



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 gennaio 2009 (29.01)
(OR. en)**

5491/09

**EDUC 8
SOC 18
MI 16
COMPET 23**

NOTA

della:	presidenza
al:	Comitato dei Rappresentanti permanenti (parte prima) / Consiglio
n. doc. prec.:	5333/08 EDUC 5 SOC 13 MI 9 COMPET 16
n. prop. Com:	17535/08 EDUC 291 SOC 806 MI 568 COMPET 589
Oggetto:	Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione - Scambio di opinioni

Si allega per le delegazioni il documento di riflessione elaborato dalla presidenza sul tema in oggetto che servirà da base per lo scambio di opinioni che si terrà in sede di Consiglio il 16 febbraio 2009.

Benché il documento sia inteso a fungere da piattaforma per consentire ai ministri di esprimere le loro opinioni sui vari elementi del quadro ivi proposto, la presidenza ha ritenuto opportuno - specie con riguardo al tema dei criteri di riferimento - fornire spunti di riflessione attraverso quesiti specifici (v. riquadro a pag. 7).

**Un quadro strategico aggiornato
per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione
- Documento di riflessione della presidenza -**

1. Introduzione

Sebbene la responsabilità delle politiche d'istruzione e di formazione incomba strettamente ai governi nazionali, è stato unanimemente riconosciuto che gli Stati membri hanno una serie di sfide comuni da affrontare, che alcuni obiettivi non possono essere conseguiti da un paese singolarmente e che altri obiettivi sono più facilmente realizzabili se i paesi apprendono l'uno dall'altro ed elaborano strumenti comuni, come quelli che hanno portato all'adozione nel 2001-2002 del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010". Questo ha istituito, per la prima volta, un quadro solido per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, fondato su obiettivi comuni e il cui scopo essenziale è quello di incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali attraverso strumenti complementari a livello di UE, l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone prassi. Nel contempo, si è ravvisato nell'innalzamento dei livelli di competenza mediante il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione uno dei pilastri della strategia globale adottata sul piano europeo per conseguire gli obiettivi del processo di Lisbona, ossia livelli elevati di crescita e di impieghi sostenibili e basati sulla conoscenza, promuovendo altresì l'inclusione sociale e una cittadinanza responsabile.

Poiché la scadenza del programma di lavoro "2010" è ormai prossima ed è in preparazione la valutazione dell'impatto generale della più ampia strategia di Lisbona, sembra giunto il momento di fare un bilancio dei risultati conseguiti finora dal programma e di cominciare a definire le priorità, gli obiettivi e gli strumenti della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione per i prossimi dieci anni. In previsione degli ulteriori sviluppi del processo di Lisbona, è essenziale che le politiche d'istruzione e di formazione continuino a ricevere tutta l'attenzione che meritano oltre il 2010 e rimangano saldamente ancorate alla più ampia strategia. Come verrà precisato nelle conclusioni del Consiglio che saranno adottate dal Consiglio "Istruzione, gioventù e cultura" nel maggio 2009, sarebbe necessario che il quadro aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione fosse istituito in modo sufficientemente flessibile da affrontare non solo i problemi e gli obiettivi attuali ma anche quelli che si porranno nell'ambito della nuova strategia ampliata dopo il 2010.

Un approccio proattivo di questo tipo sembra particolarmente indicato a fronte dell'attuale rallentamento economico. In una fase in cui l'UE tenta collegialmente di limitare le ripercussioni della crisi finanziaria mondiale e di tracciare un percorso verso una crescita rinnovata, è essenziale mantenere lo slancio a favore di un investimento efficace ed equo in capitale umano attraverso l'istruzione e la formazione. La definizione di buone politiche in questo settore consentirà al tempo stesso di superare le recenti emergenze e di stabilire i fondamenti per raccogliere con fiducia le sfide del futuro.

2. Valutazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"

Da quando l'attuale programma di lavoro è stato avviato nel 2002, i progressi sono stati controllati attraverso valutazioni periodiche contenute in:

- a. relazioni congiunte del Consiglio e della Commissione (nel 2004, 2006 e 2008);
- b. relazioni annuali circostanziate della Commissione intese ad analizzare i progressi realizzati in base a una serie concordata di indicatori statistici e di cinque criteri di riferimento essenziali.

