



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 aprile 2011 (03.05)  
(OR. en)**

**9043/11**

**EDUC 79  
SOC 343**

**NOTA**

---

del: Segretariato generale del Consiglio

al: Comitato dei Rappresentanti permanenti (parte prima)/Consiglio

---

n. doc. prec.: 8750/11 EDUC 71 SOC 324

---

Oggetto: Politiche di prevenzione per contrastare l'abbandono scolastico di bambini provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati, compresi i Rom  
- *Dibattito orientativo*  
(Dibattito pubblico a norma dell'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento interno del Consiglio [proposto dalla presidenza])

---

Dopo aver consultato il Comitato dell'istruzione, la presidenza ha elaborato il documento di discussione che figura nell'allegato, che servirà da base per il dibattito orientativo sul tema in oggetto nel corso della sessione del Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" del 19 e 20 maggio 2011.

**Documento di discussione della presidenza in preparazione della  
sessione del Consiglio (Istruzione, gioventù, cultura e sport) del 19 e 20 maggio 2011**

***Politiche di prevenzione per contrastare l'abbandono scolastico di bambini provenienti da  
contesti socioeconomici svantaggiati, compresi i Rom***

**Introduzione**

La strategia Europa 2020<sup>1</sup> presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda: crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, fondata su livelli elevati di occupazione e la coesione sociale e territoriale. La strategia riconosce che le politiche in materia di istruzione hanno un ruolo da svolgere nel porre le basi delle riforme strutturali, nel completare le misure a favore della crescita e nel rafforzare la coesione sociale. Gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 nel settore dell'istruzione e della formazione ribadiscono che il futuro deve fondarsi sullo sviluppo delle risorse umane.

Il quadro strategico "ET 2020"<sup>2</sup> individua come terzo obiettivo strategico la promozione dell'equità, della coesione sociale e della cittadinanza attiva. Esso è volto a fare in modo che tutti i cittadini, quali che siano le loro circostanze personali, sociali o economiche, siano in grado di acquisire, aggiornare e sviluppare le conoscenze e le competenze chiave necessarie per l'apprendimento permanente, nonché la loro occupabilità e la loro realizzazione personale. I sistemi di istruzione e formazione dovrebbero mirare ad assicurare che tutti i discenti, compresi quelli che provengono da contesti svantaggiati o con esigenze specifiche e i migranti, completino la loro istruzione.

---

<sup>1</sup> "EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" - (COM(2010) 2020 definitivo)

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020") - GU C 119 del 28.5.2009, pag. 2.

L'integrazione economica e sociale dei Rom è fondamentale per il presente ed il futuro della competitività delle nostre società e per il benessere dei cittadini. La maggioranza delle popolazioni Rom che vivono nell'UE si trovano in condizioni di esclusione sociale, discriminazione, segregazione e grave povertà. I risultati scolastici dei bambini Rom spesso rimangono al di sotto della media.

Il 9 marzo 2011 il Parlamento europeo ha adottato una *risoluzione sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom*<sup>3</sup>, in cui invitava il Consiglio, sulla base di una proposta presentata dalla Commissione, ad adottare una strategia dell'UE per l'inclusione dei rom quale piano d'azione indicativo, inclusivo e multilivello su scala unionale, che sia predisposto ed attuato a tutti i livelli politici e amministrativi.

La comunicazione della Commissione su un *quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*<sup>4</sup>, pubblicata il 5 aprile 2011, invita ad un'impostazione mirata ai fini di una risposta più efficace al problema dell'esclusione dei Rom mediante la fissazione di obiettivi a livello UE per l'integrazione dei Rom fondata su quattro pilastri: l'istruzione, l'occupazione, l'assistenza sanitaria e l'alloggio, riconoscendo nel contempo la responsabilità primaria degli Stati membri in proposito. La comunicazione è stata presentata ai ministri responsabili della giustizia e degli affari interni l'11 e 12 aprile 2011 e sarà presentata ai ministri dell'istruzione il 20 maggio 2011.

