



**Euro-Latin American Parliamentary Assembly  
Assemblée Parlementaire Euro-Latino Américaine  
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana  
Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana**



## **ASSEMBLEA PARLAMENTARE EURO-LATINOAMERICANA**

**Commissione per gli affari sociali, gli scambi interpersonali, l'ambiente, l'istruzione e la cultura**

30.9.2011

PROVVISORIO

### **DOCUMENTO DI LAVORO**

**L'istruzione formale, l'istruzione informale e la formazione continua in Europa e in America latina**

Correlatore PE: Santiago Fisas Ayxela (PPE)

## **L'istruzione formale, l'istruzione informale e la formazione continua in Europa e in America latina**

L'istruzione è stata parte integrante dell'agenda europea, soprattutto dall'inizio del secolo con l'avvio del processo di Bologna. Si tratta di un tema che non solo riveste un'importanza economica, in quanto dà la possibilità di ottenere un impiego, ma che ha anche un grande peso sociale. L'istruzione formale, informale o continua è lo strumento che consente all'individuo di sviluppare il suo potenziale e di partecipare attivamente alla società, ottenendo in questo modo una migliore qualità di vita.

È per questo che, da poco più di dieci anni, gli Stati membri dell'UE hanno istituito una serie di processi per raggiungere gli obiettivi auspicati in questo settore.

Nel 2000 il Consiglio europeo di Lisbona, constatando che l'Unione europea si trovava dinanzi "a una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dalle sfide presentate da una nuova economia basata sulla conoscenza", adottò un obiettivo strategicamente importante: entro la fine del 2010, l'Unione europea sarebbe diventata "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". Il Consiglio constatò inoltre che tali cambiamenti richiedevano non solo "una trasformazione radicale dell'economia europea" ma anche "un programma ambizioso al fine di [...] modernizzare i sistemi di previdenza sociale e d'istruzione". Mai, prima di allora, il Consiglio europeo aveva riconosciuto in questo modo il ruolo dei sistemi educativi e di formazione nella strategia economica e sociale e nel futuro dell'Unione<sup>1</sup>.

Nel 2001, il Consiglio europeo adottò tre obiettivi strategici da raggiungere entro l'anno 2010: i sistemi di istruzione e formazione avrebbero dovuto coniugare qualità, accessibilità e apertura al mondo. Un anno dopo il Consiglio approvò un dettagliato programma di lavoro, "Istruzione e formazione 2010", per raggiungere tali obiettivi, e sostenne l'ambizioso obiettivo dei ministri dell'Istruzione di "rendere questi metodi d'insegnamento e formazione un punto di riferimento a livello internazionale entro il 2010"<sup>2</sup>.

Per fare ciò, si fissò un parametro qualitativo per i temi dell'istruzione e della formazione. Secondo detto parametro, nel 2010 una media di almeno il 12,5% degli adulti avrebbe dovuto partecipare all'apprendimento permanente o continuo, illustrato nel dettaglio più avanti<sup>3</sup>.

Nel 2007 la Commissione europea istituì un piano d'azione in materia di educazione degli adulti inquadrato dallo slogan "È sempre il momento di imparare". Il piano d'azione richiamò l'attenzione sulla necessità urgente di dare rilievo all'apprendimento permanente nello sviluppo della Comunità come società della conoscenza avanzata, tenendo conto del fatto che l'apprendimento avrebbe facilitato la crescita economica sostenibile che, a sua volta, avrebbe generato una maggiore e migliore occupazione e una maggiore coesione sociale garantendo, al contempo, una buona protezione ambientale a beneficio delle generazioni future.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione: "Istruzione e formazione 2010: l'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona", SEC(2003) 1250.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> "Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe" (Gli adulti nell'istruzione formale: politiche e pratica in Europa) Eurydice, Commissione europea. 2011

Due anni più tardi, nel 2009, è stato adottato il testo "Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione". Tale documento fornisce un seguito al programma di lavoro del 2010 nel settore dell'istruzione e della formazione. Detto quadro strategico identifica quattro nuovi obiettivi strategici, ambiti prioritari, attività concrete di verifica nonché indicatori e obiettivi da raggiungere entro il 2020. Più specificamente, i nuovi obiettivi strategici sono:

1. realizzare l'apprendimento permanente e la mobilità;
2. migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione;
3. promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva;
4. incoraggiare l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione<sup>1</sup>.

Come nuovo parametro qualitativo, gli Stati membri hanno riformulato il punto di riferimento proposto nel 2002 al 15% per la partecipazione degli adulti ai temi dell'istruzione. Questa stessa percentuale dovrà essere raggiunta nel 2020 nell'ambito del quadro strategico della cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione, "ET 2020". È per questo che la Commissione e gli Stati membri stanno lavorando di concerto per raggiungere gli obiettivi concordati<sup>2</sup>.

