



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.9.2006
COM(2006) 481 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione

{SEC(2006) 1096}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione

1. INTRODUZIONE

1. Il Consiglio europeo di primavera del 2006¹ ha sottolineato la doppia sfida che i sistemi europei di istruzione e formazione devono affrontare quando ha affermato nelle conclusioni che esse sono fattori critici dello sviluppo delle potenzialità dell'UE a lungo termine sotto il profilo della competitività nonché della coesione sociale. Il Consiglio ha dichiarato che occorre altresì attuare rapidamente riforme che garantiscano sistemi scolastici di elevata qualità tanto efficaci quanto equi. Si tratta di questioni fondamentali per realizzare gli obiettivi dell'UE del Partenariato di Lisbona per la crescita e l'occupazione e del Metodo aperto di coordinamento in materia di inclusione e protezione sociale.
2. In tutta Europa – nel contesto dei vincoli ai bilanci pubblici e delle sfide di globalizzazione, mutamento demografico e innovazione tecnologica – viene attribuito un'importanza sempre maggiore al miglioramento dell'efficienza nel settore dell'istruzione e formazione. Si tratta naturalmente di un traguardo auspicabile, ma sovente si ritiene che efficienza ed equità siano obiettivi che si escludono a vicenda. Accade troppo spesso che i presenti sistemi di istruzione e formazione riproducano o addirittura accrescano le iniquità esistenti.
3. I dati tuttavia dimostrano che in una prospettiva più ampia equità² e efficienza³ in effetti si rafforzano a vicenda e la presente comunicazione si concentra sulle politiche in cui ciò si verifica. Essa intende informare i responsabili politici delle tendenze in atto in altri Stati membri e delle ricerche pertinenti disponibili a livello di UE, per aiutarli ad assumere decisioni nell'attuale processo di riforma dei sistemi. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione⁴ presenta la relativa documentazione dettagliata.

¹ Consiglio europeo, 23-24 marzo 2006, conclusioni della presidenza par. 23

² Per equità si intende la misura in cui i singoli possono trarre vantaggio da istruzione e formazione in termini di opportunità, accesso, condizioni e risultati. I sistemi equi garantiscono che i risultati di istruzione e formazione siano indipendenti dall'ambiente socioeconomico e da altri fattori che causano svantaggi nell'istruzione, e che l'insegnamento risponda alle specifiche necessità di apprendimento dei singoli. In questo contesto l'iniquità in relazione a sesso, condizione di minoranza etnica, handicap, disparità regionali, etc. non è in primo piano, ma è importante in quanto contribuisce allo svantaggio socioeconomico complessivo.

³ L'efficienza concerne il rapporto tra le risorse in entrata nel processo e quelle in uscita. I sistemi sono efficienti se le risorse in entrata producono il massimo di risorse in uscita. L'efficienza relativa nell'ambito dei sistemi di istruzione viene abitualmente misurata con i risultati delle prove e degli esami, mentre la loro efficienza in rapporto alla società nel suo complesso ed all'economia viene misurata con i tassi di rendimento privato e sociale.

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWP) (SEC (2006) 1096)

1.1 Sostenere le sfide economiche e sociali

4. L'UE è sottoposta a quattro sfide socio-economiche interconnesse: la globalizzazione e l'emergere di paesi da poco industrializzati e fortemente competitivi; la demografia sotto forma di invecchiamento della popolazione europea e flussi migratori; i rapidi cambiamenti delle caratteristiche del mercato del lavoro; la rivoluzione tecnologica delle TIC. Ciascuno di questi fattori incide sulla sfida di fornire a tutti una buona istruzione. Le persone con basse qualifiche corrono un rischio crescente di disoccupazione e di esclusione sociale. Nel 2004 avevano basse qualifiche 75 milioni di cittadini dell'UE (32% della forza lavoro), ma entro il 2010 solo il 15% dei nuovi posti di lavoro sarà accessibile alle persone che hanno solo una scolarizzazione di base.⁵
5. Le politiche dell'istruzione e della formazione possono avere importanti effetti positivi sui risultati socioeconomici, compresi lo sviluppo sostenibile e l'inclusione sociale, ma anche le iniquità nell'istruzione e formazione hanno pesanti costi occulti che risultano raramente nei sistemi pubblici di contabilità. Negli Stati Uniti si stima che il costo medio lordo nell'arco della vita di un diciottenne che ha abbandonato la scuola superiore sia di 450 000 dollari (350 000 euro). Vengono conteggiati il minor gettito delle imposte sul reddito, la maggior domanda di assistenza sanitaria e di prestazioni sociali, nonché i costi dei tassi più elevati di criminalità e delinquenza.⁶ Se l'1% della forza lavoro del Regno Unito avesse un diploma secondario invece di essere privo di qualifiche, la riduzione della criminalità e l'aumento delle capacità di guadagno conseguenti comporterebbero per il paese un vantaggio di circa 665 milioni di sterline all'anno.⁷
6. Le politiche che riducono tali costi possono comportare vantaggi sul piano sia dell'equità che dell'efficienza. Nell'assumere decisioni in merito alla riforma gli Stati membri possono massimizzare i rendimenti reali di lunga durata dei loro sistemi di istruzione e formazione tenendo conto dell'equità oltre che dell'efficienza.

