



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 gennaio 2009 (27.01)
(OR. en)**

5333/09

**EDUC 5
SOC 13
MI 9
COMPET 16**

NOTA

del:	Segretariato generale del Consiglio
alle:	Delegazioni
n. prop. Com:	17537/08 EDUC 292 SOC 807 MI 569 COMPET 590
Oggetto:	Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione

Si allega per le delegazioni il documento informativo elaborato dalla presidenza sul tema in oggetto. Il documento servirà di base per l'esame che il Comitato dell'istruzione effettuerà nella riunione del 22 e 23 gennaio 2009 e per lo scambio di opinioni tra i ministri che si terrà nella prossima sessione del Consiglio "Istruzione, gioventù e cultura" in data 16 febbraio 2009.

**Un quadro strategico aggiornato
per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione**

Documento informativo

**elaborato dalla presidenza ai fini dello scambio di opinioni tra i ministri
che si terrà nella sessione del Consiglio "Istruzione, gioventù e cultura" del 16 febbraio 2009**

1. Introduzione: *perché un approccio proattivo?*

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

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

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

2. Controllo e valutazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" ai fini della preparazione del quadro aggiornato: *abbiamo valutato sufficientemente il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" prima di adottarne uno nuovo?*

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

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

Il feedback complementare sul programma di lavoro "2010", insieme ai contributi relativi al quadro strategico aggiornato che ad esso subentrerà, è riportato nell'analisi d'impatto che accompagna la comunicazione sul quadro strategico aggiornato¹ ed è stato fornito nel 2008 attraverso:

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

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

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

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

² Doc. 17535/08 + ADD 1 + ADD 2.

3. Principali obiettivi e sfide per il futuro della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione: quali obiettivi e finalità specifiche intendiamo sostenere nei prossimi dieci anni?

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

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

L'istruzione e la formazione permanenti e la mobilità dei discenti rappresentano i due principali settori della cooperazione europea in materia d'istruzione e di formazione, che hanno mostrato un netto valore aggiunto a livello nazionale negli ultimi dieci anni. L'istruzione e la formazione permanenti riguardano l'apprendimento permanente (dall'insegnamento preprimario alla pensione) e in tutti i contesti, siano essi formali, non formali o informali. Gli Stati membri si erano impegnati a mettere a punto, entro il 2006, strategie nazionali coerenti e globali in materia d'istruzione e formazione permanenti. La mobilità internazionale dei discenti costituisce un aspetto essenziale dell'istruzione e della formazione permanenti nonché del rafforzamento dell'occupabilità e dell'adattabilità delle persone, contribuendo a rimuovere le barriere tra gli uomini e le categorie e a rendere i lavoratori più adattabili e inclini alla mobilità al momento del loro ingresso nella vita attiva.

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

I sistemi d'istruzione e di formazione di elevata qualità, al tempo stesso efficaci ed equi, sono essenziali per garantire il successo dell'Europa. Il problema principale consiste nel garantire che ciascuno possa acquisire le competenze fondamentali, incoraggiando al tempo stesso lo sviluppo dell'eccellenza che consentirà all'Europa di conservare un forte ruolo globale nel settore dell'istruzione superiore. A tutti i livelli, i risultati dell'istruzione e della formazione devono essere utili sia per la vita professionale che per la vita privata.

3. Promuovere l'equità e la cittadinanza attiva

Le politiche d'istruzione e di formazione devono fare in modo che tutti i cittadini, quali che siano la loro età, il loro sesso e il loro contesto socioeconomico, siano in grado di acquisire, di aggiornare e di sviluppare lungo tutto l'arco della vita le loro competenze professionali e le competenze essenziali necessarie per favorire l'approfondimento della loro formazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale.

4. *Incoraggiare l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione*

L'innovazione e la creatività sono fattori determinanti della creazione di imprese e della capacità dell'Europa di affrontare le sfide della concorrenza internazionale e dello sviluppo sostenibile.

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

Per quanto riguarda la questione specifica dei criteri di riferimento, un accordo deve ancora essere raggiunto tra gli Stati membri in merito al loro numero e alla loro portata e al loro contenuto precisi. Sulla scorta delle discussioni tenutesi nelle riunioni del Gruppo ad alto livello durante le presidenze francese e ceca e sulla base di altre reazioni finora esaminate, si possono tuttavia trarre le conclusioni seguenti.

