo conto dell'intersettorialità caratterizzante l'Anno europeo dei giovani.
- Il futuro prossimo venturo è caratterizzato da molte sfide, tra le quali risultano prioritarie la digitalizzazione, la transizione verde e la sostenibilità in senso ampio. Nel presente scenario, risulta essenziale incoraggiare iniziative, da parte delle Istituzioni, volte a promuovere i diritti dei giovani, in particolare quelli appartenenti a contesti più vulnerabili e caratterizzate dalla volontà di incrementare il senso di appartenenza degli stessi alla comunità e all'Unione Europea e che incoraggino la partecipazione e l'impegno civico delle nuove generazioni.



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 1° dicembre 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 26/08/2021, 31/08/2021, 2/09/2021, 7/09/2021, 9/09/2021, 14/09/2021, 16/09/2021, 21/09/2021, 23/09/2021, 29/09/2021, 30/09/2021, 5/10/2021, 7/10/2021, 12/10/2021, 14/10/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto UE COM (2021) 455 *final, Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'apprendimento misto per un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva*;

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 28 ottobre 2021 e del 1° dicembre 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 4/10/2021, del 18/10/2021, dell'8/11/2021 e del 22/11/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Documento di Osservazioni e Proposte n. 368 dell'8 novembre 2018 su Istruzione, formazione e lavoro; Parere n. 253 del 28 luglio 2020 sul Programma Nazionale di Riforma 2020 e Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243/2012; Documento di Osservazioni e Proposte n. 410 del 24 febbraio 2021 concernenti l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza; Parere n. 263 del 28 aprile 2021, concernente l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha adottato nella materia in esame il seguente parere: *SOC/701 – EESC-2021-04578-00-00-AC-TRA* del 20 ottobre 2021;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla predetta proposta di raccomandazione;

SENTITO il Vice Segretario Generale, Cons. Andrea Mancinelli;

UDITI i relatori, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Consigliera Paola Vacchina;

ADOTTA

L'unito parere in merito all'Atto UE COM (2021) 455 *final*, *Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'apprendimento misto per un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva*.

Prof. Tiziano Treu



Sintesi dell'Atto

La proposta di raccomandazione indica orientamenti e azioni che gli Stati membri possono adottare per sviluppare un approccio di apprendimento misto con l'obiettivo di promuovere un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva.

La proposta di raccomandazione contiene misure a breve termine per colmare le lacune più urgenti osservate finora e superare gli effetti della pandemia sulle giovani generazioni. Inoltre, la raccomandazione delinea una strategia per combinare gli ambienti e gli strumenti di apprendimento dell'istruzione primaria e secondaria, che possa contribuire a creare sistemi di istruzione e formazione più resilienti, in linea con il piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 e lo spazio europeo dell'istruzione, oltre che per realizzare le condizioni per il "decennio digitale". Il 9 marzo 2021 la

Commissione ha presentato la sua visione per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030, fondata intorno a 4 punti cardinali: competenze, infrastrutture, trasformazione digitale delle imprese, digitalizzazione dei servizi pubblici.

L'obiettivo della proposta di raccomandazione è quello di aumentare l'inclusività e la qualità dell'istruzione e della formazione e migliorare lo sviluppo di un ampio ventaglio di competenze per tutti i discenti.

Il testo sottolinea la necessità di intervenire a vari livelli (ossia a livello di scuola e del relativo ecosistema locale, a livello del sistema di istruzione regionale o dello Stato membro e con sostegno adeguato a livello dell'UE) e su diversi orizzonti temporali: a breve termine come risposta immediata alla pandemia e a medio termine come approccio per promuovere un'istruzione inclusiva e di qualità.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