2. PROGRAMMARE EFFICIENZA E EQUITÀ NELLE STRATEGIE DI APPRENDIMENTO PERMANENTE

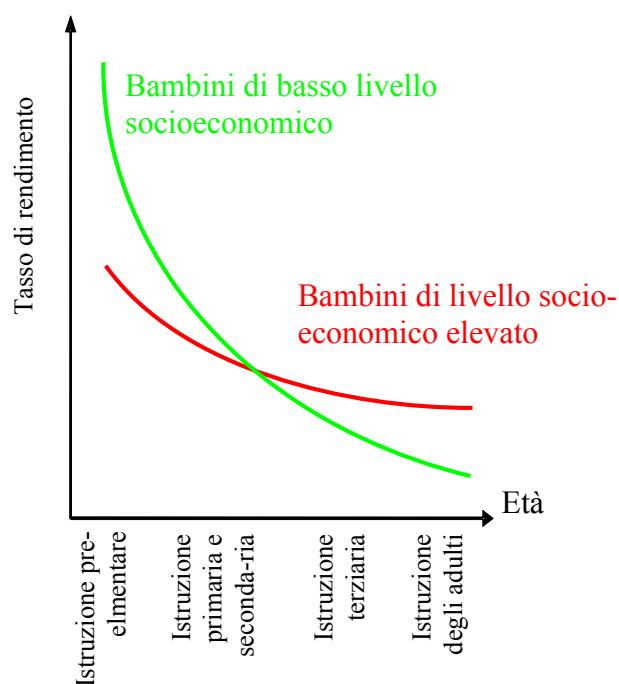
7. Poiché gli investimenti in istruzione e formazione richiedono tempo per dare frutti, nel decidere le priorità di spesa i governi dovrebbero fare riferimento ad una programmazione a lungo termine a livello locale e nazionale. Come si vede al punto successivo l'istruzione preelementare ha il tasso di rendimento più elevato di tutto il ciclo dell'apprendimento permanente, soprattutto per i soggetti più svantaggiati, e i risultati dell'investimento si confermano nel tempo.

⁵ SWP, pag. 5

⁶ SWP, pagg. 13-14

⁷ SWP, pagg. 12-13

Figura 1: Rendimento degli investimenti nelle varie fasi dell'apprendimento permanente



Fonte: Cunha et al (2006), elaborazione EENEE⁸

8. Questa esigenza di programmare gli investimenti a lungo termine sottolinea l'importanza delle Strategie nazionali di apprendimento permanente, che gli Stati membri hanno concordato di adottare entro la fine del 2006. I quadri nazionali ed europei delle qualifiche agevoleranno la convalida dell'apprendimento in tutti i contesti. Si tratta di un aspetto importante per promuovere l'equità, perché molti dei soggetti meno avvantaggiati acquisiscono competenze e capacità⁹ nell'ambito dell'istruzione non formale e informale. Garantire che ogni apprendimento sia convalidato e trasferibile allo scopo di eliminare i "vicoli ciechi" nei percorsi di apprendimento rappresenta un incremento sia di efficienza che di equità.¹⁰
9. Nell'ambito dei sistemi di istruzione e formazione occorre una cultura della valutazione. Efficaci politiche a lungo termine devono basarsi su dati attendibili. Per capire a fondo e controllare ciò che avviene nei loro sistemi, gli Stati membri necessitano di canali atti a produrre e consultare ricerche significative, di infrastrutture statistiche in grado di raccogliere i dati necessari e di dispositivi di valutazione dei progressi nell'attuazione delle politiche.
10. Contro lo svantaggio educativo le politiche dell'istruzione da sole non bastano. È l'interazione di vari fattori personali, sociali, culturali e economici che limita le

⁸ European Expert Network on Economics of Education (EENEE): www.education-economics.org

⁹ COM(2005)548, 2005/0221 (COD), "Proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente".

