

La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente - 22 maggio 2018

di Giuseppe Mariani

Perché una Raccomandazione
Perché una nuova Raccomandazione sulle competenze chiave?
Cosa si intende per "Competenze chiave"?
Le nuove "Competenze chiave"

Il **22 maggio 2018** il Consiglio dell'Unione europea¹ ha adottato, su proposta della Commissione europea², una nuova Raccomandazione sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente³ che va a sostituire la Raccomandazione del 2006, una delle più apprezzate iniziative europee nel campo dell'istruzione, che ha contribuito allo sviluppo di un'educazione e di una formazione su misura per le esigenze dei cittadini della società europea.

Promuovere lo sviluppo delle competenze è uno degli obiettivi dello **spazio europeo dell'istruzione**: le potenzialità rappresentate da istruzione e cultura diventano forze propulsive per l'occupazione, la giustizia sociale e la cittadinanza.

La versione del 2018 vuole migliorare lo sviluppo delle competenze chiave delle persone di tutte le età durante tutto il corso della loro vita, fornendo una guida agli Stati membri su come raggiungere questo obiettivo.

¹ Il Consiglio dell'UE è l'organo decisionale dell'Unione; condivide con il Parlamento europeo la funzione legislativa, la cui iniziativa parte dalla Commissione europea. E' composto dai ministri provenienti da ciascun Paese: ministri diversi a seconda della materia oggetto di discussione. Infatti il Consiglio, entità giuridica unica, si riunisce in dieci differenti "formazioni":

1. Affari generali
2. Affari esteri
3. Economia e finanza (compreso il bilancio) - Ecofin
4. Giustizia e affari interni (compresa la protezione civile) - GAI
5. Occupazione, politica sociale, salute e consumatori - EPSCO
6. Competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio)
7. Trasporti, telecomunicazioni e energia - TTE
8. Agricoltura e pesca
9. Ambiente
10. Istruzione, gioventù, cultura e sport.

La Presidenza è esercitata a turno, con rotazione semestrale (v. Manuale del Dirigente scolastico, par. 8.2.4).

² La Commissione europea rappresenta il potere esecutivo ed è in parte equiparabile all'organo di Governo degli Stati. Rappresenta gli interessi generali dell'UE ed è indipendente dagli Stati. Ha il potere dell'iniziativa legislativa. È formata da un Commissario per Stato membro; ha sede a Bruxelles. Dura in carica cinque anni, compreso il Presidente: i componenti sono nominati dal Consiglio europeo (cioè la riunione dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri), ma devono avere l'approvazione del Parlamento europeo (v. par. 8.2.2). Sul processo legislativo nell'UE, v. par. 8.2.6

³ Consiglio dell'Unione europea, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9009-2018-INIT/it/pdf>

Perché una "Raccomandazione"

Sappiamo che l'iter di elaborazione ed approvazione della legislazione europea parte obbligatoriamente dalla proposta della Commissione e si conclude con l'accordo fra il Consiglio dell'Unione (c.d. *Consiglio dei ministri*) e il Parlamento. La procedura di approvazione più spesso adottata è quella della "codecisione" che pone sullo stesso piano Consiglio e Parlamento.

Le norme così emanate sono di due tipi, Regolamenti e Direttive:

- i Regolamenti sono l'equivalente delle nostre leggi: essi sono direttamente ed obbligatoriamente applicati negli ordinamenti di tutti gli Stati membri;
- le Direttive, invece, definiscono principi da attuare o obiettivi da raggiungere obbligatoriamente per gli Stati membri, lasciando però a questi la scelta dei mezzi giuridici più idonei per realizzarli⁴.

Vi sono poi le Decisioni, che si differenziano perché sono atti con portata individuale, indirizzati a singoli Stati membri o a soggetti privati: creano obblighi solo per i loro destinatari.

Sappiamo ancora che l'Unione europea può legiferare esclusivamente sulle materie che i Trattati, scritti e approvati dagli Stati fondatori e da quelli che (nel tempo) vi si sono aggiunti. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, art. 3 sgg.) elenca le materie per le quali la competenza è stata attribuita *in toto* all'Unione e quelle invece (di volta in volta) attribuite alla competenza concorrente, alla competenza di coordinamento nonché alla competenza di sostegno.

Poiché l'istruzione e la formazione professionale rientrano nella competenza di sostegno e, quindi, rimangono nella competenza legislativa degli Stati membri (artt. 165 e 166 del TFUE), in questi ambiti l'azione dell'Unione si svolge sulla base del principio di sussidiarietà, senza detenere alcun proprio potere legislativo.

