Spazio europeo dell’istruzione superiore

L’avvio intergovernativo del Processo di Bologna: scopi e sviluppi

Lo Spazio europeo dell’istruzione superiore (European higher education area, EHEA) costituisce un obiettivo concordato da numerosi governi europei al fine di promuovere la cooperazione e la ristrutturazione delle istituzioni universitarie e di alta formazione all’interno di un unico sistema, integrato a uno Spazio europeo della ricerca (European research area, ERA), entro il 2010. Il 25 maggio 1998 i ministri dell’Educazione di Francia, Germania, Italia e Regno Unito firmarono a Parigi, presso l’Università della Sorbona, una dichiarazione sull’Armonizzazione dell’architettura del sistema educativo superiore in Europa (Dichiarazione di Sorbona) che intendeva perseguire una progressiva convergenza dei diversi sistemi di titoli e cicli di insegnamento, la strutturazione uniforme in due cicli della formazione universitaria e la promozione della mobilità studentesca. A essa fece seguito la Dichiarazione di Bologna del 18 e 19 giugno 1999 che inaugurò il Processo di Bologna, ossia il percorso di Cooperazione intergovernativa e di coordinamento di politiche, basata su procedure di *soft law*, allargate ad attori istituzionali o non istituzionali a carattere sopranazionale, che 29 ministri dell’Istruzione superiore di paesi europei (Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera), decisero di intraprendere per realizzare lo Spazio europeo dell’istruzione superiore.

La Dichiarazione di Bologna faceva anche riferimento alla

Magna charta universitatum siglata dai Rettori delle Università europee nel capoluogo emiliano nel settembre 1988 in occasione della ricorrenza dei 900 anni dalla nascita dell'Ateneo felsineo. Questo solenne documento aveva indicato i principi fondamentali che dovevano essere salvaguardati e promossi per il futuro delle università (indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico, attività didattica indissociabile da ogni attività di ricerca, rifiuto dell'intolleranza e dialogo permanente, necessità della conoscenza reciproca e dell'interazione tra le culture) e le modalità per raggiungerli (reclutamento dei professori tenendo conto della vocazione alla didattica e alla ricerca, condizioni degli studenti adatte a garantire libertà e formazione umana e scientifica adeguata, promozione di una mobilità sempre crescente dei docenti e degli studenti universitari). La Dichiarazione di Bologna del 1999 non prevedeva l'armonizzazione proposta dalla Dichiarazione di Sorbona, richiamandosi al Principio di sussidiarietà e non scalfendo le competenze nazionali riguardanti l'istruzione superiore, ma indicava sei obiettivi da realizzare per creare l'EHEA e rendere l'educazione europea più competitiva rispetto alle altre aree del mondo: la strutturazione degli studi universitari in due cicli (il primo di tre anni al fine di garantire l'ingresso nel mondo del lavoro, e il secondo, accessibile solo al completamento del primo, per consentire l'accesso a un master o un dottorato di ricerca); il rafforzamento della mobilità degli studenti, dei ricercatori, dei docenti e degli staff amministrativi con rimozione degli ostacoli alla libera circolazione e al riconoscimento dei periodi lavorativi trascorsi all'estero; la creazione di un sistema europeo di crediti didattici trasferibili come quello adottato nell'Unione europea (UE), il Sistema di trasferimento e accumulo dei crediti europeo (European credit transfer system, ECTS); l'adozione di diplomi facilmente comprensibili e comparabili anche attraverso l'implementazione nazionale del Supplemento di Diploma previsto dalla Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio relativi

all’insegnamento superiore nella regione europea approvata nel 1997; la valutazione della qualità; la promozione di una dimensione europea dell’educazione. Il Processo di Bologna dà quindi impulso a una ristrutturazione autonoma dei sistemi universitari europei lungo queste direttrici comuni, sottoposta a verifica ed eventuale riorientamento ogni due anni, in base all’avanzamento verso il raggiungimento degli obiettivi, in un vertice (v. Vertici) dei ministri dell’Istruzione superiore dei paesi partecipanti.

Il Vertice di Praga e l’inclusione dell’UE e di attori e organizzazioni internazionali

Il primo summit ministeriale di verifica si è tenuto a Praga il 18 e 19 maggio 2001 e ha visto ampliarsi a 32 stati (con l’adesione di Croazia, Cipro e Turchia) il Processo di Bologna e l’inclusione ufficiale in esso di diverse organizzazioni internazionali: Unione europea, Consiglio d’Europa, United Nations educational scientific and cultural organization (UNESCO), e il Centro europeo per l’istruzione superiore dell’UNESCO (CEPES). Con il Comunicato di Praga il Processo di Bologna si è esteso ad altri tre obiettivi: la formazione permanente (*lifelong learning*); il coinvolgimento degli studenti; l’attrattività del sistema europeo dell’istruzione e dell’educazione transnazionale. È stato inoltre istituito un “Follow up group” (Gruppo per il perseguimento degli obiettivi) costituito dai paesi firmatari della Dichiarazione di Bologna e dalla Commissione europea, presieduto soltanto dai presidenti di turno dell’Unione europea (v. Presidenza dell’Unione europea) al quale sono stati associati l’Associazione universitaria europea (European university association, EUA) l’Associazione europea per l’istruzione superiore (European association in higher education, EURASHE), l’Ufficio di informazione degli studenti europei (European students information bureau, ESIB – ribattezzata dal 2007 Unione europea degli studenti – European Students’ Union, ESU) e il Consiglio d’Europa.

Approfondimento e allargamento degli obiettivi dal summit di Berlino a quelli di Bergen e Londra

Nel successivo Vertice di Berlino, riunitosi il 18 e 19 settembre 2003, con 40 Stati partecipanti (si erano aggiunti anche Albania, Andorra, Bosnia-Erzegovina, Città del Vaticano, Serbia e Montenegro, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia) furono stabiliti tre aspetti prioritari da sviluppare entro i seguenti due anni: l'assicurazione della qualità, il sistema universitario a due livelli e il riconoscimento dei diplomi e dei periodi di studio con l'introduzione in tutti i paesi del Diploma supplement, a partire dal 2005. Venne anche introdotto un ulteriore obiettivo da raggiungere: la riorganizzazione e la previsione di un terzo ciclo di studi (dottorato) con lo sviluppo di una maggiore sinergia tra EHEA e ERA. Il Follow up group fu quindi incaricato di redigere per il successivo incontro intergovernativo un inventario generale sui cambiamenti dei sistemi universitari e rapporti specifici e dettagliati su singoli obiettivi.

Il terzo vertice, tenutosi a Bergen, in Norvegia, il 19 e 20 maggio 2005, a metà del cammino del Processo di Bologna, ha portato a 45 i paesi coinvolti (con l'adesione di Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldavia, Ucraina), ha preso atto dei progressi avvenuti, ma anche delle differenti velocità alle quali i singoli paesi procedono e ha previsto di continuare l'implementazione nei settori prioritari individuati a Berlino per lo sviluppo di standard e linee guida sulla valutazione della qualità attraverso Agenzie nazionali di valutazione, di quadri nazionali per le qualifiche con riferimenti comuni dall'istruzione primaria fino al dottorato, per l'assegnazione e il riconoscimento di titoli congiunti anche a livello di dottorati e per la creazione di opportunità di insegnamento flessibile nell'istruzione superiore includendo procedure per il riconoscimento delle precedenti esperienze formative. Inoltre, il Follow up group è stato incaricato di monitorare la mobilità e la situazione economica e sociale degli studenti

fornendo maggiore attenzione alla dimensione sociale del Processo per programmare interventi di aiuto e consulenza al fine di permettere la massima accessibilità possibile agli studi universitari. Al Follow up group sono stati aggregati come membri consultivi la Struttura paneuropea per l'educazione internazionale (Education international pan-european structure, EIPS), l'Associazione europea per la garanzia di qualità nell'istruzione superiore (European association for quality assurance in higher education, ENQA) e l'Unione delle industrie della Comunità europea (Union of industrial and employers' confederations of Europe, UNICE, denominata dal 2007 Businesseurope).

Al quarto summit del Processo di Bologna, che si è tenuto a Londra il 17 e 18 maggio 2007 con l'ampliamento dei paesi partecipanti grazie all'ingresso della Repubblica del Montenegro, sono stati constatati alcuni importanti avanzamenti (introduzione della struttura in tre cicli della formazione universitaria nella maggior parte degli Stati membri, la diffusione di buone pratiche, ecc.), ma parallelamente sono stati evidenziati progressi ridotti e diverse difficoltà in alcuni settori di implementazione (livello insufficiente di mobilità di docenti, personale amministrativo, studenti e laureati, carenza di dati sull'occupazione lavorativa dei laureati, necessità di sviluppare un quadro comune di qualifiche, la formazione continua, i programmi di dottorato, le opportunità di carriera nel mondo della ricerca, la dimensione sociale e i servizi agli studenti). In vista del successivo vertice da tenersi in Belgio nell'aprile 2009, i ministri dell'educazione hanno quindi deciso l'istituzione del Registro europeo delle agenzie di assicurazione della qualità e il monitoraggio delle azioni promosse a livello nazionale per raggiungere gli obiettivi prefissi riguardo alla mobilità, all'occupazione post diploma e alle pari opportunità di accesso degli studenti alla formazione universitaria – coinvolgendo operativamente l'UE attraverso Eurostat (v. Ufficio statistico delle Comunità

europee) – con l'intento di dare anche un maggiore impulso all'informazione sul Processo di Bologna a livello globale e al riconoscimento dei titoli nel resto del mondo, sottoponendo a verifica continua l'intero Processo allo scopo di favorirne un progressivo adattamento alle esigenze della società e di individuare le sfide da affrontare dopo il 2010.

Il ruolo propulsivo della Commissione europea nel Processo di Bologna

La Commissione europea rappresenta uno degli attori più rilevanti del Processo di Bologna e vi partecipa pienamente. In questi anni ha promosso larga parte degli obiettivi indicati dal Processo di Bologna come la certificazione di qualità (in particolare con il supporto fornito al Progetto Tuning – Tuning Educational Structures in Europe, varato nel 2000 per definire un insieme di obiettivi di apprendimento comuni per i curricula europei che sono stati individuati nei "descrittori di Dublino"), la mobilità, lo sviluppo dell'ECTS, la trasparenza delle qualifiche (Europass) l'istituzione dell'ENQA e dei diplomi congiunti, la creazione di uno spazio europeo per l'educazione permanente agendo in particolare attraverso il Programma Socrates, Erasmus (v. Programma europeo per la mobilità degli studenti universitari) Mundus e Tempus (v. Programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione). Un importante servizio di informazione svolge anche Eurydice, la rete di informazione sull'istruzione in Europa. Nell'ambito dell'UE il Processo di Bologna si collega alla Strategia di Lisbona lanciata nella primavera del 2000 che prevede, entro la medesima scadenza del 2010, l'obiettivo di rendere l'UE l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile con maggiori e migliori posti di lavoro e una più forte coesione sociale. Infine, esso mantiene un legame anche con il Processo di Copenaghen che riguarda, sempre a livello comunitario, la cooperazione rafforzata nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale.

Dopo l'Allargamento dell'UE a 27 paesi è peraltro sempre più visibile una convergenza tra le politiche educative comunitarie e la costruzione dell'EHEA. Diverse sono state anche le comunicazioni della Commissione europea in tema di istruzione superiore tra le quali si segnalano: "Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza" (com. 58 del 2003), "Mobilitare i cervelli d'Europa: rendere capace l'istruzione superiore di dare il suo pieno contributo agli obiettivi di Lisbona" (com. 152 del 2005), "Dare impulso all'agenda per modernizzare le università europee: educazione, ricerca e innovazione" (com. 208 del 2006). Una presentazione delle iniziative promosse dall'UE nell'ambito del Processo di Bologna, inclusa la promozione di network, gruppi di studio, progetti di sviluppo e coordinamento delle migliori pratiche, seminari e studi, è contenuta nel Rapporto di avanzamento del Processo di Bologna "From Bergen to London" presentato dalla Commissione europea al Vertice di Londra nel maggio 2007.

I summit di Lovanio e Budapest-Vienna e il bilancio provvisorio delle riforme: costituzione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore tra attuazioni parziali, attese e contestate

Al quinto Vertice ministeriale di Lovanio e Louvain-la-Neuve, svoltosi dal 27 al 29 aprile 2009, (durante il quale è stato organizzato anche un controvertice convocato dalla rete di studenti, docenti e operatori che contestano le tendenze economiciste del Processo di Bologna), sono state poste le basi per proseguire lo sviluppo delle riforme in atto per il periodo posteriore al 2010. Rimarcando la necessità di proseguire verso il conseguimento degli obiettivi già prefissati e non totalmente raggiunti, i ministri dell'istruzione superiore, nel comunicato finale approvato, hanno puntato soprattutto l'attenzione sulla necessità di garantire un accesso paritario allo studio universitario a tutti gli studenti, lo sviluppo della formazione permanente lungo tutto l'arco della vita, l'incremento della mobilità

studentesca sino a raggiungere il 20% di studenti intenti a svolgere un periodo di studio all'estero con un coinvolgimento più bilanciato in riferimento all'età, al ciclo di studi frequentato e alle zone di provenienza entro il 2020, il miglioramento dell'occupabilità prevedendo lo sviluppo di nuovi curricula e figure professionali, il potenziamento della qualità e della sua valutazione in riferimento all'insegnamento e alla formazione incentrata sui bisogni degli studenti, l'apertura internazionale attraverso lo sviluppo di forum dedicati alla diffusione del Processo di Bologna, il consolidamento della raccolta di dati e statistiche e l'aumento di trasparenza e coordinamento tra gli strumenti multidimensionali atti a fornire informazione e sviluppare i meccanismi del Processo di Bologna. Ribadita la centralità della missione e del finanziamento pubblico dell'istruzione superiore, il summit ha stabilito, in merito agli aspetti organizzativi e di implementazione, una copresidenza condivisa tra il paese alla presidenza dell'UE e un paese esterno all'UE nei successivi vertici, l'interazione tra del Follow up Group con esperti e attori di altre politiche (ricerca, sicurezza sociale, immigrazione, lavoro) e l'incarico al Follow up di preparare un piano d'azione fino al 2012 allo scopo di definire gli indicatori usati per misurare e monitorare la mobilità e la dimensione sociale unitamente alla raccolta di informazioni, valutare come ottenere una mobilità equilibrata all'interno dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, osservare lo sviluppo dei meccanismi di trasparenza e riferire su questi elementi alla successiva conferenza ministeriale, realizzare un network per migliorare l'informazione e la promozione del Processo di Bologna nel mondo avvalendosi delle strutture esistenti, dare seguito alle raccomandazioni di analisi dei piani d'azione nazionale sul riconoscimento dei titoli. Infine, il comunicato stabiliva che la successiva rendicontazione dei progressi ottenuti avrebbe dovuto essere gestita in modo coordinato ridefinendo metodologicamente la valutazione, coinvolgendo congiuntamente Eurostat, Eurostudent e Eurydice nella raccolta

dati, mentre il gruppo E4 (ENQA, EUA, EURASHE, ESU) era invitato a continuare la cooperazione per lo sviluppo della valutazione della qualità e soprattutto a garantire che il Registro europeo delle agenzie di qualità fosse sottoposto alla valutazione esterna, prendendo in considerazione i risultati della valutazione.

L'11 e il 12 marzo 2010 si è tenuta la conferenza per l'anniversario del Processo di Bologna, organizzata da Austria e Ungheria, rispettivamente a Vienna e Budapest, nella quale è stata ufficialmente costituita l'EHEA ed è stato accolto come nuovo paese membro il Kazakhistan. Nella Dichiarazione ministeriale è stata sottolineata l'importanza di una cooperazione transregionale senza precedenti nel settore dell'istruzione superiore che ha ricevuto attenzione e determinato cambiamenti anche all'esterno ed è stata ribadita la necessità di proseguire le riforme necessarie per raggiungere diversi obiettivi non ancora o solo parzialmente conseguiti tenendo conto anche delle varie proteste manifestatesi in diversi paesi relative ai cambiamenti e alle ripercussioni economiche, sociali e politiche globali e alla mancanza di adeguate misure per garantire la dimensione sociale e pubblica dell'offerta formativa. La successiva conferenza ministeriale è prevista a Bucarest, in Romania, il 26 e 27 aprile 2012, seguita ogni tre anni da ulteriori regolari summit fino al 2020.

Luci e ombre caratterizzano il Processo di Bologna: se esso ha permesso una cooperazione su vasta scala e l'occasione per riforme convergenti sostanziali dei sistemi educativi, diverse perplessità suscitano l'assenza di un controllo democratico esercitato dai Parlamenti nazionali, la mancanza di uno spazio pubblico di discussione sulla realizzazione dell'EHEA – seguita e orientata da attori e stakeholders in gran parte autoreferenziali e cooptati dai governi – e la prevalenza degli aspetti economici e tecnici su quelli educativi e sociali con il rischio, paventato da molti osservatori, che

questo Processo finisca per assumere come valori di riferimento fondamentali la competitività e il sistema di mercato esistenti, a discapito della diffusione e dello sviluppo delle conoscenze non economicamente redditizie. Di fronte a questi sviluppi, alla crisi economica e finanziaria e al ristagno o alla diminuzione di investimenti per l'istruzione e la ricerca in diversi paesi europei, non sono mancate ondate di protesta studentesca e degli operatori del settore in diversi paesi, e in particolare in Francia e Spagna, che se mirate perlopiù su questioni interne alle politiche universitarie nazionali, sono state indirizzate anche contro il Processo di Bologna, contestato da un lato perché ritenuto rispondente a logiche economiche e neoliberiste più che sociali, dall'altro per l'incapacità di porsi obiettivi più ambiziosi di quelli attualmente perseguiti. Va infine sottolineato che, sebbene la Commissione europea abbia avuto un ruolo catalizzatore, di elaborazione, promozione, sostegno e coordinamento di proposte e iniziative in seno al Processo di Bologna, le decisioni effettive sono assunte a livello intergovernativo.

Giorgio Grimaldi (2010)