

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione coi paesi terzi (Erasmus World) (2004-2008)»

(COM(2002) 401 def. — 2002/0165 (COD))

(2003/C 95/10)

Il Consiglio, in data 30 agosto 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rodríguez García Caro, in data 5 febbraio 2003.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 febbraio 2003, nel corso della 397^a sessione plenaria, con 110 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Al primo paragrafo dell'articolo 149, il trattato che istituisce la Comunità europea stipula che la Comunità «contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione fra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione».

Al terzo paragrafo, lo stesso articolo indica che «la Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi».

1.2. L'Unione europea ha assunto in modo chiaro l'impegno di sviluppare sul proprio territorio un'istruzione superiore di alto livello attraverso interventi volti a promuovere sistemi di garanzia e valutazione della qualità, allo scopo di conseguire negli istituti europei un'istruzione di alto livello didattico e scientifico universalmente riconosciuta.

Alcuni Stati membri vantano già una tradizione di cooperazione con i paesi terzi in materia di istruzione: tale tradizione è andata sviluppandosi nel tempo, consolidando un prestigio internazionale che esercita una forte attrattiva sugli studenti di ogni provenienza desiderosi di intraprendere studi universitari di vario livello in questi Stati.

Dal canto suo, grazie all'esperienza acquisita nell'attuare diversi programmi nel settore dell'istruzione superiore, anche l'Unione europea ha messo a punto varie iniziative di cooperazione con i paesi terzi.

1.3. La Dichiarazione di Bologna del giugno 1999 ha messo in rilievo l'importanza di garantire e incentivare l'attrattiva che il sistema europeo di istruzione superiore riesce a esercitare sugli altri Paesi, attrattiva che ne fa una meta interessante per studenti non soltanto europei bensì di ogni altra parte del mondo.

1.4. Il Sistema europeo di trasferimento dei crediti (ECTS) agevola enormemente il riconoscimento nel paese d'origine del lavoro accademico realizzato all'estero e ha destato grande interesse in altre parti del mondo. Come ricorda la comunica-

zione della Commissione al Parlamento e al Consiglio circa il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi nel campo dell'istruzione superiore, un ulteriore sviluppo di questo sistema sarebbe in linea sia con il processo di Bologna che con le conclusioni dell'incontro dei Ministri dell'istruzione superiore svoltosi a Praga nel maggio 2001, nelle quali veniva attribuita una particolare importanza alle questioni della mobilità, dell'accREDITamento e della garanzia della qualità⁽¹⁾.

1.5. I programmi attualmente in essere consentono di cooperare, anche se limitatamente, con i paesi terzi rendendo possibili gli scambi, l'accesso degli studenti di tali paesi agli istituti di istruzione superiore europei, la creazione di centri di studio sull'Unione europea, la cooperazione con i paesi dell'area ACP per migliorare il livello dei loro corsi di studio ecc. Questi strumenti, in alcuni casi ampiamente collaudati, vanno tuttavia attivati e potenziati con più coraggio sia a livello quantitativo che qualitativo, in quanto possono rivelarsi insufficienti per raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla proposta di decisione in esame.

Questi programmi non prevedono infatti né la creazione di «master» europei, né forme di partenariato fra università a ciò destinate, né l'istituzione di borse di studio che consentano di generare una mobilità su vasta scala di studenti e studiosi di fama riconosciuta dai paesi terzi verso le università europee.

1.6. La proposta di decisione trae ispirazione dall'esperienza raccolta nonché dal prestigio di programmi come Socrate/Erasmus o come quelli di cooperazione stipulati con gli Stati Uniti e il Canada. Non vi è a tutt'oggi nessun programma comunitario che abbini in maniera altrettanto ambiziosa un'iniziativa interna specifica e un sistema di borse di studio realmente efficace. L'istituzione di borse di studio di prestigio internazionale riconosciuto potrebbe dunque in un prossimo futuro contribuire all'obiettivo perseguito dalla proposta di decisione.

⁽¹⁾ COM(2001) 385 def.

1.7. La proposta presentata alla valutazione del Comitato è uno strumento concepito nell'interesse dei sistemi di istruzione superiore degli Stati membri dell'Unione europea: da un lato infatti ne potenzia l'impegno a mantenere e migliorare la qualità dell'offerta di studio e dall'altro è inteso a renderli sufficientemente interessanti sia per gli studenti di buona formazione accademica che per i docenti di fama riconosciuta provenienti dai paesi extracomunitari, desiderosi di trascorrere un periodo di formazione, insegnamento o ricerca nelle università dell'Unione europea.