Per questa ragione le "Competenze chiave" sono emanate tramite una Raccomandazione: le **Raccomandazioni** consistono, infatti, in **atti non vincolanti**, diretti a sollecitare gli Stati membri ad adottare un determinato comportamento⁵.

Perché una nuova Raccomandazione sulle competenze chiave?

Le ragioni per le quali, a distanza di 12 anni dalla pubblicazione della prima edizione (18 dicembre 2006), il Consiglio ha adottato una nuova Raccomandazione sulle competenze chiave sono esposte nella Relazione che la Commissione europea ha inviato al Consiglio in data 17 gennaio 2018⁶.

Le società e le economie europee stanno vivendo una fase di **innovazioni digitali e tecnologiche**, oltre a cambiamenti del mercato del lavoro e di carattere demografico. Molte delle professioni attuali non esistevano dieci anni fa; molte forme nuove di occupazione saranno create in futuro. Nel "*Libro bianco*⁷ *sul futuro*

⁴ Nel caso di conflitto tra norma UE e norma nazionale, prevale il diritto comunitario: con la sentenza "Costa contro ENEL" del 15 luglio 1964, la Corte di giustizia delle Comunità europee stabilì il principio del primato del diritto comunitario: se una norma nazionale è contraria ad una disposizione comunitaria, è quest'ultima che va applicata. La norma nazionale in contrasto con la norma comunitaria non viene dichiarata incostituzionale né abrogata, ma semplicemente disapplicata.

⁵ È significativo il linguaggio adottato. L'enunciazione dei punti della Raccomandazione esordisce con la locuzione: "*Gli Stati membri dovrebbero: ...*"; a pag. 9 della Relazione del gennaio 2018 si afferma: "*Una raccomandazione del Consiglio è un atto giuridico adeguato nel settore dell'istruzione e della formazione, ambiti nei quali l'UE ha una competenza di sostegno*". Si noti tuttavia che gli obiettivi enunciati nella Raccomandazione sono stati individuati e definiti a seguito di accordo in sede del Consiglio dei ministri dell'istruzione degli Stati membri.

⁶ Commissione europea, <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>

⁷ I Libri bianchi sono documenti ufficiali della Commissione europea che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico, andando poi a costituire il presupposto per la loro realizzazione. Talvolta fanno seguito a un Libro verde,

dell'Europa⁸ (2017) la Commissione sottolinea che è probabile che la maggior parte dei bambini che iniziano oggi la scuola primaria eserciteranno domani **professioni attualmente sconosciute** e che per tenere il passo con tale cambiamento occorrerà investire massicciamente nelle competenze e ripensare i sistemi di istruzione e di apprendimento permanente.

Non basta più dotare i giovani di un bagaglio fisso di abilità o conoscenze: è necessario che sviluppino resilienza⁹, un ampio corredo di competenze e la capacità di adattarsi ai cambiamenti.

Le nostre società ed economie dipendono in forte misura dalla presenza di persone altamente istruite e competenti. Abilità quali la creatività, il pensiero critico, lo spirito di iniziativa e la capacità di risoluzione di problemi svolgono un ruolo importante per gestire la complessità e i cambiamenti nella società attuale. Lo spazio europeo dell'istruzione facilita la cooperazione e la mobilità dei discenti, degli educatori e dei formatori e dei loro istituti, sulla base dell'interesse degli Stati membri a sfruttare a pieno le potenzialità rappresentate da istruzione e cultura quali forze propulsive per occupazione, giustizia sociale e cittadinanza attiva e mezzi per sperimentare l'identità europea in tutta la sua diversità.

A fronte di tutto ciò, gli ultimi dati delle indagini PISA dell'OCSE mostrano che nell'Unione europea (UE) uno studente su cinque non ha sufficienti competenze in lettura, matematica e scienze¹⁰: tra il 2012 e il 2015 la tendenza a risultati insoddisfacenti è complessivamente peggiorata. Nei paesi partecipanti all'indagine OCSE del 2012 sulle competenze degli adulti (PIAAC), una percentuale compresa tra il 4,9 % e il 27,7 % degli adulti padroneggia solo i livelli più bassi di alfabetizzazione e una quota compresa tra l'8,1% e il 31,7% ha competenze numeriche solo ai livelli più bassi¹¹.

Ancora: il 63% della popolazione dell'UE non possiede competenze digitali in misura sufficiente, risultando scarse per il 44% e, addirittura, nulle per il 19%¹², sebbene il ritmo sostenuto dei cambiamenti tecnologici e digitali stia producendo effetti profondi sulle nostre economie e società.