Il feedback complementare sul programma di lavoro "2010", insieme ai contributi relativi al nuovo quadro strategico che ad esso subentrerà, è riportato nell'analisi d'impatto della Commissione¹ ed è stato fornito nel 2008 attraverso:

- a. l'ampia consultazione scritta degli Stati membri;
- b. le consultazioni dei ricercatori nel settore dell'istruzione e della formazione (reti EENEE e NESSE)
- c. un forum delle parti interessate;
- d. le discussioni in sede di gruppo di coordinamento "Istruzione e formazione 2010";
- e. tre riunioni del gruppo ad alto livello.

Se si considera l'impatto generale registrato finora dal programma di lavoro, anche se i risultati dell'UE in materia d'istruzione e di formazione sono tra i migliori al mondo, si constatano ancora importanti ritardi per quanto riguarda la capacità di lettura e l'abbandono precoce del sistema scolastico, settori che rientrano nel novero delle principali sfide che ancora attendono l'Europa, mentre i progressi insufficienti registrati nel settore dell'istruzione superiore continuano ad ostacolare l'ambizione di quest'ultima di essere la prima società e la principale economia mondiale della conoscenza.

¹ Vedansi, in particolare, i punti 1.2 e 1.3 del doc. 17535/08 ADD 1.

È alla luce di quanto precede e a motivo della necessità sempre più evidente di rivedere e aggiornare l'attuale quadro per tener conto delle nuove sfide in costante mutamento che la Commissione ha presentato la proposta relativa a un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione per i prossimi dieci anni².

3. Principali obiettivi e sfide per il futuro della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione

Sulla scorta della proposta della Commissione e tenuto conto delle numerose discussioni tra Stati membri, si propone di articolare la futura cooperazione europea in materia d'istruzione e di formazione intorno ai seguenti quattro assi strategici³, i quali dovrebbero essere sufficientemente ampi da contemplare i problemi più importanti e salienti a tutti i livelli di istruzione e di formazione fino al 2020:

1. Fare in modo che l'istruzione e la formazione permanenti e la mobilità dei discenti divengano una realtà

L'istruzione e la formazione permanenti e la mobilità dei discenti rappresentano i due principali settori della cooperazione europea in materia d'istruzione e di formazione che hanno mostrato un netto valore aggiunto a livello nazionale negli ultimi dieci anni. L'istruzione e la formazione permanenti riguardano l'apprendimento a tutte le età e in tutti i contesti. Gli Stati membri si erano impegnati a mettere a punto, entro il 2006, strategie nazionali coerenti e globali in materia di istruzione e formazione permanenti, delle quali la mobilità internazionale dei discenti costituisce un aspetto essenziale.

2. Migliorare la qualità e l'efficacia della disponibilità e dei risultati dell'istruzione e della formazione

I 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 fondamentali, 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.

3. 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.

4. 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.

² Doc. 17535/08 + ADD 1 + ADD 2.

³ Descritti alle pagg. da 6 a 11 del doc. 17535/08.

È ampiamente riconosciuto che tali assi strategici devono essere affrontati mediante una politica integrata che interessi tutti i livelli dell'istruzione e della formazione e che, come nell'attuale programma di lavoro, devono essere accompagnati da una serie di indicatori e di criteri di riferimento quali strumenti essenziali per il controllo e la comunicazione dei progressi nonché per l'individuazione delle future sfide a livello europeo.

Per quanto riguarda la questione specifica dei criteri di riferimento, gli Stati membri non si sono ancora accordati sul numero, la portata e il contenuto precisi dei medesimi. Tuttavia, nell'ambito delle discussioni in sede di Gruppo ad alto livello durante le presidenze francese e ceca, le delegazioni hanno sollevato gli elementi seguenti.

In primo luogo, si dovrebbero, in generale, applicare alcuni principi di base nella definizione dei criteri di riferimento europei nell'ambito del nuovo quadro. In particolare questi dovrebbero:

- i) mantenere la continuità con i criteri di riferimento esistenti nell'ambito dell'attuale programma di lavoro;
- ii) essere misurabili, realistici e pertinenti per tutti gli Stati membri;
- iii) essere direttamente connessi agli obiettivi del nuovo quadro e offrire un chiaro valore aggiunto;
- iv) evitare di creare oneri amministrativi o finanziari supplementari massimizzando l'uso dei dati esistenti;
- v) non compromettere il principio di sussidiarietà.

