



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

*XXXVI CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE  
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: DIRITTO DELL'UNIONE  
EUROPEA (IUS/14)*

---

## **L'EVOLUZIONE DELLA COMPETENZA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI ISTRUZIONE SUPERIORE**

Dottoranda  
**Francesca Pollicino**

Coordinatore  
**Prof. Giuseppe Bottaro**

Tutor  
**Prof. Michele Messina**

Anno Accademico 2022/23

## INDICE

INTRODUZIONE .....	6
--------------------	---

### CAPITOLO I

#### L'INIZIALE ASSENZA NEI TRATTATI DI DISPOSIZIONI SPECIFICHE IN MATERIA DI ISTRUZIONE

1. Un quadro generale: le azioni in materia di istruzione superiore, un filo rosso attraverso il processo di integrazione europea .....	14
2. Le Comunità europee e lo spazio per una competenza nel settore dell'istruzione: un'analisi del diritto primario pre-Maastricht .....	16
3. Dalla formazione professionale all'istruzione superiore: i principi generali per la realizzazione di una politica comunitaria di formazione professionale.....	23
4. Il regolamento 1612/1968 il diritto di accesso all'istruzione per i figli dei lavoratori.....	28
5. La dimensione intergovernativa, le risoluzioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti a livello di Consiglio.....	33
6. Dal comitato Adonnino alla sentenza <i>Gravier</i> , cronaca di una competenza annunciata: verso il programma Erasmus .....	36
7. La nascita del programma Erasmus fra conflitti interistituzionali e l'idea di capitale umano europeo .....	41
8. La competenza dell'Unione europea in materia di istruzione con il Trattato di Maastricht: argini fragili a un <i>covert integration process</i> .....	49
9. Dalla libera circolazione dei lavoratori alla libera circolazione dei cittadini: come cambia lo <i>status</i> di studente .....	59

### CAPITOLO II

#### IL CONTRIBUTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA PER UN DIRITTO EUROPEO ALL'ISTRUZIONE

1. Le sentenze fondative della c.d. <i>community law of education</i> .....	66
1.1. <i>Quale competenza in materia di istruzione? la sentenza Casagrande</i> .....	70
1.2. <i>Ampliamento del concetto di formazione professionale e parità di accesso all'istruzione</i> .....	73
1.3. <i>Conflitti interistituzionali e competenza in materia di istruzione</i> .....	78
2. <i>Community law of education</i> e mercato interno .....	83

2.1 Libera circolazione dei lavoratori .....	83
2.2 Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi .....	87
3. Il diritto di circolazione degli studenti: da lavoratori/figli di lavoratori migranti a cittadini europei.....	93
3.1 L'accesso all'istruzione come vantaggio sociale.....	95
3.2 Cittadinanza, parità di trattamento e diritto degli studenti ai vantaggi sociali... 99	
3.3 La portabilità dei sussidi e il rischio di onere eccessivo .....	111
3.4 Il legittimo timore degli Stati membri ed il tentativo di adottare una normativa protezionistica rispetto ai criteri di accesso all'istruzione nazionale.....	116

### CAPITOLO III

#### LA COSTRUZIONE DI UNO SPAZIO EUROPEO PER L'ISTRUZIONE

1. Dimensione economica vs. dimensione sociale del processo di integrazione.....	122
2. Le nuove sfide per l'Unione: i primi passi verso una dimensione europea dell'istruzione .....	125
3. L'istruzione nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.....	129
3.1 La recente sentenza Commissione c. Ungheria ed il richiamo agli artt. 13 e 14 della Carta .....	142
4. Il processo di Bologna: la dimensione intergovernativa in relazione alle politiche dell'Unione europea in materia di istruzione superiore.....	146
5. La dimensione esterna delle politiche UE in materia di istruzione .....	160
6. La Strategia di Lisbona e i nuovi strumenti di <i>governance</i> in materia di istruzione... 168	
6.1 Il Metodo di Coordinamento Aperto.....	170
6.2 Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020.....	174
7. Verso lo Spazio Europeo dell'Istruzione entro il 2025 e oltre: il pilastro sociale europeo e l'evoluzione delle politiche dell'Unione in materia di istruzione.....	181

### CAPITOLO IV

#### I NUOVI STRUMENTI DI COOPERAZIONE APPROFONDATA IN MATERIA DI ISTRUZIONE SUPERIORE: L'INIZIATIVA DELLE UNIVERSITÀ EUROPEE PER LA REALIZZAZIONE DELLO SPAZIO EUROPEO DELL'ISTRUZIONE (SUPERIORE)

1. Il programma Erasmus: evoluzione e sviluppi di una cooperazione approfondita <i>in nuce</i> .....	190
--	-----

2. Il nuovo programma Erasmus+ fra prassi consolidata e azioni innovative: quale leva di cambiamento? .....	194
3. I progetti di cooperazione: le novità nell'azione chiave 2 del programma Erasmus+ 2021 - 27 .....	200
4. L'Iniziativa delle università europee: <i>framework</i> politico e normativo .....	202
4.1 <i>L'Iniziativa delle università europee e la Strategia europea per le università     verso il 2030</i> .....	204
5. Quale strumento giuridico per un modello sostenibile di Università europea? .....	211
5.1 <i>Il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE)</i> .....	219
5.2 <i>Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale</i> .....	224
6. Limiti degli strumenti proposti .....	230
7. L'Iniziativa delle università europee: questioni giuridiche aperte e prospettive future .....	235
7.1 <i>Diverse ipotesi per l'adozione di strumenti normativi per una cooperazione     approfondita fra istituzioni di istruzione superiore</i> .....	238
8. Nuove soluzioni per vecchie questioni: verso l'elaborazione di nuovi strumenti giuridici .....	242
 CONCLUSIONI.....	 249
 BIBLIOGRAFIA.....	 256
 GIURISPRUDENZA RILEVANTE .....	 276
 DOCUMENTI.....	 279



## INTRODUZIONE

Mutuando una delle più fortunate definizioni di internazionalizzazione, relativa ai sistemi di istruzione superiore, tale processo può intendersi come l'integrazione di “una dimensione internazionale, globale ed interculturale”<sup>1</sup> nel DNA dell'istruzione post-secondaria, il cui fine ultimo sia quello di apportare significativi cambiamenti nella società<sup>2</sup>, contribuendo al suo sviluppo e progresso. Nel corso degli ultimi 30 anni si è aperto un ampio dibattito interdisciplinare sul concetto di internazionalizzazione dell'istruzione superiore, che ha interessato tanto il panorama accademico quanto, da una prospettiva più ampia, quello socioeconomico a livello dei macrosistemi regionali.

Tradizionalmente, gli elementi che sottendono al processo di internazionalizzazione dei sistemi di istruzione terziaria sono raggruppati in quattro categorie: socioculturali, politici, accademici ed economici e, categoria più recente, *reputazionali*<sup>3</sup>, legati alla competizione cui la globalizzazione ha esposto le università ed i sistemi di istruzione nazionali.

Il fenomeno può essere letto come trasversale rispetto a scelte politiche e strategiche, che travalicano il perimetro del processo di internazionalizzazione a livello istituzionale per fare, delle politiche nel campo dell'istruzione post secondaria, uno strumento funzionale e complementare ad obiettivi politici più ampi.

A livello del Unione europea (UE) il dibattito sull'internazionalizzazione può essere letto in termini di *europizzazione*<sup>4</sup> dei sistemi di istruzione, inteso come

---

<sup>1</sup> J. KNIGHT, *Internationalization Remodelled: definition, approaches and rationales*, in *Journal of Studies in International Education*, 8(1), 2004, pp.5-31.

<sup>2</sup> H. DE WIT et al., *Internationalisation of Higher Education*, studio commissionato dal Parlamento Europeo, Comitato Cultura e Istruzione, 2015, p. 29.

<sup>3</sup> J. KNIGHT, H. DE WIT, *Strategies for internationalisation of higher education: Historical and conceptual perspectives*, in *Strategies for internationalisation of higher education: A comparative study of Australia, Canada, Europe and the United States of America*, Vol. 5, pp. 1 - 32.; P. G. ALTBACH, AND J. KNIGHT, *The internationalization of higher education: motivations and realities*, in *Journal of Studies in International Education*, 11(3-4), pp. 290-305; J. KNIGHT, *Internationalization Remodelled*, cit. 2004.

<sup>4</sup> Sul concetto di europizzazione si vedano T. LAWTON, *Governing the skies: Conditions for the Europeanization of airline policy*, in *Journal of Public Policy*, 19(1) 1999, pp. 91 - 112; T. BÖRZEL, *Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, in *Journal of Common Market Studies*, 39(4), December 1999 pp. 573 - 96; T. BÖRZEL, T. RISSE, *When Europe hits home. Europeanization and domestic change*, paper presentato al meeting annuale dell'American Political Science Association, Washington DC, 31 Agosto - 3 Settembre 2000; S. BULMER, M. BURCH, *The europeanisation of central government: the UK and Germany in historical*

processo attraverso cui sistemi nazionali e organizzazioni, si adattano a particolari pressioni ambientali generate da iniziative intraprese dalle istituzioni europee, e che derivano dall'essere membri dell'Unione europea<sup>5</sup>.

A tal proposito, Radaelli fornisce una definizione ampia di europeizzazione come insieme di processi di «costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi politici, stili, *ways of doing things*, convincimenti e norme condivise»<sup>6</sup> che sono prima definite e consolidate nel *politics e policy making* dell'Unione e in seguito incorporati nelle strutture politiche, nelle politiche pubbliche, nella narrazione e nelle identità domestiche<sup>7</sup>.

Questo processo multiforme e multidimensionale percorre direttrici verticali, in termini di adesione a modelli predefiniti, ed orizzontali, in termini di aggiustamenti ed eliminazione di ostacoli a che tali modelli possano dispiegare il proprio effetto. Più nello specifico, esempi di europeizzazione verticale sono forniti da nuove politiche regolatorie in materia di protezione dei consumatori, politiche ambientali, salute e sicurezza sul lavoro, istruzione, settori in cui l'UE indica il modello da adottare ponendo gli stati membri «*under adaptational pressure*»<sup>8</sup>. Tale pressione può essere realizzata tramite strumenti cogenti o di coordinamento politico. Un tipico esempio è il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC), introdotto dal vertice di Lisbona nel 2000, basato su linee guida, *benchmarking* e diffusione di buone prassi che ha portato, proprio nelle politiche europee in materia di istruzione, una forte pressione adattiva come si vedrà nello svolgimento del presente lavoro di ricerca.

---

*institutionalist perspective* in G. SCHNEIDER, M. ASPINWALL (a cura di.) *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester, pp. 73 - 96; J. CAPORASO, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1) , pp. 29 - 52; M. COWLES, *The TABD and Domestic Business-Government Relations*, in M. COWLES et al. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, 2001 pp.159-179.

<sup>5</sup> C. RADAELLI, *The domestic impact of European union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research*, in *Politique Européenne*, 1 (5), 2002, pp.105-136.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 108.

<sup>7</sup> Olsen, fornisce una definizione di europeizzazione multidimensionale e collegata al processo di integrazione europea: l'espansione territoriale dei confini europei; il consolidamento delle istituzioni europee; l'impatto delle istituzioni europee a livello interno degli stati membri; la dimensione esterna delle istituzioni europee; il consolidamento del progetto di integrazione come ambizione politica. J. P. OLSEN, *The many faces of Europeanization*, in *JCMS* 2002 Volume 40. Number 5. pp. 921-52.

<sup>8</sup> C. RADAELLI, *The domestic impact of European union public policy*, cit., p. 120.

Allo stesso tempo, esempi di europeizzazione orizzontale sono identificabili in casi in cui le politiche e le azioni delle istituzioni dell'Unione sono state tese, non a definire un modello specifico cui aderire ma, piuttosto, a rimuovere gli ostacoli a ché gli obiettivi definiti dai Trattati si potessero realizzare, tramite azioni di cosiddetta *integrazione negativa*. Un esempio emblematico sono le così dette *market-making policies*, che «tramite la rimozione delle barrire alla libera circolazione dei fattori di produzione hanno contribuito alla creazione di un mercato interno»<sup>9</sup>.

La categoria concettuale di europeizzazione, ben si attaglia al processo che ha investito, sin dalla nascita delle Comunità europee, il settore dell'istruzione, materia per la quale i Trattati istitutivi non avevano previsto alcuna attribuzione di competenze per l'allora Comunità economica europea e che, solo nel 1992, con il Trattato sull'Unione europea, trova una propria collocazione nel diritto primario.

Semplificando, potremmo definire l'azione dell'UE in materia di istruzione caratterizzata, in una prima fase, da un approccio orizzontale, per il tramite della realizzazione del mercato interno, teso appunto alla rimozione di ostacoli a ché gli obiettivi comunitari si potessero realizzare e, in una seconda fase, da un approccio verticale, caratterizzato dall'adozione di strumenti di *soft power* e cornici strategiche di riferimento tese a un processo di modernizzazione ed internazionalizzazione dei sistemi di istruzione superiore degli Stati membri, verso un modello comune e traducibile.

In questa seconda fase, dal 2000 in poi con l'adozione della strategia di Lisbona, il processo di europeizzazione ha permesso di dispiegare una forte influenza anche al di fuori dei confini dell'UE, si pensi ad esempio ai Paesi del vicinato orientale e Meridionale<sup>10</sup>.

*The Europeanisation of universities is essential, as it is the foundation for a true cultural Community*<sup>11</sup>, già nel 1969 così si esprimeva il Parlamento europeo, dichiarazione di carattere politico che sottolinea l'importanza che la cooperazione in materia di istruzione superiore ha avuto nella costruzione del progetto comunitario sin

---

<sup>9</sup> *Idem*, p. 123.

<sup>10</sup> R. GWYN, P. SLAVOVA, *The Europeanization of European universities: a view from the east*, in *Papers on higher education*, UNESCO CEPES, 1997.

<sup>11</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 1969 su *L'europeizzazione delle università*, GU n. C 139 del 28 ottobre 1969, p. 14.

dai suoi albori, pur in assenza di un espresso mandato dei Trattati a che le istituzioni comunitarie avessero una competenza ad agire in tale ambito<sup>12</sup>.

Ai fini della presente trattazione, il concetto di europeizzazione in materia di istruzione superiore va circoscritto nei termini di azione esperita a livello europeo in determinate aree di intervento con un impatto sulla dimensione domestica in questo specifico settore. Un processo bifronte che richiede un'azione coordinata a livello europeo ed un impatto sui sistemi nazionali.

L'europeizzazione è intrinsecamente legata al processo di integrazione dell'Unione europea, ma non si esaurisce in esso, avendo anche una dimensione intergovernativa: si pensi al processo di Bologna ed al progetto di una *European Higher Education Area (EHEA)*, alla Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli accademici, al ruolo del Consiglio d'Europa, e di altre organizzazioni internazionali di rilievo regionale che hanno operato nel senso di un'europeizzazione dell'istruzione superiore.

Il processo di europeizzazione in tale settore è il risultato della progressiva messa a sistema di una serie di strumenti messi in campo da vari attori a livello sovranazionale ed intergovernativo: la varietà degli strumenti tramite i quali esso dispiega i propri effetti, va da dichiarazioni intergovernative ad atti di *soft law* adottati a livello dell'Unione, a strategie e processi tesi ad ottenere obiettivi più ampi di integrazione, ma anche *side effect* rispetto ad atti di diritto derivato o sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, adottati in altre materie che hanno avuto una ricaduta in materia di istruzione.

Infine, gli effetti del processo di europeizzazione in generale, e di europeizzazione dei sistemi di istruzione superiore in particolare, agiscono su vari livelli: giuridico, sociale, politico<sup>13</sup>.

Nell'ambito del presente lavoro, il processo di europeizzazione verrà analizzato sotto il profilo del diritto dell'Unione europea, tramite un'approfondita analisi delle politiche, degli strumenti e del ruolo delle istituzioni dell'Unione, rispetto alla

---

<sup>12</sup> L. PEPIN, *The history of European cooperation in education and training Europe in the making — an example*, Luxemburg, 2006, p. 74,

<sup>13</sup> S. GARBEN, *Harmonisation by Stealth: The Bologna Process and European Higher Education Law*; Firenze, 2010, p. 15.

sorprendente evoluzione che, in materia di istruzione superiore, il processo di integrazione ha subito in un ambito che era originariamente escluso dagli ambiti di competenza comunitaria e che con il Trattato di Maastricht entra nel novero delle competenze dell'Unione in termini di coordinamento e supporto delle politiche nazionali.

Il presente lavoro si focalizza sull'evoluzione della competenza e delle azioni intraprese dall'UE in materia di istruzione superiore (definita *higher education* nei documenti dell'UE), intesa come istruzione universitaria e formazione post-secondaria che porta all'ottenimento di un titolo accademico. La tematica di ricerca è stata individuata e così circoscritta, alla luce della rilevanza che la materia ha dispiegato lungo tutto il processo di integrazione dell'Unione in termini identitari, di affermazione di diritti sociali ed individuali, di connessione con le tematiche legate allo sviluppo ed alle politiche occupazionali. Gli addentellati che l'azione dell'UE ha in materia di istruzione superiore rispetto ad altri ambiti di competenza, hanno permesso l'adozione di una copiosa mole di atti di diritto derivato e di sentenze della Corte di giustizia che, soprattutto per il tramite della tutela delle libertà su cui si fonda il progetto di mercato interno, hanno contribuito a creare una competenza dell'Unione in materia di istruzione ancor prima che essa fosse codificata nel diritto primario.

La trattazione è stata costruita seguendo in parte un criterio cronologico (ove possibile) nell'analisi delle fonti di diritto primario e derivato dell'Unione, del contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia, degli atti di *soft law* e delle strategie di *policymaking* che hanno caratterizzato l'azione dell'Unione europea in materia di istruzione superiore dall'adozione della strategia di Lisbona in poi.

Il primo capitolo analizza l'evoluzione della competenza dell'Unione tramite una ricognizione delle fonti di diritto primario e derivato in materia di istruzione dalla fondazione delle Comunità europee all'Unione europea post Trattato di Lisbona.

L'assenza di competenza comunitaria in materia di istruzione non ha infatti impedito forme di cooperazione intergovernativa né produzione di atti, normativi e non, volti ad agevolare l'integrazione sociale e professionale dei cittadini degli Stati membri negli Stati di accoglienza, gettando le basi anche per il consolidamento di una dimensione sociale *ante litteram* del processo di integrazione europea, evidenziando

come il diritto comunitario in materia di istruzione sia stato almeno fino all'adozione del Trattato sull'Unione europea nel 1993, il risultato di una serie di politiche incrementalmente, il cui fine ultimo non era l'istruzione *per se* ma, piuttosto, la realizzazione del mercato comune.

Il secondo capitolo analizza il fondamentale ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia nel definire una competenza dell'Unione in materia di istruzione superiore per via pretoria. La formulazione degli artt. 165 e 166 TFUE (artt. 149 e 150 TCE) ha avuto infatti l'evidente intendimento di salvaguardare la sussidiarietà, evitare l'armonizzazione normativa proteggendo le legislazioni interne in materia di istruzione, ed è stata una reazione degli Stati membri tesa in parte ad arginare il processo di *comunitarizzazione* della materia ad opera della Corte.

Seguendo la linea tracciata da De Witte nel 1989, si è seguita la distinzione fra *education community law* e *common educational policy*, funzionale a distinguere i due diversi, ma convergenti, processi di integrazione 'negativa', operata soprattutto dalle sentenze della Corte di giustizia, tesa a rimuovere gli ostacoli verso la realizzazione del mercato comune, e 'positiva', intesa come una serie di politiche attive, adottate in sede intergovernativa in stretto collegamento con l'azione delle istituzioni dell'Unione.

Il terzo capitolo analizza l'evoluzione delle politiche UE in materia di istruzione, articolate intorno alla programmazione decennale e alla definizione di obiettivi sulla base di parametri medi stabiliti a livello europeo, tramite la cooperazione e lo scambio di buone prassi fra Stati membri. Con il Trattato di Maastricht si inaugura una stagione di politica più organica in materia di istruzione, giocata su strumenti di *soft law* e di supporto e coordinamento che si sono rivelati ben più pervasivi ed efficaci rispetto alle iniziali premesse.

Il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, caposaldo intorno al quale sono stati elaborati gli interventi normativi e si è sviluppata la giurisprudenza già dagli anni '70, collegato all'obiettivo di costruzione del mercato comune, con l'introduzione della cittadinanza dell'Unione europea, si spinge verso un più generale principio di eguaglianza, inteso progressivamente anche in senso sostanziale. Nasce in questi anni il progetto di una dimensione europea dell'istruzione, collegando la cooperazione in questo settore alla costruzione di un forte elemento

identitario, di investimento sul capitale umano, volano per una crescita sostenibile ed inclusiva.

Lungo tutto l'arco di evoluzione della politica dell'Unione in materia di istruzione superiore un filo rosso costante è rappresentato dalla mobilità della comunità accademica intesa in senso ampio, dall'enfasi sul concetto di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, dal potenziale dell'istruzione e della formazione quale impalcatura del progetto di integrazione europea e della promozione dello *European way of life*.

Il quarto ed ultimo capitolo del presente lavoro di ricerca si focalizza su quello che è stato lo strumento principale di internazionalizzazione o, meglio, europeizzazione, dell'istruzione superiore nell'Unione europea, la *flagship initiative*, il programma Erasmus, programma che si è evoluto parallelamente alle politiche dell'Unione in materia di istruzione, e che oggi come ieri, rappresenta una fucina di innovazione ed integrazione *bottom up* in materia di istruzione superiore. Si analizzerà in particolare la nuova iniziativa delle Università europee che, lanciata nel 2017, rappresenta la maggior innovazione sul panorama europeo in questo ambito. Si tratta dell'iniziativa *faroe* dell'UE in materia di *higher education* inserita appunto nell'ambito del programma Erasmus+. L'idea è quella di promuovere la creazione di reti di università in tutta l'UE, che sviluppino una cooperazione strategica di lungo termine, con un forte livello di integrazione, tanto a livello didattico, quanto amministrativo e della ricerca sia dal punto di vista delle strategie di *policy making* che da un punto di vista della produzione normativa. La domanda a cui si vuole tentare di dare una risposta è *se la competenza europea in materia di istruzione superiore, così come si è consolidata sino ad oggi, sia o meno adeguata a rispondere alle sfide che l'Iniziativa delle università europee pone, e formulare proposte su possibili evoluzioni future*. L'Iniziativa è in una fase pionieristica e rappresenta la sfida intorno alla quale l'UE ha costruito la proposta di uno Spazio europeo dell'istruzione e della ricerca, che sembra richieder un cambio di passo rispetto alle competenze dell'Unione in materia di istruzione superiore. A tal proposito, si ringrazia per aver arricchito il presente lavoro con spunti di riflessione ed un proficuo confronto, la Prof.ssa Sacha Garben\* che molto ha scritto su questo

---

\*Permanent professor di diritto dell'Unione europea presso il Dipartimento di studi giuridici del Collegio d'Europa

argomento e che ho avuto l'onore di incontrare a novembre del 2022, oltre che il mio tutor, prof. Michele Messina, che mi ha seguita e supportata durante il lavoro di ricerca.

## CAPITOLO I

### L'INIZIALE ASSENZA NEI TRATTATI DI DISPOSIZIONI SPECIFICHE IN MATERIA DI ISTRUZIONE

#### **1. Un quadro generale: le azioni in materia di istruzione superiore, un filo rosso attraverso il processo di integrazione europea**

L'istruzione, quale materia di competenza europea, non è disciplinata in nessuno dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, non facendone menzione né il Trattato di Parigi, che istituì la Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951, né i Trattati di Roma, che nel 1957 istituirono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM).

Le ragioni sono molteplici. Secondo Albertini, il progetto europeo può, in linea generale, essere tracciato come percorso verso un'idea di unificazione, fondato su una graduale costruzione istituzionale e un altrettanto graduale processo d'integrazione politica<sup>1</sup> che, partendo da settori economici e timidamente sociali si sarebbe poi esteso, quale naturale evoluzione del progetto, ad aspetti più propriamente politici<sup>2</sup>.

Il prevalere dell'approccio funzionalista e la natura eminentemente economica delle prime fasi del processo d'integrazione lasciavano, dunque, ampio spazio agli egoismi nazionali e gli Stati stabilirono di considerare il settore dell'istruzione esclusivo appannaggio della sovranità nazionale.

L'istruzione non si connotava, infatti, nel comune sentire dell'epoca, quale ambito rilevante per il raggiungimento delle finalità stabilite dai Trattati, riconducibili piuttosto all'istituzione di un mercato comune che avrebbe contribuito a realizzare lo

---

<sup>1</sup> M. ALBERTINI, *L'Europa sulla soglia dell'Unione*, in *Il Politico* vol.50 n.4, Soveria Mannelli (CZ), 1985, pp. 557-569.

<sup>2</sup> E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione Europea – l'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2020.

sviluppo delle attività economiche, accrescere la stabilità e preservare la pace, migliorando il tenore e i livelli di vita negli Stati membri.

Inoltre, i Governi europei erano reticenti a cedere porzioni di sovranità in ambiti, quale quello dell'istruzione, che rappresentavano una leva di politica sociale e culturale, oltre che un elemento di costruzione identitaria nazionale<sup>3</sup>.

L'assenza di competenza comunitaria in materia d'istruzione non ha impedito, tuttavia, forme di cooperazione intergovernativa né, tanto meno, la produzione di atti comunitari volti ad agevolare «l'integrazione sociale e professionale dei cittadini degli Stati membri negli Stati di accoglienza»<sup>4</sup>. Il diritto comunitario in materia di istruzione è stato dunque, almeno fino all'adozione del Trattato sull'Unione europea, il risultato di una serie di politiche incrementalì, il cui fine ultimo non era l'istruzione *per se* ma, piuttosto, la realizzazione del mercato comune<sup>5</sup>.

È solo con la successiva adozione dei programmi di supporto in materia di istruzione (dal 1986 in poi) e a seguito dell'inclusione, con il trattato di Maastricht, dell'istruzione quale specifico ambito di competenza dell'Unione, che le istituzioni europee, e in particolare la Commissione, diventarono attori di rilievo nella definizione delle politiche europee in questo settore.

La traiettoria di sviluppo e l'analisi della disciplina di questa materia si fondano, almeno fino alla fine degli anni '80 dello scorso secolo, principalmente sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea e sulla prospettiva di avvio del mercato comune. La tutela del diritto alla mobilità, di studenti e docenti, e del diritto all'accesso e mantenimento agli studi senza discriminazioni in uno Stato membro diverso da quello di origine, hanno rappresentato elementi sostanziali tanto per l'inverarsi di alcuni degli

---

<sup>3</sup> S. PAOLI, *Il sogno di Erasmo: la questione educativa nel processo di integrazione europea*, collana Storia internazionale dell'età contemporanea, Milano, 2010, pp. 27-59; H. WALKENHORST, *The changing role of EU education policy – a critical assessment*, paper per EUSA IX Conferenza internazionale biennale, 2005 disponibile on line [http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst\\_EUSA\\_2005\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst_EUSA_2005_final.pdf).