Il pilastro europeo dei diritti sociali sancisce come suo primo principio il diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi¹³. Non possedere le competenze necessarie per partecipare fruttuosamente alla vita sociale e al mercato del lavoro aumenta il rischio di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale.

pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo o per esporre un ventaglio idee da sottoporre alla pubblica discussione: a volte gli spunti di un "libro verde" sono accolti in un successivo "libro bianco", che a sua volta costituisce la base di accordi fra gli Stati membri dell'Unione.

⁸ Commissione europea (2017), *Libro bianco sul futuro dell'Europa*, https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_it.

⁹ La resilienza è la capacità di un sistema o di una persona di adattarsi al cambiamento e di far fronte in maniera positiva agli eventi. Il concetto di resilienza è divenuto uno dei cardini dell'azione dell'UE. Il 7 giugno 2017 la Commissione europea ha inviato al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione una comunicazione dal titolo: "Un approccio strategico alla resilienza nell'azione esterna dell'UE".

¹⁰ OCSE (2016), Risultati dell'indagine PISA 2015, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>; Commissione europea (2016), *PISA 2015: EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe*, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/pisa-2015-eu-policy-note_en.pdf

¹¹ Commissione europea (2016), *Education and Training Monitor*, p. 81
http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016_en.pdf

¹² Commissione europea (2017), *Digital Scoreboard 2017* (Quadro di valutazione digitale 2017), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>

¹³ Comunicazione della Commissione "Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali", [COM\(2017\)250 final](https://ec.europa.eu/commission/press_corner/detail/news/20170628)

Dal 2006 (anno di emanazione della Prima Raccomandazione sulle competenze chiave¹⁴) le modalità di insegnamento e di apprendimento si sono evolute rapidamente; il maggiore ricorso alle tecnologie, la diffusione dell'insegnamento a distanza e l'aumento dell'apprendimento informale con l'uso di dispositivi digitali mobili si riflettono sulle opportunità di acquisizione di competenze.

La Raccomandazione del 2018 sostituisce quella adottata nel 2006¹⁵: ma ne riconosce il positivo impatto sulle politiche dell'istruzione attuate, nel frattempo, dagli Stati membri tramite riforme dei sistemi nazionali dell'istruzione. Esse però sembrano essersi limitate alle competenze chiave facilmente rapportabili alle "materie" scolastiche tradizionali, quali la comunicazione nella lingua madre e nelle lingue straniere o la competenza matematica, piuttosto che nelle competenze trasversali, quali *imparare ad imparare*, *l'imprenditorialità* o le *competenze sociali e civiche*¹⁶.

Non è decollato, invece, il passaggio dalla concezione statica dei contenuti curriculari alla definizione dinamica di conoscenze, abilità e atteggiamenti che il discente deve elaborare durante il processo di apprendimento nel corso della vita; è mancata l'interrelazione tra forme di apprendimento formale, non formale e informale. Le competenze non sono statiche, ma cambiano nel corso della vita¹⁷; abilità quali la capacità di risoluzione di problemi, il pensiero critico, la capacità di cooperare, la creatività, il pensiero computazionale, l'autoregolamentazione sono più importanti che mai nella nostra società in rapida evoluzione¹⁸.

Cosa si intende per "Competenze chiave"?

Nella Raccomandazione del 22 maggio 2018 le competenze sono definite come una **combinazione di conoscenze, abilità e atteggiamenti**, in cui:

- a) la **conoscenza** si compone di fatti e cifre, concetti, idee e teorie che sono già stabiliti e che forniscono le basi per comprendere un certo settore o argomento;
- b) per **abilità** si intende sapere ed essere capaci di eseguire processi ed applicare le conoscenze esistenti al fine di ottenere risultati;
- c) gli **atteggiamenti** descrivono la disposizione e la mentalità per agire o reagire a idee, persone o situazioni.

Le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, l'occupabilità, l'inclusione sociale, uno stile di vita sostenibile, una vita fruttuosa in società pacifiche, una gestione della vita attenta alla salute e la cittadinanza attiva. Si sviluppano in una prospettiva di apprendimento permanente, dalla prima infanzia a tutta la vita adulta, mediante l'apprendimento formale, non formale e informale in tutti i contesti, compresi la famiglia, la scuola, il luogo di lavoro, il vicinato e altre comunità.