[Il Consiglio EPSCO ha discusso e adottato delle conclusioni del Consiglio fondate sulla comunicazione della Commissione il 19 maggio 2011. Le conclusioni del Consiglio su un quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom sottolineano il ruolo fondamentale dell'accesso ad un'istruzione di qualità, con particolare riferimento all'istruzione e all'assistenza per la prima infanzia, all'eliminazione della segregazione scolastica, al completamento dell'istruzione primaria e secondaria, alla partecipazione all'istruzione superiore, alla prevenzione dell'abbandono scolastico e alla riuscita della transizione dalla scuola all'occupazione.]

I risultati dei dibattiti ministeriali, insieme alle conclusioni del Consiglio adottate, serviranno da base per una relazione della presidenza che sarà sottoposta al Consiglio Affari generali del 23 maggio 2011, cui seguirà la riunione del Consiglio europeo del 24 giugno 2011 che adotterà le conclusioni.

---

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2011 sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei Rom (2010/2276(INI)).

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *Un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione* (COM(2008) 173 def.).

## Politiche di prevenzione per contrastare l'abbandono scolastico

Nell'ambito della strategia Europa 2020 sono stati fissati degli obiettivi principali. Un parametro di riferimento per contrastare l'abbandono scolastico<sup>5</sup> è stato inserito nella strategia Europa 2020 sotto forma di obiettivo principale. Alti tassi di abbandono scolastico costituiscono un ostacolo per una crescita intelligente ed inclusiva. Si riscontra un ampio consenso sul fatto che l'abbandono scolastico rappresenta un problema sia per l'individuo sia per la società nel suo complesso. Chi abbandona la scuola prima del tempo tende a partecipare meno ai processi democratici e di solito è un cittadino meno attivo. L'abbandono scolastico crea e perpetua l'ineguaglianza socioeconomica, ha effetti negativi sui livelli di qualifica, l'occupazione giovanile e la mobilità ed inoltre aumenta i rischi di povertà e di esclusione sociale. L'abbandono scolastico si verifica più frequentemente in contesti socioeconomici svantaggiati<sup>6</sup>. I figli di genitori con bassi livelli di istruzione, o provenienti da contesti svantaggiati, compresi quelli migratori e Rom, hanno più probabilità di abbandonare la scuola e la formazione prima di aver completato l'istruzione secondaria superiore<sup>7</sup>.

I Rom sono vittime dell'esclusione sociale poiché la maggioranza di essi vive in condizioni di estrema povertà ed in territori con accesso limitato a servizi di qualità, anche nel settore dell'istruzione (ad esempio, mancanza di scuole di qualità e accesso limitato all'istruzione per la prima infanzia). La media di bambini Rom che frequentano scuole o classi speciali è molto superiore a quella dei bambini non Rom, ed inoltre i bambini Rom sono spesso esonerati parzialmente o integralmente dalla frequentazione scolastica<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> La quota di abbandoni scolastici deve essere ridotta a meno del 10% in tutta l'UE. Ciò pone in evidenza il ruolo dell'istruzione e della formazione nel promuovere l'equità ed assicurare che ciascun cittadino acquisisca le competenze di base necessarie per realizzarsi nella vita ed aumentare la quota di cittadini in possesso di qualifiche superiori al livello secondario.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *La lotta contro l'abbandono scolastico: un contributo decisivo all'agenda Europa 2020* (COM(2011) 18 definitivo)

<sup>7</sup> OCSE: *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OECD, Paris 2007. ISBN: 9789264032606.

<sup>8</sup> Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy programme: *Equal Access to Quality Education for Roma, Monitoring Reports on Bulgaria, Hungary, Romania, and Serbia*, 2007. [http://www.soros.org/initiatives/roma/articles\\_publications/publications/equal\\_20070329](http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/equal_20070329)

Gli svantaggi che i bambini Rom si trovano ad affrontare nel contesto scolastico tendono ad essere maggiori di quelli incontrati da bambini non Rom provenienti da contesti sociali e familiari analoghi. Il fatto che la loro partecipazione all'insegnamento secondario sia molto inferiore a quella degli studenti non Rom e che i tassi di abbandono prima del completamento dell'istruzione scolastica siano più elevati limita inoltre il loro accesso all'istruzione superiore.

