



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.1.2011
SEC(2011) 98 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Documento di accompagnamento della

*proposta di raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono
scolastico*

SEC(2011) 97 definitivo
SEC(2011) 96 definitivo
COM(2011) 19 definitivo

SINTESI

La presente valutazione dell'impatto accompagnerà la proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alle politiche per ridurre l'abbandono dei percorsi di istruzione e formazione.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Nel 2009, il 14,4% dei giovani fra i 18 e i 24 anni ha abbandonato l'istruzione o la formazione avendo frequentato solamente l'istruzione secondaria inferiore o senza averla portata a termine¹. Nonostante i miglioramenti e i progressi compiuti in quasi tutti gli Stati membri, l'obiettivo iniziale di portare i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10% entro il 2010 non è stato raggiunto. Poiché otto paesi sono riusciti a raggiungere l'obiettivo ed altri paesi vi si stanno avvicinando, è realistico pensare ad un'ulteriore riduzione dei tassi di abbandono scolastico. Tuttavia detto obiettivo richiede un migliore coordinamento degli sforzi, soprattutto in tempi di crisi economica e finanziaria.

L'urgenza politica di ridurre l'abbandono scolastico è stata sottolineata con ancora più enfasi nell'ambito della strategia Europa 2020 adottata dal Consiglio europeo nel giugno 2010. Portare i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10% entro il 2020 è quindi uno dei cinque obiettivi principali della strategia. La nuova strategia evidenzia tre priorità che si sostengono reciprocamente: "crescita intelligente", basata su conoscenza e innovazione, "crescita sostenibile", che promuove un'economia più verde, e "crescita inclusiva", che promuove un'economia con un alto tasso di occupazione in grado di favorire la coesione sociale. Alti tassi di abbandono scolastico costituiscono un ostacolo per una crescita intelligente ed inclusiva².

L'abbandono scolastico dà luogo a costi individuali, sociali ed economici. Dal punto di vista individuale, le conseguenze dell'abbandono scolastico si trascinano per tutta la vita e riducono le possibilità di partecipazione alla vita sociale, culturale ed economica della società. Aumentano inoltre i rischi di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Alte percentuali di abbandono scolastico nelle società europee influenzano a lungo termine i mercati del lavoro, la disponibilità di lavoratori qualificati e quindi la crescita economica. Questi effetti sono destinati ad aumentare in molti Stati membri dell'UE a causa della crisi economica e finanziaria.

Il fenomeno dell'abbandono scolastico è complesso e i meccanismi che portano ad esso sono mossi da una serie di fattori diversi. I motivi per cui i giovani abbandonano l'istruzione e la formazione prima del tempo variano da persona a persona. È possibile però individuare nei

¹ IFL di Eurostat, 2010. Per ulteriori informazioni vedere: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators ; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40. I dati provengono dall'indagine sulle forze di lavoro. Con "giovani che abbandonano la scuola prima del tempo" si intendono giovani fra i 18 e i 24 anni che rispondono a due requisiti: primo: il livello di istruzione raggiunto è 0, 1, 2 o 3c breve secondo la classificazione internazionale tipo dell'istruzione (ISCED); secondo: gli interpellati dichiarano di non aver seguito alcun percorso di istruzione o formazione nelle quattro settimane precedenti l'indagine.

² Comunicazione della Commissione "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM(2010)2020; Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

processi interessati alcune caratteristiche ricorrenti:

- l'abbandono scolastico è strettamente legato allo svantaggio sociale e ad uno scarso livello di istruzione nell'ambiente di provenienza. Generalmente, i bambini provenienti da ambienti socialmente svantaggiati non ricevono sostegno sufficiente dalle famiglie, sono oggetto di discriminazione all'interno del sistema scolastico e hanno scarso accesso alle opportunità di apprendimento formale ed informale al di fuori della scuola dell'obbligo.
- I problemi scolastici iniziano spesso a manifestarsi già nell'istruzione primaria con i primi fallimenti ed una crescente alienazione nei confronti della scuola. I sistemi di istruzione e formazione spesso non forniscono sostegno adeguato agli studenti a rischio che si trovano in difficoltà, e non sono quindi in grado di impedire che questi abbandonino la scuola o la formazione
- Solo alcuni Stati membri seguono una strategia coerente e completa per ridurre l'abbandono scolastico. La mancanza nella maggior parte degli Stati membri di strategie coerenti, complete e basate su dati certi per contrastare l'abbandono scolastico ha fatto sì che i progressi compiuti fino ad oggi siano stati relativamente lenti.