La Commissione suggerisce che il Consiglio prenda in esame una serie di settori, nelle diverse fasi di sviluppo, in cui i criteri di riferimento e gli indicatori potrebbero apportare un valore aggiunto agli sforzi degli Stati membri. Possono distinguersi come segue:

- Al primo posto, quattro sono ampiamente fondati su quelli esistenti (*partecipazione degli adulti, risultati insufficienti, abbandono scolastico precoce* e, in una certa misura, *diplomati dell'istruzione superiore*). La Commissione propone che siano mantenuti a grandi linee, poiché permettono di basarsi sui progressi compiuti nell'ambito dell'attuale programma di lavoro "2010", benché possa essere necessaria una discussione per fissare il livello preciso per ciascuno di essi.

► Al secondo posto, tre dei nuovi criteri (*mobilità, occupabilità e innovazione e creatività*) richiederebbero, se ritenuti accettabili, un qualche mandato ufficiale del Consiglio per la loro elaborazione. Più in particolare:

- a) il criterio di riferimento della *mobilità* apporterebbe un chiaro valore aggiunto europeo e fornirebbe una risposta alle conclusioni sulla mobilità dei giovani del novembre 2008. Tuttavia, sarebbe necessario un accordo sui suoi precisi parametri, ad esempio l'obiettivo globale, i livelli di istruzione contemplati, i tipi di mobilità interessati e gli strumenti di misurazione;
- b) il criterio di riferimento dell'*occupabilità*, che dovrebbe essere connesso all'obiettivo di sostenere l'occupabilità di tutti i cittadini e agli obiettivi principali del programma di Lisbona, richiederebbe ulteriori precisazioni da parte della Commissione prima che possa essere conferito un mandato per la relativa elaborazione;
- c) analogamente, il criterio di riferimento della *creatività e dell'innovazione*, volto a valutare in che misura i sistemi d'istruzione promuovano queste ultime, richiederebbe ulteriori spiegazioni prima che possa essere dato il via libera alla sua elaborazione;

► Al terzo posto, i rimanenti tre nuovi criteri di riferimento (*lingue, insegnamento preprimario e investimento nell'istruzione superiore*) sollevano altresì una serie di quesiti specifici:

- a) per quanto riguarda il criterio di riferimento delle *lingue*: benché abbia ricevuto nuovo impulso sin dalla fissazione dell'obiettivo al Consiglio europeo di Barcellona del 2002 e sia stata successivamente sostenuta da altre iniziative, la questione delle lingue induce a chiedersi se sia più appropriato un criterio di riferimento orientato alle risorse, basato sull'apprendimento di almeno due lingue straniere o, ad esempio, un criterio orientato ai risultati, basato sulla competenza effettiva in almeno una lingua straniera;
- b) per quanto riguarda il criterio di riferimento dell'*insegnamento preprimario*: la Commissione propone di estendere il criterio dell'accesso dei bambini di età prescolare alle strutture d'accoglienza in modo tale da coprire l'insegnamento preprimario, la cui importanza nel rafforzamento dell'equità nel settore dell'istruzione è fuori discussione. Si è indotti tuttavia a chiedersi se il criterio di riferimento proposto dalla Commissione possa effettivamente arrecare beneficio alla categoria interessata dei bambini provenienti da contesti sfavoriti.

- c) per quanto riguarda il criterio di riferimento dell'*investimento nell'istruzione superiore*, l'importanza di investire nell'istruzione superiore è chiara a tutti. Tuttavia, un certo numero di delegazioni osservano che la proposta della Commissione è orientata alle risorse e si sovrappone in certa misura all'obiettivo del 3% per l'R&S.

QUESITI PER I MINISTRI

In considerazione della crisi economica attuale e tenuto conto dei quattro assi strategici e del loro nesso con i criteri di riferimento proposti:

- 1. Considerati i notevoli investimenti già realizzati e gli sforzi ancora necessari in almeno quattro settori, può il Consiglio convenire che i settori contemplati dai criteri di riferimento esistenti siano mantenuti e aggiornati per incoraggiare l'individuazione di buone prassi e la valutazione dei progressi?**
- 2. Quali sono le nuove priorità più urgenti con un potenziale valore aggiunto per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, anche attraverso la definizione di criteri di riferimento e/o indicatori?**

(Si suggerisce che i ministri si concentrino principalmente sugli aspetti politici piuttosto che su quelli quantitativi dei nuovi criteri di riferimento proposti, vale a dire i settori d'intervento scelti per ciascuno di essi. Inoltre, una discussione più approfondita potrà tenersi a livello di Comitato dell'istruzione sulla scorta dei risultati dello scambio di opinioni.)

