

**Parere del Comitato delle regioni sul tema «Combattere l'analfabetismo funzionale — Pensare una strategia europea ambiziosa contro l'esclusione e per la realizzazione della persona»**

(2010/C 175/07)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- ricorda che il fenomeno dell'analfabetismo funzionale primario è un problema che affligge, a livello mondiale, 960 milioni di persone. Secondo la definizione adottata dall'Unesco nel 1958, si dice analfabeta primario una persona che non ha mai imparato né a leggere né a scrivere. Il termine «analfabetismo funzionale» designa invece la condizione di un individuo che non ha mai acquisito le abilità di lettura, scrittura e calcolo necessarie per affrontare le situazioni della vita quotidiana in condizioni di pari opportunità,
- rammenta che gli obiettivi del piano *Istruzione e formazione 2010*, che prevedeva una riduzione del 20 % della quota di allievi con difficoltà di lettura e di scrittura, sono lontani dall'essere raggiunti, e fa notare che anche nel nuovo quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020») sono stati fissati livelli di riferimento del rendimento medio europeo: entro il 2020, la percentuale dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15 %. Il CdR chiede inoltre che si giunga a una definizione comune a livello europeo di questa forma di analfabetismo,
- raccomanda inoltre di:
  - promuovere lo scambio di buone pratiche a livello europeo, favorendo in particolare gli scambi tra gli enti locali che hanno compiuto importanti passi avanti nello sviluppo delle strategie di lotta all'analfabetismo funzionale. A tal fine si potrebbe istituire un registro delle buone pratiche tramite la creazione di un apposito forum permanente,
  - inserire la lotta all'analfabetismo funzionale tra gli obiettivi trasversali della versione riveduta della strategia di Lisbona dopo il 2010,
  - inserire la lotta all'analfabetismo funzionale negli orientamenti strategici comunitari che disciplinano il Fondo sociale europeo.

**Relatrice:** Mireille LACOMBE (FR/PSE), membro del Consiglio generale del dipartimento del Puy de Dôme

## I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

### IL COMITATO DELLE REGIONI

#### A. Principi e osservazioni generali

#### **Superare le confusioni sulla definizione dell'analfabetismo funzionale**

1. ricorda che il fenomeno dell'analfabetismo funzionale primario è un problema che affligge, a livello mondiale, 960 milioni di persone. Secondo la definizione adottata dall'Unesco nel 1958, si dice analfabeta primario una persona che non ha mai imparato né a leggere né a scrivere. Il termine «analfabetismo funzionale» designa invece la condizione di un individuo che, pur avendo frequentato una scuola per un certo periodo, non ha acquisito le abilità di lettura, scrittura e calcolo considerate basilari nel corrispondente sistema di istruzione, e pertanto non è in grado di affrontare un testo scritto. L'analfabetismo funzionale è caratterizzato, in particolare, dal fatto che la persona non ha mai acquisito correttamente la capacità di usare in modo efficiente le abilità di lettura, di scrittura e di calcolo nelle situazioni della vita quotidiana in condizioni di pari opportunità;

2. segnala che, sulla base degli studi condotti dall'OCSE nel quadro del programma PISA (Programme for International Student Assessment - Programma per la valutazione internazionale dell'allievo), nell'Unione europea la percentuale di giovani con scarse competenze nella lettura è in crescita, essendo passata dal 21,3 % del 2000 al 24,1 % del 2006. Questa allarmante constatazione esige una più intensa mobilitazione da parte delle istituzioni europee;

3. rammenta che gli obiettivi del piano *Istruzione e formazione 2010*, che prevedeva una riduzione del 20 % della quota di allievi con difficoltà di lettura e di scrittura, sono lontani dall'essere raggiunti, e fa notare che anche nel nuovo quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020») sono stati fissati livelli di riferimento del rendimento medio europeo: entro il 2020, la percentuale dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15 %. Il CdR chiede inoltre che si giunga a una definizione comune a livello europeo di questa forma di analfabetismo;

4. fa presente che il livello locale è quello più indicato per valutare la piaga dell'analfabetismo funzionale e porvi rimedio, poiché gli enti locali rappresentano spesso il primo punto di contatto per queste persone;

5. ricorda che il Fondo sociale europeo, che sostiene nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione i programmi di lotta all'analfabetismo funzionale, è lo strumento finanziario più adeguato: esso viene tuttavia utilizzato poco o male per mancanza di orientamenti strategici in materia;

6. sottolinea che nel quadro della crisi economica e occupazionale, la padronanza delle competenze fondamentali è più che mai necessaria per riuscire a inserirsi nel mercato del lavoro. La capacità di leggere e scrivere si configura come una qualifica fondamentale per il futuro, come dimostra uno studio del Cedefop secondo cui nel 2015 il 75 % dei posti di lavoro richiederà qualifiche medio-alte;