Per contrastare il problema in maniera efficace sono necessarie politiche complete, coerenti e basate su dati certi ed è quindi necessario passare dall'attuazione di misure individuali a strategie globali. È necessario che esse si rivolgano a tutti i livelli dell'istruzione, che siano intersettoriali e che coinvolgano ambiti quali la politica giovanile, le politiche sociali e dell'occupazione e il settore sanitario. Le politiche contro l'abbandono scolastico devono inoltre ruotare intorno alla prevenzione, all'intervento e alla compensazione.

- La prevenzione ha lo scopo di evitare che si verifichino le condizioni che possono portare all'abbandono scolastico.
- L'intervento mira ad affrontare le difficoltà in uno stadio iniziale cercando di impedire che queste portino all'abbandono.
- Le misure di compensazione offrono la possibilità a coloro che hanno abbandonato gli studi di rientrare in un percorso di istruzione e formazione.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Come conseguenza del principio di sussidiarietà, la politica in materia di istruzione e formazione è un settore in cui l'UE dispone di una competenza complementare quale definita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (trattato di Lisbona). Conformemente all'articolo 165, "l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione".

L'articolo 9 prevede inoltre che l'UE tenga conto "delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana."

Un'iniziativa contro l'abbandono scolastico si occupa del miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione e dei suoi risultati, contribuisce a ridurre l'inadeguatezza

delle competenze professionali e sostiene l'occupabilità e la coesione sociale. Si concentra sull'agevolazione e l'incoraggiamento della cooperazione fra gli Stati membri e ha lo scopo di sostenere le iniziative messe in atto da essi. L'iniziativa rispetta il principio di sussidiarietà in quanto sostiene e facilita lo scambio fra gli Stati membri pur rispettando la responsabilità di questi ultimi di determinare il contenuto degli insegnamenti e l'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA

L'obiettivo generale è di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e sostenendo la loro azione. L'obiettivo specifico è la riduzione, ad un ritmo sempre più veloce, dell'abbandono scolastico in Europa. Portare il tasso medio di abbandono scolastico nell'UE al di sotto del 10% ridurrebbe di circa 2 milioni il numero di coloro che abbandonano gli studi prematuramente. Contribuirebbe a rilasciare più qualifiche ai giovani, aumentando la loro capacità di trovare un impiego e riducendo il rischio di povertà e di esclusione sociale.

Gli obiettivi operativi hanno lo scopo di aiutare gli Stati membri ad elaborare delle politiche efficaci ed efficienti contro l'abbandono scolastico. L'iniziativa deve sostenerli nella definizione degli obiettivi principali di un quadro di politica nazionale, introducendo un approccio basato su dati certi per contrastare l'abbandono scolastico e adottando misure complete e coerenti contro l'abbandono scolastico in tutte le politiche rivolte ai bambini e ai giovani. L'obiettivo è estendere la cooperazione e lo scambio di esperienze e buone pratiche fra gli Stati membri. La cooperazione deve includere i rappresentanti e i protagonisti di altre aree pertinenti della politica, quali il settore delle politiche sociali e dell'occupazione e delle politiche giovanili. Un approccio olistico nei confronti dell'abbandono scolastico dovrebbe promuovere la cooperazione intersettoriale a tutti i livelli, tenere conto della combinazione dei fattori che lo causano e rafforzare l'impegno di tutti gli attori che contribuiscono proattivamente alla sua riduzione. Un utilizzo più mirato dei fondi UE completerà gli sforzi degli Stati membri nella lotta all'abbandono scolastico.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Opzione A (scenario di base): Al momento la riduzione dei tassi di abbandono scolastico fa parte del quadro per l'istruzione e la formazione ("ET2020"). Il metodo di coordinamento aperto (MCA) facilita la cooperazione e lo scambio di buone pratiche fra gli Stati membri. Le opportunità di finanziamento esistenti, in particolare il Fondo sociale europeo (FSE), il programma di apprendimento permanente o i programmi quadro per la ricerca e l'innovazione permettono di lanciare azioni mirate, studi comparativi, attività di ricerca e sviluppo di nuovi approcci.