Le competenze chiave sono considerate **tutte di pari importanza**¹⁹; ognuna di esse contribuisce a una vita fruttuosa nella società. Possono essere applicate in molti contesti differenti e in combinazioni diverse; si sovrappongono e sono interconnesse: gli aspetti essenziali per un determinato ambito favoriscono le competenze in un altro. Elementi quali il pensiero critico, la risoluzione di problemi, il lavoro di squadra, le

¹⁴ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente ([2006/962/CE](#)).

¹⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2018, pag. 12.

¹⁶ Commissione europea (2017), *Literature review of reforms related to 2006 European Framework of Key Competences for lifelong learning*, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/key-competences-consultation-2017-strategy_en.pdf

¹⁷ Relazione della Commissione europea 17 gennaio 2018, pag. 6.

¹⁸ Ibid., pag. 3.

¹⁹ Anche nella versione del 2006 le otto competenze chiave erano considerate ugualmente importanti, ma la loro disposizione in un elenco numerico poteva suggerirne una disposizione gerarchica; quelle del 2018 sono invece proposte in un elenco puntato.

abilità comunicative e negoziali, le abilità analitiche, la creatività e le abilità interculturali sottendono a tutte le competenze chiave.

Le nuove "Competenze chiave"

La Raccomandazione è divisa in due parti:

- nella prima (definita **Allegato**) sono contenute le **"motivazioni"** dell'aggiornamento delle competenze, descritte in venti punti che fanno da premessa agli otto fondamentali obiettivi proposti all'azione degli Stati membri, cui compiti sono dettagliatamente enunciati nelle pagg. 8-12;
- nella seconda (cosiddetto **Allegato dell'Allegato**) sono enunciate e descritte, all'interno del "Quadro di riferimento europeo", le **otto competenze chiave**, declinate in conoscenze, abilità e atteggiamenti essenziali legati alla specifica competenza. In premessa sta la dichiarazione che *"Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro"*²⁰.

Per comprendere l'evoluzione avvenuta nei dodici anni che separano la prima versione da quella attuale è utile una lettura sinottica: essa mette in risalto l'avvenuto allargamento degli orizzonti, sviluppando l'attenzione alla complessità dei contesti e delle funzioni ed evitando le semplificazioni delle metodologie e dei programmi propri dell'istruzione formale.

Raccomandazione del 18 dicembre 2006	Raccomandazione del 22 maggio 2018
<p>Il quadro di riferimento delinea otto competenze chiave:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. comunicazione nella madrelingua; 2. comunicazione nelle lingue straniere; 3. competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; 4. competenza digitale; 5. imparare a imparare; 6. competenze sociali e civiche; 7. spirito di iniziativa e imprenditorialità; 8. consapevolezza ed espressione culturale. 	<p>Il quadro di riferimento delinea otto tipi di competenze chiave:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. competenza alfabetica funzionale; 2. competenza multilinguistica; 3. competenza matematica e competenza in scienze, tecnologie e ingegneria; 4. competenza digitale; 5. competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare; 6. competenza in materia di cittadinanza; 7. competenza imprenditoriale; 8. competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturali.

Il testo della Raccomandazione, per ciascuna delle otto competenze, offre una descrizione articolata che, a partire da una prima definizione, passa a descriverne *"Conoscenze, abilità e atteggiamenti essenziali"*. Rinviano a studi dedicati l'analisi sistematica delle proposte e del loro impatto nei contesti dell'istruzione formale e informale nonché dell'apprendimento esteso a tutto l'arco della vita, ci limitiamo qui a qualche spunto di lettura per un inizio di riflessione sulle proposte insite nella Raccomandazione 2018.

Le otto competenze	Cenni di descrizione
Competenza alfabetica funzionale	Le persone dovrebbero possedere l'abilità di comunicare in forma orale e scritta in tutta una serie di situazioni e di sorvegliare e adattare la propria comunicazione in funzione della situazione. Questa competenza comprende anche la capacità di distinguere e utilizzare fonti di diverso tipo, di cercare, raccogliere ed elaborare informazioni, di usare ausili, di formulare ed esprimere

