

## Europa e Istruzione e Formazione. Un quadro sintetico

### • Elementi di contesto<sup>1</sup>

All'inizio degli anni Novanta, la visione del mondo degli Europei mutò radicalmente. Nel giro di pochi mesi l'assetto del Pianeta consolidatosi dopo la Seconda Guerra mondiale è stato abbattuto insieme al Muro di Berlino<sup>2</sup> e, con la scomparsa dell'Unione Sovietica<sup>3</sup> e la caduta dei regimi totalitari a essa collegati, il continente europeo si scopre non più diviso in due blocchi separati da una *cortina di ferro*<sup>4</sup>.

Improvvisamente per i capitali europei si aprono i confini di un mercato immenso e tutto da sfruttare, in cui collocare i capitali finanziari in esubero per poter abbassare i costi di produzione. Infatti, la contemporanea e impetuosa crescita delle economie emergenti delle "Tigri asiatiche" (Taiwan, Singapore, Hong Kong e Corea del Sud) e i segnali sempre più percepibili dell'imminente impetuoso sviluppo economico della Cina, rendono sempre più necessaria la 'delocalizzazione' delle produzioni in Paesi con salari più bassi, con tutele del lavoro inesistenti così come i vincoli (costosi) di contenimento dell'inquinamento. L'Europa, dopo secoli di supremazia economica comincia a sentire il fiato della concorrenza che si fa progressivamente sempre più aggressiva.

Un terzo elemento contribuisce in modo decisivo a modificare lo scenario con una velocità mai conosciuta nelle precedenti trasformazioni dei sistemi produttivi: lo sviluppo delle comunicazioni aveva di fatto reso reale quel *villaggio globale*<sup>5</sup> in cui le distanze non esistono più, annullate dalla comunicazione in tempo reale possibile con la telematica. Il denaro comincia a divenire un qualcosa di 'immateriale' che è possibile spostare con un 'click' della tastiera. Si afferma la 'globalizzazione' come sistema economico e culturale a livello planetario.

In questo scenario e per rispondere a questi problemi, la vecchia Comunità Economica Europea avverte la necessità di un compattamento delle economie e dei sistemici politici dei Paesi membri: il 7 febbraio 1991 a Maastricht vede quindi la luce l'**Unione Europea** il cui compito sarà quello di armonizzare, integrare, coordinare non solo le economie, ma anche le politiche sociali e le collaborazioni politiche che supportano l'economia.

In questa prospettiva, il primo serio e approfondito approccio analitico alle condizioni sociali ed economiche dell'Unione e che segnano il cammino verso la definizione di una 'idea europea' del lavoro e del rapporto tra lavoro e Istruzione e Formazione trova espressione nel cosiddetto Libro Bianco di **Delors**<sup>6</sup> "*Crescita, competitività e occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*" del 1993, presentato alla Commissione Europea come documento ufficiale dell'Unione.

Di fronte alla crisi occupazionale Delors propone ai paesi membri di costruire una nuova economia sana, aperta, decentrata, competitiva e solidale.

Per la Commissione scommettere sulla crescita dell'Europa significa puntare sul "*capitale umano, la risorsa principale, e sulla superiore competitività rispetto agli altri paesi valorizzando*

---

<sup>1</sup> Pagine tratte dal volume PACE S., *Elementi di legislazione scolastica*, 4° edizione, Tecnodid editrice, marzo 2019.

<sup>2</sup> Il 9 novembre 1989, travolto da una crisi economica irreversibile, dalla pressione popolare e internazionale, il Governo della Germania Est (Repubblica Democratica Tedesca, DDR) liberalizza il transito tra le due Germanie, mentre la folla abbatte materialmente il Muro di Berlino.

<sup>3</sup> Lo sfaldamento dell'URSS avviene nel 1991. Il 26 dicembre l'ultima seduta del Soviet Supremo ratifica la fine anche giuridica dell'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche.

<sup>4</sup> Con questa espressione, il primo ministro britannico W. Churchill nel 1946 intese la linea di divisione in due dell'Europa a seguito delle intese della conferenza di Yalta che prefigurarono la divisione in due sfere politiche del Continente, l'una soggetta agli Usa e alla Gran Bretagna, l'altra all'URSS. Una cortina di ferro spinata vera e propria fu poi eretta per centinaia di chilometri tra Ungheria, Cecoslovacchia e Austria.

