C/2026/1687

13.3.2026

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 9 marzo 2026

sul capitale umano nell'Unione europea

(C/2026/1687)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

considerando quanto segue:

(1) Il pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2017 ([1]), funge da bussola per orientare una convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro nell'UE. Il suo primo principio afferma che «[O]*gni 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*».

(2) La comunicazione relativa alla bussola per la competitività ([2]), adottata dalla Commissione nel gennaio 2025, stabilisce una tabella di marcia per ripristinare il dinamismo economico dell'UE e stimolare la crescita. La promozione delle competenze è considerata un fattore abilitante fondamentale, in quanto si riconosce che una forza lavoro altamente qualificata è la colonna portante dell'economia europea, un motore di produttività, innovazione e posti di lavoro di qualità e un fattore abilitante per una transizione verde e digitale equa. Nel marzo 2025 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'Unione delle competenze ([3]), in cui ha sottolineato il ruolo fondamentale del capitale umano e delle competenze orientate al futuro nel potenziare la competitività e l'autonomia strategica dell'Unione, rafforzare la preparazione e promuovere una prosperità sostenibile. Nel 2025 la Commissione ha inoltre pubblicato due comunicazioni sull'intelligenza artificiale (IA), in cui si sottolinea che le persone e le competenze svolgono un ruolo cruciale ([4]) ([5]).

(3) Come riconosciuto nella comunicazione della Commissione dal titolo «L'Unione delle competenze» ([6]), l'approccio integrato al coordinamento delle politiche e al rafforzamento della sorveglianza multilaterale nell'ambito del semestre europeo offre il quadro di riferimento per orientare le necessarie riforme strutturali dei mercati del lavoro, che sono sostenute dai sistemi di istruzione e formazione e dagli investimenti nello sviluppo del capitale umano.

(4) La presente raccomandazione tiene conto della ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri nei settori dell'istruzione e della formazione, in particolare della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione, stabilita agli articoli 165 e 166 TFUE. Operando conformemente al ruolo dell'Unione e agli obiettivi sanciti dai trattati, la Commissione europea sostiene lo sviluppo di un'istruzione di qualità negli Stati membri, incoraggia la cooperazione tra di loro e facilita l'apprendimento reciproco, integrando la loro azione.

(5) Dal 2021 l'ambizione generale della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione è la realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione. In tale contesto, per realizzare appieno il potenziale dei singoli individui e della società, l'istruzione e la formazione sono considerate in una prospettiva olistica. Dati recenti dimostrano che la cooperazione dell'UE in vista dello spazio europeo dell'istruzione ha consentito di realizzare nuove importanti azioni a livello di UE, di sostenere le riforme nazionali e di istituire percorsi sostenibili per una cooperazione europea più approfondita tra gli istituti di istruzione. Tale cooperazione contribuisce anche allo sviluppo del capitale umano.

([1]) GU C 428 del 13.12.2017, pag. 10.
([2]) Comunicazione della Commissione, del 29 gennaio 2025, dal titolo «Bussola per la competitività dell'UE» (COM(2025) 30 final).
([3]) Comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2025, dal titolo «L'Unione delle competenze» (COM(2025) 90 final).
([4]) Comunicazione della Commissione, del 9 aprile 2025, dal titolo «Piano d'azione per il continente dell'IA» (COM(2025) 165 final).
([5]) Comunicazione della Commissione, dell'8 ottobre 2025, dal titolo «Strategia per l'IA applicata» (COM(2025) 723 final), che prevede azioni settoriali e intersettoriali anche per quanto riguarda l'alfabetizzazione, la riqualificazione e il miglioramento del livello delle competenze e l'analisi del fabbisogno di competenze in materia di IA, con l'obiettivo di aumentare l'adozione dell'IA nei settori industriali chiave e nel settore pubblico.
([6]) Conformemente alla risoluzione del Consiglio sull'istruzione e la formazione nel semestre europeo: garantire dibattiti informati in materia di riforme e investimenti (2020/C 64/01).

(6) La presente raccomandazione intende pertanto integrare gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, in particolare tenendo conto della dimensione di tali politiche relativa al capitale umano, e individua i settori di interesse comune per l'UE. Se opportuno nel contesto di ciascuno Stato membro, tali settori saranno successivamente esaminati nelle relazioni per paese e potranno essere trattati nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del ciclo del semestre europeo. Tali questioni hanno anche un'importante dimensione territoriale, in quanto sono caratterizzate da notevoli differenze territoriali in Europa in termini di competenze e di dotazione di capitale umano.

(7) Ogni anno gli Stati membri esaminano, in seno al comitato per l'occupazione a norma dell'articolo 150 TFUE, tutti gli aspetti riguardanti i risultati occupazionali nell'UE alla luce della relazione annuale comune in merito alla situazione dell'occupazione nell'Unione e all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148, paragrafo 5, TFUE), tenendo conto delle informazioni fornite dagli Stati membri nelle loro relazioni annuali sui progressi compiuti (che perseguono anche gli obiettivi di cui all'articolo 148, paragrafo 3, TFUE).

