

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione»

(2010/C 79/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- accoglie con favore la comunicazione della Commissione europea dal titolo *Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*. Il Comitato condivide pienamente l'obiettivo generale proposto, cioè il rafforzamento dei livelli di competenza grazie al miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione, descritto a giusto titolo come una priorità assoluta per rispondere alle sfide cui l'Unione europea è confrontata,
- ricorda le grandi responsabilità degli enti locali e regionali europei e il ruolo fondamentale che essi svolgono in materia di istruzione e formazione, che li rende attori centrali nel processo avviato per raggiungere gli obiettivi strategici stabiliti. I metodi di lavoro scelti per una cooperazione europea di lungo termine nel settore dell'istruzione e della formazione devono quindi tener conto delle responsabilità degli enti locali e regionali,
- accoglie con favore il fatto che questi assi strategici non si limitino alle questioni legate al mercato del lavoro, e approva in particolare l'asse che si propone di «promuovere l'equità e la cittadinanza attiva»,
- ritiene essenziale perseguire la cooperazione tra gli Stati membri per far fronte alle sfide comuni che porteranno all'emergere di una società dinamica della conoscenza. Ritiene che la cooperazione fra gli enti regionali e locali contribuisca anch'essa al conseguimento di quest'obiettivo, e che pertanto vada incoraggiata.

Relatore: Jean-Vincent PLACÉ (FR/PSE), membro del Consiglio regionale dell'Ile-de-France

Testo di riferimento

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

COM(2008) 865 def.

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Principi e osservazioni generali

1. Accoglie con favore la comunicazione della Commissione europea dal titolo *Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*. Il Comitato condivide pienamente l'obiettivo generale del documento, e cioè il rafforzamento dei livelli di competenza grazie al miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione: questo obiettivo viene descritto a giusto titolo come una priorità assoluta per rispondere alle sfide cui l'Unione europea è confrontata;

2. sottoscrive pienamente l'analisi generale della Commissione. Per rendere l'Europa competitiva mantenendo nel contempo un livello elevato di protezione sociale e ambientale, le questioni legate all'istruzione e alla formazione sono determinanti, visto che la risorsa più preziosa dell'Europa sono proprio i suoi cittadini ⁽¹⁾. A questo proposito il Comitato ricorda che entro il 2015 il 79 % dei posti di lavoro richiederanno una manodopera dotata di competenze elevate o intermedie ⁽²⁾;

3. condivide l'idea, affermata dalla Commissione europea, che le politiche d'istruzione e di formazione debbano garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro età, sesso e contesto socioeconomico, la possibilità di acquisire, aggiornare e sviluppare lungo tutto l'arco della vita le loro competenze professionali e la cittadinanza attiva: queste politiche sono dunque fattori essenziali di emancipazione personale e di integrazione sociale;

4. ricorda le grandi responsabilità degli enti locali e regionali europei e il ruolo fondamentale che essi svolgono in materia di istruzione e formazione, che li rende attori centrali nel processo avviato per raggiungere gli obiettivi strategici stabiliti. In funzione

delle norme nazionali, le amministrazioni locali e regionali esercitano competenze su diversi livelli, dall'insegnamento preprimario all'istruzione e alla formazione degli adulti, tutti temi affrontati nella comunicazione in esame. Inoltre la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione è strettamente legata alle strategie di occupazione e sviluppo economico sostenibile, alle questioni relative alla migrazione, compreso il multilinguismo, allo sviluppo demografico e alle politiche dell'UE in materia di inclusione sociale, di imprese nonché di ricerca e innovazione. Spetta quindi agli enti locali e regionali provvedere ad attuare efficacemente politiche di istruzione e formazione che prendano in considerazione tutti questi aspetti. I metodi di lavoro scelti per una cooperazione europea di lungo termine nel settore dell'istruzione e della formazione devono quindi tener conto delle responsabilità degli enti locali e regionali;

5. sottolinea che proprio per questo motivo la comunicazione in esame rappresenta per il Comitato delle regioni un argomento importante, anche in una prospettiva di lungo termine. Nel breve termine, l'argomento è legato alle priorità del Comitato per il 2009 ⁽³⁾;

6. si compiace che le misure proposte appoggino e integrino le azioni degli Stati membri, apportando così un valore aggiunto europeo, senza recare pregiudizio ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

7. sottolinea inoltre che, in relazione all'istruzione e formazione dei bambini provenienti da un contesto migratorio, anch'essa menzionata negli assi strategici e tra le priorità, la problematica in esame interessa anche l'integrazione nell'Unione europea dei cittadini di paesi terzi. A questo proposito il Comitato ricorda che le misure intese a favorire l'integrazione non rientrano tra le attuali competenze dell'UE in materia di immigrazione (cfr. articoli 61, 62 e 63 del TCE) ma tra le competenze dirette degli Stati membri. In questo settore, quindi, l'UE può solo avere un ruolo di appoggio, in attesa dell'eventuale ratifica del Trattato di Lisbona che rafforzerebbe le prerogative europee in materia;

⁽¹⁾ CdR 31/2006 fin.

