

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione — Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione: seguito al Consiglio europeo di Lisbona»

(COM(2002) 629 def.)

(2003/C 133/10)

La Commissione, in data 20 novembre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Koryfidis, in data 4 marzo 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato, il 26 marzo 2003, nel corso della 398ª sessione plenaria, con 101 voti favorevoli e una astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel marzo 2000 il Consiglio europeo di Lisbona ha fissato il seguente obiettivo strategico: l'Europa deve diventare entro il 2010 «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»⁽¹⁾. Tale obiettivo ha dato un impulso decisivo a una cooperazione più stretta a livello europeo in materia di istruzione e formazione.

1.2. Tale cooperazione⁽²⁾, che è necessaria in assoluto — non soltanto, cioè, per raggiungere gli obiettivi di Lisbona ma, più in generale, ai fini dell'integrazione europea — ha sinora prodotto, tra gli altri, sei importanti risultati:

- un accordo⁽³⁾ tra i capi di Stato e di governo su determinati obiettivi concreti comuni per i sistemi di istruzione e formazione in Europa, nel quadro del principio più generale dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- una relazione⁽⁴⁾ su «Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e formazione»;
- il nuovo obiettivo globale di «rendere entro il 2010 i sistemi di istruzione e di formazione dell'UE un punto di riferimento di qualità a livello mondiale»⁽³⁾;

- un programma di lavoro comune dettagliato⁽⁵⁾ sugli obiettivi concreti dei sistemi di istruzione e formazione in Europa, che illustra fra l'altro le modalità di applicazione del metodo aperto di coordinamento in questo campo specifico e stabilisce che la Commissione e il Consiglio presenteranno al vertice europeo di primavera del 2004 una relazione intermedia congiunta sui progressi nell'attuazione del programma.

1.3. Con la comunicazione in esame, la Commissione intende sopperire alla mancanza, a livello europeo, di parametri di riferimento per promuovere il programma di cui sopra e, più in particolare, per quantificare i progressi compiuti verso ciascun obiettivo specifico nel quadro di un sistema oggettivo di valutazione comparata.

1.4. Va segnalato che, ai sensi degli articoli 149 e 150 del trattato CE, gli Stati membri hanno piena responsabilità «per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione». Spetta pertanto a loro adottare le misure più appropriate per perseguire gli obiettivi comuni in materia di istruzione e, come conseguenza, gli obiettivi di Lisbona ad essi collegati. In tal senso, il metodo aperto di coordinamento nel campo dell'istruzione e della formazione presenta in realtà significati e implicazioni differenti rispetto ad altre politiche comunitarie (per esempio, l'economia o l'occupazione).

1.4.1. Questa osservazione, tutto considerato, non vanifica nella sostanza la proposta della Commissione di attribuire un ruolo e una dimensione europei all'istruzione, alla formazione e, più specificamente, all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, ma al contrario esprime il forte impulso, avvertito di recente nell'UE, a perseguire gli obiettivi di Lisbona. Si tratta di un impulso che tende a volte a superare le barriere e i limiti

(1) Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, punto 5.

(2) La cooperazione comprende anche i paesi candidati all'adesione.

(3) Conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002, punto 43.

(4) Documento n. 6365/02 del Consiglio del 14.2.2001.

(5) COM(2001) 501 def.

istituzionali esistenti che impediscono di soddisfare le esigenze poste dai tempi ⁽¹⁾, esigenze strettamente legate alla posizione dell'Europa nel mondo e al suo ruolo nel forgiare un nuovo equilibrio contemporaneo sul piano politico, economico, sociale e tecnologico. Si tratta, infine, di un impulso i cui punti di partenza e, al contempo, di arrivo sono la conoscenza, le politiche che la riguardano e i relativi strumenti di attuazione, nonché, per estensione, l'istruzione.