1.8. Di conseguenza, e conformemente al disposto dell'articolo 149 del TCE, la proposta di decisione è volta a sostenere e integrare l'azione degli Stati membri per contribuire allo sviluppo di un'istruzione superiore di qualità in grado di attirare i cittadini dei paesi terzi e di offrire loro migliori opportunità di accesso rispetto a quelle esistenti.

1.9. In collegamento infine con i contenuti della proposta, si considera opportuno in questa sede ricordare uno dei punti approvati dal Comitato nel suo parere sulla proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore ⁽¹⁾:

«La garanzia della qualità, intesa come strumento per il costante miglioramento della qualità stessa attraverso l'applicazione sistematica dei suoi metodi, è il mezzo migliore per favorire una vera e propria istruzione di qualità negli istituti d'insegnamento dell'Unione, potenziando l'istruzione universitaria dei vari Stati e agevolando l'equivalenza dei diversi sistemi d'istruzione dell'Unione ⁽²⁾.»

2. Sintesi della proposta di decisione

La proposta di decisione ha come obiettivo generale quello di migliorare la qualità dell'istruzione superiore europea migliorandone la percezione a livello mondiale e sostenendo la cooperazione coi paesi terzi, al fine di migliorare lo sviluppo delle risorse umane e di promuovere il dialogo e la comprensione fra i popoli e le culture.

Il programma è previsto per il quinquennio 2004-2008.

2.1. Gli obiettivi specifici in esso enunciati sono:

- l'emergere di un'istruzione superiore che risulti attraente sia all'interno della UE che al di fuori dei suoi confini;
- un'istruzione europea di alto profilo;
- un maggiore interesse in sede internazionale ad acquisire qualifiche europee;
- una cooperazione strutturata fra gli istituti dell'Unione e quelli dei paesi terzi tale da favorire la mobilità.

⁽¹⁾ COM(97) 159 def.

⁽²⁾ GU C 19 del 21.1.1998.

2.2. Le linee di attuazione con cui si intende sviluppare l'iniziativa sono:

- l'istituzione di Master dell'Unione europea;
- la messa a disposizione di borse di studio per laureati dei paesi terzi;
- la messa a disposizione di borse di studio per accademici di paesi terzi;
- la creazione di partenariati fra i Master della UE e gli istituti di istruzione superiore dei paesi terzi;
- il miglioramento dell'attrattiva dell'istruzione superiore europea;
- varie misure di sostegno.

2.3. «Master dell'Unione europea» è il termine con cui si designa un insieme di corsi di studio europei di terzo ciclo destinati a garantire una maggiore visibilità all'istruzione europea nei paesi terzi. A ogni Master dovranno partecipare almeno tre istituti di istruzione superiore di tre diversi Stati membri e in almeno due di essi si dovrà svolgere un periodo di studi. Al termine degli studi è previsto il conferimento di titoli di studio «doppi» o «multipli».

I Master, per i quali si prevede una durata media di quindici mesi, potranno essere organizzati presso istituti universitari dell'Unione europea, dei paesi partecipanti al programma oppure dei paesi candidati all'adesione. Un certo numero di posti dovrà essere riservato agli studenti dei paesi terzi beneficiari di una borsa nell'ambito del programma.

2.4. Borse di studio: il programma relativo alle borse di studio è articolato in due modalità.

Borse per studenti: intese a finanziare soggiorni prolungati per consentire la frequenza di un massimo di due corsi o di un totale di venti mesi. Tali borse di studio saranno necessariamente collegate all'offerta di Master selezionati. Nell'identificare i partecipanti si dovrà salvaguardare l'equilibrio fra Master, settori di studio e paesi di provenienza dei richiedenti, nonché privilegiare la partecipazione delle donne e degli studenti più sfavoriti.

Borse per studiosi in visita accademica: si tratta di finanziamenti volti a consentire agli studiosi di esperienza accademica o professionale riconosciuta invitati nell'ambito del Master di svolgere attività didattiche o di ricerca collegate con il Master stesso. Potranno essere invitati al massimo tre accademici per una durata media di soggiorno di tre mesi.

2.5. Partenariati con istituti di istruzione superiore dei paesi terzi: destinati a rafforzare la presenza dell'istruzione superiore europea nel mondo e a creare rapporti fra i diversi istituti per favorire lo scambio culturale ed educativo, questi partenariati con istituti di prestigio promuoveranno i Master dell'Unione europea e daranno modo agli studenti e agli studiosi invitati di paesi dell'UE che vi parteciperanno di praticare la mobilità verso i paesi terzi.