¹⁰ SWP, pagg. 15-16

opportunità di istruzione. Sono essenziali i collegamenti intersettoriali tra interventi in materia di istruzione e formazione e politiche dell'occupazione, dell'economia, dell'inclusione sociale, della gioventù, della sanità, della giustizia, delle abitazioni e dei servizi sociali. Tali politiche vanno progettate anche per correggere gli squilibri regionali in materia di istruzione e formazione.

Gli Stati membri devono elaborare una cultura della valutazione e mettere a punto politiche per tutto il ciclo dell'apprendimento permanente, che tengano in piena considerazione la combinazione efficienza/equità in un'ottica di lungo periodo e che siano complementari alle politiche nei settori connessi.

3. TRASMETTERE EFFICIENZA E EQUITÀ NELLE POLITICHE DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE

3.1. Istruzione preelementare: concentrarsi sull'apprendimento in età precoce

11. I dati empirici confermano ampiamente che un'istruzione preelementare di qualità elevata presenta vantaggi a lungo termine sul piano dei risultati e della socializzazione durante il percorso scolastico e professionale delle persone, perché facilita l'apprendimento successivo.¹¹
12. Le esperienze europee e statunitensi dimostrano che i programmi di intervento precoce, soprattutto quelli indirizzati ai bambini svantaggiati, possono produrre notevoli effetti socio-economici positivi, che perdurano anche nell'età adulta.¹² Tali effetti riguardano il miglioramento del livello di istruzione, il mantenimento del rendimento scolastico, i tassi di occupazione, i guadagni, la prevenzione della criminalità, i rapporti familiari e la salute. Tuttavia, per compensare gli svantaggi in tutto il sistema di istruzione, ai programmi preelementari devono seguire ulteriori interventi, come il sostegno all'apprendimento linguistico e all'adattamento sociale, in assenza dei quali gli effetti benefici tendono a svanire. I mancati investimenti nell'apprendimento precoce comportano livelli notevolmente più elevati di spese riparatorie nelle fasi successive dell'esistenza, meno efficaci in rapporto al costo e collegabili all'aumento della spesa per la criminalità, la salute, la disoccupazione e altre politiche sociali.
13. Vari paesi europei hanno adottato politiche della spesa intese a rafforzare l'istruzione precoce e ad affrontare lo svantaggio fin dalla tenera età (ad esempio BE, ES, FR, IT, HU). Sono politiche molto efficaci sul piano dell'efficienza e dell'equità, legittimamente ritenute prioritarie nella destinazione delle spese pubbliche e private.
14. Vanno attentamente considerati il tipo di misure per la prima infanzia e la pedagogia da utilizzare. I programmi che si concentrano sull'apprendimento e sulle competenze personali e sociali tendono a produrre risultati migliori e quindi ad avere maggiori ripercussioni su tutta l'esistenza.¹³ In molti paesi occorre migliorare l'offerta di insegnanti preelementari specificamente formati. Per il successo dell'istruzione preelementare è fondamentale l'impegno dei genitori, che nel caso dei soggetti

¹¹ SWP, pagg. 15-16, 18

¹² SWP, pagg. 18-19

¹³ SWP, pagg. 18-19

svantaggiati può essere stimolato mediante specifici programmi di educazione e di intervento sui genitori.

L'istruzione preelementare presenta il rendimento più elevato in termini di risultati e di adattamento sociale dei bambini. Gli Stati membri dovrebbero aumentare i propri investimenti nell'istruzione preelementare, quale mezzo efficace per creare le basi di ulteriore apprendimento, prevenendo l'abbandono scolastico, rendendo più equi i risultati ed elaborando i livelli complessivi di capacità.

