



Bruxelles, 10.6.2016  
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Proposta di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**  
**sull'istituzione di una garanzia per le competenze**

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

#### • **Motivi e obiettivi della proposta**

##### **L'importanza delle competenze**

Le premesse di un elevato livello di produttività, nonché di competitività e crescita sostenibili, consistono nel disporre di una forza lavoro competente e adattabile e nel fare pieno uso delle competenze disponibili. L'occupabilità dipende dalla qualità delle competenze possedute. I paesi in cui quote elevate di adulti hanno una scarsa padronanza delle competenze di base (alfabetiche e matematiche) e digitali presentano livelli inferiori di produttività del lavoro e hanno in ultima analisi prospettive peggiori di crescita e competitività<sup>1</sup>. Esistono evidenti opportunità di fare un uso più efficiente in tutte le fasi della vita del capitale umano dell'Europa, e anzi di migliorare tale capitale umano elevando i livelli generali delle competenze possedute. A tal fine è imperativo mobilitare risorse a livello nazionale e dell'UE. L'analisi annuale della crescita 2016<sup>2</sup> sottolinea che effettuare "investimenti intelligenti nel capitale umano dell'Europa" e dotare le persone delle competenze adeguate per stimolare l'innovazione e la competitività e conseguire un'elevata produttività sono i modi migliori per prevenire la disoccupazione e ridurre il rischio di povertà ed esclusione sociale.

##### **Le competenze di base e il livello di studio in Europa**

L'indagine dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) sulle competenze degli adulti (PIAAC) indica che in Europa un adulto (da 16 a 65 anni) su cinque possiede solo un livello rudimentale di alfabetizzazione e che uno su quattro possiede solo il livello più basso di competenze matematiche<sup>3</sup> e può svolgere solo compiti molto semplici con l'ausilio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'indagine dell'OCSE mostra inoltre che il livello di studio è strettamente correlato con la padronanza delle competenze di base, anche se il livello delle competenze può variare considerevolmente tra individui con qualifiche simili. Per quanto riguarda il livello di studio, in media circa un quarto della popolazione europea nella fascia di età da 25 a 64 anni non possiede una qualifica di istruzione secondaria superiore; in alcuni paesi la percentuale è superiore al 40 % e giunge al 57 %. I risultati formativi non sono inoltre distribuiti in modo omogeneo tra i sottogruppi della popolazione; ad esempio, circa il 44 % dei cittadini di paesi terzi che risiedono nell'UE non ha un titolo di istruzione secondaria superiore (circa il 7 % della popolazione adulta non ha un'istruzione secondaria superiore nell'UE) e molto più spesso rispetto ai cittadini dell'UE possiede livelli bassi di competenze di base.

L'impatto delle basse competenze sugli individui è una questione complessa che ha conseguenze importanti. Le persone con un basso livello di competenze incontrano solitamente maggiori difficoltà nel mercato del lavoro (tassi di disoccupazione, anche a lungo termine, più alti, reinserimento lavorativo più lento, salari più bassi, ecc.) e sono più a rischio

---

<sup>1</sup> OCSE, Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills ("Panoramica 2013 delle competenze: primi risultati dell'indagine sulle competenze degli adulti").

<sup>2</sup> Analisi annuale della crescita 2016 - Consolidare la ripresa e promuovere la convergenza, Bruxelles, 26.11.2015, COM(2015) 690 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0690&amp;amp;rid=1>.

<sup>3</sup> In questo documento il termine "competenze" è utilizzato in un'accezione ampia e si riferisce a ciò che la persona conosce, comprende ed è capace di fare, abbracciando conoscenza e competenze.

di povertà e di esclusione sociale. Durante la recessione le loro prospettive sul mercato del lavoro sono ulteriormente peggiorate: il tasso di disoccupazione di coloro che hanno una qualifica non superiore all'istruzione secondaria inferiore è passato dal 9,7 % (nel 2008) al 17,4 % (nel 2014), a fronte di un aumento inferiore a 3 punti percentuali tra coloro che hanno livelli di istruzione più elevati. Negli ultimi anni la perdita di posti di lavoro ha colpito prevalentemente le persone scarsamente qualificate (più di nove milioni di posti di lavoro persi).

Il basso livello di competenze può ripercuotersi anche sui figli delle persone in tale situazione: l'indagine PIAAC ha rivelato che in alcuni paesi i figli di genitori con un basso livello di studio mostrano livelli notevolmente più bassi di padronanza delle competenze misurate rispetto ai figli di genitori con livelli di istruzione più elevati.

Tale situazione ha costi elevati non soltanto per gli individui, ma anche per l'economia e la società nel loro complesso, compresa la spesa pubblica per le prestazioni sociali e di disoccupazione.

### **Nuove sfide**

I nuovi metodi di lavoro, tra cui i modelli dell'economia collaborativa, il maggior ricorso al lavoro autonomo e in appalto, i cambiamenti di lavoro più frequenti (per motivi di necessità e opportunità) e i mutamenti nell'organizzazione del lavoro sono tutti elementi che incidono sui tipi di competenze richieste. Le previsioni indicano che, sebbene i posti di lavoro che richiedono poche competenze non scompariranno, essi impegneranno non più del 15 % della forza lavoro<sup>4</sup>. Continuerà la tendenza verso lavori più impegnativi in termini di competenze a tutti i livelli e molti lavori tradizionalmente manuali o ripetitivi diminuiranno o cambieranno imponendo livelli più elevati di competenze di base.

Le tendenze demografiche determineranno una contrazione della forza lavoro: in base alle previsioni, la popolazione in età lavorativa (da 20 a 64 anni) dovrebbe diminuire, passando da 306 milioni a 269 milioni. Tali tendenze possono esacerbare gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e la scarsità di competenze sui mercati del lavoro, ostacolando in tal modo gli investimenti, l'innovazione e la crescita. Gli squilibri tra domanda e offerta di competenze e la scarsità di competenze possono altresì pregiudicare l'aumento della produttività e la riassegnazione delle risorse tra i settori, sia all'interno degli Stati membri sia tra i vari Stati, il che a sua volta può impedire di cogliere tutti i benefici del mercato unico e ridurre ulteriormente la resilienza in caso di sconvolgimenti nelle economie vulnerabili. Tali tendenze rappresentano una sfida che evidenzia la necessità di integrare nel mercato del lavoro il capitale umano inutilizzato, in particolare degli adulti con un basso livello di competenze. Per bilanciare queste tendenze demografiche è evidente la necessità di aumentare il tasso di occupazione, incrementare la produttività della forza lavoro e mantenere al lavoro più a lungo le generazioni più anziane. Anche i migranti possono contribuire a colmare il divario, ma a condizione che le loro competenze corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro e siano utilizzate in piena misura.

Gli appartenenti alla forza lavoro europea nei prossimi due decenni sono per la maggior parte persone già adulte adesso. Gli investimenti nel miglioramento costante delle loro competenze determineranno se l'UE sarà capace di cogliere i vantaggi dei progressi tecnologici e garantire la competitività. Occorre fare di più per sostenere lo sviluppo continuo delle competenze della

---

<sup>4</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526>.

forza lavoro.

## **Le difficoltà dello sviluppo delle competenze**

Tutte queste sfide possono essere affrontate soltanto se i cittadini — a prescindere dal fatto di essere o no occupati — sono messi in condizione di acquisire le competenze necessarie ad entrare nel mercato del lavoro o, se occupati, a reggere il ritmo della crescente domanda di competenze.

Una quota significativa delle persone in età lavorativa, compresi gli occupati, non possiede però le fondamentali competenze alfabetiche, matematiche e informatiche di cui ha bisogno per partecipare alla formazione professionale necessaria per reggere il ritmo delle nuove esigenze del lavoro e per evitare di perdere le competenze possedute. I lavoratori con un basso livello di competenze, insieme a quelli più anziani e a coloro che non hanno l'opportunità di sviluppare le loro competenze durante la vita lavorativa, sono più esposti al rischio di obsolescenza delle competenze.

Le persone occupate con un basso livello di competenze, inoltre, svolgono spesso lavori per i quali non è disponibile formazione sul luogo di lavoro, ricevono meno formazione organizzata dai datori di lavoro e rispetto ai lavoratori dotati di maggiori competenze traggono minori benefici dall'apprendimento permanente. Il risultato è che costoro si trovano rinchiusi in un circolo vizioso di scarse competenze e posti di lavoro insoddisfacenti, in mansioni non qualificate, con scarse opportunità di migliorare le proprie competenze.

Se da un lato la soluzione a queste sfide è evidente (vale a dire lo sviluppo delle competenze di coloro cui difettano le competenze di base per riuscire a entrare nel mercato del lavoro o restare al passo con le sue esigenze), il principale ostacolo su questa strada è la limitata partecipazione degli adulti, in particolare di quelli con un basso livello di competenze, all'istruzione e alla formazione. Secondo l'indagine sulle forze di lavoro solo il 10,8 % degli adulti ha partecipato a un qualsiasi tipo di formazione nelle quattro settimane precedenti l'indagine, rispetto all'obiettivo europeo del 15 % da conseguire entro il 2020. Per gli adulti scarsamente qualificati tale tasso di partecipazione è persino inferiore: solo il 4,3 % di essi, in media, partecipa ad attività di apprendimento<sup>5</sup>. Esiste pertanto un problema di pari accesso alle opportunità di istruzione e formazione che deve essere affrontato e che colpisce altresì i cittadini di paesi terzi.

La scarsa partecipazione all'apprendimento ulteriore si deve sia a fattori strutturali sia ad ostacoli situazionali, che sono strettamente interconnessi.

Gli ostacoli strutturali riguardano tra l'altro la scarsità dell'orientamento disponibile per portare a conoscenza degli interessati i vantaggi dello sviluppo delle competenze, le opportunità formative e le misure di sostegno, ma anche la bassa disponibilità di opportunità di apprendimento adattate agli adulti.

Nella maggior parte degli Stati membri i servizi di orientamento concentrano i propri sforzi principalmente sul rapido reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro; nella maggior parte dei casi non esistono misure di sostegno specifiche per fornire loro opportunità di sviluppo delle competenze. Inoltre, gli adulti che lavorano o che sono economicamente inattivi oltre a possedere un basso livello di competenze hanno anche bisogno di maggiore istruzione e formazione e dell'accesso a servizi di orientamento.

---

<sup>5</sup> Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro, 2014.

È inoltre raro che gli adulti si impegnino nell'apprendimento ulteriore se ciò significa tornare a scuola e ricominciare da capo. La loro partecipazione potrebbe aumentare esponenzialmente se potessero ottenere la convalida e il riconoscimento delle competenze acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale, oltre all'individuazione delle loro esigenze di sviluppo delle competenze sulla scorta di una valutazione delle stesse. La raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale invitava gli Stati membri ad istituire modalità nazionali di convalida dell'apprendimento non formale e informale entro il 2018. Il più recente inventario dell'apprendimento non formale e informale, del 2014, indica che in genere sono stati conseguiti buoni progressi nell'istituzione delle modalità di convalida. Si deve però fare di più per ampliarne la disponibilità: solo in otto paesi i gruppi svantaggiati e con un basso livello di competenze tendono ad avvalersi spesso della convalida, mentre in quindici Stati membri non vi sono sistemi dedicati al bilancio delle competenze.