<sup>4</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, in Collana di Studi sull'integrazione europea, n.29, Bari 2018, p.6.

<sup>5</sup> B. DE WITTE, *Introduction*, in B. DE WITTE (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, 1989, p. 9.

scopi già previsti dal Trattato di Roma, quanto per approfondire il processo di integrazione<sup>6</sup>.

Da un'attenta lettura e analisi dell'attività normativa e giurisprudenziale delle istituzioni europee risultano pertanto evidenti sia l'importanza della materia, spesso sottovalutata, sia la linea di evoluzione che essa ha seguito nel corso dei decenni offrendo, al contempo, spunti di riflessione critica su risultati raggiunti e obiettivi da realizzare.

## **2. Le Comunità europee e lo spazio per una competenza nel settore dell'istruzione: un'analisi del diritto primario pre-Maastricht**

Sebbene la CEE non avesse il portato settoriale di CECA ed EURATOM, mirando a stabilire forme d'integrazione di più ampia portata socioeconomica, il prevalere dell'approccio funzionalista, che si basava su un percorso di integrazione a 'tappe', fece sì che solo la formazione professionale trovasse un esplicito riferimento fra le competenze europee nei Trattati istituitivi (art. 128 TCEE). Tale percorso, infatti, era teso, mediante un'azione comune degli Stati membri, al «miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei propri popoli», tramite il rafforzamento dell'integrazione fra le economie degli Stati membri<sup>7</sup>, la politica commerciale comune e la riduzione delle disparità di sviluppo regionale<sup>8</sup>.

Poiché nella generale visione economicistica che la costruzione dell'Europa assumeva in quegli anni, il funzionamento del mercato comune implicava la necessità di affrontare aggiustamenti strutturali e la conseguente disoccupazione che tali aggiustamenti avrebbero prodotto, oltre che assicurare libertà di stabilimento e di

---

<sup>6</sup> M.P. BELLONI, La politica dell'istruzione superiore nella Comunità economica europea: la disciplina normativa e la sua attuazione alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, in *Il Politico*, ottobre-dicembre 1992, Vol. 57, No. 4 (164), pp. 611-656.

<sup>7</sup> In particolare, unione doganale, libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, politica comune nel settore agricolo e dei trasporti, concorrenza, mercato comune, istituzione di un Fondo sociale europeo e di una Banca europea degli investimenti, art.3 TCEE.

<sup>8</sup> Preambolo al Trattato istitutivo della Comunità economica europea (1957).

circolazione<sup>9</sup>, il miglioramento dei livelli di occupazione e di vita dei cittadini degli Stati membri (art. 2 Trattato CECA, preambolo e art.2 Trattato CEE<sup>10</sup>), imponeva di prevedere ambiti di politica comune, se non nel settore dell'istruzione, che rimaneva esclusivo appannaggio dei singoli Stati membri, quanto meno in materia di formazione professionale.

Nonostante l'assenza, nell'ordinamento comunitario, di riferimenti alla materia in analisi, proprio il rimando esplicito alla volontà di fondare «un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei»<sup>11</sup> rese immediatamente evidente, come sarebbe stato sottolineato più tardi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia favorevole a questa interpretazione, che i Trattati istitutivi contenevano già i «semi del futuro coinvolgimento della Comunità nel settore dell'istruzione»<sup>12</sup>.

Quanto affermato, risulta evidente da un'analisi delle disposizioni pattizie che, direttamente o indirettamente, riguardano l'ambito dell'istruzione.

L'art.56 del Trattato CECA prevedeva la possibilità per l'allora Alta Autorità<sup>13</sup>, su parere conforme del Consiglio, di finanziare programmi di riqualificazione professionale in grado di assicurare il reimpiego produttivo della manodopera, nel caso in cui il perseguimento di obiettivi generali di sviluppo tecnologico da essa perseguiti, avessero portato ad una drastica riduzione del fabbisogno di manodopera nel settore carbossiderurgico. Ancora, l'art. 69 dello stesso Trattato, prevedeva non vi fossero restrizioni basate sulla nazionalità, all'occupazione dei lavoratori nel settore carbossiderurgico e che «fosse stabilita una definizione comune delle specialità e delle condizioni comuni di qualificazione»<sup>14</sup>.

Allo stesso modo, il Trattato EURATOM stabiliva che la Commissione avrebbe promosso ricerche nucleari negli Stati membri integrandole, «mediante l'esecuzione del programma di ricerca e insegnamento della Comunità» (art.4), in un programma stabilito dal Consiglio all'unanimità, su proposta della Commissione (consultato il

---

<sup>9</sup> L. PEPIN, *The history of European cooperation in education and training Europe in the making: an example*, Luxemburg, 2006, p.22.

<sup>10</sup> Articolo abrogato.

<sup>11</sup> L. PEPIN, *The history of European cooperation*, cit., 2006, p. 22.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Oggi Commissione europea.

<sup>14</sup> H. WALKENHORST, *The changing role of EU education policy*, cit., 2005, p. 3.

Comitato scientifico e tecnico), di durata quinquennale e di cui la Commissione sarebbe stata tenuta a dare informazione al Comitato Economico e Sociale (art. 7).

La Commissione, infine, sentito il Comitato Economico e Sociale avrebbe potuto istituire «scuole per la formazione di specialisti» in settori specifici, collegati alla produzione di energia nucleare (art.9). Lo stesso articolo stabiliva, al par.2, che sarebbe stato creato, secondo le modalità stabilite dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione (proposta che la Commissione avrebbe dovuto formulare entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, art. 216), un istituto di livello universitario<sup>15</sup>. Numerosi sono i riferimenti normativi nei Trattati che rimandano se non a una politica, quanto meno ad azioni comuni in materia d'istruzione e formazione, pur in assenza di una disciplina esplicita e organica.

È nel Trattato che istituisce la CEE che troviamo le più rilevanti disposizioni normative che hanno consentito di avviare una sia pur timida politica comune in materia di istruzione. Se il principale riferimento è l'art. 128 TCEE (oggi art. 166 TFUE), i numerosi rimandi a una politica comune nel settore della formazione professionale rappresenteranno il 'cavallo di Troia'<sup>16</sup> per l'adozione di politiche comuni in materia di istruzione nel corso dei decenni successivi.

L'art. 41 del TCEE (art. 41 TFUE), ad esempio, richiama la necessità di «un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia, che possono comportare progetti o istituzioni finanziate in comune», al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 39 TCEE (art. 39 TFUE) per lo sviluppo della politica agricola comune.

---

<sup>15</sup> La norma non ha mai trovato applicazione, in particolare per la contrarietà di De Gaulle. «When Charles de Gaulle, president of France, became aware of the project, he took up the European University as an example of undesirable Community creep. No other heads of state or government challenged him. In February 1961, a summit in Paris agreed a formulation that education and culture, like foreign affairs and defence, were national sovereign matters». A. CORBETT, *Principles, problems, Politics. What does the historical record of EU cooperation in higher education tell the Bologna generation?*, in A.CURAJ, P.SCOTT, L.VLASCEANU, L.WILSON (a cura di), *European Higher Education at the crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*, 2012, p. 8.

<sup>16</sup> L'espressione, anche se in un contesto di analisi politologico, viene utilizzata da K. MARTENS E K.D. WOLF, *Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD*, in A. AMARAL, G. NEAVE, C. MUSSELIN, P. MAASSEN (a cura di) *European Integration and Governance of Higher Education and Research*, New York, 2009, pp.81-107.

Ancora, l'art. 50 TCEE (art. 47 TFUE), che mira a favorire la mobilità dei giovani lavoratori nel quadro di una politica comune, non può che essere collegato all'art.128. In particolare, proprio l'art. 50 TCEE stabiliva, non senza qualche vaghezza, che gli Stati membri s'impegnassero a eliminare tutti gli ostacoli, sul piano giuridico e in fatto, per il perseguimento dell'obiettivo di favorire lo scambio di giovani lavoratori, attuando i provvedimenti che ne consentissero il raggiungimento. L'accento è posto sull'età – giovani – dei lavoratori e l'articolo si aggiunge agli altri riguardanti la libera circolazione dei lavoratori subordinati.

Lo scambio di giovani lavoratori fra Stati membri, risulta diverso dalla libera circolazione dei lavoratori come disciplinata dagli artt. 48 e 49 TCEE (art.45 e 46 TFUE), poiché esso sanciva la possibilità di facilitare «contatti di ordine tecnico, culturale ...e di reciproca comprensione» di natura temporanea<sup>17</sup>. L'articolo, inoltre, stabiliva che gli scambi avvenissero nell'ambito di un non meglio precisato 'programma comune', programma che fu effettivamente adottato nel 1964<sup>18</sup>, con decisione dei «rappresentanti dei Governi degli Stati membri della CEE riuniti in sede di Consiglio»<sup>19</sup>. Il programma prevedeva, tra l'altro, uno scambio di 'tirocinanti' fra Stati membri e, come molti altri atti normativi in materia di istruzione, fu adottato in forma di 'decisione mista'<sup>20</sup>, a sottolineare il carattere politico e intergovernativo della materia trattata.

Ancora, l'art 57 TCEE (art.53 TFUE), stabiliva che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione dell'Assemblea<sup>21</sup>, deliberando all'unanimità

---

<sup>17</sup> L. LEVI SANDRI, commento all'art. 50, in Commentario Trattato istitutivo della Comunità economica europea, diretto da QUADRI-MONACO-TRABUCCHI, 1965, I ed., p. 394.

<sup>18</sup> I rappresentanti dei Governi degli Stati membri della Comunità economica europea, riuniti in sede di Consiglio, *Primo programma comune per favorire gli scambi di giovani lavoratori all'interno della Comunità*, 64/307/CEE, in GU n. 78 del 22 maggio 1964, pp. 1226-1228.

<sup>19</sup> L. LEVI SANDRI, *commento all'art. 50*, cit.,1965, p. 394.

<sup>20</sup> F.VAN CRAEYNST, *La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation*, in B. DE WITTE (a cura di), *The Community law of education*, Baden-Baden, 1989, pp. 127 - 133.

<sup>21</sup> Attuale Parlamento europeo. Con l'Atto Unico Europeo (art. 6), nel 1987, viene rafforzato il ruolo del Parlamento europeo, istituzione a elezione diretta dal 1976 (Decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom), con l'introduzione, fra l'altro, della procedura di cooperazione che si applicherà principalmente alle procedure di adozione di atti normativi riguardanti il principio di non discriminazione basato sulla nazionalità (art.7 TCEE), libera circolazione dei lavoratori (art.49 TCEE), diritto di stabilimento (art. 54 par.2; 56 seconda frase par.2; 57 par.1 e par. 2 terza frase TCEE) oltre che all'adozione di atti concernenti l'instaurazione ed il finanziamento dl mercato unico art.100 A, B.

durante la ‘prima tappa’ del processo d’integrazione e a maggioranza qualificata in seguito, adottasse direttive «intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli», per l’accesso alle professioni, l’unanimità rimaneva per l’esercizio di specifiche professioni, fra cui le professioni di area medica<sup>22</sup>. L’art. 57 disciplinava sul piano sostanziale la libertà di stabilimento così come enunciata dall’art.52 TCEE (art. 49 TFUE), introducendo una norma ‘armonizzatrice’, tesa a eliminare le divergenze tra i vari sistemi giuridici nazionali<sup>23</sup>. Inoltre, detto articolo apriva uno dei varchi che, in seguito, hanno consentito, pur in assenza di esplicito mandato dei Trattati, di aprire a una competenza europea in materia di istruzione. La formulazione ampia consentiva al Consiglio di emanare direttive, tese al reciproco riconoscimento non solo di titoli abilitanti all’esercizio di una professione, ma anche dei titoli di studio (universitari) propedeutici all’esercizio delle professioni stesse, per quelle professioni che non richiedevano un esame abilitante. L’articolo, dunque, mirava a eliminare un ostacolo sostanziale alla libera circolazione dei lavoratori, poiché la mancata «eliminazione delle discriminazioni per gli stranieri» relativa ai titoli di studio, non avrebbe consentito l’effettivo «accesso alle stesse attività ammesse per i [propri] cittadini»<sup>24</sup>.

Secondo la lettera dell’art. 117 del TCEE (testo modificato dal Trattato di Amsterdam, oggi art.151 TFUE), gli Stati membri convenivano sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d’opera, al fine di ridurre i dislivelli di sviluppo, sia grazie ai meccanismi di funzionamento del mercato comune, che alle procedure previste dal Trattato e al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative. A tal fine, alla Commissione era affidato il compito di «promuovere una stretta collaborazione fra gli Stati membri» fra l’altro nel settore della formazione e del perfezionamento professionale (art. 118

---

<sup>22</sup> Il riconoscimento delle qualifiche professionali, attinente alla materia della libera di circolazione dei lavoratori, autonomi e subordinati nell’Unione europea e funzionale al compimento del mercato unico europeo, è stata oggetto, a differenza del riconoscimento dei titoli accademici, di un’ampia attività normativa. La materia è oggi disciplinata dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 *recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)*, in GU n. L 354 dl 28 dicembre 2013.

<sup>23</sup> Cfr. R. DE DOMINICIS, commento all’art.57, in Commentario Trattato istitutivo della comunità economica europea, cit. p.442 – 445.

<sup>24</sup> *Ivi*, p.442.

TCEE, testo modificato dal Trattato di Amsterdam oggi artt.137-140 TFUE) mediante la realizzazione di studi e formulazione di pareri (consultato il Comitato economico e sociale). Gli artt. dal 117 al 128 contenevano disposizioni riguardanti la politica sociale e il Fondo sociale europeo<sup>25</sup> (Parte III, Titolo III TCEE).

La norma riprendeva testualmente il preambolo del TCEE (art.2) e, pur rimanendo ancorata al quadro di riferimento di carattere economico, assumeva un carattere più «schiettamente sociale e politico»<sup>26</sup> travalicando l'*occasione* dell'eliminazione delle distorsioni alla concorrenza e della costruzione di un mercato comune europeo, per approdare a una concezione di più ampio respiro, propria della politica sociale di «ogni Stato moderno democratico»<sup>27</sup>.

Il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che avrebbe consentito la parificazione nel progresso, si poteva realizzare, secondo le regole pattizie, oltre che tramite la naturale dinamica di funzionamento del mercato comune, anche tramite istituti che caratterizzano ancora oggi la politica sociale dell'UE, quale la formazione professionale, e in particolare il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative da parte dei singoli Stati membri<sup>28</sup> in tale materia.

La Commissione aveva un generico obbligo a 'promuovere' la collaborazione fra gli Stati membri, mentre l'obbligo di collaborazione rimaneva in capo ai singoli Stati, che secondo la lettera dell'art. 5 del TCEE (poi art. 10 TCE, oggi art.4 par.3 TUE) erano legati da un dovere di leale collaborazione, tanto ad adottare tutte le misure necessarie a dare attuazione agli obblighi derivanti dal diritto comunitario (oggi dell'Unione), quanto ad astenersi dall'adottare misure che ne compromettessero il raggiungimento degli obiettivi comuni<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. L. LEVI SANDRI, commento art. 117 TCEE, in Commentario Trattato istitutivo della Comunità economica europea, op. cit. pp. 947-949.

<sup>26</sup> *Idem*, p.948.

<sup>27</sup> *Ivi*.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 950.

<sup>29</sup> Ex multis cfr. U. VILLANI, Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, 6ª edizione, Bari, 2020 pp.108-115; F. CASOLARI, Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea, Napoli 2020; M. MESSINA (a cura di), Valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma, in Ordine Internazionale e Diritti Umani - Quaderni, 2017; F. BATTAGLIA, Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea, in Federalismi.it, n. 19, 2020, pp. 23 – 53; si veda inoltre la copiosa giurisprudenza della CGUE che ha

Quello dell'istruzione, insomma si è caratterizzato sin dagli albori, quale ambito di competenza senza competenza, tanto da essere definito un caso studio *par excellence* proprio nell'analisi del principio di attribuzione<sup>30</sup>. La così detta *competence creep*<sup>31</sup>, intesa come adozione di atti normativi da parte dell'UE in materie per cui non è attribuita dai Trattati alcuna competenza specifica, ha dato luogo in questo settore a un graduale ma inesorabile *scivolamento* di competenze, e quindi di potere, dagli Stati membri alle Istituzioni europee che, nel processo creativo di politiche e atti normativi non è sempre chiaro.

Si è assistito infatti, in questa fase, precedente al trattato di Maastricht, a un processo creativo di competenze in capo alle Istituzioni comunitarie grazie all'adozione di atti normativi in altri ambiti che hanno avuto un impatto (*spill-over*) rilevante in materia d'istruzione (si pensi ai numerosi rimandi contenuti nei trattati, ma anche - *vedi infra*, ai regolamenti e direttive in materia di libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari, alla libertà di stabilimento o, ancora, alle direttive settoriali e generali per il riconoscimento dei titoli professionali<sup>32</sup>).

L'approccio funzionalista, ex art. 235 TCEE (art. 352 TFUE), si è accompagnato, lo vedremo, a un processo d'integrazione negativa promosso dalla Corte

---

contribuito nel tempo ad ampliare e riempire di significato il principio di leale collaborazione, cooperazione quali a mero titolo di esempio: Sentenza della Corte del 21 settembre 1983, cause riunite 205 a 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH c. Repubblica federale di Germania, ECLI:EU:C:1983:233; Sentenza della Corte del 27 settembre 1988, causa 204/86, Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee, ECLI:EU:C:1988:450; Sentenza della Corte del 10 luglio 1990, causa 217/88, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania, ECLI:EU:C:1990:290; Sentenza della Corte del 26 novembre 2002, causa 275/00, Commissione delle Comunità europee c. First NV e Franex NV, ECLI:EU:C:2002:711.

<sup>30</sup> S. GARBEN, EU higher education law - the Bologna Process and harmonization by stealth, the Netherlands, 2011, p. 57.

<sup>31</sup> S. GARBEN, *Competence creep revisited*, in *JCMS* 2019, Volume 57, N. 2., p.206.

<sup>32</sup>Al fine di consentire l'esercizio di attività professionali in Stati membri diversi dal proprio Stato di origine, nel 1989 viene adottata la Direttiva 89/48/CEE, approvata il 21 dicembre 1988 dal Consiglio ed in vigore dal 4 gennaio 1991. La direttiva disciplinava le professioni per il cui accesso è prevista una formazione di livello universitario o superiore di almeno tre anni. La Direttiva 92/51/CEE adottata il 18 giugno 1992 ed entrata in vigore il 18 giugno 1994, invece riguardava tutte le attività professionali per l'esercizio delle quali era necessario il possesso di un titolo di formazione di livello universitario inferiore a tre anni, o non universitario di durata qualsiasi o secondario breve o lungo. Le due direttive definiscono il c.d. Sistema generale, si differenziano dalle Direttive settoriali (vd. *infra* nota 45 p. 133) poiché non puntano all'armonizzazione delle formazioni, ma piuttosto al mutuo riconoscimento dei titoli. Il sistema delle direttive generali e settoriali è stato modificato e integrato dalle direttive 2005/36 e 2013/55; sul punto cfr. V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018, cit. 106-116.

di Giustizia europea, che ha così contribuito alla definizione di un *ambito di competenza senza competenza*. Un'ampia gamma di ambiti politici, quali istruzione, salute, cultura, per i quali i Trattati istitutivi non prevedevano una specifica competenza comunitaria e per cui, con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea è stata definita una competenza di supporto e coordinamento, che esclude un intervento armonizzatore delle normative nazionali da parte dell'UE, hanno visto crescere negli anni la competenza dell'Unione<sup>33</sup> dando vita a quella che è stata definita *covert integration*<sup>34</sup>.

### **3. Dalla formazione professionale all'istruzione superiore: i principi generali per la realizzazione di una politica comunitaria di formazione professionale**

Nonostante la *ratio* più schiettamente economica a esso sottesa, sarebbe stato impossibile procedere nel progetto di integrazione europea dei popoli (preambolo del Trattato CEE), promuovere il miglioramento delle condizioni di lavoro e degli standard di vita (art. 117 TCEE oggi art. 151 TFUE), garantire la libertà di movimento e il mutuo riconoscimento dei titoli di studio (art. 57 TCEE oggi art. 53 TFUE) senza implementare una politica europea anche nel settore dell'istruzione.

La decisione del Consiglio del 2 aprile 1963, che fissava i *Principi generali per la realizzazione di una politica comune della formazione professionale*, come stabilito dall'art 128 del Trattato, già affrontava il tema del legame fra formazione professionale e istruzione in generale<sup>35</sup>.

Come si è visto, l'intervento comunitario in materia d'istruzione è contenuto *in nuce* in numerosi articoli dei Trattati istitutivi. In vero, i Trattati fornivano una definizione indiretta della sola formazione professionale, all'art. 128 TCEE, materia d'interesse comunitario perché strumentale allo sviluppo armonioso del mercato

---

<sup>33</sup> S. GARBEN, *Competence creep revisited*, 2019, cit. p. 215.

<sup>34</sup> A. HERITIER, *Covert integration in the European Union*, in J. RICHARDSON, S. MAZEY (a cura di), *European Union: power and policy-making*, New York, 2015, pp. 351-36; A. HERITIER, *Overt and Covert Institutionalization in Europe*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn 2000/12, 2000.

<sup>35</sup> L. PEPÌN, *The history of European cooperation*, cit, 2006, p.22.

comune, ma che ha assunto un valore di grande rilevanza nel successivo processo di integrazione comunitaria. L'art. 128 TCEE recitava testualmente:

«su proposta della Commissione e previa consultazione del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune».

Va notato, innanzi tutto, che la formazione professionale, inserita nel TCEE al Titolo III, relativo alla politica sociale, capo 2 dedicato al Fondo sociale europeo, va per ciò stesso interpretata quale strumento funzionale tanto al processo di armonioso sviluppo economico, quanto sociale. Che la formazione professionale rappresentasse un fattore capace di condizionare lo sviluppo economico è infatti espressamente dichiarato dall'art. 128 ma, per una corretta interpretazione della norma, e affinché essa potesse dispiegare il potenziale che presumibilmente la lettera dei Trattati le attribuiva, va interpretata in stretta connessione con l'allora art.2 TCEE.

«Se il mercato comune fosse un'impresa avulsa da contenuti sociali e se, in definitiva, non risultasse a favore di tutta la popolazione comunitaria, migliorandone le condizioni di vita, si tratterebbe di un'iniziativa che esaurirebbe in sé stessa la capacità di maggiore attività economica, perdendo di vista l'obiettivo finale che non può essere altro che la persona umana»<sup>36</sup>. S'intravede una *ratio* antropocentrica della norma che si svilupperà nel tempo grazie al combinato disposto della giurisprudenza della Corte e dell'evoluzione del diritto europeo.

L'attuazione di un programma comune per la formazione professionale era, dunque, strumentale al raggiungimento di obiettivi ulteriori, elemento che ha qualificato l'evoluzione della competenza comunitaria in materia di formazione e istruzione fino ai giorni nostri. Dal divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art.7 TCEE, oggi art. 8 TFUE) all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone, servizi (art. 3 lettera c) TCEE) e lavoratori (artt.48-51 TCEE, oggi artt. 45-48 TFUE) a un generale miglioramento del tenore di vita (art.2 TCEE), «la formazione professionale, di

---

<sup>36</sup> Così PANEBIANCO, Commento art.128, in Commentario Trattato CEE, cit., p.38.

cui all'art. 128, può essere intesa come materia culturale in senso stretto, riguardando i programmi, i metodi e l'organizzazione per formare nuove forze di lavoro ai compiti delle singole professioni»<sup>37</sup>.

Tuttavia, il capitale umano, inteso in prima istanza dal legislatore comunitario come fattore lavoro, vede privilegiata la tutela e più piena attuazione delle istanze economiche del processo di integrazione, piuttosto che quelle sociali<sup>38</sup>.

Inoltre, la lettera dell'art.128 non specificava quale fosse lo strumento normativo per l'adozione dell'atto su cui fondare una politica comune in materia di formazione.

Fu esclusa l'adozione di regolamenti o direttive, e fu adottata, sulla base dell'art. 189 TCEE<sup>39</sup>, una decisione, obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati. Tuttavia, la decisione mancava della specifica indicazione dei destinatari finali<sup>40</sup>, elemento che suscitò sin dall'inizio perplessità di ordine giuridico a che essa fosse considerata obbligatoria in tutti i suoi elementi<sup>41</sup>.

Per l'implementazione di quest'articolo, dunque, la Commissione presentò nell'ottobre del 1961 una proposta di definizione dei principi generali<sup>42</sup>, dieci in tutto, per realizzare una politica comune in materia di formazione professionale.

Nonostante il Trattato non prevedesse la consultazione obbligatoria dell'allora Assemblea Generale<sup>43</sup>, il Consiglio decise (su indicazione della Commissione) di acquisirne il parere, a riprova di quanto quello della formazione fosse un argomento

---

<sup>37</sup> M.P. BELLONI, *La politica dell'istruzione superiore*, cit, p. 613.

<sup>38</sup> PANEBIANCO, *Commento art. 128*, in *Commentario Trattato CEE*, cit., II, p. 983; si veda anche KOOPMANS (principal contributor), with the collaboration of VEENMAN AND CRAMER-VAN NIEVELT, *Commentary on art. 128*, in SMIT-HERZOG, *A Commentary on the EEC Treaty*, New York, 1976-1985, 3, p. 814.

<sup>39</sup> Art.249 TCE e art. 288 TFUE.

<sup>40</sup> Come previsto dal c. 4 dell'art. 189 TCEE.

<sup>41</sup> «La decisione in questione è da considerarsi un atto vincolante non menzionato all'art. 189 TCEE. Tuttavia, come stabilito dalla Corte, la sostanza dell'atto rileva nel determinare la sua natura, sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*», K. LAENARTS 1994, cit., p.113; M.P. BELLONI, *La politica dell'istruzione superiore*, cit., 1992, p.615.

<sup>42</sup> Proposta della Commissione sulla *definizione dei principi generali per la realizzazione di una politica comunitaria di formazione professionale*, Parlamento Europeo, verbale dei dibattiti *in extenso* delle sedute, VIII/62 n.56 Sessione 1962 – 1963 sedute dal 27 al 30 marzo 1962.

<sup>43</sup> Odierno Parlamento europeo, a partire dal 30 marzo 1962.

sensibile, in quanto «*peuvent déterminer une orientation de grande importance sociale et politique sur la voie de notre Communauté*»<sup>44</sup>.