<sup>5</sup> L'espressione fu usata dal teorico delle comunicazioni canadese M. McLuhan (1911-1980) per indicare la progressiva riduzione dello 'spazio' del pianeta a causa del velocizzarsi dei trasporti e delle comunicazioni.

<sup>6</sup> Jaques Delors, nato a Parigi nel 1925, esperto economista, fu Presidente della Commissione Europea fino al 1994. La Commissione Europea, con sede a Bruxelles, è l'organo esecutivo dell'Unione Europea mentre il Parlamento, con sede a Strasburgo, ne è l'organo 'legislativo', anche se le sue deliberazioni non hanno forza di legge per i Paesi membri ma rappresentano degli indirizzi o dei vincoli a cui i Parlamenti nazionali sono comunque tenuti ad attenersi nel legiferare.

*congiuntamente il senso di responsabilità individuale e di responsabilità collettiva<sup>7</sup>, elementi questi che caratterizzano quei valori di civiltà europea che vanno conservati e adattati al mondo di oggi e di domani"* e che concepiscono lo sviluppo inteso come diffusione del benessere a fette sempre più consistenti di popolazione grazie alla diffusione dei diritti e dell'economia solidale (sviluppo socialmente sostenibile).

La cultura, l'istruzione, la "qualità" sono le chiavi che potrebbero permettere all'Europa di mantenere la competitività internazionale senza abbassare i livelli di civiltà civile e sociale raggiunti.

Una tale affermazione del resto è ampiamente radicata nella storia e nella cultura europea: la troviamo estesamente declinata nell'art. 149 del Trattato sulla Comunità Europea siglato a Roma nel 1957 e ripresa integralmente nel 1997 dal trattato di Amsterdam e infine accolta dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 che modifica il trattato sull'Unione europea: "La Comunità contribuisce allo sviluppo di un *"istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche"*.

In questa ottica l'educazione ha la duplice responsabilità di concorrere alla conservazione di una "competitività al rialzo" in cui l'abbattimento dei costi è scongiurato dal mantenimento di alti standard di qualità per sostenere i quali non è produttivo abbinare bassi salari con alti tassi di disoccupazione così da avere sempre mano d'opera a buon prezzo. Al contrario la competitività è il frutto di alti livelli di occupazione in mestieri e mansioni culturalmente qualificate. La ricchezza della cultura (cioè la ricchezza spesa a istruire i lavoratori) si riversa nella merce e ne costituisce il valore aggiunto. Ecco, dunque, la necessità di contrastare *"l'inadeguato livello dell'istruzione e della formazione professionale di fronte sia ai rapidi mutamenti della tecnologia, che alla sfida portata al sistema europeo dalla globalizzazione dell'economia"* e il ruolo centrale che in ciò assumono i sistemi scolastici e formativi: *"imparare ad imparare per tutto il corso della vita"* è la chiave di volta per la ricostruzione del sistema sociale europeo. Di qui lo sforzo che l'Unione Europea deve compiere per sostenere le politiche della formazione e dell'educazione nei Paesi membri.

Sulla scia di tale analisi, nel 1995 Edith Cresson (all'epoca, membro della Commissione Europea con la delega alla scienza, alla ricerca e allo sviluppo) pubblicò il libro *"Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"*.

La tesi di Cresson era che se, per ipotesi, dieci milioni di posti di lavoro fossero stati immediatamente disponibili, le imprese avrebbero avuto enormi difficoltà a reperire la totalità dei candidati idonei a occuparli per via della *manca di qualifiche sufficienti*.

Ecco, dunque, una *domanda* ineludibile per i governi e i sistemi scolastici europei.

Come formare lavoratori qualificati, in possesso delle necessarie *competenze* e in grado di *adattarle* rapidamente a nuove esigenze?

Come dotare l'individuo di conoscenze e qualifiche di base suscettibili di *aiutarlo nel corso della sua esistenza*?

La risposta è semplice: *"A scuola e dalla scuola si esigono nuove forme del sapere"*.

E non solo: all'Europa si chiede un forte impegno di collaborazione e integrazione 'tra' e 'dei' sistemi formativi e una nuova integrazione tra questi e il mondo del lavoro.