Opzione B: Un quadro strategico rappresenta per gli Stati membri uno strumento per sviluppare politiche nazionali contro l'abbandono scolastico secondo un approccio olistico. Sottolinea l'esigenza di migliorare la base di dati funzionale allo sviluppo di politiche contro l'abbandono scolastico e richiede un monitoraggio più efficace, politiche globali contro l'abbandono scolastico e una migliore cooperazione fra tutti i settori politici che influenzano direttamente o indirettamente i giovani, in particolare quelli a rischio di abbandono degli studi. Le misure proposte in materia di prevenzione, intervento e compensazione dell'abbandono scolastico si basano su misure politiche testate e valutate negli Stati membri e

possono essere adattate alle singole situazioni in altri Stati membri. Gli Stati membri che non dispongono ancora di una politica contro l'abbandono scolastico possono utilizzare questo quadro per elaborarne uno proprio di politica nazionale. Altri Stati membri possono utilizzare il quadro strategico per valutare e rivedere le proprie politiche esistenti. Detto quadro può inoltre servire da agenda per la cooperazione futura fra gli Stati membri, per guidare gli sviluppi politici a livello UE e per indirizzare adeguatamente ed efficacemente i finanziamenti UE.

È opportuno ricordare che l'opzione B non è un'opzione a sé stante ma che necessita di uno strumento di attuazione. Le opzioni B.1 e B.2 descrivono diversi approcci per la promozione e l'attuazione del quadro strategico attraverso diversi strumenti giuridici. Mentre il contenuto del quadro strategico rimane inalterato, i diversi strumenti di attuazione portano a diversi risultati ed impatti.

Opzione B1 (comunicazione o raccomandazione della Commissione): La Commissione adotta una comunicazione o una raccomandazione che descrive il quadro strategico per lo sviluppo di politiche efficaci ed efficienti contro l'abbandono scolastico. Può servire agli Stati membri per elaborare le politiche e contiene una panoramica dei risultati di ricerca e delle esperienze europee.

Opzione B2 (raccomandazione del Consiglio): Il Consiglio adotta una raccomandazione che descrive il quadro strategico. Detta raccomandazione è la base per un'ulteriore cooperazione fra gli Stati membri. La raccomandazione sostiene inoltre un processo ampliato e intersettoriale nell'ambito del metodo di coordinamento aperto.

Opzione C (programma di finanziamento): Al fine di lanciare iniziative mirate è possibile mettere a disposizione un finanziamento UE per misure specifiche contro l'abbandono scolastico a livello UE, in particolare per ricerche comparative e progetti pilota in grado di coinvolgere diversi Stati membri e portare un valore aggiunto europeo. Questa opzione è stata scartata poiché rischia di sovrapporsi agli schemi di finanziamento esistenti, quali il Fondo sociale europeo e il programma di apprendimento permanente. Non rifletterebbe adeguatamente gli obiettivi specifici ed operativi dell'iniziativa, infatti finanziamenti supplementari non danno origine necessariamente a strategie mirate, coerenti, complete e basate su dati concreti per ridurre l'abbandono scolastico. Questa soluzione rischierebbe piuttosto di continuare ad affrontare il problema con approcci basati su progetti. Pertanto non si ritiene giustificato un ulteriore schema di finanziamento.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

La riduzione dei tassi di abbandono scolastico avrà impatti economici e sociali consistenti che si possono riassumere come segue:

- Aumento dei livelli di competenze e dell'occupabilità dei giovani, aumento del benessere, delle condizioni di salute e di vita dei giovani.
- Riduzione del rischio di povertà e di esclusione sociale e della dipendenza dall'assistenza sociale; migliore coesione sociale nelle società europee.
- Diminuzione dell'inadeguatezza delle competenze professionali, lavoratori meglio qualificati nonché sostegno alla crescita economica.

L'impatto ambientale è limitato e non vi sono altri impatti sugli oneri amministrativi o su paesi terzi. Non vi sono impatti sui diritti umani.

L'impatto sociale ed economico è in linea con gli obiettivi generali dell'iniziativa. Le diverse opzioni strategiche tendono a contribuire in modo diverso al raggiungimento degli obiettivi a seconda della velocità e del successo attesi per quanto riguarda la riduzione dell'abbandono scolastico in Europa. Per le opzioni A e B1 la valutazione dell'impatto ha mostrato che la riduzione dei tassi di abbandono scolastico si verificherebbe troppo lentamente e non sarebbe in grado di compensare le difficili circostanze economiche, fiscali e sociali presenti negli Stati membri in seguito alla crisi economica.