Ancora, durante il dibattito che portò all'adozione della decisione, si sottolineava lo stretto collegamento dell'atto, oltre che all'art. 128 anche agli artt. 41 TCEE (relativo alla formazione professionale nel settore agricolo) e 118 TCEE che, come già accennato, incaricava la Commissione di promuovere la collaborazione tra gli Stati membri nel settore sociale e in particolare in materia di formazione professionale.

I principi generali avrebbero rappresentato le norme programmatiche che gli Stati membri sarebbero stati tenuti a osservare, oltre che sulla base dell'art. 128, anche sulla base dell'art. 5 TCEE (abrogato e sostanzialmente sostituito dall'art. 4 par.3 TUE), che obbliga tutti gli Stati membri a adempiere agli obblighi derivanti dal Trattato o dagli atti delle istituzioni della Comunità, secondo il principio di leale collaborazione<sup>45</sup>.

Ancora, durante il dibattito per l'adozione dei principi generali in materia di formazione, si sottolineava come essi, una volta adottati, avrebbero contribuito alla mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché allo sviluppo armonioso delle diverse economie nazionali e del mercato comune, oltre che a elevare moralmente e materialmente le classi lavoratrici, contribuendo al generale miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Così Levi Sandri per il Comitato economico e sociale durante il dibattito per l'adozione della decisione: «Tale è il fine ultimo del nostro Trattato, tale è la base della futura integrazione politica; è con questo spirito e con questa intenzione che abbiamo concepito i principi in questione, ed è con questa stessa intenzione che speriamo di poterli tradurre in realtà»<sup>46</sup>.

La proposta della Commissione al Consiglio tentava inoltre di conquistare al metodo comunitario il settore dell'istruzione di cui, fino a quel momento, gli Stati

---

<sup>44</sup> M. SABATINI, Rapporteur della proposta della Commissione sulla definizione dei principi generali per la realizzazione di una politica comunitaria di formazione professionale, Parlamento europeo, *débats compte rendu in extenso des séances*, VIII/62 n.56 Sessione 1962 – 1963 sedute dal 27 al 30 marzo 1962, p.84.

<sup>45</sup> Il principio di leale collaborazione va letto alla luce del principio dell'effetto utile, «in virtù del quale ogni disposizione [dei Trattati] va interpretata ed applicata in maniera tale da ricavarne tutti gli effetti idonei a farle conseguire il proprio obiettivo» U. VILLANI, cit, pag. 109.

<sup>46</sup> LEVI SANDRI, rapporteur della proposta della Commissione per il Comitato Economico e Sociale sulla definizione dei principi generali per la realizzazione di una politica comunitaria di formazione professionale, Parlamento europeo, *débats compte rendu in extenso des séances*, VIII/62 n.56 Sessione 1962 – 1963 sedute dal 27 al 30 marzo 1962.

membri si erano dimostrati estremamente gelosi. In particolare, la Commissione proponeva, sulla base dell'art. 9 c. 2 del Trattato EURATOM, di creare un istituto di livello universitario, che avrebbe potuto non soltanto soddisfare le esigenze dell'EURATOM, ma riguardare il complesso delle materie e delle esigenze affrontate dalle tre comunità, e avrebbe dovuto essere legato allo sviluppo delle politiche comunitarie in materia di formazione professionale<sup>47</sup>.

La Commissione intravedeva così, la possibilità di promuovere una politica europea dell'istruzione collegando la formazione professionale alla formazione generale, provando a sfruttare le possibilità che i Trattati fornivano per «ampliare i confini della politica comune di formazione professionale in direzione di una compiuta politica educativa»<sup>48</sup>.

Ci vollero due anni di dibattito, che portarono nel 1963 all'adozione da parte del Consiglio, sentito il Parlamento e il Comitato economico e sociale, della decisione del Consiglio 63/266/CEE<sup>49</sup>, decisione che risentiva di una contrarietà di fondo da parte degli Stati membri (soprattutto Francia e Germania) alla delega di competenze educative e formative alla Comunità.

La decisione, che stabiliva dieci principi generali su cui fondare l'azione della Comunità nel settore della formazione professionale, non accoglieva le istanze della Commissione in termini di allargamento delle competenze comunitarie anche al settore dell'istruzione, pur tentando di dare concretezza a quella che sarebbe rimasta, in larga parte, una mera enunciazione di principi generali.

Nonostante ciò, con la decisione 63/266/CEE si registra una svolta nell'atteggiamento delle Istituzioni europee<sup>50</sup>. Le finalità politiche che sottendevano la decisione 63/266 si evincono dalla lettura del preambolo e attengono tanto all'interesse generale dello sviluppo economico armonioso delle economie nazionali e del mercato

---

<sup>47</sup> S. PAOLI, *Il sogno di Erasmo*, cit., pp.51 – 52.

<sup>48</sup> *Ivi*.

<sup>49</sup> Decisione 63/266/CEE del Consiglio del 2 aprile 1963 relativa alla *determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, in GU n. 63 del 20 aprile 1963, pagg. 1338–1341.

<sup>50</sup> «The co-operation of the Six must go beyond the strictly political field, and will in particular be extended to the sphere of education, of culture, and of research, where it will be ensured by periodical meetings of the Ministers concerned», *Statement issued by the heads of State or Government*, Bulletin of the European Economic Communities, July/August 1961, n° 7/8. Luxembourg, p. 35-36.

comune, quanto al diritto della persona a ricevere una formazione adeguata e a esercitare il diritto di libera circolazione come sancito dai Trattati.

Inoltre l'art. 128 era considerato base giuridica sufficiente per adottare la decisione del '63, in cui si ravvisa una qualche apertura verso un'interpretazione estensiva e funzionalista del concetto di formazione professionale, tanto da implicare un'ampia capacità di autodeterminazione dell'individuo nel poter perseguire, tramite percorsi di formazione, un miglioramento per la propria condizione individuale e, al contempo, rappresentare un valore aggiunto per la realizzazione del disegno di un mercato comune. A ciò sembra tendere il Secondo principio enunciato dalla decisione, che affermava come la politica comune di formazione dovesse tendere, sulla base dell'insegnamento generale, a «rendere la formazione professionale sufficientemente ampia per favorire lo sviluppo armonioso della persona»<sup>51</sup>.

Nonostante la decisione 63/266 avesse con l'enunciazione dei dieci principi, aperto a una visione più ampia degli interventi dell'allora Comunità in materia di istruzione<sup>52</sup>, fino alla fine degli anni '60 tale materia fu considerata argomento tabù nel processo di costruzione europea<sup>53</sup>.

#### **4. Il regolamento 1612/1968 il diritto di accesso all'istruzione per i figli dei lavoratori**

Dalla seconda metà degli anni '60 la concreta attuazione della libertà di circolazione dei lavoratori fornì un forte impulso alla costruzione di una competenza

---

<sup>51</sup> Secondo principio, comma 1 punto c), Decisione 63/266, GUCE n. 31 del 26 aprile 1962, p. 1339.

<sup>52</sup> Basti pensare alla sentenza Erasmus, con cui, oltre 20 anni più tardi, intervenendo in un contenzioso inter-istituzionale fra Commissione e Consiglio, circa le basi giuridiche su cui adottare la decisione Erasmus (GUCE 1987, L 166/20), la Corte afferma che «qualsiasi forma di insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione ... fa parte della formazione professionale, qualunque sia l'età ed il livello di formazione degli alunni o degli studenti, ed anche se il programma di insegnamento comprende una parte di educazione generale. Gli studi universitari rispondono, in generale, a queste condizioni», sentenza 30 maggio 1989, causa 242/87, *Erasmus, Commissione c. Consiglio*, EU:C:1989:217, su cui cfr. M.P.BELLONI, *La politica dell'istruzione superiore*, cit., 1992, p.620; V. DI COMITE, *Il programma Erasmus: trent'anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p.348 ss; K. LENAERTS, *ERASMUS: legal basis and implemetation*, in *European Community law of education*, B. DE WITTE (ed.), Baden Baden, 1989, pp.113 ss.

<sup>53</sup> L. PEPIN, *The history of European cooperation*, cit., p.54.

europea in materia di istruzione. Con il regolamento CEE 1612/68<sup>54</sup> infatti, si dava attuazione agli allora artt. 48 e 49 del TCEE<sup>55</sup>, che nulla dicevano rispetto al divieto di discriminazione sulla base della nazionalità relativamente all'accesso all'istruzione e alla formazione. «*Notwithstanding this limited scope ratione materiae of the principle of non discrimination*»<sup>56</sup>, il Consiglio in quegli anni adottò una serie di atti in materia di istruzione, proprio collegandoli alla realizzazione di quanto previsto dall'art. 49 TCEE (46 TFUE).

Tra i *considerata* del regolamento in analisi si legge che, vista la stretta correlazione fra libera circolazione dei lavoratori, occupazione e formazione professionale, nella misura in cui quest'ultima tende a porre in grado i lavoratori di rispondere a offerte concrete di lavoro provenienti da altre regioni della Comunità, si rende necessario un approccio olistico alla materia, orientando gli sforzi degli Stati membri nel senso di un «coordinamento comunitario della loro politica dell'occupazione»<sup>57</sup>.

La prima categoria di individui cui è stato garantito il diritto all'istruzione, dunque, è quella dei lavoratori migranti e dei loro figli. Infatti, il Regolamento 1612 ha rappresentato un provvedimento normativo di grande rilievo, avendo affermato, ai termini dell'art. 7, il principio di non discriminazione del lavoratore cittadino di uno Stato membro, il quale poteva fruire «allo stesso titolo e alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento o di rieducazione» (par. 3).

Particolarmente rilevante, per la portata innovativa della norma sull'allora diritto comunitario e sull'avvio di *comunitarizzazione* del diritto individuale all'istruzione (e non solo alla formazione professionale) fu l'art. 12 dello stesso regolamento, il quale stabiliva che anche i figli del cittadino di uno Stato membro che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro Stato membro, siano ammessi a frequentare i corsi

---

<sup>54</sup> Regolamento del Consiglio n. 1612/68/CEE, del 15 Ottobre 1968 *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità*, in GU n. L 257, del 19 ottobre 1968, p.2 – ss., emendato dalla Direttiva 2004/38 ed abrogato dal regolamento (UE) n. 492/2011 *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*, in GU n. L 141 del 27 Maggio 2011, p. 1 - ss.

<sup>55</sup> Oggi artt. 45 e 46 TFUE.

<sup>56</sup> K. LENAERTS, *Education in European Community law after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, n. 31, 1994, p. 11.

<sup>57</sup> Preambolo, regolamento (CEE) n. 1612/68.

d'insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale, alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato, a condizione che gli stessi (figli) vi risiedano. Gli Stati membri erano tenuti a incoraggiare iniziative intese a consentire a questi giovani (non è definita l'età) di frequentare i predetti corsi nelle migliori condizioni.

La disposizione prevedeva, e prevede nella sua nuova formulazione<sup>58</sup>, tanto il divieto per gli Stati membri di emanare o attuare norme e politiche discriminatorie e non inclusive del lavoratore migrante o dei suoi figli, quanto di svolgere un ruolo attivo al fine di consentire loro di esercitare il proprio diritto derivato a iscriversi a istituzioni del sistema generale di istruzione e altresì proseguire la propria istruzione presso il Paese ospitante.

La copiosa giurisprudenza derivata dall'applicazione di tale regolamento (vedi *infra* cap.2) ha ulteriormente chiarito come il principio di non discriminazione a motivo di nazionalità, fosse strettamente connesso all'effettivo godimento di un più ampio diritto allo studio<sup>59</sup>. I diritti derivanti dal regolamento 1612 furono ulteriormente ampliati e, diremmo, resi più concreti, dalla successiva adozione della direttiva 77/486<sup>60</sup> relativa alla possibilità di ricevere, nell'ambito della formazione scolastica, insegnamenti della propria lingua e della cultura del Paese di origine.

A tal proposito la direttiva, basata sull'allora art. 49 TCEE, obbligava gli Stati membri a intraprendere misure concrete per l'integrazione dei figli dei lavoratori migranti, rappresentando per ciò stesso un elemento innovativo nella normativa vigente: da una parte la direttiva andava oltre il principio di non discriminazione formale, prescrivendo azioni positive per rimuovere gli ostacoli di fatto a un genuino processo di integrazione; dall'altra rappresentava la prima azione comunitaria in materia di istruzione che non si sia limitata a estendere normative e benefici previsti a livello nazionale a una nuova categoria di soggetti beneficiari (i figli dei lavoratori migranti)

---

<sup>58</sup> Come già indicato il regolamento n. 1612/68 è stato abrogato dal regolamento n. 492/2011, che all'art. 10 mantiene la medesima formulazione dell'art. 12.

<sup>59</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'Istruzione*, cit., 2018, p.6.

<sup>60</sup> Si tratta dell'unica direttiva adottata dal CEE relativa all'istruzione scolastica, ambito del tutto estraneo alla competenza comunitaria. Direttiva del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla *Formazione scolastica dei figli di lavoratori migranti*, GUCE n. L199 del 6 agosto 1977, p. 32 ss.

ma che piuttosto abbia imposto agli Stati membri di adottare azioni specifiche per realizzare sistemi educativi inclusivi<sup>61</sup>.

Tornando al regolamento 1612/68, grazie all'applicazione e interpretazione del citato art.12 dunque, si assiste a un passaggio cruciale, dalla dimensione economica del diritto di circolazione dei lavoratori a quella del diritto sociale a un'integrazione effettiva dei figli del lavoratore migrante, anche tramite il diritto a ricevere un'istruzione a parità di condizioni con i cittadini nazionali. Infatti, tale diritto era declinato in termini di accesso ai corsi di studio, ma anche al welfare collegato al diritto all'istruzione<sup>62</sup>.

Questo progressivo ampliamento di prospettiva ha altresì determinato un'estensione dei «vantaggi previsti dalle leggi interne *del paese ospitante* al fine di promuovere l'istruzione» con riferimento all'obiettivo dell'integrazione del lavoratore migrante e dei suoi familiari nello Stato membro<sup>63</sup>.

Presupposto giuridico indispensabile per l'applicazione dell'art.12 è che il figlio del lavoratore migrante, che intendeva iscriversi o proseguire gli studi presso il Paese ospitante, fosse *residente* presso lo stato ospitante<sup>64</sup>. Questo implica che il diritto che nasce in capo al beneficiario (figlio del lavoratore migrante), sia un vero e proprio

---

<sup>61</sup> La direttiva trovò forti resistenze nel recepimento da parte degli Stati membri, cfr. B. DE WITTE, *Educational equality for Community workers and their families*, in B. DE WITTE, *cit.* 1989, p. 75.

<sup>62</sup> Accesso a sovvenzioni, godimento di borse di studio, sussidi per l'invalidità, V. DI COMITE, *Il diritto di circolazione degli studenti per la formazione di una coscienza europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 443-450.

<sup>63</sup> La Corte di Giustizia è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla interpretazione o violazione dei diritti derivanti dall'applicazione della norma in analisi. Solo per citare le pronunce più rilevanti (per un'analisi più puntuale della giurisprudenza della corte si rimanda al cap. 2) si veda: Sentenza della Corte del 3 luglio 1974, Causa 9/74, *Casagrande*, ECLI:EU:C:1974:74, in cui la Corte riconosce il diritto ai sussidi scolastici, affermando tra l'altro, che l'art. 12 «si riferisce non solo alle condizioni di ammissione, ma, in generale, a tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dell'insegnamento»; cfr. altresì la causa per inadempimento *Commissione c. Belgio*, con cui la Corte affermava che il Belgio, avendo incluso nella categoria degli studenti «non sovvenzionabili» dallo Stato, gli studenti cittadini di Stati membri diversi da Belgio e Lussemburgo che chiedono l'iscrizione e l'ammissione ai corsi impartiti da un istituto d'insegnamento superiore non universitario, è venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 7 del trattato CEE e 12 del regolamento n. 1612/68, sentenza della Corte del 27 settembre 1988, causa 42/87, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1988:454; la causa *Michel S.* con cui la Corte ha riconosciuto che le «condizioni obiettive di libertà e dignità» grazie alle quali il diritto di libertà di circolazione può effettivamente realizzarsi, comprendono la possibilità del lavoratore di farsi raggiungere dalla propria famiglia e che la portata dell'art. 12 vada intesa nel senso che esso comprenda «le prestazioni contemplate da leggi interne che consentano ai minorati di rendersi abili al lavoro o di aumentare la propria capacità lavorativa», sentenza della Corte dell'11 aprile 1973, Causa 76/72, *Michel* ECLI:EU:C:1973:46.

<sup>64</sup> Sul rispetto del requisito della residenza cfr. sentenza della Corte del 21 giugno 1988, causa 197/86, *Brown*, punto 30, ECLI:EU:C:1988:323; sentenza della Corte del 27 settembre 1988, causa 263/86, *Humbel*, punto 24, ECLI:EU:C:1988:451.

diritto personale<sup>65</sup>, non subordinato al «diritto di soggiorno dei propri genitori». Le numerose pronunce della Corte infatti hanno, nel tempo, confermato l'orientamento a dare un'interpretazione quanto più possibile estensiva al concetto espresso dall'art. 12 del regolamento 1612/68, in quanto strettamente collegate alla possibilità di esercitare il diritto di libera circolazione e di stabilimento in condizioni obiettive di libertà e di dignità, salvaguardando e agevolando le condizioni d'integrazione, tanto del lavoratore quanto della sua famiglia, nella società del Paese ospitante<sup>66</sup>.

Il diritto di soggiorno riconosciuto ai figli di un lavoratore migrante - che sia esso ex lavoratore, che sia ancora in vita o ancora residente presso il Paese ospitante - per garantire loro il diritto di accesso all'istruzione e, a titolo derivato, al genitore affidatario, scaturisce originariamente dallo status di lavoratore di tale genitore. Il diritto diviene autonomo una volta acquisito. La Corte ha ribadito tale posizione, ed ha altresì riaffermato che le persone che dispongono di un tale diritto di soggiorno beneficiano anche del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali in materia di concessione di vantaggi sociali e ciò anche qualora esse non possano più far valere lo *status* di lavoratore da cui hanno tratto il loro diritto di soggiorno iniziale.

Tale interpretazione della norma, evita al lavoratore migrante «di esporsi al rischio di dovere, in caso di perdita del posto di lavoro, interrompere il percorso scolastico dei propri figli e rientrare nel proprio paese d'origine, non potendo

---

<sup>65</sup> Cfr. a tal proposito sentenze della Corte di Giustizia del 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, *Echternach e Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130; 13 novembre 1990, causa 308/89, *Di Leo*, ECLI:EU:C:1990:400. Cfr. anche le sentenze della corte intervenute dopo l'istituzione della cittadinanza dell'Unione europea ex art. 17 Trattato CE; sentenza della Corte del 17 settembre 2002, Causa 413/99, *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493; del 23 febbraio 2010, causa 480/08, *Teixeira*, ECLI:EU:C:2010:83; del 23 febbraio 2010, causa 310/08, *Ibrahim*, ECLI:EU:C:2010:80; del 20 giugno 2013, causa 20/12, *Giersch e a.*, EU:C:2013:411; del 26 febbraio 2015, causa 359/13, *B. Martens*, ECLI:EU:C:2015:118; del 15 dicembre 2016, cause riunite da 401/15 a 403/15, *Noémie Depesme e altri* ECLI:EU:C:2016:955; del 30 giugno 2016, causa 115/15, *NA*, ECLI:EU:C:2016:487.

<sup>66</sup> Punto 5 preambolo regolamento 1612/68/CEE, «considerando che il diritto di libera circolazione richiede, perché esso possa essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, che sia assicurata di diritto e di fatto la parità di trattamento per tutto ciò che si riferisce all'esercizio stesso di un'attività subordinata e all'accesso all'alloggio, e che siano anche eliminati gli ostacoli che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante».

beneficiare delle prestazioni sociali previste dal diritto nazionale che consentirebbero loro di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti»<sup>67</sup>.

## **5. La dimensione intergovernativa, le risoluzioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti a livello di Consiglio**

Fra la metà degli anni '60 e il 1991, il Consiglio affronta, sempre più spesso, questioni legate al settore dell'istruzione, inizialmente, limitatamente alla formazione professionale per poi intervenire anche sull'istruzione post secondaria.

Il settore dell'istruzione, in Europa, era percepito come pietra miliare delle identità culturali nazionali, oltre ad essere un potente strumento interno di indirizzo politico. Ambito d'intervento estremamente 'sensibile', considerato marginale rispetto ai grandi temi che nel corso dei decenni hanno caratterizzato il processo dinamico della costruzione europea, quello dell'istruzione ha rappresentato invece un potente strumento di coesione e di attuazione creativa di principi e valori europei.

Processo di spiccato contenuto valoriale, di trasmissione di «*beliefs, culture and other values*»<sup>68</sup> ai giovani, allo stesso tempo quello dell'istruzione superiore si connota come ambito strettamente connesso al mercato del lavoro, e quindi ad un portato economico oltre che valoriale.

Inoltre, si tratta di un settore difficilmente riformabile per i Governi nazionali, incidendo fortemente sulle dinamiche socio-culturali interne. Questo ha spinto i Governi a spostare sul piano comunitario prima, dell'Unione poi, la cooperazione nel settore dell'istruzione, in modo da portare avanti processi di riforma che avrebbero incontrato sul piano interno forti resistenze<sup>69</sup>. Queste due tendenze divergenti, insieme alla inesistenza di una competenza europea in materia di istruzione, hanno rafforzato forme di cooperazione intergovernativa.

---

<sup>67</sup> Con riferimento a quanto stabilito dal regolamento 492/2011, cfr. sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2020, Causa 181/19, *JD*, ECLI:EU:C:2020:794.

<sup>68</sup> Corte europea dei Diritti Umani (CEDU), *Campbell and Cosans vs. Regno Unito*, serie A n.48 1982

<sup>69</sup> A. MORAVCSIK, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Harvard Center for European Studies, Working Paper Series 52, 1994.

Proprio a tutela del carattere eminentemente nazionale delle politiche in materia di istruzione, e al fine di evitarne la *comunitarizzazione* nel merito e nel metodo, durante gli anni '70, fu adottato dagli Stati membri un processo decisionale ibrido, quello delle *risoluzioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti a livello di Consiglio*<sup>70</sup>. Questa modalità, definita mista<sup>71</sup>, consentiva di adottare atti di *soft law*, mantenendo il processo decisionale intergovernativo nella cornice istituzionale comunitaria.

Il coordinamento sovranazionale si legava a elementi considerati essenziali, quali il divieto di armonizzazione e il principio di sussidiarietà. Questa forma di cooperazione intergovernativa, nella cornice istituzionale comunitaria, è stata definita la prima «rudimentale forma di applicazione del principio di sussidiarietà», prima ancora che tale principio fosse postulato, e al contempo la dimostrazione che fosse possibile intervenire in aree di competenza degli Stati membri, rispettandone prerogative e ambiti di competenza<sup>72</sup>.

Questa formula mista ha portato al contempo, a un forte grado di «incertezza circa la natura degli atti adottati»<sup>73</sup> soprattutto in quegli Stati membri con un'organizzazione in senso federalista quali la Germania, in cui i *Länder* detengono la competenza in materia di istruzione<sup>74</sup>. Fu proprio la Germania che, durante le negoziazioni per il trattato di Maastricht, si batté affinché la competenza comunitaria in materia di istruzione fosse chiarita, anche alla luce dell'azione pervasiva della giurisprudenza della Corte di giustizia che, fra gli anni '70 e '80, aveva considerevolmente ampliato l'ambito di intervento della Comunità in questo settore<sup>75</sup>.

Gli interventi della Corte infatti (vedi *infra* cap.2) contribuirono, poggiando su previsioni normative dei trattati quali l'art. 6 TCEE (art. 18 TFUE), l'art. 48 TCEE

---

<sup>70</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, cit., 2006, p. 63.

<sup>71</sup> F. VAN CRAEYNST, *La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation*, in B. DE WITTE, 1989, cit., pp. 127-132.

<sup>72</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, 2006, cit., p. 24 e s.

<sup>73</sup> F. VAN CRAEYNST, *La nature juridique*, cit., 1989.

<sup>74</sup> I. HOCHBAUM, *the Federal structure of Member States as a limit to common educational policy: the Case of Germany*, in B. DE WITTE, cit., 1989, pp. 145-158.

<sup>75</sup> H. WALKENHORST, *The changing role of EU education Policy – a critical assesment*, Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference March 31 -April 2, 2005 – Austin, Texas p. 11.

(art.45 TFUE), e l'art.128, a quella che fu a vario titolo definita in quegli anni 'back-door integration' or 'Europeanization without European policy making'<sup>76</sup>.

Un ulteriore passaggio di rilievo nella costruzione della competenza dell'UE in materia di istruzione fu l'adozione, nel 1976, della risoluzione mista per un *Programma d'azione in materia di istruzione*<sup>77</sup>, con cui il Consiglio e i Ministri dell'istruzione, riuniti in sede di Consiglio, affermavano la propria volontà a strutturare una cooperazione europea nel settore dell'istruzione<sup>78</sup>.

Il programma d'azione, oltre ad indicare, al punto IV.2 le azioni da intraprendere a favore della «formazione culturale e professionale per i cittadini degli Stati membri delle Comunità e dei Paesi non membri, nonché per i loro figli»<sup>79</sup>, istituisce un Comitato per l'istruzione, composto da rappresentanti degli Stati membri e dalla Commissione.

La risoluzione non aggiungeva alcuna prerogativa specifica, né conferiva alcun potere al neocostituito Comitato, ma auspicava piuttosto un accresciuto livello di scambi fra docenti e discenti, il miglioramento della corrispondenza tra i sistemi di istruzione in Europa<sup>80</sup>, nel rispetto delle attività e delle esperienze degli Stati membri.

---

<sup>76</sup> *Ivi*.

<sup>77</sup> Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 9 febbraio 1976, che contempla un *programma di azione in materia di istruzione*, in GU n. C 038 del 19 febbraio 1976. A tal proposito già nel 1973 la Commissione aveva prodotto un documento, il c.d. *Rapporto Janne*, dal nome dell'ex Ministro dell'istruzione belga cui fu affidata la stesura del rapporto, per tracciare le prime linee programmatiche rispetto ad una possibile politica comunitaria in materia di istruzione. Nelle conclusioni del suo rapporto, Janne rilevava come la responsabilità della Comunità europea in materia di istruzione fosse 'implicita' nella lettera dei Trattati, come testimoniava tra l'altro l'istituzione già nel 1973 della Direzione Generale per la ricerca, la scienza e l'istruzione. Il rapporto Janne inoltre sottolineava la necessità di attuare «an operation of 'approximation' or 'harmonization' of the policies carried out with the necessary prudence» fra le normative degli Stati membri, nel rispetto delle rispettive specificità. Il rapporto anticipava gran parte delle tematiche che nel corso dei decenni successivi avrebbero caratterizzato lo sviluppo della politica europea in materia di istruzione, H. JANNE, *For a Community policy on education*, Bulletin of the European Communities, supplement 10/73, pp.11-ss.