(8) L'UE si trova ad affrontare una persistente carenza di lavoratori e di competenze, che assume proporzioni considerevoli in tutti gli Stati membri, le regioni e i settori e interessa imprese di tutte le dimensioni. Il tasso di posti di lavoro vacanti nell'UE, un indicatore che consente di misurare le carenze di manodopera, rimane elevato e prossimo al livello precedente la pandemia, attestandosi al 2,0 % (terzo trimestre 2025) ([7]). La mancanza di manodopera qualificata ostacola inoltre gli investimenti e l'innovazione: il 68 % delle medie imprese ha segnalato la carenza di competenze come un problema grave nel 2023 ([8]), mentre il 77 % delle imprese ha indicato che la carenza di competenze costituiva un ostacolo agli investimenti a lungo termine nel 2024 ([9]).

(9) Alcuni settori e determinate professioni devono far fronte a un'elevata carenza di manodopera e di competenze a livello di UE. Nel 2024 le carenze di personale più diffuse nell'UE hanno interessato le occupazioni caratterizzate da profili tecnici nei settori dell'industria manifatturiera e delle costruzioni (tra cui saldatori e tagliatori a fiamma, elettricisti dell'edilizia e assimilati, idraulici e posatori di tubazioni, lattonieri e calderai) e le professioni sanitarie (infermieri professionisti, medici generici e specialisti, ausiliari sanitari e fisioterapisti), per le quali la carenza stimata è di 1,2 milioni di medici e professionisti del settore infermieristico e ostetrico nel 2022 per l'UE ([10])). Allo stesso tempo, solo il 12 % degli agricoltori dell'UE ha meno di 40 anni, il che potrebbe mettere a rischio la sicurezza alimentare dell'UE. Anche il settore dei trasporti si trova ad affrontare una diffusa carenza di manodopera: mancano infatti professionisti in tutti i modi di trasporto (conducenti di mezzi pesanti, camion, autobus e tram, nonché personale marittimo, in particolare ufficiali) ([11]), ([12]). Vi sono inoltre carenze diffuse di specialisti nel settore delle TIC, di ingegneri civili e di personale docente. Gli specialisti nel settore delle TIC rappresentavano appena il 5,0 % della forza lavoro, un dato ben inferiore all'obiettivo del decennio digitale per il 2030, pari al 10 %, e che presenta notevoli squilibri di genere. Per quanto riguarda la transizione verde, sono state individuate 24 professioni caratterizzate da carenza di personale in più Stati membri, tra cui quelle di installatore di impianti di isolamento, ingegnere civile e installatore di impianti di aria condizionata e di raffreddamento (in 14 Stati membri), di tecnico dell'ingegneria civile (in 12 Stati membri) e di copritetto (in 11 Stati membri). L'Europa dovrà sviluppare capacità nelle attività circolari fondamentali che richiedono un adattamento nel passaggio dai sistemi e mercati lineari a quelli circolari. Si tratta di competenze che interessano professioni di tutti i livelli, dagli architetti e ingegneri agli addetti alla raccolta e alla cernita dei rifiuti.

(10) I progressi tecnologici e le transizioni verde e digitale porteranno ad un ulteriore aumento della domanda di nuove competenze e aggraveranno le carenze e gli squilibri esistenti. È in aumento la domanda di professionisti in campo scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico (STEM), trainata dall'ascesa dell'IA, dalle tecnologie per le energie rinnovabili, dalle biotecnologie, dalle esigenze in materia di difesa, spazio e sicurezza e dall'analisi di dati complessi.

([7]) Il tasso medio di posti di lavoro vacanti tra il 2013 e il 2019 è stato pari all'1,7 %.
([8]) Eurobarometro n. 537 11/2023.
([9]) Indagine della BEI sugli investimenti 2024: Unione europea - Quadro generale https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240238_econ_eibis_2024_eu_it.pdf
([10]) Relazione della Commissione europea e dell'OCSE dal titolo «Health at a Glance: Europe 2024».
([11]) EURES_Report_on_labour_shortages_and_surpluses_2024.
([12]) Marittimi – Mobilità e trasporti – Commissione europea.

(11) La relazione sullo stato del decennio digitale 2025 sottolinea che il divario tra la domanda del mercato del lavoro e i talenti disponibili continua ad ampliarsi, specialmente in settori quali l'IA, la cibersicurezza, l'analisi dei dati e le tecnologie dei semiconduttori. Entro il 2027 saranno necessari nell'UE tra i 6,2 e i 7 milioni di lavoratori nel settore dell'IA, e per circa il 60 % della forza lavoro saranno richieste competenze in materia di IA ([13]). Nel settore della cibersicurezza è stato individuato un divario di circa 300 000 specialisti, mentre in quello dei semiconduttori il divario da colmare alla luce delle tendenze attuali sarà di quasi 100 000 nuovi professionisti. Dalle tabelle di marcia nazionali degli Stati membri emerge una crescente attenzione all'istruzione digitale e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, ma si tratta di sforzi che rimangono frammentati e disomogenei e non raggiungono i gruppi scarsamente qualificati e sottorappresentati se non in misura limitata. Le proiezioni indicano che, senza un'azione comune più forte e investimenti sostenuti, l'UE non raggiungerà gli obiettivi in materia di competenze digitali ([14]).