- Sono assolutamente condivisibili le finalità della raccomandazione, volta all'attuazione del principio, sancito dal pilastro europeo dei diritti sociali, che ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro.
- È assolutamente condivisibile l'obiettivo di sostenere la ripresa e la preparazione dei sistemi di istruzione e formazione per affrontare le conseguenze della pandemia che ha esacerbato le disuguaglianze preesistenti e per superarne gli effetti negativi sui discenti, gli educatori e tutti i professionisti del settore dell'istruzione.
- Altrettanto condiviso è l'obiettivo dichiarato dalla proposta di promuovere sia misure a breve termine sia un approccio strategico a più lungo termine per l'apprendimento misto. E, prima ancora, si condivide a pieno la promozione di un apprendimento misto, che non escluda

l'utilizzo della didattica digitale e non la releghi a una soluzione di ripiego durante il *lockdown*. Da una parte, sarebbe davvero riduttivo fermarsi a mere indicazioni di risposta immediata alla crisi: più feconda e importante risulta la questione di che cosa abbiamo imparato da essa, in termini di accelerazione di un processo di cambiamento che era già iniziato prima della pandemia; dall'altra il documento spinge ad allargare l'orizzonte.

- Il CNEL valuta, infatti, positivamente che la proposta individui diverse possibili accezioni del termine misto, riferito alle attività di apprendimento. 1) Misto come risorse per l'apprendimento: è la declinazione più consueta, esaltata dall'emergenza pandemica; si è alla ricerca del giusto equilibrio tra risorse didattiche tradizionali e *new media*, riflettendo al contempo su quali nuove competenze (critiche, digitali, creative) sono richieste agli studenti (e ai docenti) per trarre il bene e il meglio dal nuovo assetto didattico. 2) Misto come contesti per l'apprendimento: accezione meno ovvia, ma anche questa evidenziata dalla pandemia, sta a significare che l'apprendimento non avviene soltanto in classe. Non si tratta semplicemente della modalità cosiddetta in remoto (che avviene per lo più nei contesti domestici), che giustamente va considerata soltanto durante situazioni emergenziali. Al contrario, occorre considerare la fecondità di molteplici possibili contesti di apprendimento, esplodendo il vocabolo (oggi di moda) di *outdoor*, e spingendo ad uscire dalla porta, reale e metaforica, delle mura scolastiche. 3) Misto come diversità di approcci educativi: la pandemia, e la didattica a distanza, hanno messo in luce la ristrettezza, a tratti la sterilità, dell'utilizzo semi-esclusivo della lezione frontale. Occorre ricorrere a modalità multiple, che valorizzino il lavoro collaborativo (e creativo) in piccoli gruppi, lo studio individuale sotto la guida degli insegnanti, le attività di ricerca, l'interazione in videoconferenza con i mondi della cultura e della società, l'apprendimento dall'esperienza in contesto di lavoro (per la secondaria) ed altro ancora.
- Valuta positivamente la proposta di basarsi sulle innovazioni di successo introdotte o testate durante la pandemia per condividere e diffondere

buone pratiche. Sul punto il CNEL rappresenta l'opportunità di promuovere una riflessione anche sulle modalità di condivisione delle buone pratiche affinché non siano semplicemente una galleria di esperienze positive ma si metta in luce come possano essere replicate, a partire da un'analisi del contesto organizzativo in cui si inseriscono. Non tutte le buone pratiche possono essere replicate laddove le condizioni di contesto sono molto diverse. Si pensi, ad esempio, all'infrastruttura formativa in cui si inseriscono.

