



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 1 febbraio 2011 (02.02)  
(OR. en)**

**5242/11**

**EDUC 5  
SOC 22**

**PROPOSTA**

---

Mittente: Commissione europea

Data: [1 febbraio 2011](#)

---

Oggetto: Proposta di raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, la proposta della [Commissione](#) inviata con lettera del [Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, presso il Segretariato generale della Commissione europea](#), al Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea.

All.: COM(2011) 19 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.1.2011  
COM(2011) 19 definitivo

Proposta di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico**

SEC(2011) 98 definitivo  
SEC(2011) 97 definitivo  
SEC(2011) 96 definitivo

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Nel giugno 2010 il Consiglio europeo ha adottato la strategia Europa 2020, che si fonda su tre priorità che si rafforzano a vicenda: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva. Uno dei cinque grandi obiettivi di questa strategia è la riduzione, entro il 2020, del tasso di abbandono scolastico<sup>1</sup> nell'UE a meno del 10 %. Attualmente, nell'UE circa sei milioni di giovani lasciano la scuola alla fine del ciclo inferiore dell'istruzione secondaria, o prima. Non possiamo permettere che questa situazione perduri. La prevenzione dell'abbandono scolastico è di particolare importanza sia per combattere le conseguenze negative della povertà e dell'esclusione sociale sullo sviluppo del bambino, sia per garantire a questi giovani un destino migliore e spezzare l'eredità intergenerazionale dello svantaggio sociale.

Con l'uscita dell'Unione dalla crisi economica il miglioramento delle competenze professionali è destinato a costituire il motore della crescita e i posti di lavoro occupati da persone scarsamente qualificate si ridurranno sempre più. Tassi elevati d'abbandono scolastico sono di ostacolo a una crescita intelligente e inclusiva, hanno effetti negativi sull'occupazione dei giovani e accrescono il rischio di povertà e di esclusione sociale. L'abbandono scolastico rappresenta una perdita di opportunità per i giovani e di potenzialità per la società e l'economia. Ridurre drasticamente il numero dei giovani che lasciano la scuola prematuramente è un investimento essenziale per assicurare in futuro la prosperità e la coesione sociale dell'UE.

Il problema dell'abbandono scolastico non è nuovo, ma si è aggravato. Quasi dieci anni fa, i ministri dell'istruzione, in sede di Consiglio, si sono posti come obiettivo la riduzione del tasso d'abbandono scolastico, secondo una priorità politica condivisa da tutti gli Stati membri. Ci sono stati progressi - dal 17,6 % del 2000 si è passati al 14,4 % del 2009<sup>2</sup> - che restano però insufficienti e il ritmo del miglioramento non è abbastanza rapido perché l'obiettivo del 2020 possa essere raggiunto. Ci sono numerosi esempi di buone pratiche negli Stati membri, ma nel complesso le politiche adottate non sono abbastanza efficaci né sufficientemente strategiche nella maggior parte dei paesi. L'UE può svolgere un'utile funzione aiutando gli Stati membri a definire forme di intervento più efficaci e quindi ad accelerare i progressi.

Sulle ragioni dell'abbandono prematuro dell'istruzione o della formazione incidono in misura rilevante fattori personali, ma in generale chi abbandona la scuola proviene da ambienti socialmente ed economicamente svantaggiati e con un basso livello di istruzione. I gruppi vulnerabili e i giovani con bisogni educativi specifici sono sovrarappresentati e tra i maschi il tasso di abbandono è più elevato che tra le femmine. Per i giovani immigrati di prima generazione il tasso medio UE di abbandono scolastico è il doppio di quello dei nativi; in alcuni paesi più del 40% dei giovani immigrati è in condizione di abbandono scolastico e il fenomeno raggiunge livelli ancora più elevati tra i Rom.

---

<sup>1</sup> S'intende per "abbandono scolastico" l'abbandono, sotto qualsiasi forma, della scuola e della formazione prima del completamento del secondo ciclo dell'istruzione secondaria o del corrispondente livello dell'istruzione e formazione professionale.

<sup>2</sup> Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro 2010.

Gli alunni che hanno incontrato difficoltà nell'istruzione generale si orientano spesso verso l'istruzione e la formazione professionali. Per questo motivo, gli istituti di insegnamento professionale hanno responsabilità e compiti specifici per quanto riguarda la riduzione dell'abbandono scolastico. L'istruzione e la formazione professionali possono motivare all'apprendimento, dare agli studenti maggiore flessibilità, mettere in atto una pedagogia più appropriata e rispondere meglio alle aspirazioni dei giovani.