L'analisi dello scenario di base (opzione A) mostra che l'attuale metodo di coordinamento aperto può sostenere uno sviluppo di politiche basato sullo scambio di esperienze e di buone pratiche, ma è privo di un contributo forte quale un quadro strategico o degli orientamenti per le politiche contro l'abbandono scolastico. Le esperienze mostrano che in mancanza di un quadro o di un'agenda comune non tutti gli Stati membri sono in grado di sfruttare al meglio le lezioni imparate nell'ambito dell'apprendimento fra pari. Non è stato facile integrare nelle politiche nazionali esistenti i nuovi approcci di successo messi in evidenza in passato nel metodo di coordinamento aperto. La comunicazione o raccomandazione della Commissione prevista dall'opzione B1 potrebbe dare un contributo ulteriore, tuttavia un documento della Commissione potrebbe non ricevere attenzione sufficiente dal mondo politico degli Stati membri. Un tale documento riflette unicamente l'impegno e l'opinione della Commissione e non offre agli Stati membri l'opportunità di prendere in mano il quadro strategico proposto. Una comunicazione o raccomandazione della Commissione potrebbe quindi non essere sufficiente per promuovere delle politiche complete, coerenti e basate su dati certi per rafforzare l'efficacia e l'efficienza delle misure contro l'abbandono scolastico.

Osservando la cooperazione intersettoriale si è notato che le attuali modalità di attuazione del quadro per l'istruzione e la formazione 2020 ("ET2020") si limitano di fatto all'istruzione e alla formazione. Inoltre, una comunicazione o raccomandazione della Commissione non influenzerebbe direttamente il campo di applicazione del metodo di coordinamento aperto esistente né ampliirebbe la cooperazione intersettoriale a livello europeo perché impegnerebbe la Commissione e non gli Stati membri. Limitare lo scambio di esperienze e di buone pratiche alle politiche in materia di istruzione e formazione rischia quindi di limitare anche gli sviluppi successivi delle politiche.

La continuazione del metodo di coordinamento aperto attuale e dei suoi metodi di lavoro non riflette l'attenzione crescente sui parametri di riferimento relativi all'abbandono scolastico nella strategia Europa 2020. Sia l'opzione A che l'opzione B1 rischiano di non migliorare sufficientemente l'efficacia e l'efficienza delle misure contro l'abbandono scolastico.

La valutazione dell'impatto conclude che una raccomandazione del Consiglio quale suggerita nell'opzione B2 sarebbe in grado di favorire lo sviluppo di politiche complete, coerenti e basate su dati certi contro l'abbandono scolastico negli Stati membri. Essa porterebbe ad una riduzione più veloce dei tassi di abbandono scolastico e quindi al raggiungimento degli impatti economici e sociali desiderati.

La raccomandazione conterrebbe inoltre un quadro strategico per la riduzione dell'abbandono scolastico tratto dalle esperienze negli Stati membri e da ricerche comparate. Raccoglierebbe in un quadro strategico le misure concrete contro l'abbandono scolastico e affronterebbe i difetti presenti nelle politiche attuali. Definendo questo quadro strategico con il sostegno

formale del Consiglio, la raccomandazione sosterebbe gli Stati membri durante lo sviluppo delle politiche contribuendo a velocizzare l'attuazione di misure basate su dati certi e ben mirate contro l'abbandono scolastico. Il processo di discussione, adozione ed attuazione della raccomandazione all'interno del Consiglio darebbe agli Stati membri uno strumento per rivedere i propri approcci politici e prendere una posizione riguardo alle esigenze future in quest'ambito.

Un processo di cooperazione più ampio e intersettoriale nell'ambito del metodo di coordinamento aperto potrebbe essere lanciato sulla base di una raccomandazione del Consiglio indirizzata all'insieme degli Stati membri, non soltanto nell'ambito dell'istruzione. Ciò promuoverebbe lo sviluppo politico a livello UE, fornendo agli Stati membri una guida per l'elaborazione di politiche efficaci contro l'abbandono scolastico. La raccomandazione definirebbe un'agenda chiara, indicando i nuovi indirizzi della cooperazione futura.

