

Valeria Di Comite è professore associato di Diritto dell'Unione europea nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Bari Aldo Moro. Si è laureata in giurisprudenza nella medesima Università, discutendo una tesi in diritto internazionale. Ha conseguito il *Master in European Community Law* nel *College d'Europe* di Bruges. È *Licenciada en Derecho* nell'*Universidad de Granada*. A seguito degli studi frequentati nel *Departamento de Derecho internacional público y Relaciones internacionales* di tale Università ha ottenuto il *Diploma de estudios avanzados*, nonché il titolo di *Doctor* con menzione di *Doctor Europeus* (dichiarato equipollente al titolo italiano). Partecipa al Comitato di redazione delle riviste *Studi sull'integrazione europea* e *Revista de Derecho comunitario europeo* ed è coordinatrice del comitato di redazione del periodico *Sud In Europa*. Già delegato Erasmus del Dipartimento di Scienze Politiche. È attualmente coordinatrice di diversi accordi Erasmus. È membro del collegio di dottorato in "Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali" dell'Università degli studi di Bari Aldo Moro. Ha svolto seminari e cicli di lezioni, anche nell'ambito del programma Erasmus, presso diverse Università straniere.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

29

VALERIA DI COMITE

La dimensione europea dell'istruzione superiore



VALERIA DI COMITE La dimensione europea dell'istruzione superiore

ISBN 978-88-6611-683-7



9 788866 116837

€ 18,00



CACCUCCI EDITORE
BARI

In copertina: *The Homework* di Simon Glücklich (1863 Bielitz - 1943 München), collezione privata.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 29 —

VALERIA DI COMITE

**LA DIMENSIONE EUROPEA
DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE**



CACUCCI
EDITORE
2018

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno
Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauero, Christian Tomuschat,
Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro
Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa,
Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo
Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*Ai miei genitori che con il loro esempio mi hanno insegnato il valore
della dimensione europea dell'istruzione.
A Tommaso con l'augurio che lo possa sperimentare.*

*Desidero ringraziare mio marito e mio figlio per la grande pazienza,
la mia famiglia per l'instimabile aiuto, le mie amiche per il continuo
sostegno e i miei maestri per i loro preziosi insegnamenti.*

INDICE

Introduzione	1
--------------	---

CAPITOLO I

LA COMPETENZA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI ISTRUZIONE E LO SPAZIO EUROPEO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE

1. La progressiva affermazione di una competenza dell'Unione europea in materia di istruzione	5
2. <i>Segue</i> : l'essenziale contributo della giurisprudenza	11
3. Le caratteristiche della competenza dell'Unione europea nel settore dell'istruzione	22
4. La particolare rilevanza del primo programma Erasmus per favorire la cooperazione nel settore dell'istruzione superiore	26
5. Le nuove forme di incentivazione e di cooperazione del programma Erasmus+	33
6. La cooperazione europea nell'ambito dello spazio europeo per l'istruzione superiore: il <i>processo di Bologna</i>	38
7. Dalla strategia di Lisbona alla nuova agenda per l'istruzione superiore	44

CAPITOLO II

IL DIRITTO DI CIRCOLAZIONE DEGLI STUDENTI NELL'UNIONE EUROPEA

1. Dal diritto dei figli dei lavoratori di “studiare” nello Stato ospite al diritto derivato di soggiorno dei loro genitori cittadini di Paesi terzi	53
2. Il diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione per motivi di studio	58
3. Il diritto degli studenti dell'Unione europea di accedere ai “vantaggi sociali”	63
4. Le potenziali conseguenze della <i>Brexit</i> sul diritto di soggiorno degli studenti dell'Unione europea	77

CAPITOLO III
IL RICONOSCIMENTO DEI TITOLI
E IL RIPARTO DI COMPETENZE
TRA UNIONE EUROPEA E STATI MEMBRI

1. La competenza dell'Unione europea per il riconoscimento dei titoli	85
2. La distinzione tra titoli accademici e titoli professionali e il riparto di competenze tra Unione e Stati membri	88
3. Le prime convenzioni europee sul riconoscimento dei titoli accademici	93
4. La Convenzione di Lisbona del 1997	99
5. L'attuazione in Italia delle convenzioni europee sul riconoscimento dei titoli	104
6. La normativa dell'Unione sul riconoscimento dei titoli professionali	106
7. I diversi regimi giuridici del riconoscimento delle qualifiche professionali	117
8. L'ambito di applicazione della normativa UE sul riconoscimento e le potenziali conseguenze della <i>Brexit</i>	125
Considerazioni conclusive	133
Bibliografia	137

INTRODUZIONE

Il presente lavoro, dedicato alla “dimensione europea dell’istruzione superiore”, ha l’obiettivo di esaminare gli strumenti promossi dall’Unione europea per favorire la cooperazione tra Stati membri al fine non solo di stimolare lo sviluppo di nuove e qualificanti competenze dirette a favorire la ripresa economica ma, soprattutto, di insegnare alle generazioni future il significato di valori condivisi, nel rispetto delle diverse identità culturali. La dimensione europea dell’istruzione offre, infatti, un valore aggiunto all’istruzione superiore impartita in ogni singolo Stato membro. L’investimento in capitale umano, che essa implica, è orientato non solo a sostenere la crescita personale e professionale dei singoli cittadini ma anche a promuovere i valori dell’Unione. Come la cittadinanza dell’Unione anche la dimensione europea dell’istruzione si “aggiunge” a quella nazionale ma non la “sostituisce”.

Questo lavoro monografico si concentra, essenzialmente, sullo studio della cooperazione europea nel settore dell’istruzione superiore¹ attraverso l’analisi della normativa gradualmente adottata all’interno dell’Unione nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha svolto un ruolo essenziale per l’affermazione di una politica comunitaria in questo settore. Costituiscono oggetto di analisi anche gli strumenti approvati nel più ampio contesto europeo, principalmente grazie al *processo di Bologna* e alla significativa collaborazione tra Unione europea, Consiglio di Europa e UNESCO-Regione Europa.

Le recenti iniziative promosse dalle istituzioni dell’Unione in questo settore e l’attenzione manifestata dal Consiglio europeo nella riunione del 14 dicembre 1997 confermano l’opportunità di affrontare lo studio della dimensione europea

¹ Secondo la *World Declaration on higher education for the twenty-first century: vision and action*, l’istruzione superiore comprende: “all types of studies, training or training for research at the post-secondary level, provided by universities or other educational establishments that are approved as institutions of higher education by the competent State authorities”. Dichiarazione approvata il 29 ottobre 1998 dalla Conferenza mondiale convocata sotto l’egida dell’UNESCO, <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration>.

dell'istruzione, in considerazione della rilevanza delle sfide ancora aperte e della necessità di rendere più efficaci gli strumenti elaborati nel contesto europeo².

Le competenze dell'Unione europea nel settore dell'istruzione sono esclusivamente di "sostegno, coordinamento e completamento" (art. 6 TFUE); per questo motivo, la sua politica è diretta essenzialmente a promuovere e incentivare la cooperazione tra Stati membri e tra istituti di istruzione superiore, utilizzando molteplici strumenti e diversi "metodi di lavoro", che variano in funzione della diversità degli obiettivi da perseguire.

Nel presente lavoro, strutturato in tre capitoli, si evidenziano diversi aspetti che hanno un unico filo conduttore: garantire, attraverso la dimensione europea dell'istruzione superiore, la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea e in particolare il progetto della "Europa dei cittadini".

A tal fine, nel primo capitolo si esaminano gli strumenti che hanno portato a una graduale affermazione di una competenza comunitaria nel settore dell'istruzione, soffermandosi in particolare sul ruolo propulsivo della giurisprudenza e sull'impatto del programma Erasmus in questo ambito. Inoltre, si evidenziano le caratteristiche della competenza dell'Unione nel settore dell'istruzione e l'impulso della strategia di Lisbona per rendere l'Unione stessa un'"economia basata sulla conoscenza". Anche il *processo di Bologna* è oggetto di indagine, in considerazione della rilevanza degli obiettivi promossi per la realizzazione della dimensione europea dell'istruzione superiore.

