COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.01.2004
COM(2004)21 definitivo

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## Relazione sul seguito della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 luglio 2001, relativa alla mobilità nella Comunità degli studenti, delle persone in fase di formazione, di coloro che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e dei formatori

# INDICE


1. Introduzione ..... 4

1.1. Obiettivo della presente relazione ..... 4

1.2. Contesto politico ..... 5

1.2.1. La mobilità e la cooperazione europea ..... 5

1.2.2. La strategia di Lisbona ..... 5

1.2.3. Il processo di Bologna ..... 7

1.2.4. La mobilità e la zona europea di ricerca ..... 7

1.2.5. La proposta della Commissione per la relazione 2004 sull'attuazione di "Istruzione e formazione 2010" ..... 7

1.3. La mobilità: una questione chiave per l'Europa ..... 8

2. Sommario analitico ..... 9

2.1. Questioni orizzontali ..... 10

2.2. Progressi registrati a livello nazionale ..... 10

2.2.1. Misure generali concernenti tutti i gruppi obiettivo della Raccomandazione ..... 10

2.2.2. Alcuni miglioramenti concreti per gli studenti ..... 12

2.2.3. Ritardo nella mobilità delle persone in fase di formazione ..... 13

2.2.4. La mobilità dei volontari: un ostacolo da superare ..... 13

2.2.5. La mobilità degli insegnanti e dei formatori: una debolezza cruciale ..... 14

2.3. Progressi compiuti a livello europeo ..... 15

2.3.1. La cooperazione ..... 15

2.3.2. L'informazione e l'orientamento ..... 15

2.3.3. Trasparenza delle qualifiche e competenze nell'istruzione e formazione professionale e nell'istruzione superiore ..... 15

2.3.4. L'Anno europeo delle lingue e il Piano d'azione per le lingue ..... 16

2.3.5. Programmi comunitari a favore della mobilità ..... 17

2.3.6. Uno studio su una "Carta per la mobilità" ..... 17

3. Sforzarsi per andare avanti ..... 18

3.1. Un approccio integrato nell'istruzione e formazione nell'ambito della strategia di Lisbona ..... 18

3.2. Migliorare il contesto per la mobilità ..... 18

3.2.1. Fissare obiettivi e controllare i flussi di mobilità ..... 18

3.2.2. Rivedere la legislazione ..... 18
3.2.3. Aprire le porte alla mobilità in entrata ..... 19
3.2.4. Finanziare la mobilità ..... 19
3.2.5. Preparare la mobilità ..... 19
3.2.6. Riconoscere la mobilità ..... 20
3.2.7. Aumentare la mobilità per l'apprendimento e l'insegnamento delle lingue ..... 20
3.3. Due gruppi di obiettivi prioritari ..... 21
3.3.1. La mobilità per aumentare la qualità e l'attrattiva della professione di insegnante o formatore ..... 21
3.3.2. Aumentare la mobilità nell'istruzione e formazione professionale ..... 21
3.4. Presentazione delle relazioni ..... 22

## 1. INTRODUZIONE

La mobilità transnazionale nel settore dell'istruzione e il suo potenziamento e miglioramento qualitativo svolgono un ruolo sempre più importante nella modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione in Europa; ciò costituisce, a sua volta, un elemento chiave della strategia per raggiungere l'obiettivo più ampio di far diventare l'Europa, entro il 2010, l'economia più competitiva basata sulla conoscenza.

La costruzione di uno spazio europeo effettivo di conoscenza e apprendimento, attraente sia per i suoi cittadini che per il mondo intero, resta una sfida rilevante. La mobilità transnazionale a scopo di apprendimento e di insegnamento è una delle sue espressioni principali, se non la più concreta e produttiva, e contribuisce ad una migliore occupazione e ad una più forte coesione in Europa, così come alla cittadinanza europea.

Un forte interesse da parte dei decisori politici e delle parti interessate, insieme a sforzi significativi compiuti nella maggior parte degli Stati membri e a livello europeo, hanno generato passi avanti sotto molti aspetti. Tuttavia, in via generale, la situazione non è migliorata abbastanza: le strategie globali per facilitare e promuovere attivamente la mobilità sono piuttosto l'eccezione che la regola, e i risultati in molti settori, compreso quello della rimozione degli ostacoli amministrativi e giuridici, non sono all'altezza delle reali necessità.

Ciò riflette in modo esemplare la preoccupazione della Commissione, come è stato recentemente espresso nella sua comunicazione "Istruzione e formazione 2010: il successo della strategia di Lisbona dipende da urgenti riforme", che fornisce la bozza della relazione provvisoria sul contributo delle riforme nel settore dell'istruzione e della formazione alla strategia di Lisbona[1]. Nel riconoscere che "si stavano compiendo sforzi in tutti i paesi europei per adattare i sistemi di istruzione e formazione alla società e all'economia guidate dalla conoscenza", la Commissione ha concluso che le riforme avviate "non sono all'altezza delle sfide e che il loro attuale passo non consentirà all'Unione di conseguire gli obiettivi fissati". Sono necessari sforzi più intensi e maggiormente coordinati per contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti per i sistemi di istruzione e formazione, compresa l'accelerazione e l'espansione dei meccanismi per facilitare la mobilità.

### 1.1. Obiettivo della presente relazione

La raccomandazione, del luglio 2001, del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilità degli studenti, delle persone in fase di formazione, di coloro che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e dei formatori[2] chiedeva alla Commissione di presentare una relazione, sulla base di rapporti di valutazione nazionali, sull'attuazione delle misure indicate nella suddetta raccomandazione e di quelle elencate nel piano d'azione per la mobilità (la "cassetta degli attrezzi"), approvato dal Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000[3]. Sono state prodotte relazioni da tutti gli Stati membri, così come dalla Norvegia, dall'Islanda, dalla

---

1 "Istruzione e formazione 2010 – il successo della strategia di Lisbona dipende da urgenti riforme", Progetto di relazione provvisoria congiunta sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato concernente il seguito degli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa, comunicazione della Commissione, COM(2003)685 dell'11 novembre 2003.

2 GU L 215 del 9.8.2001, pag. 30.

3 Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 14 dicembre 2000, relativa al piano d'azione per la mobilità (2000/C 371/03), GU C 371 del 23.12.2000, pag. 4.

Polonia e dall'Ungheria. Esse forniscono informazioni e osservazioni sugli sforzi compiuti a partire dal 2001 – sintetizzati nella successiva Sezione 2 – così come suggerimenti per ulteriori azioni, che sono serviti da base per la Sezione 3.

Questa relazione si concentra sulle azioni intraprese nel corso degli ultimi due anni, in maniera specifica per l'attuazione delle misure indicate nella raccomandazione o nel Piano d'azione per la mobilità. Inoltre, essa prende in considerazione la strategia più ampia per l'istruzione e la formazione lanciata per attuare gli scopi economici e sociali fissati a Lisbona, così come le misure e le azioni intraprese a livello nazionale ed europeo, al fine di promuovere la mobilità ai fini dell'apprendimento. Al momento attuale, si stanno traendo le conclusioni sui progressi finora compiuti e si stanno presentando proposte per ulteriori azioni.

## 1.2. Contesto politico

### *1.2.1. La mobilità e la cooperazione europea*

La mobilità è diventata un elemento fondamentale della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, in modo particolare dopo il lancio di programmi d'azione finanziati dalla Comunità a metà degli anni ottanta.

Le risorse del bilancio comunitario destinate a tale scopo sono costantemente aumentate. Per esempio, i fondi disponibili per la mobilità degli studenti nell'ambito del programma Erasmus sono passati da 70 milioni di euro nel 1995 a 102 milioni di euro nel 2002; la mobilità è stata finanziata nell'ambito del programma Leonardo da Vinci con 44 milioni di euro nel 1995 e 65 milioni di euro nel 2002; il bilancio disponibile per gli scambi fra i giovani e per la mobilità è passato da 19 milioni di euro nel 1995, nell'ambito del programma Gioventù per l'Europa, a 43 milioni di euro nel 2002, nel quadro del programma Gioventù (tutti gli importi sono espressi in cifre EUR a 15). Ciò ha consentito ad un numero sempre più elevato di cittadini di trascorrere all'estero un periodo della propria istruzione o formazione. In particolare, più di un milione di studenti ha già beneficiato del programma Erasmus.