(12) Dal 2023 sono gradualmente aumentati gli eventi di ristrutturazione e le riduzioni di posti di lavoro previste. Diversi eventi di ristrutturazione e cambiamenti a breve termine hanno contribuito ad aumentare la consapevolezza della necessità di un intervento urgente. Nel 2024 le riduzioni previste hanno interessato circa 65 000 posti di lavoro in tutta l'UE e si sono concentrate in regioni e settori specifici ([15]). L'industria automobilistica, le telecomunicazioni e i servizi postali sono stati i settori maggiormente colpiti. Tra il 2019 e il 2024 l'industria automobilistica ha perso circa 240 000 posti di lavoro in tutta l'UE ([16]). La pressione è in aumento anche per il settore siderurgico europeo, che ha perso 18 000 posti di lavoro nel 2024, mentre nel settore chimico si è registrata una perdita di circa 15 000 posti di lavoro nel 2023 e nel 2024. Si tratta di dati particolarmente preoccupanti se si considera il ruolo cruciale del settore nella produzione delle capacità spaziali e di difesa. Nel complesso, la perturbazione dei flussi commerciali, l'indebolimento della domanda globale e l'aumento dei costi dell'energia hanno un impatto negativo sul mercato del lavoro.

(13) La transizione verso la neutralità climatica, che già incide sulla crescita dell'occupazione, dovrebbe creare tra 1 e 2,5 milioni di nuovi posti di lavoro entro il 2030, se accompagnata da politiche efficaci. Secondo il regolamento sull'industria a zero emissioni nette ([17]), si prevede un aumento di 350 000 posti di lavoro del settore manifatturiero nelle industrie a zero emissioni nette entro il 2030. Inoltre, per conseguire gli obiettivi dell'UE per il 2030 in materia di energia eolica e solare, entro il 2030 saranno necessari circa 130 000-145 000 lavoratori qualificati in più e un investimento correlato compreso tra 1,1 e 1,4 miliardi di EUR per lo sviluppo delle competenze. Si prevedono 4,2 milioni di nuove opportunità di lavoro nel settore delle costruzioni entro il 2035. Tale cifra comprende i posti risultanti dalla sostituzione dei lavoratori che lasciano il settore e 88 000 nuovi posti di lavoro, anch'essi creati sotto la spinta della ristrutturazione degli edifici ([18]). Si prevede inoltre un aumento significativo del numero di occupati nelle forze armate e nell'industria della difesa, in particolare per le persone con una formazione nelle discipline STEM e i diplomati dell'istruzione e formazione professionale (IFP).

(14) È probabile che nei prossimi anni si intensifichino le notevoli carenze di manodopera e di competenze nei settori summenzionati e nelle regioni di tutta l'UE, sotto la spinta dell'invecchiamento della popolazione e della crescente domanda di forza lavoro in settori di importanza strategica per l'UE, come i) le tecnologie digitali avanzate; ii) la transizione pulita e la decarbonizzazione industriale, compresa l'economia circolare; iii) la salute e le biotecnologie, l'agricoltura, la pesca e l'acquacoltura e la bioeconomia; e iv) l'industria della difesa e lo spazio. Tali sfide eserciteranno una pressione significativa sulle economie e sui mercati del lavoro: questo sottolinea l'urgente necessità di intervenire in anticipo. È pertanto fondamentale sostenere e rafforzare oggi il capitale umano dell'UE attraverso politiche e investimenti mirati e agili nell'istruzione, nella formazione nonché nella riqualificazione e nel miglioramento del livello delle competenze, in linea con le pertinenti politiche industriali. Promuovendo la capacità della forza lavoro di adottare i progressi tecnologici, adattarsi all'evoluzione delle esigenze dell'industria e sfruttare le opportunità emergenti, l'UE può non solo attenuare i divari di manodopera e di competenze attuali e futuri, ma anche rafforzare la propria resilienza economica a lungo termine e la propria competitività globale. L'accesso ad alloggi a prezzi accessibili può inoltre agevolare la mobilità professionale e ai fini dell'apprendimento e sostenere lo sviluppo del capitale umano e della competitività.

([13]) Shaping and strengthening European AI talent, 2025.
([14]) Secondo le stime della relazione sullo stato del decennio digitale 2024, in assenza di ulteriori azioni solo il 59,8 % della popolazione adulta acquisirà almeno competenze digitali di base entro il 2030, una percentuale ben al di sotto dell'obiettivo dell'80 %.
([15]) Commissione europea: direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, *Labour market and wage developments in Europe: annual review 2025*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2767/1810636.
([16]) Eurostat, [lfsa_egan22d] Employed persons by detailed economic activity (NACE Rev. 2 two-digit level) (2008-2026).
([17]) Regolamento (UE) 2024/1735 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione delle tecnologie a zero emissioni nette e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724.
([18]) Cedefop, 2023. Data insights series.