- Auspica che la proposta di fornire ulteriori opportunità di apprendimento e sostegno mirato ai discenti con difficoltà di apprendimento, con bisogni educativi speciali, appartenenti a gruppi svantaggiati o altrimenti colpiti dalle interruzioni scolastiche, possa trovare la più diffusa applicazione in tutti i sistemi di educazione e formazione professionale dei vari Paesi (ad esempio in Italia: istruzione statale, istruzione paritaria e IeFP regionale) individuando anche modalità di finanziamento trasversale del rafforzamento dei servizi, come ad esempio il tutoraggio personale o i sistemi di *mentoring* (compreso il *mentoring* tra pari).
- La promozione e lo sviluppo delle competenze digitali dei discenti e delle famiglie e della capacità digitale dei sistemi di istruzione, richiamate nella proposta di raccomandazione rappresentano due tasselli essenziali per lo sviluppo della strategia dell'implementazione dell'apprendimento misto. La stessa enfasi dovrebbe essere posta nei Piani nazionali e nel PNRR in modo da garantire a tutti i discenti, senza discriminazioni, la possibilità di accedere alle attrezzature e alle opportunità di apprendimento necessarie. Durante la pandemia le strutture scolastiche – ma anche quelle formative – hanno dovuto fare fronte a un grave *deficit* strutturale sia in termini di connessione che di *devices*, della cui mancanza hanno sofferto soprattutto le famiglie meno abbienti. Pertanto, se non si intende aumentare i divari sociali e garantire anche agli alunni di famiglie meno abbienti di poter prendere parte a un apprendimento misto, è necessario che i contributi economici per l'acquisto o il noleggio di *devices* siano fruibili da parte di tutti gli alunni del sistema di istruzione e formazione.

Si esprime quindi apprezzamento e condivisione anche per la proposta di investire nella connettività *internet* ad alta velocità degli ambienti di apprendimento in presenza e a distanza, da cui dipende l'apprendimento *online*.

- Accoglie positivamente anche la valutazione per cui l'apprendimento misto deve essere interpretato come modo per sostenere l'autonomia dei discenti e l'apprendimento personalizzato (tenendo conto dell'età, delle capacità e dei bisogni di apprendimento specifici degli alunni) e per sviluppare la loro competenza personale e sociale e la loro capacità di imparare a imparare. Condividere questa affermazione rappresenta un passaggio importante per superare i pregiudizi verso la didattica digitale e valorizzarne le opportunità nell'ottica dell'apprendimento misto di cui alla proposta in esame.
- Esprime apprezzamento per la proposta di sostenere corsi, programmi e strumenti per il miglioramento delle competenze digitali rivolti ai docenti. Tuttavia, sul punto si fa presente che sarebbe opportuno non limitare la previsione ai docenti ma estenderlo al personale degli enti di formazione professionale.
- Esprime apprezzamento per la proposta di prestare maggiore attenzione al benessere degli educatori, dei dirigenti scolastici e di altro personale didattico anche attraverso l'accesso a professionisti e servizi qualificati in materia di sostegno e salute mentale. Auspica che tale sostegno non sia solo una misura emergenziale di breve periodo.
- Valuta positivamente anche la proposta di elaborare nuovi approcci per la valutazione e gli esami finali. Infatti, è necessario, adeguare la valutazione e le prove finali alla didattica mista.
- Condivide la proposta di sostenere partenariati efficaci per le infrastrutture e le risorse tra i diversi erogatori di istruzione, compresi i soggetti imprenditoriali, delle arti, del patrimonio culturale, dello sport, della natura e dell'istruzione superiore e gli istituti di ricerca, il settore

delle risorse didattiche (compresa la tecnologia, l'editoria e le altre attrezzature per i programmi di studio) e la ricerca nel settore dell'istruzione.

- Valuta positivamente la complementarità con altre iniziative. In particolare, le azioni previste nel piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 e nell'iniziativa *Percorsi per il successo scolastico* nell'ambito dello spazio europeo dell'istruzione, l'agenda per le competenze per l'Europa e, in particolare, la raccomandazione del Consiglio sull'IeFP¹ e le altre iniziative nell'ambito del programma Erasmus+, comprese le *Teacher Academy* di Erasmus+. Sul punto si rappresenta la necessità non solo di garantire la complementarità e l'integrazione tra i programmi per evitare duplicazioni e aumentarne l'efficacia, ma anche di prevedere interventi estesi a tutto il sistema educativo e formativo compreso il segmento della IeFP, con particolare riferimento all'implementazione a livello nazionale.

