



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.7.2001
COM(2001) 385 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**CIRCA IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE CON I PAESI TERZI
NEL CAMPO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE**

1. INTRODUZIONE

1. L'articolo 149 CE (Istruzione) chiarisce che gli Stati membri conservano la responsabilità principale nell'ambito delle politiche in materia di istruzione all'interno della Comunità. L'azione a livello comunitario è giustificata nei casi in cui essa possa garantire un "valore aggiunto": vale a dire, nei casi in cui, agendo insieme, gli Stati membri possano raggiungere obiettivi più importanti che se agissero separatamente. La Comunità europea sostiene l'istruzione negli Stati membri in numerosi modi. A partire dal 1987 ha sviluppato programmi volti a stimolare la cooperazione nell'ambito dell'istruzione e la mobilità all'interno della Comunità; di recente tali attività sono state estese anche ai paesi associati¹. Tali programmi comportano principalmente scambi di studenti² e tirocinanti, scambi di insegnanti e formatori, scambi di esperienze (in genere attraverso reti) tra progetti e partner, nonché lo sviluppo congiunto di attività innovative. Fin dall'inizio, le reti e i partenariati tra le istituzioni (scuole, centri di formazione e università) sono state alla base di tali attività. La spesa per tali attività ammonta attualmente a circa 500 milioni di euro all'anno.
2. Nell'articolo 149 CE, terzo paragrafo, si afferma che "La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi. Taluni Stati membri hanno una tradizione consolidata di cooperazione, principalmente bilaterale, con i paesi terzi nel campo dell'istruzione. Da parte sua, la Comunità ha avviato un certo numero di iniziative nel campo dell'istruzione superiore con i paesi terzi basandosi sull'esperienza acquisita con ERASMUS e programmi analoghi. Esempi di tali programmi sono i due accordi con gli Stati Uniti e il Canada, recentemente rinnovati per un altro quinquennio; il programma TEMPUS, avviato in origine nel 1990 nell'ambito dell'attività Phare originaria, ma ora (dato che le principali attività della Comunità europea nel campo dell'istruzione sono aperte ai paesi associati) aperto all'Europa orientale, ai paesi del Caucaso, dell'Asia centrale e dei Balcani occidentali; nonché ALFA, un programma avviato per sviluppare l'istruzione superiore nell'America latina attraverso legami con le istituzioni della Comunità europea.

2. PRIMI PASSI NELLA RISPOSTA ALLE NUOVE SFIDE

3. Nello sviluppo dei propri sistemi di istruzione superiore, la Comunità deve mirare a preparare i suoi cittadini e la sua forza lavoro ad un ambiente globalizzato integrando al meglio la dimensione internazionale. Tale necessità è stata espressa chiaramente nella recente relazione del Consiglio Istruzione al Consiglio europeo di Stoccolma in merito agli obiettivi concreti dei sistemi di istruzione³.
4. Taluni Stati membri (ad esempio, il Regno Unito, la Germania, la Francia o i Paesi Bassi) hanno adottato strategie volte a rispondere a tale esigenza. Il British Council, l'organizzazione internazionale del Regno Unito per le relazioni nel settore dell'istruzione e della cultura, utilizza ad esempio le proprie notevoli risorse interne ed estere (243 uffici in 110 paesi) per sviluppare la dimensione internazionale

¹ In particolare i programmi Socrates e Leonardo, GU L146 del 11.6.99 e L28 del 3.2.2000

² Nel testo "studenti" si riferisce a tutte le persone che seguono corsi di apprendimento o formazione oppure programmi svolti da istituti per l'istruzione superiore o per la formazione professionale

³ Cfr. la sottosezione 2.3, documento del Consiglio n. 5980/01

dell'istruzione e della cultura britannica e per consolidare il ruolo del Regno Unito quale importante fornitore di opportunità di istruzione e culturali alle persone provenienti da altri paesi. Nel 1998 la Francia ha creato Edufrance, un'agenzia avente per finalità la promozione del potenziale della Francia quale destinazione internazionale per studenti e ricercatori stranieri, la fornitura di servizi globali di ospitalità agli studenti internazionali ed il coordinamento dell'offerta francese in materia di istruzione. Il servizio tedesco di scambio accademico (DAAD), un'istituzione con una lunga tradizione nella promozione dell'istruzione internazionale in Germania, ha di recente intensificato i suoi sforzi per la promozione dell'istruzione in Germania posizionandosi quale fornitore di servizi e approvando l'etichetta "Diplomato in Germania".