(15) I sistemi europei di istruzione e formazione riscontrano difficoltà nel fornire a tutti i discenti, in particolare a quelli provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati, nonché alle persone scarsamente qualificate, ai migranti, alle persone con disabilità e ai Rom, solide basi di competenze che consentano loro di partecipare attivamente al mercato del lavoro. I risultati ottenuti in matematica, lettura e scienze sono diminuiti negli ultimi decenni: nel 2022 circa il 30 % dei quindicenni ha registrato risultati insufficienti in matematica e il 25 % nella lettura e nelle scienze. Nel 2022 solo il 16 % degli studenti svantaggiati ha ottenuto buoni risultati in lettura, matematica o scienze; si tratta di un dato in calo rispetto al 21 % del 2015 ([19]). Gli studenti provenienti da un contesto migratorio hanno il doppio delle probabilità di abbandonare il sistema di istruzione e formazione con qualifiche scarse o senza alcuna qualifica ([20]). Tali problemi sono ulteriormente aggravati dalle disparità nell'accesso a un'istruzione e a una formazione inclusive e di qualità nelle regioni meno sviluppate e nelle zone svantaggiate, rurali e remote. Oltre il 40 % dei discenti all'ottavo anno della scuola dell'obbligo non dispone delle competenze digitali di base ([21]). Il rafforzamento delle competenze digitali è essenziale per il successo della trasformazione digitale, anche attraverso il ricorso all'apprendimento digitale e a strumenti di verifica nonché mediante un uso efficace, responsabile, inclusivo ed etico dell'IA. Allo stesso tempo, sarà importante prestare attenzione alle potenziali conseguenze dannose dell'uso dei dispositivi digitali, in particolare per i discenti più giovani. Le difficoltà riscontrate nella prima infanzia perdurano anche in età adulta: un adulto su cinque ha difficoltà a leggere e scrivere. L'istruzione e la formazione hanno un ruolo fondamentale da svolgere nel preparare i discenti a diventare cittadini attivi, a partecipare alla vita democratica, a discernere la diffusione involontaria di notizie false e a fare un uso sicuro, responsabile e sostenibile delle tecnologie digitali. Il 73 % dei giovani (fascia di età compresa tra i 15 e i 30 anni) ha dichiarato che l'istruzione ricevuta li ha dotati delle competenze necessarie per individuare la disinformazione.

(16) Nonostante l'elevato tasso di occupazione dei neodiplomati dell'IFP (quattro su cinque nel 2024), l'IFP e gli apprendistati continuano a incontrare problemi di attrattiva, in quanto molti programmi di formazione professionale risentono di stereotipi e di un riconoscimento sociale complessivamente limitato. Nel 2023 3,75 milioni di studenti dell'IFP in tutta l'UE erano iscritti a programmi STEM; si tratta del 36,3 % degli alunni dell'IFP di livello intermedio. Questo dato è ancora lontano dall'obiettivo proposto dalla Commissione a livello di UE nel piano strategico per l'istruzione STEM, pari ad almeno il 45 % entro il 2030; in base ai livelli di iscrizione attuali, per raggiungere tale obiettivo sarebbe necessario che altri 900 000 alunni dell'IFP passassero a una disciplina STEM. Nell'IFP di livello intermedio, le studentesse sono notevolmente sottorappresentate nei settori STEM.

(17) A livello di istruzione terziaria, nonostante l'elevata domanda in molti settori STEM, circa la metà degli Stati membri ha registrato un calo delle iscrizioni alle discipline STEM tra il 2015 e il 2023, il cui tasso si attesta attualmente al 26,9 % degli studenti, un dato ben lontano dall'obiettivo per il 2030 proposto dalla Commissione nel piano strategico per l'istruzione STEM, in base al quale la percentuale di studenti iscritti nelle discipline STEM a livello terziario dovrebbe essere almeno pari al 32 %. Rispetto ad altre economie avanzate, l'UE si colloca al penultimo posto per tasso di diplomati dell'istruzione terziaria nelle discipline STEM ogni mille giovani (14,3). A livello di dottorato, quasi quattro studenti su dieci sono iscritti a discipline STEM, ma la percentuale di studenti iscritti a programmi nel settore delle TIC è molto ridotta. La sottorappresentazione delle donne nelle discipline STEM aggrava il problema. Le TIC rappresentano il settore in cui la partecipazione femminile è la più bassa in tutti i settori dell'istruzione, dato che solo uno studente su cinque è donna. L'abbandono dell'istruzione superiore continua a destare preoccupazione, in particolare per quanto riguarda le lauree di primo livello, in quanto solo il 63 % degli studenti dell'istruzione terziaria si laurea nelle discipline STEM entro tre anni dalla fine teorica del ciclo di studi.

(18) La carenza di insegnanti qualificati in molti Stati membri e in numerose regioni, città e zone remote e rurali rappresenta un rischio significativo per la qualità dell'istruzione. Nel 2024 circa un insegnante su cinque ([22]) ha lavorato in scuole in cui vi era carenza di insegnanti qualificati, con i limiti che ne conseguono in termini di qualità dell'istruzione. L'invecchiamento del corpo docente ridurrà inoltre il numero di insegnanti disponibili negli anni a venire. Nel 2023 il 25 % degli insegnanti dei cicli dalla scuola primaria alla secondaria superiore aveva almeno 55 anni (si tratta di oltre 1 300 000 insegnanti). Oltre a ciò, la percezione di mancanza di attrattiva e di apprezzamento sociale della professione, come pure il basso reddito (rispetto ad altre professioni cui la laurea può dare accesso), contribuiscono alla carenza di insegnanti in tutta l'UE. La grave carenza di insegnanti di materie STEM contribuisce ad aggravare i problemi. La mancanza di attrattiva di alcuni territori può inoltre incidere sulla permanenza degli insegnanti nelle zone svantaggiate, rurali e remote. La preparazione degli insegnanti per rispondere alle esigenze degli alunni con disabilità e/o con bisogni educativi speciali e/o con svantaggi socioeconomici costituisce un'ulteriore fonte di preoccupazione. Inoltre, un uso incoerente della tecnologia nelle scuole, una valutazione insufficiente delle competenze digitali e un diverso livello di preparazione degli insegnanti hanno ostacolato il miglioramento dei livelli di competenze digitali dei giovani, nonostante l'aumento degli investimenti nelle infrastrutture e nell'istruzione digitali negli Stati membri e nelle regioni.