Dato che la situazione varia da uno Stato membro all'altro e che il gruppo degli adulti con un basso livello di competenze comprende molti sottogruppi differenti (ad es. occupati, disoccupati, persone economicamente inattive, residenti in zone rurali, migranti, gruppi minoritari svantaggiati), non esiste una soluzione unica che possa andar bene per tutti; in ciascun sottogruppo inoltre ogni persona ha esigenze specifiche, per cui è necessario un approccio su misura. Il sostegno personalizzato non è però disponibile in misura omogenea in tutta l'UE.

È stato dimostrato che percorsi di apprendimento flessibili (ad esempio apprendimento a distanza, apprendimento misto, apprendimento modulare, ecc.) incoraggiano la partecipazione degli adulti, ma in molti casi la disponibilità di tali percorsi non soddisfa il fabbisogno. Soltanto la metà degli Stati membri dispone di programmi specifici o disposizioni quadro che riguardano il conseguimento delle competenze di base da parte degli adulti. Solo il 3,6 % degli europei ha conseguito una qualifica secondaria superiore dopo i 25 anni, con differenze sostanziali tra i paesi. Gli Stati membri che offrono programmi modulari flessibili sembrano avere una percentuale più elevata di popolazione adulta che consegue una qualifica secondaria superiore all'età di 25 anni o successivamente.

Gli ostacoli situazionali sono correlati al contesto specifico dei singoli interessati e possono comprendere responsabilità familiari, impegni conflittuali in termini di orario, costi, mancanza di sostegno dei datori di lavoro, distanza, ecc. Tra questi, i primi due sono menzionati con la maggiore frequenza nell'indagine sull'istruzione degli adulti. L'assenza di motivazione, che costituisce un altro ostacolo, potrebbe dipendere anche dalla poca consapevolezza della necessità di sviluppare le proprie competenze e dei vantaggi che se ne possono ricavare; le ricerche mostrano anche che le persone con scarse competenze di base spesso non sono in grado di riconoscere i propri punti deboli o non sono disposte a farlo, e per tale motivo ritengono di non avere bisogno di migliorare le proprie competenze.

## **Obiettivi**

La presente iniziativa è finalizzata a migliorare l'occupabilità e le opportunità di vita delle persone, creando in tal modo una base di capitale umano più resiliente e una crescita più forte e più inclusiva in tutta l'UE. Per ottenere risultati tangibili si dovranno compiere notevoli sforzi politici e finanziari. Gli Stati membri dovranno mobilitare sufficienti investimenti pubblici nelle competenze della popolazione pur rispettando il patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri però trarranno anche vantaggi da tali investimenti, che contribuiranno a

reintegrare un maggior numero di persone nel mercato del lavoro e a rafforzare la produttività della forza lavoro.

L'iniziativa punta al sostegno degli adulti che hanno abbandonato il sistema di istruzione e formazione senza conseguire una qualifica secondaria superiore, aiutandoli ad accedere alle opportunità di sviluppo delle competenze al fine di migliorare le loro competenze alfabetiche, matematiche e digitali o di ottenere una qualifica classificata al livello 4 dell'EQF o equivalente. Il livello 4 del Quadro europeo delle qualifiche (EQF)<sup>6</sup> è nella maggior parte dei paesi il livello equivalente all'istruzione secondaria superiore.

La garanzia per le competenze comprenderà tre fasi:

- una valutazione delle competenze, che permetterà agli adulti scarsamente qualificati di individuare le competenze già possedute e il fabbisogno di migliori competenze;
- la progettazione e l'erogazione di un'offerta di istruzione e formazione adattata alla situazione specifica di ciascun individuo e basata sulle competenze già possedute;
- la convalida e il riconoscimento delle competenze acquisite attraverso il percorso personalizzato di sviluppo.

La raccomandazione riguarda gli adulti che hanno abbandonato il sistema d'istruzione e formazione senza aver conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore (EQF 4) e che non possono ricevere sostegno dalla garanzia per i giovani.

Essa stabilisce un percorso che consiste in una serie di interventi mirati interconnessi volti a potenziare e consolidare il sostegno dedicato a questo gruppo e a indurre l'acquisizione delle competenze e delle qualifiche necessarie.

Tali misure fanno parte di un insieme più vasto di interventi strategici che affronta le sfide di più ampia portata in relazione alle competenze: innalzamento del livello generale delle competenze nell'UE, migliore utilizzo delle stesse e previsione delle competenze necessarie.

Nel progettare i propri interventi gli Stati membri possono basarsi su anni di apprendimento reciproco e sull'esperienza acquisita nelle politiche in materia di istruzione, di formazione e di occupazione, nonché attraverso il finanziamento dei fondi strutturali e di investimento europei, in particolare il Fondo sociale europeo.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente iniziativa fa parte della "Nuova agenda per le competenze" nell'ambito della priorità politica numero uno della Commissione europea: "Un nuovo impulso all'occupazione, alla crescita e agli investimenti". Si tratta di un'iniziativa che rafforzerà l'inclusività del mercato del lavoro, incrementerà gli investimenti sociali e stimolerà la convergenza sociale verso l'alto in Europa. È coerente con altre politiche e iniziative nei settori dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione, di cui costituisce un'integrazione.

Una serie di interventi, strumenti e iniziative dell'UE sono già in atto a sostegno dello sviluppo delle competenze, in particolare il semestre europeo per il coordinamento delle

---

<sup>6</sup> Cfr. la sezione 2 dell'allegato tecnico che accompagna il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2016) 195.

politiche economiche e i fondi strutturali e di investimento europei, segnatamente il Fondo sociale europeo (FSE) (maggiori dettagli nella sezione "Incidenza sul bilancio").

La raccomandazione sosterrà il processo di riforma iniziato con gli obiettivi della strategia Europa 2020, in particolare contribuendo agli obiettivi di aumento del tasso di occupazione, di riduzione della povertà e di mitigazione degli effetti dell'abbandono scolastico precoce. Gli obiettivi generali del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche trovano espressione negli orientamenti integrati, che comprendono sia gli indirizzi di massima per le politiche economiche che quelli a favore dell'occupazione (indicati congiuntamente come gli "orientamenti integrati"). I primi contano tra le proprie finalità infondere impulso alla crescita mediante l'attuazione di riforme strutturali e la rimozione degli ostacoli principali alla crescita e all'occupazione. I secondi riguardano invece obiettivi prioritari quali facilitare la creazione di posti di lavoro, migliorare l'offerta di lavoro e di competenze, stimolare l'inclusione sociale, combattere la povertà e promuovere le pari opportunità. Le raccomandazioni specifiche per paese del 2015<sup>7</sup> sottolineano che programmi di istruzione e formazione professionale efficienti, efficaci e lungimiranti, che comprendano corsi destinati agli adulti, sono di fondamentale importanza per migliorare l'occupabilità. Esse osservano inoltre che in alcuni Stati membri i servizi pubblici per l'impiego devono essere rafforzati e che le misure attive per il mercato del lavoro potrebbero essere mirate in modo più efficiente alle persone più lontane dal mercato del lavoro.

In particolare nell'**istruzione** e nella **formazione** l'attuale proposta consentirà di sviluppare varie misure esistenti, dando realizzazione a importanti messaggi politici sulla necessità di ridurre il numero degli adulti con un basso livello di competenze. Essa inviterà inoltre gli Stati membri ad incrementare le sinergie tra interventi che devono operare insieme per ottenere i risultati previsti, in particolare le politiche attive del mercato del lavoro, l'orientamento e la consulenza, le attività di istruzione e formazione (compresa la convalida) e le politiche sociali.

Il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) offre agli Stati membri una piattaforma per collaborare in un'area di intervento la cui competenza spetta agli Stati. La relazione congiunta relativa a ET 2020 adottata nel novembre 2015 stabilisce priorità rivedute anche in relazione all'agenda europea per l'apprendimento degli adulti<sup>8</sup>, sottolineando in particolare l'offerta di competenze alfabetiche, matematiche e digitali, e la messa a disposizione di un numero sufficiente di seconde opportunità, in vista di una qualifica riconosciuta in conformità all'EQF, alle persone prive di una qualifica di livello 4 (istruzione secondaria superiore).

Il Quadro europeo delle competenze comprende qualifiche basate sui risultati dell'apprendimento, conseguiti attraverso percorsi di formazione formale di indirizzo generale o professionale (quali le qualifiche di istruzione secondaria superiore). L'approccio promosso dall'EQF e basato sui risultati dell'apprendimento facilita allo stesso tempo l'acquisizione di qualifiche sulla base dell'apprendimento in contesti non formali o informali, il che rappresenta la maggior parte dell'apprendimento degli adulti. Il livello 4 dell'EQF è il livello indicato dalla maggior parte degli Stati membri come corrispondente ai titoli di istruzione secondaria superiore dei loro sistemi; è il livello di studio che sta diventando sempre più spesso la soglia minima per un buon accesso al mercato del lavoro e all'ulteriore istruzione e formazione. Il tasso di occupazione delle persone che non hanno raggiunto questo livello è inferiore di 25

<sup>7</sup> Raccomandazioni del Consiglio sui programmi nazionali di riforma (GU C 272 del 18.8.2015).

<sup>8</sup> Risoluzione del Consiglio su un'agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti (2011/C 372/01).

punti percentuali al tasso di coloro che detengono tale qualifica; il numero dei posti di lavoro adatti alle persone prive di un titolo di istruzione secondaria superiore è in continua e rapida diminuzione; perfino i lavori ora classificati come "a basso tenore di competenze" richiederanno in futuro un livello superiore di competenze.

La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente è in fase di attuazione da parte degli Stati membri attraverso piani di studio a tutti i livelli di istruzione e formazione e rileva l'importanza delle abilità fondamentali della lettura, della scrittura, del calcolo e digitali.

La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF) istituisce un quadro di riferimento dei livelli delle qualifiche espressi in termini di risultati di apprendimento. Essa stabilisce che ciascun livello può essere raggiunto attraverso diversi percorsi di apprendimento formale, non formale e informale. È disponibile, oltre ad altri strumenti, il Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET), un sistema di crediti basato sui risultati di apprendimento che facilita la convalida dell'apprendimento non formale e informale e l'avanzamento modulare verso il conseguimento di una qualifica.