<sup>78</sup> Preambolo della risoluzione su *un programma di azione in materia di istruzione*, *cit.* Lo stesso Libro Verde sulla dimensione europea dell'istruzione, del 1993 individuava proprio in questa risoluzione le radici del processo che nel 1992 portarono, con l'adozione del Trattato sull'Unione europea all'introduzione dell'art. 126 TCE (165 TFUE), che prevedeva finalmente una competenza comunitaria in materia di istruzione seppur in termini di supporto, coordinamento e sostegno alle azioni degli Stati membri. Commissione europea, *Libro verde sulla dimensione europea dell'istruzione*, COM (93)457, Bruxelles, 29 settembre 1993, p. 5 punto 10.

<sup>79</sup> Sarà adottata nel 1977 la Direttiva del Consiglio relativa alla *Formazione scolastica dei figli di lavoratori migranti*, che in parte ne recepisce le indicazioni.

<sup>80</sup> *Ivi*, par. IV.3.

All' allora Comunità era insomma riservata un' azione di monitoraggio e promozione di iniziative, che restavano comunque saldamente in mano agli Stati membri. Il merito della risoluzione fu di dare respiro sovranazionale e comunitario a una politica comune in materia di istruzione, più che apportare un concreto impatto innovativo o riformatore nel settore<sup>81</sup>.

La risoluzione servì comunque da base legale *sui generis* di lungo termine, per l' implementazione delle successive attività di cooperazione in materia di istruzione<sup>82</sup> ma, soprattutto, per la prima volta il settore dell' istruzione fu legittimato dal Consiglio, seppur riunito nella sua formazione mista, come area di intervento comunitario.

## **6. Dal comitato Adonnino alla sentenza *Gravier*, cronaca di una competenza annunciata: verso il programma Erasmus**

*«In a society undergoing permanent change in the scientific, technical and social fields, there is no longer any good vocational training which does not comprise a sound general training at all levels, and there is no longer any good general training which is not linked with concrete practice and, in principle, with real work»<sup>83</sup>.* Così nel suo rapporto, Janne nel 1973 poneva la questione del parallelismo e della sinergia fra politiche in materia di formazione professionale che, come abbiamo visto, trovavano la propria base giuridica nell' art. 128 TCEE, e istruzione in generale (e terziaria in particolare).

Fino ad allora, l' assenza di una solida base giuridica su cui poggiare la competenza comunitaria in materia di istruzione aveva fortemente ostacolato l' implementazione del programma d' azione concepito nel 1976, che prevedeva di strutturare una serie di attività di cooperazione quali l' insegnamento delle lingue, un approccio inclusivo all' istruzione, lo scambio di dati e informazioni fra Stati membri, ma soprattutto la rimozione degli ostacoli alla mobilità di studenti e ricercatori.

---

<sup>81</sup> C.U. AMMAN, *The EU Education Policy in the post Lisbon era*, Frankfurt am-main, 2015, p.41.

<sup>82</sup> G. GORI, *Towards an EU right to Education*, the Hague, 2001, p.20.

<sup>83</sup> H JANNE, *For a Community policy on education*, Bollettino delle Comunità europee, supplemento 10/73, p. 11.

Il programma mirava, nello specifico a migliorare le opportunità di formazione tanto per i cittadini degli Stati membri quanto dei Paesi terzi, migliorare la corrispondenza tra i sistemi di istruzione in Europa, stimolare la cooperazione a livello dell'istruzione terziaria.

Dal 1976 al 1987 furono adottate, nell'ambito del programma meglio noto come *Joint Study Programme*<sup>84</sup>, una serie di azioni pilota. Il programma ottenne uno stanziamento di budget, seppur minimo, e rappresentò un momento di sintesi fra ciò che fino ad allora era stato realizzato in materia di istruzione e la futura prospettiva che, di lì a qualche anno, si sarebbe realizzata con l'adozione del programma ERASMUS<sup>85</sup>.

Come si è visto, già tra gli anni '60 e '80, tanto il legislatore comunitario quanto la Corte di giustizia, avevano adottato rispettivamente una serie di atti di diritto derivato, insieme ad atti atipici, ed emesso una serie di sentenze che andavano verso un tentativo di *comunitarizzazione* in materia di istruzione.

Lo schema *Joint Study Programme*, adottato dunque nel 1976, rappresenta il progenitore del programma ERASMUS e, come sottolineato da Smith, testimonia di un progressivo cambio di passo verso una politica europea in materia di istruzione, non più e non solo impegnata a 'smantellare' le barriere alla libertà di circolazione, ma piuttosto a trovare strumenti proattivi per la promozione della cooperazione fra istituzioni universitarie e la mobilità, accademica e degli studenti<sup>86</sup>. L'iniziativa conobbe svariate difficoltà di carattere amministrativo, finanziario e non ultime di carattere linguistico<sup>87</sup>. Nonostante ciò, questo programma pilota, antesignano del più fortunato programma Erasmus, rese l'idea di un'azione di supporto comunitaria in quest'ambito non solo accettabile, ma addirittura auspicabile.

Si trattava di uno schema di finanziamento a supporto della cooperazione interuniversitaria e di schemi di mobilità, che avrebbe permesso agli studenti di svolgere

---

<sup>84</sup> Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio del 9 febbraio 1976, che contempla un *programma di azione in materia di istruzione*, GU C 38, 19 febbraio 1976, pp. 1-5

<sup>85</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, cit., 2006, p.69

<sup>86</sup> A. SMITH, *Joint programmes of study — An instrument for European cooperation in higher education*, European Commission collection studies, education series, No 10, Brussels, 1979.

<sup>87</sup> V. PAPATSIBA, *Making higher education more European through student mobility? Revisiting EU initiatives in the context of the Bologna Process*, in *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1, February 2006, pp. 93-11.

periodi di studio presso un altro Stato membro, sulla base di accordi fra università, che avrebbero reciprocamente riconosciuto l'attività dello studente una volta rientrato presso la propria istituzione di origine.

Alla base della collaborazione fra istituzioni universitarie degli Stati membri, c'era dunque l'idea del *mutual trust e mutual recognition* delle attività accademiche svolte durante il periodo di mobilità all'estero. Nello stesso periodo, infatti, in seno alle istituzioni comunitarie si affrontava la questione della riconoscimento dei titoli accademici<sup>88</sup> che incideva notevolmente sulle prerogative degli Stati membri.

Il terreno era dunque pronto per l'adozione di una delle *milestones* del processo di europeizzazione dei sistemi di istruzione superiore nazionali, il programma ERASMUS, che nasceva in un periodo di crisi politica del progetto di integrazione europea<sup>89</sup> e di crisi economica.

Fu la visione di Jacques Delors verso il completamento del mercato unico che fornì nuovo impeto e motivazione al progetto europeo. I cittadini europei si sarebbero difficilmente *innamorati* dell'idea di mercato unico! Più probabilmente avrebbero aderito con entusiasmo a un progetto identitario, di cittadinanza europea. Era dunque indifferibile l'esigenza di trovare un'anima per il progetto di integrazione europea.

Il programma ERASMUS avrebbe rappresentato il perfetto *toolkit* verso il consolidamento dell'idea di cittadinanza europea. Perseguiva l'obiettivo economico, contribuendo alla produzione di *risorse umane* europee di cui il mercato unico aveva bisogno per realizzare il suo potenziale, ma allo stesso tempo era lo strumento ideale per incoraggiare i cittadini a partecipare attivamente alla costruzione del progetto europeo, sperimentandone direttamente i benefici.

---

<sup>88</sup> In particolare, nel 1984 il Parlamento europeo adottò una risoluzione sul *riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio*, in GU n. C 104 del 16. 4. 1984, p. 64. Il tema del riconoscimento dei titoli accademici non va confuso con quello del riconoscimento dei diplomi e dei titoli di studio per l'accesso alle professioni, che prende forma proprio in quegli anni e trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 53 TFUE. cfr. tra gli altri A TIZZANO E V. SCORDAMAGLIA, *la direttiva CEE sul riconoscimento dei diplomi*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 113, parte quarta, giurisprudenza comunitaria e straniera (1990), pp. 391-412; U. VILLANI, *Il riconoscimento di titoli di studio e professioni*, in *La Comunità Internazionale*, 1994, p. 497 ss.

<sup>89</sup> Durante il Consiglio europeo di Dublino nel settembre 1979, Margaret Thatcher pronunciò la famosa frase *I want my money back!* Con cui si apriva un braccio di ferro con la Francia relativa ai contributi versati per la Politica Agricola Comune.

In quegli anni, in occasione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 1984 a Fontainebleau<sup>90</sup>, i Capi di Stato e di Governo degli allora 10 Stati membri della CEE, dichiararono la volontà di intraprendere azioni atte promuovere l'identità e l'immagine della Comunità presso i propri cittadini e nel mondo. A tal fine disposero la creazione di un Comitato ad hoc, incaricato di «preparare e sviluppare tali azioni». Il Comitato, presieduto dall'allora parlamentare europeo Pietro Adonnino, inviò un primo rapporto intermedio in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del 29 e 30 marzo 1985<sup>91</sup> in cui si analizzavano specifiche questioni, fra cui la proposta di adottare un sistema generale di riconoscimento dell'equipollenza dei diplomi, e un rapporto finale al Consiglio europeo di Milano del 28 e 29 giugno 1985<sup>92</sup>, a un anno esatto dalla costituzione del Comitato. Il c.d. *rapporto Adonnino* riprende e rilancia il concetto di Europa dei cittadini, al fine di rafforzare l'immagine e l'identità della Comunità. Si presentava un organico pacchetto di proposte relativo a cultura, sanità, telecomunicazioni, informazione e soprattutto istruzione, per l'insegnamento delle lingue, la mobilità di docenti e studenti, la cooperazione universitaria.

Sono questi gli anni immediatamente antecedenti all'adozione dell'Atto Unico (1986) in cui, ancora una volta, e nonostante ne fosse stata in quegli anni ampiamente riconosciuta la rilevanza nel processo di integrazione comunitaria, la cooperazione in materia di istruzione non trova una propria formulazione nei trattati.

Tuttavia, se pure l'obiettivo rimaneva quello della realizzazione del mercato unico, il ruolo dei cittadini europei nel processo e la necessaria manodopera qualificata a sostenere tale processo, richiedevano una politica educativa comune cui riconoscere un ruolo specifico nel rilancio del progetto europeo e nella costruzione del mercato unico, anche superando le tradizionali riserve nazionali di sovranità.

Già Levi Sandri, ricordando che il fine ultimo dell'integrazione è quell'unione sempre più stretta tra i popoli europei, richiamata nel preambolo del Trattato, affermava che la circolazione dei lavoratori non rappresentava unicamente il movimento di un

---

<sup>90</sup> Conclusioni della Presidenza, *Consiglio europeo di Fontainebleau*, 25 e 26 giugno 1984, SN/1446/1/84

<sup>91</sup> Rapporto dalla Commissione ad hoc *sull'Europa dei cittadini*, in *Bulletin of the European Communities*, marzo 1985, n.3, pp. 111-117

<sup>92</sup> Rapporto dalla Commissione ad hoc *sull'Europa dei cittadini*, giugno 1985, Bollettino delle Comunità europee, 1985, n° 7, pp. 19-32.

fattore economico ma, piuttosto, una prima, rudimentale e imperfetta forma di cittadinanza europea<sup>93</sup>.

Il legislatore comunitario, in questa fase, ha tuttavia privilegiato, nei confronti del fattore lavoro, la tutela dei diritti destinati a dare piena attuazione alle più immediate istanze economiche del processo di integrazione, piuttosto che a quelle, più remote, caratterizzate da una marcata connotazione sociale.

La stura per definire una base giuridica solida cui ancorare la politica comunitaria in materia di istruzione, fu fornita dalla Corte di giustizia europea con la sentenza *Gravier*<sup>94</sup> avente a oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale dal tribunale di Liegi, sull'interpretazione degli artt. 7 e 59 TCEE (artt. 18 e 56 TFUE). La pronuncia della Corte riguardava l'applicazione di una tassa, il *minerval*, a carico dei soli studenti di nazionalità non belga. La Corte, nella sua pronuncia stabiliva che «pur se il settore dell'istruzione e la politica dell'insegnamento non rientrano, di per sé, fra le materie che il Trattato ha sottoposto alla competenza delle istituzioni comunitarie, l'accesso e la partecipazione ai corsi d'insegnamento e di apprendistato, in particolare quando si tratta della preparazione professionale, non sono estranei al diritto comunitario»<sup>95</sup>.

Ancora la Corte, nel pronunciarsi a favore della ricorrente, *M.lle Gravier*, affermava che l'imposizione del *minerval* costituiva una discriminazione in base alla cittadinanza, vietata dall'art. 7 TCEE (art. 18 TFUE), e che qualsiasi forma di insegnamento che prepari a una professione, fa parte della formazione professionale, anche ove esso contempa materie di carattere generale<sup>96</sup>.

Questa interpretazione dell'art 128 TCEE ha rappresentato il punto di svolta nella politica comunitaria in materia di istruzione fornendo la base giuridica per i primi programmi di cooperazione a livello comunitario.

---

<sup>93</sup> Cfr. LEVI SANDRI, *Commento art. 48*, in *Commentario Trattato CEE*, diretto da QUADRI, MONACO, TRABUCCHI, Milano, II, p. 381.

<sup>94</sup> La sentenza *Gravier* basava l'interpretazione estensiva dell'art. 128 sulla decisione 266/63 (vedi sopra), che istituiva i *principi generali per realizzare una politica comune di formazione*, Sentenza 293/83, *Gravier*.

<sup>95</sup> *Ivi*, punto 19, p. 612.

<sup>96</sup> *Ivi*, punto 30 p. 614.

Questo consentì alla Commissione di proporre prima il programma COMETT<sup>97</sup>, che finanziava azioni a supporto della cooperazione tra università e imprese nel settore della formazione in rapporto all'innovazione e, immediatamente dopo, il programma *European region action scheme for the mobility of University students* (Erasmus) adottato nel giugno del 1987<sup>98</sup> sfruttando la più ampia interpretazione dell'art.128 fornita dalla citata sentenza *Gravier*<sup>99</sup>.

Fra il 1987 e il 1989 furono adottati con decisione del Consiglio anche altri programmi d'azione che definivano un massiccio intervento comunitario in materia di istruzione e formazione<sup>100</sup>. Il cambio di passo fu reso possibile tanto dall'azione della Corte quanto dalle azioni incrementalmente che abbiamo sin qui in parte analizzato e che avevano preparato il terreno per quella che si confermava una competenza di fatto più che di diritto.

## **7. La nascita del programma Erasmus fra conflitti interistituzionali e l'idea di capitale umano europeo**

La Commissione propose nel 1985 un ambizioso programma a supporto della mobilità degli studenti<sup>101</sup> per il quale fu indicato un budget di 175 milioni di ECU in tre anni<sup>102</sup>. Il dibattito che seguì, per l'adozione della decisione finale vide la Commissione e il Consiglio in forte contrapposizione tanto per lo stanziamento di budget, che il

---

<sup>97</sup> Adottato con Decisione del Consiglio 86/365/CEE del 24 luglio 1986, relativa all'adozione del programma di cooperazione tra università ed imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (COMETT), in GU n. L 222, 8 agosto 1986, pp. 17–21.

<sup>98</sup> Decisione del Consiglio 87/327/CEE, del 15 giugno 1987, *che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (Erasmus)*, in GU n. L 166, 25 giugno 1987, pp. 20–24.

<sup>99</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, cit., 2006, p.124.

<sup>100</sup> Oltre ai citati programmi COMETT ed ERASMUS, furono adottati il programma PETRA con decisione del Consiglio 87/569/CEE del 1° dicembre 1987 concernente un *programma d'azione per la formazione professionale e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale*, in GU L 346 del 10 dicembre 1987, il programma LINGUA adottato con decisione del Consiglio 89/489/CEE del 28 luglio 1989 *che istituisce un programma d'azione inteso a promuovere la conoscenza di lingue straniere nella Comunità europea*, in GU n. L 239, 16.8.1989, p. 24–32 .

<sup>101</sup> Proposta di decisione del Consiglio del 18 dicembre 1985, per l'adozione del programma di azione della comunità europea per la mobilità degli studenti (ERASMUS) COM(85) 756 def.

<sup>102</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, cit., 2006, p. 116.

Consiglio avrebbe voluto ridurre drasticamente, quanto per la base legale su cui adottare la decisione finale.

La Commissione riteneva, anche sulla base della recente sentenza *Gravier*, che l'art. 128 TCEE<sup>103</sup> insieme alla decisione relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale adottata nel 1963<sup>104</sup>, fossero di per sé sufficienti a legittimare l'adozione del programma Erasmus.

Al contrario, ritenendo che l'ambito di applicazione dell'adottando programma esorbitasse la competenza comunitaria, come definita dai Trattati e in particolare dall'art. 128, il Consiglio individuava nell'art. 235 TCEE (352 TFUE) l'ulteriore base giuridica, necessaria all'adozione del programma di azione. L'art. 235 prevedeva, nella sua formulazione originaria che, ove un'azione della Comunità fosse necessaria per raggiungere gli scopi a essa attribuiti, in assenza di una specifica previsione nei Trattati, il Consiglio potesse agire deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento.

Il Consiglio sosteneva di non avere competenza ad adottare la decisione Erasmus, poiché le azioni a esso connesse eccedevano i limiti delle competenze a esso attribuite dall'art. 128, estendendosi a settori non rientranti nella formazione professionale<sup>105</sup>. L'assenza di una competenza esplicita in materia di istruzione, ancora una volta rischiava di rendere più macchinoso il perseguimento di quella, che risultava essere una volontà condivisa fra istituzioni e Stati membri, e cioè portare avanti un'azione coerente a livello comunitario in materia di istruzione.

La questione non era di carattere secondario, il ricorso alla clausola di flessibilità, infatti, implicava il necessario ricorso all'unanimità nelle procedure di voto in sede di Consiglio. La decisione 87/327/CEE fu adottata il 15 giugno 1987, e richiamava gli artt. 128 e 235 TCEE quale base giuridica per l'adozione dell'atto, oltre alla decisione 63/266/CEE. La ragione, richiamata nell'ultimo considerando del

---

<sup>103</sup> L'art. 128 TCEE non faceva riferimento a specifiche procedure di voto, e perciò si sarebbe applicata la regola generale del voto a maggioranza dei membri del Consiglio come stabilita dall'art. 148 par.1 TCEE.

<sup>104</sup> Decisione del Consiglio 63/266/CEE.

<sup>105</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Jean Micho presentate il 22/02/ 1989 - causa 242/87, che esclude che l'art. 128 attribuisse "poteri impliciti al Consiglio" in materia di istruzione punto 24 p. 1440.

preambolo, indica che alcuni aspetti riguardanti l'istruzione esorbitassero i poteri d'azione previsti dai trattati, e in particolare l'ambito di applicazione dell'art. 128.

La soluzione adottata rappresentò un compromesso fra la posizione del Consiglio e quella della Commissione<sup>106</sup>, la quale, tuttavia considerò il punto di primaria importanza tanto da portare la questione davanti alla Corte di Giustizia, chiedendo di annullare la decisione Erasmus<sup>107</sup>.

L'oggetto dello scontro interistituzionale riguardava l'adozione del voto a maggioranza in sede di Consiglio, che a ridosso dell'adozione dell'Atto unico europeo, rappresentava un elemento dirimente nel processo di democratizzazione e progressivo spostamento dal metodo intergovernativo a quello comunitario.

La Commissione adì la Corte chiedendo che fosse annullato il riferimento alla clausola di flessibilità in quanto il ricorso a tale articolo rappresentava una violazione del Trattato<sup>108</sup>.

La sentenza vide prevalere la posizione del Consiglio (sostenuto da Gran Bretagna, Francia e Germania) ma con motivazioni diverse rispetto a quanto da esso sostenuto<sup>109</sup>. La Corte, infatti, pur accogliendone la posizione, non ne supporta le tesi: secondo la Corte alla luce della giurisprudenza (*Gravier, Blaizot et al.*) le argomentazioni della Commissione erano sostanzialmente fondate, ma il ricorso all'art.235 TCEE era comunque necessario poiché la decisione riguardava, oltre ad

---

<sup>106</sup> In sede di Consiglio, alcuni Stati membri (Belgio, Francia e Regno Unito) avrebbero voluto basare la decisione unicamente sul art. 235 TCEE, svincolando completamente l'adozione del programma dall'annosa questione di definire la formazione professionale rispetto all'istruzione *tout-court*. Sul punto cfr. K. LENAERTS, *Erasmus: legal basis and implementation*, in B. DE WITTE (a cura di), 1989, cit., p. 116.

<sup>107</sup> Causa C 242/87, *Commissione vs. Consiglio*, con cui la Commissione, in data 7 agosto 1987, proponeva, ex art. 173, primo comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione 87/327/CEE, GU 1987, C 242/4.

<sup>108</sup> Secondo la Commissione, infatti, il Consiglio era pienamente competente ad adottare la decisione sulla base dell'art. 128. La questione aveva rilevanza sostanziale, poiché incideva sulla formazione della volontà del Consiglio, l'unanimità nel caso dell'art. 235, la maggioranza dei membri che lo compongono ex art 148 par. 1 TCEE nel caso dell'art 128.

<sup>109</sup> La posizione espressa dalla Corte, si basava sull'interpretazione che essa stessa aveva dato della formazione professionale nelle sentenze *Gravier e Blaizot*, nelle quali si affermava che qualsiasi forma di insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione...fa parte della formazione professionale anche se il programma d'insegnamento comprende materie di carattere generale, e che gli studi universitari rispondono, in generale, a queste condizioni. Sentenza della Corte del 30 maggio 1989, causa 242/87 *Commissione vs Consiglio*, Sentenza ECLI:EU:C:1989:217

istruzione e formazione, anche la ricerca scientifica, su cui il Consiglio prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico<sup>110</sup> non aveva competenza.

Il primo programma Erasmus entrava dunque in vigore il 1° luglio 1987 e otteneva uno stanziamento di 85 milioni di ECU (art.4) per un arco temporale di 3 anni. Da notare come la decisione non richiamasse espressamente gli Stati membri, quali specifici destinatari della stessa, ma ne presupponesse il coinvolgimento nell'implementazione del programma. La decisione, dunque, mantiene la propria natura di atto vincolante in applicazione dell'art. 5 TCEE<sup>111</sup>.

Fra i considerando della decisione si fa esplicito riferimento alla risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984<sup>112</sup> con cui l'organo assembleare si era espresso in maniera molto netta circa la necessità di strutturare una cooperazione interuniversitaria fra istituti degli Stati membri al fine di promuovere la competitività del sistema europeo a livello globale, rispondere al bisogno di competenze del mercato del lavoro comunitario, promuovere l'identità e la cultura europee, ricordando altresì l'obbligo fatto dal Trattato CEE di giungere al mutuo riconoscimento dei diplomi e dei periodi di studio<sup>113</sup>.

Obiettivi del nuovo programma di azione, come definiti all'art. 2 della decisione erano (e rimangono, pur se declinati e specificati in maniera diversa sostanzialmente gli stessi anche oggi): incrementare il numero di studenti i quali effettuino un periodo di studi in un altro Stato membro, contribuendo così alla realizzazione del progetto di cittadinanza europea che proprio l'istruzione superiore e la mobilità di studenti fra Stati membri aveva individuato come misura cardine per la sua realizzazione; promuovere la cooperazione interuniversitaria fra Stati membri, rafforzare la competitività della Comunità a livello globale, incrementare la mobilità degli studenti e dei docenti universitari, sviluppare un capitale umano 'europeo' «su cui si possa sviluppare a livello

---

<sup>110</sup> Non ancora in vigore al momento dell'adozione della decisione Erasmus oggetto della contesa. L'AU entra in vigore il 1° luglio del 1987, la Decisione Erasmus è del 25 giugno dello stesso anno.

<sup>111</sup>K. LENAERTS, Erasmus: legal basis and implementation, cit., p. 113.

<sup>112</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984 sull'insegnamento superiore nella Comunità e lo sviluppo della cooperazione universitaria nella Comunità europea, in GU n. C 104 del 16 aprile 1984, pp. 50-56.

<sup>113</sup> *Idem*, Punto 20.

comunitario un'intensa cooperazione in materia economica e sociale»<sup>114</sup>. Agli Stati membri e istituti universitari, il compito di concretizzare l'azione comunitaria (16° 'considerando'). La decisione, all'art. 1 comma 2, fornisce una definizione di *università*, quali «istituti d'istruzione e di formazione post-secondari che rilascino, eventualmente nell'ambito di una formazione superiore, qualifiche o titoli di tale livello, qualunque ne sia la rispettiva denominazione negli Stati membri.»

Il programma sarebbe stato implementato dalla Commissione, assistita da un Comitato, con ruolo consultivo, composto da due rappresentanti per Stato membro, nominati dalla Commissione su indicazione degli stessi e di cui almeno uno esponente della comunità accademica.

Il programma si articolava su 4 azioni, specificate all'allegato 1 alla decisione. L'azione n.1 prevedeva la costituzione di una rete europea di cooperazione universitaria intesa a promuovere la mobilità di studenti all'interno della Comunità. Il network interuniversitario si sarebbe basato su accordi bilaterali, che avrebbero disciplinato lo scambio di docenti e studenti, assicurando il riconoscimento dei periodi di studio effettuati all'estero. In sostanza la Comunità supportava la mobilità di docenti per la definizione di piani di studio integrati e scambio di competenze. La conclusione degli accordi interuniversitari era (ed è ancora oggi) centrale, in quanto tali accordi, redatti secondo modelli comuni validi a livello europeo, garantivano allo studente il pieno riconoscimento del periodo di studi svolto all'estero.

Attori principali dell'azione non erano gli Stati membri, in capo ai quali restava il dovere di agevolare la partecipazione delle università al programma, bensì le singole università beneficiarie degli aiuti economici stanziati dalla Comunità, per la realizzazione del programma<sup>115</sup>.

Lenaerts, a proposito degli accordi, notava come essi avrebbero inevitabilmente avuto un effetto *uniformante* sui programmi di studio delle università dei vari Stati

---

<sup>114</sup> Decisione del Consiglio 87/327/CEE, art. 2 c. v)

<sup>115</sup> V. DI COMITE, Il programma Erasmus: trent'anni di mobilità per promuovere i valori dell'Europa, in Studi sull'integrazione europea, Bari, 2017, p. 347; C. ZILIOLI, The recognition of diplomas and its impact on educational policies, in B. DE WITTE (a cura di) cit., 1989, pp.51-70.

membri<sup>116</sup>, contribuendo sinergicamente allo sviluppo di un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore<sup>117</sup>.

