



Bruxelles, 31 gennaio 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NOTA

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Preparazione del dibattito orientativo del 20 febbraio 2020 in sede di Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" (Istruzione) sul tema "Circolazione dei cervelli: una forza trainante per lo spazio europeo dell'istruzione" - Documento di riflessione della presidenza

Dopo aver consultato il comitato dell'istruzione, la presidenza ha preparato il documento di riflessione allegato, che servirà da base per il dibattito orientativo che si terrà in sede di Consiglio "Istruzione, gioventù, cultura e sport" il 20 febbraio 2020.

Circolazione dei cervelli: una forza trainante per lo spazio europeo dell'istruzione***Documento di riflessione della presidenza***

La mobilità ai fini dell'apprendimento e la mobilità dei lavoratori, come pure la mobilità transnazionale dei cittadini, presentano molti vantaggi, quali lo sviluppo di competenze generiche, trasversali, interculturali e linguistiche, una maggiore occupabilità, una migliore comprensione della propria identità, crescita e maturità personali nonché lo sviluppo dell'identità e dei valori europei. "La mobilità ai fini dell'apprendimento è associata alla mobilità futura, a guadagni più elevati e a minore disoccupazione. È inoltre correlata al miglioramento della comprensione reciproca, dell'apertura e delle competenze civiche"¹. Inoltre, la libera circolazione e la diffusione di conoscenze e idee in tutta l'UE favoriscono lo sviluppo dell'economia e della società, e permettono di rafforzare l'integrazione europea e mantenere vivo lo spirito europeo.

Per circolazione dei cervelli equilibrata si intende "la possibilità per i paesi in via di sviluppo di avvalersi delle competenze, del *know-how* e delle altre forme di esperienza acquisite dai loro migranti e dai membri della loro diaspora"². Si tratta di un prerequisito per lo sviluppo equilibrato e la coesione di diverse regioni e diversi paesi dell'UE e quindi della stessa Unione.

Gli squilibri nel flusso di cervelli, la migrazione a senso unico delle persone con livelli di competenze che vanno da scarsi a elevati in tutta Europa possono, d'altro canto, causare notevoli perdite di capitale umano sotto forma di spreco di cervelli o di fuga di cervelli³. Questi fenomeni sono la possibile conseguenza di una serie di fattori, in particolare le disparità sociali ed economiche in tutta l'UE, e la causa dello spopolamento di alcune regioni o paesi, con una distribuzione non omogenea dei livelli di competenze in tutta Europa. Nel lungo periodo, tali disparità possono mettere a repentaglio la coesione e costituire un rischio per la sostenibilità a lungo termine del progetto europeo⁴.

¹ Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione per il 2019. Commissione europea (2019).

² Glossario della rete europea sulle migrazioni. Fonte: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ Lo *spreco di cervelli* è il mancato riconoscimento delle competenze e qualifiche acquisite dai migranti al di fuori dell'UE, che impedisce loro di sfruttare pienamente il loro potenziale. La *fuga di cervelli* è la perdita subita da un paese a seguito dell'emigrazione di persone altamente qualificate. Glossario della rete europea sulle migrazioni. Fonte: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ "La fuga dei cervelli nell'Unione europea: affrontare la sfida a tutti i livelli", Emil Boc, Comitato europeo delle regioni, progetto di parere per la 138^a sessione plenaria (2020).

La crescente concorrenza con cui devono confrontarsi le persone altamente qualificate è legata a un significativo tasso di emigrazione da alcuni paesi o regioni verso altri. Le condizioni economiche, il potenziale del mercato del lavoro e la percezione della qualità degli istituti d'istruzione sono tra i fattori che attirano i talenti stranieri, tra cui studenti, laureati, ricercatori e giovani professionisti. "La mobilità degli studenti in entrata⁵ è uno dei più importanti canali di migrazione di talenti su scala mondiale. Essa presenta notevoli vantaggi potenziali per i paesi di destinazione in termini di quantità di capitale umano disponibile."⁶ Alcuni sistemi e alcuni paesi esercitano una maggiore attrattiva rispetto ad altri per una serie di motivi legati alle condizioni economiche, del mercato del lavoro, sociali e di vita nel loro insieme⁷. La tendenza generale della mobilità dei lavoratori nell'UE ha mostrato che il 98% dei lavoratori mobili⁸ vive nei paesi dell'UE-15 e dell'EFTA e che soltanto il 2% vive nei paesi dell'UE-13⁹. Dati più recenti indicano che il 74% di tutte le persone provenienti dall'UE-28 è ospitato da Germania, Regno Unito, Italia, Francia e Spagna. Oltre a ciò, le statistiche rivelano che le persone trasferitesi di recente in un altro paese dispongono di un livello di istruzione più elevato rispetto ai cittadini del paese ospitante¹⁰.

⁵ Il fenomeno è molto più accentuato per la mobilità dei titoli che per la mobilità dei crediti, come nell'ambito di Erasmus+.

⁶ Per mancanza o incompletezza dei dati relativi alla mobilità in entrata dei titoli per alcuni Stati membri di destinazione, il calcolo di questo parametro di riferimento continua a essere sottostimato. Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione per il 2019. Commissione europea (2019).

⁷ Secondo l'OCSE, *gli indicatori dell'attrattività dei talenti* registrano sette dimensioni: qualità delle opportunità; reddito e imposte; prospettive future; ambiente familiare; tipo di competenze; inclusività; qualità della vita. Questo indicatore misura la capacità di un paese di attrarre e trattenere tre categorie specifiche di migranti di talento: i lavoratori altamente qualificati (quelli con laurea magistrale e dottorato), gli studenti universitari e gli imprenditori stranieri. OCSE. Dibattiti sulla politica migratoria (2019).

⁸ Nelle relazioni annuali sulla mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE, elaborate dalla ("Commissione europea, i *lavoratori mobili* sono definiti come cittadini attivi dell'UE-28 che risiedono in uno Stato membro o in un paese dell'EFTA diverso dal loro paese di cittadinanza.

⁹ Relazione annuale 2016 sulla mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE. Commissione europea (2017).

¹⁰ Relazione annuale 2017 sulla mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE. Commissione europea (2018).

Inoltre, secondo un recente studio sulla circolazione dei lavoratori qualificati¹¹, tali squilibri nel flusso di cervelli rivelano che gli investimenti nell'istruzione e nella formazione da parte dei paesi di origine sostengono il mercato del lavoro e lo sviluppo economico nei paesi di destinazione; al tempo stesso, può verificarsi una riduzione del capitale umano nei paesi di origine quando la popolazione rimanente presenta una composizione di competenze inferiore rispetto a quella di coloro che partono¹². Le conseguenze per i paesi di origine includono la perdita di rendimento degli investimenti pubblici in materia di istruzione, la carenza di manodopera e la fuga di cervelli¹³.

Nondimeno, la migrazione inversa (ritorno al paese di origine) può generare effetti positivi per i paesi di origine; tali effetti sono associati alle rimesse¹⁴, alla creazione di reti che facilitano il commercio, ai flussi di capitali e alla diffusione delle conoscenze, al trasferimento di competenze e *know-how*¹⁵, agli investimenti e alle competenze dei migranti di ritorno nel loro paese¹⁶ e alle nuove conoscenze acquisite da coloro che fanno rientro nel proprio paese, che consentono loro di promuovere l'imprenditorialità e l'innovazione¹⁷. È pertanto essenziale che l'acquisizione di maggiori competenze (acquisite all'estero) possa andare a beneficio dei paesi di origine quando le persone vi fanno ritorno. Il riconoscimento delle qualifiche e la convalida delle competenze possono sostenere questo processo.

Al fine di sostenere gli effetti positivi della circolazione dei cervelli, i responsabili politici hanno il dovere di elaborare misure e politiche intese a sostenere flussi migratori equilibrati che contribuiscano allo sviluppo dell'economia e della società in generale, rafforzino la dimensione sociale dell'istruzione e promuovano l'integrazione e la coesione europee. Questi sviluppi politici devono poggiare su una base solida di elementi fattuali, attraverso l'elaborazione di sistemi di tracciamento completi per laureati e diplomati (istruzione terziaria e IFP) a livello nazionale e il miglioramento della disponibilità di dati comparabili dell'UE, al fine di permettere analisi comparative più approfondite dei risultati dei suddetti laureati e diplomati. È inoltre essenziale che politiche efficaci alimentino una discussione e una comprensione di più ampio respiro dei costi e dei benefici della libera circolazione¹⁸.

¹¹ Studio svolto nel contesto della nuova agenda per le competenze per l'Europa. Commissione europea. Fonte: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>

¹² Studio sulla circolazione dei lavoratori qualificati. Commissione europea. ICF (2018).

¹³ Hasselbalch, Jacob. *The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis?* Centro per lo studio della globalizzazione e della regionalizzazione (2017).

¹⁴ Albert Bollard, David McKenzie, Melanie Morten, Hillel Rapoport. *Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More* (2009).

¹⁵ Comunicazione della Commissione europea su Migrazione e sviluppo (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie: *Eight Questions about Brain Drain*. Banca mondiale (2011).

¹⁷ Studio sulla circolazione dei lavoratori qualificati, Commissione europea. ICF (2018).

¹⁸ Studio sulla circolazione dei lavoratori qualificati. Commissione europea. ICF (2018).

In tal senso, maggiori investimenti strategici nel settore dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione, nonché la creazione di strumenti e stanziamenti adeguati nell'ambito dei fondi e dei programmi europei e nazionali, possono aumentare la qualità e l'attrattiva dell'istruzione, creare condizioni favorevoli alla ricerca e, di conseguenza, attrarre e trattenere più talenti. In particolare, i fondi strutturali e il Fondo di coesione sono strumenti fondamentali destinati a ridurre le disparità regionali in termini di reddito, ricchezza e opportunità. Inoltre, "[d]ue dei principali obiettivi della strategia Europa 2020, ovvero aumentare la percentuale di occupati e migliorare l'inclusione sociale, hanno una rilevanza diretta ai fini della creazione delle condizioni favorevoli che ridurranno la fuga di cervelli"¹⁹.

È importante che, nello sviluppo e nella promozione dello spazio europeo dell'istruzione, siano prese in considerazione le questioni relative al bilanciamento della mobilità transnazionale e del flusso di cervelli in tutta l'UE attraverso l'elaborazione di misure che contribuiranno a uno sviluppo più uniforme dei sistemi di istruzione e di ricerca, delle economie e delle società, nonché di misure volte a prevenire lo spreco di cervelli. Il programma Erasmus+ e il suo successore mirano a stimolare la circolazione dei cervelli e una mobilità equilibrata²⁰. Inoltre l'iniziativa faro del programma, ossia le "università europee", grazie al suo ampio equilibrio geografico, contribuirà a una mobilità più equilibrata (sia essa fisica, mista o virtuale) e potrà fungere da modello per la trasformazione strutturale, sistemica e sostenibile degli istituti di istruzione superiore nelle università del futuro.

¹⁹ La fuga dei cervelli nell'Unione europea: affrontare la sfida a tutti i livelli", Emil Boc, Comitato europeo delle regioni, progetto di parere per la 138^a sessione plenaria dell'11 e 12 febbraio 2020.

²⁰ La relazione annuale di Erasmus+ 2017 fornisce un'analisi delle tendenze della mobilità di Erasmus+ a livello europeo, che mostra come la mobilità degli studenti e del personale in Europa sia piuttosto equilibrata, sebbene con variazioni in taluni paesi.

Riconoscendo che l'istruzione e la cultura "sono fondamentali per la costruzione di società inclusive e coese e per sostenere la nostra competitività"²¹, e tenendo conto delle misure recentemente adottate in vista della creazione dello spazio europeo dell'istruzione²², i ministri sono invitati a riflettere sul tema della circolazione dei cervelli quale forza trainante per lo spazio europeo dell'istruzione, in particolare in relazione ai seguenti quesiti.

1. Quale combinazione di politiche è necessaria per garantire una circolazione equilibrata dei cervelli nello spazio europeo dell'istruzione e in che modo è possibile mobilitare i soggetti pertinenti a livello locale, regionale e nazionale per conseguire tale obiettivo?
2. Che cosa si può fare a livello nazionale ed europeo per sostenere ulteriormente il forte potenziale dell'iniziativa "università europee" al fine di contribuire a una circolazione equilibrata dei cervelli nello spazio europeo dell'istruzione?
3. In che modo i fondi, i programmi e gli strumenti di finanziamento europei possono essere utilizzati per sviluppare e attuare politiche che, di conseguenza, rafforzerebbero la circolazione equilibrata dei cervelli? Potete citare alcuni esempi di misure che attuate a livello nazionale?

²¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017. Doc. EUCO 19/1/2018 REV 1.
²² Comunicazione "Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura". COM(2017) 673 final. Comunicazione "Costruire un'Europa più forte: il ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura". COM(2018) 268 final. Conclusioni "Verso la prospettiva di uno spazio europeo dell'istruzione". GU C 195 del 7.6.2018, pag. 7. Raccomandazione sulla promozione del riconoscimento reciproco automatico dei titoli dell'istruzione superiore e dell'istruzione e della formazione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all'estero. GU C 444 del 10.12.2018, pag. 1. Raccomandazione su un approccio globale all'insegnamento e all'apprendimento delle lingue. GU C 189 del 5.6.2019, pag. 15. Risoluzione sull'ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell'istruzione a sostegno di sistemi di istruzione e formazione orientati al futuro. GU C 389 del 18.11.2019, pag. 1.