3.2. Istruzione primaria e secondaria: migliorare la qualità dell'istruzione di base per tutti

15. I sistemi di istruzione e formazione dell'obbligo dovrebbero garantire l'istruzione di base e le competenze fondamentali indispensabili per raggiungere il benessere in una società basata sulla conoscenza. Si tratta di un aspetto particolarmente importante per alcuni gruppi svantaggiati e per gli Stati membri che provvedono alle esigenze di un gran numero di migranti e di minoranze etniche. I sistemi scolastici con "smistamento"¹⁴ precoce degli studenti esasperano le differenze tra livelli di istruzione conseguenti all'ambiente sociale e generano quindi effetti ancor meno equi in termini di rendimento degli studenti e della scuola.¹⁵ Lo smistamento è stato ritenuto efficace in alcuni Stati membri, dove vi sono scuole totalmente commisurate a gruppi di studenti con esigenze e livelli di apprendimento analoghi. I dati empirici tuttavia contestano tale conclusione. I paesi europei (ad esempio DE, LI, LU, NL, AT) che smistano precocemente gli studenti presentano una maggiore variazione di risultati scolastici dei paesi con sistemi scolastici più integrati.
16. Lo smistamento precoce ha effetti particolarmente negativi sul livello di istruzione dei bambini svantaggiati, in parte perché tende ad incanalarli verso forme più scadenti di insegnamento e formazione. Il posticipo dello smistamento al livello secondario superiore, unitamente alla possibilità di passare ad un altro tipo di scuola, può ridurre la segregazione e promuovere l'equità senza che diminuire l'efficienza.¹⁶
17. Molti Stati membri (ad esempio. BE-NL, CZ, IE, IT, LV, HU, PT, SK, UK)¹⁷ hanno cercato di migliorare l'efficienza mediante il decentramento, attribuendo ai singoli istituti maggiore autonomia nel decidere il contenuto dei corsi e la destinazione dei fondi o nell'assumere decisioni sul personale. Secondo questa logica, la conoscenza delle situazioni locali e delle esigenze specifiche rende le decisioni decentrate più efficienti. Nella maggior parte dei paesi europei (ad esempio DK, EE, EL, FR, IE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, UK, LI, NO, RO)¹⁸ operano sistemi di responsabilizzazione sotto forma di esami finali centralizzati e dispositivi di valutazione interna. Secondo dati empirici internazionali, la combinazione tra

¹⁴ Ci si riferisce alla segregazione dei bambini in scuole separate in base all'abilità prima dei 13 anni, che anche se non comporta necessariamente una separazione tra i percorsi accademico/generale e professionale, nella pratica tende ad avere questo effetto. La definizione non comprende la differenziazione dei percorsi (streaming), che prevede l'adattamento del curriculum ai diversi gruppi di bambini in base all'abilità, ma all'interno della stessa scuola.

¹⁵ SWP, pagg. 19-20

¹⁶ SWP, pag. 22

¹⁷ SWP, pagg. 22-23

¹⁸ SWP, pagg. 23-24

autonomia locale degli istituti e sistemi di responsabilizzazione centralizzati può migliorare il rendimento degli studenti. Occorre tuttavia progettare i sistemi di responsabilizzazione in modo da garantire il pieno impegno a favore dell'equità e da evitare le conseguenze locali potenzialmente inique di decisioni decentrate, ad esempio relative alla delimitazione delle zone di utenza scolastica. Alcuni paesi hanno integrato nei propri sistemi di responsabilizzazione obiettivi e incentivi di equità, unitamente ad azioni di verifica sugli istituti che non riescono a raggiungere gli standard di equità richiesti.

18. I fattori più importanti di efficienza ed equità sono la qualità, l'esperienza e la motivazione degli insegnanti e il tipo di pedagogia che utilizzano. Operando in collaborazione con i servizi sociali per genitori e studenti, gli insegnanti possono svolgere un ruolo fondamentale nel garantire la partecipazione dei soggetti più svantaggiati. Queste azioni sono particolarmente efficaci dove le scuole hanno strategie d'inclusione che vengono costantemente aggiornate e si basano sulla ricerca pedagogica. Gli Stati membri si sono adoperati per trovare la giusta combinazione di misure atte ad attrarre insegnanti esperti e motivati nelle scuole più impegnative.¹⁹ Elaborare politiche di assunzione che garantiscano agli studenti svantaggiati un insegnamento di alta qualità dovrebbe essere una priorità.

La maggior parte delle ricerche indica che i sistemi di istruzione e formazione che praticano lo smistamento precoce degli studenti esasperano gli effetti dell'ambiente socioeconomico sui risultati scolastici e non aumentano l'efficienza nel lungo periodo. Si possono rafforzare sia l'efficienza che l'equità privilegiando il miglioramento della qualità degli insegnanti e delle procedure di assunzione nelle zone svantaggiate e progettando sistemi di autonomia e responsabilizzazione che evitino l'inequità.