Se nel complesso i progressi compiuti nell'UE in fatto di riduzione dell'abbandono scolastico sono stati scarsi, alcuni Stati membri hanno ottenuto risultati assai soddisfacenti. I lavori svolti congiuntamente nel quadro del metodo aperto di coordinamento, i dati comparativi e la ricerca analitica permettono di affermare che un'azione incisiva presuppone una solida base di conoscenze sulle cause e sugli effetti dell'abbandono scolastico, l'adozione di misure coerenti per contrastarlo, una collaborazione di natura intersettoriale e una visione globale dei problemi. Il fenomeno dell'abbandono scolastico deve essere affrontato utilizzando tutta una serie di strumenti: politiche sociali, della gioventù, della famiglia, della sanità, degli enti locali, del lavoro e dell'istruzione. Anche una concezione dell'educazione più ampia, che comprenda l'educazione culturale, la cooperazione con le imprese o altri soggetti esterni alla scuola e lo sport, può contribuire in modo significativo alla riduzione dell'abbandono scolastico favorendo la creatività, nuove mentalità, il dialogo interculturale e la coesione sociale.

Dato che nel campo dell'istruzione ha grande rilievo il principio della sussidiarietà e data la diversità dei sistemi educativi, non è possibile né auspicabile imporre una soluzione unica a tutti gli Stati membri. La via seguita finora ha però permesso di realizzare scarsi progressi, ben al di qua degli ambiziosi obiettivi fissati dai ministri dell'istruzione e confermati dal Consiglio europeo. La Commissione ritiene perciò che una raccomandazione del Consiglio sia il modo più efficace per porre le basi che consentano agli Stati membri di definire le linee di una politica globale diretta al raggiungimento dell'obiettivo Europa 2020.

La raccomandazione intende coadiuvare gli Stati membri nei loro sforzi diretti a individuare e a combattere le cause dell'abbandono scolastico in una prospettiva di formazione continua, ad adottare, anziché misure di portata limitata, strategie globali di lotta contro l'abbandono scolastico che lo considerino come un fenomeno che interessa diversi settori d'intervento connessi, a coinvolgere tutte le parti interessate e ad agire in modo più sistematico e coerente.

La raccomandazione delinea alcuni indirizzi di massima che possono orientare politiche di lotta contro l'abbandono scolastico coerenti, globali e basate su elementi di fatto e si propone di:

- definire un quadro di riferimento che aiuti gli Stati membri a predisporre politiche più efficaci contro l'abbandono scolastico,
- aiutare gli Stati a mettere in atto tali politiche, e quindi
- contribuire a ridurre in misura significativa il tasso di abbandono scolastico in tutti gli Stati membri.

## **2. RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

La proposta si basa sul lavoro svolto dagli Stati membri tra il 2006 e il 2010 sul tema "accesso e inclusione sociale nell'apprendimento permanente" nel quadro del metodo aperto di coordinamento. Il contenuto del quadro politico è stato oggetto di un'ampia consultazione che ha coinvolto ministeri dell'istruzione, organizzazioni europee del settore della scuola e della formazione professionale e organizzazioni che si occupano dei diritti e del benessere dell'infanzia, dei migranti e dei Rom. La questione dell'abbandono scolastico è stata discussa anche in due consultazioni pubbliche, "Scuole per il XXI secolo" (2007) e "Migrazione e istruzione" (2008). Le parti interessate hanno appoggiato con forza l'idea di un'azione a livello di UE che affianchi le iniziative nazionali e hanno sottolineato l'urgenza del problema in tempi di crisi economica. Più recentemente, il seminario ministeriale organizzato sotto la presidenza belga nel luglio 2010 ha messo in evidenza la necessità di intensificare lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra gli Stati membri e ha accolto con favore la proposta che l'Unione predisponga un quadro politico flessibile, sulla base dell'esperienza acquisita su questioni quali la definizione europea comune di competenze base per l'istruzione scolastica.

Il comitato di valutazione dell'impatto ha emesso un primo parere il 24 settembre 2010 e un parere positivo sulla relazione riveduta di valutazione dell'impatto il 22 ottobre 2010. La versione finale della relazione tiene conto delle osservazioni del comitato.

