

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 140

RISOLUZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica,
spettacolo e sport)**

(Estensore RUSCONI)

approvata nella seduta del 22 febbraio 2012

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE ISTITUISCE «ERASMUS PER TUTTI», IL PROGRAMMA
DELL'UNIONE PER L'ISTRUZIONE, LA FORMAZIONE, LA GIOVENTÙ E
LO SPORT (COM (2011) 788 definitivo)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 5 marzo 2012

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 3 ^a Commissione permanente	»	8
– della 14 ^a Commissione permanente	»	9

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce «Erasmus per tutti», il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport (COM (2011) 788 definitivo),

premessi che:

il programma «Erasmus per tutti» trae origine dalla comunicazione della Commissione europea del 29 giugno 2011, intitolata «Un bilancio per la strategia 2020», che ha invitato a realizzare, per il prossimo settennio 2014-2020, un unico programma nel settore dell'istruzione, formazione, gioventù e sport;

il programma «Erasmus per tutti» unificherebbe dunque i diversi programmi comunitari attualmente operanti nel campo dell'istruzione superiore, fra cui: il Programma di azione nel campo dell'apprendimento permanente 2007-2013 volto a promuovere, all'interno della Comunità, gli scambi, la cooperazione e la mobilità fra i sistemi di istruzione e formazione in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale ed a tal fine articolato in quattro programmi settoriali: Comenius (destinato all'istruzione prescolastica e scolastica fino al termine degli studi secondari superiori); Erasmus (destinato all'istruzione superiore di tipo formale e all'istruzione e formazione professionale di terzo livello, compresi gli studi di dottorato); Leonardo da Vinci (destinato all'istruzione e formazione professionale non di terzo livello); Grundtvig (destinato all'istruzione degli adulti), nonché in un programma trasversale denominato «Jean Monnet» (rivolto all'integrazione europea); il programma Gioventù in azione 2007-2013, che promuove l'educazione non formale attraverso progetti di mobilità giovanile individuale e di gruppo consistenti in scambi, attività di volontariato ed iniziative per giovani di età compresa fra i 13 e i 30 anni; il programma Erasmus Mundus, volto a promuovere nel mondo l'immagine dell'Unione europea come luogo di eccellenza nella formazione universitaria e a rafforzare l'attrattiva dell'istruzione europea nei Paesi terzi, ed indirizzato a corsi che corrispondono in Italia ai corsi di laurea specialistica e ai *master* universitari di primo e secondo livello; il programma Alfa III (2007-2013), che riguarda la cooperazione fra l'Unione europea e l'America latina, facendo seguito ai programmi Alfa I (1994-1999) e Alfa II (2000-2005); il programma Tempus IV 2007-2013, rivolto ai paesi dell'Europa centrale e orientale, alle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica e alla Mongolia, nel processo di transizione alle economie di mercato ed alle società democratiche dopo il

1989, che fa a sua volta seguito a precedenti cicli: Tempus I (1990-1994), Tempus II (1994-1998), Tempus II bis (1998-2000) e Tempus III (2000-2006); il programma Edulink, per la cooperazione con i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico);

la valutazione intermedia sull'efficacia di detti programmi, pur certamente positiva, ha evidenziato l'opportunità di porre fine all'attuale frammentazione per realizzare semplificazioni, razionalizzazioni e sinergie, avendo l'Unione europea riscontrato l'esigenza di snellire la gestione, rendere le priorità più flessibili rispetto alle mutevoli esigenze della società e aumentare la visibilità dei Programmi;

fra le opzioni estreme di interrompere i programmi esistenti ovvero confermarli nella forma attuale, tutte le valutazioni intermedie effettuate hanno concordato sull'opportunità di unificarli in un Programma unico, definito «Erasmus per tutti» in quanto il marchio «Erasmus» è il più riconoscibile ed è divenuto ormai sinonimo di mobilità ai fini dell'apprendimento;

nel programma «Erasmus per tutti» sono confluite altresì le iniziative comunitarie in materia di sport, dal momento che anche in questo settore il dibattito ha evidenziato alcune gravi carenze, fra cui: l'insufficiente attività fisica dei giovani; il modesto riconoscimento dell'attività volontaria; la minaccia del *doping* all'equità nelle competizioni; la scarsa attenzione al valore sociale dello sport; la forza delle pressioni commerciali,

valutato positivamente che, in materia di istruzione:

il Programma si prefigga lo scopo generale di contribuire a raggiungere due fra gli obiettivi principali di Europa 2020: la riduzione dei tassi di abbandono scolastico e l'aumento del numero di ragazzi di età compresa fra i 30 e i 34 anni che abbiano completato il livello terziario di istruzione, attraverso il perseguimento dei seguenti obiettivi specifici:

1. migliorare il livello delle competenze e abilità fondamentali, soprattutto per quanto riguarda la loro rilevanza per il mercato del lavoro e la società, nonché la partecipazione dei giovani alla vita democratica (indicatori correlati: percentuale di partecipanti che hanno migliorato le competenze e/o abilità fondamentali importanti per la propria occupabilità e percentuale di giovani partecipanti che dichiarano di essere più preparati a partecipare alla vita politica e sociale);

2. favorire i miglioramenti della qualità, l'eccellenza nell'innovazione e l'internazionalizzazione per quanto riguarda gli istituti di istruzione (indicatore correlato: percentuale delle organizzazioni che hanno partecipato al Programma e hanno sviluppato o adottato metodi innovativi);

3. promuovere la realizzazione di uno Spazio europeo dell'apprendimento permanente (indicatore correlato: numero degli Stati membri che fanno uso dei risultati del Metodo aperto di coordinamento nello sviluppo delle politiche nazionali);

4. favorire la dimensione internazionale dell'istruzione, aumentando l'attrattività degli istituti di istruzione superiore (indicatore correlato: numero degli istituti di istruzione superiore esterni all'Unione europea che partecipano ad azioni di mobilità e cooperazione);

5. migliorare l'insegnamento e l'apprendimento delle lingue (indicatore correlato: percentuale dei partecipanti che hanno migliorato le proprie abilità linguistiche);

6. promuovere l'eccellenza in attività di insegnamento e di ricerca nell'ambito dell'integrazione europea mediante le attività «Jean Monnet» (indicatore correlato: numero degli studenti impegnati in attività formative grazie al programma Jean Monnet);

il Programma persegue i suoi obiettivi mediante i seguenti tre tipi di azione:

a) mobilità ai fini di apprendimento dell'individuo, volta a favorire la mobilità transnazionale degli studenti, che può esplicarsi nello studio presso un istituto *partner*, in un tirocinio all'estero o nella partecipazione ad attività di volontariato sempre all'estero, nonché quella del personale docente, che può esplicarsi nell'insegnamento o nella partecipazione ad attività di sviluppo professionale all'estero;

b) cooperazione per l'innovazione e le buone pratiche, volta a realizzare: forme di partenariato strategico transnazionale tra organizzazioni che svolgono attività di istruzione per sviluppare iniziative congiunte e promuovere scambi di esperienze e know-how; partenariati transnazionali tra imprese e istituti di istruzione sotto forma di alleanze della conoscenza tra istituti di istruzione superiore e imprese, che offrano opportunità di apprendimento pertinenti e alleanze delle abilità settoriali tra le autorità scolastiche e di formazione e le imprese, che promuovano l'occupabilità; piattaforme di supporto informatico, che consentano l'apprendimento tra pari, la mobilità virtuale e gli scambi di buone pratiche, nonché l'accesso per partecipanti provenienti da Paesi vicini;

c) sostegno alle riforme politiche, che comprende attività connesse all'attuazione del programma politico dell'Unione europea in materia di istruzione, formazione e gioventù (Metodi aperti di coordinamento), all'attuazione degli strumenti dell'Unione europea per la trasparenza (come Europass, il Quadro europeo delle qualifiche - EQF, il Sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti - ECTS, il Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale - ECVET), al dialogo politico con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. Quanto alle attività del programma Jean Monnet, esse si propongono lo scopo di promuovere l'insegnamento e la ricerca sull'integrazione europea in tutto il mondo e di favorire l'istituzione del *label* per l'eccellenza «Jean Monnet»;

giudicato favorevolmente anche che, in materia di sport:

il Programma unifichi le precedenti azioni europee, avvalendosi delle indicazioni offerte dalla comunicazione della Commissione europea

del 18 gennaio 2011 intitolata «Sviluppare la dimensione europea dello sport», che ha suggerito azioni concrete in tre ampi capitoli tematici: il ruolo sociale dello sport, la sua dimensione economica e la sua organizzazione;

in conformità all'obiettivo generale, il Programma persegue quindi i seguenti obiettivi specifici, utilizzando sempre il medesimo indicatore correlato rappresentato dalla percentuale dei partecipanti che sfruttano i risultati del Programma:

a) contrastare le minacce transnazionali che incombono sullo sport come il *doping*, le partite truccate, la violenza, il razzismo e l'intolleranza;

b) sostenere la buona *governance* nello sport e la duplice carriera degli atleti;

c) promuovere l'inclusione sociale, le pari opportunità e l'attività fisica a vantaggio della salute aumentando la partecipazione alle attività sportive;

per il perseguimento dei predetti obiettivi, il Programma preveda il sostegno a progetti di collaborazione transnazionali, ad eventi sportivi non commerciali che coinvolgano diversi paesi europei, al rafforzamento delle organizzazioni sportive, nonché al dialogo con le parti interessate europee;

considerato che:

la dotazione finanziaria del Programma, per il periodo 2014-2020, è pari a circa 17,3 miliardi di euro, così suddivisi:

16,8 miliardi per il settore dell'istruzione, formazione e gioventù (di cui non meno del 25 per cento all'istruzione superiore, non meno del 17 per cento all'apprendimento degli adulti, non meno del 7 per cento all'istruzione scolastica, non meno del 7 per cento alla gioventù);

300 milioni per le attività del programma Jean Monnet;

200 milioni per lo sport;

a questi si aggiungono 1,8 miliardi provenienti da strumenti esterni di vario tipo (cooperazione, vicinato, preadesione, partenariato);

l'unificazione degli interventi in un unico Programma risponde all'esigenza di maggiori investimenti comunitari in istruzione e formazione in questo momento di crisi economica e finanziaria, visto che la crescita è fortemente correlata alla disponibilità di lavoratori altamente qualificati;

il sostegno sarà perciò indirizzato a quelle, tra le azioni degli attuali programmi, che si caratterizzano per un maggiore valore aggiunto europeo e per un più forte effetto moltiplicatore e quindi per un maggiore rendimento degli investimenti;

l'unificazione del Programma consentirà inoltre la razionalizzazione e semplificazione delle procedure di erogazione, con conseguenti risparmi sui costi di attuazione;

nell'ottica della semplificazione, le Agenzie nazionali non saranno più responsabili della mobilità individuale, cosicché ne uscirà ridimensio-

nato il costo amministrativo e si ricorrerà altresì a sovvenzioni forfettarie per aumentare l'efficienza delle azioni;

viene introdotto un nuovo strumento finanziario di garanzia sui prestiti, per consentire agli studenti di diplomarsi (a livello di *master*) in un Paese europeo diverso dal proprio. Attualmente, gli studenti incontrano infatti grosse difficoltà perché le borse di studio e i prestiti nazionali non sono trasferibili oltre frontiera, ovvero non sono utilizzabili per conseguire un diploma a livello di *master*, e i prestiti bancari sono eccessivamente onerosi;

la Commissione europea redigerà, entro il 2017, una relazione di valutazione sulla base della quale sarà deciso il rinnovo, la modifica o la sospensione del Programma;

il finanziamento è del resto ripartito in due tranches: una relativa ai primi quattro anni ed un'altra per i restanti tre, se la valutazione della Commissione europea sarà positiva;

il monitoraggio della Commissione europea riguarderà, tra l'altro, la portata della semplificazione, la coerenza interna ed esterna, la continua rilevanza di tutti gli obiettivi, nonché il contributo delle misure alle priorità dell'Unione europea in termini di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

per l'attuazione del Programma, sono previsti programmi di lavoro annuali, che fissano gli obiettivi da perseguire, i risultati attesi, il metodo di attuazione e il relativo importo totale;

la Commissione europea adotterà le misure più adeguate per garantire che, al momento di attuare le azioni, gli interessi finanziari dell'Unione europea siano tutelati con l'applicazione di misure preventive per combattere le frodi, la corruzione e altre attività illegali;

considerato che, sotto il profilo della sussidiarietà, trattandosi di progetti di cooperazione transfrontaliera, essi non possano essere gestiti che a livello comunitario,

esprime parere favorevole.

PARERE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: LIVI BACCI)

17 gennaio 2012

La Commissione,

esaminato l'atto (COM (2011) 788 definitivo);
rilevato con favore l'accresciuto impegno finanziario, che per il periodo 2014-2020 ammonta a 17,3 miliardi di euro, integrato da ulteriori 1,8 miliardi provenienti da altri strumenti disponibili;

apprezzata in particolar modo la fusione, in un unico programma, dei programmi di apprendimento permanente, *Gioventù in azione* ed *Erasmus Mundus* al fine di potenziare l'efficienza delle azioni,

esprime, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

si auspica che, anche sul piano interno, i programmi sulla mobilità internazionale – le cui responsabilità fanno capo ad una pluralità di enti – trovino un forte ed efficace coordinamento nell'Agenzia nazionale che, come previsto dall'articolo 21, deve essere indicata entro tre mesi dall'approvazione del Regolamento;

si auspica che, anche sul piano nazionale, si introduca uno strumento di garanzia sui prestiti analogo a quello previsto dall'articolo 14 per i programmi di *master* al fine di consentire ad un maggior numero di studenti di fruire di esperienze di studio e formazione all'estero;

si rileva che l'Italia ha una quota di studenti Erasmus, in entrata ed in uscita, inferiore al proprio peso demografico ed economico nella Unione europea e si auspica che venga rafforzato l'impegno a potenziare uno strumento di grande efficacia per la valorizzazione e la crescita del capitale umano dei giovani;

si sottolinea la necessità di semplificare le procedure di riconoscimento dei visti per l'ingresso in Italia degli studenti stranieri extra-comunitari;

si auspica infine che vengano sostenuti i canali informativi per gli studenti italiani interessati a maturare esperienze formative e di studio all'estero.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: DE ECCHER)

25 gennaio 2012

La Commissione

esaminato l'atto COM(2011) 788 definitivo;

considerato che esso è diretto ad unire in un unico programma, in conformità alla comunicazione della Commissione europea «*A Budget for Europe*», del 29 giugno 2011 (COM(2011) 500 definitivo), le azioni attualmente ricomprese in tre programmi nei settori dell'istruzione e della formazione e della gioventù (Programma di apprendimento permanente, Gioventù in azione ed Erasmus Mundus) e, nel caso dello sport, le azioni preparatorie votate dall'autorità di bilancio;

tenuto conto dell'esito delle consultazioni pubbliche su istruzione, formazione, gioventù e sport tenutesi tra il 2010 e il 2011, dalle quali è emersa una valutazione molto positiva dei risultati ottenuti con i tre programmi succitati, ma anche la necessità di un approccio più integrato tra di essi, di una semplificazione amministrativa e di una maggiore flessibilità all'interno delle priorità e delle linee d'azione;

considerata altresì l'assoluta centralità dell'istruzione e della formazione all'interno della strategia «Europa 2020» per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, con particolare riferimento alle cinque iniziative faro Gioventù in movimento, Agenda per nuove competenze e per l'occupazione, Agenda digitale, Unione dell'innovazione e Piattaforma europea contro la povertà, formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica della proposta di regolamento appare correttamente individuata negli articoli 165 e 166 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevedono rispettivamente la possibilità dell'Unione di contribuire con azioni specifiche allo sviluppo di un'istruzione di qualità e alle politiche di formazione professionale degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità degli stessi per quanto concerne il contenuto dell'insegnamento, l'organizzazione del sistema di istruzione, le loro diversità culturali e linguistiche e il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale;

la proposta, pur in assenza di una motivazione esplicita da parte della Commissione, appare conforme al principio di sussidiarietà poiché si

limita a istituire un programma con funzioni di supporto per gli Stati membri, senza introdurre misure intrusive dell'autonomia degli stessi per quanto concerne il contenuto e l'organizzazione della loro azione nel campo dell'istruzione e della formazione professionale. In tal senso, peraltro, non appare del tutto chiara la scelta di privilegiare lo strumento del regolamento, per sua natura più impositivo e vincolante per gli Stati membri, rispetto a quello della decisione, cui tradizionalmente sono associati i programmi settoriali dell'Unione europea;

la proposta appare, nel suo complesso, conforme anche al principio di proporzionalità poiché si limita a quanto è necessario per conseguire i fini proposti;

nel merito, e nel quadro di un complessivo, pieno apprezzamento dell'iniziativa della Commissione europea, che appare condivisibile tanto per ciò che attiene all'entità del finanziamento, quanto per i rilevanti elementi di semplificazione introdotti, talune perplessità emergono per quanto concerne l'attribuzione del 25 per cento dei fondi totali sulla base del parametro della prestazione. Pur apprezzando l'intento del legislatore europeo, volto a promuovere un impiego efficiente ed efficace dei fondi che sia basato sul livello dei risultati ottenuti e dei pagamenti annuali effettuati, il criterio per attribuire la prima *tranche* di fondi, basato sui dati di *performance* più recenti disponibili, appare vago quanto rischioso, anche tenendo conto del fatto che dovrebbe far riferimento a tre programmi finora mantenuti distinti, e che vengono ora unificati sotto un singolo strumento, con diverse modifiche per quanto attiene all'istruttoria e alle modalità di pagamento.

Altrettante perplessità desta la possibilità di sottoporre a revisione, per la seconda attribuzione annuale, prevista per il triennio conclusivo 2018-2020, i criteri di prestazione, attraverso atti delegati della Commissione europea. Sarebbe preferibile procedere alla prima attribuzione sulla base dei criteri dell'entità della popolazione e del costo della vita per Stato membro, salvo introdurre il parametro della prestazione solo per la seconda attribuzione, e sulla base di criteri già individuati dal presente regolamento ed eventualmente «corretti e integrati» dalla Commissione europea in caso di stretta necessità.