Ad integrazione di quanto contenuto nella raccomandazione, il CNEL inoltre osserva e propone quanto segue:

- Un'ulteriore e importante declinazione dell'aggettivo misto riferito all'apprendimento, non presente a pieno nella proposta, riguarda la diversificazione degli spazi scolastici: il profilo pedagogico rischia di rimanere parola vuota se non accompagnato da una precisa e puntuale riflessione di carattere organizzativo. Quello dell'organizzazione degli spazi di apprendimento, oltre ad essere rilevante per l'efficacia della raccomandazione (e della proposta pedagogica ad essa sottesa), è una variabile che può e deve essere analizzata particolarmente in un momento, come questo, in cui sono disponibili risorse per l'edilizia scolastica.
- E' infatti arduo, se non impossibile, affrontare con efficacia temi quali inclusione e personalizzazione lasciando invariata questa importante

¹ Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020, relativa all'istruzione e formazione professionale – IFP - per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, GU C 417 del 2.12.2020, pag. 1

dimensione del *setting* educativo. La tradizionale partizione atri-corridoio-aule è stata pensata per un'istruzione standardizzata, tipica delle società industriali dei primi decenni del Novecento. Non si tratta solo di aumentare la dotazione infrastrutturale o di realizzare palestre, lasciando invariata l'organizzazione di fondo, ma di arricchire e diversificare lo spazio scolastico, creando ambienti per lavorare in gruppi cooperativi, ambienti per studiare e approfondire, ambienti per fare ricerca, laboratori per la VET (istruzione e IeFP), ambienti per creare oggetti culturali, aule tematiche e aule per i momenti collettivi di natura frontale. Persino gli aspetti igienici legati alla pandemia possono essere favoriti da un ripensamento dello spazio, che non costringa la concentrazione di tante persone in aula, secondo il principio un'aula-una classe.

- Il CNEL chiede di approfondire la questione dell'apprendimento in contesto lavorativo, come ad esempio nel caso degli *stage* o dell'apprendistato nel *work based learning* (WBL). L'apprendimento misto, infatti, può essere inteso anche come alternanza tra apprendimento in aula e in contesto lavorativo e dovrebbero essere valorizzate e diffuse le esperienze che hanno permesso di proseguire il WBL anche durante la pandemia.
- Il CNEL propone dunque di fornire agli Stati membri alcune indicazioni, in termini di linee guida, su come organizzare lo spazio educativo, anche qui distinguendo il profilo emergenziale dalla prospettiva di lunga durata. Si tratta di prospettare una molteplicità di forme dell'ambiente scolastico e formativo che, oltre a consentire un più efficace utilizzo dello spazio in chiave di superamento degli assembramenti, consenta agli studenti di svolgere più agevolmente un ampio *set* di attività educative: lezione frontale, attività in piccoli gruppi, attività di apprendimento individuale, con o senza la guida dell'insegnante (cfr. *flipped classroom*), attività di ricerca, attività di produzione di oggetti culturali o di manufatti, attività in contesto lavorativo, attività in videoconferenza con il mondo esterno, attività in contesti laboratoriali, collegamento in remoto, fino all'apprendimento asincrono.

- Il riferimento al “benessere fisico e mentale” con esclusivo riguardo all’utilizzo del digitale è riduttivo; si valuti di estendere l’attenzione al benessere e alla situazione complessiva di apprendimento (presenza, digitale, ambiente scolastico, famiglia, contesto più generale) che può generare malessere fisico e mentale.
- Andando oltre il tema della preparazione dei docenti all’utilizzo di risorse tecnologiche o digitali, si valuti di suggerire l’evoluzione della funzione educativa verso l’esercizio di guida/facilitatore dell’apprendimento.
- Con riferimento al punto in cui si propone di sostenere il personale dell’istruzione e della formazione per sviluppare un approccio di apprendimento misto nei rispettivi contesti specifici, attraverso scambi di personale e apprendimento tra pari, reti, progetti di collaborazione e comunità di pratica, si fa presente che in numerosi Paesi il sistema dell’istruzione e quello della formazione sono distinti e afferiscono a livelli di governo diversi (Stati o Regioni) e/o a Ministeri diversi. Pertanto, condividendo l’opportunità che si possano realizzare scambi di personale, andrebbe chiarito come questo possa realizzarsi anche nelle suddette situazioni.
- La proposta di direttiva fissa degli obiettivi condivisibili e apprezzati ma riporta un generico richiamo alle risorse di documenti come il Piano nazionale scuola digitale e il PNRR che contengono le risorse e sono già stati elaborati. Sarebbe opportuno individuare una maggiore correlazione tra gli obiettivi della proposta di direttiva e i documenti citati, anche in termini di obiettivi da raggiungere.
- In generale e in conclusione il CNEL richiama l’attenzione sull’applicazione della proposta a livello delle singole nazioni. Il testo correttamente non discrimina tra sistemi scolastici e sistemi formativi. Anche nell’attuazione degli interventi a livello dei singoli Stati è quindi necessario garantire parità di accesso alle misure sia alle istituzioni scolastiche sia alle istituzioni formative.