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

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

In secondo luogo e più specificamente, dei dieci criteri di riferimento proposti per il nuovo quadro:

- ▶ quattro sono ampiamente fondati su quelli esistenti (*partecipazione degli adulti, risultati insufficienti, abbandono scolastico precoce e, in una certa misura, diplomati dell'istruzione superiore*) e dovrebbero essere mantenuti a grandi linee, poiché permettono di basarsi sui progressi compiuti nell'ambito dell'attuale programma di lavoro '2010', benché possa essere necessaria una discussione per fissare il livello preciso per ciascuno di essi;
- ▶ tre dei nuovi criteri (*mobilità, occupabilità e innovazione e creatività*) richiederebbero, se ritenuti accettabili, un qualche mandato ufficiale del Consiglio per la loro elaborazione. Più in particolare:
 - a) il criterio di riferimento della *mobilità* apporterebbe un chiaro valore aggiunto europeo e fornirebbe una risposta alle conclusioni sulla mobilità dei giovani del novembre 2008. Tuttavia, sarebbe necessario un accordo sui suoi precisi parametri, ad esempio l'obiettivo globale, i livelli di istruzione contemplati, i tipi di mobilità interessati e gli strumenti di misurazione;
 - b) il criterio di riferimento dell'*occupabilità*, che dovrebbe essere connesso all'obiettivo di sostenere l'occupabilità di tutti i cittadini nonché agli obiettivi principali del programma di Lisbona, richiederebbe ulteriori precisazioni da parte della Commissione prima che possa essere conferito un mandato per la relativa elaborazione;
 - c) analogamente, il criterio di riferimento della *creatività e dell'innovazione*, volto a valutare in che misura i sistemi d'istruzione promuovano queste ultime, richiederebbe ulteriori spiegazioni prima che possa essere dato il via libera alla sua elaborazione;

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

- a) per quanto riguarda il criterio di riferimento delle *lingue*: benché la questione delle lingue abbia ricevuto nuovo impulso sin dalla fissazione dell'obiettivo al Consiglio europeo di Barcellona del 2002 e sia stata successivamente sostenuta da altre iniziative, sorge il quesito se sia più appropriato un criterio di riferimento orientato alle risorse, basato sull'apprendimento di almeno due lingue straniere o, ad esempio, un criterio orientato ai risultati, basato sulla competenza effettiva in almeno una lingua straniera;
- b) per quanto riguarda il criterio di riferimento dell'*insegnamento preprimario*: benché l'importanza dell'insegnamento preprimario nel rafforzamento dell'equità nel settore dell'istruzione non sia messa in dubbio, sorge il quesito se il criterio di riferimento proposto dalla Commissione possa effettivamente arrecare beneficio al gruppo mirato di bambini provenienti da contesti sfavoriti;
- c) per quanto riguarda il criterio di riferimento dell'*investimento nell'istruzione superiore* – benché l'importanza dell'investimento nell'istruzione superiore sia chiara per tutti, il criterio proposto ha già suscitato una certa opposizione, in particolare a motivo del fatto che è orientato alle risorse e in una certa misura si sovrappone con l'obiettivo del 3% per l'R&S.

Con particolare riguardo allo scambio di opinioni durante il Consiglio "Istruzione, gioventù e cultura", si suggerisce che i ministri si concentrino principalmente sugli aspetti politici piuttosto che quantitativi dei nuovi criteri di riferimento proposti, esaminando cioè i settori mirati scelti per ciascuno dei medesimi, se essi siano coerenti con i quattro principali obiettivi strategici, se si sia tenuto sufficientemente conto della necessità di assicurare una continuità con i criteri di riferimento esistenti, ecc. Una volta che i ministri avranno discusso in termini generali del tema dei criteri di riferimento a livello politico, potrà successivamente svolgersi a livello di gruppo di lavoro un'ulteriore discussione di natura tecnica sulla loro portata e sul loro contenuto precisi.

4. **Principi essenziali dei futuri metodi di lavoro nel quadro del metodo di coordinamento aperto: qual è il modo migliore per conseguire gli obiettivi?**

Utilizzato come strumento di attuazione del programma di lavoro '2010', pur tenendo conto della diversità dei sistemi esistenti negli Stati membri, il metodo di coordinamento aperto ha incoraggiato in modo molto valido i progressi verso la realizzazione di un insieme di obiettivi condivisi, misurati in base ad una serie di indicatori comuni e criteri di riferimento. L'apprendimento reciproco è un elemento essenziale del metodo di coordinamento aperto nel settore dell'istruzione e della formazione, in quanto contribuisce alla messa a punto delle politiche europee e sostiene l'elaborazione delle politiche nazionali.

Il Consiglio deve attuare i quattro obiettivi strategici descritti al punto 3 stabilendo una serie limitata di priorità a medio termine, mirate e pertinenti³. Un siffatto approccio doterebbe il quadro della flessibilità chiesta dagli Stati membri come base per una efficace cooperazione futura nel settore dell'istruzione e della formazione. Resta, tuttavia, da stabilire quale dovrebbe essere il periodo di tempo adeguato per le priorità a medio termine (ad esempio, due o tre anni).

I risultati cui tende la nostra cooperazione esigono un approccio coerente e sistematico nei nostri lavori comuni. Il modo migliore per assicurare progressi dinamici e reciprocamente vantaggiosi verso i nostri obiettivi è di stabilire un chiaro legame tra le priorità a medio termine definite a livello ministeriale sulla scorta della proposta della Commissione e gli aspetti scelti per le attività di apprendimento tra pari, che possono aver luogo in varie forme e a vari livelli (ad es., gruppi di esperti, gruppi di alto livello, forum allargati di esperti, ecc.). Per quanto riguarda l'efficienza e il valore aggiunto globale, le attività di apprendimento tra pari devono basarsi su principi chiari:

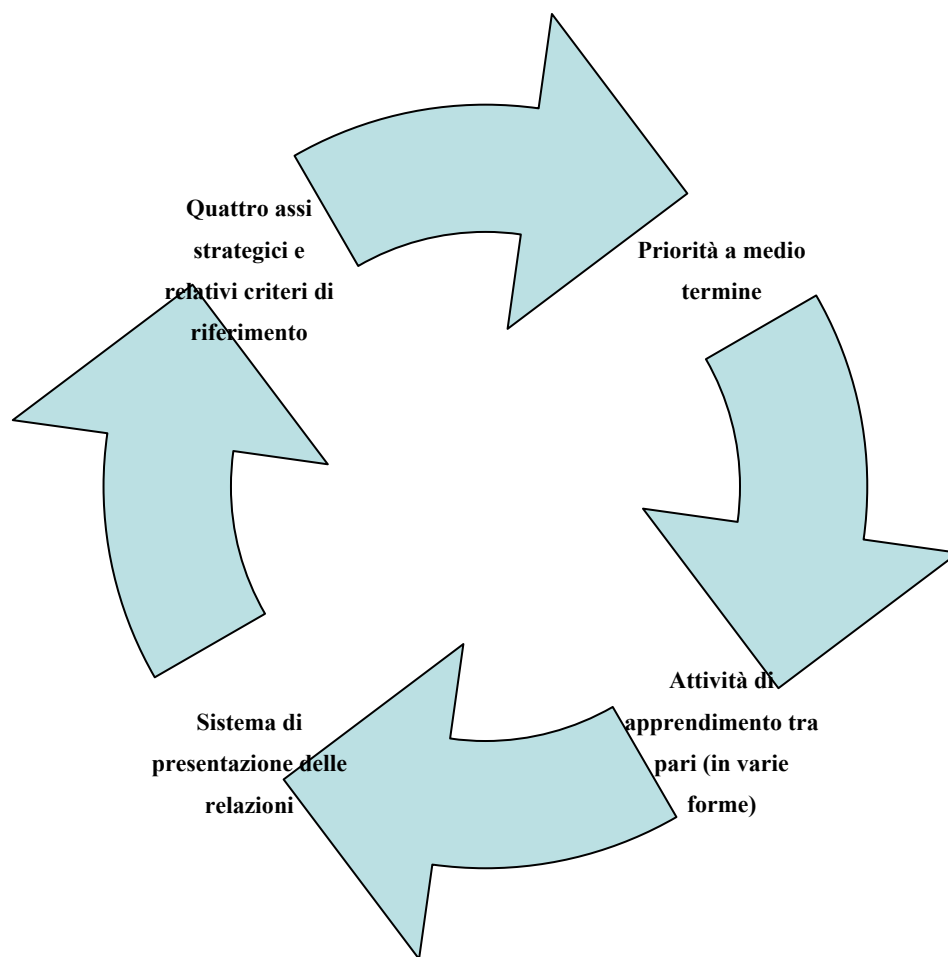
- a) tutti i gruppi dovrebbero ricevere un mandato chiaro e particolareggiato per i loro lavori, unitamente alla definizione, fin dall'inizio, dei risultati attesi dai lavori;
- b) si dovrebbero stabilire orientamenti per il profilo bersaglio dei rappresentanti degli Stati membri in seno ai gruppi;
-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

³ Denominate "*priorità immediate*" nella comunicazione della Commissione (17535/08)

Gli aspetti scelti per le priorità a medio termine dovrebbero rispecchiarsi non solo in quelli scelti per le attività di apprendimento tra pari (qualunque ne sia la forma), ma anche nelle modalità di monitoraggio dei progressi. Pertanto, il sistema di presentazione delle relazioni dovrebbe basarsi sui due principi seguenti:

- a) dovrebbe determinare in che misura sono state rispettate le priorità a medio termine e valutare i risultati delle attività di apprendimento tra pari;
- b) dovrebbe analizzare l'impatto di dette priorità sul conseguimento dei quattro obiettivi strategici e dei corrispondenti criteri di riferimento.

In sintesi, la presidenza ceca propone di rendere il metodo di lavoro per la futura cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione quanto più efficace e flessibile possibile. In primo luogo, gli Stati membri dovrebbero definire una serie di priorità a medio termine per i quattro assi principali su un periodo di due o tre anni: 2009-2010, 2011-2012, ecc. In secondo luogo, in funzione degli aspetti convenuti per le priorità a medio termine, si dovrebbero stabilire attività di apprendimento tra pari, unitamente ad un chiaro mandato e piano di lavoro, a precisi risultati e modalità di diffusione. In terzo luogo, al termine del periodo stabilito, gli Stati membri dovrebbero riferire in merito ai progressi compiuti nel conseguimento delle priorità a medio termine e, più in generale, ai progressi complessivi verso i quattro obiettivi strategici e i loro corrispondenti criteri di riferimento, indicando nel contempo in che modo le attività di apprendimento tra pari (qualunque ne sia la forma) vi hanno contribuito.



L'intero processo di cooperazione deve essere sostenuto:

- a) da una maggiore partecipazione delle parti interessate, delle parti sociali e dei rappresentanti della società civile, anche mediante un forum annuale per i soggetti interessati organizzato dalla Commissione, e dal loro diretto coinvolgimento nelle attività di apprendimento tra pari;
- b) dal ricorso a agenzie, reti, gruppi di esperti e organizzazioni internazionali interessati;
- c) dall'uso di programmi comunitari, come il programma di apprendimento permanente.

Infine, poiché si propone che i nuovi assi strategici per il periodo fino al 2020 formino la base della cooperazione politica a decorrere da quest'anno - sovrapponendosi quindi leggermente al programma di lavoro esistente - la Commissione propone, nella sua comunicazione (17535/08), una serie di "priorità immediate" per il prossimo periodo 2009-2010, così articolate:

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

Strategie d'istruzione e di formazione permanenti

Quadro europeo delle qualifiche

Intensificazione della mobilità dei discenti

Obiettivo strategico 2: Migliorare la qualità e l'efficacia della disponibilità e dei risultati dell'istruzione e della formazione:

Conoscenze linguistiche

Sviluppo professionale degli insegnanti e dei formatori

Governance e finanziamento

Competenze di base nella lettura, nella matematica e nelle scienze

"Nuove competenze per nuovi lavori"

Obiettivo strategico 3: Promuovere l'equità e la cittadinanza attiva:

Abbandono precoce del sistema scolastico

Insegnamento preprimario

Immigrati

Discenti con bisogni specifici

Obiettivo strategico 4: Incoraggiare l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione:

Competenze trasversali fondamentali

Creazione di istituzioni volte a favorire l'innovazione

Partnership

L'obiettivo principale dello scambio di vedute tra i ministri consiste nel decidere se i principi su cui poggiano tali metodi di lavoro sono adeguati. In caso affermativo, quale dovrebbe essere la durata di ciascun ciclo a medio termine, le priorità a medio termine dovrebbero essere approvate dai ministri, cosa dovrebbero aspettarsi i ministri dalla reciproca cooperazione nel quadro delle attività di apprendimento tra pari e, infine, considerato il sistema nel suo complesso, quali sono le 'priorità immediate' per il prossimo periodo di 18 mesi (2009-2010) che essi considerano più importanti?

**Calendario proposto dalla presidenza in vista dell'adozione
del quadro strategico aggiornato**

Riunioni del Comitato dell'istruzione :

- 16 gennaio: Presentazione, da parte della Commissione, della sua comunicazione e dell'allegata valutazione d'impatto; quesiti delle delegazioni
- 22-23 gennaio: Discussione sulla base del presente documento informativo
- 30 gennaio** *Preparazione, in sede di Coreper, dell'ordine del giorno del Consiglio di febbraio e dei punti da sottoporli*
- 16 febbraio:** **"Consiglio "Istruzione, gioventù e cultura"**
Colazione: discussione tra i ministri vertente specificamente sulla questione dei criteri di riferimento
Pomeriggio: scambio di vedute sulla questione dei metodi di lavoro efficaci tenuto conto dei risultati dei lavori e delle eventuali priorità a medio termine
- 25 febbraio: Presentazione, da parte della presidenza, del progetto di conclusioni del Consiglio sul quadro strategico aggiornato;
osservazioni e proposte preliminari delle delegazioni
- 17-18 marzo: Prosecuzione dell'esame del progetto di conclusioni
- 1 (-2) aprile: Prosecuzione dell'esame del progetto di conclusioni
- 15 aprile: Esame finale del progetto di conclusioni
- 22 o 24 aprile:** *Preparazione, in sede di Coreper, dell'ordine del giorno del Consiglio di maggio e dei punti da sottoporli*
- 11-12 maggio: Consiglio "Istruzione, gioventù e cultura"
Adozione delle conclusioni sul quadro strategico aggiornato, seguita da uno scambio di vedute su alcuni aspetti legati agli sviluppi della strategia post Lisbona.