2. La proposta della Commissione

2.1. Nella proposta in esame la Commissione invita il Consiglio ad adottare entro maggio 2003 ⁽²⁾ i seguenti parametri europei di riferimento:

- entro il 2010, tutti gli Stati membri dovranno almeno dimezzare il tasso degli abbandoni scolastici precoci rispetto al tasso registrato nel 2000, al fine di arrivare a una media UE pari o inferiore al 10 %;
- entro il 2010, gli Stati membri dovranno almeno dimezzare il livello della disparità tra i sessi tra i laureati in matematica, scienze e tecnologia, garantendo allo stesso tempo un sensibile incremento complessivo del numero totale di laureati rispetto al 2000;
- entro il 2010, gli Stati membri dovranno garantire che la percentuale media UE della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha assolto almeno l'istruzione secondaria superiore raggiunga o superi l'80 %;
- entro il 2010, la percentuale di quindicenni con capacità di lettura e nozioni matematiche e scientifiche scarse dovrà essere almeno dimezzata in tutti gli Stati membri;
- entro il 2010, il livello medio UE di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrà

raggiungere almeno il 15 % della popolazione attiva adulta (fascia d'età tra i 25 e i 64 anni); in nessun paese tale partecipazione dovrà essere inferiore al 10 %.

2.2. La Commissione presenta altresì un sesto parametro (primo in ordine d'importanza), vale a dire il raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona consistente nell'ottenere incrementi annui sostanziali degli investimenti pro capite per le risorse umane, e a tal fine invita gli Stati membri a fissare parametri di riferimento trasparenti ⁽³⁾ da comunicare al Consiglio e alla Commissione, come stabilito dal programma di lavoro dettagliato sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa.

2.3. A sostegno della proposta, rivolta al Consiglio, di adottare i sei parametri europei elencati, la Commissione:

- fornisce una giustificazione circostanziata della scelta di mantenere i parametri a livello europeo ⁽⁴⁾;
- analizza le modalità per definire gli indicatori che servono a valutare i progressi compiuti verso ciascun obiettivo specifico ⁽⁵⁾;
- adotta un formato standard per la misurazione dei progressi ⁽⁶⁾;
- definisce il metodo aperto di coordinamento e le modalità per ottimizzarne l'applicazione nel campo dell'istruzione ⁽⁷⁾.

3. Osservazioni generali

3.1. Nei pareri già elaborati sui temi dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita ⁽⁸⁾ il Comitato ha a più riprese evidenziato l'importanza

⁽¹⁾ Un esempio tipico è costituito dal primo dei punti convenuti dal Consiglio il 14 febbraio 2002 (GU C 58 del 5.3.2002, pag. 1): «Il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione sono responsabili dell'esito del lavoro di *follow-up*, ciascuno secondo il rispettivo settore di competenza. Il Consiglio, in cooperazione con la Commissione, ha la responsabilità della decisione in merito ai principali argomenti degli obiettivi dell'istruzione e della formazione nonché circa l'opportunità dell'utilizzo di indicatori, valutazioni reciproche, scambio di buone pratiche e parametri».

⁽²⁾ Questo termine è stato fissato per poter tener conto dei parametri proposti nella relazione intermedia sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato sugli obiettivi relativi ai sistemi di istruzione e formazione in Europa, relazione che il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione e al Consiglio di presentare al vertice europeo di primavera del 2004.

⁽³⁾ Parametri nazionali adottati dagli Stati membri per tali settori, naturalmente su base volontaria.

⁽⁴⁾ COM(2002) 629 def., punto 1.3 e, in particolare, punti 21 e 23.

⁽⁵⁾ COM(2002) 629 def., punti 16, 17 e 18.

⁽⁶⁾ COM(2002) 629 def., punto 16.

⁽⁷⁾ COM(2002) 629 def., punti 14 e 15.

⁽⁸⁾ Oltre ai pareri citati nel presente testo, cfr. anche i punti 4.10 e 4.11 del parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Piano d'azione eLearning: Pensare all'istruzione di domani», GU C 36 dell'8.2.2002, i punti 3.2 e 3.5.3 del parere in merito al documento di lavoro dei servizi della Commissione «Promuovere l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica — consultazione», GU C 85 dell'8.4.2003, e il punto 3.5 del parere in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione coi paesi terzi (Erasmus World) (2004-2008)».

della collaborazione in materia di istruzione per raggiungere i grandi obiettivi dell'Europa di oggi. Per citare alcuni esempi:

- nel parere ⁽¹⁾ in merito al Libro bianco della Commissione su «Istruzione e formazione — Insegnare e apprendere — Verso la società conoscitiva» ⁽²⁾ il Comitato afferma come «l'obiettivo di modernizzare e rivalorizzare i sistemi di istruzione e di formazione e, ancor più, quello dell'avvento della società conoscitiva non possano essere conseguiti né con azioni, strategie o ricerche condotte isolatamente dagli Stati membri, né con dibattiti, inchieste o scelte provenienti dal vertice, ma possano risultare solo da uno sforzo sociale globale, consapevole e sistematico. Tale sforzo sociale sarà regolato da un organismo coordinatore e con una procedura di conciliazione degli antagonismi che godrà di un ampio consenso, nonché in base a obiettivi intermedi di realizzazione, condivisi, chiari e ben accettati. Il compito di coordinare tale sforzo sociale per accedere alla società conoscitiva non può che spettare all'UE e alle sue istituzioni, in particolare alla Commissione».
- Nel parere d'iniziativa dal titolo «La dimensione europea dell'istruzione: natura, contenuto e prospettive» ⁽³⁾, il Comitato chiede che «le posizioni del Consiglio europeo straordinario di Lisbona vengano promosse a ritmo maggiormente sostenuto. A suo avviso, inoltre, occorre uno sforzo globale atto a chiarire i concetti e a fornire una definizione univoca delle responsabilità e delle funzioni ai diversi livelli dell'attività in materia di istruzione. Propone infine un monitoraggio e una valutazione continui dell'insieme delle azioni a tutti i livelli. A tale opera di monitoraggio e valutazione il Comitato chiede ed è pronto a partecipare».
- Infine, nel parere d'iniziativa in merito al «Memorandum sulla formazione permanente» ⁽⁴⁾ il Comitato è dell'avviso che «l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, come altri settori dell'istruzione connessi con la società dell'informazione e la nuova economia, debbano formare oggetto dello spazio europeo dell'apprendimento e dell'educazione. Per questo raccomanda anche la loro promozione nel quadro di un metodo aperto di coordinamento e di analisi comparativa».

3.2. Sulla base delle posizioni appena espresse, il Comitato è chiaramente favorevole alla proposta della Commissione di fissare parametri europei in materia di istruzione. A suo avviso, infatti, tale proposta costituisce un ulteriore passo avanti nel

lungo e laborioso processo volto a sviluppare un dialogo europeo che chiarisca i concetti propri dell'istruzione e ne individui e armonizzi le finalità. Gli sforzi in tal senso andranno ulteriormente intensificati in quanto il perseguimento degli obiettivi di Lisbona, a cui detti sforzi sono strettamente collegati, presuppone sistemi di istruzione al passo con i tempi e obiettivi comuni di livello elevato.

3.3. Per rendere la proposta funzionale e massimizzarne il contributo ai grandi obiettivi europei, il Comitato sottolinea, alla luce di quanto sopra, che:

- giudica ambiziosa, ma comunque realistica la proposta della Commissione ⁽⁵⁾ di applicare il metodo aperto di coordinamento al campo dell'istruzione;
- giudica altresì efficace il metodo proposto ⁽⁶⁾ per monitorare i progressi in termini sia di individuazione di realtà comparabili di volta in volta, sia di immagine complessiva dell'UE agli occhi del mondo in generale e di quello della scuola in particolare;
- riconosce infine come necessaria la scelta ⁽⁷⁾ di non trasporre per il momento i parametri di riferimento europei a livello nazionale.

3.4. Il Comitato si dichiara inoltre d'accordo con i sei parametri di riferimento europei ⁽⁸⁾ presentati dalla Commissione al Consiglio per approvazione nel quadro degli articoli 149 e 150 del trattato. Segnala tuttavia una grave carenza, vale a dire il mancato rispetto di quanto convenuto (il 14 febbraio 2002 in sede di Consiglio) riguardo ai tre obiettivi strategici e al programma dettagliato di attuazione dei 13 obiettivi a questi associati.

3.4.1. A tale proposito, il Comitato ritiene essenziale, dal momento che il lavoro preparatorio è già stato fatto, aggiungere ai sei parametri di riferimento da approvare almeno gli obiettivi specifici associati al terzo obiettivo strategico («aprire al mondo esterno i sistemi di istruzione e formazione») ⁽⁹⁾.