²⁰ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2018, pag. 13

	argomentazioni in modo convincente e appropriato al contesto, sia oralmente sia per iscritto. Essa comprende il pensiero critico e la capacità di valutare informazioni e di servirsene (pag. 16)
Competenza multilinguistica	Questa competenza richiede la conoscenza del vocabolario e della grammatica funzionale di lingue diverse e la consapevolezza dei principali tipi di interazione verbale e di registri linguistici. È importante la conoscenza delle convenzioni sociali, dell'aspetto culturale e della variabilità dei linguaggi (pag. 17).
Competenza matematica e Competenza in scienze, tecnologie e ingegneria ²¹	<p>La competenza matematica è la capacità di sviluppare e applicare il pensiero e la comprensione matematici per risolvere una serie di problemi in situazioni quotidiane. Partendo da una solida padronanza della competenza aritmetico-matematica, l'accento è posto sugli aspetti del processo e dell'attività oltre che sulla conoscenza. La competenza matematica comporta, a differenti livelli, la capacità di usare modelli matematici di pensiero e di presentazione (formule, modelli, costrutti, grafici, diagrammi) e la disponibilità a farlo.</p> <p>La competenza in scienze si riferisce alla capacità di spiegare il mondo che ci circonda usando l'insieme delle conoscenze e delle metodologie, comprese l'osservazione e la sperimentazione, per identificare le problematiche e trarre conclusioni che siano basate su fatti empirici, e alla disponibilità a farlo. Le competenze in tecnologie e ingegneria sono applicazioni di tali conoscenze e metodologie per dare risposta ai desideri o ai bisogni avvertiti dagli esseri umani. La competenza in scienze, tecnologie e ingegneria implica la comprensione dei cambiamenti determinati dall'attività umana e della responsabilità individuale del cittadino (pag. 18).</p>
Competenza digitale	La competenza digitale presuppone l'interesse per le tecnologie digitali e il loro utilizzo con dimestichezza e spirito critico e responsabile per apprendere, lavorare e partecipare alla società. Essa comprende l'alfabetizzazione informatica e digitale, la comunicazione e la collaborazione, l'alfabetizzazione mediatica, la creazione di contenuti digitali (inclusa la programmazione), la sicurezza (compreso l'essere a proprio agio nel mondo digitale e possedere competenze relative alla cibersecurity), le questioni legate alla proprietà intellettuale, la risoluzione di problemi e il pensiero critico (pag. 20).
Competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare	La competenza personale, sociale e la capacità di imparare a imparare consiste nella capacità di riflettere su sé stessi, di gestire efficacemente il tempo e le informazioni, di lavorare con gli altri in maniera costruttiva, di mantenersi resilienti e di gestire il proprio apprendimento e la propria carriera. Comprende la capacità di far fronte all'incertezza e alla complessità, di imparare a imparare, di favorire il proprio benessere fisico ed emotivo, di mantenere la salute fisica e mentale, nonché di essere in grado di condurre una vita attenta alla salute e orientata al futuro, di empatizzare e di gestire il conflitto in un contesto favorevole e inclusivo (pag. 21).
Competenza in materia di cittadinanza	La competenza in materia di cittadinanza si riferisce alla capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità. (...) Per la competenza in materia di cittadinanza è indispensabile la capacità di impegnarsi efficacemente con gli altri per conseguire un interesse comune o pubblico, come lo sviluppo sostenibile della società (pagg. 22-23).

²¹ Si tratta in realtà di due competenze distinte, che sono state accorpate (come nella precedente versione) per ragioni di praticità.

Competenza imprenditoriale	La competenza imprenditoriale presuppone la consapevolezza che esistono opportunità e contesti diversi nei quali è possibile trasformare le idee in azioni nell'ambito di attività personali, sociali e professionali, e la comprensione di come tali opportunità si presentano. (...)Le capacità imprenditoriali si fondano sulla creatività, che comprende immaginazione, pensiero strategico e risoluzione dei problemi, nonché riflessione critica e costruttiva in un contesto di innovazione e di processi creativi in evoluzione (pagg. 23-24).
Competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturali	Questa competenza richiede la conoscenza delle culture e delle espressioni locali, nazionali, regionali, europee e mondiali, comprese le loro lingue, il loro patrimonio espressivo e le loro tradizioni, e dei prodotti culturali, oltre alla comprensione di come tali espressioni possono influenzarsi a vicenda e avere effetti sulle idee dei singoli individui (pag. 25).

L'ultima parte del documento europeo è dedicata alle **misure di sostegno allo sviluppo delle competenze chiave**. Essendo queste costituite da una combinazione dinamica di conoscenze, abilità e atteggiamenti che il discente deve sviluppare lungo tutto il corso della sua vita, le occasioni di sviluppo possono presentarsi in tutti i contesti educativi, formativi e di apprendimento nel corso della vita.

La trattazione individua tre problematiche: l'utilizzo di molteplici approcci e contesti di apprendimento; il sostegno agli educatori e ad altro personale didattico; la valutazione e la convalida dello sviluppo delle competenze.