⁽²⁾ *Il futuro fabbisogno di competenze in Europa. Previsioni a medio termine*, Cedefop, 2008.

⁽³⁾ CdR 380/2008.

8. ricorda che l'aumento dell'immigrazione verso l'Europa comporta un arricchimento culturale, linguistico e demografico che rappresenta, piuttosto che un onere, un'opportunità. Per questo motivo l'istruzione e la formazione dei nuovi arrivati, ma anche degli immigrati di seconda generazione, devono costituire una priorità in quanto elemento chiave dell'integrazione e della partecipazione alla vita sociale e professionale ⁽⁴⁾. Il Comitato invita la Commissione a prestare particolare attenzione alle categorie più vulnerabili tra gli immigrati;

9. prende atto della volontà della Commissione di intensificare l'uso del metodo aperto di coordinamento (MAC) aggiungendo valutazioni e attività di apprendimento tra pari. Invita però la Commissione a tener conto dell'aumento degli oneri finanziari e amministrativi che un uso più esteso del MAC può comportare per gli enti territoriali, ai quali spetta gran parte delle responsabilità in materia di istruzione e formazione;

10. ricorda che proprio nel campo dell'istruzione e della formazione il MAC può funzionare soltanto se i livelli subnazionali vengono direttamente coinvolti. I risultati raggiunti dagli Stati membri, che rappresentano la somma di quelli conseguiti dalle loro regioni e comuni, devono fondarsi su una estesa cooperazione, che è possibile solo grazie a un continuo sforzo di solidarietà;

11. è molto attento alle questioni relative alle disuguaglianze di genere, come già menzionato in diversi pareri ⁽⁵⁾. Invita pertanto la Commissione a prestare particolare attenzione a tali disuguaglianze;

12. richiama l'attenzione sulla necessità di favorire l'accoglienza dei disabili di tutte le età nei circuiti abituali di istruzione e di formazione, cosa che migliora enormemente le loro *chances* di inclusione sociale e la loro impiegabilità;

13. si compiace dell'importanza accordata alla formazione degli adulti, in quanto elemento essenziale per favorire l'impiegabilità, la mobilità, l'inclusione sociale e lo sviluppo personale. A questo proposito il Comitato ricorda di aver già fatto presente la propria volontà di svolgere un ruolo attivo nella promozione dell'istruzione e della formazione permanenti, settore che riguarda da vicino gli enti locali e regionali ⁽⁶⁾;

14. si interroga sull'assenza, nella comunicazione in esame, di riferimenti alla formazione di una manodopera altamente qualificata e al mantenimento nell'UE delle persone dotate di competenze chiave. Tale questione è tuttavia cruciale per la maggior parte dei paesi europei nel quadro della costruzione di un'economia della conoscenza, tenuto conto della necessità, da un lato,

di contrastare la «fuga dei cervelli» e, dall'altro, di formare personale di alto livello in tutte le discipline. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad affrontare la questione, senza tuttavia necessariamente introdurre ulteriori indicatori, cosa che potrebbe avere un effetto negativo sulla coerenza generale degli obiettivi stabiliti;

15. richiama l'attenzione della Commissione sull'importanza fondamentale di coinvolgere i paesi terzi impegnati nel processo di adesione all'UE, e la invita pertanto a esaminare le diverse possibilità in tal senso.

Assi strategici

16. Approva i quattro assi strategici e gli aspetti prioritari da affrontare nel periodo 2009-2010 così come sono stati proposti dalla Commissione;

17. osserva che questi assi strategici e le priorità immediate sono in linea con il lavoro già realizzato nel quadro del programma «Istruzione e formazione 2010»;

18. accoglie con favore il fatto che gli assi strategici non si limitino alle questioni legate al mercato del lavoro, e approva in particolare l'asse che si propone di «promuovere l'equità e la cittadinanza attiva», tanto più che il primo contatto diretto con la politica e la realizzazione quotidiana della cittadinanza attiva avvengono a livello infranazionale;

19. ricorda la grande importanza della mobilità, fattore essenziale dello sviluppo culturale e professionale, in quanto consente di superare le barriere economiche e culturali. Insiste pertanto sul fatto che la mobilità deve diventare la norma per tutti i discenti;

20. sottolinea il ruolo fondamentale che gli enti territoriali svolgono per la mobilità dei discenti, sia in materia di informazione che in materia di dispositivi di coordinamento e accompagnamento ai programmi europei ⁽⁷⁾. Il Comitato invita quindi la Commissione a tenere maggiormente conto di questo ruolo, coinvolgendo le regioni nell'elaborazione dei programmi e dando a quelle che lo desiderano maggiori responsabilità nell'attuazione di questi ultimi;

21. ricorda che gli enti locali e regionali devono svolgere un ruolo di primo piano nel conseguimento dell'obiettivo «1 lingua +2», soprattutto nella realizzazione dei programmi educativi ⁽⁸⁾;

⁽⁴⁾ CdR 253/2008 fin.

⁽⁵⁾ CdR 233/2000 fin e CdR 19/2001 fin.

⁽⁶⁾ CdR 49/2004 fin e CdR 31/2006 fin.

⁽⁷⁾ CdR 34/2006 fin.

⁽⁸⁾ CdR 6/2008 fin.

22. rammenta la necessità di accelerare i progressi nell'apprendimento delle lingue nella scuola primaria e secondaria. Il processo educativo dovrà moltiplicare le possibilità di dialogare in almeno una lingua straniera nella scuola primaria ⁽⁹⁾;

23. ricorda la necessità di intensificare gli sforzi di sensibilizzazione circa i benefici dell'apprendimento delle lingue ⁽¹⁰⁾;

24. condivide la volontà di rafforzare la formazione iniziale degli insegnanti e le possibilità di sviluppo professionale continuo per il personale incaricato dell'insegnamento e dell'orientamento;

25. ritiene necessario prendere in considerazione - nella pianificazione in materia d'istruzione e di formazione - delle esigenze prevedibili in termini di competenze. Queste esigenze vengono spesso individuate in primo luogo a livello locale e regionale;

26. ritiene che tra le componenti essenziali e imprescindibili della cittadinanza attiva figurino l'educazione allo sviluppo sostenibile, la sensibilizzazione alle problematiche del cambiamento climatico, della protezione della biodiversità e di tutte le risorse naturali (suolo, acqua, aria, risorse minerali, ecc.), oltre allo sviluppo dell'alfabetizzazione mediatica; considera dunque che tali aspetti potrebbero figurare tra le priorità da affrontare nel 2009-2010;

27. ricorda al riguardo che la cittadinanza attiva e la comprensione delle sfide dello sviluppo sostenibile rientrano tra le competenze chiave per i cittadini europei, come precisato nella raccomandazione «Competenze chiave per l'apprendimento permanente – un quadro di riferimento europeo» ⁽¹¹⁾;

28. ritiene che l'istruzione precoce, prescolare e primaria svolga un ruolo importante nello sviluppo e nell'acquisizione delle competenze di base che consentono ai nostri concittadini di avere successo nella loro vita privata e professionale ⁽¹²⁾;

29. condivide la volontà di intensificare lo scambio di buone prassi per l'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio. Questo processo di apprendimento reciproco è essenziale per la promozione di una cittadinanza europea accessibile a tutti e per un processo di integrazione riuscito;

30. sottolinea, in questo contesto, anche l'importanza dell'insegnamento della lingua materna per i figli degli immigrati, dal momento che ciò contribuisce alla loro capacità di apprendere non solo la lingua del paese ospitante, ma anche altre lingue straniere. Tuttavia lo Stato dovrebbe senza alcun dubbio promuovere in via prioritaria l'apprendimento e la padronanza della lingua del paese di accoglienza;

31. insiste sulla grande importanza degli enti territoriali nello sviluppo di un clima propizio all'innovazione ⁽¹²⁾;

⁽⁹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰⁾ CdR 33/2006 fin.

⁽¹¹⁾ CdR 31/2006 fin.

⁽¹²⁾ CdR 133/2008 fin.

32. ritiene che le sfide sociali legate alle problematiche ambientali (acqua, energia, clima, biodiversità, inquinamento ecc.) debbano essere tenute in particolare considerazione nell'asse strategico che si propone di «incoraggiare l'innovazione e la creatività». In senso più ampio, queste sfide sono destinate a modificare profondamente numerosi lavori e a crearne molti altri. Esse devono quindi essere prese in considerazione nella formazione permanente, in particolare creando programmi di studio adeguati;

33. approva la proposta di creare partnership tra istituti e organismi d'istruzione e di formazione e le imprese, gli istituti di ricerca, gli operatori culturali e le industrie creative. Quando sono state intraprese, queste azioni hanno dimostrato la loro efficacia in materia di innovazione;

34. ritiene essenziale perseguire la cooperazione tra gli Stati membri per far fronte alle sfide comuni che porteranno all'emergere di una società dinamica della conoscenza. Ritiene che la cooperazione fra gli enti regionali e locali contribuisca anch'essa al conseguimento di quest'obiettivo, e che pertanto vada incoraggiata;

35. chiede quindi che si preparino e si pubblichino su Internet, in tutte le lingue dell'UE, una presentazione comparativa dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri, nonché delle riforme in materia previste in tempi ravvicinati. Ciò permetterebbe agli esperti educativi delle regioni e degli enti locali, ai consigli comunali e alle associazioni scolastiche di ottenere le informazioni necessarie sull'esperienza di altri paesi in materia di istruzione e formazione, e di partecipare, in qualità di partner a pieno titolo, al dibattito con le istituzioni nazionali sulla futura riforma dei sistemi d'istruzione e formazione.

Gli indicatori

36. Approva il ricorso a criteri di riferimento nel quadro del MAC, evitando però che questo si traduca in un'armonizzazione dissimulata dei sistemi dei singoli Stati membri;

37. approva l'intento della Commissione di ricorrere a misure quantitative (criteri di riferimento, statistiche) e qualitative (scambio di informazioni e di buone pratiche) ⁽¹³⁾. Tali misure dovrebbero basarsi soprattutto su elementi già esistenti, fondarsi su dati comparabili e tenere conto della diversa situazione di ciascuno Stato membro. Gli Stati membri sono invitati a valutare come e in quale misura possano contribuire al raggiungimento comune degli obiettivi, tenendo conto delle loro mutevoli condizioni socioeconomiche e priorità nazionali;

38. sottolinea che ancora non è stata condotta una riflessione sulle risorse di cui le regioni e i comuni potrebbero aver bisogno per sostenere gli eventuali costi amministrativi e finanziari legati alla messa a punto di nuovi indicatori;

⁽¹³⁾ CdR 349/2002 fin.

39. osserva tuttavia che gli obiettivi fissati per quattro dei cinque criteri di riferimento adottati nel 2003 non saranno realizzati entro il 2010. Inoltre, l'impatto delle attività di apprendimento tra pari e di scambio di informazioni e buone pratiche resta incerto. Questi elementi giocano a favore di una riconsiderazione degli obiettivi definiti e/o dei metodi di lavoro;

40. propone alla Commissione, agli Stati membri e agli enti locali e regionali di esaminare le ragioni per le quali questi quattro criteri di riferimento non sono stati realizzati;

41. approva il desiderio della Commissione di portare dal 12,5 % al 15 % l'obiettivo attuale del «tasso di partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione permanenti». Un incremento di questo tasso è particolarmente importante nei periodi di crisi, in cui si accentua la necessità di riconversione e perfezionamento professionale dei lavoratori dipendenti;

42. appoggia la proposta di creare un indicatore per la «mobilità», in quanto elemento essenziale per l'impiegabilità e la cittadinanza europea, ma rileva che la sua definizione non è stata precisata dalla Commissione. Senza compromettere lo sforzo a favore degli studenti, che deve continuare, il Comitato ritiene necessario mettere l'accento anche sulla mobilità dei tirocinanti e dei giovani in formazione professionale, settore nel quale sono attive numerose regioni;

43. approva l'intenzione di stabilire degli indicatori anche per i «risultati insufficienti nelle competenze di base», recentemente estesi anche alla matematica e alle scienze, ma ribadisce la necessità di concentrarsi in via prioritaria sull'apprendimento della lettura e della scrittura. Ricorda tuttavia che le conoscenze relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e alle lingue straniere sono importanti per l'acquisizione delle altre conoscenze e per la realizzazione degli obiettivi di formazione continua e apprendimento permanente. I bambini, in particolare, devono poter acquisire le competenze in materia di TIC già ad un'età precoce ⁽¹⁴⁾. Il Comitato richiama l'attenzione sulle disparità sociali nell'accesso a queste tecnologie: a tali disparità le istituzioni nazionali, regionali, locali o europee devono dare risposte adeguate, fornendo agli enti locali e regionali i mezzi necessari per utilizzare i programmi attuali dell'UE e i nuovi programmi della Commissione e di partecipare alla lotta contro l'analfabetismo funzionale nel quadro della strategia di Lisbona riveduta. Queste strutture devono inoltre tenere conto dell'importanza della conoscenza della lingua del paese ospitante per i migranti, allo scopo di favorire l'integrazione sociale e l'impiegabilità di questi ultimi;

44. nell'esaminare i nuovi indicatori e valori di riferimento in materia di istruzione e formazione nel quadro dell'applicazione del metodo aperto di coordinamento, è necessario estendere la valutazione della capacità di lettura e di comprensione scritta anche alle capacità relative ai testi mediatici, dato che ormai, nell'ambiente elettronico o digitale, i testi appaiono come un insieme di scrittura, immagini e filmati;

45. afferma che gli sforzi profusi nei settori della lettura, della scrittura, della matematica, delle scienze e delle TIC sono del tutto compatibili con l'insegnamento di altre materie, che concorrono tutte allo sviluppo di qualità come la creatività, l'autostima o le attitudini sociali ⁽¹⁵⁾;

46. condivide l'obiettivo di intensificare i progressi realizzati nell'apprendimento di due lingue straniere fin dalla primissima età, e approva quindi l'inserimento dell'indicatore «lingue» tra i criteri di riferimento;

47. raccomanda la massima prudenza circa l'introduzione di un criterio di riferimento relativo agli «investimenti nell'istruzione superiore». Un approccio volontaristico inteso a portare al 2 % del PIL gli investimenti nell'insegnamento superiore è in sé positivo, ma questo obiettivo condiviso tra il settore privato e quello pubblico non deve esonerare gli Stati membri dalle loro responsabilità, né comportare un aumento della quota di finanziamenti per l'insegnamento superiore che ricada sulle famiglie. Ciò comprometterebbe infatti le pari opportunità, soprattutto in un periodo di crisi;

48. approva il criterio di riferimento relativo ai «diplomati dell'istruzione superiore», nonché la proposta di abbandonare l'obiettivo riguardante la matematica, le scienze e la tecnologia, ormai raggiunto, e apprezza l'attenzione prestata al problema dello squilibrio tra uomini e donne in questo tipo di studi. A questo proposito si deve ricordare il parere del Comitato sulla comunicazione della Commissione *Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005)* ⁽¹⁶⁾;

49. esprime riserve circa la proposta della Commissione di stabilire un criterio di riferimento sull'«impiegabilità». Anche se la ricerca di una correlazione tra il livello di studi raggiunto e la capacità di accedere al mercato del lavoro è di interesse comune, è tuttavia opportuno considerare altre variabili, tra cui lo stato dell'economia. Tale misura dovrebbe pertanto essere precisata;

50. condivide la proposta della Commissione di stabilire un criterio di riferimento sull'«insegnamento preprimario», visto che l'istruzione precoce crea nuove prospettive di sviluppo e costituisce una componente importante dell'apprendimento permanente;

51. condivide l'intenzione di conservare il criterio relativo ai «giovani che abbandonano prematuramente la scuola» e ritiene necessario presentare diversi approcci per raggiungere questo obiettivo;

52. esprime forti riserve - sulla base delle conoscenze disponibili - circa la proposta di stabilire un criterio di riferimento preciso in materia di «innovazione e creatività». Condivide tuttavia l'idea che gli Stati membri esaminino la possibilità di mettere a punto indicatori che possano contribuire a potenziare i loro sforzi in materia di innovazione e creatività;

⁽¹⁴⁾ CdR 349/2002 fin.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁶⁾ CdR 233/2000 fin.

53. propone di riflettere sulle possibilità di favorire lo scambio di informazioni e la condivisione di buone pratiche tra Stati membri circa i criteri di riferimento «innovazione e creatività “e” impiegabilità». Le regioni devono essere coinvolte da vicino in questo processo;

54. condivide la determinazione di mantenere e potenziare politiche efficaci e ambiziose in materia di educazione e di formazione. La crisi economica in corso non deve distoglierci da questo obiettivo, ma - al contrario - deve spingerci a realizzarlo.

Bruxelles, 7 ottobre 2009

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Luc VAN DEN BRANDE