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 1° dicembre 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 14/09/2021, 16/09/2021, 21/09/2021, 23/09/2021, 29/09/2021, 30/09/2021, 5/10/2021, 7/10/2021, 12/10/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto del Consiglio UE n. 12312/21, *Adozione della decisione relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*;

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 28 ottobre 2021 e 1° dicembre 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 18/10/2021, dell'8/11/2021 e del 22/11/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Parere n. 256 del 31 marzo 2021 in merito all'Atto UE 6240/21, *Progetto di conclusioni del Consiglio concernenti la relazione comune sull'occupazione 2021*; Documento n. 415 del 29 settembre 2021 di Osservazioni e Proposte in ratifica della Memoria per l'audizione dinanzi la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito alla predetta proposta di raccomandazione;

SENTITO il Vice Segretario Generale, Cons. Andrea Mancinelli;

UDITI i relatori, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012,
Consiglieri Giuseppe Gallo e Pierangelo Albini;

ADOTTA

L'unito parere in merito all'Atto del Consiglio UE n. 12312/21, Adozione della decisione relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione.

Prof. Tiziano Treu



Sintesi dell'Atto

Accogliendo la proposta della Commissione europea, il Consiglio dell'UE ha adottato la decisione di mantenere invariati, anche per l'anno 2021, gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione e per i programmi di riforma.

In particolare, gli obiettivi adottati per l'anno 2020 erano stati allineati alle quattro dimensioni della strategia annuale di crescita sostenibile, con una particolare attenzione alla dimensione della sostenibilità ambientale, in modo da rispecchiare l'idea di un'Europa sociale più forte e integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Tali obiettivi sono stati, inoltre, modificati e integrati per rispondere alle nuove esigenze emerse per fronteggiare gli effetti derivanti dalla pandemia in corso.

Con l'obiettivo di realizzare la piena occupazione e il progresso sociale, una crescita economica equilibrata, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, il Consiglio dell'Unione europea si rivolge agli Stati membri e all'Unione stessa, affinché si adoperino per sviluppare una strategia coordinata a favore

dell'occupazione e, in particolare, a favore della promozione di una forza lavoro qualificata, formata e adattabile nonché di mercati del lavoro orientati al futuro e in grado di rispondere ai mutamenti economici. Gli Stati membri, tenuto conto delle prassi nazionali in materia di responsabilità delle parti sociali, dovranno inoltre considerare la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune e coordinare in sede di Consiglio le loro azioni al riguardo.

1. Obiettivi dell'Unione europea

Uno degli obiettivi dell'Unione europea è combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuovere la giustizia e la protezione sociali nonché la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione europea deve tenere conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

2. Orientamenti per le politiche degli Stati membri

L'Unione europea ha creato e applicato strumenti di coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, nel cui ambito figurano integrati gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione insieme agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Rispecchiando l'interdipendenza tra gli Stati membri, essi devono ottenere una combinazione, tra il livello nazionale e quello europeo, di politiche economiche e occupazionali che comporti ricadute positive.