Gli alunni provenienti da contesti svantaggiati spesso non ricevono un sostegno sufficiente da parte delle proprie famiglie e dai coetanei, ed hanno sovente un accesso limitato all'istruzione di qualità o ad un sostegno didattico supplementare. È stato provato che il fallimento e l'abbandono scolastico possono essere contrastati con successo, ma che ciò richiede sforzi coordinati ed impostazioni globali. Poiché l'abbandono scolastico è un processo ed il risultato di una combinazione di fattori, specialmente nel caso dei soggetti svantaggiati, occorre porre in essere politiche efficaci che propongano misure preventive forti e cerchino di evitare le condizioni che conducono all'abbandono scolastico<sup>9</sup>.

Gli alunni provenienti da contesti svantaggiati partecipano generalmente in misura minore all'istruzione e all'assistenza per la prima infanzia, sebbene sia stato provato che essi ne beneficerebbero più degli altri. La partecipazione ad un'istruzione e assistenza per la prima infanzia di qualità si associa in modo positivo allo sviluppo cognitivo, sociale ed emotivo a lungo termine dei bambini, preparandoli alla scuola e rafforzandone le prestazioni. L'istruzione e l'assistenza per la prima infanzia sono considerate come fasi fondamentali dell'istruzione con significativi benefici a lungo termine. L'istruzione e l'assistenza per la prima infanzia sono inoltre utili per individuare precocemente difficoltà di apprendimento e la necessità di interventi tempestivi<sup>10</sup>.

Fornire basi forti e solide per l'apprendimento futuro in termini di conoscenze di base e competenze chiave, nonché assicurare una certa flessibilità nei programmi può cambiare in meglio la situazione. Le politiche volte a fornire un'istruzione di qualità, inclusiva e non segregativa, che offrano un sostegno mirato volto a migliorare gli ambienti scolastici, nonché i risultati dell'insegnamento e dell'apprendimento, e che eliminino gli ostacoli potenziali al successo delle carriere scolastiche aumentando la flessibilità dei percorsi didattici e delle transizioni tra di essi, possono tutte facilitare l'integrazione e fornire un sostegno agli alunni che rischiano di abbandonare la scuola<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *La lotta contro l'abbandono scolastico: un contributo decisivo all'agenda Europa 2020* (COM(2011) 18 definitivo).

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione - Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori (COM(2011) 66 definitivo).

<sup>11</sup> Conclusioni del Consiglio sul miglioramento del livello delle competenze di base nel contesto della cooperazione europea sulle scuole per il XXI secolo - GU C 323 del 30.11.2010, pag. 11.

L'offerta di conoscenze di base, competenze chiave e programmi ampi fondati su varie alternative può migliorare i progressi degli studenti. Gli insegnanti devono tuttavia essere preparati a far fronte a nuove richieste e, mediante uno sviluppo professionale continuo, esigenze per tener conto di questioni quali l'insegnamento in classi più eterogenee e multiculturali, l'adozione di stili d'insegnamento più vari ed in particolare lo sviluppo di metodi didattici più personalizzati<sup>12</sup>.