7. constata che l'applicazione della strategia di Lisbona, che doveva trasformare l'Unione europea nell'economia della conoscenza più avanzata al mondo, ha avuto la tendenza a concentrarsi sui lavoratori più qualificati; tuttavia, un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione non può sostenersi solo grazie a un'avanguardia di professionisti altamente qualificati; è necessario che tutto il mondo del lavoro disponga delle competenze chiave che consentono l'apprendimento e la formazione permanenti. Inoltre, la strategia di Lisbona non potrà raggiungere gli obiettivi economici che si è data se in Europa permangono sacche di quasi sottosviluppo. Per l'Unione europea, la lotta all'analfabetismo funzionale rappresenta quindi anche un imperativo economico.

#### **Sfatare i luoghi comuni**

8. il CdR e gli attori sul campo, tenendo conto dell'opportunità di definire il profilo delle persone a rischio di analfabetismo funzionale e di evitare possibili stereotipi in relazione a tale condizione, fanno le seguenti constatazioni:

- l'analfabetismo funzionale non è un problema esclusivo dei giovani poiché interessa tutte le fasce d'età e in modo particolare le persone che hanno più di 45 anni,
- la sua distribuzione sul territorio segue modelli complessi ed è difficile fare delle generalizzazioni. Nondimeno, le statistiche indicano una forte presenza di questo fenomeno nelle zone urbane caratterizzate da dinamiche di esclusione e nelle aree rurali con scarso accesso ai servizi,
- esso non è limitato alle persone escluse dal mondo del lavoro poiché è dimostrato che la metà delle persone con questo problema ha un impiego,
- l'analfabetismo funzionale non coincide con l'immigrazione poiché 3/4 degli analfabeti funzionali a cinque anni dal loro arrivo parlano solamente la lingua del paese nel quale risiedono. La lotta all'analfabetismo funzionale non deve essere quindi confusa con la politica linguistica a favore degli immigrati e va considerata componente essenziale dell'apprendimento permanente,
- l'analfabetismo funzionale non interessa nella stessa proporzione uomini e donne nelle diverse fasce di età. In alcuni casi, per rispondere efficacemente a questo problema è necessario tenere conto della prospettiva relativa al genere;

9. ricorda che la Carta dei diritti fondamentali, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha acquistato forza giuridica vincolante, garantisce, all'articolo 14, il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Poiché la capacità di leggere e scrivere è un elemento indispensabile per qualunque processo educativo, l'Unione europea deve completare e coordinare l'azione degli Stati membri per intensificare la lotta all'analfabetismo onde garantire il rispetto del diritto all'istruzione;

10. rammenta l'esigenza di privilegiare la valutazione delle esigenze di formazione nel quadro dei programmi di formazione permanente, in particolare nelle amministrazioni pubbliche e nelle imprese, al fine di individuare le persone con problemi di analfabetismo funzionale e di consentire loro di acquisire la padronanza delle competenze fondamentali. Sono numerose, infatti, le persone che sul posto di lavoro mettono in atto una serie di strategie per nascondere il proprio analfabetismo;

11. l'analfabetismo funzionale è un fattore di esclusione che rende più difficile l'attività lavorativa, limita la partecipazione democratica e sociale e compromette gravemente la realizzazione personale e la difesa dei propri diritti.

#### B. Misure da considerare

#### **La prevenzione, l'inserimento dei giovani e l'avanzamento professionale**

Il CdR raccomanda di:

12. promuovere lo scambio di buone pratiche a livello europeo, favorendo in particolare gli scambi tra gli enti locali che hanno compiuto importanti passi avanti nello sviluppo delle strategie di lotta all'analfabetismo funzionale. A tal fine si potrebbe istituire un registro delle buone pratiche tramite la creazione di un apposito forum permanente. Nel caso di strategie che coinvolgono i giovani sarebbe necessario tenere conto del tipo di difficoltà di lettura, per dare una risposta adeguata alle reali esigenze;

13. inserire la lotta all'analfabetismo funzionale tra gli obiettivi trasversali della versione riveduta della strategia di Lisbona post-2010;

14. sostenere, attraverso il Fondo sociale europeo, le imprese e le amministrazioni pubbliche che attuano programmi di formazione per i lavoratori che soffrono del problema dell'analfabetismo funzionale, assicurando che le procedure di individuazione utilizzate offrano le massime garanzie di rispetto della vita privata del lavoratore e di protezione della sua identità;

15. promuovere iniziative di formazione per adulti destinate ai cittadini in condizione di analfabetismo funzionale che non svolgono attività lavorative retribuite;

16. inserire la lotta all'analfabetismo funzionale negli orientamenti strategici comunitari che disciplinano il Fondo sociale europeo;

17. elaborare una definizione europea dell'analfabetismo che includa l'analfabetismo funzionale;