3. Il Semestre europeo

Integrando i principi del pilastro europeo dei diritti sociali e il suo strumento di monitoraggio, il quadro di valutazione della situazione

sociale, e prevedendo un forte coinvolgimento, tra gli altri, delle Parti sociali, il Semestre europeo è uno strumento efficace, che combina i vari strumenti in un quadro generale per la sorveglianza e il coordinamento multilaterali integrati delle politiche economiche e occupazionali.

4. Economie di mercato e mercato del lavoro

Le sfide legate ai cambiamenti climatici e all'ambiente, la globalizzazione, la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale, le nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, l'economia delle piattaforme e i cambiamenti demografici stanno trasformando le economie e le società europee. Affrontare efficacemente questi fattori strutturali richiede un'azione politica coordinata, ambiziosa ed efficace a livello sia di Unione sia nazionale, che dovrebbe comprendere un rilancio degli investimenti sostenibili, un rinnovato impegno a favore di riforme strutturali che migliorino la crescita economica, la creazione di posti di lavoro di qualità, la produttività, condizioni di lavoro adeguate, la coesione sociale e territoriale, la convergenza verso l'alto, la resilienza e la responsabilità di bilancio.

5. Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Il Pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce principi e diritti per sostenere il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Tali principi e diritti orientano la strategia dell'Unione, facendo in modo che le transizioni verso la neutralità climatica e la sostenibilità ambientale, la digitalizzazione e i cambiamenti demografici siano socialmente eque e giuste. La Commissione europea ha recentemente presentato un piano d'azione sull'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, fissando obiettivi principali e complementari per il 2030.

6. La Dichiarazione di Porto

Il vertice sociale di Porto dell'8 maggio 2021 ha riconosciuto che il Pilastro europeo dei diritti sociali è un elemento fondamentale della ripresa,

osservando che la sua attuazione rafforzerà lo slancio dell'Unione verso una transizione digitale, verde ed equa e contribuirà a conseguire una convergenza verso l'alto in ambito sociale ed economico e ad affrontare le sfide demografiche. La Dichiarazione di Porto riconosce, inoltre, la centralità che la dimensione sociale, il dialogo sociale e il coinvolgimento attivo delle parti sociali ricoprono in un'economia sociale di mercato altamente competitiva.

7. Le riforme del mercato del lavoro

Le riforme del mercato del lavoro, compresi i meccanismi nazionali di determinazione dei salari, dovrebbero seguire le pratiche nazionali di dialogo sociale, al fine di garantire salari equi che consentano un tenore di vita dignitoso e una crescita sostenibile. Dovrebbero, inoltre, considerare un ampio esame delle questioni socio-economiche, compreso il miglioramento della sostenibilità, della competitività, dell'innovazione, della creazione di posti di lavoro di qualità, delle condizioni di lavoro, della povertà lavorativa, dell'istruzione e delle competenze, della salute pubblica, dell'inclusione e dei redditi reali. Gli Stati membri e l'Unione dovrebbero garantire che l'impatto sociale, occupazionale ed economico dell'attuale crisi sia attenuato e che le trasformazioni siano socialmente eque e giuste. Dovrebbero essere perseguiti il rafforzamento della ripresa e lo slancio verso una società inclusiva e resiliente, in cui le persone siano protette e messe in grado di anticipare e gestire il cambiamento e possano partecipare attivamente a livello sociale ed economico. Come sottolineato dalla stessa Commissione europea, per sostenere le transizioni nel mercato del lavoro è necessario un insieme coerente di politiche attive del mercato del lavoro, che comprendano incentivi temporanei all'assunzione e alla transizione, politiche in materia di competenze e un miglioramento dei servizi per l'impiego.

8. Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni

La discriminazione, in tutte le sue forme, dovrebbe essere contrastata; si dovrebbe garantire la parità di genere e sostenere l'occupazione giovanile.