La raccomandazione del Consiglio del 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico<sup>9</sup> fornisce un quadro di strategie globali che includono misure di prevenzione, di intervento e di compensazione, queste ultime volte a riavvicinare allo studio coloro che hanno abbandonato l'istruzione e la formazione senza una qualifica secondaria superiore. Percorsi compensativi, ad esempio scuole della "seconda opportunità" o modalità di apprendimento non formale corredate di convalida dell'apprendimento precedente, nonché la possibilità di riprendere il percorso scolastico e formativo, aiutano i giovani a portare a termine la propria istruzione. Misure volte a ridurre l'abbandono scolastico sono state introdotte in tutti gli Stati membri con effetti positivi; nel 2015 il tasso medio di abbandono scolastico nell'UE (fascia di età da 18 a 24 anni) si scostava di circa un punto percentuale dal parametro di riferimento del 10 % della strategia Europa 2020, ma con ampie variazioni tra Stati membri. Anche se il valore di riferimento sarà conseguito, rimarrà un 10 % delle persone in questa fascia di età che incontrerà gravi problemi nell'accedere a un'occupazione sostenibile. Alcuni sottogruppi della coorte di età superiore restano inoltre caratterizzati da alti tassi di abbandono scolastico, in particolare gli adulti che sono entrati nella forza lavoro in giovane età, i cittadini di paesi terzi che risiedono nell'UE e altre persone provenienti da un contesto migratorio.

La raccomandazione del Consiglio del 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale invita gli Stati membri ad istituire entro il 2018 modalità nazionali di convalida (identificazione, documentazione, valutazione e certificazione) dell'apprendimento non formale e informale, compresa la possibilità per i disoccupati o le persone a rischio di disoccupazione di ottenere un bilancio di competenze inteso a stabilire le loro competenze. Le modalità messe in atto per la convalida e la valutazione delle competenze svolgeranno un ruolo chiave nell'attuazione della garanzia per le competenze.

In particolare nell'**occupazione** la proposta attuale intende integrare e sviluppare varie misure esistenti.

---

<sup>9</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701(01))



La raccomandazione del Consiglio del 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani<sup>10</sup> stabilisce che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni, iscritti o meno ai servizi per l'impiego, ricevano un'offerta qualitativamente valida e concreta entro quattro mesi dall'uscita dal sistema d'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. L'offerta dovrebbe consistere in un lavoro, un apprendistato, un tirocinio o un ulteriore corso di studi ed essere adattata alle necessità e alla situazione dei singoli. La garanzia per le competenze fornirà sostegno a tutti gli adulti, occupati o no. In relazione però ai disoccupati, essa andrà a integrare la garanzia per i giovani, ossia non riguarderà coloro che possono ricevere sostegno dalla garanzia per i giovani, dato che questi possono già ricevere un'offerta formativa.

La raccomandazione del Consiglio del 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro ha rafforzato il sostegno destinato a oltre 11 milioni di persone disoccupate da più di un anno. Essa raccomanda che ai disoccupati di lungo periodo siano offerti approfonditi orientamenti e valutazioni individuali e un accordo di inserimento lavorativo con un'offerta individuale nonché l'indicazione di un punto di contatto unico al più tardi al raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione. La raccomandazione sulla garanzia per le competenze potrebbe fornire orientamento su come offrire ai disoccupati scarsamente qualificati opportunità di sviluppo delle competenze nel contesto di accordi di inserimento lavorativo.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta va nel senso della priorità della Commissione di infondere nuovo impulso all'occupazione e alla crescita. L'iniziativa si propone di offrire alle persone una vera possibilità di realizzare il proprio potenziale e di partecipare al mercato del lavoro. Rendendo occupabile un numero sempre maggiore di persone essa aiuterà l'Europa a fare miglior uso del proprio capitale umano. Rafforzare questo tipo di investimenti sociali promuove la competitività, la convergenza sociale verso l'alto e la crescita economica dell'Europa.

La Commissione ha recentemente presentato una prima stesura del pilastro europeo dei diritti sociali annunciato dal Presidente Juncker nel settembre 2015 e ha avviato una vasta consultazione pubblica per raccogliere opinioni e reazioni di tutti gli interessati. Il pilastro europeo dei diritti sociali stabilirà una serie di principi fondamentali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale all'interno della zona euro, equi e ben funzionanti. La prima sezione di tale iniziativa riguarda la necessità di garantire a tutti l'accesso a un'istruzione di qualità e alla formazione durante tutta la vita per acquisire un livello adeguato di competenze di base e competenze fondamentali per la partecipazione attiva alla società e per l'occupazione. Essa rileva in particolare che i giovani con un basso livello di competenze e gli adulti in età lavorativa andrebbero incoraggiati a migliorare le proprie competenze.

In materia di integrazione dei migranti, i principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea, adottati nel 2004, affermano che "gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società". Gli Stati membri hanno adottato una serie di misure per migliorare il livello di istruzione e l'occupabilità dei cittadini di paesi terzi e di altre persone provenienti da un contesto migratorio, in alcuni casi con il sostegno dei fondi UE, in particolare del Fondo sociale europeo. Nel 2014 il Consiglio ha adottato conclusioni sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente

---

<sup>10</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

nell'UE, in cui si riaffermano i principi fondamentali comuni. La garanzia per le competenze può contribuire all'integrazione dei cittadini di paesi terzi ed è coerente con le iniziative europee correlate all'agenda europea sulla migrazione.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

### **• Base giuridica**

La proposta si basa sugli articoli 165 e 166 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e contribuisce altresì alla promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile e ad un elevato livello di occupazione secondo il dettato degli articoli 145 e 147 del TFUE. L'articolo 165 del TFUE dispone che l'Unione contribuisca 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. L'articolo 166 del TFUE stabilisce che l'Unione attui una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

La presente iniziativa raccomanda linee d'azione comuni da attuare a cura degli Stati membri con il sostegno europeo. Sono proposte azioni che dovranno essere attuate a livello dell'UE e degli Stati membri. L'Unione provvederà al coordinamento, in particolare con i pertinenti strumenti europei, e favorirà l'apprendimento tra pari. Gli Stati membri conservano la piena responsabilità per la progettazione, lo sviluppo e l'attuazione delle misure (leggi, regolamenti, contratti collettivi) adottate per rendere effettiva la garanzia per le competenze a livello nazionale. L'azione ai due livelli è complementare e sono rispettate le prerogative degli Stati membri.

### **• Sussidiarietà**

#### **Motivi dell'azione a livello di UE**

Le questioni affrontate dalla presente iniziativa sono tutte rilevanti a livello di UE; la loro ampiezza impone un'azione coerente e coordinata. È indispensabile che tutti gli Stati membri intervengano concentrando l'attenzione e gli investimenti strategici al fine di conseguire una significativa riduzione della percentuale di adulti con un basso livello di competenze nell'UE. Un approccio coordinato a livello di UE garantirebbe sinergie e cooperazione, massimizzando gli effetti positivi.

Nelle sue attività volte allo sviluppo di un'istruzione e una formazione di qualità e all'attuazione di una politica di formazione professionale, l'Unione europea è responsabile di stimolare la cooperazione tra gli Stati membri, sostenendo ed integrando la loro azione se necessario. Gli Stati membri hanno convenuto, nell'ambito del quadro strategico per l'istruzione e la formazione ET 2020, che la quota di persone con un basso livello di competenze è troppo elevata e che questa sfida deve essere affrontata a livello dell'UE. Nel rispetto delle competenze degli Stati membri, la raccomandazione infonde una forma concreta a tali ambizioni, fornendo orientamenti su misure che offrono alle persone scarsamente qualificate maggiori possibilità di sviluppare le proprie competenze, sulla base delle migliori pratiche individuate grazie all'apprendimento reciproco e all'analisi.

Nell'elaborazione di una strategia per l'occupazione l'Unione europea è responsabile di coordinare, stimolare la cooperazione e sostenere l'azione degli Stati membri. Nel rispetto

delle competenze degli Stati membri, la raccomandazione realizza tale ambizione, in particolare avvalendosi dei risultati dello scambio delle migliori pratiche.

Il cattivo funzionamento dei mercati del lavoro a livello nazionale a causa di percentuali elevate di adulti con un basso livello di competenze e i problemi di inclusione sociale delle persone appartenenti a questa categoria possono produrre effetti economici negativi e compromettere la coesione economica e sociale in tutta l'UE. Sono molte le sfide da risolvere per mettere a disposizione opportunità di sviluppo delle competenze e la nuova iniziativa sosterrà la transizione verso una maggiore efficienza e standard più alti nell'erogare tali opportunità. Essa si basa su pratiche dimostrate efficaci a livello nazionale e le traduce in azioni concrete che aiuteranno gli Stati membri a migliorare la qualità e l'incidenza delle loro politiche in materia di formazione, occupazione e politiche sociali rivolte ai lavoratori con un basso livello di competenze.

- **Proporzionalità**

La raccomandazione fornisce un'indicazione sulle azioni da intraprendere a livello nazionale. Essa rispetta il principio di proporzionalità in quanto offre un quadro flessibile e un orientamento per i processi di modernizzazione e di riforma negli Stati membri. Si basa su esempi di buone pratiche realizzate nei paesi dell'UE e riconosce che le diverse situazioni nazionali, regionali o locali potrebbero comportare differenze nelle modalità di attuazione della raccomandazione stessa. Saranno gli Stati membri a designare le autorità responsabili dell'attuazione della raccomandazione e a definire i destinatari prioritari, in funzione della situazione nazionale e delle risorse disponibili.

La raccomandazione fornisce un quadro entro il quale esplicitare l'azione a sostegno degli adulti scarsamente qualificati affinché questi sviluppino le proprie competenze; essa si limita a guidare le autorità pubbliche e gli altri erogatori nelle fasi principali di progettazione e attuazione della garanzia per le competenze. Essa garantisce inoltre agli Stati membri un elevato grado di flessibilità nella progettazione e nel contenuto delle misure di attuazione a livello nazionale.

L'azione proposta rispetta le pratiche esistenti negli Stati membri e la diversità dei sistemi. Essa tiene conto della necessità degli Stati membri di adottare approcci differenziati in funzione delle diverse situazioni economiche, finanziarie e sociali, e delle diverse condizioni del mercato del lavoro.

La garanzia per le competenze sarà fornita su base volontaria, in funzione dell'impegno e dell'interesse degli individui per lo sviluppo delle competenze, e secondo le disposizioni di attuazione adottate dagli Stati membri.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La scelta di una raccomandazione del Consiglio come atto giuridico è proporzionata, si basa sul diritto europeo esistente ed è in linea con il tipo di strumenti utilizzabili per le azioni europee nei settori dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione. L'esperienza del passato, in particolare in relazione all'EQF, ha dimostrato che una raccomandazione è in grado di indurre riforme strutturali a livello degli Stati membri.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

In merito agli approcci possibili per affrontare la sfida dei bassi livelli di competenze tra la popolazione in età lavorativa si sono svolte consultazioni mirate in diversi contesti con la partecipazione dei principali portatori di interessi, come descritto nel seguito.