I progetti, della durata massima di tre anni, coinvolgeranno nei Master gli istituti dei paesi terzi: i periodi di studio trascorsi in questi ultimi, che andranno da uno a sei mesi, faranno parte integrante dei Master stessi. I progetti contempleranno attività didattiche, scambi accademici e la diffusione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

2.6. Miglioramento dell'attrattiva dell'istruzione superiore europea. Si tratta di azioni destinate a migliorare la visibilità e l'accessibilità degli studi universitari europei. Le azioni, che vedranno il coinvolgimento di reti formate da organismi appartenenti ad almeno tre Stati membri, a cui potranno associarsi anche quelli dei paesi terzi, si articolano in tre gruppi:

- sostegno ad azioni promozionali congiunte;
- sostegno ai servizi che agevolano l'accesso degli studenti provenienti dai paesi terzi all'istruzione europea;
- attività complementari, in particolare quelle per la garanzia della qualità.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta di decisione presentata dal Parlamento e dal Consiglio e si compiace delle iniziative adottate, in base al disposto dell'articolo 149 del TCE, per contribuire a un'istruzione di qualità nell'ambito dell'Unione europea. Alla luce della proposta il Comitato ribadisce la validità delle osservazioni a suo tempo formulate nel suo parere sulla proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore, già citato altrove nel testo e a cui — per quanto d'applicazione — si rimanda.

3.2. Il Comitato esprime la propria soddisfazione per il concretarsi di iniziative volte a promuovere un'istruzione superiore di qualità grazie, fra l'altro, al rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi da raggiungere attraverso la collaborazione con i loro migliori istituti universitari, il coinvolgimento dei loro studiosi di maggior fama e la partecipazione dei loro studenti più validi. Questa sinergia, di reciproco vantaggio, consentirà di stringere legami e di improntare le relazioni future fra l'Unione europea e i paesi di provenienza di detti studenti e studiosi ad una maggiore comprensione e spirito di collaborazione.

Il Comitato ritiene che le agenzie nazionali dovrebbero svolgere una parte importante nell'assegnazione delle borse di mobilità, nonché nella connessa azione di informazione e consulenza. Le funzioni di livello europeo dovrebbero essere svolte da strutture esistenti o da istituire come ad esempio nel quadro del programma Socrate.

3.3. Si rileva che sia nell'articolato della proposta di decisione che nell'allegato che l'accompagna se ne ribadisce in più punti lo scopo, e cioè quello di migliorare la qualità dell'istruzione superiore nell'Unione europea rafforzandone

l'immagine e promuovendo la cooperazione con i paesi terzi. Senza voler in alcun modo contestare il valore aggiunto derivante dall'attirare in Europa studenti e docenti di fama riconosciuta, si osserva tuttavia che nel testo della proposta andrebbero inseriti anche altri fattori ed elementi specificatamente connessi con il problema della qualità.

3.4. Il Comitato condivide in particolare il concetto illustrato nella citata comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio circa il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi nel campo dell'istruzione superiore, secondo cui sono necessari interventi su scala comunitaria per stimolare gli istituti di istruzione superiore dell'UE a partecipare sistematicamente alle attività di cooperazione dei paesi terzi.

L'aumento della domanda di mobilità e di scambi internazionali da parte degli studenti di tutto il mondo deve motivare gli istituti di istruzione superiore dell'UE a migliorare continuamente il proprio livello ed a rendersi più attraenti per gli studenti che si spostano. È ormai tempo che all'abituale flusso di studenti verso gli Stati Uniti e verso determinati Stati dell'Unione se ne affianchi un altro, di dimensioni superiori a quelle attuali, verso tutti gli altri paesi dell'Unione. Le azioni suggerite dalla proposta potranno fungere da catalizzatore per promuovere un sempre maggiore riconoscimento dell'istruzione superiore europea nel suo complesso.

Il nuovo programma Erasmus World richiede un quadro giuridico che regolamenti la circolazione dei cittadini di paesi terzi in Europa.

3.5. La competitività dei nostri istituti di istruzione superiore nel settore dell'istruzione deve basarsi sul miglioramento continuo del livello di qualità. A parere del Comitato, nel settore dell'istruzione superiore non può essere sufficiente fornire «la garanzia della qualità», ma occorre che i vari istituti, i loro dipartimenti e i titoli di studio da loro rilasciati siano prioritariamente orientati alla ricerca dell'eccellenza nell'ottica di una messa a punto di sistemi di gestione della qualità totale che comprendano anche la suddetta garanzia.