L'Europa deve:

- garantire la mobilità degli studenti e dei lavoratori;
- avvicinare la scuola all'impresa con l'ausilio di un programma di mobilità dei tirocinanti e grazie a uno statuto europeo del tirocinante;
- sostenere una vera e propria industria europea del software educativo e multimediale, effettivo strumento pedagogico di domani;

---

<sup>7</sup> Qui si afferma l'altro concetto portante dell'analisi di Delors e fatto proprio dalla Commissione Europea relativo alla *"responsabilità sociale delle imprese"*

- sostenere qualsivoglia iniziativa nazionale o locale intesa a offrire, grazie a un insegnamento adattato che si valga delle nuove tecnologie dell'informazione, una seconda possibilità educativa ai giovani che non hanno avuto successo nel sistema scolastico classico.

- **Lisbona 2000**

Facendo seguito alla strategia individuata dal Libro Bianco di J. Delors e agli impulsi offerti dall'analisi di Cresson, il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 ha posto per l'Europa l'obiettivo di diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile e accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale.

Gli obiettivi di Lisbona, per quanto estremamente ambiziosi, erano molto concreti:

- *aumento degli investimenti per l'istruzione e la formazione*: non c'è un parametro specifico, il dato relativo a ogni Stato verrà inserito in un'analisi comparata (*benchmarking*) con quello degli altri Stati;
- *abbandono scolastico*: dimezzare il tasso di abbandono, per arrivare a una media nell'Unione Europea inferiore al 10%;
- *aumento dei laureati in matematica, scienze e tecnologia* di almeno il 15% entro il 2010 e dimezzare la disparità fra i sessi dei laureati in questi settori;
- *aumento almeno all'80% della popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni* che ha portato a termine la propria istruzione secondaria superiore;
- *competenze fondamentali*: la percentuale dei quindicenni con livelli bassi di capacità di lettura e di nozioni di matematica e scienze deve essere almeno dimezzata (rapporti PISA);
- *apprendimento per tutto l'arco della vita*: il livello del *Long!ife Learning* (apprendimento per tutta la vita) deve essere almeno del 15% e in nessun paese deve essere al di sotto del 10%.

Per realizzare tali obiettivi, la Presidenza del Consiglio Europeo a Stoccolma del 2001 assunse tre assi strategici:

- migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE;
- agevolare l'accesso di tutti ai sistemi di istruzione e formazione;
- aprire al mondo esterno i sistemi di istruzione e formazione.

Furono così individuati gli Obiettivi Strategici per l'Istruzione, adottati dal Consiglio Istruzione del 12 febbraio 2001 e approvati dal Consiglio Europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001.

Sulla base di queste priorità il Consiglio d'Europa ha elaborato successivamente le *competenze chiave* che i sistemi scolastici europei avrebbero dovuto assumere come asse comune di organizzazione delle conoscenze:

- lettura, scrittura e calcolo (competenze di base);
- competenze di base in matematica, scienze e tecnologia;
- lingue straniere;
- competenze nel settore delle TIC e uso della tecnologia;
- apprendere ad apprendere;
- competenze sociali;
- spirito d'impresa;
- cultura generale.

Per lo sviluppo di tali competenze chiave, nel 2005 il Consiglio Europeo a Bruxelles ha emanato una *Raccomandazione* ai Governi degli Stati membri di provvedere urgentemente a riorganizzare i propri sistemi sulla base delle *competenze chiave* così formalizzate:

1. comunicazione nella madrelingua;
2. comunicazione nelle lingue straniere;
3. competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia;
4. competenza digitale;
5. imparare a imparare;
6. competenze interpersonali, interculturali e sociali e competenza civica;
7. imprenditorialità;

8. espressione culturale.

Ogni Stato membro, in questi anni, si è attivato per corrispondere a un tale oneroso impegno di adeguamento e conversione dei propri sistemi formativi e anche l'Italia ha prodotto un reale e significativo cambiamento del proprio sistema di istruzione e formazione.

#### • Europa 2020

Nel 2010 si è potuto constatare che gli esiti dell'attuazione della strategia di Lisbona nel nostro Paese non sono stati molto positivi.

Se sul piano della riforma strutturale degli Ordinamenti gli obiettivi sono stati tutti essenzialmente colti, lo stesso non si può dire per i risultati rispetto ai traguardi educativi.

Questi, sinteticamente, sono i risultati sul piano degli esiti del processo:

<i>Benchmark Lisbona 2000</i>	<i>media europea</i>	<i>Italia</i>
<b>85%</b> giovani conseguono diploma superiore	78,5%	76,5%
Abbandono massimo <b>10%</b>	14,9%	19,7%
Formazione permanente <b>12,5%</b>	9,5%	6,3%
Diminuire al <b>20%</b> giovani con scarsa comprensione del testo	24,1%	26,4%
Aumento <b>15%</b> laureati in matematica, scienze e tecnologia	+ 33,6%	+ 112,5%

Pur nella sua estrema sintesi, la tabella ci evidenzia due criticità importanti per i riflessi sociali che adombrano.