([19]) Cfr. il programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA).
([20]) Eurostat, [edat_lfse_02] Early leavers from education and training by country of birth (giovani che hanno abbandonato prematuramente l'istruzione e la formazione per paese di nascita).
([21]) Cfr. International Computer and Information Literacy Study (ICILS).
([22]) Nei 22 Stati membri dell'UE partecipanti all'indagine TALIS 2024, OCSE (2025), Results from TALIS 2024: The State of Teaching, TALIS, Pubblicazioni dell'OCSE, Parigi, https://doi.org/10.1787/90df6235-en.

(19) L'allineamento dei programmi di istruzione e formazione all'evoluzione della domanda del mercato del lavoro rimane una sfida per i sistemi di istruzione e formazione in tutta l'UE. A tale riguardo le accademie delle competenze settoriali e iniziative analoghe, richieste anche nella comunicazione sul patto per l'industria pulita ([23]) possono sostenere lo sviluppo di contenuti di apprendimento e programmi di apprendimento pertinenti ([24]). Alcuni Stati membri hanno intrapreso riforme pertinenti, ma persistono notevoli divari tra le competenze acquisite dagli studenti e quelle richieste dai datori di lavoro. Ad esempio, mentre il 90 % dei posti di lavoro richiede competenze digitali di base, solo il 55,6 % degli adulti nell'UE possiede tali competenze. Questo aspetto costituisce una sfida anche tra i giovani dell'UE. Dato che il 42,5 % dei discenti all'ottavo anno della scuola dell'obbligo non dispone di competenze digitali di base sufficienti, occorre compiere notevoli progressi per conseguire l'obiettivo dell'UE di ridurre tale percentuale al di sotto del 15 % ([25]). Con l'ascesa dell'IA, il livello di alfabetizzazione digitale di base è sempre più insufficiente e i nuovi posti di lavoro di livello iniziale per giovani laureati richiedono in misura sempre crescente competenze avanzate in materia di IA e pensiero critico e strategico. In questo contesto di disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle disponibili, è fondamentale che l'istruzione e la formazione professionale siano attinenti al mercato del lavoro, anche con il coinvolgimento attivo delle parti sociali; lo stesso vale per l'istruzione superiore. I programmi di studio svolgono un ruolo importante nella risposta all'evoluzione del fabbisogno di competenze orientate al futuro, multidisciplinari e intersettoriali, che sono essenziali per lo sviluppo e lo sfruttamento di nuove conoscenze e tecnologie. Per quanto riguarda i giovani, l'integrazione dell'apprendimento basato sul lavoro nei programmi di istruzione e formazione aumenta in generale l'occupabilità dei laureati: nel 2024 il tasso di occupazione dei neodiplomati dell'IFP che avevano beneficiato dell'apprendimento basato sul lavoro si è attestato all'84,3 %, rispetto al 69,7 % di coloro che non hanno avuto tale possibilità ([26]).

(20) L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, compresi la riqualificazione e il miglioramento del livello delle competenze, è essenziale per consentire alle persone di stare al passo con un mercato del lavoro in rapida evoluzione, anche in rapporto alla transizione dai settori in declino a quelli in crescita. Tuttavia, nel 2022 solo il 39,5 % degli adulti ha partecipato ad attività di apprendimento nell'anno precedente; si tratta di un dato inferiore di oltre 20 punti percentuali rispetto all'obiettivo principale dell'UE del 60 % entro il 2030 ([27]). La partecipazione degli adulti scarsamente qualificati, che trarrebbero il massimo beneficio dalle attività di formazione, è notevolmente inferiore (11,3 %). La partecipazione è inferiore nelle regioni meno sviluppate e nelle zone in stagnazione, comprese quelle rurali e remote, nonché per i gruppi vulnerabili che incontrano ulteriori ostacoli nell'accesso alla formazione. È fondamentale colmare questo divario per fare dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita una realtà tangibile per tutti; a tal fine è necessaria un'azione accelerata e coordinata da parte degli Stati membri, delle imprese e delle parti sociali, nel rispetto del loro ruolo e della loro autonomia. I livelli di alfabetizzazione finanziaria nell'UE sono attualmente molto bassi. Secondo l'indagine Eurobarometro del 2023, circa un quarto (26 %) dei cittadini dell'UE possiede un livello elevato di conoscenze in ambito finanziario.