## **3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA**

### **Sintesi delle misure proposte**

La raccomandazione delinea gli elementi principali di una politica coerente, globale e basata su dati di fatto contro l'abbandono scolastico, comprendente misure di prevenzione, intervento e compensazione. Le misure riguardano tutti i livelli di istruzione e formazione, gli aspetti strutturali dei sistemi di istruzione e formazione, i possibili interventi nelle scuole e le forme di sostegno per gli studenti a rischio di abbandono.

La raccomandazione tiene conto del fatto che l'abbandono scolastico è un fenomeno complesso, le cui caratteristiche differiscono da un paese all'altro, da una regione all'altra e talvolta anche all'interno delle regioni. Questo richiede non solo un attento monitoraggio del problema, ma anche un'azione orientata in funzione della specifica situazione, secondo il principio di sussidiarietà. La raccomandazione vuole inoltre costituire un punto di riferimento per futuri scambi di buone pratiche e per l'elaborazione politica nell'ambito del metodo aperto di coordinamento.

La raccomandazione invita gli Stati membri:

- a individuare i principali fattori che portano all'abbandono scolastico e a monitorare l'evoluzione della situazione a livello nazionale, regionale e locale,
- a definire e ad attuare politiche globali e intersettoriali contro l'abbandono scolastico, in funzione delle rispettive situazioni.

La raccomandazione invita la Commissione ad appoggiare le azioni intraprese a livello nazionale:

- monitorando l'evoluzione della situazione negli Stati membri e promuovendo gli scambi di informazioni e di buone pratiche tra di essi,
- promuovendo le politiche di riduzione dei tassi di abbandono scolastico in tutte le attività gestite dalla Commissione che sono dirette all'infanzia e alla gioventù e favorendo la cooperazione intersettoriale,
- con studi, ricerche comparative e progetti di cooperazione.

### **Base giuridica**

Secondo l'articolo 165 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità, incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione". L'articolo 166 stabilisce che "l'Unione attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri". La raccomandazione proposta mira a rafforzare gli sforzi intrapresi dagli Stati membri per lottare contro l'abbandono precoce dei sistemi di istruzione e formazione. Appoggia l'azione degli Stati membri stabilendo un quadro per la definizione di politiche mirate e globali di lotta contro l'abbandono scolastico.

In conformità all'articolo 9 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che stabilisce che l'Unione "tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana" nelle sue politiche e nelle sue azioni, la proposta di raccomandazione sottolinea la necessità di combattere l'abbandono scolastico nel quadro delle politiche e dei programmi messi in atto con il sostegno della Commissione e degli Stati membri.

### **Principi di sussidiarietà, complementarità e di proporzionalità**

La raccomandazione proposta intende contribuire alla qualità dell'istruzione e della formazione, facilitando l'azione che gli Stati membri si sono impegnati a svolgere nel quadro della strategia Europa 2020. Affianca il processo di elaborazione politica in atto negli Stati membri e promuove la diffusione di buone pratiche, nell'intento di contribuire alla definizione, da parte degli Stati membri, di strategie globali di riduzione dell'abbandono scolastico e del numero di adulti privi di una qualifica professionale. La raccomandazione delinea un quadro che permette agli Stati membri di sviluppare con maggiore efficacia politiche di riduzione dell'abbandono scolastico. La scelta delle misure da adottare resta agli Stati membri, in funzione della situazione propria di ciascuno di essi. La proposta è quindi conforme al principio di sussidiarietà.

La raccomandazione mira a rafforzare l'impegno politico per le riforme che non possono essere realizzate solo utilizzando i programmi europei nel campo dell'istruzione e della formazione o i Fondi strutturali. Essa sottolinea inoltre la necessità di un coordinamento degli interventi e di azioni nell'ambito di settori diversi da quelli strettamente interessati dalle politiche dell'educazione, nel quadro del metodo aperto di coordinamento "Istruzione e Formazione 2020". Le modalità di attuazione restano comunque di competenza degli Stati membri, al livello appropriato e in funzione delle circostanze nazionali, regionali o locali, secondo il principio di proporzionalità.

**4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

La proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio dell'UE.

**5. ELEMENTI FACOLTATIVI**

Non pertinente.