3.3. Istruzione terziaria: migliorare gli investimenti ampliando la partecipazione

19. L'istruzione terziaria è un settore fondamentale dell'economia e della società basate sulla conoscenza. Si trova al centro del triangolo della conoscenza composto da istruzione, innovazione e ricerca. Come spiega chiaramente la comunicazione della Commissione sulla modernizzazione delle università²⁰, il settore dell'istruzione terziaria dell'UE è sottoposto a molte sfide e per diventare più competitivo e promuovere l'eccellenza deve essere ammodernato. Una sfida consiste nel creare sistemi diversificati che consentano a tutti un'equa partecipazione, pur restando finanziariamente sostenibili e svolgendo con maggior efficienza il loro ruolo. La Commissione ha già proposto che l'UE si ponga l'obiettivo, entro un decennio, di destinare almeno il 2% del PIL a tutte le attività di un settore dell'istruzione terziaria ammodernato²¹ al fine di costruire una società basata sulla conoscenza.
20. Pur essendo costantemente cresciuto il numero degli studenti ed essendosi ampliate le aspettative riposte nelle Università europee, il livello dei finanziamenti non è aumentato in proporzione. Al tempo stesso la crescita del numero degli studenti non

¹⁹ SWP, pag. 25

²⁰ COM (2006) 208 def.

²¹ COM (2006) 208 def. Cfr. anche COM (2006) 30 & COM (2005) 152

ha rafforzato l'equità, perché ha favorito soprattutto soggetti dei gruppi socioeconomici più elevati o con genitori con istruzione terziaria.²²

21. Si ritiene comunemente che un sistema “gratuito” di istruzione terziaria (totalmente finanziato dallo Stato) sia di per sé equo. In effetti questa convinzione non è confermata dalla realtà, dato che il principale fattore che determina la partecipazione è l'ambiente socioeconomico. Secondo la maggior parte dei dati, i partecipanti all'istruzione terziaria ottengono di norma di consistenti rendimenti privati, che non vengono interamente compensati dall'imposizione fiscale progressiva. Si può quindi verificare una redistribuzione inversa. Tali conseguenze regressive si avvertono particolarmente dove i sistemi di istruzione esasperano gli effetti dell'ambiente socioeconomico sui risultati scolastici. Per realizzare un maggiore equilibrio tra i costi sostenuti da individui e società e i benefici ottenuti da ciascuno²³ e per contribuire ad assicurare alle università di ulteriori finanziamenti di cui necessitano, molti paesi chiedono ai principali beneficiari diretti dell'istruzione terziaria, gli studenti, di investire nel proprio futuro pagando tasse di frequenza (ad esempio BE, ES, IE, NL, AT, PT, UK, LI).²⁴ I dati sembrano inoltre indicare che gli effetti di mercato delle tasse di frequenza possono migliorare la qualità dell'insegnamento e della gestione nelle università e rafforzare le motivazioni degli studenti.²⁵
22. Evidentemente l'aumento delle tasse di frequenza non accompagnate da un sostegno finanziario agli studenti più poveri rischia di rendere più iniquo l'accesso all'istruzione terziaria. I soggetti più svantaggiati sono spesso i più contrari ai rischi e ai debiti e probabilmente esitano a dedicare tempo allo studio invece che al guadagno, quando il rendimento privato dopo la laurea non è garantito. Ciò si verifica in particolare quando il livello delle tasse di frequenza si basa su stime dei futuri tassi di rendimento, nell'ipotesi implicita che l'economia continui a retribuire i laureati allo stesso livello di oggi. Garantendo prestiti bancari ed offrendo prestiti in funzione del reddito futuro, borse di studio e contributi dipendenti dal reddito, i governi possono promuovere l'accesso degli studenti meno abbienti. Programmi di questo tipo sono già stati introdotti in vari paesi europei (ad esempio BE, ES, FR, IE, IT, LV, LT, NL, AT, PT, UK, LI). Si tratta di esperienze troppo recenti, che non sono ancora state pienamente analizzate, ma i dati dell'Australia e degli Stati Uniti indicano che le tasse di frequenza, se accompagnate da sostegni finanziari mirati, fanno aumentare il numero degli studenti senza incidere negativamente sull'equità.²⁶
23. Per effetto delle precedenti iniquità nel ciclo d'istruzione, gli studenti di ambienti svantaggiati spesso non raggiungono il livello di preparazione occorrente per accedere all'istruzione terziaria ed anche quelli che lo raggiungono spesso esitano di fronte alla prospettiva di andare all'università.²⁷ Sono essenziali politiche che rafforzino l'efficienza e l'equità dei sistemi d'istruzione, unitamente ad interventi per modificare la percezione culturale dell'istruzione terziaria. A questo scopo occorre informare gli studenti delle opportunità e dei vantaggi offerti da questo tipo di istruzione per mezzo di visite scolastiche, programmi di tutorato e orientamento

²² SWP, pagg. 25-26

²³ In dieci paesi dell'OCSE il tasso medio di rendimento privato dell'istruzione terziaria si avvicina al 9%.

²⁴ SWP, pagg. 27-29

²⁵ SWP, pag. 28

²⁶ SWP, pag. 29

²⁷ SWP, pag. 28

permanente ed è essenziale rivolgersi alle famiglie quando i ragazzi sono ancora giovani.²⁸ Le università devono essere incentivate a sviluppare politiche complessive specificamente mirate e a favore dell'accesso, che potrebbero prevedere l'introduzione di programmi di passaggio verso l'università e di posti riservati.

L'accesso gratuito all'istruzione terziaria non garantisce necessariamente l'equità. Per rafforzare sia l'efficienza che l'equità gli Stati membri dovrebbero predisporre condizioni adeguate ed incentivi per promuovere investimenti più elevati da parte delle fonti pubbliche e private, comprese, se del caso, anche le tasse di frequenza associate a misure finanziarie di accompagnamento per i soggetti svantaggiati. Occorrono anche azioni specifiche a livello scolastico. L'istruzione terziaria dovrebbe offrire una gamma più diversificata di provvedimenti e incentivi per soddisfare bisogni economici e sociali sempre più diversi.

3.4. Istruzione e formazione professionale: migliorarne qualità e efficacia

24. Con l'invecchiamento della popolazione il livello costantemente alto della disoccupazione giovanile nell'UE diventa un problema sempre più grave. Entro il 2050 gli europei con 65 anni o più saranno aumentati del 65% e quelli in età lavorativa (15-64 anni) saranno diminuiti del 20%.²⁹ Cresce anche la domanda di soggetti con capacità più elevate. Gli esordienti sul mercato del lavoro con i livelli di istruzione più bassi corrono i maggiori rischi di disoccupazione. Anche se un intervento precoce per accrescere la partecipazione e il livello di istruzione è il metodo più efficiente per migliorare le prospettive di occupazione, la transizione dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro resta comunque fondamentale. I dati indicano che nei paesi con sistemi di istruzione e formazione professionale (IFP) ben sviluppati i partecipanti possono sperare di ottenere rendimenti ragionevoli in termini di guadagno.³⁰ Eliminare i vicoli ciechi nei sistemi di formazione professionale – per consentire agli studenti di accedere all'istruzione terziaria – è fondamentale affinché risultino più attraenti. Gli Stati membri devono mettere a punto percorsi flessibili e chiari di istruzione professionale per favorire l'apprendimento e l'occupazione. Sarebbe un contributo per raggiungere un equilibrio tra istruzione terziaria e qualifiche professionali più rispondente alle esigenze del mercato del lavoro.
25. Considerate le sfide dell'invecchiamento demografico, migliori opportunità di apprendimento per gli adulti sono importanti sul piano sia dell'equità che dell'efficienza, quanto meno per reimpegnare nell'apprendimento i soggetti con basse qualifiche e aiutarli ad adattarsi meglio ad un mercato del lavoro in trasformazione. I datori di lavoro tendono a proporre attività di formazione sul posto di lavoro ai soggetti più qualificati, che comportano alti rendimenti in termini di guadagno sia per i singoli lavoratori che per chi li impiega.³¹ Viceversa le imprese si sono dimostrate riluttanti a proporre attività di formazione agli svantaggiati, ai meno istruiti e ai privi di capacità di base.