Le parti sociali hanno manifestato ampio sostegno per un'iniziativa dedicata alle competenze e la volontà di impegnarsi per risolvere il problema degli adulti con un basso livello di competenze. I sindacati considerano le competenze di base un diritto fondamentale e hanno sottolineato l'importanza di adeguati servizi di orientamento per tutti, nonché la necessità di tenere conto dell'apprendimento precedente di ogni individuo; essi hanno osservato che i lavoratori con un basso livello di competenze sono spesso dissuasi dal partecipare alla formazione di cui hanno bisogno da impegni di famiglia e di lavoro. I sindacati ritengono che gli Stati membri dovrebbero disporre di un margine di flessibilità per l'attuazione. I datori di lavoro osservano che garantire l'acquisizione delle competenze di base è una responsabilità degli Stati membri e sottolineano l'importanza dell'impegno personale del singolo per lo sviluppo delle competenze. Dovrebbe essere tenuta presente la corrispondenza delle competenze alle necessità delle imprese. I datori di lavoro hanno suggerito che la disponibilità di opportunità dovrebbe essere adattata in funzione dei sottogruppi specifici di persone con un basso livello di competenze (ad esempio, disoccupate o occupate) e hanno rilevato la necessità che l'offerta sia adeguata alle esigenze di destinatari adulti.

Sono stati anche consultati i direttori generali per l'istruzione e la formazione professionale (IFP) in merito a come affrontare l'ostacolo del basso livello di competenze delle persone in età lavorativa. Molti rispondenti hanno sostenuto la necessità di azioni mirate agli adulti con un basso livello di competenze. Sono state evidenziate problematiche come la necessità di motivare gli adulti a partecipare all'apprendimento, di adattare l'erogazione alle esigenze del discente e di rivolgersi a specifici sottogruppi di adulti con un basso livello di competenze, l'importanza di modalità di convalida delle competenze acquisite attraverso l'apprendimento non formale e informale e il valore di predisporre robusti servizi di orientamento. È stato inoltre spesso sottolineato che i servizi pubblici per l'impiego potrebbero svolgere un ruolo importante.

Si sono svolte consultazioni sull'agenda per le competenze anche in seno al comitato consultivo tripartito per la formazione professionale. Più in particolare sulla questione delle persone con un basso livello di competenze si è rilevato un consenso generale sul fatto che l'acquisizione di solide competenze di base costituisce il fondamento essenziale per l'apprendimento ulteriore, per l'accesso al lavoro e per poter svolgere pienamente un ruolo nella società, e che gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti gli adulti conseguano i requisiti minimi. Una conoscenza minima delle competenze digitali dovrebbe ora essere inclusa a fianco delle competenze alfabetiche e matematiche di base. Per gli adulti che non dispongono di tali competenze dovrebbero essere disponibili programmi mirati di insegnamento. I programmi dovrebbero essere adattati alle esigenze dei lavoratori adulti e aiutarli a superare l'eventuale assenza di motivazione. Le organizzazioni dei datori di lavoro hanno osservato che garantire le competenze di base è una responsabilità dello Stato e che i datori di lavoro non dovrebbero sostenere l'intero onere di rimediare alle inefficienze dei sistemi d'istruzione e formazione formali. Le organizzazioni sindacali hanno sottolineato il ruolo fondamentale che possono svolgere nel sensibilizzare sui vantaggi del miglioramento delle competenze e delle opportunità disponibili nonché nel concludere accordi con i datori di

lavoro per consentire un migliore accesso delle persone occupate a tali opportunità di miglioramento. Sono stati evidenziati alcuni esempi positivi di accordi fra le parti sociali, quali la recente esperienza francese di elaborazione di un certificato interdisciplinare delle competenze di base e delle competenze professionali, concordato tra le parti sociali e disponibile per i lavoratori poco qualificati o i disoccupati.

In generale, le risposte hanno sottolineato la necessità di orientamenti adeguati e opportuni servizi di sostegno per i discenti adulti, di opportunità flessibili per far fronte alle diverse situazioni dei diversi gruppi di discenti adulti, nonché la necessità di sviluppare le competenze che ogni individuo già possiede.

Si sono svolte inoltre discussioni con le autorità nazionali, le parti sociali, i rappresentanti di autorità regionali e locali ed altri portatori di interessi anche in occasione delle riunioni dei pertinenti comitati, gruppi consultivi e gruppi di lavoro e in diversi contesti.

- **Assunzione e uso di perizie**

L'indagine PIAAC fornisce numerosi dati sul livello di competenze degli adulti in 17 Stati membri e sull'impatto delle competenze sulle opportunità aperte agli individui e sulla competitività e la crescita dei paesi. Essa mette anche in evidenza l'alta percentuale di adulti nell'UE con difficoltà di lettura, scrittura, calcolo aritmetico e utilizzo delle nuove tecnologie. Il legame tra i livelli di competenze, le qualifiche e l'occupabilità è dimostrato dalle indagini PIAAC, PISA e dall'Indagine sulle forze di lavoro.

Uno studio del 2015 dell'Osservatorio europeo delle politiche per l'occupazione contiene un'analisi approfondita delle azioni di formazione finanziate in tutti gli Stati membri e volte allo sviluppo delle competenze dei disoccupati adulti (da 25 a 64 anni) con un basso livello di qualifiche o insufficienti competenze di base. Esso ha constatato che le misure di formazione valutate più positivamente sono in genere ben adattate al potenziale delle persone in cerca di lavoro, soddisfano le esigenze dei datori di lavoro (locali), hanno per esito qualifiche professionali formali, sono di dimensioni modeste e si rivolgono a specifici gruppi svantaggiati e a determinate occupazioni. Ha inoltre constatato che gli approcci personalizzati sono fondamentali per una formazione efficace e che sono necessari orientamenti e monitoraggio per coloro che abbandonano i programmi di formazione, in particolare per le persone considerate lontane dal mercato del lavoro e che incontrano molteplici ostacoli all'occupazione, al fine di mantenerle inserite in un percorso di apprendimento permanente.

L'inventario europeo sulla convalida effettuato dal Cedefop ogni due anni, unitamente al monitoraggio dell'EQF svolto sempre dal Cedefop, fornisce una panoramica dei progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuare la raccomandazione del Consiglio del 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

Lo studio "Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities" (Istruzione e formazione degli adulti in Europa: maggiore accesso alle opportunità di apprendimento) di Euridyce (2015) ha realizzato una mappa delle modalità disponibili agli adulti negli Stati membri per il conseguimento delle competenze di base e dei programmi di qualificazione secondaria inferiore e superiore. Ulteriori studi nel campo dell'apprendimento degli adulti, che esaminano la qualità, il finanziamento e l'efficienza degli interventi nonché i risultati dei gruppi di lavoro in questo settore, forniscono una panopia di informazioni e di buone pratiche tra gli Stati membri.

Uno studio del Cedefop<sup>11</sup> di prossima pubblicazione fornisce un'analisi dei costi sociali e di altro tipo e delle conseguenze delle competenze insufficienti.

- **Valutazione d'impatto**

Lo strumento proposto, una raccomandazione del Consiglio, offre orientamenti su come procedere per organizzare opportunità di sviluppo delle competenze degli adulti, ma lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri circa le modalità di progettazione e attuazione delle misure. Tale elemento limita la possibilità di definire chiaramente ex ante le conseguenze attese. Non è stata pertanto eseguita una valutazione d'impatto. Si è redatta tuttavia una relazione analitica con una sezione che tratta le possibili conseguenze e gli eventuali costi, riportata in allegato al documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione sull'agenda per le competenze.

Le proposte delineate nella raccomandazione sono basate su un'ampia rassegna dei dati statistici ed elementi disponibili ricavati dalle politiche e dalle opportunità esistenti negli Stati membri. In luogo di una valutazione d'impatto completa si è adottato un approccio più proporzionato, in seguito al quale è stata elaborata una relazione analitica, riportata in allegato al documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione sull'agenda per le competenze.

Tale analisi ha rivelato che in assenza di interventi è prevedibile un peggioramento della situazione attuale per le persone con un basso livello di competenze; si prevede che permarrà la tendenza ormai consolidata di aspettative sempre più elevate in materia di competenze, con un aumento del rischio che le persone con un basso livello di competenze perdano ogni prospettiva occupazionale. Non è probabile che la situazione cambi semplicemente continuando a investire negli attuali programmi di sviluppo delle competenze, che non sempre si dimostrano della qualità e dell'efficacia sperate e non sempre sono adatti alle esigenze dell'eterogeneo gruppo di destinatari. È pertanto evidente la necessità di agire. Per quanto riguarda la portata dell'azione, l'analisi ha individuato come più conforme agli obiettivi strategici dell'UE l'opzione di una raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per le competenze a favore degli adulti scarsamente qualificati. Essa presenta il vantaggio di associare la mobilitazione a livello europeo con interventi a livello nazionale sulla base di un forte impegno politico per affrontare la sfida del basso livello di competenze degli adulti in età lavorativa, impostando un quadro globale sistematico di percorsi di sviluppo e fornendo nel contempo agli Stati membri la flessibilità necessaria per definire le modalità di attuazione.

Sulla base di modelli di crescita macroeconomica, il Cedefop ha valutato l'impatto potenziale di un livello più elevato di competenze sulla crescita del PIL pro capite, utilizzando dati di mercato osservati (PIL/PIL pro capite) e altre variabili macroeconomiche pertinenti, provenienti dalla base dati AMECO della Commissione e dal Total Economy Database del Conference Board. La stima indica che l'aumento delle competenze intermedie della popolazione adulta (livelli ISCED 3 e 4) di un punto percentuale potrebbe indurre un aumento del PIL pro capite nella misura di 0,99 punti percentuali. Sulla scorta di tale evidenza empirica, il Cedefop ha simulato l'aumento di produttività a lungo termine ottenibile con un livello più elevato di competenze: rispetto allo scenario base del Cedefop (diminuzione delle percentuali di adulti con basso livello delle competenze), tale simulazione indica che una

---

<sup>11</sup> Cedefop (2016, di prossima pubblicazione), "Economic and social consequences of low skilled adults in the EU" (Conseguenze economiche e sociali delle competenze insufficienti negli adulti nell'UE).

riduzione ulteriore (di 4 punti percentuali) della quota di persone scarsamente qualificate tra la popolazione adulta comporterebbe un aumento del PIL annuale dell'UE pari a circa 350 miliardi di EUR.

- **Diritti fondamentali**

Uno degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 2015 è garantire a tutti i giovani e a una buona parte degli adulti, sia uomini che donne, l'alfabetizzazione linguistica e matematica entro il 2030.

L'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. Nonostante tale diritto universale, una quota significativa della popolazione dell'Unione europea non rimane nel sistema di istruzione e formazione formale abbastanza a lungo per poter acquisire un livello minimo di competenze e l'accesso alle opportunità di apprendimento dopo la scuola non è equamente ripartito tra i cittadini dell'Unione. La presente proposta intende promuovere una maggiore equità offrendo agli adulti scarsamente qualificati la possibilità di acquisire un livello minimo di competenze di base e di compiere passi verso una qualifica formale.

Nell'Unione europea il diritto alla protezione dei dati personali è garantito dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In tutte le occasioni in cui le misure di cui alla presente raccomandazione comportano il trattamento di dati personali, tale trattamento sarà effettuato in conformità alla legislazione UE sulla protezione dei dati personali, in particolare la direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>12</sup> e le misure nazionali di recepimento della medesima, unitamente al regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati<sup>13</sup>.

