



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.9.2010  
SEC(2010) 1050 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

**Documento di accompagnamento alla**

**proposta di**

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**Youth on the Move - Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento**

{COM(2010) 478 definitivo}

{SEC(2010) 1049}

## SINTESI

**La presente valutazione d'impatto accompagnerà la proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla promozione della mobilità dei giovani per l'apprendimento che rientrerà in una serie di azioni da realizzarsi nel quadro dell'iniziativa "Youth on the Move".**

### 1. CONTESTO

"Youth on the Move" è un'iniziativa faro dell'Unione europea volta a sostenere la strategia "Europa 2020". L'obiettivo dell'iniziativa consiste nel "migliorare l'efficienza dei sistemi d'insegnamento" e nell'"aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione nell'UE, combinando eccellenza e equità, mediante la promozione della mobilità di studenti e tirocinanti, e migliorare la situazione occupazionale dei giovani<sup>1</sup>."

Incoraggiare la mobilità a fini di apprendimento rappresenta uno degli obiettivi centrali dell'iniziativa "Youth on the Move" volta a favorire in maniera sostanziale la mobilità degli studenti e a migliorarne la qualità. L'iniziativa mira inoltre ad incrementare le possibilità di mobilità e a estenderle ai giovani in generale, in particolare a gruppi quali i tirocinanti e i giovani con minori opportunità.

È evidente tuttavia che i programmi dell'UE non possono da soli realizzare gli ambiziosi obiettivi che si prefigge l'iniziativa. Pertanto, la comunicazione "Youth on the Move" prevede che il programma UE debba essere integrato dalla mobilitazione degli sforzi degli Stati membri e di altri attori a favore della mobilità a fini di apprendimento. Un elemento importante sarà individuare gli ostacoli alla mobilità ed eliminarli.

La raccomandazione del Consiglio proposta dalla Commissione intende sintetizzare le buone pratiche nazionali in materia di promozione della mobilità a fini di apprendimento e servire da guida agli Stati membri per un loro contributo alla realizzazione degli obiettivi generali dell'iniziativa "Youth on the Move". La presente valutazione d'impatto affronta in maniera diretta tale elemento dell'iniziativa, in vista, in particolare, dell'eliminazione degli ostacoli alla mobilità.

### 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Nel contesto della libera circolazione delle persone, la mobilità per l'apprendimento, ovvero la mobilità transnazionale finalizzata all'acquisizione di nuove competenze, è uno dei mezzi fondamentali attraverso i quali una persona, soprattutto se giovane, può incrementare le proprie possibilità di occupazione e potenziare il proprio sviluppo personale.

L'Unione europea vanta una lunga e apprezzata esperienza in materia di promozione e di sostegno alla mobilità a fini di apprendimento - un settore che offre vantaggi diretti e tangibili ai cittadini europei. Iniziative quali il programma Erasmus hanno permesso a più di due milioni di cittadini di studiare all'estero e di vedere formalmente riconosciuti tali studi.

---

<sup>1</sup> COM(2010) 2020

Tuttavia, per troppi giovani europei la mobilità per l'apprendimento resta una prospettiva non realistica. Sono infatti relativamente pochi i giovani che sfruttano i vantaggi derivanti da un'esperienza di apprendimento all'estero e alcune categorie di giovani, come quelli provenienti da ambienti svantaggiati, sono in particolar modo sottorappresentati. Sono tuttora presenti ostacoli di natura linguistica, culturale, finanziaria, giuridica e amministrativa, riguardo ad esempio al riconoscimento, alla convalida e alla percezione della qualità degli studi compiuti all'estero, **in particolare al di fuori dei programmi strutturati di mobilità dell'UE**. Inoltre, i giovani non sono sempre al corrente delle opportunità di mobilità che gli si offrono. L'attuale quadro legislativo segue un'impostazione settoriale (istruzione terziaria, istruzione e formazione professionali, volontariato, insegnanti e formatori, giovani ricercatori) che rischia di ostacolare l'adozione di un approccio comune. Se risorse supplementari ai livelli nazionale ed europeo, nel quadro di programmi già esistenti, possono favorire la mobilità, non basteranno però a farne una possibilità concreta per tutti. Gli Stati membri devono adoperarsi più attivamente per eliminare gli ostacoli che persistono ai livelli nazionale e locale.