L'opzione B2 è quella che prevede l'impegno maggiore da parte degli Stati membri nello sviluppo del quadro strategico. Le discussioni all'interno del comitato dell'istruzione e del Consiglio forniranno uno spunto importante per la creazione di un quadro strategico applicabile dagli Stati membri e utilizzabile nelle politiche sull'istruzione. La raccomandazione del Consiglio che ne risulterebbe dovrebbe quindi essere avvalorata da un impegno e da una comprensione maggiori rispetto a qualunque altro scenario che coinvolga soltanto la Commissione.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione B2, una raccomandazione del Consiglio, risponde meglio agli obiettivi dell'iniziativa.

- Sostiene gli Stati membri nello sviluppo di politiche coerenti contro l'abbandono scolastico.
- Fornisce ulteriori spunti tematici, dà una nuova spinta al metodo di coordinamento aperto e coinvolge in modo significativo gli Stati membri nello sviluppo del quadro strategico.
- Si può inoltre supporre che garantisca il più alto livello di impegno da parte degli Stati membri, che abbia il potenziale di influenzare ampiamente gli sviluppi politici negli Stati membri e che aiuti a ridurre l'abbandono scolastico in Europa.

A confronto con le altre, questa opzione costituisce lo strumento giuridico più potente. Sembra giustificata dall'importanza degli obiettivi e dall'urgenza di ridurre l'abbandono scolastico.

L'opzione A, lo scenario base, fornisce un contributo minimo e non ci si può aspettare che acceleri la riduzione dell'abbandono scolastico. La differenza più evidente fra l'opzione B e l'opzione C è il livello di coinvolgimento degli Stati membri, maggiore nell'opzione C, che ne aumenta quindi le probabilità di applicazione da parte degli stessi.

Per quanto riguarda l'analisi dell'efficacia dei costi va ricordato che l'applicazione di politiche complete, coerenti e basate su dati certi non porta necessariamente ad un aumento dei costi. Dipende dall'approccio politico concretamente attuato negli Stati membri e dai mezzi di analisi e raccolta dati. Migliorare la disponibilità dei dati e delle informazioni pertinenti circa

l'abbandono scolastico non porta necessariamente a costi aggiuntivi. Lascia spazio inoltre a politiche e misure più mirate. Nella misura in cui l'opzione B2 richiede un impegno politico maggiore, essa dovrebbe stimolare più azioni politiche all'interno degli Stati membri. L'applicazione di politiche complete, coerenti e basate su dati certi dovrebbe portare con tutta probabilità a risultati migliori, riducendo più velocemente e in maniera più efficace i costi dell'abbandono scolastico. Eventuali costi addizionali passerebbero quindi in secondo piano. Soprattutto in tempi di tagli al bilancio, l'opzione B2 è pertanto la favorita in quanto è la più adatta ad investire nel modo più efficiente le poche risorse a disposizione.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La riduzione dell'abbandono scolastico sarà un tema centrale del processo di notifica nell'Europa 2020. Gli obiettivi europei per Europa 2020 sono sostenuti dagli obiettivi nazionali e le politiche per il loro raggiungimento devono sottostare ai programmi nazionali di riforma. Le relazioni degli Stati membri circa l'attuazione dei rispettivi programmi nazionali di riforma devono contenere informazioni dettagliate sui progressi compiuti nella riduzione dell'abbandono scolastico e descrivere le misure principali previste dagli Stati membri. Le relazioni nell'ambito del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020") e la relazione annuale sullo stato di avanzamento per ET2020, nonché altre fonti come Eurostat, dovrebbero fornire una quantità di dati ed informazioni sufficiente a monitorare gli sviluppi negli Stati membri e a livello europeo.

Per quanto riguarda la raccomandazione proposta, il testo giuridico prevederà una relazione di attuazione da parte della Commissione; la scadenza della relazione sarà in linea con le relazioni relative a Europa 2020. Questa relazione analizzerà gli sviluppi compiuti dagli Stati membri osservando inoltre l'efficacia e l'efficienza del quadro strategico e richiedendo, se necessario, la revisione dello stesso.

Per quanto riguarda il monitoraggio in atto, l'identificazione e lo scambio di buone pratiche sulla riduzione dell'abbandono scolastico, è previsto che l'adozione della raccomandazione sia seguita dalla creazione di un nuovo gruppo di esperti degli Stati membri, coordinato dalla Commissione, che veda la partecipazione di specialisti nel campo delle politiche dell'istruzione, sociali, sanitarie e dell'occupazione.