Il 2010 è stato un anno importante in Europa per il settore dell'istruzione, visto che costituisce uno dei punti di riferimento utilizzati per valutare il progetto Bologna e gli obiettivi specificamente definiti in tema di istruzione.

### Successi nel campo dell'istruzione in Europa

Uno degli aspetti più rilevanti dell'istruzione in Europa è la formazione continua o permanente, dato il suo impatto sociale ed economico sulla società. Per formazione continua s'intende la formazione impartita durante tutto l'arco della vita di un individuo per la costruzione permanente di abilità e conoscenze. Queste esperienze di conoscenza potranno essere di tipo formale (sviluppo delle capacità, consulenza, tutoraggio, orientamento, apprendimento, istruzione superiore ecc.) o informale (esperienze, situazioni ecc.)<sup>3</sup>.

La formazione continua ha la finalità di inserire i cittadini adulti o i giovani che hanno abbandonato gli studi nel sistema educativo, in modo formale o informale. Il messaggio alla base di questa politica è che l'apprendimento è essenziale per garantire i diritti economici e il progresso sociale nonché la realizzazione personale degli individui.

Al riguardo, come menzionato in precedenza, nel 2002 gli Stati membri si sono impegnati a elaborare strategie nazionali di formazione continua<sup>4</sup> per incrementare la partecipazione degli

---

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Commissione europea. Direzione generale dell'Istruzione e della cultura. "Interim evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007-2013), Final report" ("Valutazione intermedia del programma di apprendimento permanente (2007-2013), relazione finale").

<sup>4</sup> I dati forniti sono quelli ottenuti dall'indagine sulle forze di lavoro. Nei risultati si specifica che l'apprendimento permanente o formazione continua si riferisce alle persone di età compresa tra i 25 e 64 anni che hanno affermato di aver beneficiato dell'istruzione o della formazione nelle quattro settimane precedenti all'indagine. Il denominatore consiste nella popolazione totale della stessa fascia d'età, esclusi gli intervistati che non hanno risposto. Le informazioni raccolte si riferiscono a tutte le classi di istruzione o formazione.

adulti. Come punto di riferimento per una valutazione dei progressi su questo obiettivo, si è convenuto che il 12,5% della popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni dovesse partecipare all'apprendimento permanente nell'anno 2010.

I dati disponibili indicano che, nel 2000, il 7,1% della popolazione adulta dell'Unione europea ha partecipato all'apprendimento. Tale percentuale è aumentata al 9,7% nel 2007 (10,6% donne, 8,8% uomini). Quanto ai vari paesi, risaltano le seguenti tendenze (sulla base dei dati del 2007):

- in quattro paesi dell'UE (Svezia, Danimarca, Regno Unito e Finlandia) il tasso di partecipazione alla formazione continua ha superato il 20%;
- tre paesi dell'UE (Austria, Slovenia e Paesi Bassi) nonché la Norvegia e l'Islanda hanno superato l'obiettivo nel 2007.
- il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento è stato inferiore al 5% in Romania, Bulgaria, Grecia, Ungheria, Slovacchia e Portogallo<sup>1</sup>.

Quanto ai giovani che hanno abbandonato gli studi<sup>2</sup>, va detto che anche quest'aspetto è stato al centro delle preoccupazioni della politica dell'istruzione. L'obiettivo in tal senso è ridurre la media europea di abbandoni scolastici al 10% nel 2010. Quando fu fissato l'obiettivo, quasi un giovane su sei della fascia d'età compresa tra i 18 e i 24 aveva abbandonato gli studi. Così, nel 2000 il tasso era del 17,6%, percentuale che ha subito una significativa riduzione di 3 punti per l'anno 2007, arrivando al 14,8%. Le tendenze in termini di progresso sono diverse a seconda del paese dell'UE. Nel 2007 solo sei paesi avevano raggiunto l'obiettivo della strategia "ET 2010" e cinque di essi erano già al di sotto dell'obiettivo nel 2000. Cinque di questi sei paesi sono diventati Stati membri dell'UE nel 2004: Repubblica ceca, Lituania, Slovacchia, Slovenia e Polonia. La Finlandia è l'unico Stato membro dell'UE in cui il tasso di abbandono scolastico è stato inferiore all'obiettivo di Lisbona per tutto il periodo di riferimento, mentre Italia, Malta, Portogallo e Spagna, seguiti da Romania e Bulgaria, continuano ad allontanarsi dagli obiettivi proposti dall'UE<sup>3</sup>.