(1) GU C 295 del 7.10.1996, punto 2.3.

(2) COM(95) 590 def.

(3) GU C 139 dell'11.5.2001, punto 2.4.

(4) GU C 311 del 7.11.2001, punto 3.4.1, ultimo trattino.

(5) COM(2002) 629 def., punto 1.2.

(6) COM(2002) 629 def., punto 1.2, e COM(2001) 501 def., punto 4.

(7) COM(2002) 629 def., punto 23.

(8) Investimenti, abbandono scolastico, laureati in scienze e tecnologia, popolazione che ha portato a termine la propria istruzione secondaria superiore, competenze di base, apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

(9) Al terzo obiettivo strategico sono associati i seguenti obiettivi:

- rafforzare i legami con il mondo del lavoro e della ricerca, e con la società in senso lato;
- sviluppare lo spirito imprenditoriale;
- perfezionare l'apprendimento delle lingue straniere;
- incrementare la mobilità e gli scambi;
- potenziare la cooperazione europea [cfr. conclusioni del Consiglio (GU C 58 del 5.3.2002, pag. 1)].

3.4.2. Le motivazioni di tale proposta sono semplici e chiare: il rafforzamento dei legami con il mondo del lavoro e della ricerca e con la società in senso lato, lo sviluppo dello spirito imprenditoriale, il perfezionamento dell'apprendimento delle lingue straniere, l'incremento della mobilità e degli scambi e, infine, il potenziamento della cooperazione europea costituiscono anch'essi dei presupposti essenziali per raggiungere gli obiettivi di Lisbona. Questi ultimi, di conseguenza, diventano più remoti nel tempo ad ogni ritardo registrato nel realizzare tali presupposti.

3.4.3. Per valutare i progressi compiuti negli ambiti appena elencati si potrebbero utilizzare anche gli indicatori adottati nel caso degli orientamenti per l'occupazione.

3.5. Il Comitato nutre particolare interesse per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e per il suo contributo al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. A suo avviso, la realizzazione dell'obiettivo strategico dell'UE entro il 2010 dipenderà principalmente da quei cittadini che già abbiano accesso al mercato del lavoro. Ciò significa in pratica che sarà necessario fissare obiettivi più ambiziosi in termini di partecipazione dei cittadini all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, effettuare interventi più integrati e, di conseguenza, stanziare maggiori fondi per accelerare al massimo lo sviluppo della società della conoscenza.

3.5.1. Uno degli interventi da effettuare nel quadro dei parametri di riferimento europei per garantire l'efficacia dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita consiste nel chiarire il suo nesso con l'istruzione scolastica e la ricerca⁽¹⁾. Il Comitato è dell'avviso che l'istruzione scolastica vada vista come parte integrante dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, e altrettanto dicasi per la ricerca. Ciò significa tra l'altro che, nella misura del possibile, sarà necessario mettere a punto un sistema dotato di una logica unitaria e improntato alla coerenza e alla complementarità.

3.5.2. Il Comitato ritiene a tale riguardo che il parametro di riferimento europeo proposto per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita debba essere modificato in modo da renderlo più ambizioso. L'obiettivo di portare il paese che presenta attualmente i risultati meno soddisfacenti al livello del paese dai risultati più brillanti entro il 2010 è ambizioso, ma necessario.

(1) Cfr. il punto 4.2 del parere in merito al Memorandum sulla formazione permanente, GU C 311 del 7.11.2003. Cfr., inoltre, il parere CESE pubblicato nella GU C 85 dell'8.4.2003, punto 3.5.3, «il Comitato esorta alla cooperazione transfrontaliera tra genitori, educatori ed insegnanti a livello di scuole materne. La sensibilizzazione all'apprendimento delle lingue deve iniziare molto presto e le basi per l'apprendimento continuo devono essere create in età prescolare».