In precedenza, una pietra miliare è stata posta dal Libro verde della Commissione "Istruzione – Formazione – Ricerca: Gli ostacoli alla mobilità transnazionale" (1996), che analizzava la situazione sette anni fa e raccomandava nove linee d'azione. Queste trattavano, oltre a questioni legali (per la mobilità di tirocinanti, volontari, ricercatori e cittadini di paesi terzi), la trasferibilità delle borse di studio e la protezione sociale, la riduzione degli ostacoli (socioeconomici, linguistici, culturali e amministrativi) e la disponibilità di informazioni.

Un importante progresso politico è stato rappresentato dall'apertura degli attuali programmi per la mobilità ai paesi candidati molto tempo prima del loro ingresso a pieno titolo nell'Unione europea.

### *1.2.2. La strategia di Lisbona*

La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, ivi compresa la mobilità, è entrata in una nuova fase con il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Il nuovo obiettivo strategico di fare dell'UE, entro il 2010, l'economia e la società più competitiva al mondo basata sulla conoscenza è stata accompagnata dal contemporaneo riconoscimento che ciò avrebbe richiesto cambiamenti significativi nell'ambito delle politiche sociali e dell'istruzione dell'Unione. Il Consiglio europeo di Lisbona ha, inoltre, elevato il profilo politico della mobilità sull'agenda comunitaria: le sue conclusioni hanno riconosciuto la mobilità come un elemento essenziale della società della conoscenza e della promozione

dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e hanno sottolineato, in particolare, l'importanza di stimolare la mobilità degli studenti, degli insegnanti e dei formatori "mediante una maggiore trasparenza nel riconoscimento dei periodi di studio e formazione e attraverso misure specifiche per la rimozione degli ostacoli alla mobilità degli insegnanti entro il 2002".

Sulla scia delle conclusioni di Lisbona, il Piano d'azione per la mobilità è stato approvato dal Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, mentre la raccomandazione relativa alla mobilità è stata adottata nel luglio 2001. Il Consiglio europeo, in occasione delle sue riunioni di Stoccolma nel 2001 e Barcellona nel 2002 ha sottolineato l'importanza della mobilità ai fini dell'apprendimento in rapporto alla mobilità nel mercato del lavoro, così come dell'attuazione della strategia di Lisbona.

Il Consiglio europeo di Barcellona nel 2002 ha approvato il "Programma di lavoro sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa"[4] ("Istruzione e formazione 2010"). Esso identifica tre finalità strategiche (qualità, accesso e apertura al mondo) e tredici obiettivi concreti, verso i quali dovrebbero convergere le azioni di tutti i paesi interessati. L'obiettivo 3.4 del programma di lavoro affronta in maniera specifica la questione della mobilità e degli scambi; inoltre, è stato istituito un gruppo di lavoro composto, in massima parte, da esperti nazionali al fine di esaminare la questione, nonché di identificare e trattare le priorità. Nell'adottare "Istruzione e formazione 2010", i ministri dell'Istruzione hanno fissato scopi ambiziosi per la mobilità: entro il 2010, i sistemi europei di istruzione e formazione dovrebbero diventare un punto di riferimento mondiale in termini di qualità e di importanza, dovrebbe esistere tra essi un livello sufficiente di compatibilità per consentire ai cittadini di trarre vantaggio dalla loro diversità (piuttosto che esserne vincolati) e l'Europa dovrebbe essere (nuovamente) la destinazione preferita degli studenti, dei ricercatori e degli studiosi provenienti da altre regioni del mondo. Questi obiettivi sono stati approvati dal Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002. Insieme ad essi, sono stati introdotti due nuovi elementi nell'agenda dell'Unione: la convergenza delle politiche nazionali verso i principali obiettivi europei in materia di istruzione e formazione e una maggiore attenzione al ruolo e alla capacità d'attrazione dell'istruzione europea sulla scena mondiale.

Allo stesso tempo, un Piano d'azione per le competenze e la mobilità è stato lanciato dalla Commissione nel 2002[5]. Esso è incentrato su un migliore funzionamento del mercato del lavoro europeo, grazie a misure concrete volte a facilitare la mobilità occupazionale, quella geografica e l'informazione. Una serie di azioni convergono con le misure proposte dalla raccomandazione del 2001. Parallelamente alla presente relazione, per garantire la complementarità, la Commissione ha adottato, il [ ], una prima relazione sull'attuazione del Piano d'azione per le competenze e la mobilità.

Un'altra linea d'azione specifica è stata avviata nel 2002 sulla base della Dichiarazione di Copenaghen del 30 novembre 2002[6] e della risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 relativa alla promozione di una cooperazione rafforzata nell'istruzione e formazione professionale[7]. La necessità di eliminare gli ostacoli alla mobilità occupazionale e geografica

---

4 COM(2001)501 definitivo.

5 Comunicazione della Commissione, COM(2002)72 def. del 13 febbraio 2002; risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2002, GU C 162, 6 luglio 2002, pag. 1.

6 Dichiarazione dei ministri europei dell'Istruzione e della formazione professionale e della Commissione europea, riuniti a Copenaghen il 29 e 30 novembre 2002, sulla cooperazione rafforzata nell'istruzione e formazione professionale.
Cfr. http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/index_it.html.

7 GU C 13 del 18 gennaio 2003, pag. 2.

era indicata come una delle ragioni del rafforzamento della cooperazione europea. Le azioni proposte includono misure per aumentare la trasparenza e il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, fondate su quelle richieste dalla raccomandazione sulla mobilità del 2001 (cfr. il paragrafo 2.3.3 del presente testo).

### *1.2.3. Il processo di Bologna*

L'importanza della mobilità per "ragioni accademiche e culturali, nonché politiche, sociali ed economiche" è stata ugualmente sottolineata dai ministri dell'Istruzione nel corso della loro riunione di Berlino nel settembre 2003, nel quadro del processo di Bologna. I ministri hanno affermato la propria determinazione a migliorare tale mobilità, particolarmente in relazione alla trasferibilità delle borse di studio, agli strumenti per la trasparenza e alle questioni relative al riconoscimento[8]. Inoltre, nella comunicazione della Commissione sul "Ruolo delle università nell'Europa della conoscenza"[9], è stata sottolineata la necessità di valorizzare la mobilità nell'istruzione superiore, in particolare migliorandone le condizioni strutturali di azione e accrescendo la capacità d'attrazione dell'Europa nel resto del mondo.

### *1.2.4. La mobilità e lo Spazio europeo della ricerca*

Nel giugno 2001 la Commissione ha adottato la comunicazione: "Una strategia di mobilità per lo spazio europeo di ricerca"[10], che mira alla creazione di un ambiente più favorevole per la mobilità transnazionale ed intersettoriale dei ricercatori per tutto l'arco della loro carriera. Le attività da attuare comprendono l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità, l'incremento delle informazioni e dell'assistenza pratica ai ricercatori, nonché ulteriori incentivi finanziari per aumentarne la mobilità. Nella sua risoluzione del 21 dicembre 2001, il Consiglio ha affermato nuovamente l'importanza della mobilità dei ricercatori nel realizzare, a tutti gli effetti, lo Spazio europeo della ricerca[11]. Una prima relazione di attuazione sulle attività è stata presentata nel febbraio 2003[12]; una seconda relazione di attuazione è attualmente in fase di preparazione e sarà presentata nella primavera del 2004.

L'importanza e il valore aggiunto della mobilità sono anche stati sottolineati nella comunicazione "I ricercatori nello Spazio europeo della ricerca: una professione, molteplici carriere" adottata nel luglio 2003[13], nonché nella risoluzione del Consiglio sulla professione e la carriera dei ricercatori nello Spazio europeo della ricerca (ERA) adottata nel novembre 2003[14].

### *1.2.5. La proposta della Commissione per la relazione 2004 sull'attuazione di "Istruzione e formazione 2010"*

Nel novembre 2003, la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attuazione di "Istruzione e formazione 2010", che fornisce una bozza per la relazione provvisoria da presentare al Consiglio europeo, previsto per la primavera del 2004. La comunicazione

---

8 Realizzare lo Spazio europeo dell'istruzione superiore, Comunicato della Conferenza dei ministri responsabili dell'istruzione superiore, Berlino, 19 settembre 2003.

9 COM(2003)58 del 5 febbraio 2003.

10 COM(2001) 331 def.

11 Risoluzione del Consiglio concernente il rafforzamento della strategia di mobilità nell'ambito dello Spazio europeo della ricerca, GU C 367 del 21.12.2003, pag. 1.