Proposta di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

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) La riduzione dell'abbandono scolastico<sup>3</sup> è essenziale per realizzare alcuni dei grandi obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020<sup>4</sup>. Essa contribuisce sia alla "crescita intelligente", migliorando i livelli di istruzione e formazione, sia alla "crescita inclusiva", agendo su uno dei principali fattori del rischio di disoccupazione e di povertà. Per questo la strategia Europa 2020 si è posta, tra i suoi obiettivi, quello di ridurre il tasso di abbandono scolastico, portandolo dal 14,4% del 2009 a meno del 10% entro il 2020. Gli Stati membri si sono impegnati a fissare obiettivi nazionali, tenendo conto delle rispettive posizioni di partenza e della situazione nazionale.
- (2) Gli orientamenti integrati per l'attuazione della strategia Europa 2020 invitano gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per contrastare l'abbandono scolastico<sup>5</sup>.
- (3) L'iniziativa "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale"<sup>6</sup> stabilisce un quadro d'azione inteso a promuovere la coesione sociale e territoriale, mirando in particolare a spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale e a rafforzare le azioni preventive. Si iscrive nell'obiettivo della strategia Europa 2020 di ridurre nel prossimo decennio di almeno 20 milioni il numero delle persone in condizioni di povertà ed esclusione sociale.
- (4) "Youth on the Move", un'iniziativa faro della strategia Europa 2020, si propone di "aumentare l'efficienza e l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione nell'UE, combinando eccellenza e equità, mediante la promozione

---

<sup>3</sup> S'intende per "abbandono scolastico" l'abbandono, sotto qualsiasi forma, della scuola e della formazione prima del completamento del secondo ciclo dell'istruzione secondaria o del corrispondente livello dell'istruzione e formazione professionale.

<sup>4</sup> COM(2010) 2020.

<sup>5</sup> GU L 308 del 24.11.2010, pag. 50.

<sup>6</sup> COM(2010) 758.

della mobilità di studenti e tirocinanti, e migliorare la situazione occupazionale dei giovani "<sup>7</sup>.

- (5) Nelle sue conclusioni del maggio 2003, che adottano il programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"<sup>8</sup>, il Consiglio indicava che entro il 2010 il tasso medio di abbandono scolastico (definito come percentuale della popolazione in età compresa tra 18 e 24 anni in possesso soltanto di istruzione secondaria inferiore o con un grado di istruzione ancora più basso e non inserita in un ciclo di istruzione o formazione) avrebbe dovuto essere inferiore al 10%. L'obiettivo non è stato raggiunto. Attualmente, un giovane su sette abbandona la scuola o la formazione prima di aver completato il secondo ciclo di istruzione secondaria.
- (6) Le cause dell'abbandono scolastico variano notevolmente da un paese all'altro e anche all'interno delle regioni. Le politiche dirette a ridurre l'abbandono scolastico devono essere adattate alla situazione specifica di ogni regione o paese; non esiste un'unica soluzione per tutti gli Stati membri.
- (7) Anche se esistono differenze tra paesi e regioni, è certo che in tutti gli Stati membri il fenomeno interessa principalmente i gruppi svantaggiati e vulnerabili. Anche i giovani con esigenze educative speciali sono sovrarappresentati tra quanti abbandonano anzitempo l'istruzione o la formazione. L'abbandono scolastico è la conseguenza di una condizione di svantaggio sociale e perpetua il rischio di esclusione sociale.
- (8) Nelle sue conclusioni del 26 novembre 2009 sull'istruzione dei bambini provenienti da un contesto migratorio<sup>9</sup> il Consiglio ha osservato che, sebbene molti di loro riescano a completare gli studi, i figli di immigrati sono generalmente i più soggetti all'abbandono scolastico; il tasso medio di abbandono nell'Unione europea è per gli immigrati il doppio di quello degli studenti nativi. I dati disponibili indicano che l'abbandono scolastico è ancora più elevato tra la popolazione Rom.
- (9) Nelle sue conclusioni del 22 maggio 2008 sull'istruzione destinata agli adulti<sup>10</sup> il Consiglio riconosce il ruolo che l'istruzione destinata agli adulti può svolgere nella lotta contro l'abbandono scolastico, offrendo una seconda possibilità a coloro che raggiungono l'età adulta privi di una qualifica, concentrandosi sull'acquisizione di competenze di base e competenze in materia di tecnologie dell'informazione e di lingue straniere.
- (10) La risoluzione del Consiglio del 15 novembre 2007 sulle nuove competenze per nuovi lavori<sup>11</sup> ha affermato la necessità di innalzare il livello globale di competenza, dando la priorità all'istruzione e alla formazione delle persone a rischio di esclusione economica e sociale, compresi i giovani che abbandonano prematuramente la scuola. Ha inoltre sottolineato la necessità di offrire alle persone in cerca di lavoro un orientamento professionale e un piano di formazione personalizzato e di sviluppare la

---

<sup>7</sup> "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". COM (2010) 2020

<sup>8</sup> Conclusioni del Consiglio del 5-6 maggio 2003 in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento) (doc. 8981/03)

<sup>9</sup> GU C 301 dell'11.12.2009, pag. 5.

<sup>10</sup> GU C 140 del 6.6.2008, pag. 10.

<sup>11</sup> GU C 290 del 4.12.2007, pag. 1.

convalida dei risultati di apprendimento acquisiti attraverso l'apprendimento formale, non formale e informale.

- (11) Nelle sue conclusioni del maggio 2010 sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione<sup>12</sup> il Consiglio rileva che, per essere efficace, la prevenzione dell'abbandono scolastico presuppone lo sviluppo della conoscenza dei gruppi a rischio di dispersione scolastica a livello locale, regionale e nazionale e strumenti per l'individuazione precoce dei soggetti a rischio. Il Consiglio conclude che dovrebbero essere attuate strategie globali intersettoriali che prevedano una gamma di misure concernenti la scuola nel suo insieme e sistemiche, incentrate sui diversi fattori che portano alla dispersione scolastica.
- (12) Perché le riforme della scuola abbiano effetto ci vuole tempo. Per ridurre nel prossimo decennio i tassi di abbandono scolastico e raggiungere l'obiettivo di Europa 2020, è necessario mettere in atto al più presto strategie intersettoriali di ampia portata.
- (13) Un quadro comune europeo entro cui affrontare in modo globale il problema dell'abbandono scolastico può aiutare gli Stati membri a rivedere le politiche esistenti, a definire i loro programmi nazionali di riforma nell'ambito della strategia Europa 2020, a innovare e a predisporre nuove strategie con un impatto elevato e un buon rapporto costi-benefici. Questo quadro può inoltre costituire la base per una collaborazione mediante il metodo aperto di coordinamento e un riferimento per l'uso degli strumenti di finanziamento dell'UE,

#### RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:

di far uso del quadro delineato nell'allegato della presente raccomandazione per:

1. individuare i principali fattori che portano all'abbandono scolastico e monitorare le caratteristiche del fenomeno a livello nazionale, regionale e locale, e così porre le basi per l'adozione di misure mirate ed efficaci, fondate su dati di fatto;
2. adottare entro il 2012 e mettere in atto strategie globali per la riduzione dell'abbandono scolastico in linea con gli obiettivi nazionali Europa 2020; tali strategie dovrebbero prevedere misure di prevenzione, intervento e compensazione;
3. includere in tali strategie misure dirette in modo specifico alle categorie di soggetti che negli Stati membri sono maggiormente esposti al rischio di abbandono scolastico, come i giovani in condizioni socioeconomiche svantaggiate, gli immigrati e i Rom, o con bisogni educativi speciali;
4. indirizzare tali strategie sia all'istruzione generale che all'istruzione e alla formazione professionale, tenendo conto dei rispettivi problemi specifici;
5. essendo quello dell'abbandono scolastico un fenomeno complesso, su cui non è possibile intervenire solo attraverso l'istruzione e la formazione, integrare misure destinate a ridurre il tasso di abbandono in tutte le politiche rivolte all'infanzia e ai giovani e coordinare le attività dei diversi settori e soggetti per aiutare le persone a rischio di abbandono o che hanno già lasciato la scuola.

---

<sup>12</sup> GU C 135 del 26.5.2010, pag. 2.

INVITA LA COMMISSIONE A:

1. contribuire agli sforzi degli Stati membri monitorando l'evolversi della situazione negli Stati membri per individuarne le tendenze;
2. appoggiare la definizione di strategie nazionali e lo scambio di esperienze e di buone pratiche e favorire l'informazione reciproca tra gli Stati membri sulle misure adottate per ridurre l'abbandono scolastico e migliorare i risultati scolastici degli alunni appartenenti a categorie a rischio di abbandono scolastico;
3. includere misure dirette a ridurre il tasso di abbandono scolastico in tutte le iniziative dell'Unione europea per l'infanzia e la gioventù;
4. promuovere la realizzazione di studi comparativi e di ricerche che contribuiscano alla messa in atto di politiche efficaci contro l'abbandono scolastico;
5. adoperarsi affinché il programma europeo per l'apprendimento permanente, i fondi strutturali e il programma quadro per la ricerca e l'innovazione, con la collaborazione degli Stati membri, contribuiscano all'attuazione delle strategie nazionali;
6. riferire periodicamente sui progressi compiuti verso l'obiettivo di riduzione dell'abbandono scolastico fissato dalla strategia Europa 2020 nell'indagine annuale sulla crescita e sull'attuazione di strategie nazionali nelle relazioni sul quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("Istruzione e formazione 2020"), per la prima volta nella relazione congiunta di avanzamento del 2015.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio  
Il Presidente*

## **ALLEGATO**

### **Un quadro per politiche globali di riduzione dell'abbandono scolastico**

Le strategie per la riduzione dell'abbandono scolastico dovrebbero essere basate su un'analisi delle cause del fenomeno condotta ai livelli nazionale, regionale e locale, dato che i tassi medi nascondono spesso grandi differenze tra regioni o paesi. I giovani che abbandonano la scuola costituiscono un gruppo eterogeneo e le ragioni individuali dell'abbandono variano sensibilmente. La famiglia di provenienza e le condizioni socioeconomiche generali, come pure l'attrazione esercitata dal mercato del lavoro, sono fattori importanti. Il loro effetto è condizionato dalla struttura del sistema di istruzione e formazione, dalle opportunità formative e dall'ambiente formativo. Il coordinamento delle politiche relative al benessere dell'infanzia e dei giovani, alla sicurezza sociale, all'occupazione giovanile e alle prospettive professionali ha un ruolo importante nella riduzione dell'abbandono scolastico.

#### **1. INDIVIDUAZIONE DEI PRINCIPALI FATTORI E MONITORAGGIO**

L'abbandono scolastico ha cause complesse e varie, ma è spesso collegato a una condizione di svantaggio socioeconomico, alla provenienza da ambienti con basso livello di istruzione, al rigetto della scuola o ai cattivi risultati ottenuti, a fattori di attrazione del mercato del lavoro e/o a una combinazione di problemi sociali, psicologici ed educativi che pongono la persona in una situazione di rischio di abbandono.

Occorre tener conto del tipo di scuola che gli studenti frequentano. In alcuni Stati membri gli studenti che incontrano difficoltà nell'istruzione generale spesso vengono indirizzati verso l'istruzione e la formazione professionale. Per questa ragione le scuole professionali hanno una responsabilità e un compito di particolare rilievo per quanto riguarda la riduzione dell'abbandono scolastico. Politiche basate su dati di fatto devono prestare un'attenzione particolare ai risultati ottenuti, secondo i vari settori, dai sistemi di istruzione o formazione.

Per mettere in atto politiche realistiche ed efficaci in rapporto ai costi è necessario disporre di dati aggiornati sul fenomeno (tassi di abbandono, passaggi tra livelli di istruzione, assenteismo, elusione dell'obbligo scolastico) che permettano un'analisi a livello locale, regionale e nazionale.

- La raccolta di informazioni dovrebbe permettere di analizzare le principali ragioni dell'abbandono scolastico per i vari gruppi di studenti, scuole, tipi di istituti di istruzione o di formazione, comuni o regioni.
- Per definire con più precisione gli interventi da adottare può essere utile incrociare i dati sugli abbandoni e i dati socioeconomici, come pure raccogliere e analizzare informazioni sulle ragioni che spingono i giovani ad abbandonare la scuola e sulle loro prospettive professionali.
- Valutare l'efficacia e l'efficienza delle misure già adottate per ridurre l'abbandono scolastico è importante per migliorare le strategie e i programmi destinati ad accrescere le chance di successo scolastico.

## 2. QUADRO D'AZIONE

Una strategia globale richiede una pluralità di interventi coordinati e l'integrazione di misure per la riduzione dell'abbandono scolastico in tutte le politiche per l'infanzia e per i giovani (politiche sociali, servizi di sostegno, politiche del lavoro, della gioventù, della famiglia e dell'integrazione). Sono importanti anche il coordinamento orizzontale tra i vari attori e il coordinamento tra i diversi livelli di gestione. Le strategie di lotta contro l'abbandono dovrebbero includere gli aspetti della prevenzione, dell'intervento e della compensazione. Gli Stati membri dovrebbero definire i dettagli delle loro strategie in funzione delle proprie situazioni e dei propri contesti.

**2.1** Le **politiche di prevenzione** sono volte a ridurre il rischio di abbandono scolastico prima che i problemi sorgano. Sono misure intese a ottimizzare l'offerta di istruzione e formazione per migliorare le prospettive di successo scolastico ed eliminare gli ostacoli che vi si frappongono.

Hanno come obiettivo quello di porre solide basi che permettano agli scolari di sviluppare il loro potenziale di apprendimento e di integrarsi nella scuola.

- (1) Poter fruire di un'istruzione e di un'assistenza di alta qualità fin dalla prima infanzia è fondamentale per tutti e soprattutto per gli scolari che provengono da ambienti svantaggiati, compresi i migranti e i Rom. Favorisce il benessere fisico, lo sviluppo sociale e psichico, l'acquisizione di competenze cognitive linguistiche e di base. L'offerta educativa deve essere di alta qualità, di costo ragionevole, assicurata da personale adeguato e accessibile alle famiglie provenienti da ambienti svantaggiati.

Le politiche di prevenzione prendono in conto l'organizzazione dei sistemi di istruzione e formazione, le risorse che vi sono destinate, la disponibilità, la permeabilità e la flessibilità dei percorsi formativi individuali, il divario tra maschi e femmine, il sostegno agli alunni provenienti da ambienti svantaggiati o di madrelingua diversa.

- (1) Accrescere l'offerta formativa, estendendo la durata della scuola dell'obbligo o garantendo l'istruzione e la formazione oltre l'età dell'obbligo scolastico, può influenzare il comportamento dei giovani e delle loro famiglie e migliorare i tassi di completamento del secondo ciclo dell'istruzione secondaria.
- (2) Politiche attive di lotta contro la segregazione e forme di sostegno supplementare alle scuole delle zone svantaggiate o con un gran numero di alunni provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati aiutano queste scuole a migliorare la loro composizione sociale e la loro offerta formativa e contribuiscono così ad accrescere il successo scolastico di questi alunni e a ridurre il rischio di abbandono scolastico.
- (3) Aiutare i bambini di madrelingua diversa a migliorare la loro conoscenza della lingua di insegnamento e gli insegnanti a insegnare ad alunni con diversi livelli di competenza linguistica permette di migliorare il rendimento scolastico dei bambini provenienti da famiglie di immigrati e di ridurre il rischio di abbandono.
- (4) Accrescere la flessibilità e la permeabilità dei percorsi formativi (ad esempio modularizzando i corsi o alternando scuola e lavoro) è particolarmente utile per gli studenti con scarso rendimento scolastico e può indurli a proseguire uno studio o una formazione che meglio si adatta alle loro esigenze e alle loro capacità. Permette anche

di affrontare cause di abbandono specifiche di ciascun sesso, come l'ingresso precoce nel mercato del lavoro o le gravidanze delle adolescenti.

- (5) Il rafforzamento dei percorsi di formazione professionale, della loro attrattiva e della loro flessibilità offre agli studenti a rischio alternative credibili all'abbandono. Un'istruzione e una formazione professionali ben integrate nel sistema generale di istruzione e formazione offrono percorsi alternativi di accesso all'istruzione secondaria superiore e all'istruzione terziaria.

**2.2** Le **politiche di intervento** mirano a contrastare l'abbandono scolastico migliorando la qualità dell'istruzione e della formazione nelle istituzioni educative, reagendo ai segni premonitori e fornendo un sostegno mirato agli studenti o ai gruppi di studenti a rischio di abbandono. Interessano tutti i livelli dell'istruzione, dalla scuola della prima infanzia al secondo ciclo dell'istruzione secondaria.

**Al livello della scuola o dell'istituzione di formazione**, le strategie contro l'abbandono si inseriscono in una politica globale di sviluppo scolastico. Esse mirano a creare un ambiente di apprendimento positivo, a rafforzare la qualità e l'innovazione pedagogiche, a migliorare la capacità degli insegnanti di far fronte alla diversità sociale e culturale e a sviluppare metodi di lotta contro le violenze e il bullismo.