La direttiva 95/46/CE sarà sostituita dal regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)<sup>14</sup>, che si applicherà a decorrere dal 25 maggio 2018.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

L'attuazione con successo della raccomandazione proposta richiederà finanziamenti adeguati e sufficienti. Pur nel rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri con il patto di stabilità e crescita, ciò avrà conseguenze sulle risorse a livello nazionale. Si invita a ricorrere al sostegno finanziario dell'UE, anche attraverso una potenziale riassegnazione delle dotazioni dei programmi del FSE.

Una raccomandazione permette agli Stati membri di esercitare un'ampia flessibilità circa le modalità di attuazione e i gruppi prioritari di destinatari; questa caratteristica implica che non è possibile una valutazione dei costi a livello dell'UE per l'attuazione della garanzia. Sono stati però elaborati diversi scenari con l'applicazione di variabili principali (il numero delle

---

<sup>12</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>13</sup> GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

<sup>14</sup> GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

persone che si avvalgono della garanzia per le competenze e il costo pro capite dell'intervento). Si è ottenuta un tal modo un'indicazione dell'ordine di costi prevedibile. Maggiori informazioni sono riportate nella sezione 3.4 dell'allegato tecnico 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione sulla nuova agenda per le competenze in Europa.

Investire nell'istruzione, nella formazione e nell'apprendimento permanente è uno degli undici obiettivi della politica di coesione europea e i regolamenti vigenti sul Fondo sociale europeo (FSE) menzionano specificamente il miglioramento dell'accesso alla formazione permanente e l'aggiornamento delle abilità e delle competenze della forza lavoro. Si possono utilizzare anche le risorse esistenti dei fondi di promozione dell'inclusione sociale (ad esempio FSE, EaSi, FEAD, FEG) o per lo sviluppo di competenze settoriali (FEASR), specialmente a sostegno di gruppi svantaggiati quali gli adulti disoccupati con un basso livello di competenze, le persone economicamente inattive e i migranti. Nel corso dell'attuale periodo di programmazione (2014-2020) si prevede che i programmi del FSE consentiranno a quasi 3 milioni di persone di conseguire una qualifica. Oltre 27 miliardi di EUR saranno investiti nell'istruzione, nella formazione e nell'apprendimento permanente mediante il FSE e oltre 6 miliardi di EUR dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

La raccomandazione stabilisce un quadro flessibile d'intervento, nel quale gli Stati membri, in linea con la propria situazione di bilancio, possono adeguare le assegnazioni di risorse esistenti per sostenere le persone con un basso livello di competenze. L'attuazione si baserà inoltre essenzialmente sulle politiche e sulle prestazioni esistenti, poiché gli Stati membri disporranno già di sistemi o parti di sistemi per sensibilizzare le persone scarsamente qualificate e provvedere allo sviluppo delle competenze. Gli Stati membri si sono impegnati a mettere in atto le modalità di convalida, compresi i bilanci di competenze per i gruppi vulnerabili, in conformità alla raccomandazione sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale. Gli Stati membri hanno recentemente confermato il proprio impegno politico a ridurre il numero delle persone con un basso livello di competenze e scarsamente qualificate nella relazione congiunta sul quadro per la cooperazione ET 2020. Esistono già in tutta l'UE programmi di formazione per le competenze di base e digitali, nonché opportunità di conseguire una qualifica di istruzione secondaria superiore in età più avanzata.

L'attuazione a livello nazionale comporterà un costo amministrativo per l'istituzione di percorsi coordinati di sviluppo delle competenze, il perfezionamento delle capacità amministrative e la formazione del personale, l'erogazione coordinata, i bilanci di competenze e l'erogazione di offerte di formazione o istruzione personalizzate. L'incidenza complessiva sul bilancio, tuttavia, potrebbe essere limitata a medio termine, in quanto questo investimento dovrebbe tradursi in maggiori reinserimenti lavorativi, salari più elevati, una forza lavoro più produttiva e migliori previsioni delle competenze per le future generazioni (specialmente se accompagnato da altre riforme in materia di competenze), e in una società più equa e integrata.

Uno studio del Cedefop di prossima pubblicazione elenca i seguenti vantaggi di **livelli di competenze più elevati**:

- a) maggior gettito delle imposte sul lavoro;
- b) maggior gettito delle imposte indirette grazie al maggior reddito disponibile dei contribuenti dotati di competenze migliori;



- c) minori prestazioni di disoccupazione (grazie alla maggiore occupazione derivante dal miglioramento delle competenze) con effetti positivi sui bilanci pubblici a lungo termine;
- d) riduzione della spesa sanitaria;
- e) minori spese grazie al calo delle attività criminose.

La proposta di raccomandazione del Consiglio non richiede sovvenzioni aggiuntive del bilancio dell'UE né ulteriori risorse umane per la Commissione.

## **5. ALTRI ELEMENTI**

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La raccomandazione invita gli Stati membri a redigere, entro un anno dall'adozione, un piano d'azione per la sua attuazione, inclusivo di disposizioni per il coordinamento, dell'individuazione a livello nazionale dei gruppi di destinatari prioritari e delle risorse finanziarie messe a disposizione.

Al fine di garantire efficienza, la raccomandazione propone altresì che siano poste in essere a livello nazionale adeguate misure per monitorare e valutare i provvedimenti adottati e il loro impatto sui progressi nel migliorare i livelli delle competenze di base e digitali e nel ridurre il numero delle persone scarsamente qualificate. Tali risultati dovrebbero essere riesaminati e costituire la base per adattare opportunamente le misure di attuazione.

I progressi verso il conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa sarebbero misurati a livello di UE mediante i meccanismi di informazione esistenti, nel contesto del semestre europeo e del processo ET 2020, anche se le disposizioni da adottare resteranno in vigore dopo il 2020.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni**

### **Paragrafi 1 e 2**

La presente proposta raccomanda che gli Stati membri istituiscano una garanzia per le competenze in modo che coloro che hanno abbandonato l'istruzione e la formazione formali senza completare il ciclo di istruzione secondaria superiore o equivalente (livello 4 dell'EQF) e che non possono usufruire del sostegno della garanzia per i giovani abbiano accesso a percorsi di sviluppo delle competenze che permettano loro di:

- acquisire un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali, e/o
- proseguire per ottenere una qualifica al livello 4 dell'EQF o equivalente, acquisendo un corredo più ampio di competenze, sulla base della raccomandazione relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente.

Il livello 4 dell'EQF è il livello indicato dalla maggior parte degli Stati membri come corrispondente alle loro qualifiche di istruzione secondaria superiore ed equivalenti e sta diventando sempre più spesso il livello di studio minimo per accedere a lavori qualificati sul mercato del lavoro, come anche all'istruzione e formazione terziaria (cfr. la sezione "nuove sfide").

Il livello 4 dell'EQF è il livello di istruzione raggiunto al termine dell'istruzione secondaria superiore nella maggior parte degli Stati membri che hanno correlato i propri titoli di studio all'EQF e conferisce al discente l'accesso all'istruzione superiore di livello terziario. L'EQF

consente di correlare le qualificazioni acquisite attraverso l'apprendimento formale e non formale o informale, e poiché gli adulti sono più propensi a partecipare ad un apprendimento non formale invece che formale, si propone di utilizzare i livelli di riferimento dell'EQF nel testo della raccomandazione.

L'espressione "adulto scarsamente qualificato" è definita nei considerando come riferita a coloro che hanno abbandonato il sistema formale di istruzione e formazione senza aver completato l'istruzione secondaria superiore e che non possono ricevere sostegno dalla garanzia per i giovani.

La garanzia per le competenze proposta comprende tre fasi, la cui realizzazione dovrebbe basarsi su un insieme di principi fondamentali, elaborati sulla base delle migliori pratiche. Le tre fasi sono:

- valutazione delle competenze per individuare le competenze possedute e le esigenze di sviluppo;
- un'offerta di istruzione e formazione su misura; e
- la convalida e il riconoscimento delle competenze acquisite mediante la garanzia per le competenze, conformemente ai quadri e sistemi nazionali delle qualifiche.

### **Paragrafi 3 e 4: valutazione delle competenze**

Le persone con un basso livello di competenze alfabetiche, matematiche o digitali spesso possiedono già alcune capacità, anche professionali, ma possono presentare specifiche lacune in relazione alle competenze di base o ad un corredo più ampio di competenze; erogare indiscriminatamente un corso standard di istruzione o formazione che non tenga in considerazione le competenze già possedute sarebbe inefficace e controproducente. Pertanto, un elemento chiave dell'erogazione efficace consiste nell'adeguare la formazione alle esigenze individuali. Lo scopo della valutazione delle competenze è individuare quali competenze una persona ha già acquisito e le eventuali lacune da colmare al fine di conseguire il livello richiesto.

Ciò può assumere la forma di un bilancio di competenze, come proposto nella raccomandazione del Consiglio del 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale; si ottiene di solito un'attestazione delle competenze dell'interessato che può costituire la base di un piano per le prossime fasi della formazione e del sostegno da offrire. Bilanci di competenze di questo tipo sono già disponibili in diversi vari paesi europei e possono essere una fonte di ispirazione per i paesi che intendono elaborarli. Lo strumento sviluppato dall'OCSE con il sostegno della Commissione, "Education and Skills Online Assessment" (Valutazione on-line dell'istruzione e delle competenze), presenta i risultati a livello individuale in relazione con le misurazioni dell'indagine PIAAC che valuta le competenze alfabetiche, matematiche e di risoluzione dei problemi in ambienti tecnologicamente avanzati; alcuni paesi europei hanno già sviluppato una versione nella lingua nazionale.

La proposta invita gli Stati membri a permettere agli adulti scarsamente qualificati di sottoporsi a una valutazione, ad esempio un bilancio delle competenze, per individuare le competenze possedute e le esigenze di sviluppo.

### **Paragrafi da 5 a 8: un'offerta formativa su misura e flessibile**

I risultati della valutazione delle competenze costituirebbero la base per presentare all'interessato un'offerta su misura d'istruzione o formazione. La caratteristica principale dell'offerta formativa indirizzata ad ogni beneficiario è che essa sarebbe concepita per rimediare alle specifiche lacune individuate grazie alla valutazione delle competenze. L'offerta potrebbe quindi riferirsi a una formazione in materia di competenze alfabetiche, matematiche o digitali, a una combinazione delle stesse o ad una formazione finalizzata al conseguimento di una qualifica.

L'offerta può prevedere due fasi ma dovrebbe essere aperta fin dall'inizio al progresso verso una qualifica di livello 4 dell'EQF. Tenendo conto delle esigenze di sviluppo delle competenze individuate, i programmi dovrebbero concentrarsi in primo luogo sul potenziamento delle competenze alfabetiche, matematiche e digitali dei discenti, fornendo loro una base solida per progredire nell'apprendimento e, da ultimo, conseguire una qualifica. I programmi potrebbero anche concentrarsi fin dall'inizio sul progresso verso una qualifica equivalente al livello 4 dell'EQF, se i risultati della valutazione delle competenze mostrano che ciò è possibile per l'interessato.

Per contrastare gli ostacoli che impediscono di partecipare allo sviluppo delle competenze, l'offerta formativa dovrebbe essere flessibile e adattata alle abitudini di apprendimento degli adulti. La raccomandazione sottolinea pertanto la necessità di opportuni contesti formativi e di insegnanti e formatori opportunamente qualificati, di metodi di insegnamento appropriati all'età e dell'uso dell'apprendimento digitale. Gli adulti che hanno avuto in precedenza esperienze insoddisfacenti vengono motivati dal notare che stanno compiendo progressi; ciò può essere conseguito in particolare strutturando l'erogazione di istruzione e formazione in unità gestibili di risultati dell'apprendimento che possono essere documentate, valutate e convalidate individualmente.

Se si offre formazione per il conseguimento di una qualifica, è importante che essa risponda alle esigenze del mercato locale del lavoro in modo da far corrispondere l'offerta di sviluppo delle competenze alle scarse competenze a livello locale e regionale.

### **Paragrafo 9: convalida e riconoscimento**

La raccomandazione propone che gli Stati membri si basino sulle modalità di convalida esistenti per valutare e certificare le competenze acquisite mediante la garanzia per le competenze e per garantirne il riconoscimento in vista del conseguimento di una qualifica, conformemente ai quadri e ai sistemi nazionali delle qualifiche.

La convalida permetterà di registrare i progressi dei discenti nelle diverse fasi del percorso in modo che essi possano accumulare crediti per conseguire una qualifica completa o parziale del quadro nazionale delle qualifiche ad un livello equivalente al livello 4 dell'EQF. Ciò è più agevole se i quadri nazionali delle qualifiche prevedono piccoli progressi evidenti verso il conseguimento completo dei titoli per gli adulti scarsamente qualificati e se permettono che gli esiti dell'apprendimento siano ottenuti in vari modi.

La realizzazione della garanzia per le competenze dovrebbe basarsi su un insieme di principi fondamentali, come indicato nel seguito.

### **Paragrafo 11: coordinamento e partenariato**

L'offerta formativa per gli adulti è spesso frammentata; l'intervento può essere definito da organismi pubblici diversi, responsabili per i diversi sottogruppi; l'istruzione e la formazione per gli adulti sono erogate da una molteplicità di operatori; la gamma dell'offerta può differire

da un luogo all'altro. Il sostegno che le politiche attive del mercato del lavoro mettono a disposizione degli adulti scarsamente qualificati non sempre si concentra sulle esigenze di sviluppo delle competenze a lungo termine e nella maggior parte dei casi è rivolto solo ai disoccupati.

Un efficace coordinamento dell'intervento e dell'erogazione è uno dei fattori chiave di provata efficacia per contribuire a garantire che gli interventi pubblici nell'apprendimento per gli adulti raggiungano i propri obiettivi<sup>15</sup>. Se da un lato è essenziale coordinare gli interventi, l'attuazione può aver successo solo attraverso l'impegno attivo di un'ampia gamma di portatori di interessi e i partenariati sono essenziali a tal fine.

La presente proposta raccomanda pertanto agli Stati membri di designare un solo organismo o un piccolo numero di organismi responsabili dell'attuazione della garanzia per le competenze, cui affidare il coordinamento dei pertinenti organismi pubblici e il sostegno dei partenariati con un'ampia gamma di aderenti. Ciò richiede una maggiore attenzione per il coordinamento efficace delle numerose autorità pubbliche, tra cui i servizi pubblici per l'impiego, gli erogatori e gli organismi addetti all'orientamento professionale e alla convalida.

Si dovrebbero incoraggiare i partenariati ad abbracciare un'ampia gamma di aderenti: le parti sociali, gli erogatori di istruzione e formazione, i datori di lavoro, le organizzazioni settoriali e intermedie, gli attori economici locali e regionali, i servizi per l'impiego e i servizi sociali e alla comunità, le biblioteche, le organizzazioni della società civile ecc. Anche le autorità locali possono svolgere un ruolo importante individuando le necessità a livello locale e agevolando la sensibilizzazione dei destinatari. Tutte le organizzazioni indicate possono svolgere un ruolo fondamentale nella realizzazione di fasi diverse della garanzia, come anche nell'assicurare la sensibilizzazione e l'orientamento durante l'intero processo.

### **Paragrafi da 12 a 16: misure di sensibilizzazione, orientamento e sostegno**

Le ricerche dimostrano che molti adulti non conoscono i vantaggi ottenibili sviluppando le proprie competenze oppure le opportunità di sviluppo che non impongono il ritorno in un contesto scolastico formale. Sono necessarie strategie di sensibilizzazione attentamente mirate per incoraggiare le persone a prendere contatto con i servizi interessati. La progettazione di tali misure di sensibilizzazione deve essere basata su un'adeguata panoramica dei molti diversi sottogruppi che compongono la popolazione con un basso livello di competenze, ciascuno dei quali può richiedere un approccio leggermente diverso. I disoccupati registrati come tali, ad esempio, possono essere raggiunti più agevolmente attraverso gli organismi che li assistono per il reinserimento sul mercato del lavoro. Coloro che invece sono occupati possono essere sensibilizzati con il coinvolgimento attivo dei datori di lavoro o dei sindacati. Possono rendersi necessarie misure specifiche rivolte ai migranti che non conoscono abbastanza la lingua del paese di residenza ecc. L'opera di sensibilizzazione dovrebbe far conoscere meglio agli adulti i vantaggi dello sviluppo delle competenze, informarli sulle forme di orientamento, le misure di sostegno e le opportunità formative disponibili e fornire incentivi che li motivino a farne uso.

La sensibilizzazione è solo un primo passo per avvicinare le persone con un basso livello di competenze alle opportunità di sviluppo delle stesse. L'orientamento costituisce un altro

---

<sup>15</sup> "An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe" (Analisi approfondita delle politiche in materia di apprendimento degli adulti e della loro efficacia in Europa), Commissione europea, Direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione, 2015.

requisito preliminare indispensabile, in quanto fornisce consulenza e informazioni su cosa implica la garanzia per le competenze, a chi rivolgersi per iniziare e come evitare di disperdersi durante il processo. Orientamento e sostegno dovrebbero essere a disposizione dei discenti in tutte le fasi del percorso di miglioramento delle competenze.

La raccomandazione invita a sostenere lo sviluppo professionale, iniziale e continuativo, di personale dedicato all'apprendimento degli adulti, riconoscendo il ruolo fondamentale svolto nell'erogazione di istruzione e formazione agli adulti con un basso livello di competenze e nel fornire orientamento e sostegno.

Oltre alle attività di sensibilizzazione e orientamento, gli Stati membri possono valutare se fornire specifiche misure di sostegno per affrontare gli ostacoli alla partecipazione. La raccomandazione fornisce alcuni esempi di tali misure di sostegno dirette o indirette, tra cui il diritto ai congedi formativi, gli incentivi finanziari per i discenti o il sostegno ai datori di lavoro per stimolarli a sostenere lo sviluppo delle competenze dei loro dipendenti. Incentivi e disincentivi finanziari svolgono inoltre un ruolo nella decisione dei discenti e dei datori di lavoro di investire nelle competenze e dovranno forse essere riesaminati.

### **Paragrafi da 17 a 26**

Il successo della raccomandazione dipenderà anche dal rigore con cui le misure adottate nella sua progettazione e attuazione saranno monitorate e valutate periodicamente al fine di creare un circolo virtuoso di verifiche e miglioramenti che si rifletteranno sull'erogazione. Sviluppare una base di conoscenze su come ottenere buoni risultati, che potrà essere condivisa da tutti gli Stati membri e dalla Commissione in modo da informare costantemente e migliorare le pratiche, sarà un esito duraturo di questa iniziativa. La piattaforma elettronica per l'istruzione degli adulti in Europa (EPALE) già esistente può rendere le informazioni raccolte prontamente disponibili a tutti coloro che operano per lo sviluppo delle competenze delle persone con un basso livello di competenze in conformità alla presente raccomandazione. Creata per agevolare lo scambio di buone pratiche e la collaborazione tra i professionisti responsabili dell'apprendimento degli adulti, essa costituirà un repertorio di materiale didattico, strumenti di valutazione e altri materiali per coloro che attueranno la presente raccomandazione.

I paesi sono invitati ad elaborare, entro un anno dall'adozione della raccomandazione, un piano d'azione per la sua attuazione. Tale piano dovrebbe precisare i gruppi prioritari di destinatari, definiti a livello nazionale sulla scorta dell'individuazione degli adulti con un basso livello di competenze e in funzione della situazione nazionale e delle risorse disponibili, utilizzando come punto di partenza, se opportuno, i risultati della prima indagine PIAAC.

Sulla base dei risultati del monitoraggio e della valutazione a livello nazionale (da condividere nell'ambito del semestre europeo e dei processi ET 2020) e dei piani d'azione nazionali per l'attuazione, la Commissione farà il punto sull'attuazione delle misure poste in essere entro la fine del 2018. La Commissione presenterà al Consiglio una relazione globale di valutazione dell'impatto e dei risultati della garanzia per le competenze nell'UE entro cinque anni dalla data di adozione della raccomandazione.

I dati raccolti da Eurostat tramite l'indagine annuale sulle forze di lavoro, l'indagine sull'istruzione degli adulti e l'indagine sulla formazione professionale permanente saranno utilizzati a sostegno di questo processo, unitamente ai lavori futuri dell'OCSE nell'ambito dell'indagine PIAAC. La Commissione collaborerà con gli Stati membri per contribuire a

indirizzare le risorse finanziarie dell'UE verso la partecipazione all'indagine PIAAC e le analisi sussidiarie dei dati di tale indagine.

Proposta di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sull'istituzione di una garanzia per le competenze**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 165 e 166,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Nella società odierna è necessario che ogni persona possieda un livello sufficiente di competenze alfabetiche, matematiche e digitali per poter realizzare appieno il proprio potenziale e svolgere un ruolo attivo nella società, assolvendo alle proprie responsabilità sociali e civiche. Tali competenze sono fondamentali anche per inserirsi fruttuosamente nel mercato del lavoro e per accedere all'istruzione e alla formazione terziaria. La qualifica che rappresenta sempre più spesso il livello di accesso al mercato del lavoro e all'ulteriore istruzione e formazione è quella di livello secondario superiore, a conclusione di un ciclo di istruzione, generale o professionale, o di formazione pari al livello 4 del Quadro europeo delle qualifiche (EQF).
- (2) Sempre più spesso le offerte di lavoro (sia per nuovi posti sia per la sostituzione di altri lavoratori) richiedono livelli più elevati di competenze a più ampio spettro. In futuro vi saranno meno posti di lavoro di tipo elementare. Anche i lavori "elementari", per i quali tradizionalmente non erano richieste qualifiche o solo qualifiche di basso livello, diventano sempre più impegnativi. In particolare un'ampia maggioranza dei posti di lavoro richiederà un certo livello di competenze digitali, mentre un numero crescente di lavori elementari imporrà il possesso di alcune competenze fondamentali o generiche (comunicazione, risoluzione di problemi, lavoro di gruppo, competenza emotiva).
- (3) Nel 2015 si contavano 64 milioni di persone, vale a dire più di un quarto della popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni nell'Unione europea, che avevano abbandonato l'istruzione e la formazione formali con una qualifica non superiore all'istruzione secondaria inferiore<sup>16</sup>. Sebbene non esistano misurazioni del livello delle competenze di base di queste persone, l'indagine dell'OCSE sulle competenze degli adulti, che ha misurato i livelli di competenze alfabetiche e matematiche e di uso delle TIC in ambienti tecnologicamente avanzati, mostra che in 17 Stati membri dell'UE quote simili di adulti tra 16 e 65 anni si collocano al livello più basso di padronanza di tali competenze.
- (4) Anche i dati dell'indagine PISA evidenziano una quota significativa di quindicenni i cui risultati sono al di sotto delle aspettative in fatto di lettura (17,8 %), matematica (22,1 %) e scienze (16,6 %), tutte percentuali eccedenti il parametro di riferimento del 15 % di ET 2020.