²⁸ SWP, pag. 29

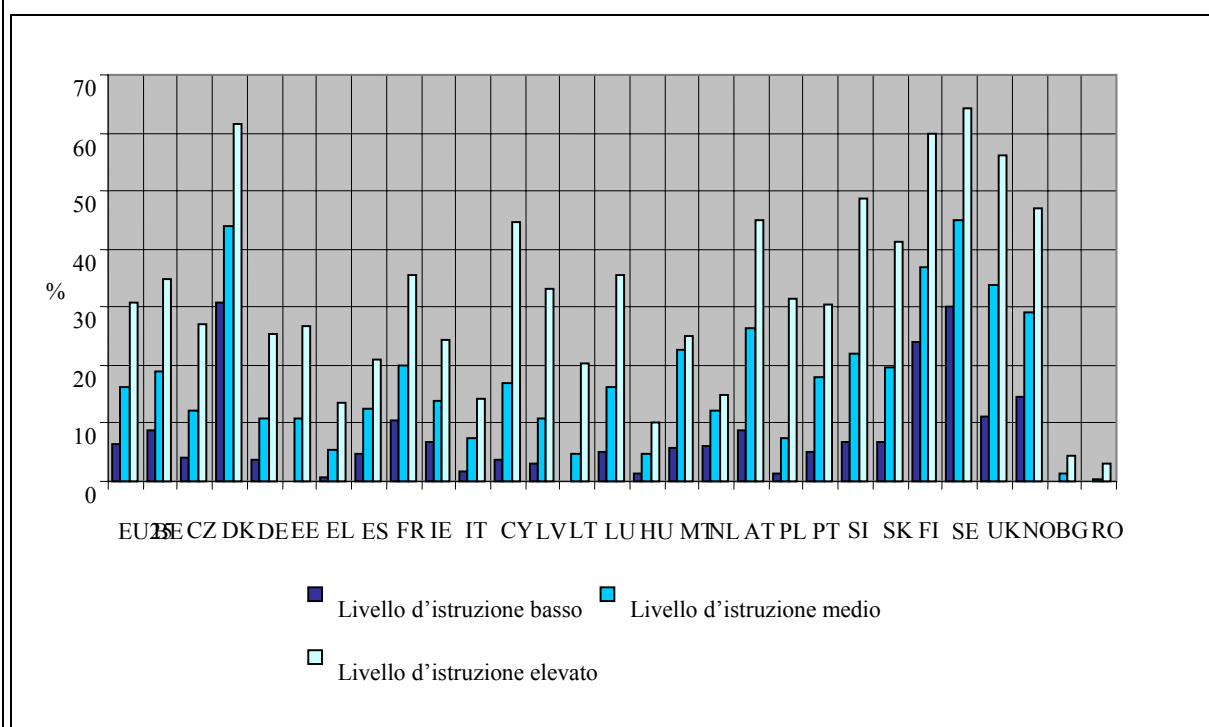
²⁹ SWP, pag. 30

³⁰ SWP, pag. 30

³¹ SWP, pag. 31

26. Solo il 10,8% degli europei adulti prende parte ad attività di apprendimento formali, non formali o informali, ben al di sotto dell'obiettivo UE del 12,5% di partecipazione entro il 2010. Dati sul precedente livello d'istruzione degli impegnati nell'apprendimento non formale (figura 2) indicano che i soggetti all'ultimo gradino della scala di qualificazione sono i meno propensi a partecipare ad ulteriori attività di apprendimento per migliorare le loro prospettive di occupazione.

Figura 2: Partecipazione dei soggetti con 25-64 anni all'apprendimento non formale per livello di istruzione (%), 2003



■ EU25: 6,5% ■ EU25: 16,4% ■ EU25: 30,9%

Fonte: EUROSTAT: IFL, MAH, 2003

Popolazione oggetto dell'indagine: 25-64 anni. Periodo di riferimento: 12 mesi

27. I vantaggi sociali e culturali della formazione sono importanti, perché alimentano un sentimento d'impegno sociale e possono aiutare gli adulti a reinserirsi nel ciclo di apprendimento. Sul piano dell'equità occorre che chi è disoccupato e chi non ha completato il ciclo dell'istruzione obbligatoria abbia accesso a programmi di formazione per adulti a finanziamento pubblico, ma i risultati accertati di tali programmi nel migliorare le prospettive di occupazione degli adulti svantaggiati sono stati di norma scarsi.³² Due impostazioni sembrano in grado di migliorare la situazione.
28. In primo luogo i programmi di formazione professionale e degli adulti di successo si basano spesso su compartecipazioni di imprese, enti pubblici, parti sociali e organizzazioni locali del terzo settore.³³ Esse si concentrano su specifici gruppi obbiettivo e sulle loro esigenze. Compartecipazioni a livello secondario superiore