12 SEC(2003) 146.

13 COM(2003)436 definitivo del 18.7.2003.

14 2003/C 282/01.

sottolinea che il successo della strategia di Lisbona dipende da urgenti riforme e definisce contemporaneamente quattro assi fondamentali, vale a dire[15]:

- concentrare le riforme e gli investimenti sui settori più strategici di ciascun paese, tenendo conto delle situazioni specifiche e degli obiettivi comuni;

- definire strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita davvero coerenti ed esaustive;

- creare finalmente un'Europa dell'istruzione e della formazione, in particolare mediante l'introduzione di un quadro comune di riferimento per le qualifiche nell'istruzione superiore e nella formazione professionale;

- dare il posto giusto al documento "Istruzione e formazione 2010", affinché possa diventare uno strumento più efficace per l'elaborazione e il *follow-up* delle politiche nazionali e comunitarie.

### 1.3. La mobilità: una questione chiave per l'Europa

Una mobilità più ampia e di migliore qualità è generalmente riconosciuta come un importante strumento per la modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione. La mobilità transnazionale a scopo di apprendimento contribuisce ad ampliare le vedute dei cittadini europei al di là delle frontiere e delle culture nazionali, preparandoli all'occupazione e ad una partecipazione attiva a un'Europa più vasta, oltre a favorire l'internazionalizzazione dei sistemi di istruzione e formazione. Il raggiungimento degli obiettivi economici e sociali fissati per il 2010 è pertanto un elemento importante della strategia.

Ciononostante, il numero delle persone coinvolte nei sistemi di istruzione e formazione che partecipa alla mobilità è ancora molto limitato. Negli Stati membri dell'UE, la percentuale media degli studenti con cittadinanza straniera nell'istruzione universitaria è pari al 6,2%[16]. La percentuale degli studenti universitari provenienti da altri paesi UE/SEE in rapporto al numero complessivo degli studenti è di poco superiore al 2%. Le differenze tra i paesi sono rilevanti, ma solo in tre di essi questa quota supera il 5%.

Il numero delle persone che beneficiano del sostegno comunitario per un periodo di mobilità transnazionale nel corso della loro istruzione o formazione, oppure nel loro ruolo di insegnanti e formatori, è aumentato rapidamente dopo il lancio di programmi per la mobilità finanziati dalla Comunità. Tuttavia, i beneficiari costituiscono solo una piccola parte dell'intera popolazione destinataria. Per esempio, il programma Erasmus ha sostenuto nel 2002 la mobilità di circa 115 000 studenti, cifra che rappresenta approssimativamente l'1% della popolazione totale annua degli studenti universitari in Europa. Considerato che gli studi universitari durano in media cinque anni, questa percentuale significa che circa il 5% degli studenti beneficia di un periodo di mobilità transnazionale nel quadro del programma Erasmus. Per raggiungere l'obiettivo del 10% stabilito nella decisione relativa a Socrates, la mobilità nell'ambito del programma Erasmus dovrebbe essere più del doppio. Il programma

---

15 COM(2003)685, Sezione II: Le quattro leve del successo.

16 Gli studenti con cittadinanza straniera non sono, tuttavia, necessariamente studenti in mobilità. Prima di tutto, molti studenti universitari con cittadinanza straniera possono aver trascorso tutta la propria vita nel paese in cui compiono gli studi. In secondo luogo, un numero crescente di famiglie vive al di fuori del paese di cui possiede la cittadinanza; pertanto, gli studenti aventi la cittadinanza del proprio paese di origine possono anche essere considerati in entrata e quindi in mobilità.

Leonardo da Vinci ha sostenuto nel 2002 la mobilità di circa 45 000 tirocinanti, una cifra ben inferiore all'1% delle persone che partecipano all'istruzione e alla formazione professionale in Europa. Le 5 500 esperienze di mobilità (EUR a 30) per i formatori, sostenute dal programma Leonardo da Vinci nel 2002, comprendevano formatori in generale, formatori linguistici, gestori di risorse umane e consulenti. Nel quadro dei programmi comunitari, un numero molto limitato di insegnanti scolastici (40 000 nel 2003) e solo una porzione leggermente più elevata di docenti universitari (16 000 nel 2002) hanno intrapreso un'attività di mobilità. Questi periodi di mobilità hanno frequentemente una durata molto breve; la stragrande maggioranza degli insegnanti scolastici in mobilità, per esempio, partecipa solitamente a riunioni di progetto che si svolgono nell'arco di pochi giorni presso una scuola *partner*.

Il numero relativamente basso di persone in mobilità nel settore dell'istruzione e della formazione è generalmente giustificato mediante il ricorso ad una serie di 'ostacoli' che impediscono o addirittura inibiscono la mobilità transnazionale. Il Libro verde del 1996 mira a identificare tali ostacoli e traccia linee di azioni per superarli. Negli ultimi anni, vale a dire a partire dalla raccomandazione del 2001 e dal Piano d'azione per la mobilità, l'attenzione si è concentrata più spesso sulla promozione attiva di quest'ultima. Infatti, non vi è una netta linea di demarcazione tra la promozione attiva della mobilità e la rimozione degli ostacoli che la riguardano, per cui porre l'accento sul primo anziché sul secondo aspetto diventa più una questione di forma che di sostanza.

Tuttavia, se si considerano gli ostacoli nel loro significato più ristretto, riferendoli cioè solo alle barriere giuridiche e amministrative, allora alcuni progressi (per esempio, relativamente ai permessi di residenza o alla trasferibilità dei benefici di sicurezza sociale) sono stati certamente raggiunti a partire dal 1996, sia a livello nazionale che europeo[17]. Ma ciò non può nascondere la persistenza di una serie di barriere, in particolare per quanto concerne la protezione sociale, la fiscalità e in particolare il riconoscimento, a scopi accademici e professionali, dei periodi di studio e dei diplomi conseguiti all'estero.

Promuovere la mobilità significa diffondere i suoi benefici, nonché fornire un adeguato sostegno finanziario e un buon quadro organizzativo, compresa la preparazione linguistica e culturale. In tutti questi punti si sono verificati progressi, come testimonia l'esempio della crescita e del miglioramento qualitativo dei fattori legati alla mobilità nei programmi d'azione comunitari. Tuttavia, i dati sopra forniti, concernenti la percentuale di persone realmente in mobilità nel settore dell'istruzione e della formazione, indicano chiaramente che resta ancora molto da compiere. Occorre persuadere le persone sui benefici di un'esperienza di mobilità legata all'apprendimento, così come sui vantaggi che essa può conferire alle istituzioni, alle aziende e alle società in generale operanti nel settore dell'apprendimento. Una migliore preparazione della mobilità può certamente contribuire a questo scopo. Tuttavia, la risposta ad una crescente domanda di mobilità è significativa solo in un contesto in cui l'offerta possa garantire la soddisfazione della domanda in maniera ragionevole.

È chiaro che l'effettiva promozione della mobilità non può essere realizzata senza prendere in considerazione tutti questi aspetti. Affrontare un singolo elemento della strategia per volta, settore per settore, problema per problema, limita l'efficacia in termini di ampiezza e ritmo. È giunta l'ora di adottare approcci globali e meglio coordinati a livello nazionale, con il sostegno dell'Unione europea.

---

[17] Informazioni a tal riguardo sono reperibili nella comunicazione sull'attuazione del Piano d'azione per le competenze e la mobilità.

## 2. SOMMARIO ANALITICO

Questa sezione della relazione è divisa in tre parti. La prima elenca le principali questioni orizzontali che emergono dalle relazioni prodotte dai governi nazionali. La seconda, che segue la struttura della raccomandazione, sintetizza le misure prese a livello nazionale o regionale in relazione a tutte le categorie di persone contemplate nella raccomandazione (2.2.1), gli studenti (2.2.2), le persone in fase di formazione (2.2.3), i volontari (2.2.4), gli insegnanti e i formatori (2.2.5). Essa si basa esclusivamente sulle relazioni presentate da tutti gli Stati membri, nonché dalla Norvegia, dall'Islanda, dalla Polonia e dall'Ungheria. È un sommario analitico, che si concentra sulle tendenze e sugli elementi comuni delle varie relazioni nazionali.

La terza sezione contiene informazioni sulle azioni intraprese dalla Commissione, per l'attuazione delle raccomandazioni ricevute, nonché su altre attività collegate a livello europeo.