---

<sup>16</sup> Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro, 2015.

- (5) Questa ampia evidenza empirica indicherebbe che una quota compresa tra il 20 e il 25 % degli europei adulti non possiede le competenze indispensabili per l'apprendimento ulteriore e ha meno probabilità di impegnarsi nell'apprendimento o di partecipare a pieno titolo ad una vita economica e sociale fondata sulle tecnologie digitali. Tali persone corrono un rischio maggiore di disoccupazione, presentano una maggiore incidenza di povertà ed esclusione sociale, sono esposte a rischi sanitari più elevati, hanno un'aspettativa di vita inferiore e i loro figli sono più soggetti al rischio di scarsi risultati formativi.
- (6) Le persone scarsamente qualificate che mostrano lacune fondamentali delle competenze di base costituiscono una quota molto elevata dei disoccupati, soprattutto di lungo periodo. Tali lacune rendono ne più difficile il reinserimento nel mercato del lavoro. Lo stesso vale per altri gruppi vulnerabili, ad esempio i lavoratori anziani, le persone economicamente inattive e i cittadini di paesi terzi.
- (7) Le politiche degli Stati membri volte a ridurre l'abbandono precoce dei sistemi di istruzione e formazione, basate su misure di prevenzione, intervento e compensazione, hanno un effetto positivo; nel 2015 il tasso medio di abbandono scolastico nell'UE (nella fascia di età da 18 a 24 anni) si discostava di circa un punto percentuale dall'obiettivo del 10 % stabilito dalla strategia Europa 2020, seppure con notevoli differenze tra gli Stati membri. Anche una volta conseguito tale obiettivo, rimarrà un 10 % di persone che all'ingresso nell'età adulta incontreranno gravi problemi nell'accedere a un'occupazione sostenibile. Le coorti più anziane (25 anni e più) contengono inoltre ampie quote di persone che hanno abbandonato la scuola precocemente, in particolare cittadini di paesi terzi e altre persone provenienti da un contesto migratorio.
- (8) La partecipazione all'apprendimento permanente da parte degli adulti scarsamente qualificati costituisce un quarto di quella di coloro che hanno qualifiche corrispondenti all'istruzione terziaria. L'accesso alle opportunità di apprendimento permanente rimane disomogeneo tra i diversi gruppi socioeconomici e alcuni gruppi di popolazione in età lavorativa hanno un accesso ridotto, in particolare i cittadini di paesi terzi. Gli ostacoli alla partecipazione allo sviluppo delle competenze consistono in fattori sia strutturali sia situazionali. Tra questi rientrano la scarsa varietà dell'offerta, l'insoddisfacente erogazione mediante programmi formali e di lunga durata, la mancanza di una convalida dell'apprendimento precedente, l'inadeguatezza degli approcci pedagogici, l'insufficiente sviluppo della formazione sul posto di lavoro, la scarsa conoscenza dei vantaggi dello sviluppo delle competenze e delle forme di sostegno disponibili.
- (9) Per promuovere un accesso più equo alle opportunità di sviluppo delle competenze e per affrontare tali sfide tenendo presente l'eterogeneità dei destinatari, una garanzia per le competenze dovrebbe dare accesso a percorsi flessibili di sviluppo delle competenze, così che gli adulti scarsamente qualificati possano migliorare le proprie competenze alfabetiche, matematiche e digitali e continuare ad apprendere secondo il proprio ritmo in modo da acquisire una gamma più ampia di competenze e conseguire una qualifica pari o equivalente al livello 4 dell'EQF.
- (10) La garanzia per le competenze sarebbe rivolta ad adulti scarsamente qualificati, definiti come coloro che hanno abbandonato il sistema formale di istruzione e



formazione senza aver completato l'istruzione secondaria superiore e che non possono ricevere sostegno dalla garanzia per i giovani<sup>17</sup>.

- (11) In funzione delle circostanze nazionali e delle risorse disponibili, gli Stati membri dovrebbero concentrare l'attuazione della garanzia per le competenze su gruppi prioritari di destinatari (ad esempio disoccupati, gruppi svantaggiati, determinate fasce di età ecc.).
- (12) La garanzia per le competenze dovrebbe essere erogata in ottemperanza alle disposizioni attuative adottate dagli Stati membri e in base all'interesse e all'impegno del singolo nella partecipazione al percorso di sviluppo delle competenze.
- (13) L'attuazione di tali azioni dovrebbe svolgersi nella massima aderenza alle norme del patto di stabilità e crescita.
- (14) In tutte le occasioni in cui le misure di cui alla presente raccomandazione comportino il trattamento di dati personali, tale trattamento dovrebbe essere effettuato in conformità alla legislazione UE sulla protezione dei dati personali<sup>18</sup> e alle pertinenti misure nazionali di recepimento.
- (15) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
- (16) Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 2015 invitano a garantire a tutti i giovani e ad una buona parte degli adulti, sia uomini che donne, l'alfabetizzazione linguistica e matematica entro il 2030.
- (17) La raccomandazione 2006/962/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente<sup>19</sup> fornisce un quadro di riferimento che coadiuva l'operato degli Stati membri per assicurare che al completamento dell'istruzione e della formazione iniziale i giovani abbiano sviluppato le competenze chiave a un livello che li prepari alla vita adulta e costituisca la base per ulteriori occasioni di apprendimento, come anche per la vita lavorativa; essa fornisce inoltre sostegno agli Stati membri per assicurare che gli adulti siano in grado di sviluppare e aggiornare le loro competenze chiave in tutto l'arco della loro vita.
- (18) Il Quadro europeo delle competenze digitali per i cittadini stabilisce un riferimento comune a livello europeo di cosa significhi essere competente nelle tecnologie digitali nella società odierna e definisce le competenze e i rispettivi livelli in cinque ambiti principali. Esso potrebbe fungere da base per lo sviluppo di strumenti di valutazione al

---

<sup>17</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

<sup>18</sup> In particolare, direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31) e regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1), che saranno sostituiti dal regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1) che si applicherà a decorrere dal 25 maggio 2018.

<sup>19</sup> GU L 394 del 30.12.2006, pag. 10.

fine di individuare le lacune delle competenze e progettare tipologie personalizzate di formazione per colmare tali lacune.

- (19) La raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sul Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente<sup>20</sup> (EQF) ha istituito un quadro di riferimento comune che prevede otto livelli espressi in termini di risultati dell'apprendimento. Ciascun livello può essere raggiunto attraverso diversi percorsi di apprendimento formale, non formale e informale.
- (20) La risoluzione del Consiglio del 2011 su un'agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti<sup>21</sup> ha stabilito le priorità per lo sviluppo di tale settore. Essa esorta a prestare immediata attenzione all'offerta di seconde opportunità e, in particolare, all'acquisizione delle competenze di base, quali l'alfabetizzazione e l'alfabetizzazione numerica, ma anche le competenze digitali. La relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)<sup>22</sup> definisce come priorità di intervento una maggiore offerta di competenze alfabetiche, matematiche e digitali, nonché di un numero sufficiente di seconde opportunità che conducano a una qualifica riconosciuta dall'EQF per chi è privo di qualifiche EQF di livello 4. La relazione congiunta contiene anche gli obiettivi a medio termine per l'istruzione e la formazione professionale (IFP), tra cui migliorare l'accesso alle qualifiche per tutti grazie a sistemi di IFP più flessibili e permeabili, segnatamente offrendo servizi di orientamento integrati ed efficienti e rendendo disponibile la convalida dell'apprendimento non formale e informale.
- (21) La raccomandazione del Consiglio, del 28 giugno 2011, sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico<sup>23</sup> stabilisce un quadro per le politiche globali di riduzione dell'abbandono scolastico, comprese misure di prevenzione, di intervento e di compensazione. Le misure di compensazione offrono percorsi per tornare a frequentare corsi di istruzione e formazione e acquisire le qualifiche non conseguite, quali l'istruzione della "seconda opportunità" o modalità di apprendimento non formale, corredate di convalida dell'apprendimento precedente.
- (22) La raccomandazione del Consiglio del 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale<sup>24</sup> invita gli Stati membri ad istituire entro il 2018 modalità nazionali di convalida (identificazione, documentazione, valutazione e certificazione) dell'apprendimento non formale e informale. Ciò comprende la possibilità per i disoccupati o le persone a rischio di disoccupazione di ottenere un bilancio di competenze inteso a stabilire le loro conoscenze, abilità e competenze.
- (23) La raccomandazione del Consiglio, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani<sup>25</sup> raccomanda che i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. Essa invita gli Stati membri a offrire ai giovani che

---

<sup>20</sup> GU C 111 del 17.12.2011, pag. 1.

<sup>21</sup> GU C 372 del 20.12.2011, pag. 1.

<sup>22</sup> La relazione relativa a ET 2020 definisce gli interventi fino al 2020 per la collaborazione europea in tutti i settori dell'istruzione e della formazione (GU C 417 del 15.12.2015, pag. 25): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02))

<sup>23</sup> GU C 191 dell'1.7.2011, pag. 1.

<sup>24</sup> GU C 398 del 22.12.2012, pag. 1.

<sup>25</sup> GU C 120 del 26.4.2013, pag. 1.

hanno abbandonato gli studi e possiedono un basso livello di competenze la possibilità di riprendere il percorso scolastico e formativo o di seguire nuovi programmi di "seconda opportunità" in ambienti di apprendimento adeguati alle loro specifiche esigenze e che consentano loro di ottenere le qualifiche di cui non dispongono.