L'azione n.2 stabiliva invece un aiuto finanziario diretto per gli studenti che intendevano partecipare a una mobilità internazionale, per periodi non inferiori ai tre mesi e non superiori a un anno. I fondi, erogati nella forma di borse di studio direttamente agli studenti, dovevano essere gestiti da un'autorità nazionale competente. L'importo delle borse di studio era di portata piuttosto esigua, per cui la stessa decisione 87/327 stabiliva che gli studenti che percepivano borse di studio nel proprio Paese di origine, continuassero a percepirle anche durante il periodo di mobilità all'estero.

Particolare rilevanza era data al mutuo e pieno riconoscimento dei periodi di studio svolti presso l'università di un altro Stato membro, e alla regola della così detta *tax waiver policy*: gli studenti continuavano a pagare le tasse presso l'università d'origine e l'università ospitante si asteneva dall'imporre le proprie. Questa è di gran lunga l'azione cui erano destinate più risorse e che ha rappresentato, e ancora oggi rappresenta, una *flagship initiative* europea in materia di istruzione superiore, che a oggi resta invariata nelle sue linee sostanziali.

L'azione n.3 prevedeva il supporto a misure tese a migliorare la mobilità, mediante il riconoscimento accademico dei diplomi e periodi di studio. La Comunità s'impegnava a sviluppare in cooperazione con gli Stati membri, misure volte a promuovere il sistema europeo di trasferimento di crediti accademici (ECTS), un sistema di traducibilità dei voti fra le diverse scale di valutazione dei diversi sistemi universitari degli Stati membri. Si trattava di una misura di ampio respiro, e con una visione di medio-lungo termine, finalizzata alla costruzione di un'impalcatura duratura su cui basare, oltre che il mutuo riconoscimento dei periodi di mobilità svolti all'estero, anche il riconoscimento dei titoli accademici<sup>118</sup>.

L'azione n.4 infine, finanziava azioni complementari finalizzate alla promozione della mobilità degli studenti nella Comunità, quali programmi intensivi, pubblicazioni di carattere divulgativo, premi e in generale attività che contribuissero a far conoscere il programma e a sviluppare la cooperazione interuniversitaria.

---

<sup>116</sup> K. LENAERTS, Erasmus: legal basis and implementation, cit., p. 115.

<sup>117</sup> *Ivi.*

<sup>118</sup> V. DI COMITE, *Il programma Erasmus*, 2017, cit., p. 348.

Gli obiettivi del programma Erasmus andavano dunque ben al di là delle mobilità che finanziava, andando a creare il tessuto connettivo che avrebbe negli anni portato al consolidamento della ‘dimensione europea dell’istruzione’. Il completamento del mercato interno, la *costruzione* del cittadino europeo, in termini di competenze e di dimestichezza con la cultura e la dimensione europea<sup>119</sup>, ma anche i principi di democrazia, trasparenza e partecipazione, che nei decenni successivi si sarebbero affermati, necessitavano di una popolazione connessa alla dimensione europea.

Lo stesso Lenaerts, già nel 1989, riconosce il carattere dirompente del programma Erasmus, affermando che la sua implementazione, avrebbe inevitabilmente condizionato i sistemi e le politiche interne in materia di istruzione superiore, poiché il giudice interno, ove adito, avrebbe dovuto disapplicare le normative nazionali che avessero reso non realizzabile il programma Erasmus o la partecipazione delle università al programma<sup>120</sup>.

Non si analizzerà in questo capitolo l’evoluzione del programma Erasmus, la cui trattazione si rimanda al quarto e ultimo capitolo, ma solo i presupposti giuridici e la portata innovativa che l’adozione del programma, nel momento storico in cui fu adottato, ha avuto.

Come sottolinea Corbett<sup>121</sup>, il successo che il programma Erasmus ha avuto riflette il consenso politico su cui la decisione si è basata. Nonostante la ritrosia degli Stati membri, infatti, l’azione trovò un forte consenso nella comunità accademica europea. Due le ragioni che sottendevano all’adozione del programma: una di carattere economico, poiché la mobilità delle risorse umane rappresentava un mezzo per promuovere il mercato del lavoro europeo oltre che la cooperazione economica fra gli Stati membri; una di carattere valoriale e identitario, ma comunque strumentale al progetto di Unione europea che di lì a pochi anni si sarebbe realizzato, la creazione di

---

<sup>119</sup> K. GRIMONPREZ, *The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU*, in *European Law Review*, Law working paper series, n.2014/04, pp. 3-26.

<sup>120</sup> «Hence national legislation that appears to come into conflict with this general scope (...), must be discarded by a national judge. This would allow the judge to annul not only a decision of refusal of an Erasmus grant,..., but also a later decision of the competent public authorities that denies legal validity to a degree ...on the basis that the programme of education which led to the decree contains Erasmus mobility courses...», K. LAENARTS, *op. cit.*, p. 124 - s.

<sup>121</sup> A. CORBETT, *Ideas, Institutions, and Policy Entrepreneurs: towards a new history of higher education in the European Community*, in *European journal of education*, vol. 38, n.3, 2003, pp. 315 – 330.

cittadini europei. La mobilità degli studenti avrebbe infatti contribuito a forgiare una coscienza e un popolo europei<sup>122</sup>.

Essa serviva dunque in primo luogo alla cooperazione economica a livello comunitario, come evidenziato dal carattere degli obiettivi del programma che consideravano gli studenti in mobilità “risorse umane”<sup>123</sup>. I cinque obiettivi elencati dal programma rilanciano la possibilità per la Comunità di produrre «personale che abbia un'esperienza diretta della vita economica e sociale in un altro Stato membro» e individuano nelle università i soggetti che possono far emergere attraverso la cooperazione il potenziale intellettuale della Comunità<sup>124</sup>.

Emerge anche, in embrione, la dimensione esterna dell'azione comunitaria in materia di istruzione, con il richiamo alla competitività della Comunità sul mercato mondiale e il confronto con Stati Uniti e Giappone. Gli altri due obiettivi evocano lo sviluppo della cooperazione tra le università europee e il rafforzamento delle «relazioni tra i cittadini dei vari Stati membri al fine di consolidare il concetto di «Europa dei cittadini»<sup>125</sup>.

In generale, si può affermare che tali obiettivi iniziali siano rimasti validi anche nei successivi programmi (SOCRATES, *Life Long Learning*, Erasmus +), dato che il programma Erasmus ha seguito nel tempo uno sviluppo continuo e stabile non modificando gli obiettivi iniziali. Più in generale, il fatto che la mobilità degli studenti sia stata istituzionalmente organizzata e sostenuta da borse di studio, dà atto di un investimento nell'istruzione superiore europea, strettamente connesso alla costruzione di un'istruzione di qualità e all'innalzamento degli standard nazionali e della competitività, in vista della costituzione del mercato unico.

Infatti, «*Without investment in the present and future workforce, and their skills, versatility and entrepreneurial capacity, Europe's capacity to innovate, to compete, to*

---

<sup>122</sup> V. PAPATSIBA, *Making higher education more European through student mobility?*, cit., 2006, p.99.

<sup>123</sup> «Disporre di diplomati in possesso di un'esperienza diretta di cooperazione intracomunitaria e creare così una base su cui si possa sviluppare a livello comunitario un'intensa cooperazione in materia economica e sociale» Decisione del Consiglio 87/327/CEE, art. 2 par. v).

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> *Idem.*

*create wealth and prosperity will be impaired»*<sup>126</sup>. A partire dalla cooperazione economica e grazie a un processo di *spill-over*, aree originariamente riservate alla esclusiva competenza degli Stati membri, quale quella dell'istruzione, sono diventate materia di cooperazione fino all'adozione di politiche comuni.

Tale processo di integrazione dipendeva, evidentemente anche dall'esistenza di persone in grado di operare al di là dei confini nazionali e culturali<sup>127</sup>. Attraverso gli artt. 128 e 57 TCEE, oltre che le disposizioni riguardanti libertà di circolazione, stabilimento, non discriminazione sulla base della nazionalità, in “situazioni ricadenti nella sfera dell'istruzione, il legislatore comunitario aveva operato incursioni nei sistemi nazionali. Questo impatto sempre crescente creava non poche preoccupazioni e l'idea che l'istruzione dovesse essere considerata ambito non solo di stretto interesse economico, portò alla proposta di attribuire un'esplicita competenza alla costituenda Unione europea, proprio in questa materia tenendo in debita considerazione anche il valore socioculturale dell'istruzione a livello europeo<sup>128</sup>

## **8. La competenza dell'Unione europea in materia di istruzione con il trattato di Maastricht: argini fragili a un *covert integration process***

Alla fine degli anni '80, nonostante l'evoluzione della giurisprudenza della Corte, dei programmi di azione comuni e della consapevolezza di come una dimensione comunitaria in materia di istruzione e formazione professionale fosse ineludibile, le azioni risultavano fortemente frammentarie e mancanti di una coerente cornice giuridico-politica<sup>129</sup>.

La Commissione fu in questo periodo la principale promotrice di una spinta verso la *comunitarizzazione* della competenza in materia di istruzione, ritenendo che la base giuridica fornita dalle numerose pronunce della Corte (vedi *infra* cap. 2) fosse di

---

<sup>126</sup> Commissione europea, *Education in the European Community: mid-term prospects*, 1988-1992, Bruxelles COM(88) 280 final, p. 2.

<sup>127</sup> Commissione europea, *Memorandum on higher education in the European Community*. communication of the Commission to the Council on the 5 november 1991, Bruxelles, COM(91) 349 final.

<sup>128</sup> S. GARBEN, *EU higher education law.*, 2011, cit. p.60-s.

<sup>129</sup> G. GORI, *Towards an EU right to Education*, cit., p.55.

per sé sufficiente a consolidare proprio l'art. 128 TCEE quale presupposto giuridico necessario e sufficiente per una sempre più ambiziosa cooperazione in materia di istruzione.

D'altra parte, gli Stati membri, si ponevano su un piano in qualche modo uguale e contrario rispetto a quello della Commissione, ritenendo necessario codificare alcuni ambiti e competenze proprio per arginare l'iperproduzione di pronunce pro-integrazioniste che la Corte nel corso dei trent'anni dall'istituzione delle Comunità europee, aveva dimostrato. La dialettica fra Commissione e Stati membri s'intrecciò con il progetto di revisione dei Trattati e di istituzione dell'Unione europea, oltre che con la realizzazione del mercato unico.

Quando nel 1990 si aprì la Conferenza intergovernativa per la costruzione dell'Unione politica, parallelamente ai negoziati per l'unione economica e monetaria, quella dell'istruzione, divenne materia di riflessione. La Commissione vedeva nella possibilità di istituzionalizzare la competenza dell'Unione in materia di istruzione l'affermazione dello *status quo* così come emerso dalla giurisprudenza della Corte. Gli Stati membri invece videro la possibilità di arginare quell'ampliamento di competenze che il processo di integrazione, anche grazie alla giurisprudenza della Corte, aveva innescato in ambiti inizialmente non previsti dai Trattati.

Dando uno sguardo alla competenza così come si era sviluppata in assenza di mandato dei Trattati nel corso dei trent'anni precedenti, emerge chiaramente come il concetto di formazione professionale così come stabilito dall'art. 128 TCEE si fosse per così dire dilatato assumendo, grazie alle pronunce della Corte<sup>130</sup>, un significato più ampio rispetto a quello che probabilmente i costituenti avevano inteso attribuirgli nella sua formulazione originale, includendo l'istruzione universitaria.

Gli altri livelli di istruzione invece non erano stati oggetto di attività normativa comunitaria, se non in stretto collegamento con l'implementazione del principio di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei lavoratori, così come del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità.

Si trattava a questo punto di eliminare l'ambiguità interpretativa che aveva caratterizzato, fino a quel momento, la competenza comunitaria in questa materia

---

<sup>130</sup> In particolare, sentenze *Gravier*, *Blaizot*, *Erasmus*, *cit.*

ampliandola, negli intendimenti della Commissione includendo tutti i livelli di istruzione, e arginandola negli intendimenti degli Stati membri, al fine di preservare i sistemi nazionali di istruzione ed i programmi di studio dall'ingerenza comunitaria.

Di interesse, la comunicazione della Commissione *relativa alle linee guida per l'istruzione e la formazione nel medio termine*<sup>131</sup>, adottata subito dopo la pronuncia della sentenza Erasmus, in cui la Commissione riafferma lo stretto legame fra una politica comunitaria in materia di istruzione e formazione e il completamento del mercato interno. L'enfasi è ancora una volta sulle persone, intese come capitale umano, la cui formazione è dirimente rispetto alla competitività del sistema europeo e al funzionamento del mercato interno.

A tal fine, la Commissione sottolineava l'importanza di porre al centro della strategia politica di integrazione europea l'investimento su istruzione e formazione<sup>132</sup>, articolata su sette aree di intervento prioritarie: libera circolazione delle persone e riconoscimento delle qualifiche, formazione continua dei lavoratori, formazione universitaria e programma Erasmus, innovazione nei sistemi di istruzione e formazione, miglioramento della qualità dell'istruzione attraverso la cooperazione fra Stati membri, promozione della dimensione europea dell'istruzione e dello scambio di giovani.

Con l'orizzonte del completamento del mercato interno entro il 1992, la Commissione avviò un approfondito dibattito sull'inevitabile crescita della domanda di capitale umano dotato di un significativo bagaglio di esperienza europea, nel mercato del lavoro comunitario<sup>133</sup>. A tal proposito furono adottati due *memoranda*<sup>134</sup> che, per la prima volta, trattavano in maniera distinta istruzione terziaria e formazione

---

<sup>131</sup> Communication from the Commission to the Council, *Education and training in the European Community: guidelines for the medium term 1989 – 1992*, COM (89)236 final, Bruxelles 2 giugno 1989.

<sup>132</sup> «Without investment in the present and future workforce, Europe's capacity to innovate, to compete, and to create wealth and prosperity for all its citizens will be severely impaired. This emphasis on human resources provides an essential bridge between economic and social policies, and is also a key factor in promoting the free movement and exchange of ideas in addition to the four freedoms (...). This is essential if all Europeans are to assert the Community's identity and basic values more effectively in the face of current challenges.», COM (89)236 final, p.1.

<sup>133</sup> K. DE WIT, J. C. VERHOEVEN, *The Higher Education Policy of the European Union. With or against the Member States?*, in J. HUISMAN, P. MAASSEN, G. NEAVE (eds) *Higher education and the nation state*, Oxford, pp. 194-250.

<sup>134</sup> Commissione Europea, *Memorandum on higher education in the European Community*, COM (91)349 final, e *Vocational Training in the European Community in the 1990s*, COM (91)397 final.

professionale, con l'una come sottocategoria dell'altra. In particolare, il Memorandum sull'istruzione superiore sottolineava il legame fra la realizzazione del mercato interno e l'importanza dello sviluppo delle risorse umane in collegamento con gli obiettivi di integrazione della Comunità europea<sup>135</sup>. La Commissione, nel delineare le linee lungo le quali si sarebbe dovuta articolare negli anni successivi la politica europea in materia di istruzione, indicava elementi che saranno centrali nel suo sviluppo, quali la dimensione esterna, il collegamento con le azioni di cooperazioni in materia di ricerca scientifica, l'interconnessione con la politica sociale europea, l'idea di formazione continua, accesso e qualità dell'istruzione superiore. Il documento, pur non avendo alcun valore da un punto di vista giuridico rappresenta, in modo ampio e prospettico, la visione della Commissione circa la politica comunitaria in materia di istruzione anche in vista del processo di revisione dei trattati.

Nella visione della Commissione e degli Stati membri, seppur per ragioni opposte, era dunque necessaria una espressa previsione normativa nel diritto primario che, una volta per tutte, fornisse una base giuridica solida alla cooperazione comunitaria in materia di istruzione.

L'adozione del Trattato di Maastricht sull'Unione europea rappresenta il momento di sintesi e di compromesso fra le visioni degli Stati membri e l'evoluzione che l'interpretazione dinamica fornita dalla Corte di giustizia aveva fino a quel punto realizzato dell'art.128 TCEE.

Il formale riconoscimento della competenza dell'Unione europea in materia di istruzione si trova all'art. 126 TCE (in seguito rinumerato art. 149 con il trattato di Amsterdam, oggi art. 165 TFUE), seguito dall'art 127 TCE (che modifica l'art. 128 TCEE, in seguito rinumerato art. 150 con il trattato di Amsterdam, oggi art. 166 TFUE) sulla formazione professionale.

Innanzitutto, con il Trattato di Maastricht si modificava l'art. 3 del TCE, introducendo fra le azioni comunitarie per il raggiungimento degli obiettivi previsti all'art. 2, il «contributo a un'istruzione e a una formazione di qualità e al pieno sviluppo

---

<sup>135</sup> G. GORI, *Towards an EU right to education*, 200, cit., 2001, p.61-s.

delle culture degli Stati membri»<sup>136</sup>. Gli artt. 126 e 127 vennero inseriti al Titolo VIII su «Politica sociale, istruzione e formazione», che oltre alle disposizioni in materia di politica sociale (capo 1) e alle regole sul fondo sociale europeo (capo 2), al capo 3 prevedeva la sezione «Istruzione, formazione professionale e gioventù».

L'art. 126 recitava testualmente:

«La Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche.»

Il primo capoverso chiarisce subito che la 'nuova competenza' attribuita alla Comunità è complementare e di sostegno all'azione degli Stati membri al fine di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità, nel rispetto del principio di sussidiarietà – solo ove l'azione degli stati non fosse sufficiente a raggiungere gli obiettivi fissati dal Trattato – e di proporzionalità.

Viene infatti sottolineata la competenza esclusiva degli Stati membri per quanto attiene organizzazione dei sistemi di istruzione nazionale e programmi di studio. L'art.126, dunque, da un lato consolidava *l'acquis* così come definito dalla Corte nella copiosa giurisprudenza che includeva l'istruzione superiore sotto l'ombrello dell'art.128 TCEE e, dall'altro, operava una distinzione fra istruzione e formazione professionale stabilendo una volta per tutte una competenza comunitaria anche in quella materia.

Il termine istruzione è utilizzato in maniera generica, non si specifica a quale grado di istruzione si riferisca l'articolo e, pertanto, va considerato in maniera più ampia, inclusivo di tutti i livelli di istruzione<sup>137</sup>.

La Comunità è dunque chiamata a realizzare azioni comuni, e non politiche, intese a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, in particolare promuovendo

---

<sup>136</sup> Trattato sull'Unione europea, (92/C 191/01), GU n. C191/1 del 29 luglio 1992, art. G, punto 3 p).

<sup>137</sup> A differenza della consolidata giurisprudenza della Corte che aveva fino a quel momento incluso solo l'istruzione universitaria e post secondaria fra le competenze comunitarie grazie alla interpretazione estensiva dell'art. 128 TCEE.

l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; la mobilità di studenti e insegnanti, il riconoscimento accademico di diplomi e periodi di studio, la cooperazione e lo scambio di informazioni ed esperienze tra istituti d'istruzione degli Stati membri, gli scambi di giovani e di animatori di attività socio-educative; lo sviluppo dell'istruzione a distanza<sup>138</sup>.

Viene inoltre codificata la «cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione, in particolare con il Consiglio d'Europa.» (capo 3 art. 126 TCE). Nel 1990, infatti, in seguito al Consiglio europeo di Strasburgo, si era affermata l'opportunità di aprire i programmi di cooperazione accademica ai paesi dell'Europa centrale e orientale<sup>139</sup>. Nacque sotto questo auspicio il programma di azione TEMPUS<sup>140</sup>, programma di mobilità trans-europea che avrebbe contribuito, attraverso la cooperazione accademica, ai processi di transizione dei Paesi dell'Europa centrale e orientale verso regimi democratici ed economie di mercato, e verso la preparazione per i successivi allargamenti<sup>141</sup>. L'adozione del programma si basava esclusivamente sull'allora art.235 TCEE e sul regolamento n. 3906/89 relativo all'aiuto economico alla Repubblica di Ungheria e alla Repubblica popolare di Polonia, che prevedeva interventi anche nel settore della formazione<sup>142</sup>, a sostegno del processo di riforma economica e sociale in quei Paesi<sup>143</sup>.

Il processo di allargamento e la crescente pressione della globalizzazione si delineano come elementi dirimenti per decifrare l'evoluzione delle politiche e degli

---

<sup>138</sup> A conferma del fatto che la formulazione dell'art. 126 capo 2 rappresenta una conferma ed istituzionalizzazione dell'*acquis* in materia di istruzione, si "riconoscono" fra queste azioni, i programmi di azione già attivati a livello comunitario: Erasmus, Lingua, Tempus, ma anche le linee generali del programma di azione adottato nel 1976 in materia di istruzione.

<sup>139</sup> Conclusioni della Presidenza Consiglio europeo, Strasburgo, 8-9 dicembre 1989, p.11 consultabile al link: [https://www.consilium.europa.eu/media/20578/1989\\_dicembre\\_-\\_strasburgo\\_it\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20578/1989_dicembre_-_strasburgo_it_.pdf).

<sup>140</sup> Decisione del Consiglio del 7 maggio 1990, 90/233/CEE, che istituisce un *programma di mobilità trans-europea per studi universitari (Tempus)*, in GU n. L 131 del 23 maggio 1990 pag. 21 – 26.

<sup>141</sup> EACEA, Tempus @20- a retrospective of the Tempus programme over the past twenty years, 1990-2010, 2011, p.11.

<sup>142</sup> Art.3 Regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio, 18 dicembre 1989, GU L 375 del 23 dicembre 1989, pp. 11–12.

<sup>143</sup> Con l'adozione della decisione TEMPUS si cominciava a delineare, ancora una volta grazie al ricorso alla clausola di flessibilità, il ruolo dell'istruzione quale volano di crescita, integrazione e stabilizzazione anche al di fuori dei confini europei.

strumenti normativi europei nel settore dell'istruzione<sup>144</sup> fra gli anni 90 e la prima metà degli anni 2000. Cominciava ed emergere quella che qualche anno più tardi sarà definita la 'dimensione esterna' delle politiche europee nel settore dell'istruzione superiore<sup>145</sup> anche in sede intergovernativa.

Per contribuire alla realizzazione di un'istruzione di qualità, il Consiglio adottava raccomandazioni, deliberando in materia a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, o azioni secondo l'allora procedura di co-decisione, ex art. 189b (oggi art. 294 TFUE), e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Il ricorso alla procedura di co-decisione assicurava un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo e quindi un maggiore livello di democraticità nell'adozione degli atti, inoltre il parere consultivo del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni davano conto, tanto del ruolo che l'istruzione aveva quale volano di crescita e sviluppo oltre che di cittadinanza attiva, quanto del coinvolgimento del livello territoriale regionale, al fine di assicurare anche in materia di istruzione, il rispetto delle diversità culturali, linguistiche e delle tradizioni locali<sup>146</sup>.

Infine, l'art. 126 escludeva in questo settore qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. La cosiddetta clausola di 'non-armonizzazione', introdotta proprio dal Trattato di Maastricht, riguardava anche altri settori di competenza complementare comunitaria quali formazione professionale, salute e cultura, e rappresentava la «prima esplicita limitazione negativa di competenza nella storia del diritto dell'Unione europea»<sup>147</sup>. Inoltre, l'elencazione puntuale dei settori in cui la Comunità poteva intervenire al fine di promuovere un'istruzione di qualità, sembrava voler perimetrare ulteriormente l'intervento comunitario.

---

<sup>144</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, 2006, cit., pp. 155-156.

<sup>145</sup> In proposito si veda M. KLEMENČIČ, *20 Years of the Bologna Process in a Global Setting: the external dimension of the Bologna Process revisited*, in *European Journal of Higher Education*, 2019; H. ZAHAVI, Y. FRIEDMAN, *The Bologna process: an international higher education regime*, in *European Journal of Higher Education*, 2018; P. ZGAGA, *Looking out: The Bologna Process in a global setting - on the external dimension of the Bologna Process*, edito da Ministero Norvegese dell'istruzione e della Ricerca, Oslo 2006.

<sup>146</sup> M.P. BELLONI, *La politica dell'istruzione superiore nella Comunità europea*, 1992, cit., pp. 651-ss.

<sup>147</sup> S. GARBEN, *EU higher education law*, 2011, cit., p.62.

Con la formulazione dell'art. 126 TCE gli Stati membri in qualche modo 'tarpavano le ali' all'azione della Comunità<sup>148</sup>, stabilendo chiari limiti (previsione della sola adozione di raccomandazioni, clausola di non armonizzazione, paradigma della autonomia degli Stati membri, previsione di un *numerus clausus* di ambiti di azione<sup>149</sup>) in un campo che restava evidentemente, estremamente sensibile.

Gli Stati membri si erano così assicurati che l'articolo consolidasse i principi di base sottesi alla loro cooperazione in questo campo fino a quel momento. Ogni armonizzazione era stata esclusa sia per l'istruzione che per la formazione professionale come regolamentata dal nuovo art. 127.

Non si può non notare, inoltre, che la nuova base giuridica sull'istruzione si differenziava da quella sulla formazione professionale, sia per «l'intensità delle competenze comunitarie, sia rispetto alla procedura stabilita per adottare future misure»<sup>150</sup>. L'attuazione della politica in materia di formazione professionale, infatti, prevedeva che il Consiglio adottasse misure con la procedura di cooperazione, consultato il Comitato economico e sociale. La divergenza procedurale fra i due articoli fu superata già con il Trattato di Amsterdam, con cui fu stabilita l'applicazione della procedura di co-decisione per entrambe le basi giuridiche<sup>151</sup>. Possiamo affermare che l'abbrivio che la sentenza *Gravier* aveva fornito all'interpretazione estensiva dell'art.128, subì con la codificazione nel trattato sull'Unione europea, una battuta d'arresto sia sul versante dell'istruzione che su quello della formazione professionale.

L'art.127 sostituiva la «politica comune» con «una politica di formazione professionale» e, come nel caso dell'istruzione, l'azione comunitaria doveva ora sostenere e integrare l'azione nazionale, nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

---

<sup>148</sup> Espressione utilizzata da S. GARBEN, *EU higher education law*, cit., 2011, p.62.; sul punto cfr. anche G. GORI, *Towards an EU right to education*, cit., 2001.

<sup>149</sup> A questo proposito il Parlamento europeo si è espresso affermando che i campi d'azione elencati dall'art. 126 TCE (e 127) abbiano valore esemplificativo e non esaustivo, e che forniscano solide basi per l'intervento comunitario in tale settore, nel rispetto delle competenze degli Stati membri, M.P. BELLONI, *La politica dell'istruzione superiore*, 1992, cit., pp. 654-655; K. LENAERTS, *op.cit.*

<sup>150</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'Istruzione*, 2018, cit, p.23.

<sup>151</sup> Con il Trattato di Amsterdam gli artt. furono rinumerati in 149 e 150 TCE.