I successi sono senza dubbio evidenti. La riduzione degli indici di abbandono scolastico e l'aumento della formazione continua continuano a essere sempre una vittoria per un paese o una regione. Tuttavia, è altrettanto evidente che l'Unione europea, nel suo insieme, non è riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati per il 2010. È per questo che è fondamentale menzionare le difficoltà sperimentate dall'iniziativa. Ciò servirà a fornire orientamenti non solo per raggiungere gli obiettivi stabiliti per il 2020 ma anche per avere un punto di discussione con gli omologhi latinoamericani. Uno scambio di esperienze in quest'ambito implica un valore aggiunto nella ricerca di soluzioni per il futuro.

Al riguardo, va detto che tale discussione è vitale se si considera che, attualmente, la cooperazione tra i nostri popoli sui temi dell'istruzione va a beneficio di programmi come Erasmus Mundus, Alban o Alfa. Si tratta di programmi di cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore dell'Unione europea e dell'America latina, la cui finalità è incentivare il miglioramento della qualità dell'istruzione superiore europea, attrarre studenti di paesi terzi in centri accademici europei e, attraverso la cooperazione con istituzioni esterne all'UE, far sì

---

<sup>1</sup> Unesco, Institute for Lifelong Learning. "Global report on adult learning and education" ("Relazione globale sull'apprendimento e l'istruzione degli adulti"), 2010.

<sup>2</sup> Secondo la definizione di Eurostat, l'abbandono scolastico prematuro si riferisce alla popolazione di età compresa tra i 18 e i 24 anni che ha abbandonato l'istruzione secondaria inferiore.

<sup>3</sup> "Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe" ("Gli adulti nell'istruzione formale: politiche e pratica in Europa") Eurydice, Commissione europea. 2011

che i giovani europei compiano una parte dei loro studi superiori in paesi terzi. Con questi scambi culturali e linguistici, i nostri centri si arricchiscono e si può tener conto di diversi punti di vista per migliorare i sistemi educativi.

### Difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi "ET 2020"

Esistono numerosi fattori che hanno impedito la realizzazione degli obiettivi prefissati. Tuttavia, se ne menzioneranno cinque in ragione della loro rilevanza.

Una delle maggiori difficoltà sperimentate in Europa è l'ottenimento degli incentivi finanziari per generare un'istruzione formale e informale ma soprattutto per elaborare un progetto stabile di formazione continua<sup>1</sup>. Così, i limiti finanziari sono diventati importanti ostacoli per la partecipazione degli studenti adulti all'istruzione formale. Ciò è particolarmente vero nel caso delle persone con un reddito basso, delle persone escluse dal mercato del lavoro o delle persone vulnerabili all'esclusione<sup>2</sup>.

Un altro problema percepito nell'attuale sistema è che il sistema educativo (com'è attualmente formulato) sia incentrato su un "modello di deficit"<sup>3</sup>. Da qui ha origine la sensazione che chi partecipa al sistema lo fa perché ha lacune e mancanze intellettuali e accademiche. Occorre dunque passare a un modello in cui si valorizzi la diversità. Un approccio inclusivo.

Le disparità geografiche e l'accesso fisico all'infrastruttura di apprendimento generano grandi problemi nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'istruzione nelle zone rurali/remote rappresenta una sfida per l'apprendimento permanente, soprattutto se si considera che queste aree tendono a essere le più povere e sfavorite. Parimenti, il tempo che si impiega per recarsi a lezione è motivo di abbandono per molti<sup>4</sup>. A ciò si unisce, a doppio filo, il tema della rigidità dei programmi per quanto riguarda aspetti come l'orario o i moduli.

Il mancato ottenimento dei titoli che consentano l'accesso all'istruzione formale per un adulto è un altro ostacolo che affronta chi ha già preso la decisione di entrare nel sistema dell'istruzione. Per esempio, accade spesso che, per entrare in un istituto di istruzione formale, il candidato è tenuto a esibire il certificato di studi del livello inferiore. Il problema sta nel fatto che molti candidati non dispongono di tale attestato.

Da ultimo, uno dei principali problemi affrontati è che la cittadinanza ancora non ritiene il concetto e la visione dell'istruzione permanente come tale. Ciò implica una carenza di comunicazione con gli individui e nella promozione di questa possibilità di vita.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Commissione europea. Direzione generale dell'Istruzione e della cultura. "Summary Report on the Peer Learning Activity on Adult Learning Monitoring" ("Relazione di sintesi sull'attività di apprendimento tra pari sul monitoraggio dell'apprendimento degli adulti"), Bratislava, 22-25 marzo 2009

<sup>2</sup> "Adults in Formal Education: Policies and Practice in Europe" ("Gli adulti nell'istruzione formale: politiche e pratica in Europa") Eurydice, Commissione europea. 2011

<sup>3</sup> Commissione europea. Direzione generale dell'Istruzione e della cultura. Seminario di apprendimento tra pari: fattori critici per l'attuazione delle strategie e le politiche di apprendimento permanente, 19-21 maggio 2010, Vienna, Austria.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

In conclusione, tenendo conto anche delle difficoltà appena illustrate, è importante esporre alcune idee sulle strategie di cui tener conto per il futuro.