Il numero di studenti con difficoltà di lettura è in realtà aumentato perché nel 2000, prima dell'avvio del programma di Lisbona, la media europea era del 21,3%.

L'incremento dello "scarso alfabetismo" in Italia si è verificato soprattutto nelle fasce deboli e questo testimonia del fatto che la crisi sta rendendo i poveri sempre più poveri mentre le fasce agiate si stanno riconvertendo (aumento dei laureati non in assoluto ma nelle facoltà tecnico-scientifiche, anche se va considerato che il dato in tabella afferisce alla laurea triennale). In questo scenario, già di per sé problematico per l'Italia, si è abbattuta la crisi globale del sistema capitalistico che ha imposto all'UE di ripensare complessivamente la sua strategia di sviluppo.

Nel 2008, nella fase finale di applicazione del programma Lisbona 2000, l'Europa è stata interessata dall'esplosione della più grande crisi economica dell'età contemporanea e che, tutt'ora in corso per l'area dell'euro, ha da subito posto nuovi e seri problemi di ristrutturazione dell'assetto sociale e produttivo dei Paesi dell'Unione. Il crollo del PIL, l'incremento massiccio della disoccupazione, il blocco dei consumi indotto dalla nuova povertà, hanno posto all'Europa serie domande su come uscire dalla crisi.

La Commissione europea ha lanciato il 3 marzo 2010 la strategia "**Europa 2020**" che delinea un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il prossimo decennio, sulla base dei tre settori prioritari:

- crescita intelligente, sviluppando un'economia basata sulla conoscenza e sulla innovazione;
- crescita sostenibile, promuovendo un'economia a basse emissioni di carbonio;
- economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Sul piano sociale gli obiettivi generali di "Europa 2020" sono tutti incentrati sull'emergenza lavoro ed il riposizionamento strategico dei settori produttivi in chiave di competitività ed ecosostenibilità:

1. il **75%** delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
2. il **3%** del PIL dell'UE deve essere investito in R&S (ricerca e sviluppo);

3. devono essere raggiunti i traguardi "**20/20/20**" in materia di clima/energia (ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di fonti rinnovabili.);
4. il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al **10%** e almeno il **40%** dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
5. **20 milioni** di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Per conseguire tali obiettivi, la Commissione ritiene che l'UE 2020 debba essere guidata da fattori di stimolo tematici imperniati sulle seguenti tre priorità:

1. una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza: in un mondo in cui i prodotti e i processi si differenziano in funzione dell'innovazione, le opportunità e la coesione sociale vanno potenziate valorizzando l'istruzione, la ricerca e l'economia digitale;
2. coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa: l'acquisizione di nuove competenze, l'accento sulla creatività e l'innovazione, lo sviluppo dell'imprenditorialità e la possibilità di cambiare facilmente lavoro sono i fattori essenziali in un mondo che offrirà più occupazione;
3. un'economia competitiva, interconnessa e più verde. A tal fine, potranno contribuire anche il potenziamento e l'interconnessione infrastrutturale, la riduzione degli oneri amministrativi e una maggiore rapidità dei mercati e sfruttare le innovazioni.

Il settore dell'Istruzione e della Formazione professionale, in questo scenario, è dunque di assoluta rilevanza e l'Europa è chiamata a ristrutturare tutto il proprio apparato formativo per rispondere alle nuove, inattese esigenze.

Non si partiva comunque da zero. Grazie al programma di "Lisbona 2000", come già visto sopra, l'UE *"ha istituito, per la prima volta, un quadro solido per la cooperazione europea nel settore dell'Istruzione e della Formazione, fondato su obiettivi comuni"* grazie al quale si sono armonizzati i sistemi formativi mentre l'assunzione dell'EQF ha reso possibile una circolazione dei lavoratori nell'Unione rispettosa delle qualifiche e delle competenze acquisite nel corso della propria vita.

Su questo robusto tessuto unitario, andavano innestate nuove politiche educative.