L'abbandono scolastico può essere ridotto grazie a collegamenti tra corsi scolastici e professionali. Alcuni alunni si trovano talvolta a frequentare classi non adatte alle loro esigenze, perché non sono riusciti a raggiungere il livello richiesto per l'opzione da loro scelta o perché hanno ricevuto informazioni insufficienti o perché non erano pronti a fare una scelta lavorativa nel momento opportuno. L'offerta di orientamento in ogni fase di transizione svolge un ruolo essenziale. Servizi di orientamento e di consulenza di qualità facilitano le scelte scolastiche e professionali degli studenti<sup>13</sup>. Anche percorsi di formazione professionale di qualità sono molto importanti, insieme all'eliminazione degli ostacoli all'accesso all'istruzione secondaria, sia scolastica sia professionale. Il passaggio da una scuola all'altra e da un livello d'istruzione all'altro è particolarmente difficile per i giovani a rischio di abbandono. L'inadeguatezza dei programmi di istruzione e formazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro può aumentare il rischio di fallimenti scolastici, poiché agli studenti manca una prospettiva di successo raggiungibile tramite il percorso di istruzione che hanno scelto<sup>14</sup>.

Esistono molti esempi di regimi speciali nell'ambito dei quali sono state destinate risorse dirette supplementari verso scuole o settori scolastici che assistono alunni svantaggiati, o in virtù dei quali sono utilizzate risorse supplementari per assistere i più bisognosi. Nello stesso tempo è importante migliorare l'istruzione inclusiva e promuovere contesti inclusivi al fine di evitare di etichettare talune scuole come "svantaggiate", poiché questo potrebbe rivelarsi scoraggiante per gli alunni, gli insegnanti e i genitori. Insegnanti esperti sono una risorsa importante per le scuole con un'alta percentuale di alunni svantaggiati.

---

<sup>12</sup> Conclusioni del Consiglio, del 26 novembre 2009, sullo sviluppo professionale degli insegnanti e dei capi istituto - GU C 302 del 12.12.2009, pag. 6.

<sup>13</sup> A.G Watts (National Institute for Careers Education and Counselling, Cambridge, UK): *The relationship of career guidance to VET*. OECD Paris 2009.

<sup>14</sup> OECD Reviews of Vocational Education and Training - *Learning for Jobs*, OECD, Paris 2009. ISBN: 9789264087460 Publication

Occorrono incentivi per motivarli a lavorare in tali scuole. La compensazione delle disuguaglianze economiche regionali, l'accantonamento di sussidi per migliorare l'accesso ai servizi didattici o l'offerta di servizi speciali supplementari quali corsi di lingua potrebbero contribuire a migliorare la situazione<sup>15</sup>.

Un maggior coinvolgimento dei genitori incoraggia atteggiamenti più positivi nei confronti della scuola, migliora le abitudini di apprendimento, riduce l'assenteismo e l'abbandono scolastico e rafforza i risultati. Molti genitori svantaggiati non sono in grado di aiutare i figli nelle loro attività scolastiche. L'impegno delle famiglie è necessario per sviluppare partenariati e cooperazione tra il contesto scolastico e quello familiare. Molti bambini provenienti da contesti svantaggiati o da famiglie a basso reddito non compiono scelte ben informate ed hanno basse aspettative riguardo alla scuola. Essi optano spesso per percorsi di basso profilo e spesso non seguono percorsi che i loro risultati scolastici avrebbero permesso. D'altro canto, offrire una scelta scolastica maggiore può accrescere gli squilibri nelle ammissioni scolastiche. Le famiglie più abbienti possiedono le risorse per avvalersi della possibilità di scelta, il che tende ad accelerare i progressi dei giovani che partono già da una condizione privilegiata per via del contesto familiare<sup>15</sup>.

\* \* \*

**Alla luce di quanto precede, i ministri sono invitati ad esaminare i tre seguenti quesiti in vista del dibattito:**

1. *Quali approcci e misure pensate possano contribuire ad impedire l'abbandono scolastico dei bambini provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati, compresi i Rom, e migliorarne le prospettive di istruzione?*
2. *Quali sono i migliori meccanismi per assicurare che le misure destinate ai gruppi più a rischio di abbandono scolastico raggiungano i loro obiettivi?*
3. *Come la cooperazione europea può assistere gli Stati membri nell'applicazione di politiche efficaci volte a ridurre l'abbandono scolastico?*

---

<sup>15</sup> *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education, OECD, Paris 2007. ISBN: 9789264032606.*