Esiste già una raccomandazione del Consiglio del 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<sup>2</sup>, ma è caduta in disuso e ha ormai perso attualità. Una relazione sul seguito di tale raccomandazione<sup>3</sup> ne ha dimostrato l'efficacia, ma le informazioni riguardo ai progressi realizzati nell'attuazione delle sue disposizioni specifiche non sono molte né facilmente accessibili. Urge pertanto **aggiornare, riorientare e ridinamizzare tale raccomandazione**.

### 3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

La politica in materia di istruzione, gioventù e formazione è un settore in cui l'UE dispone di una **competenza complementare** quale definita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (trattato di Lisbona). L'articolo 165 del trattato stabilisce infatti che *"l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione"* e dispone, in particolare, che l'azione dell'Unione deve essere volta *"a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio"* nonché a *"a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative"*.

L'UE persegue questi obiettivi agendo su due piani: da un lato, nel quadro della cooperazione con gli Stati membri e, dall'altro, con il programma per l'apprendimento permanente (Erasmus, Comenius, Leonardo, Grundtvig) e il programma "Gioventù in azione", nell'ambito dei quali è previsto il finanziamento di azioni a favore della mobilità.

### 4. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA EUROPEA

L'obiettivo principale è quello di fare della mobilità per l'apprendimento un'opportunità aperta a tutti:

- eliminando gli ostacoli che ad essa si frappongono ai livelli nazionale e regionale e

---

<sup>2</sup> 2001/613/CE

<sup>3</sup> COM(2004) 21

– incoraggiandola.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

- rendere più disponibili e accessibili le informazioni sulle possibilità e sui vantaggi dei soggiorni di studio all'estero;
- migliorare le competenze linguistiche in conformità con gli obiettivi della strategia in materia di multilinguismo<sup>4</sup> al fine di consentire a tutti i cittadini di apprendere due lingue straniere oltre alla propria lingua materna;
- rimuovere gli ostacoli giuridici e amministrativi allo sviluppo di programmi di studio transfrontalieri comuni e di altre forme di mobilità per l'apprendimento;
- ridurre gli ostacoli giuridici e amministrativi in tema di copertura sanitaria e previdenziale dei giovani ricercatori, dei tirocinanti/delle persone in formazione e di coloro che svolgono attività di volontariato;
- promuovere un quadro giuridico coerente per la mobilità dei discenti minorenni;
- ridurre o eliminare le limitazioni alla trasferibilità degli aiuti finanziari agli studenti;
- migliorare il riconoscimento e la convalida dell'apprendimento formale, non formale e informale all'estero;
- incrementare le opportunità per i giovani provenienti dai gruppi sottorappresentati (ambienti socioeconomici meno favoriti, minoranze etniche, disabili) di partecipare ai programmi di mobilità;
- promuovere l'interesse nei confronti di una migliore qualità della mobilità;
- incoraggiare attività intersettoriali per facilitare la ricerca di soluzioni comuni applicabili ai diversi gruppi target;
- facilitare il confronto dei progressi compiuti dagli Stati membri e stimolare l'apprendimento tra pari.

Va sottolineato che, se è opportuno definire i settori che necessitano in maniera particolare un intervento da parte degli Stati membri, le raccomandazioni a livello dell'UE in materia di istruzione e di formazione non devono essere eccessivamente prescrittive: spetta agli Stati membri decidere, nell'ottica del principio di sussidiarietà, come procedere tenendo conto del loro contesto nazionale specifico.

## **5. OPZIONI**

In base ad una prima valutazione delle possibili opzioni sono state individuate tre opzioni principali che risultano più realistiche e realizzabili, compatibili con il margine d'azione circoscritto dell'intervento dell'UE nel campo dell'istruzione e della formazione.

### **5.1. Opzione 1: nessuna azione a livello dell'UE/status quo (scenario di base)**

Mantenimento della raccomandazione del Consiglio del 2001, ormai superata, 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.

---

<sup>4</sup> 2008/C 320/01

## **5.2. Opzione 2: raccomandazione del Consiglio "Youth on the Move: Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento"**

Adozione di una nuova raccomandazione del Consiglio, che aggiorna e riorienta la raccomandazione del 2001 e promuove un approccio trasversale applicabile a diversi gruppi target e un controllo più specifico per eliminare gli ostacoli alla mobilità.

## **5.3. Opzione 3: un nuovo metodo aperto di coordinamento per la mobilità dei giovani a fini di apprendimento**

Adozione di un nuovo "metodo aperto di coordinamento" volto specificamente a monitorare le azioni a livello di Stato membro e a riferire in merito, al fine di incrementare la mobilità per l'apprendimento e condividere le migliori pratiche.

## **6. VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE OPZIONI**

### **6.1. Possibili effetti economici, sociali e ambientali delle opzioni selezionate**

Mentre l'opzione "status quo" avrebbe un impatto economico, sociale e ambientale limitato in quanto non implica altre azioni a livello dell'UE, le opzioni 2 e 3 avrebbero effetti positivi sul piano economico e sociale più sostanziali dato il maggior numero di giovani che parteciperebbero ad azioni di mobilità per l'apprendimento. La mobilità ha dimostrato la sua efficacia ai fini dell'occupabilità e dell'integrazione culturale dei giovani grazie al perfezionamento delle loro competenze e all'ampliamento delle loro conoscenze. Una migliore informazione dei giovani, procedure di riconoscimento facilitate, prassi amministrative meno complicate e un rafforzamento delle strutture di sostegno dovrebbero favorire la mobilità. I giovani provenienti da contesti svantaggiati o quelli per i quali la mobilità era un obiettivo irraggiungibile dovrebbero fruire dei benefici derivanti, in particolare, dall'eliminazione di ostacoli specifici che li penalizzano e, di conseguenza, trarre vantaggio da un più concreto (re)inserimento sociale ed economico.

### **6.2. Valutazione degli oneri amministrativi**

L'opzione 1 non impone oneri amministrativi supplementari perché non prevede altre azioni ai livelli dell'UE o nazionale. L'opzione 2 implicherà costi supplementari per le agenzie, le istituzioni e i ministeri che applicheranno la raccomandazione, ad esempio per l'elaborazione di nuove strategie o la revisione della legislazione per facilitare la mobilità dei giovani a fini di apprendimento. Alcuni costi supplementari comporterà la realizzazione di un quadro di controllo della mobilità, anche se nel complesso l'effetto sarà neutro perché compensato da un riorientamento delle prescrizioni vigenti in tema di controllo e di rendicontazione. L'opzione 3 comporta l'aumento più significativo degli oneri amministrativi: i costi di attuazione sarebbero sostanzialmente simili a quelli dell'opzione 2, ma a questi si aggiungerebbero, ai livelli europeo e nazionale, altri costi connessi con l'instaurazione di un nuovo quadro di controllo e di notifica per il metodo aperto di coordinamento.

### **6.3. Effetti al di fuori dell'UE**

L'opzione 1 dovrebbe avere un impatto limitato sulla mobilità all'esterno dell'Unione, in quanto la raccomandazione del Consiglio del 2001 non affronta specificamente tale questione. L'opzione 2 avrà effetti positivi sulla mobilità al di fuori dell'Unione, dal momento che una nuova raccomandazione del Consiglio affronterà espressamente questo aspetto, con conseguenti importanti aggiornamenti e miglioramenti rispetto allo scenario di riferimento.

L'opzione 3 avrà un impatto più limitato sulla mobilità all'esterno dell'UE poiché mancando uno strumento giuridico adeguato gli Stati membri sarebbero meno motivati ad agire.

## **7. RAFFRONTO DELLE OPZIONI ALLA LUCE DEI LORO POSSIBILI EFFETTI**

Il mantenimento dello status quo potrebbe permettere alcuni miglioramenti, ma insufficienti per realizzare l'aspettativa di una mobilità per l'apprendimento come opportunità per tutti. La raccomandazione del 2001 non tiene conto degli importanti sviluppi che in questi ultimi anni si sono avuti nel settore dell'istruzione e della formazione e che hanno influito sulla mobilità per l'apprendimento. Inoltre, il suo approccio settoriale non permette di affrontare facilmente questioni comuni a più gruppi target. È probabile che gli ostacoli di vecchia data alla mobilità, che non sono riconosciuti o affrontati correttamente, continuino a porre problemi. Anche se applicata integralmente, la raccomandazione del 2001 e il seguito ad essa dato nel quadro del metodo aperto di coordinamento in materia di istruzione e formazione non basterebbero ad eliminare tutti gli ostacoli che si frappongono attualmente alla mobilità. È quindi necessario adottare altre misure per conseguire gli obiettivi fissati al punto 4.

Le opzioni 2 e 3 offrono maggiori possibilità di adattare le disposizioni nazionali al fine di realizzare gli obiettivi suesposti. Una nuova raccomandazione del Consiglio, quale proposta nell'opzione 2, permetterebbe di definire in modo chiaro e completo i cambiamenti da introdurre nei settori in cui sono state individuate specifiche carenze e di valutare i progressi compiuti nella direzione indicata. Questa opzione consentirebbe di rilanciare, ridinamizzare e aggiornare l'azione in questo settore grazie ad un nuovo strumento giuridico incentrato sugli ostacoli comuni ai diversi settori, di dare nuovo impulso e una maggiore visibilità alle questioni relative alla mobilità e di comparare in modo chiaro i progressi compiuti dai diversi paesi; essa dovrebbe pertanto favorire nuovi progressi in questo settore. L'opzione 3 è limitata dal suo carattere non vincolante e avrebbe minore efficacia di uno strumento giuridico, in particolare per quanto riguarda l'eliminazione degli ostacoli giuridici e amministrativi a livello nazionale. Rispetto all'opzione 2, la mancanza di una raccomandazione come base dell'azione rischia di svigorire lo sforzo collettivo. Infine, l'onere amministrativo supplementare, sia a livello nazionale che dell'UE, derivante dall'instaurazione e dalla messa in opera di un nuovo metodo aperto di coordinamento, sarebbe rilevante e molto probabilmente incontrerebbe una forte opposizione da parte degli Stati membri.

### **7.1. Opzione da preferirsi**

Alla luce della valutazione di cui sopra, l'opzione da preferirsi è l'opzione 2 (raccomandazione del Consiglio) che presenta il miglior equilibrio tra effetti previsti, costi e oneri amministrativi.

## **8. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

Il controllo, la valutazione e la rendicontazione avrebbero luogo nel quadro strategico esistente per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (metodo aperto di coordinamento), che sarà riorientato a tal fine. Sulla base delle relazioni nazionali, la Commissione presenterebbe ogni due anni una valutazione dei progressi realizzati dagli Stati membri, nonché osservazioni relative ai punti di forza e alle carenze rilevate in ciascun paese nell'eliminazione degli ostacoli alla mobilità per l'apprendimento; ciò avverrà tramite un "quadro di controllo della mobilità" che permetterà di valutare e di comparare i progressi dei diversi paesi.

I seguenti elementi costituiranno indicatori chiave dei progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi fissati:

- riduzione delle serie difficoltà incontrate da studenti/volontari/ricercatori in mobilità a motivo degli ostacoli alla loro mobilità (rilevate da sondaggi);
- indicatori specifici da definire sulla base dei progressi realizzati rispetto ad ogni tipo di ostacolo, da monitorare tramite il proposto "quadro di controllo della mobilità";
- aumento del numero di giovani (da 15 a 35 anni) che sperimentano la mobilità per l'apprendimento;
- uno o più indici di riferimento a livello dell'UE per la mobilità a fini di apprendimento (previsti nel contesto del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione - ET 2020);
- nell'insegnamento superiore: entro il 2020, almeno il 20% dei laureati nello Spazio europeo dell'istruzione superiore dovrebbe aver trascorso un periodo di studio o di formazione all'estero (indice di mobilità del processo di Bologna).

Si propone di effettuare una valutazione esterna indipendente al fine di analizzare i progressi compiuti dopo i primi quattro anni di attuazione della raccomandazione (cioè fine 2014).