4. **Principi essenziali dei futuri metodi di lavoro nel quadro del metodo di coordinamento aperto**

Utilizzato come strumento di attuazione del programma di lavoro "2010", pur tenendo conto della diversità dei sistemi esistenti negli Stati membri, il metodo di coordinamento aperto ha incoraggiato in modo molto valido i progressi verso la realizzazione di un insieme di obiettivi condivisi, misurati in base ad una serie di indicatori comuni e criteri di riferimento. Nonostante i molti risultati conseguiti, persiste la necessità, alla luce della valutazione di cui al punto 2, di assicurare che la cooperazione politica sia pertinente e concreta, che produca effetti visibili e che questi arrivino fino alle parti interessate e ai decisori politici, anche ai livelli più elevati.

Tenuto conto di quanto precede, il Consiglio potrebbe realizzare al meglio i quattro obiettivi strategici descritti al punto 3 stabilendo una serie limitata di priorità a medio termine, mirate e pertinenti nell'arco di un periodo determinato⁴. Un siffatto approccio doterebbe il quadro della flessibilità richiesta dagli Stati membri come base per una efficace cooperazione futura nel settore dell'istruzione e della formazione.

⁴ Definiti "*priorità immediate*" nella comunicazione della Commissione (17535/08), si distinguono in:

Obiettivo strategico 1: Fare in modo che l'istruzione e la formazione permanenti e la mobilità dei discenti divengano una realtà: Strategie d'istruzione e di formazione permanenti;

Quadro europeo delle qualifiche; Intensificazione della mobilità dei discenti.

Obiettivo strategico 2: Migliorare la qualità e l'efficacia della disponibilità e dei risultati dell'istruzione e della formazione: Conoscenze linguistiche; Sviluppo professionale di insegnanti e formatori; Governance e finanziamento; Competenze di base nella lettura, nella matematica e nelle scienze;

"Nuove competenze per nuovi lavori".

Obiettivo strategico 3: Promuovere l'equità e la cittadinanza attiva: Abbandono precoce del sistema scolastico; Insegnamento preprimario; Immigrati; Discenti con bisogni specifici.

Obiettivo strategico 4: Incoraggiare l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione: Competenze trasversali fondamentali; Creazione di istituzioni volte a favorire l'innovazione; Partnership.

Del pari, i risultati cui tende la cooperazione europea esigono un approccio coerente e sistematico ai lavori congiunti. Per quanto riguarda l'apprendimento reciproco - uno degli elementi di maggior rilievo del metodo di coordinamento aperto nel settore dell'istruzione e della formazione - il modo migliore per assicurare progressi dinamici e reciprocamente vantaggiosi verso gli obiettivi comuni è di stabilire un chiaro legame tra le priorità a medio termine definite a livello ministeriale sulla scorta della proposta della Commissione e gli aspetti scelti per le attività di apprendimento tra pari, che possono svolgersi in varie forme e a vari livelli (ad es. gruppi di esperti, gruppi di alto livello, forum allargati di esperti, ecc.).

Infine, per assicurare una maggiore efficienza, un valore aggiunto globale e una migliore diffusione dei risultati, le attività di apprendimento tra pari devono basarsi su una serie di principi chiari⁵, le modalità di presentazione delle relazioni dovrebbero essere ridefinite in linea con l'approccio flessibile illustrato sopra e l'intero processo di cooperazione deve essere sostenuto da una maggiore partecipazione delle parti interessate, dal ricorso a agenzie, reti, gruppi di esperti e organizzazioni internazionali interessati e dall'uso di programmi comunitari, come il programma di apprendimento permanente.

⁵ Possono essere riassunti come segue:

- i) tutti i gruppi dovrebbero ricevere un mandato chiaro e particolareggiato per i loro lavori, unitamente alla definizione, fin dall'inizio, dei risultati attesi dai lavori;
- ii) si dovrebbero stabilire orientamenti per il profilo bersaglio dei rappresentanti degli Stati membri in seno ai gruppi;
- iii) si dovrebbero fissare specifici calendari e piani di lavoro;
- iv) si dovrebbe assicurare una migliore diffusione dei risultati, inclusa una migliore informazione di responsabili politici e decisori.