### 2.1. Questioni orizzontali

Tutte le relazioni riconoscono l'importanza della mobilità e il bisogno di politiche proattive al riguardo. Vi sono, tuttavia, notevoli differenze tra gli Stati membri per quanto concerne il grado di mobilitazione, che determina nuove misure per l'attuazione di tali politiche.

Solo alcuni Stati membri hanno una strategia nazionale definita per la mobilità generale o settoriale. Pochi paesi, inoltre, hanno strutture di coordinamento generali (interministeriali), che – essendo compatibili sia con i sistemi nazionali decentralizzati che con quelli centralizzati – potrebbero contribuire ad un approccio più efficiente delle questioni legate alla mobilità.

I programmi di azione comunitaria (Socrates, Leonardo da Vinci, Gioventù) giocano ovunque un ruolo importante. In alcuni paesi essi coesistono insieme ad altre azioni (programmi bilaterali, iniziative nazionali o regionali, etc.), ma in un certo numero di Stati essi sembrano essere l'unico strumento per la mobilità organizzata in entrata e in uscita.

Alcune relazioni menzionano in maniera specifica la questione degli ostacoli giuridici o amministrativi alla mobilità, quali i permessi di residenza, la protezione sociale e la fiscalità. Si dovrebbe, tuttavia, notare che la maggior parte delle relazioni copre soltanto le nuove misure intraprese a partire dal 2001.

I suggerimenti per un'ulteriore azione a livello europeo sono molto eterogenei; Ciononostante, talune questioni (trasferibilità delle borse di studio, migliori informazioni statistiche, mobilità degli insegnanti) sono proposte da diversi paesi.

### 2.2. Progressi registrati a livello nazionale

#### *2.2.1. Misure generali concernenti tutti i gruppi obiettivo della raccomandazione*

La rimozione degli **ostacoli giuridici e amministrativi** alla mobilità (**misura 1a** della raccomandazione) è, in senso stretto, una questione orizzontale. Essa, insieme alla mancanza di chiarezza sul termine "ostacolo" può, in un certo senso, spiegare il motivo per cui all'eliminazione delle barriere non sia stata accordata un'attenzione specifica nella maggior parte delle relazioni nazionali, che scelgono, invece, di evidenziare misure proattive. Infatti, i progressi relativi all'eliminazione degli ostacoli, sia come questione in sé, che in riferimento a particolari misure, non sono stati del tutto o in parte menzionati nella maggior parte delle

relazioni. Per gli studenti dell'istruzione superiore, questo può rispecchiare miglioramenti significativi. Al contrario, per altre categorie (formatori, volontari, insegnanti), la mancanza di citazione sembra indicare scarsi progressi.

Diversi sforzi sono stati compiuti in tutti i paesi negli ultimi due anni, in vista della riduzione degli **ostacoli linguistici e culturali** (**misura 1.b**). Alcuni di questi sono collegati alle iniziative europee (preparazione delle esperienze di mobilità, assegnazione dell'Etichetta europea, uso del Portfolio linguistico europeo o del Quadro comune europeo per le lingue[18]). Vi è la prova di una tendenza all'introduzione di due lingue straniere nell'istruzione scolastica (una realtà consolidata in taluni paesi); anche l'apprendimento delle lingue straniere nei primi anni di vita sta diventando più prevalente. In alcuni paesi, le istituzioni che soddisfano determinati criteri linguistici possono essere qualificate come "scuole europee". L'istruzione o la formazione in una lingua straniera, sebbene non sia ancora abbastanza diffusa, sta cominciando a destare sempre più interesse, con l'attuazione di un numero crescente di progetti pilota.

I programmi comunitari sono il principale strumento per la mobilità in diversi paesi, in termini sia di struttura organizzativa che di supporto finanziario. Pertanto, si verifica spesso, fra le azioni intraprese in materia di finanziamento della mobilità, l'integrazione di borse di studio comunitarie. Altre azioni del genere comprendono una serie di iniziative bilaterali e regionali, che in molti casi esistevano già e che negli ultimi due anni sono state estese, migliorate oppure sono semplicemente proseguite. Anche la mobilità in entrata è trattata solo in pochi casi. In relazione ai punti specifici fissati dalla raccomandazione (**misura 1.c**), si registra talvolta una migliore **trasferibilità delle borse di studio**, anche se quest'ultima viene sollevata, al tempo stesso, come una questione controversa che ha bisogno di essere fronteggiata a livello europeo.

In tutti i paesi sono stati compiuti sforzi per promuovere una **zona di qualificazione europea** (**misura 1.d**), mediante l'attuazione degli strumenti comunitari per la trasparenza. L'uso della Europass-Formazione ha guadagnato terreno in tutti gli Stati membri e il rilascio del supplemento al diploma sta diventando una pratica generale. In tutti i paesi sono in corso lavori per l'istituzione dei supplementi ai certificati. Questo settore è nel complesso caratterizzato dalla cooperazione e da punti di vista comuni sugli sviluppi futuri tra i paesi, così come tra il livello nazionale e quello europeo (cfr. § 2.3.3).

Non sono stati registrati molti sforzi relativamente all'estensione, alle persone in mobilità che compiono ingresso in un paese, dei **benefici** a disposizione delle loro controparti in esso residenti (**misura 1.e**). Alcuni paesi dichiarano semplicemente che la situazione è tale da non far considerare necessarie ulteriori azioni. Alcune misure specifiche sono menzionate, quali quote nelle case dello studente. Relativamente alla **mobilità in uscita** (**misura 1.g**), non sono comuni nuove iniziative specifiche; molti paesi riferiscono di applicare il regolamento del Consiglio 1408/71[19], mentre diversi paesi notano che i programmi di aiuto finanziario si applicano anche ai discenti in mobilità. Sono stati indicati alcuni miglioramenti in relazione ai **cittadini di paesi terzi** (**misura 1.h**), particolarmente in termini di procedure di ingresso semplificate e di aiuti finanziari specifici.

---

18 Sviluppati dal Consiglio d'Europa.

19 Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, GU L 149 del 5.7.1971, pag. 2.

**L'informazione e l'orientamento** in favore delle persone potenzialmente in mobilità – sulle opportunità di apprendimento, sul riconoscimento delle qualifiche e sulle questioni pratiche – (**misura 1.f**) sono disponibili ovunque in Europa e sono sostanzialmente sostenuti da molte iniziative, solitamente collegate a reti europee quali Euroguidance o NARIC. I portali Internet accompagnano attualmente strumenti più tradizionali. Per gli ultimi due anni, la maggior parte dei paesi riporta estensioni e miglioramenti delle attuali iniziative, piuttosto che la creazione di nuove misure.

### *2.2.2. Alcuni miglioramenti concreti per gi studenti*

È stato registrato un uso sempre maggiore dell'**ECTS** per facilitare il riconoscimento in patria a fini accademici (misura 2.a) ed esso è sul punto di diventare la prassi generale. In tutti i paesi, l'ECTS è usato per facilitare la mobilità nell'ambito del programma Erasmus e la maggior parte di essi ha introdotto o sta sviluppando sistemi di credito nazionali compatibili con l'ECTS o ad esso equivalenti. Pochi paesi hanno veramente adottato l'ECTS come proprio sistema nazionale di crediti. In diversi paesi sono in corso campagne nazionali di informazione per promuoverne l'uso.

La questione dell'emanazione di ulteriori misure per il miglioramento del **quadro per il riconoscimento accademico** (misura 2.b) è stata sollevata da diversi paesi, ma spesso solo per sottolineare l'autonomia delle istituzioni di istruzione superiore, piuttosto che per indicare reali progressi. La questione del riconoscimento, che riguarda sia gli studenti stranieri che quelli che ritornano in patria dopo un periodo trascorso all'estero, è generalmente sottoposta alle decisioni delle singole università, normalmente con una procedura d'appello aperta agli studenti. Tuttavia, alcuni paesi hanno istituito un'agenzia nazionale che fornisce assistenza alle università su questioni relative al riconoscimento e che può ugualmente giocare un ruolo consultivo nei confronti delle autorità nazionali.

L'uso del **supplemento al diploma** per facilitare il riconoscimento (**misura 2.c**) è in aumento e trova un ampio sostegno politico, come confermato dalla riunione ministeriale di Berlino del 2003, che fissa l'obiettivo del rilascio automatico e gratuito, a tutti gli studenti che si diplomeranno a partire dal 2005, del supplemento al diploma in una lingua europea ad ampia diffusione[20]. Alcuni paesi hanno introdotto una legislazione che obbliga le università a rilasciare un supplemento al diploma insieme al certificato di diploma – un'opzione che molti altri paesi stanno attualmente esaminando. Altri preferiscono raccomandare ed incoraggiare l'uso del supplemento al diploma. In molti paesi, il modello del supplemento al diploma sviluppato a livello europeo è stato leggermente adattato per un migliore uso nei contesti nazionali.