Il principio di sussidiarietà, già alla base della cooperazione nel settore dell'istruzione sin dal 1976, fu confermato con il trattato di Maastricht sia per l'istruzione che per la formazione professionale.

Gli Stati membri scelsero di tenere separati i due articoli nonostante, come vedremo, da qui in poi, le misure adottate in materia di istruzione abbiano sempre citato entrambi gli articoli come base giuridica per l'adozione degli atti successivi<sup>152</sup>.

Con le successive revisioni dei trattati, sono state rese omogenee le procedure per l'adozione degli atti normativi in materia di istruzione e formazione professionale<sup>153</sup>, ed è stato ampliato l'oggetto di interesse dell'azione dell'Unione, includendo lo sport e una maggiore attenzione alle politiche giovanili, nelle disposizioni dell'art 165. Inoltre, gli artt. 165 e 166 TFUE, trovano una nuova collocazione sistematica. L'art.165, insieme al 166 TFUE, viene collocato al titolo XII «Istruzione, Formazione professionale, Gioventù e Sport», assumendo una propria autonomia rispetto alla precedente collocazione nel capitolo dedicato alla politica sociale<sup>154</sup>.

Il quadro generale emerso dal trattato di Maastricht e consolidatosi con le successive revisioni, mantiene dei forti elementi di contraddittorietà. Il testo dell'art. 165 TFUE infatti, lo abbiamo visto, riflette la tensione che ha caratterizzato la definizione di un'area di competenza europea nel settore dell'istruzione, nella ricerca di un equilibrio fra *“autorizzazione e restrizione”*<sup>155</sup>. Se da una parte l'Unione deve contribuire alla qualità dell'istruzione, dall'altra deve rispettare, in ossequio al principio di sussidiarietà, le responsabilità e specificità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto e la struttura organizzativa dei sistemi educativi nazionali.

Trattandosi di una competenza di coordinamento e sostegno, come stabilito dall'art. 6 TFUE, il principio di sussidiarietà ha trovato applicazione nella sua accezione *“negativa”* inteso, cioè, quale limitazione «dell'espansione delle possibilità di

---

<sup>152</sup> L. PEPIN, *The history of European cooperation in education*, cit., 2006, p.147.

<sup>153</sup> Con il Trattato di Amsterdam è stata prevista la procedura di co-decisione, con il Trattato di Lisbona la procedura legislativa ordinaria per entrambi gli interventi normativi.

<sup>154</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'Istruzione*, 2018, cit. p. 25.

<sup>155</sup> S. GARBEN, *The Case to Correct Some of Maastricht's Mistakes: A Critical Assessment of Article 165 TFEU on Education and Suggestions for Reform*, in M. DE VISSER, A.P. VAN DER MEI (eds), *The Treaty on European Union 1993-2013: reflections from Maastricht*, 2013, p. 599 - 616.

intervento» dell'Unione<sup>156</sup>. Gli art.165 e 166 TFUE, sono articoli in un certo senso programmatici<sup>157</sup> e rimangono a oggi base giuridica comune per programmi di azione e politiche adottate dalle istituzioni europee in materia di istruzione.

Non avendo subito modifiche sostanziali rispetto all'originaria formulazione delle norme pattizie, si potrebbe dedurre che gli Stati membri siano riusciti nell'intento di perimetrare, e per ciò stesso limitare, il potere di intervento dell'Unione in questo settore. Tuttavia, una lettura sistematica, oltre che i successivi sviluppi dell'intervento dell'Unione in materia, mostra come quelli costruiti intorno all'istruzione siano 'argini' fragili. In primo luogo, vi sono altre *policy areas*, strettamente correlate, se non parte delle politiche di istruzione, quali formazione professionale, lo abbiamo visto, e la ricerca il cui sviluppo inevitabilmente impatta sul settore dell'istruzione.

Inoltre, il riconoscimento dei diplomi ha una base giuridica propria (art. 53 TFUE) che conferisce all'Unione una specifica competenza normativa e un certo grado di armonizzazione necessari per rendere effettiva la libertà di stabilimento<sup>158</sup>.

Infine, oltre agli aspetti analizzati che già di per se ampliano la competenza dell'Unione in materia di istruzione, esistono disposizioni di carattere generale, che hanno determinato quella *covert increase of competences* in materia di istruzione, quali definite dagli artt.115, 116 e 352 TFUE<sup>159</sup>, che introducono quel principio di flessibilità che consente all'Unione di intervenire in materie non esplicitamente previste da disposizioni pattizie, nella misura in cui l'azione sia strumentale e necessaria per il raggiungimento di uno degli obiettivi fissati dai trattati, ad esempio il completamento del mercato interno<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> D. SAVY, *Commento all'art. 165 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione Europea*, seconda edizione, Milano, 2014, p. 1495–ss.

<sup>157</sup> E. DE GÖTZEN, *Commento art. 165*, in F. POCAR M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, seconda edizione, Padova, 2014, pp. 1030-ss.

<sup>158</sup> Non è del tutto chiaro se il riconoscimento dei titoli di studio *tout court*, quindi non legati all'esercizio di una professione, ricada sotto l'art. 53 TFUE o trovi nell'art. 165 la propria base giuridica S. GARBEN, *EU higher education law*, cit., 2011, p. 189.

<sup>159</sup> *Idem*, p. 63.

<sup>160</sup> A tal proposito cfr. fra le altre, sentenze così dette *Tobacco advertisement*, del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, *Germania c. Parlamento e Consiglio* e del 12 dicembre 2006, causa C-380/03, *Germania c. Parlamento e Consiglio*; in cui la Corte afferma il principio secondo cui la clausola di non armonizzazione in un determinato settore (in questo caso la salute pubblica) non impediva che misure di armonizzazione fossero adottate in materie per cui, secondo la lettera dei trattati, tale divieto non era previsto, anche nel caso in cui avessero avuto ripercussioni sul settore per cui vige il divieto di armonizzazione. I casi riguardavano rispettivamente la direttiva 98/43/EC del Parlamento europeo e del

## 9. Dalla libera circolazione dei lavoratori alla libera circolazione dei cittadini: come cambia lo *status* di studente

Come sin qui analizzato con il regolamento del 1612/68 e la copiosa giurisprudenza della corte da esso ispirata (vedi *infra* cap. 2), si garantiva tanto il diritto all'istruzione e formazione del lavoratore migrante (art. 7 par. 3) quanto il diritto dei figli del lavoratore di studiare (art. 12) in forza del divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

Oltre all'accesso all'istruzione, fu riconosciuto il diritto ad accedere ai vantaggi sociali nello Stato membro ospitante<sup>161</sup>, consentendo l'evoluzione verso una dimensione sociale del diritto di circolazione e un più sfaccettato diritto all'integrazione.

Il regolamento 492/2011<sup>162</sup> che abroga il precedente regolamento 1612/68, lascia invariata la formulazione dell'art.10 (che sostituisce l'art. 12 del regolamento abrogato) non prevedendo alcuna condizione aggiuntiva, oltre a quella di essere figli di un «cittadino di uno Stato membro che sia o sia stato occupato sul territorio di un altro

---

Consiglio del 6 luglio 1998 *sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco* (GU L 213 del 30 luglio 1998 non più in vigore) e la direttiva 2003/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, *sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco* (GU L 152 del 20 giugno 2003). In entrambi i casi la base giuridica per l'adozione delle direttive, considerate misure di mercato interno, era data dagli artt. 95, 47(2) e 55 TCE. Secondo il Governo tedesco la direttiva riguardava in larga misura il settore della salute pubblica, ne chiedeva pertanto l'annullamento per violazione dell'art. 152 TCE (168 TFUE). Cfr. ex multis C. HILLION, *Tobacco Advertising: if you must, you may*, in *The Cambridge law journal*, Vol. 60 n. 3, novembre 2001, pp. 486 – 489; F. BESTAGNO, *Il "battesimo del fuoco" della direttiva sui prodotti del tabacco, tra esigenze di armonizzazione e di tutela della salute pubblica*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 3, pp. 1087-1096.

<sup>161</sup> Nella sentenza *JD*, la Corte conferma che un (ex) lavoratore migrante e i suoi figli, che godono di un diritto di soggiorno fondato sul regolamento n. 492/2011 e che sono iscritti al regime di previdenza sociale nello Stato membro ospitante, godono anche del diritto alla parità di trattamento derivante dal regolamento n. 883/2004. Il fatto di negare loro qualsiasi diritto alle prestazioni sociali di cui trattasi costituisce quindi una disparità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali; cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2020, Causa C-181/19, *JD*, ECLI:EU:C:2020:794.

<sup>162</sup> Regolamento n. 492/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 sulla *libertà di movimento dei lavoratori nell'Unione europea*, in GU L 141 del 27 maggio 2011, successivamente emendato da Regolamento (UE) 2016/589 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2016, *relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro e che modifica i regolamenti (UE) n. 492/2011 e (UE) n. 1296/2013*, in GU L 107, 22 aprile 2016, p. 1–28, e da Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, *che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344*, in GU L 186, del 11 luglio 2019, p. 21–56.

Stato membro»<sup>163</sup> e che essi stessi vi risiedano<sup>164</sup>. Il diritto di soggiorno non è dunque subordinato al possesso di requisiti di carattere economico (come, ad esempio, provare di avere sufficienti risorse economiche per mantenersi, o avere stipulato un'assicurazione per malattia).

La posizione giuridica dello studente mobile, cittadino dell'Unione, differisce sostanzialmente da quella dello studente/lavoratore o figlio di lavoratore. La ragione è essenzialmente legata al fatto che lo studente non ha una posizione contributiva nel paese ospitante e pertanto rischia di diventare un onere eccessivo per le casse pubbliche (si pensi a Stati membri quali Belgio e Austria che storicamente ricevono numeri di studenti provenienti da altri stati membri estremamente alto e che hanno dato vita a lunghi contenziosi in sede di Corte di giustizia dell'Unione europea)

Lo studente cittadino dell'Unione trova oggi il fondamento giuridico del proprio status oltre che nel diritto primario, nella direttiva c.d. *cittadinanza* 2004/38<sup>165</sup>, sebbene tanto il giudice europeo quanto il diritto derivato, fossero già intervenuti sulla base del principio di non discriminazione, ben prima dell'introduzione, nel 1992, dell'istituto della cittadinanza.

La direttiva all'art. 7 par.1 lett. C) stabilisce che lo studente iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, può essere titolare di diritto di soggiorno sul territorio dell'Unione europea per un periodo superiore ai tre mesi in quanto cittadino europeo. In realtà, la direttiva non apporta particolari innovazioni

---

<sup>163</sup> Cfr. art. 10 c. 1, regolamento 492/2011, cit.

<sup>164</sup> Cfr. sentenza della Corte *JD* in cui la Corte ricorda che il diritto di soggiorno riconosciuto ai figli di un (ex) lavoratore emigrante per garantire loro il diritto di accesso all'istruzione e, a titolo derivato, al genitore affidatario scaturisce, originariamente, dallo status di lavoratore di tale genitore. Tuttavia, una volta acquisito, tale diritto diviene autonomo e può protrarsi oltre la perdita di detto status. La Corte ha poi dichiarato che le persone che dispongono di un tale diritto di soggiorno beneficiano anche del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali in materia di concessione di vantaggi sociali, previsto dal regolamento n. 492/2011 (5), e ciò anche qualora esse non possano più far valere lo status di lavoratore da cui hanno tratto il loro diritto di soggiorno iniziale; sentenza *JD*, cit.

<sup>165</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GU L 229/35 del 26 giugno 2004.

rispetto a quanto precedentemente sancito dalla direttiva 93/96, e in via pretoria dalla Corte di giustizia.

Già nel 1990 infatti era stata adottata una direttiva, 366/90/CE<sup>166</sup> che disciplinava il diritto di circolazione degli studenti<sup>167</sup>, annullata per errata individuazione della base giuridica<sup>168</sup> e sostituita dalla direttiva 93/96/CE. Il pacchetto di direttive, adottate nel 90 disciplinava per la prima volta il diritto di circolazione di cittadini non economicamente attivi.

Con la direttiva cittadinanza, come d'altronde stabilito dalla precedente normativa, lo studente in quanto cittadino europeo, acquisisce un diritto di soggiorno per se e per i propri familiari in uno Stato membro diverso dal proprio Stato membro di origine, per la durata della formazione, purché dimostri di possedere adeguate risorse economiche e un'assicurazione per malattia al fine di evitare che durante la permanenza presso lo Stato membro ospitante, possa diventare un onere *eccessivo* per l'assistenza sociale di detto Stato. In questo caso il regime di maggior favore rispetto al cittadino economicamente non attivo è dato dal fatto che lo studente può dimostrare di possedere adeguate risorse economiche con una dichiarazione o altro mezzo equivalente<sup>169</sup>. Sotto quest' aspetto, il carattere temporaneo della permanenza dello studente sul territorio dello Stato membro ospitante, e quindi il minor rischio che possa rappresentare un onere per il sistema di *welfare*, giustifica il regime di maggior favore rispetto alla modalità di prova del possesso di adeguati mezzi di sostentamento<sup>170</sup> per i cittadini non economicamente attivi.

---

<sup>166</sup> Direttiva 90/366/CEE del Consiglio del 28 giugno 1990, relativa al *diritto di soggiorno degli studenti*, in GU L 180, del 13 luglio 1990, p. 30–31. La direttiva è stata adottata contestualmente ad un pacchetto di direttive relative alla libera circolazione dei cittadini non economicamente attivi; direttive 364/90/CE del Consiglio, del 28 giugno 1990; sul *diritto di soggiorno*, in GU n. L 180 del 13/07/1990 pag. 26 – 27, e 365/90/CE del Consiglio, del 28 giugno 1990, sul *diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale*, in GU n. L 180 del 13/07/1990 pag. 28 – 29.

<sup>167</sup> A tal proposito vd. *infra*, cap.2 p. 96.

<sup>168</sup> *Idem*.

<sup>169</sup> Già sulla base della precedente direttiva, la Corte ha reputato le normative nazionali che richiedessero documenti diversi da quanto stabilito dalla normativa europea fossero contrarie al diritto dell'Unione, cfr. sentenza della Corte del 25 maggio 2000, Causa C-424/98, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2000:287.

<sup>170</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'Istruzione*, cit, 2018, p.61; A. PITRONE, *La circolazione degli "studenti" nell'unione europea: cittadini privilegiati?*, in DI STASI A., BARUFFI M. C.,

Inoltre, la validità della carta di soggiorno (art. 11 par. 2), della durata di 5 anni, e il computo dei 5 anni di residenza per l'ottenimento del diritto di soggiorno permanente (art. 16 par. 3), non sono pregiudicati da assenze temporanee se inferiori a sei mesi l'anno, o nel caso di studi e formazione fino a dodici mesi. Ancora la partenza o il decesso del cittadino dell'Unione dallo Stato membro ospitante, non travolge il diritto di soggiorno dei figli o del genitore che ne ha l'effettivo affidamento ove essi siano residenti e risultino iscritti in un istituto scolastico per seguirvi gli studi (art. 12 par. 3).

Seppur la direttiva disponga che tutti i cittadini residenti, cui essa applica, abbiano diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato ospitante, specifica altresì che lo Stato ospitante non è tenuto a riconoscere ai cittadini non economicamente attivi e ai loro familiari, prestazioni di assistenza sociale o sussidi per il mantenimento agli studi, borse di studio o prestiti per studenti prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente (art. 24 par 2).

Questa restrizione configura per gli studenti mobili, che fondano il loro diritto di soggiorno sull'art. 7, par. 1, lett. c) della direttiva, una posizione di svantaggio rispetto ai cittadini nazionali o agli studenti il cui *status* ricade sotto altre disposizioni della direttiva rispetto all'accesso a borse di studio ed aiuti al mantenimento agli studi<sup>171</sup>.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha di volta in volta tutelato e ampliato, sulla base del divieto di discriminazione in base alla nazionalità verso i cittadini dell'Unione che esercitano il proprio diritto di circolazione e sulla base dello *status* di cittadino europeo, rispettivamente artt. 18 e 21 e 20 TFUE, il diritto degli studenti a soggiornare in uno Stato membro dell'Unione per motivi di studio.

Già nel 2001, con la famosa sentenza *Grzelczyk*<sup>172</sup> la Corte operava un distinguo rispetto alle restrizioni stabilite dalla direttiva 93/96/CE per quanto riguarda l'accesso ai

---

PANELLA L. (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale - Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, in FSJ, Napoli, 2023.

<sup>171</sup> Già la direttiva 93/96 specificava all'art. 3 che la stessa non costituiva, per gli studenti beneficiari di permesso di soggiorno, base per un diritto al pagamento di borse di mantenimento agli studi da parte dello Stato membro ospitante. La questione è evidentemente di carattere economico, tanto che all'art. 5 si sottolineava come particolare attenzione sarebbe stata posta dalla Commissione rispetto alle eventuali difficoltà che sarebbero potute insorgere, per gli Stati membri, a motivo dell'applicazione dell'articolo 1 che definiva il diritto di circolazione e soggiorno degli studenti sul territorio degli Stati membri.

<sup>172</sup> Il caso riguardava uno studente francese che frequentava un corso di studi quadriennale in Belgio e che, per frequentare l'ultimo anno, aveva chiesto di beneficiare di un vantaggio sociale per il

sussidi. Definendo quello di cittadino dell'Unione, *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, la sentenza enunciava un principio di portata generale riferito al cittadino e non alla natura dell'attività da esso svolta<sup>173</sup>.

Il Giudice europeo rilevava come il Trattato sull'Unione europea, avendo introdotto la cittadinanza dell'Unione e una specifica competenza, seppur di coordinamento e supporto, in materia d'istruzione e formazione professionale attribuita all'Unione consentiva, a differenza di quanto enunciato in pronunce precedenti<sup>174</sup>, di applicare in maniera più favorevole il diritto di accesso ai sussidi allo studio.

Nulla infatti nel diritto primario, né nel diritto derivato, escludeva gli studenti migranti dal godimento di diritti riconosciuti ai cittadini europei. Si affermava dunque la necessità di riconoscere, a quegli studenti che dimostravano un certo grado di integrazione nella società dello Stato ospitante<sup>175</sup> ed a determinate condizioni, il diritto di accedere agli aiuti al mantenimento agli studi, senza perdere per ciò stesso il diritto di soggiorno. Lo studente non doveva diventare un onere *eccessivo*, implicando «una certa solidarietà finanziaria» tra Stati membri<sup>176</sup>. La direttiva 93/96 inoltre, non specificava né l'importo delle risorse economiche di cui lo studente doveva disporre per non rappresentare un onere eccessivo per il *welfare* sociale dello Stato membro ospitante, né il mezzo di prova relativo all'effettivo possesso di tali risorse, considerato il carattere temporaneo della permanenza dello studente presso lo Stato membro ospitante<sup>177</sup>.

La Corte ha in seguito confermato la linea adottata con la sentenza *Grzelczyk*, affermando sulla base della direttiva cittadinanza e sulle rilevanti norme di diritto primario, che la deroga alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro

---

mantenimento agli studi, il *minimex*, vedendoselo negare. Vedi cap. 2. p. 92 Sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458.

<sup>173</sup> C. PINELLI, *Cittadinanza Europea in Enciclopedia del Diritto*, Bari, 2007 p. 188

<sup>174</sup> Sentenza della Corte del 21 giugno 1988, causa 197/86, *Brown*, ECLI:EU:C:1988:323

<sup>175</sup> Sentenze della Corte del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169 e del 18 novembre 2008, *Förster*, causa C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630.

<sup>176</sup> Causa C-184/99, *Grzelczyk*.

<sup>177</sup> La direttiva 93/96 infatti, si distingueva dalle direttive 90/364 e 90/365, che indicano l'importo minimo dei redditi di cui debbono disporre i beneficiari, proprio a causa del fatto che il soggiorno degli studenti ha carattere di temporaneità. Tale importo, è specificato dalla direttiva 38/2004 all'art. 8 par. 4, «non può essere superiore al livello delle risorse al di sotto del quale i cittadini dello Stato membro ospitante beneficiano di prestazioni di assistenza sociale o, qualora non possa trovare applicazione tale criterio, alla pensione minima sociale erogata dallo Stato membro ospitante».

ospitante prevista per gli studenti mobili dall'art. 24 par. 2, dovesse essere interpretata in maniera restrittiva<sup>178</sup>.

Ogni cittadino dell'Unione può quindi far valere il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'articolo 18 TFUE in tutte le situazioni che rientrano nella sfera di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione, ove tali situazioni comprendano l'esercizio della libertà fondamentale di circolare e di soggiornare sul territorio degli Stati membri attribuito dall'articolo 21 TFUE<sup>179</sup>.

Lungi dall'essere un mero artificio retorico, dunque, l'istituto della cittadinanza europea si è in effetti rivelato un vero catalizzatore di cambiamento<sup>180</sup>. Con la cittadinanza europea, infatti, salta il nesso causale fra il diritto di circolazione fra Stati membri e l'attività economica. Già le direttive del '90 avevano provveduto a regolamentare i diritti di residenza di cittadini di Stati membri non economicamente attivi, collegandole a delle garanzie rispetto alla capacità di sostentarsi senza gravare sul *welfare* dei paesi membri ospitanti. L'adozione di queste direttive era avvenuta in un sostanziale vuoto legislativo del diritto primario<sup>181</sup>, tanto da richiedere il richiamo, quale base giuridica all'art 235 TCEE<sup>182</sup>.

Con il Trattato di Maastricht e l'istituto della cittadinanza europea, questo vuoto viene colmato. Il diritto di libera circolazione deriva non più dall'attività economica svolta, ma dallo *status* di cittadino dell'Unione di cui il lavoratore o lo studente

---

<sup>178</sup> Corte ha ribadito che «una discriminazione indiretta in base alla nazionalità può risultare giustificata solamente qualora sia fondata su considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate e proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito dal diritto nazionale», e che il paragrafo 2 dell'articolo 24 «dev'essere interpretato restrittivamente» ed esteso solamente agli aiuti per il compimento degli studi concessi «sotto forma di borse di studio o di prestiti». Qualsiasi altra interpretazione di tale disposizione si porrebbe in contrasto non solo con il tenore della medesima, bensì parimenti con l'obbligo, incombente alla Corte, di interpretare tale deroga conformemente alle disposizioni del Trattato, ivi comprese quelle relative alla cittadinanza dell'Unione. Punti da 54 – 56 Corte di Giustizia, sentenza del 4 ottobre 2012, *Commissione c. Austria*, causa C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605

<sup>179</sup> Punto 39 *Commissione c. Austria*, causa C-75/11.

<sup>180</sup> C. BARNARD, *Of Students and Babies*, in *The Cambridge Law Journal*, Vol. 64, No. 3, novembre 2005, p. 560

<sup>181</sup> E. GUILD, S. PEERS, J. TOMKIN, *The EU citizenship directive: a commentary*, Oxford, 2014, p. 117.

<sup>182</sup> Per quanto riguarda la direttiva studenti 366/90/CE, con la sentenza C295/90, la Corte giudicò il ricorso all'art. 235 quale errata individuazione di base giuridica, in quanto l'art 7 TCEE (art. 18 TFUE) applicando il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità per l'accesso all'istruzione terziaria ed alla formazione, (ex art. 128 TCEE, att. 165 e 1666 TFUE) ricadeva nell'ambito di applicazione dei trattati.

rappresentano una sottocategoria. Quella degli studenti europei si configura come categoria «di cittadini privilegiati, sia nell'esercizio del loro diritto di circolazione e soggiorno, che con riferimento al trattamento nello Stato ospitante», poiché dato un sufficiente grado di integrazione, potranno accedere alla piena parità di trattamento con gli studenti nazionali<sup>183</sup>.

Si sono sin qui analizzati alcuni degli elementi chiave che hanno contribuito alla definizione degli ambiti di intervento dell'Unione in materia di istruzione.

Si può affermare che il principio generale dell'effetto utile ha reso possibile, anche per il tramite della giurisprudenza della Corte (*vd. infra* cap. 2), una forte azione della Comunità prima e dell'Unione poi in materia di istruzione. In assenza di una competenza specifica prima del 1992 l'azione della Comunità direttamente dedicata all'istruzione, è stata principalmente di natura intergovernativa o *mista*, mentre le disposizioni normative<sup>184</sup> adottate in ambiti di intervento diversi, hanno avuto ricadute in un campo in cui gli strumenti di intervento dell'Unione sono essenzialmente programmi di azioni comuni, atti di *soft law* e atti normativi che hanno avuto come effetto collaterale l'ampliamento della competenza dell'UE in materia di istruzione.

A ben guardare anche la previsione di una competenza specifica dell'Unione in questa materia, data la natura della competenza stessa, non ha rappresentato una rivoluzione copernicana, in termini di metodologia di intervento in un settore che ancora oggi rimane competenza degli Stati membri. A livello dell'Unione, un vero cambio di passo arriverà solo a seguito del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, con cui si apre una nuova era quella del *metodo aperto di coordinamento* che caratterizzerà le politiche in materia di istruzione e occupazione, ma non solo, nei decenni successivi.

---

<sup>183</sup> A. PITRONE, *La circolazione degli "studenti" nell'unione europea*, cit., p. 446.

<sup>184</sup> A titolo di esempio regolamento 1612/68; direttiva 77/486; direttiva studenti 93/96/CE abrogata dalla direttiva 2004/38/CE; direttiva 2016/801.

## CAPITOLO II

### IL CONTRIBUTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA PER UN DIRITTO EUROPEO ALL'ISTRUZIONE

#### **1. Le sentenze fondative della c.d. *community law of education***

Il ruolo della Corte di giustizia nel definire una competenza dell'Unione in materia di istruzione superiore è stato fondamentale. La funzione dell'istruzione, infatti, lungi dall'aver visto uno sviluppo organico e unitario è stata, piuttosto, frutto di una lunga elaborazione di tipo giurisprudenziale<sup>1</sup>.

Se è vero che gli artt. 165 e 166 TFUE sono stati formulati con l'esplicito intendimento di salvaguardare la sussidiarietà, evitare l'armonizzazione normativa proteggendo le legislazioni interne in materia di istruzione è altrettanto vero che l'interpretazione dinamica ed evolutiva dei diritti, legata in un primo momento alla libera circolazione dei fattori di produzione e all'evoluzione del principio di attribuzione e, da Maastricht in poi, all'interpretazione dei diritti legati allo status giuridico di cittadino europeo, ha contribuito in maniera significativa alla costruzione del corpo normativo e delle politiche che, pur in assenza di un'esplicita competenza in materia, sono state implementate dalle istituzioni dell'Unione soprattutto fino alla fine del XX secolo<sup>2</sup>.