(21) L'orientamento permanente svolge un ruolo decisivo nel consentire alle persone di gestire le transizioni professionali e di adattarsi all'evoluzione delle condizioni del mercato del lavoro. L'orientamento permanente è un processo continuo che consente ai cittadini di qualsiasi età di individuare le loro capacità, le loro competenze e i loro interessi, prendere decisioni informate in materia di istruzione, formazione e occupazione e gestire i loro percorsi di vita individuali. L'integrazione dell'orientamento permanente nelle strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita rafforza le capacità di gestione della carriera, facilita l'accesso ai servizi di orientamento per tutti i cittadini e garantisce l'assicurazione della qualità e il coordinamento tra i portatori di interessi. Tali principi sono essenziali per sostenere lo sviluppo del capitale umano e promuovere la resilienza e l'adattabilità di fronte alle transizioni tecnologica, verde e demografica. La raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, sui conti individuali di apprendimento contiene una dichiarazione secondo cui l'orientamento fa parte delle condizioni di un più ampio quadro di sostegno per l'effettiva fruizione dei diritti individuali di formazione. La raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022, relativa a un approccio europeo alle microcredenziali comprende un principio fondamentale in materia di orientamento.

(22) Per disporre di sistemi di istruzione e formazione adeguati alle esigenze future sono necessari finanziamenti adeguati. Il costo dell'inazione è elevato: i costi sociali annui legati ai giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione a livello mondiale ammonteranno a 6 000 miliardi di USD entro il 2030 ([28]). Il calo del livello delle competenze di base tra i giovani potrebbe ridurre la crescita della produttività multifattoriale a lungo termine di circa il 3 % nei paesi dell'OCSE. Gli investimenti nel capitale umano, anche per la salute della popolazione e le politiche a sostegno della stessa, contribuiscono a una maggiore produttività e a una crescita economica sostenibile.

([23]) Comunicazione della Commissione, del 26 febbraio 2025, dal titolo «Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione» (COM(2025) 85 final).

([24]) Le relazioni annuali del programma per il decennio digitale definiscono le riforme fondamentali che gli Stati membri devono intraprendere per affrontare le sfide in questo settore.

([25]) 2023 International Computer and Information Literacy Study (ICILS), condotto dall'Associazione internazionale per la valutazione del rendimento scolastico (International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)).

([26]) Sulla base dell'indagine sulle forze di lavoro dell'UE, estrazione di dati speciali.

([27]) Partecipazione degli adulti all'apprendimento, esclusa la formazione sul posto di lavoro con l'affiancamento di un tutor, secondo l'indagine sull'istruzione degli adulti.

([28]) Brunello, G., Rocco, L., Eck, M., The price of inaction: the global private, fiscal and social costs of children and youth not learning, UNESCO, 2024.

(23) La spesa pubblica da sola non è in grado di rispondere a esigenze di riqualificazione e miglioramento del livello delle competenze di tale portata, alla luce delle sfide legate alla trasformazione che l'UE si trova ad affrontare. Per gli adulti, la principale forma di apprendimento è la formazione professionale (che ha interessato quattro discenti adulti su cinque nel 2022). Tale formazione è finanziata prevalentemente dai datori di lavoro (quasi il 90 % di tutto l'apprendimento degli adulti per il lavoro). Tuttavia, un'impresa su tre non eroga corsi o altre modalità di formazione ad alcuno dei suoi dipendenti; tra i principali ostacoli citati figurano i costi (insieme al carico di lavoro e ai vincoli di tempo). Incentivare l'efficacia della spesa privata per lo sviluppo di competenze, anche attraverso il legame tra gli appalti pubblici e gli impegni in tema di formazione, motiva le imprese ad assumersi una maggiore responsabilità per lo sviluppo delle competenze della propria forza lavoro. Le norme in materia di aiuti di Stato consentono il sostegno alla formazione, alla riqualificazione e al miglioramento del livello delle competenze da parte dei fornitori di servizi, tra cui le piccole e medie imprese, previo rispetto delle condizioni applicabili. Nella comunicazione sull'Unione delle competenze si chiede di valutare le disposizioni applicabili per garantire che forniscano migliori incentivi all'industria, compresa l'economia sociale, affinché investa nella riqualificazione e nel miglioramento del livello delle competenze dei lavoratori. I partenariati pubblico-privato possono mobilitare ulteriori investimenti nelle competenze, promuovere la cooperazione e fornire migliori incentivi all'industria, compresa l'economia sociale, affinché investa nella riqualificazione e nel miglioramento del livello delle competenze dei lavoratori e promuova la cooperazione.

(24) Nonostante gli ingenti investimenti pubblici effettuati negli ultimi decenni nell'istruzione iniziale, la qualità dell'istruzione in alcuni Stati membri e in alcune regioni è rimasta invariata o si è deteriorata. Per massimizzare l'efficacia e l'efficienza degli investimenti nell'istruzione, nella formazione e nelle competenze, è essenziale ricorrere alle valutazioni d'impatto, da effettuare idealmente prima, durante e dopo l'attuazione, con la partecipazione di tutti i portatori di interessi e utilizzando, ove possibile, dati amministrativi tempestivi e attendibili ([29]). L'istituzione di un polo di conoscenze sugli investimenti sociali e l'integrazione nei conti nazionali dei conti satellite relativi all'istruzione e alla formazione concordati a livello internazionale (UNECE) ([30]) possono migliorare la valutazione delle politiche e consentire una quantificazione più accurata del rendimento degli investimenti nel capitale umano. La Commissione ha inoltre creato il laboratorio di apprendimento sugli investimenti per un'istruzione e formazione di qualità ([31]), che aiuta gli Stati membri a valutare le politiche nel settore dell'istruzione e della formazione con l'obiettivo di renderne la spesa pubblica in questi settori più efficace sotto il profilo dei costi e basata su dati concreti.

(25) Un'analisi del fabbisogno di competenze accessibile, facilmente comprensibile, mirata e aggiornata è essenziale per politiche di istruzione e formazione efficaci e adeguate alle esigenze future. L'analisi del fabbisogno di competenze nell'UE rimane invece frammentata, il che rappresenta un ostacolo per un processo decisionale ben informato. Nonostante in tutti gli Stati membri si usino metodi di previsione delle competenze, permangono sfide significative, tra cui la varietà di tassonomie, la complessità delle fonti di dati e dei metodi e limitazioni per quanto concerne l'affidabilità e la granularità dei dati, che possono limitare l'utilizzabilità delle informazioni. Le previsioni della domanda futura per una determinata occupazione tendono a differire notevolmente in quanto rispecchiano ipotesi diverse sulla portata dell'automazione delle mansioni e sul più ampio contesto economico e demografico. Per una politica più informata è necessario mettere a confronto e combinare queste fonti.

(26) Quasi un lavoratore dipendente su tre nell'UE svolge lavori che non corrispondono alle proprie competenze, il che suggerisce un utilizzo non ottimale del potenziale di lavoro. Pur riconoscendo l'importanza di mantenere standard di qualità per salvaguardare gli obiettivi di interesse generale e di rispettare il diritto dell'UE, una regolamentazione eccessivamente rigorosa di talune professioni e procedure di riconoscimento farraginose creano ostacoli all'accesso e riducono la mobilità nel mercato del lavoro. Ciò contribuisce agli squilibri tra domanda e offerta di competenze e alle carenze di manodopera a livello sia nazionale che di UE.

(27) I datori di lavoro europei incontrano difficoltà nell'assumere lavoratori provenienti da paesi terzi. Tra le piccole e medie imprese, meno del 10 % ha assunto lavoratori provenienti da paesi terzi in risposta alla carenza di competenze; la maggior parte delle imprese che lo hanno fatto ha trovato la procedura difficile. I cittadini di paesi terzi si trovano spesso a fare i conti con procedure frammentate e lente per il riconoscimento delle loro qualifiche e con problemi di sovraqualificazione e di squilibrio tra domanda e offerta di competenze. I tassi di sovraqualificazione dei cittadini di paesi terzi possono essere pari al doppio rispetto a quelli dei cittadini dell'UE,

RACCOMANDA agli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze e tenendo conto delle circostanze nazionali, di agire nel periodo 2026-2027 al fine di:

([29]) Cfr. le conclusioni del Consiglio relative al ruolo delle politiche del mercato del lavoro, delle competenze e sociali per economie resilienti, 20 giugno 2024, e i principi guida volontari per gli Stati membri dell'UE per valutare l'impatto economico delle riforme e degli investimenti nei settori del mercato del lavoro, delle competenze e della politica sociale, giugno 2024.

([30]) I conti satellite sono quadri supplementari che permettono approfondimenti dei conti nazionali standard fornendo ulteriori dettagli su settori specifici. I conti satellite per l'istruzione e la formazione quantificano gli investimenti nel capitale umano misurando la spesa per l'istruzione formale, la formazione professionale e l'apprendimento non formale.

([31]) https://education.ec.europa.eu/focus-topics/improving-quality/learning-lab.

1. Affrontare le carenze di competenze in settori strategici

— Orientare gli interventi per far fronte alle carenze di competenze, con particolare attenzione alle occupazioni che richiedono competenze in campo scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico (STEM), comprese le TIC e l'IA, in settori di importanza strategica per la competitività e la resilienza (quali tecnologie digitali e pulite, economia circolare e decarbonizzazione industriale, salute e biotecnologie, agricoltura, pesca e acquacoltura, bioeconomia, industria della difesa e spazio).

— Rafforzare lo sviluppo accelerato e a lungo termine di competenze adeguate alle esigenze future e attinenti al mercato del lavoro in settori di importanza strategica, promuovendo partenariati tra gli erogatori di istruzione e formazione, i servizi pubblici per l'impiego, le parti sociali e le singole imprese, nonché gli enti pubblici, anche ai livelli regionale e locale.

— Ridurre gli ostacoli all'accesso alle professioni regolamentate e adottare misure per promuovere un riconoscimento più rapido delle qualifiche in settori strategici per i cittadini dell'UE e dei paesi terzi, mantenendo nel contempo standard di qualità.