Una vasta gamma di iniziative è stata presa per **promuovere la mobilità tra gli studenti e gli allievi** (**misura 2.d**). Queste comprendono, in particolare, la nuova legislazione delle autorità nazionali, relativamente agli aspetti finanziari (borse di studio trasferibili, progetti di integrazione) e a condizioni strutturali più ampie: l'offerta di corsi in lingue straniere, la promozione e la facilitazione di diplomi congiunti, l'agevolazione per il collocamento pratico in un altro paese. Le misure non legislative avviate comprendono la fornitura di assistenza pratica, l'informazione e l'orientamento da parte delle istituzioni scolastiche e formative o delle agenzie nazionali che trattano programmi europei.

---

[20] Comunicato della Conferenza dei ministri europei sulla "Realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore", tenutasi a Berlino nel settembre 2003.
Cfr. http://www.bologna-berlin2003.de/en/communique_minister/index.htm.

Ugualmente varie sono le azioni intraprese, al fine di **integrare gli studenti** nel sistema d'istruzione ospitante (**misura 2.f**). In molti casi, ciò significa che le istituzioni scolastiche forniscono servizi di assistenza pratica (in particolare per quanto concerne l'alloggio), senza alcun riferimento a più ampie misure politiche. La semplificazione delle procedure per gli studenti in entrata è menzionata più raramente. Tuttavia, diversi paesi osservano come i loro sistemi d'istruzione siano già altamente multiculturali e come l'integrazione non sembri costituire un problema. Un'attenzione specifica alla reintegrazione nell'istituzione in patria dopo il periodo di studio trascorso all'estero è, d'altra parte, raramente riportata e spesso si riferisce all'uso di progetti europei per il riconoscimento e la trasparenza.

Mentre pochi paesi indicano come gli studenti in entrata usufruiscano dei sistemi nazionali di assicurazione contro le malattie, non sembra che siano state intraprese recentemente azioni specifiche per aiutare gli studenti a provare più agevolmente il possesso di **una copertura o di un'assicurazione sulla salute** (**misura 2.e**).

### *2.2.3. Ritardo nella mobilità delle persone in fase di formazione*

L'uso dell'**Europass-Formazione**, attuato in tutti gli Stati membri, è spesso citato come l'unica azione intrapresa, al fine di aumentare lo status in patria di un'esperienza vissuta all'estero, nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale (**misura 3.a**). Poche altre misure sono menzionate, generalmente in relazione a progetti specifici di mobilità di natura bilaterale o regionale, ma che comprendono anche un esempio di documento appositamente creato per registrare le esperienze formative all'estero.

Il miglioramento della **trasparenza delle qualifiche professionali** (**misura 3.b**) è visto naturalmente come una questione di cooperazione europea. La maggior parte delle misure riportate riguardano, infatti, la preparazione del supplemento al certificato (o di uno strumento nazionale equivalente leggermente adattato) e l'istituzione graduale di punti di riferimento nazionali per le qualifiche professionali. Questa può essere considerata come una prova della convergenza dei punti di vista e di una proficua cooperazione tra i diversi paesi, nonché tra il livello nazionale e quello europeo.

L'impatto della mobilità sulla **protezione sociale** delle persone in fase di formazione (**misura 3.c**) è meno chiaro. Alcuni paesi sottolineano che lo status di queste persone può variare (lavoratori dipendenti, studenti inoccupati, etc.) e che, pertanto, la loro copertura assicurativa è differente. Solo un paio di paesi indica misure recenti e di natura specifica. Per quanto riguarda la **misura 3.d** (che rende più semplice per le persone in fase di formazione all'estero provare il possesso di risorse sufficienti), va detto che, secondo la direttiva 93/96/CEE, le persone in fase di formazione all'estero devono semplicemente dichiarare di disporre di risorse sufficienti, senza doverlo provare.

### *2.2.4. La mobilità dei volontari: un ostacolo da superare*

I vantaggi e i benefici del volontariato sono generalmente apprezzati e tenuti in debita considerazione. Alcuni paesi hanno una lunga tradizione in questo settore, ma lo **status specifico di volontario** manca ancora di un riconoscimento nel quadro giuridico e amministrativo nazionale (**misura 4.a**). Il volontariato resta ancora in massima parte un'attività informale con uno status poco chiaro ed è spesso percepito in maniera diversa nei vari paesi. L'assenza di una definizione e di un riconoscimento a livello internazionale presenta restrizioni e difficoltà pratiche per l'ottenimento dei visti e dei permessi di residenza, minacciando così la mobilità dei volontari.

In una serie di paesi, il volontariato è trattato in maniera **equivalente all'occupazione** (in contraddizione con la **misura 4.d**), specialmente nel caso del volontariato a lungo termine; esso è pertanto soggetto alle medesime norme, in particolare in materia fiscale, in quanto il denaro per piccole spese ed altri benefici quali il vitto e l'alloggio gratuito sono considerati redditi. In alcuni paesi, i volontari hanno bisogno di un permesso di lavoro. D'altra parte, là dove i volontari sono considerati alla stregua degli occupati, essi hanno titolo, in linea di principio, a godere dei benefici di sicurezza sociale.

Il volontariato a livello europeo si svolge principalmente attraverso il Servizio volontario europeo (SVE), nell'ambito del programma Gioventù, il cui atto giuridico di base richiede anche l'eliminazione degli ostacoli alla mobilità. Il SVE ha giocato un ruolo importante nella promozione del concetto di volontariato e, in modo particolare, della mobilità di coloro che lo esercitano in molti Stati membri in cui è considerato per lo più come un'attività di beneficenza.

I volontari nell'ambito del SVE ricevono un certificato al termine del loro periodo di servizio (non riconosciuto come qualifica formale). Questo sembra essere l'unico caso di **certificazione dell'attività di volontariato** all'estero (**misura 4.b**); in un paese, il certificato del Servizio volontario europeo è stato la base per una registrazione completa delle competenze, della quale si richiede l'accreditamento.

Allo stesso modo, è solo nel caso del SVE che i volontari sono automaticamente assicurati (da parte della Commissione), qualora intraprendano un periodo di servizio all'estero (**misura 4.c**). La situazione dei volontari in mobilità in relazione ai **benefici assicurativi e sociali** è raramente menzionata al di fuori dell'ottica del Servizio volontario europeo.

### *2.2.5. La mobilità degli insegnanti e dei formatori: una debolezza cruciale*

Un'azione specifica molto limitata sembra essere stata presa in relazione alla **mobilità a breve termine** di insegnanti e formatori (**misura 5.a**). La raccomandazione richiede in maniera specifica di tenere in conto tale questione e di stimolare la cooperazione, cosicché al personale docente e alle relative istituzioni possa essere assicurato un quadro per sviluppare risposte appropriate. Mentre alcuni paesi sottolineano che la responsabilità in questo settore sia di competenza delle singole istituzioni, nella loro capacità specifica di datori di lavoro di insegnanti e formatori, vi è un'assenza generale di politiche quadro che sostengano la mobilità a breve termine del personale e che consentano alle istituzioni di incoraggiarla.

Le relazioni nazionali evidenziano alcuni casi di esistenza di una strategia nazionale sulla mobilità. In altri casi, è evidente come le iniziative siano regionali o locali, riflettendo così i livelli di responsabilità in particolari paesi. Tali iniziative hanno bisogno di un maggiore incoraggiamento e di un'ulteriore diffusione.

Vi sono anche alcuni progetti di scambio organizzati a livello bilaterale tra paesi o regioni, nonché misure che mirano ad un migliore riconoscimento delle esperienze all'estero. Vi è scarsa evidenza di iniziative per facilitare l'ingresso di insegnanti e formatori, al di là dell'opportunità di insegnare in lingue diverse da quella nazionale talvolta offerta ai professori universitari. Si dovrebbe notare come misure introdotte in taluni Stati membri, che consentono l'accesso ad insegnanti formati in altri paesi, spesso si originano da sforzi volti ad affrontare il problema della mancanza di insegnanti, piuttosto che da politiche concertate per incoraggiare la mobilità tra i sistemi di istruzione scolastica, al fine di aumentare la sua dimensione europea.