Come analizzato nel capitolo precedente, in assenza di mandato specifico derivante dai Trattati, tanto le istituzioni dell'Unione quanto la Corte di giustizia, hanno

---

<sup>1</sup> G. CHIARA, *Linee di sviluppo della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2010, n. 1, pp.91 – 104.

<sup>2</sup> S. GARBEN, *EU higher education law - the Bologna Process and harmonization by stealth*, the Netherlands, 2011, p.99.

rispettivamente adottato una serie di atti di diritto derivato e atti atipici<sup>3</sup>, ed emesso una serie di sentenze, che vanno nella direzione della *comunitarizzazione* della materia, fornendo la base giuridica, negli anni '80, affinché si potesse affermare una competenza propria dell'allora Comunità in materia di istruzione.

Si configura in quegli anni una distinzione fra *education community law* e *common educational policy*<sup>4</sup>, funzionale a distinguere i due diversi ma convergenti, processi di integrazione 'negativa', operata soprattutto dalle sentenze della Corte di giustizia, tesi a rimuovere gli ostacoli verso la realizzazione del mercato comune, e 'positiva', intesa come una serie di politiche attive, adottate in sede intergovernativa in stretto collegamento con l'azione comunitaria<sup>5</sup> e che, in parte, sono state analizzate nel capitolo precedente.

Gran parte delle pronunce della Corte, adottate in sede di rinvio pregiudiziale, hanno dunque fornito la base per orientamenti normativi innovativi ed hanno svolto un ruolo propulsivo nel processo di integrazione europea<sup>6</sup>, contribuendo a quella *costituzionalizzazione* dei Trattati, che ha trovato nelle corti nazionali e nella Commissione dei *mighty allies*<sup>7</sup>.

Tra le pronunce della Corte di giustizia che hanno tracciato il solco per la definizione di una competenza dell'Unione in materia di istruzione, ad esempio, le

---

<sup>3</sup> Si pensi, fra gli atti c.d. atipici, alla risoluzione dei Ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di Consiglio, del 6 giugno 1974, sulla *cooperazione nel settore della pubblica istruzione*, e del 9 Febbraio 1976 che contempla un *programma di azione in materia di istruzione*; e fra gli atti di diritto derivato al regolamento 1612/1968 oggi abrogato e sostituito dal 492/2011 (cit.), alla direttiva del Consiglio 77/486/CEE, atti che, a vario titolo, intervenivano sul settore dell'istruzione per il tramite della realizzazione di obiettivi espressamente previsti dai Trattati quali la libera circolazione dei lavoratori.

<sup>4</sup> B. DE WITTE, «European community law of education can be considered as one of the sectoral branches of community law, alongside labour law, trade law and the law of environment», B. DE WITTE, *Introduction*, in B. De Witte (ed.), *European Community Law of Education*, Baden- Baden, 1989, p. 10.

<sup>5</sup> *Idem.*, p.14.

<sup>6</sup> «L'evoluzione della prassi ha condotto a delineare un ruolo del rinvio pregiudiziale certamente non immaginabile in origine; era infatti difficile preconizzare che un istituto previsto al fine precipuo di garantire l'interpretazione uniforme delle regole connesse al funzionamento del mercato comune avrebbe potuto fornire la base per orientamenti innovativi di politica giudiziaria e per lo sviluppo del ruolo fortemente propulsivo dell'integrazione europea che ha improntato la giurisprudenza della Corte di giustizia», A. ADINOLFI, *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n.3/3019, Torino, 2019, p. 444.

<sup>7</sup> G.F. MANCINI, *Democracy and Constitutionalism in the European Union*, Oxford, 2000, pp.2-ss.

sentenze *Gravier*<sup>8</sup> e *Blaizot*<sup>9</sup>, hanno contribuito in maniera determinante a includere l'istruzione superiore nel novero delle competenze dell'allora Comunità europea, ampliando il concetto di formazione professionale *ex art. 128 TCEE* (art. 166 TFUE).

La Corte ha contribuito, dando impulso appunto a un processo di integrazione 'negativa'<sup>10</sup>, a far emergere una competenza comunitaria nel settore dell'istruzione superiore legandola al più ampio obiettivo della realizzazione del mercato comune per il tramite del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, dimostrando in quegli anni un attivismo pro-integrazionista<sup>11</sup>, che ha rappresentato la base per ulteriori interventi in termini di integrazione 'positiva'<sup>12</sup> da parte delle istituzioni europee.

Nello stesso periodo, anche la Commissione e il Parlamento europeo hanno agito affinché si affermasse il ruolo dell'allora Comunità in materia di istruzione. Sono di quegli anni, lo abbiamo visto, il *rapporto Adonnino sull'Europa dei cittadini*<sup>13</sup> e il programma *Erasmus*<sup>14</sup> il cui impatto andava ben al di là delle mobilità finanziate. Il potenziale delle politiche nel settore dell'istruzione post-secondaria quale strumento di integrazione, non più e non solo legato alla realizzazione del mercato unico ma anche alla costruzione dell'identità europea, emerge proprio in quegli anni.

La Corte, insomma, si è trovata a svolgere il ruolo di arbitro e interprete del diritto primario, come da mandato a essa attribuito dai Trattati, contemperando gli interessi dell'Unione, delle Istituzioni europee, degli Stati membri e, nei ricorsi pregiudiziali, dei singoli relativamente all'esercizio del proprio diritto di accesso all'istruzione. Nelle sue pronunce, numerosissime per la verità, la Corte ha sempre inteso privilegiare gli interessi individuali e quelli comunitari, più che assecondare i timori e le chiusure degli Stati membri in materia di istruzione.

---

<sup>8</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, ECLI:EU:C:1985:69, che poggia sull'interpretazione degli artt. 7 e. 59 dell'allora TCEE (artt. 18 e 56 TFUE).

<sup>9</sup> Sentenza della corte di Giustizia del 2 febbraio 1988, causa C-24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43 con cui la Corte stabilì che lo studio universitario rientrava nella formazione professionale, come disposto dall'art. 128 TCEE (166 TFUE).

<sup>10</sup> B. DE WITTE, *European Community Law*, cit., 1989, pp. 9-18.

<sup>11</sup> S. GARBEN, *EU higher education*, cit., 2011, p. 136.

<sup>12</sup> B. DE WITTE, *European Community Law*, cit., 1989.

<sup>13</sup> Vd. *supra*, cap. 1 p. 33-34

<sup>14</sup> Decisione del Consiglio 87/327/CEE, *Erasmus*, in GU n. L 166 del 25 giugno 1987, pp. 20 –

In due casi, lo vedremo, la Corte ha voluto restringere piuttosto che ampliare le prerogative pro-integrazioniste in materia di istruzione e in particolare per quanto concerne gli istituti di istruzione pubblici e le borse di studio finanziate con risorse pubbliche. In questi due ambiti, la Corte ha ristretto la portata dei principi dettati dai trattati per prevenire eccessivi gravami sulle finanze pubbliche di alcuni Stati membri che registravano una massiccia presenza di studenti residenti provenienti da altro Stato membro<sup>15</sup>

La Corte dunque ha operato, almeno fino all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, per la costruzione di un ambito di competenza dell'Unione, per il tramite della rimozione di ostacoli alla realizzazione delle libertà di circolazione e quindi del mercato comune e del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht lo scenario cambia radicalmente, le nuove disposizioni normative, che si limitavano a perimetrare e chiarire la *competence struggle* fra la Commissione e il Consiglio oltre che fra Comunità europea e Stati membri, non interruppero l'intervento creativo della Corte di giustizia in materia di istruzione<sup>16</sup>.

A seconda delle specifiche situazioni, la Corte ha applicato in materia di istruzione regole sulla non discriminazione sulla base della nazionalità (art. 18 TFUE), sulla libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE), sul diritto di stabilimento (art. 49 TFUE), sulla libera prestazione dei servizi (Art. 56 TFUE), sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE nel territorio degli Stati membri (art. 21 TFUE), sulla cittadinanza europea (art. 20 TFUE).

Oltre all'applicazione delle norme di diritto primario, anche atti di diritto derivato hanno rappresentato i cardini intorno ai quali la Corte ha costruito una solida base giuridica per affermare la competenza dell'Unione in materia di istruzione. Si è dunque sviluppata un'ampia giurisprudenza relativa al diritto all'istruzione e all'insegnamento, sia collegato al diritto dei figli dei lavoratori migranti *ex art. 12* del regolamento 1612/68, sia collegato all'applicazione del diritto comunitario relativo alla

---

<sup>15</sup> S. GARBEN, *EU higher education*, cit., 2011, p. 100.

<sup>16</sup> H. WALKENHORST, *The changing role of EU education policy – a critical assessment*, paper per EUSA IX Conferenza internazionale biennale, Ausin, 2005 p. 7, disponibile on line [http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst\\_EUSA\\_2005\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst_EUSA_2005_final.pdf).

libera circolazione delle persone, in relazione a singole fattispecie legate al settore dell'istruzione<sup>17</sup> e della cittadinanza europea.

### 1.1. *Quale competenza in materia di istruzione? la sentenza Casagrande*

La dottrina è unanimemente concorde<sup>18</sup> nell'identificare nella pronuncia *Casagrande*<sup>19</sup> del 1974, la sentenza seminale con cui la Corte di giustizia gettò le basi per la determinazione di una competenza dell'allora Comunità in materia di istruzione. L'assenza di una competenza esplicita, infatti, non ha impedito alla Corte di giustizia di ampliare la sfera di influenza comunitaria e contribuire alla creazione di una normativa in materia di istruzione<sup>20</sup>. Il principio su cui si è basato questo '*ampliamento*' di ambiti di intervento è sicuramente quello dei *poteri impliciti*<sup>21</sup>.

La Corte di giustizia, con la sentenza *Casagrande*, afferma questo principio in relazione all'applicazione dell'art.12 del regolamento 1612/68, intervenendo su un caso in cui l'attore nella causa principale era cittadino italiano e figlio di un lavoratore italiano già occupato nella Repubblica federale tedesca. Nel caso in specie, la Corte era chiamata, in via pregiudiziale, a pronunciarsi circa la compatibilità con il suddetto art. 12 di una legge bavarese che operava, a detta del ricorrente, una discriminazione sulla base della nazionalità, garantendo sussidi scolastici ai soli cittadini tedeschi, agli apolidi ed ai profughi politici. La norma, ad avviso del ricorrente, sarebbe stata incompatibile con l'art. 12 del summenzionato regolamento.

Il pubblico ministero presso il tribunale amministrativo, intervenente nella causa principale, aveva argomentato che l'istruzione in quanto tale fosse competenza esclusiva degli Stati membri e che quindi non ricadesse nel novero delle competenze

---

<sup>17</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, n.29, Bari 2018, p. 13.

<sup>18</sup> Cfr. B. DE WITTE, *European Community Law* cit., 1989; K. LENAERTS, *Education in European Community law after Maastricht* in *Common Market Law Review*, n. 31, 1994; G. GORI, *Towards an EU right to education*, the Hague, 2001., S GARBEN, *EU higher education*, cit., 2011.

<sup>19</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 1974, causa C-9/74, *Donato Casagrande* ECLI:EU:C:1974:74.

<sup>20</sup> B. DE WITTE, *European Community Law*, cit., 1989, pp. 9 – 18.

<sup>21</sup> Sul punto cfr. ex multis, R. CALVANO, I poteri impliciti comunitari. L'art. 308 TCE come base giuridica per l'espansione dell'azione comunitaria, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, 100-101; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010 J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, 141; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, 6ª edizione, Bari, 2020.

dell'allora Comunità europea. Nell'esporre le proprie argomentazioni, la Corte affermava che «il fatto che il settore dell'istruzione e della preparazione professionale non rientri, di per sé stesso, nella competenza delle istituzioni comunitarie, non significa che l'esercizio dei poteri conferiti alla Comunità debba essere, in qualche modo, limitato quando possa aver ripercussioni sui provvedimenti adottati nel settore in questione»<sup>22</sup>.

Ai fini di una prima apertura a una competenza, seppur sussidiaria, della Comunità in materia di istruzione, la Corte sottolineava come i capitoli I e II del titolo III del TCEE, e dunque libera circolazione delle persone e segnatamente libera circolazione dei lavoratori e diritto di stabilimento, recassero numerose disposizioni la cui applicazione avrebbe «eventualmente inciso sulle disposizioni nazionali in materia»<sup>23</sup> di istruzione.

Dunque, istruzione e formazione professionale restavano, *stricto sensu*, di esclusiva competenza degli Stati membri, tuttavia richiamando piuttosto i poteri espliciti in capo alla Comunità, ogni 'ragionevole' esercizio di tali poteri, anche ove intervenisse in materie di competenza degli Stati membri, doveva essere 'tollerato' dagli stessi<sup>24</sup>.

Inoltre, nel dispositivo della sentenza, la Corte afferma un altro principio la cui portata è andata ben al di là del caso in oggetto e cioè che l'art. 12 del regolamento n.1612/68, quando afferma che i figli di un cittadino di uno Stato membro, che lavori o abbia lavorato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare le scuole «alle stesse condizioni previste per i cittadini» del Paese ospitante. La Corte si riferiva a tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dell'insegnamento, quindi anche ai sussidi per l'accesso all'istruzione, accogliendo di fatto le conclusioni dell'Avvocato Generale J.P. Warner <sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Sentenza *Casagrande*, punto.6.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Il criterio è stato adottato nel giudizio della Corte Suprema degli Stati Uniti nel giudizio *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819)«Let the end be legitimate, let it be within the scope of the Constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consistent with the latter and spirit of the Constitution, are constitutional» in nota 20, K. LENAERTS, *Education in European Community law after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, vol. 7, 1994, p.12.

<sup>25</sup> Si trattava di stabilire se «l'art. 12, n. 1 [del regolamento 1612/68], si limiti a sancire il diritto, spettante ai figli dei lavoratori migranti, di accedere alle scuole e agli altri istituti didattici del paese ospitante, oppure se concerna anche tutte le facilitazioni concesse da tale Stato ai suoi cittadini nel settore dell'istruzione, compresi i sussidi scolastici»; il fatto che essi fossero ammessi a «frequentare le scuole dello Stato ospitante alle stesse condizioni previste per i cittadini di tale Stato» implicava che non vi fosse

Con la sentenza *Casagrande*, la Corte ha dato sostanza giuridica a un elemento che potremmo definire *logico*, per cui l'effettiva realizzazione delle prerogative funzionali al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dai Trattati, passava per l'inevitabile intervento comunitario in ambiti in cui gli stessi non avevano attribuito alcuna competenza comunitaria<sup>26</sup>.

Le conclusioni della Corte implicavano che per raggiungere l'obiettivo dell'integrazione economica era del tutto legittimo che le istituzioni comunitarie intervenissero indirettamente finanche nell'organizzazione dei sistemi nazionali di istruzione, al fine di impedire distorsioni discriminatorie verso i figli dei lavoratori migranti cittadini di un altro Stato membro<sup>27</sup>.

D'altronde, la consapevolezza che la realizzazione della libera circolazione delle persone non potesse prescindere dall'adottare misure in materia di mutuo riconoscimento dei diplomi (art. 57 TCEE, oggi art. 53 TFUE) e formazione professionale (art. 128 TCEE oggi art.166) era già codificata nel diritto primario. In particolare è proprio su quest'ultimo articolo che la Corte di giustizia basò la prima giurisprudenza su cui fu costruito l'impianto dei primi diritti all'istruzione generale.

La Corte confermava l'imprescindibile valore dell'istruzione quale volano di integrazione. La giurisprudenza successiva, proprio sulla scorta dell'applicazione e interpretazione del regolamento 1612/1968, successivamente abrogato dal regolamento 492/2011, e in particolare sull'interpretazione dell'art.12 (art.10 del regolamento 492/2011) confermò e ampliò progressivamente «l'imprescindibile valore dell'istruzione, di ogni ordine e grado per favorire l'integrazione dei figli dei lavoratori»<sup>28</sup> e il rispetto del principio del trattamento nazionale e del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità.

È proprio nell'ambito di un caso legato al settore dell'istruzione, dunque, che la Corte ha affermato che i poteri attribuiti alle istituzioni comunitarie per il

---

nemmeno differenza di oneri finanziari; cfr. *conclusioni dell'avvocato generale Jean-Pierre Warner* dell'11 giugno 1974, causa C-9/74, *Donato Casagrande*, ECLI:EU:C:1974:64.

<sup>26</sup> B. DE WITTE, *The Scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice*, in Bieber & Ress (eds.), *Die Dynamik des europäischen Gemeinschaftsrechts*, Baden Baden, 1987, p. 236.

<sup>27</sup> G. GORI, *Towards an EU right*, cit. 2001, p. 27.

<sup>28</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea*, cit., 2018, p 54.

raggiungimento dei propri obiettivi funzionali alla creazione di un mercato comune non potevano essere limitati dal fatto che si sovrapponevano ad aree di intervento politico di competenza degli Stati membri<sup>29</sup>

### *1.2. Ampliamento del concetto di formazione professionale e parità di accesso all'istruzione*

Nonostante l'attivismo della Corte in materia di istruzione nel periodo pre-Maastricht, ancora a metà degli anni '80, le competenze della Comunità restavano limitate ad alcune pronunce relative ai diritti individuali dei lavoratori migranti cittadini di Stati membri e dei loro familiari derivanti dal diritto alla libera circolazione dei lavoratori e alla parità trattamento.

Fu con una serie di pronunce che poggiavano su un'interpretazione ampia degli artt. 7 e 128 TCEE (18 e 166 TFUE, ex artt. 12 e 150 TCE)<sup>30</sup> che la competenza comunitaria in materia di istruzione ebbe uno *sviluppo spettacolare*<sup>31</sup> gettando le basi per una vera e propria politica europea in materia di istruzione, cominciando a delineare il diritto dei cittadini di uno Stato membro a muoversi all'interno del mercato comune per motivi di studio, il diritto di parità di accesso all'istruzione e alla formazione professionale<sup>32</sup>.

La giurisprudenza in questione origina dal caso *Forcheri*<sup>33</sup>, riguardante l'omonima signora di nazionalità italiana, moglie di un dipendente della Commissione residente in Belgio, anch'esso cittadino italiano. Lo Stato belga chiedeva di pagare una tassa, il *minerval*, per l'iscrizione a un corso di formazione professionale. La tassa era richiesta a tutti gli studenti non cittadini belgi, che s'iscrivevano a un corso di studi (di qualunque ordine e grado) sovvenzionato da fondi pubblici. La questione, sollevata dai coniugi Forcheri, e accolta dal giudice belga, verteva in via principale sull'interpretazione del principio di non discriminazione fra cittadini degli Stati membri della Comunità, come sancito dall'art. 7 TCEE (18 TFUE), del diritto alla libera

---

<sup>29</sup> B. DE WITTE, *European Community Law*, cit., 1989, p.10

<sup>30</sup> S. GARBEN, *EU higher education*, cit., 2011, p 109.

<sup>31</sup> G. GORI, *Towards an EU right*, cit. 2001, p. 33.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Sentenza della Corte del 13 luglio 1983, *Forcheri c. Stato belga*, C-152/02, ECLI:EU:C:1983:205.

circolazione dei lavoratori, artt. 48 e 49 TCEE (artt.45 e 46 TFUE), del regolamento 1612/1968, e degli artt. 12 e 13 del *Protocollo n.7 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee*<sup>34</sup>.

La Corte, preso atto che la politica dell'istruzione non rientrava, come tale, nei campi di applicazione del Trattato, affermava che «il principio di non discriminazione, sancito dall'art. 7 del Trattato, si può applicare a un provvedimento a essa relativo qualora si tratti dell'esercizio di un potere comunitario»<sup>35</sup>. Il diritto di libera circolazione costituiva per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale<sup>36</sup> che esigeva la parità di trattamento per tutto ciò che si riferiva alle modalità d'integrazione della famiglia del lavoratore nell'ambiente del paese ospitante, come si evince anche dalla lettura delle motivazioni del regolamento 1612/68<sup>37</sup>. Date queste premesse, si trattava di stabilire se l'accesso ai corsi di insegnamento rientrasse nell'ambito di applicazione dei Trattati.

La Corte, nel costruire la propria posizione rispetto alle premesse giuridiche, utilizzò l'art. 128 TCEE ed i principi generali per l'attuazione di una politica comune di preparazione professionale<sup>38</sup>, affermando che, benché la politica d'istruzione e della preparazione professionale non facessero parte dei campi di applicazione del Trattato, l'accesso a dette forme d'istruzione rientravano nel campo d'applicazione dello stesso e che, esigere una tassa di iscrizione da cittadini di un altro Stato membro e non dai propri cittadini, rappresentava una violazione dell'art.7 TCEE (art. 18 TFUE).

Il combinato disposto degli artt. 7 e 128 TCE nell'interpretazione della Corte, diede dunque la *stura* per avviare una politica comunitaria in materia di istruzione<sup>39</sup>.

Fu proprio sulla sentenza *Forcheri* che la Corte costruì il successivo giudizio sul caso *Gravier*<sup>40</sup>, che poggiava sull'interpretazione degli artt. 7, 59 e 128 TCEE, ponendo

---

<sup>34</sup> Non pubblicato in GU, disponibile on line al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>

<sup>35</sup> Sentenza *Forcheri*, p.2331

<sup>36</sup> *Idem*, punto 11

<sup>37</sup> Preambolo par. 3, regolamento 1612/68, cfr. B DE WITTE, *European Community Law*, 1989, cit.

<sup>38</sup> Decisione del Consiglio n.63/266, del 2 aprile 1963 relativa alla *determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, in GU n. 63 del 20 aprile 1963, pp. 1338–1341.

<sup>39</sup> G. GORI, *Towards an EU right*, cit., 2001, p.34.

le basi per affermare che, pur non rientrando la politica dell'istruzione «fra le materie che il Trattato ha sottoposto alla competenza delle istituzioni comunitarie, l'accesso e la partecipazione ai corsi d'insegnamento e di apprendistato...non sono estranei al diritto comunitario»<sup>41</sup>. Anche in questo caso, una studentessa di nazionalità francese, si vedeva applicare dallo Stato belga una tassa di iscrizione (*minerval*) a un corso di studi secondari, applicata in quanto cittadina di un altro Stato membro.

Ancora una volta la Corte applicò un'interpretazione ampia dell'art.128, dimostrando l'evoluzione che, dal 1963, la normativa e le politiche comunitarie avevano seguito nella costruzione della competenza in materia di formazione professionale, il cui accesso e fruizione da parte dei cittadini degli Stati membri rappresentava uno strumento per migliorare la libertà di movimento delle persone nello spazio comunitario, mettendoli nelle condizioni di acquisire competenze in uno o più Stati membri ospitanti per poter accedere al mercato del lavoro comunitario. Stabilito quanto sopra, la Corte dichiarava ancora una volta discriminatoria sulla base della nazionalità e quindi contraria all'art.7 TCEE (art. 18 TFUE)<sup>42</sup> l'applicazione del *minerval*<sup>43</sup>.

Restava tuttavia da sciogliere un ultimo nodo, la signorina *Gravier* non era iscritta a un corso di formazione professionale, ma piuttosto a un corso di istruzione superiore, presso la *Academie Royale del Beaux-arts* di Liegi. A tal proposito la Corte affermava che «qualsiasi forma d'insegnamento che prepari a una qualificazione per una determinata professione...o che conferisca la particolare idoneità a esercitare tale

---

<sup>40</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, ECLI:EU:C:1985:69.

<sup>41</sup> *Ibid.*, punto 19.

<sup>42</sup> La sentenza *Gravier*, e la successiva giurisprudenza della Corte «*n'a cessé de consacrer l'égalité du droit des citoyens de la Communauté à pouvoir accéder à l'enseignement dans les différents Etats membres, certaines formes d'enseignement étant considérées comme 'formation professionnelle' au sens de l'article 128 du Traité C.E.E. (91). L'effet du principe d'égalité n'est pas ici limité à certaines personnes et aux membres de leur famille mais s'étend à tous les ressortissants d'un Etat membre qui se trouvent sur le territoire d'un autre Etat membre... Il est par ailleurs remarquable que, dans cet arrêt, la Cour fait rentrer «dans le domaine d'application du présent Traité» l'effet du principe de non-discrimination énoncé à l'article 7 du Traité C.E.E. en se référant à un article de ce même Traité qui confère une certaine compétence normative aux institutions communautaires. Il en résulte que chaque compétence *ratione materiae* attribuée à la Communauté élargit le champ d'action de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité, laquelle protège le citoyen communautaire, en tant que tel, et ce avant même que la Communauté ne fasse usage de la compétence normative en cause» K. LENAERTS, *L'égalité de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahiers de droit européen*, Vingt-septième année, N° 1-2, 1991, p. 29.*

<sup>43</sup> Sentenza *Gravier*, punto 26.

professione...fa parte della formazione professionale, qualunque sia l'età e il livello di preparazione degli alunni o degli studenti, e anche se il programma d'insegnamento comprenda altresì materie di carattere generale»<sup>44</sup>. La sentenza, dunque, ampliava la nozione di formazione professionale a qualunque insegnamento che prepari lo studente, anche in via indiretta a esercitare una professione.

Il portato innovativo della sentenza *Gravier* è stato molteplice; oltre ad applicare un'interpretazione estensiva dell'art. 128 TCEE, essa ha riconosciuto diritti comunitari a individui di nazionalità di uno Stato membro diverso da quello di residenza<sup>45</sup>, non economicamente attivi<sup>46</sup> riconoscendo un nesso, seppur indiretto, fra la protezione della libertà di movimento per accedere a corsi di formazione e un mercato interno florido<sup>47</sup> e gettando sostanzialmente le basi per il diritto di libera circolazione degli studenti in UE<sup>48</sup>.

Con la successiva sentenza *Blaizot*<sup>49</sup>, la Corte ampliò ulteriormente l'ambito di applicazione del Trattato e nello specifico dell'art. 128 TCEE, includendo espressamente nel concetto di formazione professionale anche l'istruzione universitaria. Anche in questo caso si trattava di una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 7 TCEE, onde risolvere un problema inerente alle condizioni finanziarie poste per l'accesso, questa volta, all'università.

Si trattava di una richiesta di rimborso, da parte di 16 cittadini francesi residenti in Belgio al fine di compiersi i propri studi universitari, della tassa *minerval* versata prima del 1985, data in cui la sentenza *Gravier* aveva provveduto a dichiarare detta tassa non conforme ai Trattati, in quanto discriminatoria in base alla nazionalità.

Le questioni sollevate dal giudice del rinvio erano sostanzialmente due: se l'istruzione universitaria rientrasse nella categoria della formazione professionale e, in

---

<sup>44</sup> Punto 30, sentenza *Gravier*.

<sup>45</sup> Inoltre, l'istante *Gravier*, non era familiare di un lavoratore residente in Belgio ma cittadino di altro Stato membro. La normativa europea in specie, dunque, non ha avuto alcun rilievo nella formulazione di detta sentenza, a differenza del caso *Forcheri*.