- (1) Trasformare le scuole in comunità di apprendimento fondate su una visione dello sviluppo scolastico condivisa da tutte le parti in causa, utilizzare l'esperienza e la conoscenza di tutti e offrire un luogo di apprendimento aperto, stimolante e gradevole che incoraggi i giovani a proseguire con successo lo studio o la formazione.
- (2) Predisporre sistemi di allarme che permettano di individuare precocemente gli studenti a rischio può permettere di adottare misure efficaci prima che i problemi insorgano, gli studenti comincino a sentirsi a disagio, a marinare la scuola o ad abbandonarla.
- (3) Favorire la partecipazione dei genitori, rafforzare la loro cooperazione con la scuola e creare forme di partenariato tra la scuola e i genitori, dando così modo alle famiglie di contribuire al successo dell'istruzione e della formazione. A questo scopo può essere utile l'azione di mediatori appartenenti alla comunità locale, in grado di facilitare la comunicazione e ridurre la diffidenza.
- (4) Stabilire una rete di rapporti con soggetti esterni alla scuola, come comunità locali, organizzazioni di immigrati o di minoranze, associazioni sportive e culturali, organizzazioni di datori di lavoro e della società civile, permette di trovare soluzioni globali per aiutare gli studenti a rischio e facilitare l'accesso all'aiuto esterno, ad esempio di psicologi, assistenti sociali e operatori giovanili, servizi culturali e locali.
- (5) Fornire agli insegnanti strumenti che li aiutino nel loro lavoro con gli studenti a rischio è indispensabile perché le misure prese nelle scuole abbiano efficacia. Una formazione specifica può permettere agli insegnanti di far fronte alla diversità di provenienza degli alunni, di aiutare alunni provenienti da ambienti socialmente svantaggiati e di risolvere situazioni difficili.
- (6) Attività extracurricolari, artistiche, culturali e sportive possono rafforzare l'autostima degli alunni a rischio e accrescere la loro capacità di superare le difficoltà incontrate a scuola.

Gli interventi a **livello individuale** sono diretti a fornire agli studenti a rischio di abbandono una serie di meccanismi di sostegno che possono essere adattati alle loro esigenze. Hanno come obiettivi specifici lo sviluppo personale, per rafforzare la loro capacità di reazione, e la risoluzione di difficoltà concrete, che possono essere di natura sociale, cognitiva o psicologica.

- (1) Il mentoraggio aiuta gli alunni a superare specifiche difficoltà scolastiche, sociali o personali. Individualmente (mentoraggio) o in piccoli gruppi (tutoraggio), gli alunni ricevono un aiuto personalizzato, spesso fornito da educatori o da membri della comunità.
- (2) Il rafforzamento dei metodi di apprendimento personalizzati e l'offerta di un sostegno scolastico permettono agli alunni a rischio di adattarsi alle esigenze dell'istruzione formale e di superare le barriere create dal sistema di istruzione e di formazione.
- (3) Il rafforzamento delle attività di orientamento e di consiglio facilita le scelte professionali degli studenti, le transizioni all'interno del sistema scolastico o tra il mondo della scuola e quello del lavoro, riduce il rischio di decisioni errate dovute a false aspettative o all'insufficienza delle informazioni, aiuta i giovani a compiere scelte che corrispondono alle loro ambizioni, ai loro interessi personali e ai loro talenti.
- (4) Le misure di aiuto finanziario, come gli assegni di studio, permettono di contrastare l'abbandono scolastico dovuto a ragioni finanziarie. L'aiuto può essere subordinato a una frequenza regolare o essere collegato alle prestazioni sociali delle famiglie.

**2.3** La **compensazione** è destinata ad aiutare quanti abbandonano anzitempo la scuola, offrendo loro la possibilità di tornare a frequentare corsi di istruzione e formazione e di acquisire le qualifiche che non hanno potuto ottenere.

- (1) I programmi della "seconda opportunità" offrono condizioni di apprendimento che rispondono alle esigenze specifiche delle persone che hanno abbandonato la scuola, riconoscono la formazione che esse hanno acquisito in passato e le aiutano a migliorare le loro condizioni di vita. Sono diversi dalle scuole dal punto di vista organizzativo e pedagogico e spesso sono caratterizzati da piccoli gruppi di studenti, da un insegnamento personalizzato e innovativo e da percorsi di apprendimento flessibili. Devono essere facilmente accessibili e gratuiti.
- (2) È importante offrire diverse vie di reinserimento nel sistema generale di istruzione e formazione. Corsi di recupero possono aiutare a colmare le lacune create in conseguenza dell'interruzione degli studi e facilitare il reinserimento nel sistema scolastico.
- (3) Il riconoscimento e la convalida della formazione precedente, comprese le competenze acquisite attraverso l'apprendimento non formale o informale, rafforzano la fiducia e l'autostima degli studenti e ne facilitano il reinserimento nel sistema scolastico. Questo può motivare gli studenti a proseguire gli studi e la formazione e aiutarli a individuare i loro talenti e a fare scelte migliori per la loro carriera professionale.
- (4) Il sostegno individuale specifico integra l'aiuto sociale, finanziario, educativo e psicologico per i giovani in difficoltà. Questo sostegno è particolarmente importante

per i giovani in situazioni di grave disagio sociale o psicologico che impediscono loro di proseguire gli studi o la formazione.