La maggior parte di queste iniziative contribuiscono anche all'introduzione di una **dimensione europea** nell'ambiente lavorativo di insegnanti e formatori (**misura 5.c**). Tuttavia, mentre vi sono alcune iniziative in relazione alle nuove qualifiche, con un orientamento interculturale e l'aggiunta di un elemento internazionale ai programmi esistenti, vi è scarsa dimostrazione dell'inclusione della dimensione europea nella formazione iniziale o in servizio degli insegnanti fornita a livello nazionale. Sebbene gli scambi siano percepiti come il modo più efficace per contribuire a rendere l'istruzione e la formazione più europee, essi non sono completamente generalizzati nell'ambito dei sistemi e coinvolgono solo un numero limitato del personale docente. Sono necessari ulteriori lavori per la formazione degli insegnanti e per il settore scolastico, se si vuole che la partecipazione agli scambi e i periodi di mobilità in altri paesi europei siano riconosciuti ed accreditati come componenti importanti della carriera di un insegnante.

Nel settore dell'istruzione superiore, **la mobilità come elemento standard della carriera di un insegnante** (**misura 5.d**) è menzionata da alcuni paesi. Ciò è, tuttavia, strettamente limitato alla carriera del personale docente delle università. Degna di nota è l'assenza, in ciascuna delle relazioni nazionali, di esempi che colleghino i periodi trascorsi all'estero per lo scambio di insegnanti, o altri tipi di mobilità, allo sviluppo della carriera.

## 2.3. Progressi compiuti a livello europeo

Negli ultimi due anni, la Commissione ha intrapreso diverse azioni che mirano ad attuare le richieste specifiche ricevute mediante la raccomandazione e ad accogliere le proposte del Piano d'azione.

### *2.3.1. La cooperazione*

Un **gruppo di lavoro specifico** in materia di mobilità è stato istituito con un duplice mandato: agire come **gruppo di esperti sulla mobilità,** responsabile del controllo sull'attuazione della raccomandazione del 2001 e allo stesso tempo come gruppo di lavoro che contribuisce agli obiettivi 3.4 **(mobilità)** e 3.5 (**cooperazione europea)** del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010". Una prima relazione sulla sua attività è già stata prodotta[21].

### *2.3.2. Informazione e orientamento*

Per quanto concerne la disponibilità di informazioni e orientamento sulle opportunità di apprendimento, il risultato più rilevante è rappresentato dal **portale Internet Ploteus**, lanciato nel marzo 2003[22]. Ploteus fornisce ai cittadini informazioni sulle opportunità di apprendimento fornite in Europa, sulla struttura dei sistemi di istruzione e formazione, sull'opportunità di scambi e su altre questioni collegate alla mobilità a scopo di apprendimento. Il contenuto delle informazioni è ampiamente fornito dalla rete Euroguidance. Ploteus fa anche parte del Portale europeo sulla mobilità professionale, il sistema informativo sul mercato del lavoro europeo che è stato lanciato nel settembre 2003[23]. L'attuale portale Ploteus, che è consultato in media 1500 volte al giorno, è solo il primo passo e sarà seguito da un servizio che offrirà ai cittadini un accesso diretto all'informazione sulle opportunità di apprendimento, rendendo i servizi nazionali interattivi in tutta l'Europa. In seguito alla discussione con le competenti autorità nazionali, è stato lanciato un bando e i lavori per la realizzazione saranno avviati agli inizi del 2004.

---

21 Cfr. http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/mobility_en.pdf.

22 Cfr. http://www.ploteus.net.

23 Cfr. http://europa.eu.int/eures.

### *2.3.3. Trasparenza delle qualifiche e competenze nell'istruzione e formazione professionale e nell'istruzione superiore*

La trasparenza delle qualifiche e delle competenze si è rivelata un consistente settore di progresso attraverso la cooperazione europea. Nell'istruzione superiore, l'uso dell'**ECTS** e del **supplemento al diploma** sta diventando una prassi generale e la Commissione sta promovendo attivamente i vari elementi del processo di Bologna. Nel 2004, la Commissione assegnerà le etichette ECTS alle istituzioni che applicano questo sistema in tutti i programmi di diploma di primo e secondo ciclo. Nella formazione professionale, gli strumenti per la trasparenza sono stati valorizzati dalla dichiarazione di Copenaghen.

I lavori del Forum europeo sulla trasparenza delle qualifiche professionali sono sfociati in un accordo su una struttura comune per un **supplemento al certificato**. Tali documenti, che spiegano ciò che una certa qualifica significa in termini di competenze e in riferimento al sistema di formazione alla quale appartiene, sono attualmente in fase di sviluppo in tutti gli Stati membri secondo una struttura comune[24]. Al fine di fornire ai cittadini e agli operatori un punto di contatto per tutte le questioni concernenti le qualifiche, sono stati istituiti o sono in corso di istituzione, in tutti gli Stati membri, **punti di riferimento nazionali per le qualifiche professionali** (PRN)[25]. Questi risultati attuano, in particolare, le **misure III.e e 2.b** della raccomandazione.

Il **formato comune europeo per il Curriculum Vitae**, richiesto in maniera specifica dalle Conclusioni del Consiglio di Lisbona del 2000[26], è stato definito in una raccomandazione della Commissione del marzo 2003[27]. Da quel momento, esso è disponibile sia in versione cartacea che informatica, in particolare sul sito web del Cedefop (dal quale sono stati scaricati oltre 500 000 Curriculum Vitae a partire da settembre 2003) e nell'ambito del Portale europeo sulla mobilità professionale[28].

Sulla scia della dichiarazione di Copenaghen sopra menzionata, la Commissione ha adottato, il 17 dicembre 2003, una proposta di decisione relativa ad un **quadro comune per la trasparenza della qualifiche e delle competenze** (**Europass)**[29], che mira a razionalizzare gli attuali strumenti di trasparenza, nonché i relativi organismi di attuazione e le reti di sostegno, per l'applicazione, in particolare, della **misura III.e** della raccomandazione. L'Europass è organizzato intorno al Curriculum Vitae e comprende il MobiliPass (che sostituisce l'Europass-Formazione), il supplemento al diploma, il supplemento al certificato e il Portfolio linguistico europeo. Il **MobiliPass** consentirà ai cittadini di registrare le esperienze di mobilità transnazionale nell'istruzione e nella formazione a tutti i livelli. Ulteriori documenti possono essere aggiunti in futuro, per consentire, in particolare, una maggiore attenzione verso competenze o settori specifici.

### *2.3.4. L'Anno europeo delle lingue e il Piano d'azione europeo*

Quando l'**Anno europeo per le lingue** fu lanciato nel 2001, l'obiettivo politico era già chiaro: al termine dell'istruzione obbligatoria, tutti dovrebbero essere in grado di comunicare in

---

24 Cfr. http://www.cedefop.eu.int/transparency/certsupp.asp.

25 Cfr. http://www.cedefop.gr/transparency/refpoint.asp.

26 Conclusione n. 26. Cfr. http://ue.eu.int/it/info/eurocouncil/index.htm.

27 Raccomandazione della Commissione dell'11 marzo 2002 su un formato comune per i curricula vitae (CV), C(2002) 516, GU L 79 del 22.3.2002 pag. 66.

28 Cfr. http://www.cedefop.eu.int/transparency/cv.asp oppure http://europa.eu.int/eures.

29 COM(2003)796 definitivo.

almeno due lingue europee oltre alla propria lingua madre e basarsi su quelle conoscenze per il resto della propria vita. Lo scopo più ampio dell'Anno europeo per le lingue del 2001 era quello di incoraggiare l'apprendimento delle lingue lungo tutto l'arco della vita, sottolineando, al tempo stesso, i benefici culturali, educativi, economici e personali dell'apprendimento delle lingue. Nel corso di quell'anno, le questioni di politica linguistica sono state innegabilmente portate ad un esame pubblico più attento. L'impatto dell'anno è stato particolarmente forte tra i professionisti (insegnanti e studenti) e i decisori politici, generando una serie di sviluppi politici significativi.

Alla luce del successo dell'Anno europeo per le lingue, una risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 richiedeva misure per promuovere **l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica**. Il Consiglio "Istruzione" del 14 febbraio 2002 invitava, da un lato, gli Stati membri a compiere passi concreti e, dall'altro, la Commissione europea ad avanzare proposte in questi settori. La Commissione europea ha risposto alla richiesta con la redazione di un Piano d'azione per le lingue, adottato il 24 luglio 2003[30].