- (24) La raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro<sup>26</sup> raccomanda che ai disoccupati di lungo periodo siano offerti approfonditi orientamenti e valutazioni individuali e un accordo di inserimento lavorativo con un'offerta individuale, nonché l'indicazione di un punto di contatto unico, al più tardi al raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione.
- (25) La raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro<sup>27</sup> invita gli Stati membri ad accrescere e migliorare l'investimento nel capitale umano mediante politiche di istruzione e di formazione in grado di favorire l'inserimento, comprese strategie efficaci di istruzione e di formazione permanenti, adeguando i sistemi di istruzione e di formazione alle nuove esigenze in materia di competenze e alla domanda di competenze informatiche.
- (26) Le conclusioni del Consiglio, del 5 e 6 giugno 2014, sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione europea hanno ribadito i principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea adottati nel 2004, tra i quali il principio secondo cui "gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società".
- (27) Nonostante questi sforzi, l'accesso e la partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alle opportunità di istruzione e formazione costituiscono ancora una sfida. Le politiche attive del mercato del lavoro mirano a reinserire i disoccupati nel minor tempo possibile, ma non sempre forniscono opportunità di sviluppo delle competenze personalizzate e flessibili. Sono rari gli interventi pubblici che affrontano la necessità di migliori competenze per chi è già occupato, causando il rischio di obsolescenza delle competenze e di perdita dell'occupazione, mentre proprio le persone più lontane dal mercato del lavoro presentano le maggiori esigenze di sviluppo delle competenze, ma sono più difficili da raggiungere.
- (28) La base di conoscenze di cui hanno bisogno responsabili politici e operatori è in crescita ma incompleta. Risulta essenziale, e dovrebbe essere ulteriormente rafforzata, la consulenza degli organismi dell'Unione, in particolare Eurostat, l'Agenzia esecutiva per l'Istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) e il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) per sviluppare la ricerca e l'analisi pertinenti.
- (29) Le organizzazioni dei datori di lavoro, i datori di lavoro, i sindacati, le camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato, gli enti nazionali coinvolti nella programmazione, nell'organizzazione o nella promozione dell'istruzione e della formazione e nelle politiche di integrazione dei migranti, i servizi per l'impiego, gli erogatori di istruzione e formazione, le organizzazioni della società civile, le autorità locali e i servizi alle comunità sono i principali portatori di interessi che partecipano

---

<sup>26</sup> GU C 67 del 20.2.2016, pag. 1.

<sup>27</sup> GU L 307 del 18.11.2008, pag. 11.

allo sforzo concertato necessario per contattare, impegnare, guidare e sostenere i lavoratori con un basso livello di competenze nei loro percorsi personalizzati di sviluppo delle competenze.

- (30) L'eterogeneità dei destinatari, unita alla frammentazione e alla complessità degli interventi strategici nel settore, comporta spesso l'assenza di approcci sistematici per favorire lo sviluppo delle competenze della forza lavoro e rimediare alla scarsa consapevolezza dei vantaggi socioeconomici ottenibili. Risulta quindi necessario un intervento strategico coerente fondato su un effettivo coordinamento e su partenariati trasversali ai settori di intervento.

#### **RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI DI:**

*In funzione della situazione nazionale e in stretta cooperazione con le parti sociali e gli erogatori di istruzione e formazione,*

1. istituire una garanzia per le competenze in modo che gli adulti scarsamente qualificati, vale a dire coloro che hanno abbandonato l'istruzione e la formazione formali senza completare il ciclo di istruzione secondaria superiore o equivalente (livello 4 dell'EQF) e che non possono usufruire della garanzia per i giovani, abbiano accesso a percorsi di sviluppo delle competenze che permettano loro, secondo le loro esigenze individuali, di:
  - a) acquisire un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali; e/o
  - b) proseguire l'apprendimento in vista del conseguimento di una qualifica di livello 4 dell'EQF o equivalente, ottenendo un ampio corredo di competenze sulla base della raccomandazione 2006/962/CE relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente;
2. strutturare la garanzia per le competenze in tre fasi: valutazione delle competenze, formulazione di un'offerta formativa su misura, flessibile e di qualità e convalida e riconoscimento delle competenze acquisite grazie al percorso di sviluppo delle competenze;

#### **VALUTAZIONE DELLE COMPETENZE**

3. dare la possibilità agli adulti scarsamente qualificati di sottoporsi a una valutazione, ad esempio un bilancio delle competenze, per individuare le competenze possedute e le esigenze di sviluppo;
4. applicare agli adulti scarsamente qualificati le modalità di convalida istituite in conformità alla raccomandazione del Consiglio sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale in termini di identificazione, documentazione, valutazione e certificazione delle competenze possedute;

#### **UN'OFFERTA FORMATIVA SU MISURA E FLESSIBILE**

5. fornire un'offerta formativa personalizzata, in conformità al paragrafo 1, in base ai risultati della valutazione delle competenze e delle procedure di convalida. Nel caso di migranti provenienti da paesi terzi, includere se opportuno occasioni di formazione linguistica e propedeutiche alla formazione;

6. erogare l'offerta di istruzione e formazione negli opportuni contesti, scuole o centri di formazione o sul luogo di lavoro, ove insegnanti e formatori adeguatamente qualificati applichino metodi didattici specificamente indirizzati agli adulti e sfruttino il potenziale dell'apprendimento digitale;
7. strutturare l'erogazione di istruzione e formazione in unità basate sui risultati dell'apprendimento che possano essere documentate, valutate e convalidate in modo individuale, al fine di registrare i progressi dei discenti in diverse fasi;
8. adeguare, per quanto possibile, il contenuto dell'offerta formativa finalizzata ad una qualifica in conformità al paragrafo 1, lettera b), alle esigenze del mercato del lavoro locale e regionale ed erogarla in stretta collaborazione con i portatori di interessi a livello locale, in particolare le parti sociali e gli attori economici locali e regionali;

#### **CONVALIDA E RICONOSCIMENTO**

9. sviluppare le modalità di convalida esistenti per valutare e certificare le competenze acquisite mediante la garanzia per le competenze, inclusa la formazione sul posto di lavoro, e garantire il loro riconoscimento in vista del conseguimento di una qualifica, conformemente ai quadri e sistemi nazionali delle qualifiche;
10. in funzione della situazione nazionale, fondare l'erogazione della garanzia per le competenze sui principi indicati nel seguito;

#### **Coordinamento e partenariato**

11. designare un organismo o un numero limitato di organismi, cui fornire un mandato sufficientemente ampio, come responsabili dell'attuazione della presente raccomandazione e in particolare di:
  - coordinare l'operato degli organismi pubblici competenti, compresi i servizi pubblici per l'impiego, gli erogatori di istruzione e formazione, i servizi di orientamento professionale e di convalida delle competenze in modo che la garanzia per le competenze diventi parte integrante delle politiche attive del mercato del lavoro, delle misure per contrastare l'abbandono scolastico e di quelle per favorire l'integrazione dei migranti provenienti da paesi terzi;
  - sostenere la formazione di partenariati pubblico-privati che associno ad esempio le parti sociali, gli erogatori di istruzione e formazione, i datori di lavoro, le organizzazioni settoriali e intermedie, gli attori economici locali e regionali, i servizi per l'impiego e i servizi sociali e alla comunità, le biblioteche e le organizzazioni della società civile per l'attuazione della raccomandazione;

#### **Misure di sensibilizzazione, orientamento e sostegno**

12. in funzione delle circostanze nazionali e delle risorse disponibili, individuare i gruppi prioritari di destinatari per l'erogazione della garanzia per le competenze a livello nazionale. In tal sede tenere presenti anche il genere, la diversità e i diversi sottogruppi della popolazione di destinatari.
13. attuare misure di sensibilizzazione, tra cui: diffondere la consapevolezza dei vantaggi dello sviluppo delle competenze, mettere a disposizione informazioni sugli orientamenti disponibili, sulle misure di sostegno, sulle opportunità di miglioramento delle competenze e sugli organismi responsabili e fornire incentivi a coloro che sono meno motivati a farne uso;

14. offrire orientamento a sostegno dei discenti in tutte le fasi del processo di sviluppo delle competenze;
15. sostenere lo sviluppo professionale, iniziale e continuativo, di personale dedicato per l'erogazione della garanzia per le competenze, in particolare insegnanti e formatori professionali;
16. esaminare la possibilità di progettare e attuare misure di sostegno che affrontino con equità gli ostacoli alla partecipazione ai percorsi di sviluppo delle competenze. Potrebbe trattarsi di sostegno diretto ai discenti (ad esempio congedi formativi, incentivi finanziari o agevolazioni fiscali) o sostegno indiretto ai datori di lavoro per lo sviluppo di competenze dei loro dipendenti;

### **Monitoraggio e valutazione**

17. entro un anno dall'adozione della presente raccomandazione, elaborare un piano d'azione per la sua attuazione. Il piano dovrebbe includere informazioni sui meccanismi di coordinamento, sui gruppi di destinatari prioritari e sulle risorse finanziarie rese disponibili, inclusi, se del caso, gli opportuni finanziamenti europei e le modalità di monitoraggio;
18. monitorare e valutare a livello nazionale tutte le misure ai sensi della garanzia per le competenze e l'impatto sui progressi dei gruppi di destinatari in termini di acquisizione di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e per il conseguimento di qualifiche di livello 4 dell'EQF o di singole unità;
19. utilizzare i risultati del monitoraggio e della valutazione per adeguare opportunamente la progettazione e l'erogazione della garanzia per le competenze a livello nazionale ed elaborare ulteriori strategie e riforme sulla base di riscontri empirici.

### **RACCOMANDA ALLA COMMISSIONE DI:**

20. seguire, con il sostegno del Comitato consultivo per la formazione professionale, l'attuazione della presente raccomandazione, insieme ai pertinenti organismi e processi di coordinamento europeo in materia di occupazione e di politiche di istruzione e formazione;
21. promuovere l'uso dei quadri delle competenze relativamente alle competenze alfabetiche, matematiche e digitali e come strumenti di valutazione;
22. facilitare l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri e rendere disponibili le risorse e le informazioni principali sulla Piattaforma elettronica per l'apprendimento degli adulti in Europa (EPALE);
23. sostenere e svolgere in cooperazione con organismi dell'Unione europea e organizzazioni internazionali, in particolare con l'OCSE, pertinenti attività di ricerca e analisi sulle competenze degli adulti e sulle valutazioni delle competenze (ad esempio PIAAC);
24. lasciando impregiudicati i negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale e in linea con le priorità definite per il periodo 2014-2020, sostenere l'utilizzo dei programmi attuali e futuri di finanziamento europeo nel settore dello sviluppo delle competenze, in particolare i fondi strutturali e di investimento europei e il programma Erasmus+, per l'attuazione della presente raccomandazione in conformità alla loro base giuridica;

25. fare il punto dell'attuazione delle misure messe in atto dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2018, sulla base dei piani d'azione per l'attuazione di cui al paragrafo 17;
26. esaminare e valutare, in cooperazione con gli Stati membri e dopo aver consultato i portatori di interessi, le azioni intraprese a seguito della presente raccomandazione e, entro cinque anni dalla data della sua adozione, riferire al Consiglio in merito ai progressi compiuti per sviluppare i livelli di competenze alfabetiche, matematiche e digitali tra gli adulti scarsamente qualificati, all'esperienza acquisita e alle implicazioni per il futuro.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*