18. considerare i livelli locale e regionale come i più idonei a coordinare le risorse in funzione di obiettivi strategici e programmi d'azione, predisponendo meccanismi di coordinamento interregionali e sovra-regionali atti a garantire un orientamento convergente nell'utilizzo di tali risorse. Il livello regionale deve essere sostenuto da quello nazionale e da quello europeo nel creare programmi che consentano a tutti i cittadini di accedere alla lettura, alla scrittura e alle competenze basilari. Occorre soprattutto assicurare che le autorità nazionali competenti procedano in maniera coordinata nell'adozione dei loro obiettivi strategici e nella definizione dei programmi, dando in linea di principio visibilità al contributo dello Stato, degli enti regionali e locali, degli operatori economici e della società civile;

19. proporre che le amministrazioni degli enti regionali e locali diano l'esempio avviando programmi di formazione dei lavoratori interessati dall'analfabetismo funzionale tra il loro personale, integrando in tali programmi adeguate procedure di individuazione e offrendo programmi di formazione rivolti ai dipendenti che incontrano difficoltà nel lavoro. Questi programmi potrebbero essere sostenuti finanziariamente dall'Unione europea;

20. favorire lo sviluppo della prevenzione e della lotta all'analfabetismo funzionale nel mondo del lavoro:

— a livello delle imprese:

sensibilizzando gli imprenditori alla politica contrattuale, agli accordi di settore e agli accordi interprofessionali sui fondi di perequazione che consentono di realizzare programmi di formazione, rendere più sicuri i percorsi professionali e certificare le competenze professionali acquisite;

— a livello dei lavoratori:

informando i lavoratori sul loro diritto individuale alla formazione e consentendo loro di accedere a incontri di orientamento con i consulenti per la formazione;

21. includere il tema della lotta all'analfabetismo funzionale nell'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale in quanto fattore di aggravamento dell'esclusione;

22. promuovere l'accesso alla stampa (cartacea o elettronica) e l'educazione ai mezzi di comunicazione, in particolare per i giovani, in modo da consentire loro di sviluppare il senso critico e di acquisire familiarità con la cultura del testo scritto per adattarsi meglio al mondo moderno;

23. lanciare una campagna di comunicazione europea su questo flagello. Una tale iniziativa potrebbe contribuire a eliminare il tabù dell'analfabetismo e incoraggiare le persone interessate a chiedere aiuto;

24. migliorare i meccanismi di formazione dei cittadini interessati da analfabetismo funzionale che, non essendo occupati, non vengono in genere individuati come tali e sono esposti al rischio di esclusione dai programmi formativi. Si tratta di gruppi come i disoccupati di lunga durata, le persone che si dedicano a lavori domestici ecc.;

25. migliorare la formazione permanente di determinati gruppi di lavoratori autonomi, come i piccoli agricoltori o i piccoli proprietari, nell'ottica di migliorare le loro competenze chiave e di eliminare l'analfabetismo funzionale che ostacola lo sviluppo economico di determinati settori produttivi;

26. dedicare un'attenzione particolare alla popolazione femminile, e in special modo alle lavoratrici di età più avanzata, che possono essere interessate in percentuale maggiore dall'analfabetismo funzionale, a causa di varie dinamiche di esclusione;

27. promuovere un sistema europeo di valutazione dell'analfabetismo che comprenda indicatori e metodologie di valutazione comuni per gli Stati membri dell'UE;

28. promuovere l'integrazione e il coordinamento della formazione permanente, dei tirocini formali e della formazione per adulti, onde realizzare una strategia congiunta di riduzione dell'analfabetismo funzionale.

#### C. Conclusioni della consultazione con gli attori sul campo

29. La lotta all'analfabetismo funzionale è una componente essenziale della politica di formazione permanente (formazione

iniziale e continua) ed è distinta dalla politica linguistica per gli immigrati. Essa mira a consentire a tutti i cittadini di imparare a scrivere e a far di conto e di apprendere le competenze di base;

30. la lotta all'analfabetismo funzionale migliora le prestazioni economiche dell'impresa e facilita l'avanzamento professionale e personale dei lavoratori, i quali si sentiranno così più a proprio agio nel lavoro e quindi anche nella vita privata;

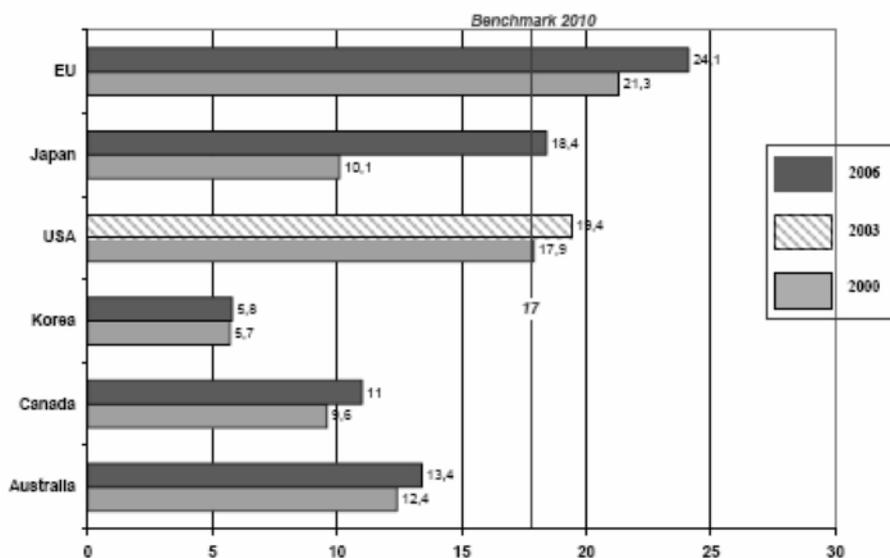
31. la formazione di base consente di anticipare i cambiamenti e di prevenire le cesure nel percorso professionale. Essa offre conforto alle fasce più deboli della popolazione ed evita il rischio di emarginazione;

32. le misure di prevenzione e di lotta all'analfabetismo funzionale dovrebbero essere inserite sempre più spesso nelle politiche di diritto comune, in modo tale che ogni politica pubblica vi possa partecipare, direttamente o indirettamente, in maniera strutturale;

33. a oltre 10 anni dal lancio della strategia di Lisbona, gli enti regionali e locali svolgono un ruolo importante come fornitori di istruzione e formazione permanente, ma anche come protagonisti della vita sociale ed economica degli Stati membri in quanto datori di lavoro e prestatori di servizi. Nella loro veste di prestatori di servizi al pubblico, essi hanno direttamente a che fare con la piaga dell'analfabetismo funzionale. Occorre richiamare la loro attenzione sugli esempi di buone pratiche riportati in allegato, promuovere lo scambio e sollecitarli al dialogo con i soggetti interessati. In questo modo i livelli di governo locali e regionali potranno essere coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle iniziative adottate a livello europeo.

## II. ALLEGATI

Grafico: Quindicenni con scarse capacità di lettura nell'UE e in alcuni paesi terzi, in base alla scala PISA, nel 2000 e nel 2006 (fonte: OCSE)



(Fonte: Comunicazione della Commissione COM(2008) 865 def.)

## Esempi di buone pratiche

- Servizi di assistenza telefonica che offrono consigli e iniziative per imparare a leggere e scrivere.
- Programmi di formazione per adulti mirati a gruppi specifici.
- Conseguimento di diplomi di istruzione post-scolastica in collaborazione con le università.
- Iniziative didattiche, culturali e sociali indirizzate alle famiglie, per facilitarle nel compito di seguire i figli e per prevenire la dispersione scolastica.
- Iniziative culturali destinate in particolare alle famiglie nomadi, nel quadro di programmi per la famiglia.
- Attività di lettura per la prevenzione dell'analfabetismo funzionale in ambito rurale.
- Attività didattiche e preventive realizzate nelle biblioteche e rivolte alla prima infanzia e all'infanzia.
- Formazione dei genitori per aiutarli a seguire i figli nel percorso scolastico.
- Attività formative destinate ai detenuti per l'acquisizione delle conoscenze di base.
- Orientamento professionale di giovani che pur scolarizzati presentano conoscenze di base molto carenti.
- Workshop con l'ausilio di supporti digitali per l'apprendimento di base e l'inserimento sociale e lavorativo.
- Formazioni di base appositamente concepite per i lavoratori.
- Formazioni di base per gli operatori degli enti locali.
- Accesso alle conoscenze di base per i lavoratori agricoli con qualifiche di primo livello.
- Individuazione delle esigenze formative di base dei lavoratori in funzione del posto di lavoro.
- Programmi formativi di base nell'ambito dell'impresa.
- Sensibilizzazione dei decisori.
- Sviluppo di strategie regionali e di programmi d'azione in collaborazione con gli operatori locali.
- Sviluppo del diritto alla formazione nell'impresa.
- Consolidamento delle competenze di base per gli apprendisti nel quadro del percorso di professionalizzazione e di attribuzione delle qualifiche sulla base dell'esperienza acquisita.
- Programmi formativi di base nell'impresa volti a garantire i percorsi di avanzamento professionale.
- Percorsi di alternanza formazione-lavoro volti a facilitare il passaggio dalla scuola al lavoro.
- Corsi di informatica e Internet.
- Centri d'informazione per aiutare le persone ad orientarsi nei trasporti pubblici.
- Programmi di rilevamento dell'analfabetismo funzionale negli enti locali.

Bruxelles, 10 febbraio 2010

*La Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Mercedes BRESSO

---