Il **Piano d'azione per le lingue** fissa il contesto e i principali obiettivi politici da perseguire nell'ambito di tre ampi settori: estendere, a tutti i cittadini, i benefici dell'apprendimento delle lingue lungo tutto l'arco della vita; migliorare l'insegnamento delle lingue; creare un ambiente più favorevole alle lingue. Esso contiene proposte concrete per una serie di azioni da intraprendere a livello europeo, al fine di sostenere quelle avviate dalle autorità locali, regionali e nazionali. Tali azioni usufruiscono di risorse disponibili per le attività e i programmi comunitari esistenti. Nel 2007, la Commissione riesaminerà le azioni intraprese a tutti i livelli e presenterà relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio.

### *2.3.5. Programmi comunitari a favore della mobilità*

La **qualità dei progetti di mobilità** è stata introdotta come una priorità prevista dal programma **Leonardo da Vinci,** mediante gli inviti a presentare proposte 2003-2004. La preferenza è data a progetti che enfatizzino la preparazione culturale e linguistica, forniscano chiare indicazioni sugli obiettivi, sul contenuto e sulla durata dei periodi di mobilità, così come sull'insegnamento, sulla consulenza e sulla sponsorizzazione, e che cerchino una convalida delle abilità e delle competenze acquisite durante il periodo di mobilità. Un "piano d'azione per la qualità della mobilità", che comprende, tra l'altro, la creazione di una "Carta di partenariato" Leonardo da Vinci, è in fase di preparazione, in vista dell'invito 2005-2006.

La **Carta universitaria Erasmus** e la Carta dello studente Erasmus sono state introdotte nel 2003, per aumentare la qualità delle disposizioni amministrative per la mobilità degli studenti. La prima, che conferisce il diritto di partecipare al programma Erasmus, è assegnata solo alle istituzioni di istruzione superiore che si impegnano nel rispetto dei principi fondamentali di Erasmus e di una serie di termini e condizioni di qualità. La Carta dello studente Erasmus contiene informazioni sui diritti e sulle responsabilità degli studenti, menzionando in maniera specifica, tra l'altro, il loro diritto ad un'istruzione gratuita e al riconoscimento dei loro periodi di studio all'estero.

Nell'anno 2000-2001, la gestione dei fondi per la **mobilità del personale Erasmus** è stata affidata alle autorità nazionali e resa meno esigente in termini di requisiti per la candidatura. L'incremento stabile e significativo dei numeri relativi alla mobilità del personale docente,

---

30 COM(2003) 449 definitivo.

osservato nella maggior parte dei paesi negli ultimi tre anni, mostra i benefici di un siffatto cambiamento.

#### *2.3.6. Uno studio su una "Carta per la mobilità"*

Facendo seguito alla raccomandazione del gruppo di esperti sulla mobilità, sarà avviato dalla Commissione, nell'aprile 2004, uno studio di fattibilità su una '**Carta per la Mobilità**', che dovrebbe sfociare in una relazione entro la fine dell'estate 2004. Lo scopo di tale studio consisterà nel rivedere, prima di qualunque ulteriore decisione, le attuali carte per la mobilità giovanile e i benefici conferiti, su scala europea, ai loro possessori.

## 3. SFORZARSI PER ANDARE AVANTI

### 3.1. Un approccio integrato per la mobilità nell'istruzione e nella formazione nell'ambito della strategia di Lisbona

La comunicazione della Commissione "Istruzione e formazione 2010: il successo della strategia di Lisbona dipende da urgenti riforme" ha sottolineato le condizioni che consentono ai sistemi di istruzione e formazione di giocare pienamente il proprio ruolo nel conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona. Essa ha chiaramente definito i settori che necessitano di urgenti riforme e ha proposto la creazione, entro il 2006, di un approccio pienamente integrato, che racchiuda tutte le azioni politiche a livello europeo nei settori dell'istruzione e della formazione, compresa la promozione della mobilità. La relazione proposta assumerebbe ugualmente un carattere globale, andando a sostituire le varie (anche se spesso interconnesse) relazioni nazionali che trattano elementi specifici in materia di istruzione e formazione. Pertanto, sembra adeguato perseguire, d'ora in avanti, tutte le attività future, siano esse misure nuove oppure di *follow-up*, nell'ambito di questa prospettiva d'integrazione.

Le seguenti proposte per ulteriori azioni, che mirano all'attuazione della raccomandazione sulla mobilità e del Piano d'azione, provengono direttamente dagli Stati membri e dai paesi che partecipano allo SEE, oppure sono basate sull'analisi delle loro relazioni. In massima parte, esse corrispondono a quelle proposte nella suddetta comunicazione.

### 3.2. Migliorare il contesto per la mobilità

#### *3.2.1. Fissare obiettivi e controllare i flussi di mobilità*

- Nell'ambito delle loro riforme politiche, definite allo scopo di attuare la strategia di Lisbona, gli Stati membri dovrebbero fissare **obiettivi** ambiziosi per la mobilità in entrata e in uscita, con un quadro temporale ben preciso, assicurare un effettivo coordinamento generale, effettuare regolari controlli e riferire sui risultati conseguiti. Dovrebbero essere fissati anche obiettivi quantitativi in maniera adeguata, per esempio sotto forma di percentuali.

- Un'efficace fissazione degli obiettivi e un controllo dei progressi raggiunti richiede informazioni attendibili. La Commissione e gli Stati membri collaboreranno, al fine di sviluppare **informazioni statistiche compatibili** sulla mobilità, compresi i dati sui flussi e sulle tendenze, nonché indicatori di mobilità compatibili con i sistemi di raccolta a livello nazionale e comunitario.

### *3.2.2. Rivedere la legislazione*

- Gli Stati membri dovrebbero rivedere sistematicamente la legislazione nazionale generale e settoriale, così come le pratiche per eliminare i persistenti ostacoli giuridici e amministrativi alla mobilità, in particolare per quanto concerne le persone in fase di formazione, gli insegnanti, i formatori e i volontari (cfr. il paragrafo 3.3).

- Uno status più chiaro per i volontari: nel suo Libro bianco "Un nuovo slancio per la gioventù europea"[31] la Commissione ha identificato come una priorità le attività di volontariato dei giovani. Questa priorità è trattata mediante il metodo aperto del coordinamento, nell'ambito del quale la Commissione ha inviato un questionario sulle attività di volontariato agli attuali e ai futuri Stati membri, allo scopo di proporre al Consiglio obiettivi comuni. La Commissione è consapevole dell'assenza di riconoscimento per lo status di volontario. Tuttavia, le tradizioni e le pratiche relative alle attività di volontariato variano considerevolmente nei diversi Stati membri. Pertanto, nel definire obiettivi comuni, la Commissione e il Consiglio dovrebbero riflettere sui modi per garantire la protezione giuridica e sociale dei giovani volontari.

### *3.2.3. Aprire le porte alla mobilità in entrata*

- La Commissione ha annunciato la sua intenzione di sviluppare, entro il 2005, in collaborazione con gli Stati membri, un quadro europeo di riferimento per le qualifiche[32]. Oltre ad incoraggiare la mobilità interna e a permettere agli studenti di approfittare dei corsi offerti ovunque in Europa, esso aumenterà la **leggibilità delle qualifiche europee** dal punto di vista estero.

- Una **strategia di promozione europea** dovrebbe essere sviluppata, al fine di garantire una migliore propaganda mondiale delle opportunità di istruzione e formazione offerte dall'Europa.

### *3.2.4. Finanziare la mobilità*

- La richiesta di investimenti sostanzialmente maggiori nel settore delle risorse umane, espressa dal Consiglio europeo di Lisbona, si applica chiaramente anche ai fini dell'apprendimento, il che contribuisce alla qualità dei sistemi di istruzione e formazione. Nel definire misure che mirano a promuovere attivamente gli investimenti nella conoscenza[33], gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione il bisogno di **finanziare la mobilità al di là dei programmi sovvenzionati dalla Comunità**, che in taluni paesi sembrano essere l'unico regime esistente.

- I ruoli rispettivi del paese di origine e di quello ospitante nel finanziare la mobilità degli studenti all'estero dovrebbero essere esaminati a livello europeo.

### *3.2.5. Preparare la mobilità*

Le risorse per la mobilità ai fini dell'apprendimento devono essere impiegate nel modo più efficace possibile - il che implica, in particolare, un'adeguata preparazione delle esperienze di

---

31 COM(2001)681.
32 COM(2003)685, § 2.3.1.
33 Cfr. COM(2003)685, § 2.1.2.

mobilità- ed essere perseguite in collaborazione tra i paesi o le organizzazioni di origine e quelli ospitanti in misura adeguata rispetto alla durata dell'esperienza.