2. Rafforzare le competenze di base per costruire basi solide per una maggiore competitività

— Rafforzare l'acquisizione di competenze alfabetiche, matematiche (compresa l'alfabetizzazione finanziaria), scientifiche, digitali e civiche sin dall'infanzia e per tutta l'età adulta in tutti i livelli e tipi di istruzione e formazione, con particolare attenzione ai gruppi svantaggiati dal punto di vista socioeconomico e alle persone con disabilità, sostenendo nel contempo i maggiori talenti. Adottare misure per conseguire gli obiettivi a livello dell'UE concordati nell'ambito dello spazio europeo dell'istruzione per quanto riguarda gli studenti fino a 15 anni con risultati insufficienti nelle competenze di base.

— Garantire un accesso equo a un'educazione e cura della prima infanzia di alta qualità quale mezzo per ridurre i divari in termini di risultati.

— Offrire incentivi adeguati per aumentare l'attrattiva della professione docente, in particolare per le STEM. Sostenere lo sviluppo professionale iniziale e continuo a tutti i livelli, che includa approcci di insegnamento inclusivi e sensibili alla dimensione di genere.

— Rafforzare le competenze digitali degli studenti, degli apprendisti e delle persone che partecipano all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, anche per quanto concerne l'alfabetizzazione in materia di intelligenza artificiale (IA), nonché il pensiero critico, applicare strumenti di verifica delle competenze digitali per monitorare i progressi e formare gli insegnanti in tema di apprendimento potenziato dalla tecnologia. Incoraggiare un uso efficace, responsabile, inclusivo ed etico dell'IA.

— Individuare le sfide e affrontare l'impatto dell'uso dei dispositivi digitali sulle prestazioni accademiche e sul benessere mentale e fisico.

3. Rafforzare l'istruzione e la formazione professionale (IFP)

— Migliorare la qualità e l'attrattiva dell'IFP e degli apprendistati, anche contrastando le percezioni negative al riguardo, rafforzando l'inclusività per i gruppi svantaggiati e affrontando gli stereotipi di genere, in particolare nei programmi STEM.

— Creare e attuare politiche o strategie per accrescere la quota di discenti dell'IFP iniziale di livello intermedio iscritti a discipline STEM, in particolare la quota delle donne, e fare in modo che almeno il 12 % ([32]) dei discenti dell'IFP partecipi a esperienze di apprendimento all'estero.

— Promuovere una disponibilità sufficiente in particolare di insegnanti e formatori in materie STEM e incentivare l'apprendimento basato sul lavoro in collaborazione con le imprese.

4. Migliorare i risultati dell'istruzione terziaria nelle discipline STEM

— Aumentare la capacità, la pertinenza e l'attrattiva per i giovani dei programmi di istruzione terziaria nelle discipline STEM (compresi i programmi di formazione professionale di livello superiore), in particolare nel campo delle TIC e dell'IA, in settori con importanti carenze di manodopera e competenze e nei settori strategici. Promuovere misure volte far sì che le studentesse svolgano un ruolo attivo in questi settori.

— Promuovere l'alfabetizzazione in materia di IA come pure il pensiero strategico e critico dei laureati, favorire approcci transdisciplinari e migliorare l'internazionalizzazione dei programmi STEM di livello terziario (compresi i programmi di formazione professionale di livello superiore), in particolare attraverso programmi congiunti transnazionali.

([32]) Si veda la raccomandazione del Consiglio, del 13 maggio 2024, «L'Europa in movimento» – opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti.

5. Investire nell'istruzione, nella formazione e nelle competenze

— Promuovere una spesa pubblica efficace ed efficiente per l'istruzione e le competenze commisurata alle sfide individuate e agli obiettivi e traguardi concordati, anche sfruttando i fondi della politica di coesione, compreso il Fondo sociale europeo Plus.

— Promuovere gli investimenti privati nella riqualificazione e nel miglioramento del livello delle competenze di qualità e il ricorso all'ambito di intervento di InvestEU relativo agli investimenti sociali e alle competenze, nonché assicurare sinergie con gli investimenti pubblici.

— Monitorare e valutare periodicamente gli investimenti nell'istruzione e nelle competenze a livello nazionale, regionale e locale, utilizzando metodologie di valutazione e analisi dell'impatto solide e su misura, evitando inutili oneri amministrativi. Avvalersi, ove ritenuto utile, dei principi guida volontari approvati dal Consiglio ([33]) per orientare l'elaborazione di politiche basate su dati concreti.

— Garantire il ricorso ai dati amministrativi per valutare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica e privata nel settore dell'istruzione e della formazione.

6. Realizzare analisi del fabbisogno di competenze per gestire con efficacia le transizioni nel mercato del lavoro

— Sviluppare e applicare metodologie per l'uso dei big data e dell'IA allo scopo di fornire analisi del fabbisogno di competenze migliori e più tempestive, utilizzando e integrando le fonti quantitative e qualitative di analisi del fabbisogno di competenze esistenti.

— Integrare e aumentare ulteriormente l'uso regolare delle analisi del fabbisogno di competenze nella (ri)elaborazione delle strategie di sviluppo economico e delle competenze a livello nazionale, regionale e locale, nei settori dell'orientamento professionale lungo tutto l'arco della vita, del riorientamento e delle transizioni professionali, nonché nell'elaborazione e nello sviluppo di programmi di istruzione e formazione adeguati alle esigenze future.

Fatto a Bruxelles, il 9 marzo 2026

Per il Consiglio

Il presidente

M. MOUSHOUTTAS

([33]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10779-2024-INIT/it/pdf.