5. I programmi comunitari nel settore dell'istruzione, ed in particolare Erasmus, hanno migliorato in modo significativo la possibilità di cooperazione internazionale tra le università europee. In aggiunta alle modifiche nella concezione dei programmi di istruzione e alle nuove possibilità offerte per lo studio in un altro Stato membro, numerose università hanno creato o rinforzato gli uffici per le risorse internazionali. Tutto ciò, principalmente, per rispondere all'incremento del volume delle attività internazionali dovuto al coinvolgimento delle università in tali programmi. Occorre un ulteriore sforzo a livello comunitario per incoraggiare le istituzioni ad integrare in modo sistematico la nuova cooperazione con i paesi terzi in un quadro di partenariato più ampio.
6. Tale sforzo è inoltre necessario in quanto si avverte una crescente richiesta di istruzione internazionale e di mobilità per gli studenti. Nel mondo il numero di studenti in scambio ha raggiunto livelli record, ma essi si dirigono principalmente negli Stati Uniti (oltre 500.000 studenti internazionali nel 1999/2000). All'interno della Comunità oltre i 3/4 dei circa 400.000 studenti provenienti da paesi non europei e che studiano nella Comunità si dirigono nel Regno Unito, in Francia e in Germania⁴.
7. Sebbene esista una sana competizione tra gli Stati membri volta ad attirare gli studenti internazionali, il ruolo della Comunità dovrà essere principalmente quello di incoraggiare gli approcci improntati alla cooperazione in modo che sia possibile condividere i benefici in modo più esteso. Nel fare ciò la Comunità europea deve riconoscere che la posizione dell'Europa quale centro di eccellenza per l'apprendimento non è sempre apprezzata o compresa dalle università dei paesi terzi o dagli studenti alla ricerca di un'istruzione internazionale.
8. È la qualità degli istituti di istruzione superiore europei misurata, tra l'altro, attraverso il volume e la portata delle attività di ricerca scientifica (nel senso più ampio del termine) e tecnologica a rivestire un'importanza cruciale. La cooperazione nell'istruzione superiore e nella formazione va pertanto di pari passo con la cooperazione nella scienza e nella tecnologia che mobilita risorse scientifiche della Comunità nonché nei paesi terzi. La promozione del richiamo esercitato dalle nostre università richiede una garanzia di qualità che sia pienamente compresa nel mondo. L'assenza di tale garanzia comporta per l'Europa l'incapacità di fornire prestazioni paragonabili a quelle degli altri principali fornitori di servizi legati all'istruzione. Da

⁴ Fonte: UNESCO Statistical Yearbook 1998, capitolo 3.14: "Education at the third level: foreign students by country of origin, in the 50 major host countries".

un altro punto di vista, il successo politico e commerciale dell'Europa nel mondo dipende dalla costruzione di solidi legami con i futuri leader politici dei paesi terzi e da una migliore conoscenza dell'Europa da parte di questi ultimi.