- Ciò che rende un'esperienza di buona qualità deve essere definito in termini operativi. La Commissione e gli Stati membri svilupperanno, entro la fine del 2004, una **carta europea per la qualità della mobilità**. Questa dovrebbe definire un insieme di principi comuni a livello europeo, da attuare su base volontaria, offrendo l'opportunità di generare una fiducia reciproca tra tutte le parti in causa e fornendo agli Stati membri un contesto europeo per la definizione delle proprie politiche[34].

- Uno dei criteri di qualità riguarderà la **preparazione linguistica**. Questo è certamente un settore in cui possono essere raggiunti notevoli progressi sia nei paesi di origine che in quelli ospitanti. Una maggiore preparazione sistematica prima della partenza dovrebbe essere integrata da iniziative nel paese ospitante, allorché questo sia giustificato dalla durata delle esperienze di mobilità.

- Le persone che ricevono borse di studio nell'ambito dei programmi Socrates e Leonardo da Vinci possono ricevere finanziamenti per la formazione nella lingua del paese ospitante prima del periodo di apprendimento all'estero. La Commissione, mediante il suo Piano d'azione per le lingue, incoraggerà una maggiore capacità di assorbimento di una siffatta possibilità.

*3.2.6. Riconoscere la mobilità*

- La mancanza o l'incerto riconoscimento di un periodo di apprendimento all'estero, comprese, in particolare, tutte le qualifiche ottenute, scoraggia sia cittadini in mobilità o quelli potenzialmente tali. Resta ancora molto lavoro da svolgere a livello giuridico e si richiede agli Stati membri di **identificare in maniera specifica tutti i problemi relativi al riconoscimento**, nel quadro della revisione della legislazione raccomandata al paragrafo 3.2.2.

- In quanto parte dell'azione che mira al conseguimento degli obiettivi di istruzione e formazione per il 2010, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero compiere tutti gli sforzi necessari per istituire un "quadro comune" per lo sviluppo della garanzia della qualità e un sistema di trasferimento dei crediti nella formazione professionale[35]. I lavori dovrebbero proseguire in vista dello sviluppo di un **sistema di trasferimento dei crediti** sulla scia dell'ECTS, per tutti i livelli di istruzione e formazione professionale (nell'ambito del *follow-up* della dichiarazione di Copenaghen) e per la creazione di una piattaforma per la **garanzia di qualità** o l'accreditamento nell'istruzione superiore (in congiunzione con il processo di Bologna).

- Gli Stati membri sono stati anche invitati a contribuire all'adozione rapida e a predisporre un'adeguata attuazione della proposta di decisione su un quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (il nuovo **Europass**), precedentemente menzionato al paragrafo 2.3.3.

---

34 COM(2003)685, § 2.2.3.

35 COM(2003)685, § 2.3.1.

### *3.2.7. Aumentare la mobilità per l'apprendimento e l'insegnamento delle lingue*

Una serie di misure fissate dalla Commissione nel Piano d'azione per le lingue 2004-2006 si riferiscono all'aumento della mobilità, sia degli studenti che degli insegnanti di lingue.

I servizi della Commissione e le agenzie nazionali lanceranno campagne mirate per diffondere **informazioni** sui progetti di mobilità previsti dai programmi Socrates e Leonardo da Vinci per gli **insegnanti di lingue e i loro allievi**, per aumentare la capacità di assorbimento di tali azioni. Sarà incoraggiata una maggiore capacità di assorbimento dell'**azione di assistentato linguistico**, in particolare al fine di sostenere l'insegnamento linguistico a livello primario. La Commissione intende anche incoraggiare ampi **scambi di insegnanti** tra scuole *partner* che desiderino introdurre un approccio didattico integrato di lingua e contenuto. Il progetto di mobilità Arion nell'ambito del programma Socrates offrirà sostegno alle **visite di studio da parte degli ispettori di lingue**.

Un lieve aumento è stato osservato nel numero delle lingue straniere apprese dagli allievi dell'istruzione secondaria, in quanto la cifra è salita da 1,2 lingue straniere per studente agli inizi degli anni novanta ad una media di 1,5 nel 2000. Ciononostante, tale risultato è ancora al di sotto degli obiettivi fissati nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona. Se si deve garantire l'obiettivo di almeno due lingue straniere per allievo o studente, allora resta ancora molto lavoro da svolgere.

## 3.3. Due gruppi di obiettivi prioritari

### *3.3.1. La mobilità per migliorare la qualità e l'attrattiva della professione di insegnante o formatore*

La mobilità aumenta il livello di attrazione della professione docente, valorizza la qualità del lavoro svolto da insegnanti e formatori e contribuisce ad un atteggiamento positivo nei riguardi della stessa tra i loro studenti, allievi e tirocinanti. La mobilità del personale educativo è anche un importante fattore di consolidamento della dimensione europea dell'istruzione. Pertanto, nel definire e mettere a punto, entro il 2005, il loro piano d'azione sulla formazione continua di insegnanti e formatori[36], gli Stati membri dovrebbero chiaramente riconoscere la mobilità come parte integrante dello sviluppo della carriera di insegnanti e formatori e prendere tutte le misure necessarie per assicurare la sua promozione ed attuazione[37].

A livello europeo e nazionale, sono necessari sforzi per diversificare le opportunità di mobilità offerti ad insegnanti e formatori, che vanno dalla partecipazione a seminari al collocamento aziendale o ancora a più lunghi periodi di scambio.

### *3.3.2. Aumentare la mobilità nell'istruzione e formazione professionale*

È necessario aumentare in maniera significativa il numero di persone che beneficiano di un'esperienza di mobilità nell'ambito della propria istruzione e formazione professionale. La Commissione continuerà a lavorare, in vista di una migliore garanzia della qualità della azioni relative alla mobilità nell'ambito del programma Leonardo da Vinci (cfr. paragrafo 1.1.2); nel quadro della nuova generazione di programmi, essa proporrà un'ulteriore espansione di tali azioni. Tuttavia, sforzi adeguati devono essere compiuti in tutti gli Stati membri, affinché

---

[36] Come proposto in COM(2003)685, § 2.1.3.

[37] COM(2003)685, § 2.3.2.

ulteriori opportunità siano disponibili, al di là delle azioni finanziate dalla Comunità. Tutte le parti interessate dovrebbero essere coinvolte nella definizione di modalità di incremento delle risorse, migliorare il quadro organizzativo ed aumentare la capacità di attrazione della mobilità. In particolare, si dovrebbero affrontare i bisogni delle piccole e medie imprese, nella veste sia di organismi di invio che di destinazione. A tal fine, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero collaborare per ridurre il carico amministrativo degli organismi preposti alla mobilità e sviluppare incentivi per le PMI e il loro personale mirati alla partecipazione a progetti di mobilità.

### 3.4. Presentazione delle relazioni

Tutte le politiche che contribuiscono agli obiettivi comuni fissati nel documento "Istruzione e formazione 2010" hanno bisogno di essere integrate in un approccio unico, ovvero globale. Considerata l'importanza cruciale dell'istruzione e della formazione per l'Europa della conoscenza, ciò è importante non solo per il conseguimento degli obiettivi educativi, ma anche per il successo della strategia di Lisbona nel suo complesso. La mobilità, in quanto dimensione fondamentale dell'Unione europea e nucleo fondante della sua agenda sull'istruzione e la formazione, deve naturalmente essere compresa in questo approccio integrato.

Nella sua comunicazione concernente la bozza di relazione provvisoria su "Istruzione e formazione 2010", da presentare al Consiglio europeo del 2004, la Commissione ha richiesto di racchiudere, in un unico documento, tutte le relazioni specifiche in materia di istruzione e formazione richieste agli Stati membri. La raccomandazione del 2001 sulla mobilità prevedeva che fossero presentate alla Commissione relazioni di valutazione nazionali ogni due anni. La Commissione raccomanda che negli anni futuri non siano richiesti agli Stati membri singole relazioni sull'attuazione della raccomandazione relativa alla mobilità; i progressi quantitativi e qualitativi compiuti dagli Stati membri in materia di mobilità dovrebbero essere compresi nelle loro relazioni generali e un sommario analitico delle stesse dovrebbe essere presentato dalla Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.