Nel Consiglio d'Europa del 12 maggio 2009, sono stati stabiliti gli assi portanti della nuova strategia decennale dell'Europa nel campo della formazione (Europa 2020 - Istruzione) e sono stati posti i seguenti obiettivi strategici:

**1. Fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà.**

*Bisogna pensare a "sistemi di istruzione e formazione più reattivi di fronte al cambiamento e più aperti verso il mondo esterno. ... Occorre soprattutto adoperarsi per garantire lo sviluppo dei quadri nazionali delle qualifiche sulla base dei relativi risultati dell'apprendimento e del loro collegamento al Quadro europeo delle qualifiche, l'istituzione di percorsi di apprendimento più flessibili, inclusi migliori transizioni tra i vari settori dell'istruzione e della formazione, una maggiore apertura verso l'apprendimento non formale e informale e una trasparenza e un riconoscimento maggiori dei risultati dell'apprendimento"*

**2. Migliorare la qualità e l'efficacia dell'Istruzione e della Formazione**

*La sfida principale consiste nel garantire che ciascuno possa acquisire le competenze fondamentali, sviluppando al tempo stesso, a tutti i livelli dell'Istruzione e della Formazione, l'eccellenza e l'attrattiva che consentiranno all'Europa di conservare un forte ruolo globale.*

*Per raggiungere tale traguardo su una base sostenibile, deve essere prestata maggiore attenzione al miglioramento del livello delle competenze di base come la lettura, la scrittura e il calcolo, rendendo la matematica, le scienze e la tecnologia più allettanti, nonché al rafforzamento delle competenze linguistiche ... garantire un insegnamento di qualità elevata, offrire un'istruzione iniziale adeguata agli insegnanti e uno sviluppo professionale*

continuo agli insegnanti e ai formatori e rendere l'insegnamento una scelta di carriera allettante.

### **3. Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva:**

*I sistemi di Istruzione e di Formazione dovrebbero mirare ad assicurare che tutti i discenti, compresi quelli che provengono da un ambiente svantaggiato o con bisogni specifici e i migranti, completino la loro istruzione, anche, se del caso, attraverso le scuole della seconda opportunità e l'offerta di apprendimento maggiormente personalizzato.*

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

*La prima posta in gioco consiste nel promuovere l'acquisizione da parte di tutti i cittadini di competenze trasversali fondamentali: in particolare le competenze digitali, «imparare ad imparare», lo spirito d'iniziativa e lo spirito imprenditoriale, e la sensibilizzazione ai temi culturali.*

*Una seconda sfida consiste nel vigilare sul buon funzionamento del triangolo della conoscenza: istruzione/ricerca/innovazione.*

*I partenariati tra il mondo imprenditoriale e i vari livelli e settori dell'istruzione, della formazione e della ricerca possono contribuire a garantire una migliore concentrazione sulle capacità e competenze richieste nel mercato del lavoro sviluppando l'innovazione e l'imprenditorialità in tutte le forme d'insegnamento.*

Il documento prosegue dettando, dopo gli obiettivi strategici, i benchmark che sostituiscono, evolvendoli, quelli di Lisbona 2000:

- **Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente**

Per favorire una maggiore partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, in particolare la partecipazione degli adulti scarsamente qualificati:

➤ *Entro il 2020, una media di almeno il 15 % di adulti dovrebbe partecipare all'apprendimento permanente.*

- **Risultati insufficienti nelle competenze di base**

Per assicurare che tutti i discenti raggiungano un livello adeguato nelle competenze di base, specialmente nella lettura, nella matematica e nelle scienze:

➤ *Entro il 2020, la percentuale dei quindicenni con risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere inferiore al 15%.*

- **Diplomati dell'istruzione superiore**

Data la domanda crescente di diplomati dell'istruzione superiore, e pur riconoscendo l'uguale importanza dell'istruzione e della formazione professionale:

➤ *Entro il 2020, la percentuale di persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma d'istruzione superiore dovrebbe essere almeno del 40%.*

- **Abbandono prematuro di istruzione e formazione**

Quale contributo per assicurare che un numero massimo di discenti completi la propria istruzione e formazione:

➤ *Entro il 2020, la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione dovrebbe essere inferiore al 10%.*

- **Istruzione della prima infanzia**

Per aumentare la partecipazione all'istruzione della prima infanzia quale punto di partenza per il futuro successo scolastico, in particolare nel caso di chi proviene da un ambiente svantaggiato:

➤ *Entro il 2020, almeno il 95% dei bambini di età compresa tra i 4 anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'istruzione della prima infanzia.*