### Strategie per l'eliminazione degli ostacoli all'istruzione

- creare un quadro giuridico chiaro per gli Stati e incentivi per le imprese private, così da disporre delle risorse adeguate per offrire alla popolazione una formazione continua di qualità;
- creare incentivi finanziari per le persone che si trovano al di fuori del sistema scolastico. Occorre tener conto del fatto che, in alcuni paesi, esistono aiuti del governo per i disoccupati. È quindi necessario creare misure volte a migliorare l'attrattiva dell'istruzione. Questi schemi possono consistere in un sostegno finanziario diretto o indiretto o possono offrire agli adulti la possibilità di prendersi del tempo per studiare. In generale, quindi, si tratta di creare, tra l'altro, un sostegno finanziario diretto, incentivi fiscali o permessi di studio;
- promuovere la creazione di associazioni che svolgano il ruolo di attori collettivi e che siano incoraggiate dallo Stato a lavorare di concerto per raggiungere obiettivi concreti in termini di apprendimento permanente;
- porre l'enfasi sul tema dei sistemi nazionali delle qualifiche, strettamente correlati al programma di istruzione degli adulti;
- creare un quadro giuridico sul tema dell'accesso all'istruzione superiore, tenendo conto gli aspetti del riconoscimento e/o della convalida degli studi precedenti nonché dell'acquisizione di conoscenze empiriche o ottenute attraverso l'istruzione informale;
- generare canali d'istruzione diversi da quello presenziale, per esempio l'istruzione on line (e-learning) nonché programmi frazionati per alleviare il carico orario dei partecipanti;
- formare il personale che impartisce questo tipo di istruzione, tenendo presente che il gruppo presenta alcune caratteristiche specifiche ma che, al contempo, può risultare anche assai eterogeneo;
- rafforzare le campagne di promozione, sviluppando strategie di comunicazione intelligente, per incrementare la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione. Queste strategie di comunicazione possono avvalersi della televisione, della radio, delle scuole, delle imprese, dei quartieri ecc.;
- creare un sistema di prevenzione per contrastare l'abbandono scolastico, senza concentrarsi unicamente su chi ha già abbandonato; migliorare il sistema educativo, la qualità dei docenti ecc.;
- elaborare un piano definito di seguito o monitoraggio che si avvalga di strumenti come inchieste, indici ecc.;
- quanto alle misure correttive, è opportuno continuare a prestare particolare attenzione alla nozione d'istruzione della seconda opportunità, sviluppata per contrastare l'esclusione sociale delle persone che hanno abbandonato la scuola senza le conoscenze sufficienti per integrarsi

pienamente nel mercato del lavoro<sup>1</sup>.

I punti appena illustrati sono solo un esempio delle molte idee esistenti per far sì che l'istruzione diventi realtà in Europa e in America latina. Pertanto, come corollario del presente documento, è opportuno sottolineare che è importante e urgente che gli Stati di entrambe le regioni (come pure le organizzazioni regionali e internazionali) diano priorità, nei rispettivi programmi, alla promozione e allo sviluppo dell'istruzione. Il tutto tenendo conto del fatto che il rafforzamento dell'istruzione sarà di aiuto non solo agli Stati membri ma anche ai loro vicini nel resto del mondo.

Quanto detto è vale integralmente anche per i nostri omologhi latinoamericani. Per la maggior parte della popolazione, la povertà e la disuguaglianza implicano minori possibilità di modificare le condizioni in cui si sviluppa la sua vita e d'influire sulle condizioni in cui si svilupperà la vita dei suoi figli. A tale proposito, è interessante sottolineare che in America latina il 96% circa dei bambini di età compresa tra i 6 e i 12 anni risulta iscritto in un istituto scolastico; tale percentuale diminuisce all'82% per la fascia d'età compresa tra i 13 e i 17 anni e raggiunge il 36% soltanto nel segmento 18-23 anni.

Occorre dunque far sì che il rafforzamento del sistema educativo diventi uno strumento capace di invertire situazioni di disuguaglianze sociali come quella citata. È il motore con il quale si può generare occupazione, migliorare la qualità di vita dei cittadini e creare una società migliore sia per gli adulti sia per i bambini che in essa vivono.

---

<sup>1</sup> Commissione europea. Direzione generale dell'Istruzione e della cultura. "Summary Report on the Peer Learning Activity on Adult Learning Monitoring" ("Relazione di sintesi sull'attività di apprendimento tra pari sul monitoraggio dell'apprendimento degli adulti"), Bratislava, 22-25 marzo 2009