9. Numerosi paesi terzi vedono benefici potenziali nella cooperazione sistematica con gli istituti di istruzione superiore europei ed in particolare nell'ambito di reti multilaterali che coinvolgano gli istituti di più di uno Stato membro. Tale cooperazione aumenta il valore degli accordi bilaterali di settore con i singoli Stati membri. È per tale motivo che in quasi tutti gli accordi tra la Comunità europea e i paesi terzi l'istruzione è citata quale settore di potenziale cooperazione. In pratica, il seguito dato a tali impegni dipende esclusivamente dalla disponibilità delle risorse.
10. Le conclusioni che derivano da quanto esposto in precedenza sono le seguenti:
 - la Comunità dovrebbe fare sì che le attività nel campo dell'istruzione comprendano in modo più sistematico la dimensione internazionale;
 - la Comunità dovrebbe conferire maggiore visibilità alle sue iniziative in tale campo al fine di promuovere l'Europa quale centro di eccellenza e di attirare gli studenti alla ricerca di un'istruzione internazionale.
11. La presente comunicazione propone alcune iniziative immediate che è possibile prendere per rispondere a tali sfide nel breve periodo. A medio termine la Commissione svilupperà una strategia complessiva utilizzando come base il dibattito aperto dalla presente comunicazione, l'esperienza acquisita, nonché un'analisi più compiuta delle questioni in gioco⁵.

3. OBIETTIVI

12. È possibile individuare due obiettivi immediati che la Comunità europea dovrà perseguire nella sua cooperazione con i paesi terzi in questo campo:
 - (1) sviluppare risorse umane di elevata qualità nei paesi terzi e in seno alla Comunità, attraverso il reciproco sviluppo delle risorse umane,
 - (2) promuovere la Comunità europea quale centro mondiale di eccellenza per lo studio e la formazione, nonché per la ricerca scientifica e tecnologica.
13. La Comunità europea dovrà basare la sua scelta di attività di cooperazione nonché dei partenariati che potrebbe mettere in atto, ove appropriato, con i paesi terzi sulla possibilità di conseguire tali obiettivi. Nel perseguire tali obiettivi la Comunità incoraggerà la cooperazione con gli istituti dei paesi terzi che abbiano conseguito un livello di sviluppo comparabile a quello degli istituti della Comunità europea. La Comunità reagirà positivamente anche alle richieste di avvio di attività di cooperazione da parte dei paesi terzi.

⁵ In tal senso è già stato completato uno studio che serve da base alla presente comunicazione. Cfr. "The Globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the European Union; Dr Sybille Reichter, Bernd Wächter, 2000, reperibile all'indirizzo. <http://europa.eu.int/comm/education/infos.html> (non disponibile in lingua italiana).

14. Nel settore della cooperazione allo sviluppo l'introduzione dell'istruzione superiore negli sforzi di cooperazione potrebbe, se studiata accuratamente, contribuire all'eliminazione della povertà nel mondo, l'attuale obiettivo globale della strategia di sviluppo della Comunità europea. Vista la particolare natura di tale sfida ed il livello delle risorse attualmente dedicate ad essa, tale obiettivo sarà oggetto di una comunicazione separata che la Commissione preparerà entro la fine del 2001.

4. MISURE DA PRENDERE

15. Al fine di avviare il progresso verso il conseguimento degli obiettivi esposti al paragrafo 12 verranno prese le misure che seguono. La Comunità:
- ove possibile, sfrutterà nelle relazioni con i paesi terzi l'esperienza acquisita attraverso i programmi intracomunitari. ERASMUS, in particolare, ha riscosso un grande interesse e sono state numerose le richieste di partecipazione giunte da tutto il mondo. Occorre pertanto sfruttare tale esperienza;
 - prevederà accordi diversificati per ciascun paese e, ove appropriato, per ciascuna regione. Le iniziative derivanti dalla presente comunicazione si concentreranno sulla cooperazione nel campo dell'istruzione superiore, garantendo al tempo stesso che tali azioni siano compatibili con le politiche nazionali nel campo dell'istruzione e con la strategia della cooperazione allo sviluppo della Comunità europea.
16. Si dovrà concentrare la cooperazione su reti e partenariati multilaterali che coinvolgano paesi che abbiano raggiunto un livello di sviluppo nell'istruzione superiore paragonabile a quello degli istituti europei. La collaborazione entro un quadro concordato fra università, quale quella avviata nell'ambito dei programmi CE/USA e CE/Canada o, in un contesto differente, TEMPUS o ALFA, impone agli istituti partner di concordare il contenuto accademico dei corsi che gli studenti in scambio dovranno frequentare. Gli istituti dovranno inoltre accordarsi per il riconoscimento del lavoro svolto dall'università di appartenenza e da quella ospite e per l'assistenza allo studente mentre si trova all'estero.
17. Sarà esaminata la possibilità di aumentare gli scambi di studenti nell'ambito di tale quadro e di altri progetti di cooperazione. È necessario evitare, per quanto possibile, gli scambi che non sono legati ad un partenariato tra istituti di istruzione superiore in quanto tali scambi limitano i benefici che possono derivare agli istituti interessati. Gli scambi che avvengono nell'ambito di un partenariato tra università hanno maggiori probabilità di consentire ad altri studenti ed insegnanti di condividere l'esperienza e di beneficiarne almeno parzialmente. L'avvento della mobilità virtuale, grazie allo sviluppo dell'apprendimento elettronico, aperto e a distanza e all'impiego generalizzato di tecnologie dell'informazione e della comunicazione accresce inoltre l'importanza di partenariati strutturati tra università in grado di apportare benefici reciproci e ne facilita la creazione.
18. Gli scambi di studenti e le borse di studio non sono di per sé sufficienti. La cooperazione può dare pieni frutti solo quando tali attività sono accompagnate da scambi di personale, da mobilità virtuale, dallo sviluppo congiunto di programmi, da un adeguato riconoscimento degli accordi, ecc. Tali attività assicurano un quadro

accademico completo nell'ambito del quale gli investimenti in termini di tempo, competenze e risorse risultano più fruttuosi.

19. Nell'aumentare il numero di scambi dobbiamo essere sempre consapevoli del grave problema della "fuga dei cervelli". La mobilità a breve termine del tipo di quella offerta dagli accordi inter-universitari nell'ambito di TEMPUS o ALFA (in genere non superiore ad un anno accademico) implica il ritorno al paese d'origine e riduce pertanto il rischio di una fuga di cervelli.
20. Il numero di studenti in mobilità alla ricerca di un'istruzione internazionale è, tuttavia, più elevato che mai e dovremo pertanto valutare l'opportunità di aumentare il numero di borse di studio a lungo termine per studenti provenienti da paesi terzi che desiderano seguire un periodo completo di studi nella Comunità. Queste potranno essere giustificate, ad esempio, nel caso di mancanza di corsi, compresi talvolta corsi avanzati, nel paese interessato; oppure nei casi in cui gli studenti si sarebbero comunque recati all'estero e le università della Comunità europea offrano i corsi più pertinenti. Ogni paese necessita di competenza internazionale tra la popolazione più istruita.
21. La Commissione incoraggerà l'utilizzo di sistemi di accreditamento compatibili con le tendenze europee già sufficientemente sviluppate, in particolare il sistema europeo di trasferimento di crediti (ECTS) che è ora lo standard europeo nell'istruzione superiore. Tale sistema agevola notevolmente il riconoscimento nel paese d'origine del lavoro accademico svolto all'estero. Esiste già un significativo interesse per tale sistema in altre parti del mondo (ad esempio nell'America latina oppure nel programma UMAP Pacifico). Un ulteriore sviluppo di tale sistema è in linea con il "processo di Bologna" e con le conclusioni del recente incontro dei ministri dell'Istruzione superiore di oltre 30 paesi europei svoltosi a Praga il 18 e 19 maggio 2001. Durante tali riunioni i ministri hanno attribuito particolare importanza alle questioni legate alla mobilità, all'accREDITamento e alla garanzia di qualità.
22. In cooperazione con gli Stati membri dovrà essere avviata un'attività congiunta volta a promuovere la Comunità quale centro di eccellenza mondiale per l'apprendimento, concentrandosi in prima istanza sui paesi con un elevato numero di potenziali studenti in mobilità, quale primo passo verso il conseguimento del secondo obiettivo esposto al paragrafo 12.
23. A sostegno di tale attività risulta importante rafforzare le capacità dei centri di studio europei nei paesi terzi. La Commissione amplierà, ad esempio, la rete di centri di studio dell'Unione europea e delle cattedre universitarie Jean Monnet in tutto il mondo in modo da fornire un servizio completo agli universitari interessati al fine di dimostrare l'attività della Comunità europea in tale campo all'interno delle università. Le istituzioni europee dovranno essere incoraggiate a sviluppare "pacchetti" di istruzione veramente europei sviluppando, ad esempio, corsi congiunti che offrano la possibilità agli studenti stranieri, nonché a quelli europei di trascorrere più di un anno accademico in Stati membri differenti. Ciò potrebbe condurre, ove appropriato, al rilascio di diplomi congiunti.
24. Verrà pertanto offerto un sostegno agli sforzi di collaborazione delle università europee al fine, tra l'altro, di sviluppare corsi europei congiunti, di contribuire alla promozione e di affrontare questioni quali l'accREDITamento e la promozione dell'ECTS.

5. UN PROGRAMMA PILOTA PER L'AMERICA LATINA

25. basandosi sui risultati conseguiti grazie ad ALFA, la Commissione attuerà rapidamente un programma pilota di borse di studio post-laurea rivolte ai professionisti e ai migliori laureati dei paesi dell'America latina. Tale programma di borse di studio e di viaggio avrà per finalità quelle di:

- aiutare i neolaureati ed i professionisti di alto livello a trarre beneficio dall'eccellenza degli istituti accademici europei;
- consentire ai futuri responsabili politici dell'America latina di stringere legami con l'Europa e di meglio comprendere la sua ricca diversità culturale;
- promuovere la creazione di ulteriori legami tra le due regioni.

26. Al fine di attuare tale programma e di incoraggiare la visibilità, la trasparenza e l'efficienza, la Commissione collegherà le reti di istituti già create per stimolare la cooperazione e promuovere la mobilità tra i professionisti e i laureati della Comunità europea e dell'America Latina. Al programma pilota potranno partecipare tutti gli istituti di istruzione superiore e di formazione della Comunità europea e dell'America Latina a patto che siano ufficialmente riconosciuti dal governo del paese di appartenenza e facciano parte di una di tali reti. Ciò incoraggerà immediatamente la partecipazione e aumenterà la trasparenza. Al fine di garantire un profilo adeguato al programma pilota la Commissione avvierà una campagna informativa rivolta alle reti, agli studenti e al pubblico attraverso tutti i mezzi di comunicazione.

6. MEZZI

27. Gli obiettivi esposti in precedenza dovranno essere conseguiti, ove possibile, attraverso i programmi e le basi giuridiche esistenti. L'obiettivo è quello di finanziare le azioni proposte attraverso gli accordi e i protocolli esistenti, in ossequio alle normali procedure di pianificazione e alle consuete modalità di attuazione. Le risorse saranno stanziare nella misura necessaria entro i capitoli di spesa e le basi giuridiche esistenti, nonché entro il quadro di riferimento costituito dalle prospettive finanziarie. Tale attribuzione di fondi dovrà essere specificata in dettaglio nelle rispettive strategie nazionali e nella programmazione pluriennale, ove appropriato. Ove nuovi modelli bilaterali, sul modello dei regimi di cooperazione esistenti con gli Stati Uniti e il Canada, risultino fattibili ed auspicabili saranno proposte basi giuridiche apposite in ossequio alle consuete procedure.

28. Inoltre, al fine di incoraggiare la mobilità degli studenti dei paesi terzi all'interno della Comunità europea si proseguirà negli sforzi volti a creare condizioni armonizzate per l'ingresso e il soggiorno per finalità di studio.

7. CONCLUSIONE

29. I primi passi esposti in precedenza saranno accompagnati da una procedura di valutazione dei risultati conseguiti e da una più compiuta analisi delle sfide che l'Europa si trova ad affrontare in conseguenza degli sviluppi globali nel settore dell'istruzione superiore. La Commissione spera che la presente comunicazione possa contribuire a stimolare la discussione su questi temi. La Commissione intende trarre

le conclusioni appropriate da tale processo nell'ottica di ulteriori proposte strategiche che verranno presentate, con ogni probabilità, nel 2003.

30. La presente comunicazione è sottoposta all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.