Improntando la loro attività a criteri di eccellenza in termini di soddisfazione dei vari interlocutori e di miglioramento costante dei risultati, gli istituti di istruzione superiore si potranno differenziare dagli altri non inseriti in tale processo. Proponiamo dunque che tutti i riferimenti nel testo alla «garanzia della qualità» vengano sostituiti da riferimenti a «sistemi di gestione della qualità totale».

Nel suo parere sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione Socrates⁽¹⁾, il Comitato aveva già valutato positivamente l'introduzione di azioni tese a conseguire la messa a punto di indicatori di qualità nel campo dell'istruzione⁽²⁾. Oggi come oggi, gli istituti di istruzione superiore dell'Unione europea intenzionati a partecipare alle azioni previste nella proposta di direttiva in esame dovranno aver sottoposto sia le proprie strutture di insegnamento che i titoli di studio da loro rilasciati a processi di valutazione della qualità.

(1) COM(98) 329 def.

(2) GU C 410 del 30.12.1998.

3.6. La mobilità degli studenti extracomunitari verso gli istituti di istruzione superiore dell'UE ha, secondo il Comitato, una dimensione che travalica la mera trasmissione e assimilazione di conoscenze in ambiti più o meno innovativi e trascendenti. Questa mobilità comporta infatti altresì una dimensione umana fatta di conoscenze, di scambi e di abitudine alla convivenza, che con l'andare del tempo può dare risultati eccellenti in termini di comprensione e fiducia fra i paesi terzi e quelli dell'Unione europea. Attirare i migliori studenti può significare magari anche attirare i futuri alti responsabili politici e tecnici dei paesi di origine: quindi la promozione dei rapporti interculturali che può derivare dal programma è un elemento, secondo il Comitato, apportatore di un valore aggiunto di grande interesse.

3.7. In questo senso gli interventi a sostegno del rientro in patria dei «cervelli» sono importanti per impedire l'impoverimento culturale e professionale di paesi che hanno al contrario una forte esigenza di disporre del proprio capitale umano migliore in materia di formazione. È dunque importante per l'UE promuovere sia la capacità di attirare l'élite intellettuale dei paesi terzi che quella di favorire il suo ritorno al paese di origine. In quest'ottica vanno tenuti nel dovuto conto gli istituti di istruzione superiore che attuano programmi di scambio con istituti dei paesi in via di sviluppo.

3.8. Nello svolgimento del programma è essenziale salvaguardare la diversità linguistica. Il Comitato ha sottolineato in moltissime occasioni l'importanza che attribuisce alla conoscenza delle lingue degli Stati membri, alla loro diffusione, nonché alla difesa e promozione di quelle meno conosciute.

Conseguentemente, pur riconoscendo agli istituti di istruzione la massima libertà di impostare i Master secondo i criteri da essi ritenuti i più opportuni, il Comitato ribadisce la necessità di preservare la ricchezza linguistica dell'Unione e di evitare, in tutta la misura del possibile, la tendenza alla semplificazione linguistica sotto il pretesto dell'efficacia o dell'efficienza.

Per questo motivo esso sostiene dunque gli interventi previsti dalla proposta di decisione nell'azione denominata «Master dell'Unione europea», riguardanti la preparazione linguistica degli studenti e l'assistenza da prestare loro in questo campo.

3.9. Favorire i portatori di handicap è una preoccupazione che il Comitato esprime regolarmente nei suoi pareri. Esso invita pertanto la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo a dotare il programma in esame delle risorse di bilancio necessarie per perseguire questo obiettivo.

3.10. Il Comitato esorta infine il Parlamento e il Consiglio a procedere, nella misura del possibile, all'esame della proposta entro tempi tali da consentire di avviare le azioni previste nel corso del 2004.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Al punto 3.1 dell'introduzione alla proposta di decisione, si dice che i «paesi terzi partner» (NdT.: In italiano «paesi partner» ma in spagnolo: «países asociados», su questo si basa tutta l'argomentazione del successivo capoverso) potranno migliorare la preparazione dei loro cittadini grazie alle azioni che verranno realizzate una volta approvata la decisione.

Posto che tale accezione è molto concreta e dal punto di vista giuridico qualifica i paesi che hanno stipulato accordi di associazione con l'Unione europea, sarebbe opportuno rettificare il termine utilizzato, ricorrendo ad altra dizione più simile al concetto di «paesi amici», dal significato più ampio e più adatto nel presente contesto.

4.2. Nello stesso punto dell'introduzione, il documento recita testualmente:

«Nel perseguire tali obiettivi, la Comunità cercherà anche di migliorare i legami fra gli istituti d'istruzione superiore e l'industria.