Dovrebbero essere garantiti accesso e opportunità per tutti e dovrebbero essere ridotte povertà ed esclusione sociale, anche dei minori, in particolare assicurando un efficace funzionamento dei mercati del lavoro e regimi di protezione sociale adeguati e inclusivi ed eliminando gli ostacoli all'istruzione, alla formazione e alla partecipazione al mercato del lavoro, anche tramite investimenti nell'educazione e nella cura della prima infanzia e nelle competenze digitali. L'accesso tempestivo e paritario a servizi di assistenza sanitaria e assistenza a lungo termine a prezzi accessibili, comprese la prevenzione e la promozione della salute, è particolarmente importante alla luce della situazione pandemica e in un contesto di società che invecchiano. È necessario realizzare ulteriormente il potenziale delle persone con disabilità di contribuire alla crescita economica e allo sviluppo sociale. Sui luoghi di lavoro nell'Unione emergono nuovi modelli economici e di *business* e cambiano anche i rapporti di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché i nuovi rapporti di lavoro mantengano e rafforzino il modello sociale europeo.

9. Gli orientamenti integrati alla luce del RRF

Gli orientamenti integrati dovrebbero servire da base per raccomandazioni specifiche che il Consiglio può rivolgere ai singoli Stati membri. A seguito dell'avvio del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility, RRF*), la Commissione ha adeguato il ciclo del Semestre europeo e ha proposto solo raccomandazioni sulla situazione di bilancio degli Stati membri.

10. L'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa

L'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, REACT-EU*) ha rafforzato i fondi della politica di coesione fino al 2023, il Fondo sociale europeo *Plus*, il nuovo dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e altri fondi dell'Unione, compresi il Fondo per una transizione giusta e *InvestEU*, per promuovere l'occupazione, gli investimenti sociali, l'inclusione sociale, l'accessibilità, le

opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione della forza lavoro, l'apprendimento permanente, l'istruzione e la formazione di qualità elevata per tutti, comprese l'alfabetizzazione e le competenze digitali. Un ulteriore fondo disponibile è il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per i lavoratori espulsi dal lavoro per sostenere i lavoratori licenziati a seguito di importanti eventi di ristrutturazione, come l'attuale crisi pandemica, e di trasformazioni socioeconomiche derivanti dalla globalizzazione e dai cambiamenti tecnologici e ambientali.

Assume particolare rilevanza la previsione degli orientamenti integrati sull'utilizzo di tali fondi, destinati agli Stati membri e all'Unione, che prevede il partenariato con tutte le autorità nazionali, regionali e locali, con lo stretto coinvolgimento dei Parlamenti, delle Parti sociali e dei rappresentanti della società civile.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

La Proposta di Decisione del Consiglio dell'Unione europea relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione rappresenta un rilevante indirizzo politico nei confronti degli Stati membri, che ne dovranno tenere conto nelle loro politiche a favore dell'occupazione e nei programmi di riforma, anche alla luce dei rispettivi PNRR.

In particolare, il CNEL:

- ritiene che il pieno coinvolgimento delle Parti sociali sia di fondamentale interesse per lo sviluppo economico, sociale ed occupazionale del Paese;
- considera questioni centrali per l'Europa e le nazioni la piena occupazione, il progresso sociale, la crescita economica equilibrata, l'elevato livello di tutele e il miglioramento della qualità ambientale;
- esorta a mantenere alta l'attenzione circa il conseguimento, in coerenza con gli obiettivi del PNRR, dei programmi di riforma nazionali,

assicurando la trasparenza gestoria e la corretta ripartizione dell'operatività e delle conseguenti responsabilità tra i livelli centrale, regionale e locale;

- ritiene che le misure di sostegno introdotte dall'UE debbano fungere da moltiplicatore per ulteriori investimenti, pubblici e privati, che favoriscano l'insediamento di nuove attività, incrementino i livelli di competitività e produttività delle imprese e favoriscano l'occupazione;
- invita ad attuare gli investimenti necessari ad assicurare un'istruzione di alta qualità, la formazione e l'apprendimento permanente, al fine di favorire l'acquisizione di nuove competenze, anche con riguardo alla transizione verde e digitale;
- sottolinea l'importanza di favorire mercati del lavoro orientati al futuro e in grado di rispondere alle mutevoli necessità legate ai contesti economici in evoluzione.