3.5.3. Dati i nuovi fattori che presiedono al funzionamento della società (globalizzazione, nuove tecnologie, rapidità del progresso scientifico, competitività, sviluppo sostenibile, ecc.), l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita costituisce una necessità per tutti, indipendentemente dalle competenze già acquisite. Di conseguenza, e senza trascurare gli sforzi destinati ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini scarsamente qualificati⁽²⁾, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe essere aperto idealmente a tutti, con la possibilità inoltre di certificare le competenze acquisite grazie a forme di istruzione non tradizionali.

3.6. Il Comitato ritiene che tra i parametri di riferimento europei vada introdotta anche la percentuale rispetto al PIL della spesa pubblica destinata alla voce «istruzione». Se si prendesse come obiettivo minimo per il 2010 l'attuale media comunitaria (5 %), i progressi registrati potrebbero essere in linea con quanto richiesto dall'obiettivo strategico di Lisbona.

3.7. Va rilevato che i dati contenuti nella comunicazione si riferiscono ai 15 Stati membri dell'UE. A seguito del vertice di Copenaghen, il Comitato si chiede se sia fattibile ampliare il campo d'applicazione dei parametri europei in materia di istruzione in modo da includere i nuovi paesi. Il Comitato, ad ogni modo, sottolinea la necessità che la Commissione si adoperi per integrare senza problemi i nuovi Stati membri nell'intero sistema dei parametri di riferimento.

3.8. Il Comitato esprime apprezzamento per il lavoro compiuto finora dal gruppo permanente sugli indicatori istituito dalla Commissione. Registra tuttavia come elemento fortemente negativo la mancanza di indicatori per aspetti quali l'integrazione europea o la familiarità con le nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, mancanza che ha accentuato l'assenza di una dimensione europea nei sistemi scolastici nazionali. Il Comitato, pertanto, giudica ora necessaria la creazione di un quadro scientifico unico a livello europeo che si occupi di tutti i bisogni associati agli indicatori d'interesse europeo.

3.9. Tra gli obiettivi di Lisbona ve ne sono alcuni qualitativi di particolare importanza, che mancano invece nella proposta della Commissione, vale a dire:

- trasformare le scuole e i centri di formazione in centri locali di apprendimento plurifunzionali accessibili a tutti, ricorrendo ai mezzi più idonei per raggiungere un'ampia gamma di gruppi bersaglio, e

(2) COM(2002) 629 def., punto 59.

— istituire partenariati di apprendimento tra scuole, centri di formazione, imprese e strutture di ricerca a vantaggio di tutti i partecipanti.

3.9.1. Con tale osservazione si vuole sottolineare la particolare importanza di introdurre degli indicatori qualitativi.

3.9.2. Tra questi il Comitato proporrebbe alcuni indicatori in grado di valutare l'autonomia delle scuole e la loro risposta alla sfida del decentramento, nonché le misure adottate per

compensare le disparità regionali o quelle legate a esigenze specifiche della società o di singoli individui.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta di incrementare gli investimenti destinati all'istruzione, ma giudica il quadro fornito poco chiaro. Propone pertanto che gli investimenti vengano definiti in termini di dotazione prevista per singolo allievo, grado e tipo di istruzione, e che siano comunque affiancati da una ripartizione tra le voci di spesa fisse e non fisse.

Bruxelles, 26 marzo 2003.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Verso uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità»

(COM(2003) 16 def.)

(2003/C 133/11)

Conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, in data 24 gennaio 2003 la Commissione europea ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata dal Comitato di preparare i lavori in materia, ha approvato il proprio parere il 4 marzo 2003 (relatore: Cabra de Luna).

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 26 marzo 2003, nel corso della 398ª sessione plenaria, con 98 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con soddisfazione la comunicazione della Commissione «Verso uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante per la promozione e la tutela dei diritti e della dignità delle persone con disabilità» e desidera esplicitare e ribadire il proprio sostegno ad alcuni punti chiave del documento.

1.2. Il valore aggiunto di uno strumento delle Nazioni Unite giuridicamente vincolante è di riconoscere che i disabili devono

poter godere appieno di tutte le libertà e i diritti garantiti a livello internazionale senza alcuna discriminazione fondata sull'handicap.

1.3. Le varie convenzioni tematiche in vigore, come la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (CRC), la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD) si sono dimostrate realmente complementari e sinergiche con gli strumenti globali sui diritti umani esistenti, in particolare il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.