

Francesca Pollicino\*

## Istruzione superiore e transizione digitale nelle politiche europee

### Abstract

Il tema della trasformazione digitale dei sistemi di istruzione compare fra le priorità strategiche dell'Unione europea (UE) da oltre un ventennio, rappresentando tanto un'opportunità di crescita e sviluppo, quanto una sfida internazionale per raggiungere la necessaria indipendenza tecnologica. Con la crisi pandemica del 2020, i sistemi di istruzione europei sono stati messi di fronte all'urgenza di adeguare infrastrutture e competenze ad un nuovo ecosistema digitale.

Infatti, nonostante l'istruzione terziaria si sia dimostrata più resiliente di altri livelli di istruzione nell'affrontare il cambiamento, e nonostante la consapevolezza ed i richiami all'importanza strategica di dotarsi delle necessarie infrastrutture e competenze, l'emergenza sanitaria ha trovato impreparati la maggior parte degli stati membri e delle istituzioni formative in Europa.

In tempi di sfide globali, la risposta dell'UE non può che essere una risposta integrata, tesa a supportare gli Stati Membri nell'adeguamento di infrastruttura didattica ed amministrativa, ed a valorizzare il proprio capitale umano in risposta alla domanda di nuove professionalità in un mercato del lavoro in continua evoluzione.

Con l'adozione del *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-27*, l'UE individua due ampi obiettivi strategici, che intercettano le principali criticità emerse con la crisi pandemica: rispondere alle carenze ed agli squilibri infrastrutturali, promuovendo lo sviluppo di un ecosistema efficiente di educazione digitale; rispondere alla carenza di competenze digitali di base ed avanzate, promuovendo l'alfabetizzazione digitale e contrastando la disinformazione attraverso l'istruzione e la formazione.

Con il Piano d'azione 2021-27, la transizione digitale dell'intero sistema educativo diventa obiettivo, e non più solo mezzo, per migliorare la qualità dell'istruzione. La competenza digitale è definita tanto una necessità quanto un diritto dei cittadini europei, e la questione del *digital divide* è affrontata da un angolo visuale ampio, che risulta dal combinato disposto del potenziamento delle competenze e delle dotazioni infrastrutturali per l'intero sistema di istruzione europeo.

I sistemi universitari rappresentano, dunque, una delle chiavi per il raggiungimento degli obiettivi fissati nella comunicazione della Commissione *Bussola per il digitale 2030*. Costruzione di competenze specifiche, ricerca mirata al perseguimento della sovranità digitale (da cui l'UE al momento sembra essere lontana), riduzione della vulnerabilità sui dati e del *digital divide*, mitigazione del rischio di esclusione che la transizione digitale porta con sé a causa della mutata composizione del mercato del lavoro, sono solo alcune delle sfide che l'UE sta affrontando, e che pongono l'istruzione al centro del dibattito.

Alla luce di tali considerazioni, il presente contributo intende analizzare le principali politiche dell'UE a sostegno della modernizzazione ed internazionalizzazione dei sistemi di istruzione superiore; esaminare come la questione della transizione digitale si sia inserita, e col tempo modificata, nell'ambito tali cornici politiche. Intende inoltre porre delle questioni relative alle sfide che restano da affrontare per supportare il sistema di istruzione europeo nel fronteggiare la trasformazione digitale.

## Introduzione

Il tema della trasformazione digitale dei sistemi di istruzione compare, da oltre un ventennio, fra le priorità strategiche dell'Unione Europea rappresentando tanto un'opportunità di crescita e sviluppo, quanto una sfida internazionale per raggiungere la necessaria indipendenza tecnologica. Con la crisi pandemica del 2020, i sistemi di istruzione europei sono stati messi di fronte all'urgenza di adeguare infrastrutture e competenze ad un nuovo ecosistema digitale.

Sebbene i Trattati istitutivi non contengano disposizioni specifiche per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'UE può intraprendere azioni pertinenti nel quadro delle politiche settoriali e orizzontali<sup>1</sup>, anche in ambiti quali ricerca, sviluppo tecnologico, istruzione e formazione professionale. In particolare, nei settori istruzione e formazione, i Trattati forniscono all'UE una competenza limitata. Secondo gli artt. 6, 165 e 166 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione

---

\* *Francesca Pollicino: dottoranda di ricerca in Scienze Politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina, visiting staff member Marie Skłodowska-Curie Action at the Centre for Social Science (Tbilisi, Georgia) progetto SHADOW Proj. N. 778188*

<sup>1</sup> Vedi, ad esempio: la proposta della Commissione europea per l'adozione del *Programma strategico per il 2030 - Percorso per il decennio digitale*, che individua l'art.173 par. 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sulla politica industriale, quale base giuridica della proposta, Bruxelles 16.9.2021 COM(2021) 574 definitivo; e la proposta di regolamento relativa a un *Mercato unico dei servizi digitali* che modifica la direttiva 2000/31/CE, che individua l'art. 114 del TFUE sul funzionamento del mercato interno, quale base giuridica del provvedimento, Bruxelles, 15.12.2020 COM(2020) 825 definitivo.

Europea (TFUE)<sup>2</sup> infatti, l'Unione ha una competenza di sostegno e coordinamento rispetto agli Stati Membri, che restano responsabili ultimi dei contenuti e dell'organizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione.

L'UE fornisce, in questo ambito, linee, strategie politiche e *cornici* di riferimento agli Stati membri, attraverso atti di *soft law* e di indirizzo che tuttavia non risultano privi di impatto e che, nei settori dell'istruzione, delle politiche sociali e dell'occupazione, ricorrono al *Metodo Aperto di Coordinamento* (MAC)<sup>3</sup>. Il MAC è uno strumento di *governance* lanciato dalla strategia di Lisbona<sup>4</sup> che, attraverso la condivisione di buone prassi, prevede la fissazione di obiettivi di medio termine per indirizzare le politiche nazionali attraverso sistemi di *benchmarking* e di controllo *in itinere* sull'implementazione delle politiche adottate.

Per quanto riguarda le politiche nel settore dell'istruzione, la principale cornice di riferimento è stata, nel corso dell'ultimo ventennio, l'elaborazione di quadri strategici decennali per la cooperazione europea.

Questo articolo intende tracciare le principali linee di sviluppo relative alle politiche dell'UE a sostegno di modernizzazione e internazionalizzazione dei sistemi di istruzione superiore, in relazione alle sfide poste dalla transizione digitale.

### **Dalla strategia di Lisbona alla strategia Europa 2020**

Nel 2000 l'UE ha adottò la Strategia di Lisbona, che si prefiggeva di fare dell'Europa *l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo*<sup>5</sup>, riconoscendo il ruolo determinante dell'istruzione in tale processo. Con la strategia di Lisbona, l'UE intendeva affrontare le sfide poste dalla globalizzazione con un modello di crescita e occupazione inclusivi, puntando sulla propria ricchezza in termini di capitale umano e sulla necessaria mobilitazione di risorse ed investimenti strategicamente orientati, perché esso potesse dispiegare a pieno il proprio

---

<sup>2</sup> Gli artt. 165 e 166 TFUE stabiliscono, fra l'altro, che le azioni intraprese dall'UE debbano: i) incoraggiare la mobilità di docenti e discenti; ii) promuovere la cooperazione fra sistemi educativi; iii) contribuire allo scambio di informazioni e buone prassi; iv) incoraggiare l'istruzione a distanza ma anche v) contribuire all'adeguamento della formazione rispetto al mutevole quadro dell'industria e del mercato del lavoro.

<sup>3</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: B. De Witte, *The Place of the OMC in the System of EU Competences and Sources of Law*, in *European Papers* Vol. 3, 2018 n. 1, pp. 207-213; S. Garben, *EU Higher Education and Law - the Bologna Process and harmonization by stealth*, Kluwer Law International BV, the Netherlands, 2011, pp. 84-89; S. Sacchi (in luogo di Scacchi S.), *Il metodo aperto di coordinamento origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, Il Politico, Vol. 72, No. 1, pp. 5-57.

<sup>4</sup> Conclusioni della presidenza Consiglio europeo di Lisbona 23/24 marzo 2000

<sup>5</sup> Ivi, p. 2

potenziale. L'apprendimento non era più promosso in una sola fase della vita, ma doveva diventare condizione permanente (*lifelong learning*). In questo quadro generale, il Consiglio europeo ha adottò nel 2001 la prima strategia *Education and Training 2010 (ET 2010)*<sup>6</sup>. Questa fissava 3 obiettivi strategici e 13 obiettivi operativi finalizzati a:

- migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE;
- rendere universale l'accesso ai sistemi di istruzione;
- promuovere la competitività del sistema europeo di istruzione vs il resto del mondo.

Sorprendentemente, in questa prima fase, non troviamo un riferimento organico alla questione della trasformazione digitale direttamente collegata alle politiche di sviluppo del settore dell'istruzione, se non nei termini di una generica necessità di innovazione. In quegli anni, la Commissione europea adottava l'iniziativa *eLearning-pensare all'istruzione di domani*, da cui nacque nel 2001 un piano di azione<sup>7</sup>, in cui si sottolineava l'utilità del digitale per un'istruzione di qualità, inclusiva e più adatta all'apprendimento permanente. Il piano lanciava progettualità che sarebbero maturate più avanti, quali: campus virtuale, nuove prospettive per le università europee, mobilità virtuale come complemento e sostegno della mobilità fisica; accesso alle risorse didattiche senza vincoli di tempo o di spazio; reti virtuali di cooperazione e collaborazione<sup>8</sup>.

In effetti, sulla scorta di questo indirizzo politico, gli atenei europei hanno attivato strumenti che andavano in quella direzione (vedi moduli attivati in e-learning, MOOCs, ed altro), ma lo sforzo non si è tradotto in un approccio di sistema, volto a creare un vero e proprio ecosistema digitale<sup>9</sup>. In Italia ad esempio, l'unica vera esperienza in questo senso sono state le cosiddette università telematiche<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Il programma, adottato dal Consiglio europeo riunito a Barcellona nel marzo 2002 ed elaborato da Commissione e Consiglio dei Ministri europei dell'Educazione nella primavera del 2001, comprendeva l'insieme delle attività perseguite o promosse dalla Commissione europea, di concerto con gli Stati Membri, per il miglioramento dei sistemi dell'istruzione e della formazione in Europa fino al 2010. Comunicazione del Consiglio sul *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa*, GUCE 2002 C 142/01, del 4.06.2002.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Piano d'azione eLearning: Pensare all'istruzione di domani*, Bruxelles, 28.3.2001 COM(2001)172 definitivo

<sup>8</sup> Ivi, pp. 9-10

<sup>9</sup> C. Barbati, *Le università alla prova della transizione digitale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, Editoriale Scientifica, p. 85.

<sup>10</sup> DM 17 aprile 2003, art.2 c. 2 recante *Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle Università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'articolo 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509*, in *GU* 29 aprile 2003, n. 98.

Se, però, la strategia di Lisbona portava i sistemi di istruzione al centro di una progettualità sociale ed economica, la successiva strategia *Europa 2020*<sup>11</sup>, proponeva 3 macro obiettivi quale strumento per uscire dalla crisi economica del 2008. Si articolava su un'idea di crescita che doveva essere:

- intelligente, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- sostenibile, attraverso la promozione di un'economia a basse emissioni inquinanti, efficiente sotto il profilo dell'impiego delle risorse e competitiva;
- inclusiva, attraverso la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione a supporto della coesione sociale e territoriale.

Ai tre obiettivi strategici si affiancavano sette *iniziative faro*. Tra queste, l'adozione di una Agenda digitale europea<sup>12</sup> con lo scopo generale di ottenere vantaggi socio-economici sostenibili, grazie a un mercato digitale unico, basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili. L'Agenda digitale riguardava aspetti legati al funzionamento del mercato digitale e dell'infrastruttura, ma richiamava espressamente il ruolo della formazione e dell'istruzione per colmare il divario digitale, sottolineando l'importanza delle competenze digitali quale elemento indispensabile per chi vive ed opera in una società basata sulla conoscenza.

Nell'ambito della strategia *Europa 2020*, il Consiglio ha adottato poi il *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*<sup>13</sup>. La nuova strategia costruiva sulla precedente, rilanciandone ed aggiornandone obiettivi e finalità, aggiungendo un quarto obiettivo ai tre fissati dalla precedente programmazione: *incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione*<sup>14</sup>. Si voleva così promuovere, fra l'altro, l'acquisizione da parte di tutti i cittadini di competenze trasversali fondamentali, specie competenze digitali. Ma anche in questa fase mancava una visione organica dell'interconnessione necessaria fra istruzione e transizione digitale.

---

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione europea, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020 definitivo.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione europea, su *Un'agenda digitale europea*, Bruxelles, 19.5.2010 COM(2010)245 definitivo.

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009, su un *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, GU C 119 del 28.5.2009, pag. 2-10.

<sup>14</sup> Ivi, p. 4.

## Verso un ecosistema digitale - il Piano d'azione per l'istruzione digitale

Solo nel 2018, a seguito del vertice sociale di Göteborg<sup>15</sup> ed in vista del rilancio degli obiettivi fissati da ET 2020 per la costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione da realizzarsi entro il 2025<sup>16</sup>, l'UE adottò il primo *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2018-2020*<sup>17</sup>. Il Piano riconosceva la transizione digitale quale priorità per tutti i livelli di istruzione, al fine di ridurre il persistente divario fra gli Stati Membri, in termini di infrastrutture e competenze digitali ostacolo ad una crescita inclusiva<sup>18</sup>. Fra gli elementi di criticità rilevati dal Piano, il rischio di esclusione per i gruppi più vulnerabili, uno squilibrio di genere fra gli studenti in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e nei settori di scienza, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM). Il Piano d'azione fissava 3 priorità:

- migliorare l'utilizzo della tecnologia digitale per l'insegnamento e l'apprendimento;
- sviluppare le competenze e le capacità digitali pertinenti ai fini della transizione digitale;
- migliorare l'istruzione mediante un'analisi dei dati e una previsione migliori.

Per raggiungere questi obiettivi la Commissione stabiliva una *road-map* per la riduzione del divario di connettività e di competenze entro il 2020, la definizione di un quadro di riferimento per la certificazione delle qualifiche digitali, la creazione di una piattaforma europea per l'istruzione digitale. Nonostante i richiami all'importanza strategica dell'insegnamento ed apprendimento digitale e della dotazione di infrastrutture e competenze per affrontare la transizione digitale, l'emergenza sanitaria del 2020 trovò la maggior parte delle istituzioni formative in Europa<sup>19</sup> sostanzialmente impreparate.

La breve durata (2018-20) ed il budget limitato dedicato alla transizione digitale, hanno reso il primo Piano d'azione poco incisivo rispetto alla realizzazione di obiettivi concreti. Il Piano venne così aggiornato nel 2020, alla luce della crisi pandemica, e sottoposto a consultazione pubblica aperta (18 giugno 2020-4

---

<sup>15</sup> Vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa, Göteborg 17 novembre 2017, durante il quale Consiglio, Parlamento e Commissione europea hanno proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali, su proposta della Commissione, Bruxelles, 26.04.2017, COM(2017), 250 definitivo.

<sup>16</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, *Verso la prospettiva di uno spazio europeo dell'istruzione*, GU C 195, 7.6.2018 (2018/C 195/04).

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione europea, sul *Piano d'azione per l'istruzione digitale*, Bruxelles, 17.1.2018 COM(2018) 22 definitivo.

<sup>18</sup> Ivi, p. 2.

<sup>19</sup> C. Barbati, op. cit., p. 87

settembre 2020). Il documento, accompagnato da un'analisi approfondita dello stato dell'arte<sup>20</sup>, rappresenta un salto di qualità rispetto al precedente, con un approccio sistemico fra istruzione e transizione digitale che, fino a quel momento, era sembrato mancare.

Il nuovo Piano d'azione<sup>21</sup>, infatti, con una proiezione temporale di sette anni (2021-27 seguendo il quadro finanziario pluriennale europeo), individua due ampi obiettivi strategici per intercettare le due principali criticità emerse con la crisi pandemica:

- rispondere a carenze e squilibri infrastrutturali, promuovendo lo sviluppo di un ecosistema efficiente di educazione digitale. La parte tecnica del Piano, comprende lo sviluppo dell'infrastruttura digitale, necessaria a colmare il divario di connettività<sup>22</sup>. Grande attenzione è inoltre riservata agli aspetti etici, soprattutto nei campi di intelligenza artificiale (IA), uso dei dati e parità di genere;
- rispondere alla carenza di competenze digitali di base ed avanzate, promuovendo l'alfabetizzazione digitale e contrastando la disinformazione attraverso istruzione e formazione. Per raggiungere questo obiettivo, il Piano d'azione prevede: l'aggiornamento del quadro europeo delle competenze tramite lo sviluppo di un certificato europeo (EDSC); una proposta di raccomandazione del Consiglio sul miglioramento dell'offerta di competenze digitali nell'istruzione e nella formazione; un accresciuto monitoraggio sulle competenze digitali degli studenti; lo sviluppo di nuovi programmi di istruzione superiore per l'ingegneria e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, incoraggiando in particolare la partecipazione delle donne nelle discipline STEM<sup>23</sup>.

Il Piano d'azione per l'istruzione digitale persegue, dunque, una serie di obiettivi in un'ottica strategica a lungo termine, per un'istruzione digitale europea di alta qualità. Questa dovrà essere inclusiva e accessibile, nonché in grado di

---

<sup>20</sup> Documento di lavoro che accompagna la comunicazione della Commissione europea, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027- Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, Bruxelles, 30.9.2020, SWD(2020) 209 definitivo.

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione europea su, un *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-27 – ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, Bruxelles, 30.9.2020 COM(2020) 624 definitivo.

<sup>22</sup> Il Piano d'azione prevede inoltre per questo obiettivo strategico, lo sviluppo di un quadro europeo per i contenuti dell'istruzione digitale e la creazione di una piattaforma europea di scambio per condividere risorse online certificate, collegando le piattaforme di istruzione esistenti.

<sup>23</sup> Nel 2017 le donne rappresentavano il 54% di tutti gli studenti del ciclo terziario nell'UE, eppure risultano particolarmente sottorappresentate nei settori ICT e STEM. Le donne occupano solo il 17 % dei posti di lavoro nel settore tecnologico, vedi: documento di lavoro della Commissione, SWD(2020) 209 definitivo, 30.09.2020, p. 51.

affrontare le sfide poste dalla crisi pandemica, rafforzando la cooperazione fra gli Stati Membri.

Con il Piano d'azione 2021-27 la transizione digitale dell'intero sistema educativo diventa obiettivo, non più solo mezzo, per migliorare la qualità dell'istruzione. La competenza digitale è definita tanto una necessità, quanto un diritto dei cittadini europei. La questione del *digital divide* è affrontata da un angolo visuale ampio, che risulta dal combinato disposto del potenziamento delle competenze e delle dotazioni infrastrutturali per l'intero sistema di istruzione europeo. Le risorse economiche destinate alla transizione digitale dell'istruzione sono chiaramente identificate e sono trasversali a più programmi. Tra questi: il programma Erasmus+, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il programma Europa digitale e Orizzonte Europa. Il Piano d'azione fa inoltre parte della risposta dell'UE alla crisi COVID-19, ed è volto ad orientare gli Stati Membri nel dare priorità ai finanziamenti per l'istruzione digitale nell'ambito dei dispositivi per la ripresa e la resilienza.

Il Piano, infine, è coevo e strettamente connesso alle due comunicazioni della Commissione europea relative alla realizzazione di uno spazio europeo dell'istruzione<sup>24</sup> e della ricerca<sup>25</sup>, che proiettano, verso un orizzonte di lungo termine, la visione di un'Europa fortemente coesa nel settore dell'istruzione superiore. Le tre comunicazioni adottate nel 2020, rappresentano dunque l'orizzonte di senso nell'ambito del quale sviluppare azioni concrete e coordinate a livello europeo e dei singoli Stati Membri, affinché *nessuno sia lasciato indietro*<sup>26</sup> nel percorso verso la transizione digitale.

### **Verso il 2030: la transizione digitale obiettivo strategico per l'Università**

Recentemente l'UE ha adottato un nuovo quadro strategico per la cooperazione nel settore dell'istruzione superiore<sup>27</sup>, nell'ambito del quale sono stati

---

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione europea su, realizzare lo *Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025*, Bruxelles, 30.9.2020 COM(2020) 625 definitivo.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione europea su, *Un nuovo Spazio europeo per la ricerca e l'innovazione*, Bruxelles, 30.9.2020 COM(2020) 628 definitivo.

<sup>26</sup> Dichiarazione del Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen durante la cerimonia presso la Casa della storia europea, per il decimo anniversario del Trattato di Lisbona e l'insediamento del nuovo collegio dei Commissari, Bruxelles, 1.12.2019  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech\\_19\\_6629](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_19_6629).

<sup>27</sup> Risoluzione del Consiglio su, un *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*, GU 2021/C 66/01.

adottati i successivi atti: la comunicazione *Strategia europea per le università*<sup>28</sup>, la raccomandazione *Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore*<sup>29</sup>. L'UE riprende, rimodulandoli alla luce delle evoluzioni dirompenti degli ultimi tre anni, gli obiettivi dei precedenti quadri strategici, rilanciando il ruolo dell'istruzione superiore quale volano di crescita inclusiva e sostenibile, e attore chiave nel processo di integrazione e resilienza. In particolare, la nuova strategia europea per l'università individua, fra gli altri<sup>30</sup>, la transizione digitale, insieme a quella ecologica, come obiettivo strategico, chiaramente collegato alle politiche *mainstream* europee.

Una delle azioni chiave della nuova strategia europea, l'iniziativa delle *Università europee*<sup>31</sup>, svilupperà campus interuniversitari virtuali e in presenza ed attuerà modelli innovativi di istruzione superiore digitale. L'iniziativa riguardante la Carta europea dello studente<sup>32</sup> svolgerà un ruolo chiave nel facilitare scambio e verifica sicuri dei dati accademici e degli studenti, consentendo a questi ultimi di identificarsi e autenticarsi digitalmente, in modo sicuro e affidabile<sup>33</sup>, durante lo svolgimento di attività di apprendimento in remoto presso un istituto ospitante in un altro Stato Membro. Collegando i vari sistemi informatici delle università, verrà inoltre conseguita una mobilità Erasmus senza supporti cartacei, nel pieno rispetto delle norme generali in materia di protezione dei dati.

I programmi Erasmus+ ed Orizzonte Europa continueranno a fornire, insieme agli strumenti di finanziamento messi in campo da *Next Generation EU*, dai fondi strutturali, dal programma Europa Digitale, la necessaria dotazione finanziaria perché l'orizzonte strategico si sostanzia in azioni concrete. Il potere trasformativo

---

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione europea, su una *Strategia europea per le università*, Strasburgo, 18.1.2022, COM(2022) 16 definitivo.

<sup>29</sup> Raccomandazione del Consiglio su, *Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore* (2022/C160/01) GU 13.4.2022 C 160/1, pp. 1-8.

<sup>30</sup> Rafforzare la dimensione europea dell'istruzione superiore e della ricerca; promuovere il ruolo delle università quali centri di riferimento dello "stile di vita europeo"; Università agenti di cambiamento nella transizione ecologica e digitale; promuovere attraverso le Università il ruolo e la leadership dell'Unione europea a livello mondiale sono gli altri obiettivi individuati.

<sup>31</sup> Conclusioni del Consiglio su, un'*Iniziativa delle università europee — Colmare la distanza tra istruzione superiore, ricerca, innovazione e società: aprire la strada a una nuova dimensione dell'istruzione superiore europea* (2021/C 221/03) Bruxelles, GU del 10.6.2021, Raccomandazione del Consiglio (2022/C 160/1).

<sup>32</sup> Nata come progetto pilota finanziato dall'UE nel 2016, la *European Student Card* è stata rilanciata dalla Commissione Europea tramite la *European Student Card Initiative*, al fine di promuovere la digitalizzazione delle procedure amministrative e lo scambio di informazioni fra università.

<sup>33</sup> Vedi Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio (23 luglio 2014), in materia di *Identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno*, GU L 257 del 28.8.2014, pp. 73-114 (noto come Regolamento eIDAS).

della transizione digitale faciliterà opportunità di inclusione, affermazione di nuovi diritti, crescita sostenibile ed *empowerment* dei cittadini.

Necessario, dunque, agire sull'infrastruttura, sulla sovranità digitale, sulle competenze di base ed avanzate, sulla risposta alle nuove esigenze del mercato del lavoro. D'altronde, in tempi di sfide globali, la risposta dell'UE non può che essere una risposta integrata. Da un lato, continuando a supportare gli Stati Membri nell'adeguamento dell'infrastruttura didattica ed amministrativa, dall'altro favorendo una visione di medio e lungo termine di valorizzazione del capitale umano, in risposta alla domanda di nuove professionalità in un mercato del lavoro in continua evoluzione.

In linea con la *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, elaborata dalla Commissione europea, *la visione dell'UE per la trasformazione digitale mette al centro le persone*, promuovendo un modello che pone come baricentro del cambiamento *la sovranità digitale, l'inclusione, l'uguaglianza, la sostenibilità, la resilienza, la sicurezza, la fiducia, il miglioramento della qualità della vita, il rispetto dei diritti e delle aspirazioni delle persone*<sup>34</sup>.

L'istruzione si configura così, come necessaria premessa all'effettivo esercizio di diritti e della loro efficace tutela e promozione. I sistemi universitari rappresentano la chiave per raggiungere gli obiettivi fissati nella comunicazione della Commissione europea, *Bussola per il digitale 2030*<sup>35</sup>.

Ciononostante, in termini di costruzione di competenze e di ricerca mirata al perseguimento della sovranità digitale, l'UE sembra ancora lontana dalla riduzione della vulnerabilità sui dati, dal chiudere il preoccupante gap sul *digital divide*<sup>36</sup>, e dagli stessi rischi di esclusione che la transizione digitale porta con sé, a motivo della mutata composizione del mercato del lavoro.

## Conclusioni

L'auspicata progressiva sistematizzazione delle politiche UE nell'affrontare la priorità strategica della trasformazione digitale dei sistemi di istruzione ha

---

<sup>34</sup> La *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale*, trae spunto ed integra il pilastro europeo dei diritti sociali, punto 7 del preambolo, Bruxelles, 26.1.2022, COM(2022) 28 definitivo.

<sup>35</sup> La Comunicazione della Commissione europea *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, sulle ambizioni digitali dell'UE per il 2030, definisce un sistema di monitoraggio, le tappe fondamentali e i mezzi per realizzarle, Bruxelles, 9.3.2021 COM(2021) 118 definitivo.

<sup>36</sup> M. Kaask & N.Feller, *Digital education in Europe and the EU's role in upgrading it* Hertie School – Jaques Delors Centre 15.02.2021

<https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/digital-education>.

rappresentato, e rappresenta, tanto un'opportunità di crescita e sviluppo, quanto una sfida internazionale per *affermare la propria indipendenza tecnologica*<sup>37</sup>. La pandemia ha agito, negli ultimi tre anni, da forte acceleratore, ponendo i sistemi di istruzione, a tutti i livelli, di fronte all'urgenza di adeguare infrastrutture e competenze ad un nuovo ecosistema digitale. L'istruzione terziaria si è dimostrata più resiliente degli altri livelli nell'affrontare il cambiamento, ritrovandosi al contempo al centro di una strategia europea integrata di risposta alla crisi globale. Risulta infatti evidente che università e istruzione post secondaria, rappresentino un elemento nodale nella realizzazione effettiva di quella transizione digitale che l'UE sostiene fortemente.

Le criticità cui la strategia UE per l'istruzione in generale, e per l'università e l'istruzione terziaria più in particolare, deve rispondere sono estremamente sfidanti. Ad oggi il 44% dei cittadini europei risulta avere un basso livello di competenze digitali; esiste un forte divario territoriale fra singoli Stati Membri e fra aree urbane e rurali, tanto sulle competenze digitali quanto sulla dotazione infrastrutturale; emerge una forte disparità di genere nel settore ICT, che aumenta al crescere dei livelli di istruzione, traducendosi in un preoccupante divario nel mondo del lavoro. Si rileva, inoltre, un disallineamento fra domanda e offerta di competenze necessarie per la transizione digitale dell'economia europea, ed i numeri suggeriscono che il gap aumenterà nel corso del prossimo decennio. Emerge infine una generalizzata carenza di dati disponibili ed affidabili<sup>38</sup>.

Il programma quadro di ricerca, così come i fondi messi a disposizione dal piano di ripresa e resilienza e tutti i programmi di finanziamento per la coesione sociale e territoriale, affrontano trasversalmente e sinergicamente queste criticità, promuovendo dialogo fra Stati Membri e risposte integrate per una crescita sostenibile ed inclusiva. Esistono, tuttavia, questioni che impongono ulteriori riflessioni. Il problema della sovranità digitale europea si inserisce in una realtà già fortemente polarizzata, con enorme concentrazione di potere socio economico in poche aziende tecnologiche. La digitalizzazione in risposta all'emergenza pandemica, si è tradotta nel ricorso al mercato per l'acquisizione di tecnologie in condizione di asimmetria informativa. Questa segue la mancanza di infrastrutture proprie, *ready to use*, ponendo di concerto un concreto problema sull'utilizzo dei dati da parte delle piattaforme commerciali<sup>39</sup>. D'altro canto le stesse università europee hanno chiesto<sup>40</sup> che i propri archivi e biblioteche digitali siano esclusi

---

<sup>37</sup> C. Valenti, *La rilevanza delle competenze professionali della forza lavoro nella transizione digitale europea*, in Papers di diritto europeo, 2021, n. 1, pp. 139-153.

<sup>38</sup> COM(2020) 624 definitivo, pp. 39-52.

<sup>39</sup> C. Barbati, op. cit. p. 83

<sup>40</sup> *Statement by research organisations, libraries, repositories and university networks on the exemption*

dall'ambito di applicazione della proposta di regolamento *Digital Service Act*<sup>41</sup>, che porterebbe un ingiustificato appesantimento delle procedure burocratiche, frammentazione nell'applicazione della normativa ed alti costi organizzativi e di adeguamento per le università, a riprova del fatto che soluzioni diverse vadano pensate per ambiti di applicazione differenti.

Appare quindi evidente che la strada verso il consolidamento e l'effettivo godimento da parte dei cittadini europei dei propri diritti, e l'applicazione dei principi digitali<sup>42</sup>, passi per l'adeguamento sistemico del settore dell'istruzione.

Questo consentirà di superare il *digital divide* infrastrutturale e cognitivo, prerequisito necessario per la reale creazione e fruibilità di uno spazio pubblico digitale europeo. Il nuovo Piano d'azione indica proprio questo percorso, integrando e coordinando le politiche e gli strumenti messi in campo dai singoli stati membri dell'UE verso un impegno comune ed una strategia condivisa, che possa minimizzare le disparità, massimizzando il ruolo dell'infrastruttura materiale ed immateriale rappresentata dai sistemi di istruzione europei.

---

*of not-for-profit educational and scientific repositories, digital archives and libraries from the Digital Services Act*, Brussels, 5 April 2022

[https://eua.eu/downloads/content/20220404\\_statement\\_dsa\\_final.pdf](https://eua.eu/downloads/content/20220404_statement_dsa_final.pdf).

<sup>41</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a *Un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE*, Bruxelles, 15.12.2020, COM(2020) 825 definitivo.

<sup>42</sup> COM(2022) 28 definitivo.

## Riferimenti Bibliografici

BARBATI C., *Le università alla prova della transizione digitale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, pp. 82-102.

COSTANZO P., *La comunicazione giuridica alla prova della rete*, editoriale in *Federalismi.it*, n.10/2004.

COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale della ricerca e dell'innovazione, *Open innovation, open science, open to the world: a vision for Europe*, Publications Office, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/061652>

DELLE DONNE R., *L'accesso aperto, le Università e le SSH*, in *Il Capitale culturale*, n.17, 2018.

DE WITTE B., *The Place of the OMC in the System of EU Competences and Sources of Law*, in *European Papers* Vol.3, n.1 Articles Special Section, 2018.

G. CAGGIANO, *Il quadro normativo del mercato unico digitale*, in F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Mercato Unico Digitale, dati personali e diritti fondamentali*, in *Eurojus.it*, 2020, fasc. spec., pp. 13-49.

GARBEN S., *EU Higher Education and Law - the Bologna Process and harmonization by stealth*, Kluwer Law International BV, the Netherlands, 2011.

HOBBS C. (ED.), *Europe's digital sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of Us-China rivalry*, European Council on Foreign Relations essay collection, 2020, n. 336.

KAASK M., FELLER N., *Digital education in Europe and the EU's role in upgrading it*, Hertie School – Jaques Delors Centre 15.02.2021.

PÉPIN L., *The history of EU cooperation in the field of education and training: how lifelong learning became a strategic objective*, in *European Journal of Education* 42 n.1, 2007, pp. 121-132.

RAMPELT F., ORR D., KNOTH A., *Bologna Digital 2020 - White Paper on Digitalisation in the European Higher Education Area*, Hochschulforum Digitalisierung (HFD), Berlino, 2019.

RAMPELT F., BIRNKAMMERER H., RÖWERT R., SUTER R., *Opening up higher education in the digital age: on the potential to unite the social dimension and the digitalisation of higher education in Europe*, in *Internationalization of higher education*, issue 3, 2018, pp. 27-42.

M. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 2007, fasc. 113, pp. 187-241.

SACCHI S., *Il metodo aperto di coordinamento origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali, Il Politico, Vol. 72, No. 1 (214) (Gennaio-Aprile 2007), pp. 5-57.*

TIZZANO A., *Trattati dell'unione Europea*, II edizione, Giuffrè, Milano, 2014.

VALENTI C., *La rilevanza delle competenze professionali della forza lavoro nella transizione digitale europea*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1, 2021, pp. 130-153.