³² SWP, pag. 33-34

³³ Consiglio e Commissione hanno riconosciuto l'importanza del dialogo sociale: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_dialogue/

possono anche impegnare i giovani al rischio di abbandono scolastico, offrendo loro un contesto di apprendimento alternativo.³⁴ Tali iniziative comportano evidentemente un costo, ma i costi dell'inattività e del conseguente numero elevato di abbandoni sarebbero notevolmente più alti.³⁵

29. In secondo luogo la formazione deve essere strettamente connessa alle esigenze dei datori di lavoro in materia di qualifiche e per incidere sul mercato del lavoro deve coinvolgere le imprese non solo tramite la compartecipazione, ma anche con un aumento della componente “sul posto di lavoro”. Per far coincidere domanda e offerta di forza lavoro e per agevolare le scelte scolastiche e professionali, i governi dovrebbero diffondere maggiori informazioni sulle qualifiche richieste dal mercato del lavoro. Il sostegno pubblico a programmi di formazione a livello di industria e di settore ha la capacità di incentivare gli investimenti privati, perché i costi a carico delle imprese e dei lavoratori vengono ridotti mediante tale partecipazione alle spese generali.³⁶ Diminuisce anche il rischio di “caccia di frodo” da parte di altre aziende, che di norma disincentiva i datori di lavoro dall’investire in formazione. Essi devono investire in istruzione e formazione per restare competitivi e per assolvere alla propria responsabilità sociale di imprese di diventare “organizzazioni di apprendimento”.³⁷ I programmi di formazione collegati al mercato del lavoro si sono dimostrati particolarmente efficaci nell’accrescere le opportunità di occupazione per i soggetti svantaggiati, quando si sono concentrati sulle qualifiche richieste dall’economia regionale e locale.³⁸

Gli Stati membri devono mettere a punto percorsi chiari e diversificati di IFP per favorire l'apprendimento e l'occupazione. Devono anche migliorare i programmi di formazione pubblici per i disoccupati e per i discenti svantaggiati. La qualità e l'efficacia di tali programmi può essere potenziata incentivando la compartecipazione delle parti in causa a livello regionale e locale e favorendo il coinvolgimento del settore privato.

4. AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

30. Nell'affrontare le sfide delineate nella presente comunicazione il ruolo principale spetta evidentemente agli Stati membri. Oltre alle raccomandazioni a loro rivolte, occorre anche agire a livello di UE. La concorrenza economica e le tendenze sociali sul piano mondiale hanno un'incidenza analoga che si articola in funzione della situazione di ciascun paese. Il valore aggiunto di un'impostazione europea consiste nel vantaggio che i vari sistemi d'istruzione e formazione possono trarre dall'apprendimento reciproco e dagli scambi delle pratiche migliori.
31. Il nuovo Programma di apprendimento permanente sosterrà la mobilità di milioni di persone, conferendo loro nuove capacità e aiutandole ad adattarsi al mercato del lavoro europeo; tramite la cooperazione transnazionale esso rafforzerà la qualità e

³⁴ SWP, pagg. 34-37

³⁵ SWP, pagg. 12-14

³⁶ SWP, pagg. 34-35, 37-38

³⁷ COM(2006)136, “Il partenariato per crescita e l'occupazione: Fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese”.

³⁸ SWP, pag. 38

l'interconnettività dei nostri istituti d'istruzione e formazione. Il programma opererà in sinergia con le nuove disposizioni dei fondi strutturali, che sosterranno la riforma dei sistemi e i progetti per mettere a punto misure d'istruzione e formazione.

32. Nel quadro della Strategia riveduta di Lisbona e del Programma di lavoro “Istruzione e formazione 2010”, l'UE aiuta gli Stati membri a mettere a punto e attuare le loro politiche d'istruzione e formazione favorendo lo scambio di informazioni, di dati e delle pratiche migliori tramite l'apprendimento reciproco e la verifica tra pari. In queste attività efficienza ed equità saranno un tema prioritario e l'UE sosterrà in particolare lo sviluppo di una cultura della valutazione e lo scambio delle pratiche migliori nel campo dell'istruzione preelementare. La Commissione intende anche progredire nel lavoro concernente l'apprendimento degli adulti, nonché la messa a punto di un Quadro europeo delle qualifiche e di un Quadro europeo di statistiche e indicatori. Tali attività verranno sostenute dalla ricerca in materia di efficienza ed equità finanziata tramite il settimo programma quadro dell'UE di R&S.