Nel secondo capitolo si analizzano due questioni distinte ma fortemente intrecciate: ossia il diritto allo studio dei figli dei lavoratori migranti e il diritto di circolazione e di accesso agli studi dei cittadini degli Stati membri. Sebbene le regole a fondamento di questi due diritti siano diverse, l'applicazione del principio di non discriminazione a motivo di nazionalità e la sua interpretazione giurisprudenziale hanno rafforzato la posizione giuridica di "tutti gli studenti". Chiaramente, le differenze normative non hanno portato a una completa "assimilazione" delle diverse posizioni giuridiche ma, certamente, si è avvertita un'apertura verso gli studenti mobili, ai quali in determinate e specifiche situazioni sono stati riconosciuti anche dei vantaggi sociali. L'obiettivo della mobilità dei cittadini dell'Unione per motivi di studio è sicuramente uno degli aspetti che maggiormente caratterizzano la dimensione europea dell'istruzione e, per questo motivo, è sembrato opportuno valutare anche le potenziali conseguenze della *Brexit* su tale aspetto.

Nel terzo capitolo si esamina il complesso tema del riconoscimento dei titoli, distinguendo il riconoscimento dei titoli accademici da quelli professionali. Per

² Come ha dichiarato il Presidente Jean-Claude Juncker, "L'istruzione e la cultura sono fondamentali per il futuro non solo dei singoli cittadini, ma anche per la nostra Unione nel suo complesso. Ci permettono di trasformare le circostanze in opportunità, di proiettarci verso l'esterno e di capire fino in fondo cosa comporti il concetto di 'europeo' in tutta la sua diversità. L'incontro dei leader europei a Göteborg questa settimana deve rappresentare l'occasione per far sì che l'istruzione e la cultura diventino motori per la creazione di posti di lavoro, la crescita economica, l'equità sociale e, in ultima analisi, l'unità", cfr. comunicazione della Commissione, del 14 novembre 2017, *Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura*, COM(2017)673, final.

favorire la mobilità degli studenti, infatti, non solo è necessario consentire l'accesso agli studi nei diversi Stati membri dell'Unione ma è indispensabile anche garantire loro di poter mettere a frutto i risultati degli studi condotti. Regole efficaci in materia di riconoscimento dei titoli favoriscono sia la mobilità degli studenti sia quella dei professionisti. Nel terzo capitolo, pertanto, da una parte si esaminano le convenzioni europee relative al riconoscimento dei titoli di studio e dei periodi di studio e, in particolare, la Convenzione di Lisbona del 1997; dall'altra, si analizza la normativa dell'Unione sul riconoscimento dei titoli professionali. Speciale attenzione è dedicata al processo evolutivo che ha condotto all'attuale sistema normativo, promosso dapprima su impulso della giurisprudenza e poi regolato attraverso direttive settoriali. Queste ultime, inizialmente, prevedevano il riconoscimento automatico di specifici titoli professionali, fondato sul previo coordinamento dei percorsi formativi negli Stati membri. Tuttavia, tale meccanismo di riconoscimento automatico, valido solo in settori in cui le competenze professionali e tecniche sono analoghe in ogni Stato, non avrebbe potuto funzionare laddove le diversità culturali permeano i contenuti della formazione superiore; per questo motivo, è stato stabilito anche un sistema generale di riconoscimento dei titoli professionali improntato sul principio del mutuo riconoscimento. Entrambi i sistemi coesistono nella disciplina attuale, che, come vedremo, è stata oggetto di un'intensa attività interpretativa da parte della Corte di giustizia. Anche in relazione al riconoscimento dei titoli professionali, disciplinato da direttive dell'Unione, ci è sembrato infine opportuno valutare le potenziali conseguenze della *Brexit* in considerazione degli effetti che avrà sulla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*⁵, 2017.
2. Piero PENNETTA (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena FALLETTI, Valeria PICCONE (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana PALLADINO, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina CASTELLANETA, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita DEL COCO e Emanuela PISTOIA (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea CANNONE (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.
13. Ilaria OTTAVIANO, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.
14. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.
15. Sara PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.
17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.
18. Anna IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.
19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.
20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.
21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.
22. Antonietta DAMATO, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.
23. Giandonato CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.
24. Emanuela PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.
25. Nicola RUCCIA, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.
26. Francesco CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.
27. Claudia MORINI, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.
28. Giuseppe MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.
29. Valeria DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.