Il Comitato accoglie con favore l'enunciato e condivide pienamente l'esigenza di rendere più stretti i legami fra gli istituti universitari e l'industria in generale. Ciò nondimeno ritiene che questo aspetto non sia sufficientemente esplicitato né nell'articolato né nell'allegato e considera che la Commissione dovrebbe specificare quale strumento, fra quelli contemplati nella proposta, sia nella fattispecie destinato a rafforzare detti legami.»

4.3. Alla luce delle osservazioni generali esposte quanto alla qualità degli istituti di istruzione superiore che possono partecipare alle varie azioni, il Comitato ritiene che, per selezionarli si dovranno applicare, contemporaneamente o separatamente, i due criteri seguenti.

Da un lato si dovrebbe prevedere che per poter partecipare ai Master gli istituti di istruzione superiore debbano aver introdotto un sistema riconosciuto di gestione della qualità e aver perlomeno proceduto ad una autovalutazione. In questo modo si garantirebbe che l'istituto candidato non aderisca unicamente al principio della ricerca dell'eccellenza, bensì anche al processo concreto teso ad instaurarla.

Dall'altro si dovrebbe prevedere che i titoli di studio su cui si può basare il Master dell'Unione europea siano passati attraverso una procedura di valutazione della qualità conforme al modello di gestione suddetto.

Questi, o eventuali altri interventi di rilevazione della qualità, dovrebbero rientrare fra i criteri di selezione dei Master e degli istituti che intendono partecipare a un Programma di aumento della qualità negli istituti di istruzione superiore dell'Unione europea.

4.4. Il Comitato reputa opportuno che i diversi istituti che partecipano ai Master dell'Unione europea rilascino titoli di studio «doppi» o multipli e che nei relativi diplomi si menzionino tutti gli istituti partecipanti. Sarebbe così possibile dare un'immagine integrata ed omogenea del percorso accademico effettuato e dei diversi corsi di studio seguiti nell'Unione europea.

4.5. Il punto 5.3 della scheda finanziaria della proposta legislativa stipula che le borse di studio concesse agli studenti e agli studiosi dei paesi terzi daranno luogo all'assegnazione di importi fissi a copertura delle spese di vitto e alloggio, da calcolare in funzione dei meriti. Al punto 6 della scheda è altresì menzionato il costo medio di tutte le azioni, comprese le borse.

Il Comitato ritiene che la Commissione debba definire meglio il concetto di «meriti», per far sapere sulla base di quali presupposti si calcherà l'importo della borsa attribuita a ogni studente.

Indipendentemente da questi elementi specifici e nello spirito di altri pareri formulati dal Comitato, e in particolare in relazione alla seconda fase del programma Socrate, il Comitato ritiene che sarebbe auspicabile, nell'assegnare le risorse, applicare dei correttivi che permettano di attribuire borse o sussidi allo studio di importo superiore a chi dimostri di beneficiare di livelli di reddito inferiori nel rispettivo paese d'origine.

4.6. Per quanto poi riguarda la mobilità degli studenti e studiosi dell'Unione verso gli istituti dei paesi terzi, il Comitato riconferma le osservazioni formulate a suo tempo nei pareri

relativi alla prima e seconda fase del programma Socrate. Esso invita dunque la Commissione a definire, per la ripartizione e il controllo dei fondi assegnati a questo tipo di mobilità, dei meccanismi che garantiscano il più ampio accesso possibile all'iniziativa ed evitino l'incetta degli aiuti da parte di un numero ristretto di individui o istituzioni.

4.7. Per quanto riguarda il caso particolare dei cittadini dei paesi terzi residenti nell'Unione europea, la proposta di decisione consente loro di partecipare alle attività di mobilità previste nell'ambito dei partenariati con gli istituti di istruzione superiore dei paesi terzi, stabilendo altresì nella sua introduzione un periodo minimo di soggiorno di tre anni, pur senza precisare se debba trattarsi di un periodo continuativo o se siano ammesse interruzioni.

L'articolo 11 della proposta di direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri⁽¹⁾ consente ai familiari dei cittadini dell'Unione originari di paesi terzi di interrompere il soggiorno fino a sei mesi e oltre, per importanti motivi, senza che questo infirmo la validità della carta di soggiorno.

Conseguentemente, il Comitato ritiene necessario specificare meglio il requisito dei tre anni di soggiorno per sapere se questo debba intendersi come continuativo oppure se siano possibili delle interruzioni. Sarebbe altresì opportuno specificare se detto requisito si applichi anche ai cittadini di paesi terzi famigliari di cittadini dell'Unione europea.

(1) COM(2001) 257 def.

Bruxelles, 26 febbraio 2003.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH