



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.7.2008
COM(2008) 425 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Migliorare le competenze per il 21° secolo:
un ordine del giorno per la cooperazione europea in materia scolastica**

{SEC(2008) 2177}

INDICE

1	Introduzione	3
	Preparare i giovani per il 21° secolo	3
	Scopo della comunicazione	4
2.	Concentrarsi sulle competenze.....	5
	Rendere disponibili le competenze fondamentali	5
	Saper leggere, scrivere e far di conto	6
	Approcci personalizzati all'apprendimento	7
	Valutazione dei risultati	7
3	Un apprendimento di elevata qualità per tutti gli studenti	8
	Migliorare le possibilità di apprendimento precoce	8
	Rendere più equi i sistemi scolastici	9
	L'abbandono prematuro degli studi	10
	Esigenze speciali nel campo dell'istruzione	11
	Sviluppo delle scuole	11
4	Docenti e personale scolastico	12
	Competenze e qualifiche dei docenti	12
	Dirigenza scolastica.....	13
5	Conclusione.....	14

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Migliorare le competenze per il 21° secolo: un ordine del giorno per la cooperazione europea in materia scolastica

1 INTRODUZIONE

Preparare i giovani per il 21° secolo

1.1 I cambiamenti sociali ed economici nell'Unione europea sono forieri di nuove opportunità e di nuove sfide. Oggi i giovani hanno bisogno di una gamma di competenze più ampia che mai per potersi realizzare in un'economia globalizzata ed in società sempre più diversificate. Molti faranno lavori che oggi non esistono ancora. Molti avranno bisogno di capacità linguistiche, interculturali ed imprenditoriali avanzate. La tecnologia continuerà a cambiare il mondo in modi che oggi non possiamo immaginare. Problematiche quali il cambiamento climatico ci imporranno uno sforzo di adattamento radicale. In questo mondo sempre più complesso la creatività e la capacità di continuare ad apprendere ed innovare conterranno altrettanto, se non di più, di specifiche conoscenze settoriali potenzialmente destinate all'obsolescenza. L'apprendimento permanente rappresenterà la norma.

1.2 Il Consiglio europeo ha dato a più riprese risalto al ruolo chiave dell'istruzione e della formazione per la futura crescita, concorrenzialità a lungo termine e coesione sociale dell'Unione. Per raggiungere questo obiettivo è determinante sviluppare appieno il potenziale di innovazione e creatività dei cittadini europei. Nel quadro del triangolo della conoscenza "istruzione - ricerca - innovazione" l'elemento dell'istruzione andrebbe rafforzato iniziando al più presto, cioè già nelle scuole. Le competenze e le abitudini di apprendimento acquisite a scuola sono infatti essenziali per sviluppare nuove abilità in vista dei nuovi posti di lavoro che attendono i ragazzi nella vita futura.

1.3 La Commissione ha affermato¹ che per promuovere il benessere di fronte alle sfide del 21° secolo occorre adottare un nuovo approccio basato sulla necessità di offrire ai cittadini adeguate *opportunità* di autorealizzazione, *accesso* all'istruzione, occupazione, cure sanitarie e protezione sociale, in un contesto di *solidarietà*, coesione sociale e sostenibilità. In questo contesto la Commissione ha stabilito che investire nella gioventù sarà una priorità chiave.

1.4 Il Consiglio ha concluso² che la crescita e la prosperità dell'Europa dipendono da una partecipazione attiva di tutti i giovani. I traguardi raggiunti dai bambini nella scuola dell'obbligo hanno infatti ripercussioni rilevanti e dirette sulla loro futura integrazione sociale, sui loro futuri percorsi di istruzione o formazione, nonché sul futuro livello di reddito. L'accesso all'istruzione scolastica di qualità elevata non è tuttavia equo, con la conseguenza che spesso i sistemi d'istruzione aggravano le disegualianze economiche e sociali.

¹ COM(2007) 726 def.

² GU C 282 del 24.11.2007, pag. 12.

1.5 I ministri dell'istruzione si sono impegnati a migliorare la qualità e l'equità dei sistemi educativi³. Il Consiglio ha adottato per il 2010 tre traguardi di riferimento direttamente correlati all'istruzione scolastica (abbandoni scolastici prematuri, capacità di lettura e completamento dell'istruzione secondaria superiore). Ma i progressi compiuti sono ancora insufficienti. Di conseguenza il Consiglio europeo ha esortato gli Stati membri a ridurre in misura apprezzabile il numero dei giovani incapaci di leggere correntemente e il numero dei giovani che abbandonano prematuramente la scuola, oltre che a migliorare i livelli di istruzione degli allievi appartenenti a famiglie migranti o a categorie svantaggiate⁴.

1.6 Nel quadro delle revisioni annuali dei programmi nazionali di riforma nell'ambito della strategia di Lisbona la Commissione ha rivolto raccomandazioni a diversi Stati membri affinché migliorino determinati aspetti specifici dei propri sistemi scolastici.

Scopo della comunicazione

1.7 La sfida che deve affrontare l'UE è insomma quella d'intensificare la riforma dei sistemi scolastici, facendo in modo che *tutti* i giovani possano sviluppare in pieno le proprie potenzialità, migliorando possibilità di accesso ed opportunità così da render i giovani protagonisti attivi dell'emergente economia della conoscenza e da rafforzare la solidarietà sociale.

1.8 Gli Stati membri sono responsabili dell'organizzazione e del contenuto nell'ambito dell'istruzione e della formazione. I diversi sistemi scolastici presenti in Europa, basati su valori comuni, contengono una miriade di pratiche innovative ed eccellenti. Dovremmo fare migliore uso di tale diversità.

1.9 La maggior parte dei paesi ha elaborato strategie esplicite di apprendimento permanente, nelle quali l'istruzione scolastica rappresenta un fattore centrale⁵. Essi cooperano più intensamente che in passato sui temi legati alla politica scolastica. All'Unione spetta il ruolo di sostenere tali sforzi facilitando lo scambio di informazioni e di buone pratiche. Tale cooperazione può inoltre partire dall'esperienza ventennale del programma sull'apprendimento permanente e dei suoi precursori. Nel contesto di questo lavoro congiunto in corso, nel 2007 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica su "Le scuole per il 21° secolo"⁶.

1.10 Come dimostrano le raccomandazioni sulla collaborazione europea per la valutazione della qualità dell'insegnamento scolastico⁷ e sulle competenze chiave⁸, nonché le conclusioni del Consiglio sull'efficienza e l'equità⁹ e sul miglioramento della qualità dell'istruzione degli insegnanti¹⁰, gli Stati membri attribuiscono un'importanza crescente ai vantaggi della cooperazione per fare fronte alle sfide comuni.

³ GU C 298 dell' 8.12.2006, pag. 3.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2008, par. 15.

⁵ COM (2007) 703 def., punto 2.1.

⁶ SEC(2007) 1009. Le risposte sono state analizzate in una relazione separata, disponibile sul sito http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/consult/index_en.html, e riassunte in un Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁷ 2001/166/CE; GU L 60 del 1.3.2001.

⁸ 2006/962/CE; GU L 394 del 30.12.2006, pag. 10.

⁹ GU C 298 dell'8.12.2006, pag. 3.

¹⁰ GU C 300 del 12.12.2007, pag. 7.

1.11 La Commissione ritiene che, in considerazione della natura comune di molte tra le sfide che attendono i sistemi scolastici e dell'importanza di tali questioni per il futuro socioeconomico dell'Unione, l'istruzione scolastica debba essere una priorità chiave per il prossimo ciclo del processo di Lisbona.

1.12 Di conseguenza la presente comunicazione si basa sulle risposte alla consultazione pubblica lanciata nel 2007 dalla Commissione, sui recenti lavori dei raggruppamenti per l'apprendimento tra pari (*peer learning clusters*) degli esperti degli Stati membri¹¹, nonché sulle più recenti statistiche e ricerche internazionali, al fine di proporre un ordine del giorno per il rafforzamento della cooperazione europea in campo scolastico¹², individuando le principali sfide che attendono i sistemi in questione e che tale cooperazione consentirebbe di affrontare al meglio. Esse sono *suddivise in tre settori*:

- Concentrazione sulle competenze
- Un'istruzione di alta qualità per tutti gli studenti
- Insegnanti e personale scolastico

2. CONCENTRARSI SULLE COMPETENZE

Rendere disponibili le competenze fondamentali

2.1 Il Consiglio ha dato risalto alla necessità di preparare le persone con "nuove competenze per nuovi lavori" e di aumentare i livelli globali di competenza, fornendo e incoraggiando "l'istruzione e la formazione iniziali e permanenti per qualifiche e competenze di altissima qualità e addirittura di eccellenza al fine di mantenere e rafforzare la capacità di innovazione e di uso della ricerca, che è richiesta per una maggiore competitività, crescita e occupazione"¹³.

2.2 I programmi di studio scolastici tendono attualmente ad aiutare gli studenti ad acquisire conoscenze nonché abilità ed attitudini di valore pratico nelle situazioni della vita reale. Il quadro europeo di competenze di base¹⁴ descrive le conoscenze, abilità e attitudini necessarie per vivere con successo nella società della conoscenza. Esso rappresenta una base per elaborare un metodo coerente di sviluppo delle competenze, sia nelle scuole che nella formazione professionale.

2.3 Per acquisire le competenze gli allievi devono quanto prima "apprendere ad apprendere", riflettendo criticamente sui propri obiettivi di apprendimento, gestendo in proprio l'apprendimento mediante autodisciplina, lavorando sia autonomamente che in collaborazione con altri, documentandosi ed all'occorrenza cercando aiuto, nonché utilizzando tutte le opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

¹¹ Su "Competenze chiave e riforma dei programmi scolastici; Insegnanti e formatori; Accesso e inclusione sociale; Matematica, scienze e tecnologia".

¹² Per 'scuola' in questo testo si intendono gli istituti preprimari, primari, secondari inferiori e superiori nonché gli istituti di formazione professionale e gli istituti prescolari. Le questioni descritte qui si applicano inoltre nella grande parte all'istruzione professionale iniziale, e dovrebbero essere riflesse nei lavori futuri nell'ambito del processo di Copenaghen.

¹³ GU C 290 del 4.12.2007, pag. 1.

¹⁴ Raccomandazione (CE) 962/2006.

2.4 Dalle risposte alla consultazione delle scuole emerge la richiesta di un ambiente d'apprendimento più flessibile, che aiuti gli studenti a sviluppare una gamma di competenze, mantenendo al contempo le abilità di base. Tra i metodi proposti, le nuove pedagogie, approcci interdisciplinari da affiancare all'insegnamento monotematico e un maggior coinvolgimento degli studenti nella progettazione del proprio apprendimento.

2.5 La riforma dei programmi scolastici finalizzata al miglioramento delle competenze esige un approccio olistico, che organizzi l'apprendimento in maniera verticale ed orizzontale rispetto alle materie, punti esplicitamente all'insegnamento delle competenze, rinnovi la formazione dei docenti ed i metodi didattici, e – particolare d'importanza vitale - coinvolga pienamente insegnanti, studenti e gli altri soggetti in causa. Analogamente, le scuole dovrebbero promuovere la salute ed il benessere di allievi e del personale e la cittadinanza attiva (inserendola nell'appropriato contesto europeo). Acquisire un'ampia gamma di competenze, tra cui capacità imprenditoriali¹⁵ e lingue, può risultare più agevole e proficuo in un ambiente scolastico in cui personale docente e studenti vengono incoraggiati a dimostrarsi innovativi e creativi.

Saper leggere, scrivere e far di conto

2.6 La capacità di leggere, scrivere e far di conto è parte essenziale delle competenze fondamentali. Si tratta di una competenza cruciale per poter proseguire nell'apprendimento, ma ciononostante essa sta perdendo terreno nell'UE. Il traguardo prefissato dall'UE per il 2010 è ridurre al 17% la proporzione di quindicenni la cui capacità di lettura raggiunge livelli insoddisfacenti. Tale quota è però aumentata, passando dal 21,3% del 2000 al 24,1% del 2006. Inoltre i ragazzi con scarse capacità di lettura sono quasi il doppio rispetto alle ragazze: 17,6% per le ragazze di 15 anni contro 30,4% per i ragazzi di 15 anni. È dunque imperativo invertire il trend negativo in materia di capacità di lettura. Si tratta di una delle sfide che attualmente rivestono un'importanza vitale per le scuole europee.

2.7 La capacità di lettura dipende da diversi fattori: cultura della lettura in famiglia, lingua parlata in casa, scelte pedagogiche dei genitori e della scuola, impatto di una cultura multimediale basata sull'immagine. Tra le buone pratiche in questo campo vi sono le strategie volte a incentivare la capacità di lettura nelle famiglie; il sostegno precoce di specialisti a partire dall'insegnamento prescolare; strategie ed obiettivi nazionali in materia di capacità di lettura, nonché miglioramenti nelle infrastrutture di supporto alla lettura (biblioteche, materiali nelle aule scolastiche).

2.8 Anche le capacità di calcolo e di ragionamento matematico, compreso un appropriato impiego di strumenti elettronici, nonché la comprensione dei concetti scientifici risultano fondamentali per poter partecipare a pieno titolo alla società della conoscenza e per la concorrenzialità delle economie moderne. Le prime esperienze nell'infanzia sono determinanti, ma troppo spesso gli studenti hanno un approccio ansioso alla matematica, tanto che alcuni indirizzano appositamente le proprie scelte scolastiche al fine di evitare questa materia. Diversi approcci all'insegnamento di tale materia possono migliorare queste

¹⁵ Si veda la comunicazione della Commissione *Stimolare lo spirito imprenditoriale attraverso l'istruzione e l'apprendimento*, COM(2006) 33 def.

attitudini, elevare il livello di profitto scolastico e spalancare nuove opportunità di apprendimento¹⁶.

Approcci personalizzati all'apprendimento

2.9 Ogni allievo ha esigenze diverse. Ogni aula scolastica è un luogo di diversità: di genere, di gruppi socioeconomici, di abilità o disabilità, di lingue materne e di stili di apprendimento. Migliorare le competenze significa insegnare agli studenti in un modo più personalizzato.

2.10 Adattare l'insegnamento alle esigenze specifiche di ciascun alunno può rafforzare l'interesse e l'impegno dello studente nelle attività di apprendimento e migliorarne il rendimento; bisogna però fare in modo che i vantaggi di tale impostazione si ripercuotano equamente su tutti gli studenti.

2.11 Individuare precocemente le difficoltà individuali ed adottare strategie preventive globali in ambito scolastico costituiscono i mezzi più importanti per ridurre il numero degli abbandoni scolastici. Gli insegnanti hanno bisogno di una formazione specifica per imparare a lavorare efficacemente in classi diversificate. Una maggiore flessibilità dei percorsi di istruzione e formazione può agevolare il completamento del percorso scolastico e assicurare che tutti gli studenti siano pronti per l'apprendimento permanente.

Valutazione dei risultati

2.12 Dalle ricerche svolte emerge che progettare esplicitamente la valutazione al fine di promuovere l'apprendimento è uno più potenti strumenti di cui disponiamo per innalzare il livello, segnatamente tra gli studenti di scarso profitto, nonché per responsabilizzare i destinatari dell'apprendimento permanente. Troppo spesso tuttavia lo strumento della valutazione viene utilizzato solo per classificare gli studenti, e non certo per aiutarli a migliorare; non sempre gli esami svolti valutano infatti quali competenze sanno utilizzare gli studenti, ma solo quali informazioni hanno memorizzato.

2.13 Il miglioramento delle competenze prevede invece un più ampio ricorso alla valutazione formativa¹⁷ al fine di individuare e affrontare precocemente i problemi, nonché l'elaborazione di tecniche più sofisticate di valutazione complessiva¹⁸ basate sulle norme concordate per i risultati dell'apprendimento. Gli insegnanti dispongono di una considerevole autonomia nella valutazione dell'allievo; occorre dunque adeguare la loro formazione per tenere conto di tali questioni.

Per sostenere gli Stati membri nell'attuare la raccomandazione sulle competenze fondamentali per l'istruzione e la formazione permanenti, la Commissione propone di incentrare la futura cooperazione sugli aspetti seguenti:

¹⁶ Il contributo all'istruzione scientifica e matematica è un obiettivo del Settimo programma quadro di ricerca dell'UE; l'accento è posto sulle tecniche di insegnamento basate su indagini e problemi e sulla promozione dello scambio di buone pratiche.

¹⁷ Tipo di valutazione volta a fornire un feedback usato per adattare l'insegnamento alle esigenze dell'allievo e per aiutare lo stesso a riflettere sui propri progressi.

¹⁸ Valutazione che tiene conto dell'insieme dell'apprendimento che ha avuto luogo in un determinato lasso di tempo.

- **elaborare piani d'azione per innalzare i livelli di capacità di leggere, scrivere e far di conto, compreso il ricorso a traguardi prefissati;**
- **rafforzare le competenze trasversali e quelle soggettive, ed in particolare la capacità di apprendere ad apprendere; nonché**
- **adottare un'impostazione globale allo sviluppo delle competenze, che interessi programmi e materiali didattici, formazione dei docenti, apprendimento personalizzato e tecniche di valutazione.**

3 UN APPRENDIMENTO DI ELEVATA QUALITÀ PER TUTTI GLI STUDENTI

3.1 Fornire a tutti i giovani la gamma completa delle competenze necessarie per la vita è una sfida da vincere in nome dell'equità, visto che al giorno d'oggi nessun sistema scolastico offre esattamente le stesse opportunità di istruzione a tutti gli allievi. Si tratta dunque di colmare il divario di qualità tra scuole. Ricerche recenti dimostrano che variazioni non significative tra i punteggi di rendimento degli studenti possono coesistere con una media elevata di risultati, suggerendo ai responsabili politici di ridurre le disparità e di migliorare la partecipazione, puntando sugli allievi che presentano i livelli di abilità più bassi. Il traguardo prefissato dall'UE prevede che entro il 2010 almeno l'85% dei giovani abbia completato il ciclo dell'istruzione secondaria superiore. Il tasso medio del 2007 per i giovani di 20-24 anni era del 78.1%, con un miglioramento di appena 1,5 punti percentuali rispetto al 2000.

3.2 Il Consiglio europeo della primavera 2006 ha dichiarato che occorre attuare rapidamente riforme atte a garantire sistemi scolastici di elevata qualità, tanto efficaci quanto equi¹⁹. Rimane la necessità di comprendere meglio la correlazione tra l'ambiente socioeconomico degli studenti ed il loro rendimento scolastico e di ridurre l'incidenza.

3.3 Le risposte alla consultazione scolastica hanno sottolineato l'importanza delle opportunità di apprendimento precoce e dei sistemi scolastici "inclusivi", che sappiano integrare nel sistema scolastico generale studenti provenienti da tutti gli ambienti socioeconomici, fornendo un sostegno supplementare agli studenti svantaggiati ed a quelli con esigenze speciali.

Migliorare le opportunità di apprendimento precoce

3.4 L'istruzione prescolastica può ridurre gli svantaggi pedagogici dei bambini provenienti da ambienti a basso reddito o appartenenti a minoranze etniche. Essa può migliorare l'apprendimento della lingua di insegnamento o di una seconda lingua. Con l'ausilio di approcci precoci, intensivi e multisistema si ottengono impressionanti risultati a lungo termine e si possono raggiungere i più elevati quozienti di rendimento sull'intero processo di apprendimento permanente, segnatamente per gli allievi più svantaggiati. È comprovato che l'istruzione prescolastica migliora il rendimento medio, l'attenzione e la partecipazione alle lezioni dei bambini della scuola primaria. L'istruzione per la prima infanzia non dovrebbe concentrarsi solo sul rendimento scolastico, ma anche sull'assistenza sociale ed emozionale, ed andrebbe coordinata con un ampio spettro di servizi sociali. A tal fine è necessario assicurare la formazione specialistica e la qualificazione degli addetti.

¹⁹ Conclusioni del Consiglio europeo, marzo 2006.

3.5 Gli Stati membri tendono ad adottare un approccio "generalista" nei confronti dell'istruzione prescolastica e della custodia dei bambini. Il Consiglio ha stabilito nel 2002 che gli Stati membri dovrebbero rendere disponibili servizi di custodia dei bambini per almeno il 90 % dei minori fra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, nonché per almeno il 33 % dei bambini sotto i tre anni d'età²⁰. Tra il 2000 ed il 2005 la partecipazione all'istruzione dei bambini di 4 anni è salita di circa 3 punti percentuali, a oltre l'85%, ma le disparità rimangono notevoli: si va infatti da oltre il 99% di alcuni paesi a meno del 50% di altri²¹. Potenzialmente il miglioramento delle iniziative prescolari e l'ampliamento dell'accesso ad esse rappresentano i più importanti contributi che i sistemi scolastici possano apportare al miglioramento delle opportunità per tutti e al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

Rendere più equi i sistemi scolastici

3.6 Dalle ricerche emerge che i sistemi di istruzione scolastica più efficaci generano aspettative elevate per tutti gli allievi, in particolare per quelli che non nutrono aspettative elevate nella famiglia di origine. I sistemi dovrebbero mirare a far sì che nessun "fallimento" venga vissuto come definitivo e nessun allievo lasci la scuola nella convinzione di essere "incapace" di apprendere.

3.7 Politiche miranti ad offrire percorsi di apprendimento flessibili, calibrati sulle esigenze di ciascun individuo, possono contribuire a promuovere l'equità dei sistemi. Ciò implica l'eliminazione dei "vicoli ciechi" nei percorsi di apprendimento, il rafforzamento dei sistemi di orientamento e il miglioramento delle possibilità di passaggio tra i diversi livelli dell'istruzione e tra diversi indirizzi (ad esempio tra istruzione professionale e istruzione superiore).

3.8 Il Consiglio ha rilevato che "da alcune ricerche si evince altresì che diversificare gli studenti in età troppo precoce in scuole separate di vari tipi in base alle abilità può avere effetti negativi sui risultati degli studenti svantaggiati;"²². La maggior parte della documentazione disponibile indica che lo "smistamento" precoce degli studenti in diversi tipi di scuole esaspera le differenze tra livelli di istruzione conseguenti all'ambiente sociale. Si tratta di un fenomeno complesso, per la cui soluzione esistono spazi di cooperazione tra Stati membri per individuare la giusta miscela di misure strategiche.

3.9 In alcuni sistemi scolastici fino al 25% degli studenti ripete un anno durante la propria carriera scolastica, mentre in altri sistemi questo accade raramente. Si tratta di una tecnica costosa. Se infatti alcuni ripetenti riguadagnano il terreno perduto, la grande maggioranza di essi non ci riesce. I tassi di ripetizione sono significativamente più alti tra i bambini provenienti dai gruppi socioeconomici più svantaggiati, e i risultati a lungo termine dei ripetenti sono spesso inferiori a quelli ottenuti da studenti a basso rendimento scolastico che non hanno mai ripetuto un anno scolastico. In alternativa alcuni paesi ricorrono alla valutazione formativa, combinata con interventi brevi e intensivi o con lezioni individuali svolte da personale ausiliario. È necessaria una formazione del personale docente riguardo a tali tecniche.

3.10 Gli svantaggi causati da circostanze personali, sociali, culturali o economiche possono ostacolare l'istruzione dei bambini e rappresentano una sfida cruciale per i sistemi scolastici

²⁰ Conclusioni della presidenza, Consiglio di Barcellona del marzo 2002.

²¹ COM(2007) 703 def.

²² GU C 298 dell'8.12.2006, pag. 3.

dell'UE. La povertà altera infatti lo sviluppo cognitivo degli individui e in ultima analisi anche il loro livello di formazione accademica. I bambini svantaggiati hanno più probabilità di fallire a scuola, di incappare nelle maglie della giustizia, di ammalarsi e di rimanere esclusi dal mercato del lavoro e dalla società²³. Le sfide specifiche che devono affrontare gli studenti appartenenti a famiglie migranti sono oggetto di un apposito documento della Commissione²⁴.

3.11 La scuola da sola non può compensare gli svantaggi sociali degli allievi. Per rimediare a tale problema bisogna infatti porre in essere forme associative che coinvolgano le famiglie, i servizi sociali, le amministrazioni locali e i servizi sanitari, puntando a interrompere il circolo vizioso che trasmette la povertà e l'emarginazione alle generazioni successive.

3.12 Le scuole con elevati tassi di abbandoni scolastici tendono ad avere un livello elevato di ricambio degli insegnanti, fattore che contribuisce ad aggravare i problemi. I ministri responsabili hanno deciso di promuovere in modo particolare l'insegnamento di alta qualità nelle zone svantaggiate²⁵. Anche contributi finanziari per le scuole che attraggono allievi svantaggiati potrebbero attutire i divari nella composizione sociale delle scuole.

L'abbandono prematuro degli studi

3.13 L'abbandono prematuro degli studi (APS) implica uno spreco di potenzialità. Esso ha infatti elevati costi sociali (disgregazione sociale, crescente pressione sul sistema sanitario, minore coesione sociale) ed economici (minore produttività, minori entrate fiscali e maggiori prestazioni previdenziali). Per i singoli individui l'APS comporta bassi livelli di qualificazione professionale, disoccupazione, retribuzioni più basse lungo tutto l'arco della vita, una minore partecipazione all'apprendimento nell'età adulta nonché una minore adattabilità ai cambiamenti.

3.14 Nella sua relazione sulla strategia di Lisbona 2007 sulla crescita e l'occupazione la Commissione ha formulato raccomandazioni specifiche per diversi Stati membri nell'intento di migliorarne i risultati ottenuti in fatto di riduzione dell'APS. Anche se i tassi di APS degli Stati membri differiscono considerevolmente tra di loro, la relazione causale con le situazioni di svantaggio appare sempre manifesta. I bambini provenienti da famiglie afflitte da molteplici svantaggi sociali sono sovrarappresentati fra coloro che abbandonano precocemente la scuola in tutti i paesi²⁶, analogamente agli abitanti delle zone più svantaggiate.

3.15 L'intensificazione dell'impegno politico e l'aumento delle risorse investite dai Fondi strutturali europei hanno migliorato la situazione, ma i progressi sono ancora troppo lenti. Il traguardo fissato dall'UE prevede che entro il 2010 la media dei giovani che lascia prematuramente la scuola non superi il 10%. Nel 2007 il tasso medio UE per i giovani di 18-24 anni era ancora fermo al 14,8%, inferiore di soli 2,8 punti percentuali a quello del 2000. Nel 2008 i ministri del settore hanno discusso le seguenti misure volte a combattere l'abbandono scolastico: rafforzare le competenze dei nuovi arrivati nella lingua d'istruzione nonché altre attitudini, al fine di aiutarli a raggiungere il livello dei loro coetanei; individuare precocemente gli allievi più a rischio e stimolare la collaborazione tra i loro genitori e gli

²³ Consiglio europeo, Relazione congiunta per il 2007 sulla protezione e sull'inclusione sociale 2007, pag. 5.

²⁴ COM(2008)423.

²⁵ GU C 298 dell'8.12.2006, pag. 3.

²⁶ SEC(2007)1284, par. 1.1.2

insegnanti; mettere a disposizione attività di apprendimento doposcuola; infine, migliorare la continuità del sostegno durante la transizione da un livello scolastico a quello successivo.

3.16 Se è giusto sottolineare l'importanza delle "scuole per una seconda possibilità", è necessario anche intensificare la collaborazione tra i settori della formazione generale e professionale nonché le iniziative volte a rendere più attraenti le scuole generali.

Esigenze speciali nel campo dell'istruzione

3.17 Gli studenti con esigenze speciali nel campo dell'istruzione tendono a favorire l'istruzione di tipo inclusivo, e gli approcci di tipo inclusivo possono comportare vantaggi per la totalità degli studenti²⁷. Nonostante il forte impegno a livello politico, oltre il 2% degli allievi delle scuole nell'UE segue ancora percorsi scolastici separati da quelli generali a causa di esigenze pedagogiche speciali.

3.18 L'inserimento nel sistema degli allievi con esigenze specifiche senza tralasciare il loro sostegno richiede un ripensamento politico, al fine di organizzare il sostegno all'apprendimento, migliorare la collaborazione tra le scuole ed altri servizi e attuare l'apprendimento personalizzato. Un sostegno tempestivo e flessibile può aiutare chi soffre di difficoltà di apprendimento o di adattamento temporanee a riguadagnare terreno, anziché trasferirlo verso enti d'istruzione separati.

Sviluppo delle scuole

3.19 Le scuole vanno messe in condizione di potersi adattare continuamente al cambiare delle circostanze e delle esigenze di allievi, personale e genitori, i loro partner chiave.

3.20 In molti paesi, il ruolo degli ispettorati scolastici sta evolvendo col passaggio da un compito di controllo a uno di sostegno e stimolo al miglioramento. Le reti tra scuole (ad esempio le partnership scolastiche Comenius, o eTwinning) possono accelerare questa tendenza all'innovazione. Un processo sistematico e ciclico di autovalutazione può efficacemente aiutare le scuole a indirizzare il cambiamento. Il Consiglio ha concluso che le scuole dovrebbero evolvere in "Comunità dell'apprendimento"²⁸. Sempre più scuole stanno aprendo i propri locali alla comunità locale nel senso più vasto del termine e intensificando i collegamenti con le imprese locali.

3.21 Recentemente in Europa è stato attuato un ampio ventaglio di riforme volte ad aumentare l'autonomia delle scuole. Bisogna però lavorare ancora sui benefici qualitativi dei diversi tipi di autonomia, sui loro collegamenti con il rendimento scolastico degli allievi, sull'introduzione di esami esterni, sulla responsabilità e sulla scelta nonché sul rafforzamento dell'autonomia ai fini dell'equità del sistema.

²⁷ *Inclusive education and classroom practices in Secondary Education*, Agenzia europea per lo sviluppo dell'istruzione per studenti disabili, resoconto sommario, 2005

²⁸ GU C 300 del 12.12.2007, pag. 7.

Per sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle conclusioni del Consiglio su efficienza ed equità nell'istruzione e formazione, la Commissione propone di incentrare la futura cooperazione sugli aspetti seguenti:

- **generalizzare l'accesso a un'istruzione prescolare di elevata qualità;**
- **misurare e migliorare l'impatto di sistemi d'istruzione scolastica in termini di equità e ridurre le differenze qualitative tra le scuole;**
- **assicurare che i sistemi scolastici agevolino la riuscita della transizione tra diversi tipi di scuole e diversi livelli scolastici oltre che all'istruzione postsecondaria ed alla formazione;**
- **ridurre il numero di abbandoni scolastici prematuri; nonché**
- **fornire agli studenti con esigenze speciali un sostegno più tempestivo e metodi di apprendimento personalizzati nel quadro dell'istruzione scolastica generale.**

4 DOCENTI E PERSONALE SCOLASTICO

Competenze e qualifiche dei docenti

4.1 La qualità degli insegnanti è il più importante fattore interno alle scuole tra quelli che incidono sulle prestazioni degli studenti. Come tale esso riveste un'importanza fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. In questa professione vi è un'elevata percentuale di lavoratori relativamente anziani; circa il 30% degli insegnanti ha un'età superiore a 50 anni, e circa due milioni andranno sostituiti nel corso dei prossimi 15 anni per potere mantenere allo stesso livello le dimensioni del corpo docente. È necessario che il personale docente disponga delle abilità necessarie per offrire a ciascun allievo l'opportunità di acquisire le competenze necessarie in un ambiente scolastico sicuro e attraente, basato sul rispetto e sulla cooperazione reciproci, che promuova il benessere sociale, fisico e mentale e nel quale l'oppressione e la violenza non trovino alcuno spazio²⁹. Eppure la maggior parte dei paesi riferisce di deficit nelle competenze didattiche. Ciononostante, incentivi ed investimenti per la formazione e lo sviluppo permanente sono carenti. In linea generale il tempo trascorso in formazioni sul campo è minimo, e molti Stati membri non offrono alcun sostegno sistematico ai nuovi insegnanti.

4.2 Nel 2007 i ministri del settore hanno convenuto di rendere più attraente l'insegnamento in quanto scelta professionale, migliorare qualitativamente l'istruzione degli insegnanti assicurandone altresì l'istruzione iniziale e il sostegno precoce alla carriera (avviamento) nonché di promuovere un futuro sviluppo professionale coordinato, coerente, con risorse adeguate e di qualità assicurata. Gli insegnanti dovrebbero ricevere incentivi sufficienti durante tutte le fasi della loro carriera per riesaminare le proprie esigenze di apprendimento ed acquisire nuove conoscenze, abilità e competenze, anche di natura linguistica.

4.3 Le risposte alle consultazioni scolastiche evidenziano la necessità di migliorare l'equilibrio tra teoria e pratica nell'istruzione iniziale degli insegnanti e di presentare

²⁹ Ibidem.

l'insegnamento come un'attività mirata alla risoluzione dei problemi o alla ricerca in azione, correlata più strettamente all'apprendimento e al progresso dei bambini. Il personale docente dovrebbe disporre del tempo necessario per la formazione e lo sviluppo professionale, tempo che dovrebbe essergli riconosciuto. In alcuni paesi le condizioni di lavoro degli insegnanti, retribuzione compresa, sono state menzionate come punti chiave.

4.4 Da recenti ricerche emerge che i migliori sistemi d'istruzione attirano le persone più capaci verso la professione dell'insegnante; usano processi efficaci per selezionare i candidati più adatti a diventare insegnanti e contrastare i rendimenti scolastici insoddisfacenti; adottano un approccio all'istruzione degli insegnanti pratico ed esteso a tutto l'arco della carriera, e danno vita ad ambienti scolastici nei quali gli insegnanti apprendono reciprocamente.

Dirigenza scolastica

4.5 Le scuole sono organizzazioni sempre più complesse ed autonome. Per dirigerle in maniera efficace sono necessari diversi tipi di abilità. La tendenza attuale prevede stili di gestione più basati sulla collaborazione e la distribuzione delle competenze, oltre che più strettamente collegati alle scelte di politica scolastica. Questo approccio esige che un maggior numero di insegnanti e formatori vengano posti in condizione di sviluppare le proprie qualità di leadership³⁰. I quadri direttivi diventano sempre più onerosi; numerosi Stati membri incontrano difficoltà nel reclutamento dei capi istituto.

4.6 Le più recenti indagini suggeriscono che la direzione scolastica debba reindirizzarsi alle mansioni più efficaci al fine di migliorare l'apprendimento degli studenti; che una ripartizione delle responsabilità di direzione scolastica possa migliorare l'efficacia delle scuole; che i quadri direttivi vadano adeguatamente formati e preparati lungo tutto l'arco della loro carriera e che il processo di assunzione e mantenimento in sede della dirigenza scolastica andrebbe professionalizzato³¹.

Per sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle conclusioni del Consiglio sul miglioramento della qualità dell'istruzione degli insegnanti, la Commissione propone di incentrare la futura cooperazione sugli aspetti seguenti:

- **assicurare che l'istruzione iniziale degli insegnanti, il loro avviamento alla carriera e il loro sviluppo professionale continuo risultino coordinati, coerenti, dotati di risorse adeguate e garantirne la qualità; migliorare la fornitura, la qualità e l'accettazione dell'istruzione degli insegnanti in servizio;**
- **riesaminare il processo di assunzione degli insegnanti per attirare i candidati più capaci, selezionando i migliori, e nominare gli insegnanti migliori nelle scuole più "difficili"; nonché**
- **migliorare il processo di reclutamento della dirigenza scolastica e dotarla dei mezzi necessari per concentrarsi sul compito di migliorare l'apprendimento degli studenti e sullo sviluppo del personale scolastico.**

³⁰ Gruppo 'Insegnanti e formatori': Principali conclusioni politiche 2005 – 2007.

³¹ *Improving School Leadership*, OCSE 2008.

5 CONCLUSIONE

5.1 La presente comunicazione individua i settori in cui saranno necessari cambiamenti anche radicali se vogliamo che le scuole europee preparino pienamente i giovani alla vita di questo secolo. Nei sistemi scolastici dell'UE esiste una gamma considerevole di iniziative innovative e di eccellenti prassi politiche; troppo spesso tuttavia esse rimangono ancora confinate nelle frontiere nazionali. Gli Stati membri dovrebbero cooperare per trarre maggior profitto da questa risorsa.

5.2 La Commissione propone dunque un ordine del giorno per la cooperazione riguardo alle questioni illustrate nei tre riquadri riepilogativi qui sopra, che dedichi un'attenzione particolare ai modi per migliorare il rendimento rispetto alle problematiche messe in luce dal Consiglio europeo, quali il miglioramento della capacità di lettura, l'ampliamento dell'accesso all'offerta prescolare e il rafforzamento dell'istruzione degli insegnanti. Gli scambi nel quadro di tale cooperazione dovrebbero avvenire nel quadro del metodo di coordinamento aperto nel campo dell'istruzione e della formazione ed essere sostenuti dal programma sull'apprendimento permanente, mentre le sfide chiave dovrebbero essere poste in risalto nei programmi nazionali di riforma varati dagli Stati membri in attuazione della strategia di Lisbona.