<sup>46</sup> J. FLYNN, *Gravier: suite du feuilleton*, in B. DE WITTE (ed.), in *The Community law of education*, Baden-Baden, 1989, pp. 95-112.

<sup>47</sup> «Essa [la politica comune della formazione professionale] costituisce del resto un elemento essenziale delle attività della Comunità intese, fra l'altro, alla libera circolazione delle persone, alla mobilità della manodopera ed al miglioramento del livello di vita dei lavoratori» punto 23 sentenza *Gravier*.

<sup>48</sup> S. GARBEN, *EU higher education* cit., 2011, p. 110.

<sup>49</sup> Causa 24/86, *Blaizot*, sentenza della Corte del 2 febbraio 1988 ECLI:EU:C:1988:43.

caso affermativo, rappresentando la sovrattassa *minerval* una discriminazione a motivo della cittadinanza, tale interpretazione potesse valere anche retroattivamente.

Rispetto al primo punto, la Corte, coerentemente con il filone giurisprudenziale fin lì sviluppato, affermò che le disposizioni del Trattato non fornivano alcuna indicazione «nel senso di limitare la nozione di formazione professionale in modo da escluderne l'insegnamento universitario»<sup>50</sup> e che, piuttosto, gli studi universitari rientrassero nella formazione professionale in quanto si preparavano al conseguimento di un titolo per lo svolgimento di una professione, mestiere o attività specifica, anche nei casi in cui il titolo non conferisse l'immediato accesso all'esercizio di una professione<sup>51</sup>.

È interessante notare come nel caso *Blaizot*, le università in causa si siano pronunciate in favore del Governo belga e della necessità che fosse mantenuto il *minerval* non rientrando, a loro avviso, la formazione accademica nel novero di quella professionale *ex art. 128 TCEE*. La Commissione al contrario, ha sempre rappresentato, e la posizione di volta in volta espressa in questi e altri giudizi lo dimostra, un prezioso alleato della Corte per un'interpretazione favorevole all'ampliamento degli ambiti di competenza comunitaria in materia di istruzione.

La ritrosia delle università, così come quella degli Stati membri, era dettata dal timore che l'applicazione del principio di nazionalità anche al sistema delle tasse di iscrizione universitarie, aprisse una maglia per l'applicazione di tale principio al sistema di *welfare* non contributivo, come poi in effetti avvenne, rappresentando un aggravio di costi per le casse di quei Paesi che registravano saldi positivi di mobilità studentesca in entrata da altri Stati membri.

Le direttive, di poco successive, riguardanti il diritto di soggiorno dei cittadini comunitari non economicamente attivi, confermeranno questa impostazione affermando il principio delle sufficienti risorse economiche e che detta normativa non avrebbe

---

<sup>50</sup> La Corte inoltre affermava nello stesso punto, che l'art.10 della *Carta sociale europea* del Consiglio d'Europa (Carta aperta alla firma il 18 ottobre 1961 (STE n. 35), modificata dal Protocollo aggiuntivo di emendamento della Carta (STE n. 142) e dal *Protocollo aggiuntivo relativo al sistema dei reclami collettivi* (STE n. 158), riveduta (STE n. 163), aperta alla firma a Strasburgo il 3 maggio 1996) includeva l'insegnamento universitario tra le varie forme d'insegnamento professionale, *Idem*, punto 17.

<sup>51</sup> *Idem*, punto 20.

rappresentato la base giuridica per l'accesso al sistema dei sussidi per il mantenimento allo studio, in modo da non rappresentare un onere per il *welfare* dello Stato ospitante.

### *1.3 Conflitti interistituzionali e competenza in materia di istruzione*

Nel percorso verso la definizione di una competenza dell'Unione in materia di istruzione, un altro passaggio dirimente è stata l'adozione del programma Erasmus e il successivo contenzioso interistituzionale che ne è nato, relativamente alla base giuridica sottesa all'adozione del programma.

La scelta della base giuridica di un atto rileva, sotto più profili. Anzitutto, sotto il profilo della sussistenza stessa della competenza delle istituzioni comunitarie trattandosi di una competenza di attribuzione nel «duplice senso che la materia oggetto di regolamentazione deve essere riconducibile a una competenza espressa o tacita della Comunità (e quindi non più degli Stati membri) e che nell'ambito interno comunitario, la competenza ad adottare quella regolamentazione deve essere stata attribuita a questa o quella istituzione»<sup>52</sup>. L'individuazione della corretta base giuridica per l'adozione dell'atto ha ovvie conseguenze procedurali e di attribuzione delle singole istituzioni.

Ciò premesso, la Commissione e, vedremo, anche il Parlamento, almeno in taluni casi, si sono avvalse del contenzioso sulle basi giuridiche per ottenere pronunce atte a «sancire un effettivo ampliamento del contenuto di determinate politiche comuni»<sup>53</sup>, potendo contare su un prezioso alleato, la Corte, attiva nell'estendere prerogative comunitarie anche a fronte di tendenze restrittive da parte degli Stati membri.

La scelta della base giuridica, inoltre, determinando il processo di formazione dell'atto da adottare, ne rafforzava il processo decisionale in favore, ad esempio, di un voto a maggioranza in Consiglio, in tutti i casi in cui ciò fosse possibile, e ne definiva il maggiore o minore coinvolgimento del Parlamento.

I ricorsi per annullamento hanno contribuito a fondare, delineare e consolidare gli ambiti di competenza comunitaria anche in materia di istruzione.

---

<sup>52</sup> A. TIZZANO, G. M. ROBERTI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla «base giuridica» degli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 114, parte IV, Giurisprudenza comunitaria e straniera, 1991, p.101.

<sup>53</sup> *Idem*, p. 102

Proprio l'adozione della decisione 87/327 *Erasmus*<sup>54</sup>, generò un contenzioso dinanzi alla Corte che vide la Commissione contrapporsi al Consiglio proprio per un vizio di base giuridica nell'adozione dell'atto<sup>55</sup>. La Commissione, sostenuta dal Parlamento, presentava un ricorso per annullamento in quanto convinta che la corretta e sufficiente base giuridica per l'adozione della decisione Erasmus, fosse l'art. 128 TCEE e non l'art. 235 TCEE (352 TFUE).

Obiettivo della Commissione era garantire che l'adozione dei successivi atti in materia, non fossero soggetti all'unanimità in Consiglio. La formulazione piuttosto vaga dell'art.128, che nelle intenzioni dei padri dei Trattati forse non era destinato ad avere gli sviluppi che poi ebbe, non stabiliva alcuna maggioranza per l'adozione dei principi relativi alla politica comunitaria in materia di formazione, comportando per ciò stesso, che gli atti *sub* art. 128 potessero essere adottati con una maggioranza semplice in Consiglio<sup>56</sup>. Probabilmente, non sfuggiva alla Commissione la rilevanza che da lì in poi avrebbe avuto il programma d'azione per le politiche di internazionalizzazione dell'istruzione universitaria<sup>57</sup>. La Commissione adduceva due argomenti su cui fu basato il ricorso: la violazione del Trattato e delle forme sostanziali.

L'utilizzo dell'art.235 TCEE non era sufficientemente motivato. Si trattava di sindacare non solo sulla nozione di formazione professionale e della sua differenziazione rispetto agli studi universitari, ma piuttosto sull'«ampiezza (e conseguenti limiti) dei poteri della Comunità nell'ambito della politica di formazione professionale»<sup>58</sup>. Le sentenze *Gravier e Blaizot*, infatti, avevano già affermato che il concetto di formazione professionale ricomprendeva gli studi universitari, stabilendo un solido precedente giurisprudenziale, per cui un programma di azione che stabiliva un intervento sul settore dell'istruzione universitaria, ben poteva trovare nell'art.128 la propria base giuridica. Le obiezioni a tale impostazione erano di duplice natura.

---

<sup>54</sup> Decisione 87/327/CEE del Consiglio del 15 giugno 1987 *che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS)*, in GU n. L 166 del 25 giugno 1987, p. 20–24.

<sup>55</sup> Sentenza della Corte del 30 maggio 1989, causa C 242/87, *Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1989:217.

<sup>56</sup> Si sarebbe applicata la regola generale dell'art. 148, par.1, TCEE, art. 238 par. 1 TFUE.

<sup>57</sup> V. DI COMITE, *Il programma Erasmus: trent'anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p.349.

<sup>58</sup> *Ivi*.

L'articolo in parola disponeva l'emanazione di atti a carattere programmatico in materia di politica comune di formazione professionale e prevedeva, altresì, requisiti procedurali meno stringenti di quanto normalmente previsto per l'attuazione di politiche comuni<sup>59</sup>.

Nonostante questo duplice limite rispetto all'opportunità di basare la decisione *Erasmus* sul solo art. 128 la Corte, ancora una volta, si espresse in termini favorevoli a un ampliamento degli ambiti di intervento comunitari. In specie, la Corte affermò, con un pizzico di disinvoltura, che ove i Trattati conferiscono alla Comunità una determinata competenza e, nello specifico, l'attuazione di una politica comune di formazione, per ciò stesso a essa andassero attribuiti gli «strumenti di azione necessari per gestire utilmente tale politica comune»<sup>60</sup> salvaguardando così l'effetto utile<sup>61</sup> della norma. La Corte superava così la natura meramente programmatica dell'art.128.

Per quanto concerne poi la questione procedurale, e in antitesi con quanto argomentato dall'Avvocato Generale J. Mischo<sup>62</sup>, la Corte affermava che il Consiglio avesse, in base all'art. 128, competenza a intervenire con norme prescrittive e non meramente programmatiche in materia di formazione professionale.

Alla luce della precedente giurisprudenza, infatti la Corte aveva solidamente affermato che qualsiasi forma di insegnamento che prepari a una qualificazione per una determinata professione, rientri nella formazione professionale, anche ove il programma di insegnamento comprenda materie di carattere generale<sup>63</sup> o studi universitari, i quali in linea generale conferiscono una particolare idoneità all'esercizio di una professione<sup>64</sup>. Sebbene il settore dell'istruzione non rientrasse nella competenza delle istituzioni

---

<sup>59</sup>A. TIZZANO, G. M. ROBERTI, *La giurisprudenza della Corte*, cit.,1991, p.116.

<sup>60</sup> Sentenza *Commissione c. Consiglio*, punto 9.

<sup>61</sup> A tal proposito si veda sentenza della Corte del 9 luglio 1987, *Repubblica federale di Germania, et al. c. Commissione*, cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/85, ECLI:EU:C:1987:351.

<sup>62</sup> Nelle sue conclusioni l'AG sosteneva infatti che la politica comune in materia di formazione professionale non avesse la stessa intensità delle politiche elencate all'art. 3 TCEE, e che pertanto le istituzioni comunitarie non avessero gli strumenti per attuarla in tale ambito. Inoltre, argomentava che detto articolo non potesse essere interpretato come se attribuisse al Consiglio poteri impliciti di adottare, a maggioranza semplice e senza la consultazione obbligatoria, tali provvedimenti. Cfr. *Conclusioni dell'Avvocato generale Jean Mischo*, del 22 febbraio 1989, punti 18 e 24.

<sup>63</sup> Sentenza *Gravier*, causa 293/83.

<sup>64</sup> Sentenza *Blaizot*, causa 24/86; sentenza della Corte di giustizia del 27 settembre 1988, causa 263/86, ECLI:EU:C:1988:451.

comunitarie, l'esercizio dei poteri conferiti alla Comunità non poteva essere limitato ove l'esercizio di tali poteri avesse avuto ripercussioni sul settore in questione<sup>65</sup>.

La Corte rigettò tuttavia il ricorso della Commissione, salvando così il programma, sulla base della considerazione che il programma di azione *Erasmus* toccava il settore universitario e un aspetto a esso congenito, che era quello della ricerca scientifica, mirando detto programma fra l'altro a «valorizzare tutto il potenziale intellettuale delle università della Comunità»<sup>66</sup>. In conclusione, la Corte condivise l'impianto della posizione espressa dalla Commissione sulla misura della competenza comunitaria, pur avendo rigettato il ricorso ritenendo che il settore della ricerca scientifica esulasse dal capo della formazione professionale.

Pur in assenza di una competenza espressa in materia di istruzione, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, era dunque titolata all'attuazione del programma Erasmus, al fine di «favorire l'internazionalizzazione delle università e promuovere la mobilità dei cittadini, nonché la competitività della Comunità nel “mercato mondiale”»<sup>67</sup>

Sullo stesso piano, con riferimento alle competenze sussidiarie dell'Unione, come definite dalla cosiddetta clausola di flessibilità<sup>68</sup> disposta dall'allora art. 235 TCEE, si pone una successiva pronuncia della Corte di giustizia nell'ambito di un ricorso per annullamento, del 7 luglio 1990, *Parlamento v. Consiglio*<sup>69</sup>, vertente sulla base giuridica individuata per l'adozione della direttiva relativa al diritto di soggiorno degli studenti<sup>70</sup>. In particolare, il Parlamento chiedeva l'annullamento della direttiva in

---

<sup>65</sup> Sentenza *Casagrande*, Causa 9/74; sentenze della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000, *Tobacco advertisement*, causa C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544, e del 12 dicembre 2006, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, causa C-380/03, ECLI:EU:C:2006:392.

<sup>66</sup> L'interpretazione della Corte in merito all'inclusione della ricerca scientifica nell'ambito di intervento del programma Erasmus non ebbe seguito. Con la successiva decisione 89/663/CEE del Consiglio, del 14 dicembre 1989, che emendava la decisione 87/327/CEE, questo settore è stato esplicitamente escluso dall'ambito di applicazione del programma. Sembrò trattarsi di un salvataggio *in extremis* della decisione Erasmus, in quanto il riferimento alla ricerca scientifica poteva ben essere considerato aspetto secondario, e non tale da richiedere il ricorso all'art. 235 TCEE come aveva previsto lo stesso Tizzano, cfr. A. TIZZANO, M. ROBERTI, *La giurisprudenza della Corte*. cit., 1991, p. 118.

<sup>67</sup> V. DI COMITE, *Il programma Erasmus*, 2017, cit., p. 352.

<sup>68</sup> Sull'argomento cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, cit. p.81 – ss.

<sup>69</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1992:294.

<sup>70</sup> Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990, *relativa al diritto di soggiorno degli studenti* (90/366/CEE), in GU n. L 180/30 del 13 luglio 1990.

quanto adottata dal Consiglio sulla base dell'art. 235 TCEE e non sulla base degli artt. 7 e 128 TCEE (artt. 18 e 166 TFUE). Il Consiglio aveva disatteso le indicazioni della Commissione (e del Parlamento) proprio relative alla base giuridica da adottare<sup>71</sup>, ledendo le prerogative del Parlamento e relegandolo a un mero ruolo consultivo, legittimando così il ricorso per annullamento.

La Corte si pronunciò a favore del Parlamento, annullando la direttiva sulla base della considerazione che il ricorso all'art. 235 come base giuridica di un atto «è ammesso solo quando nessun'altra disposizione del Trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso»<sup>72</sup>.

In base all'art.7, par.1 TCEE, fatte salve le disposizioni particolari previste dai Trattati, è vietata ogni discriminazione in base alla nazionalità. Ne deriva che il Consiglio aveva sì, competenza a stabilire regolamentazioni intese a vietare tali discriminazioni, anche in ambiti non espressamente previsti nei Trattati ma la cui disciplina appariva necessaria affinché l'esercizio del diritto a non essere discriminati nell'accesso alla formazione, in base all'art. 128, potesse essere effettivo<sup>73</sup>. Veniva dunque ribadito il principio secondo il quale la Comunità aveva la competenza ad adottare i provvedimenti necessari in materia di parità di trattamento nell'accesso all'istruzione, nella misura in cui tali provvedimenti avessero garantito l'effettiva tutela del principio di non discriminazione *ex art. 7 TCEE*<sup>74</sup>.

La Corte, al fine di supportare questa tesi ha operato una serie di specifiche ribadendo che la politica dell'istruzione rientrava a pieno titolo nelle competenze comunitarie. Infatti, rispetto alla sentenza *Casagrande*, erano intervenute una serie di

---

<sup>71</sup> La Commissione aveva proposto l'art. 7 c. 2 TCEE che, a seguito delle modifiche apportate dall'Atto Unico, prevedeva la procedura di cooperazione con il Parlamento. Sull'adozione di tale base giuridica si era a sua volta espresso favorevolmente anche il Parlamento, L.S. ROSSI, *L'annullamento della direttiva comunitaria sul diritto di soggiorno degli studenti*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 116, No. 1, 1993, pp. 1/2-15/16.

<sup>72</sup> Sentenza Parlamento europeo c. Consiglio, punto 11.

<sup>73</sup> K. LENAERTS, *Education in European Community*, cit., 1994, pp.14-s.

<sup>74</sup> Eminente dottrina a tal proposito afferma che «Le principe d'égalité est un concept structurel de base du droit communautaire. Il s'impose à tout acte des institutions de la Communauté et à toute intervention des Etats membres agissant en application de leurs obligations communautaires. Les différentes dispositions des Traités et du droit dérivé qui donnent forme au principe d'égalité dans la Communauté sont l'expression d'un principe général (122). C'est pour cette raison que la jurisprudence de la Cour a donné à toutes ces dispositions une interprétation extensive qui fait ressortir puissamment l'idée d'une « Europe du citoyen », K. LENAERTS, *L'egalite de traitement*, cit., 1991, pp. 38 – 39.

altre pronunce<sup>75</sup> che avevano rafforzato la generica previsione dell'art. 128, in base alla quale «il Consiglio fissa i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale», elevandola a elemento essenziale delle attività della Comunità e inserendola perciò nella sfera di competenza comunitaria, allargando progressivamente il concetto di formazione professionale in modo da ricomprendervi la quasi totalità degli studi<sup>76</sup>.

## 2. *Community law of education e mercato interno*

### 2.1 *Libera circolazione dei lavoratori*

L'affermazione della dimensione comunitaria del diritto all'istruzione ha seguito un percorso multiforme, collegato di volta in volta ai vari campi di applicazione dei Trattati, quali le libertà collegate all'istituzione di un mercato comune: la libera circolazione di lavoratori e servizi, e la libertà di stabilimento<sup>77</sup>.

A tal proposito, la prima affermazione dello *status* di insegnante quale beneficiario del diritto di libera circolazione dei lavoratori è da attribuire alla sentenza *Lawrie-Blum*<sup>78</sup> in cui la Corte amministrativa federale tedesca (*Bundesverwaltungsgericht*), interrogava la Corte se la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48 TCEE (art. 39 TCE, art. 45 TFUE) e del regolamento n. 1612/68, comprendesse solo le persone legate al datore di lavoro da un rapporto di lavoro di diritto privato e non anche quelle occupate nell'ambito di un rapporto di diritto pubblico.

Il caso riguardava una cittadina britannica che, dopo aver superato presso un'università tedesca l'esame di ammissione all'insegnamento, non veniva ammessa, in ragione della propria cittadinanza, al tirocinio propedeutico al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento.

La normativa tedesca, che in materia di istruzione è competenza dei *Länder*, riservava la possibilità di svolgere tale tirocinio ai soli cittadini tedeschi. Il tirocinante acquisiva, in base all'allora vigente normativa, lo *status* di pubblico dipendente e

---

<sup>75</sup> Vd. *supra*, *Gravier*, sentenza *Blaizot*, vd. *infra* sentenza *Brown*, sentenza *Raulin*

<sup>76</sup> L.S. ROSSI, *L'annullamento*, cit., 1993, p. 8

<sup>77</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea*, cit., 2018, p. 13.

<sup>78</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284

godeva di tutti i vantaggi derivanti da tale posizione. La ricorrente adiva il tribunale amministrativo per ottenere l'annullamento del rifiuto ad accedere al tirocinio, invocando l'incompatibilità con le norme comunitarie.

Si trattava di stabilire in primo luogo se il tirocinante potesse essere considerato un lavoratore e, nello specifico, un pubblico dipendente cui applicare la riserva del paragrafo 4, art 48 TCEE (45 TFUE).

La Commissione in questa, come in altre sentenze relative all'ampliamento dei diritti e al riconoscimento di competenze e prerogative comunitarie in materia di istruzione, chiamata a esprimere la propria posizione, affermò che il solo criterio per l'applicazione dell'art. 48 era l'esistenza di un rapporto di lavoro, indipendentemente dalla natura giuridica dello stesso<sup>79</sup>. La Corte, a sua volta affermava, che il concetto di lavoratore non poteva né essere interpretato in maniera differente a seconda degli ordinamenti nazionali, né essere interpretato restrittivamente, essendo la libera circolazione dei lavoratori uno dei principi fondamentali su cui si basa l'impianto comunitario<sup>80</sup>.

Un tirocinante che compia, sotto la direzione e la sorveglianza delle autorità scolastiche, un periodo di preparazione alla professione di insegnante, durante il quale fornisce prestazioni didattiche retribuite, deve essere considerato lavoratore ai sensi dell'art. 48, par.1 TCEE, indipendentemente della natura giuridica del rapporto d'impiego<sup>81</sup>. Nel caso *Lawrie-Blum*, la Corte riconosceva che l'insegnamento rientrava nel novero delle attività prestate a fronte di retribuzione e per ciò stesso, possedendo la necessaria rilevanza economica, rientrante nel campo di applicazione del Trattato.

La Corte applicava dunque il principio di divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, considerando irrilevante la natura pubblica dell'impiego di insegnante.

Non si applicava al caso in specie la deroga *ex* articolo 48 par. 4 TCEE<sup>82</sup>, poiché l'insegnamento non implicava l'esercizio di pubblici poteri.

---

<sup>79</sup> Sentenza *Lawrie-Blum*, causa 66/85, punto 15.

<sup>80</sup> Sentenza *Lawrie-Blum*, punto 16

<sup>81</sup> *Ibid.*, punto 22.

<sup>82</sup> La Corte, infatti, aveva considerato la natura pubblica o privata del contratto di lavoro irrilevante, ed aveva affermato che le limitazioni all'esercizio di una libertà fondamentale andavano interpretate restrittivamente, V. DI COMITE, *Il programma Erasmus*, cit., 2017, p. 15.

Questo filone giurisprudenziale è stato confermato da varie sentenze successive e sui diversi gradi di insegnamento<sup>83</sup>. L'interpretazione restrittiva fornita dalla Corte relativa ai limiti alla libera circolazione dei lavoratori impiegati nella pubblica amministrazione, ancorava la definizione di impiego pubblico al criterio sostanziale della natura dei compiti svolti, piuttosto che a quello formale del regime giuridico dell'impiego. Tale interpretazione ha contribuito alla promozione della mobilità internazionale dei docenti, a cui gli Stati membri non hanno potuto opporre il vincolo di cittadinanza per l'accesso all'impiego.

L'esclusione dell'insegnamento dalla nozione comunitaria di impiego pubblico ha consentito l'accesso a tale professione di tutti i cittadini comunitari, non essendovi più il nesso fra detta funzione e la cittadinanza nazionale<sup>84</sup>. La Corte ha tuttavia temperato tale apertura, introducendo alcune caute eccezioni a tutela dell'identità linguistica e culturale. Con la sentenza *Gröener*<sup>85</sup>, ad esempio, il giudice europeo ha consentito all'interesse culturale del singolo Stato membro di prevalere sulla libertà di movimento degli insegnanti<sup>86</sup>. Il caso riguardava un'insegnante olandese che si vide rifiutare la possibilità di insegnare in Irlanda poiché non conosceva il gaelico,

---

<sup>83</sup> Le successive pronunce della Corte (su rinvii pregiudiziali e per inadempimento) confermarono infatti questa impostazione. In particolare nella pronuncia relativa al caso *Bleis*, la Corte ribadiva, con riferimento agli insegnanti di scuola secondaria che « secondo la costante giurisprudenza della Corte (cfr. tra l'altro, sentenze 17 dicembre 1980, causa 149/79, *Commissione/Belgio*, punto 10 della motivazione ECLI:EU:C:1980:297; 26 maggio 1982, *Commissione/Belgio*, punto 7 della motivazione, causa 149/79, ECLI:EU:C:1982:195, e 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, punto 9 della motivazione, causa 225/85, ECLI:EU:C:1987:284), si devono considerare impieghi nella pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 48 comma 4, tutti quegli impieghi che implicano una partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio del pubblico potere ed alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e che presuppongono, per questo motivo, da parte dei titolari dell'impiego, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che sono il fondamento del vincolo di cittadinanza» sentenza del 27 novembre 1991, *Annegret Bleis contro Ministère de l'Education nationale*, causa C-4/91, punto 6, Rac. 1991 I-05627, ECLI:EU:C:1991:448. La stessa impostazione si ritrova riguardo ai lettori di lingua straniera all'università: sentenza della Corte del 30 maggio 1989, Causa 33/88, *Pilar Allué e Carmel Mary Coonan contro Università degli studi di Venezia*, ECLI:EU:C:1989:222; e dei professori universitari, insieme ad altre categorie di dipendenti pubblici: sentenza della Corte del 2 luglio 1996, Causa 290/94, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica*, ECLI:EU:C:1996:265.

<sup>84</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione: oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, p. 90.

<sup>85</sup> Sentenza della Corte del 28 novembre 1989, Causa C-379/87, *Anita Gröener contro Minister for Education and City of Dublin Vocational Educational Committee*, ECLI:EU:C:1989:599.

<sup>86</sup> S. GARBEN, *EU higher education*, cit. 2011, p.101.

nonostante non fosse la lingua di insegnamento<sup>87</sup>. La Corte si pronunciò a favore della normativa irlandese, riconoscendo che la natura dell'impiego e la particolare situazione socioculturale irlandese, «giustifica un requisito di conoscenze linguistiche, ex art. 3, n. 1, ultimo comma, del regolamento del Consiglio n. 1612/68, purché il requisito linguistico in causa si inserisca in una politica di valorizzazione della lingua nazionale, nel contempo prima lingua ufficiale, e venga attuato in modo proporzionale e non discriminatorio»<sup>88</sup>. La sentenza in questione rappresentò un'eccezione rispetto alla giurisprudenza della Corte in materia libera circolazione degli insegnanti<sup>89</sup>, tanto che, anche recentemente con sentenza del 15 giugno 2023<sup>90</sup>, la Corte di giustizia è intervenuta in materia di libera circolazione dei lavoratori relativamente ad una procedura di iscrizione nelle graduatorie finalizzate all'assunzione di personale presso istituzioni statali nazionali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica,

---

<sup>87</sup> In particolare, la questione verteva sull'interpretazione dell'art. 3, n. 1, secondo trattino, del regolamento n. 1612/68, il quale stabiliva che non si applicano le disposizioni nazionali o le pratiche amministrative di uno Stato membro «che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto». Tale disposizione all'ultimo comma esclude le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto.

<sup>88</sup> Dispositivo della sentenza *Gröener*.

<sup>89</sup> Nel 1988 la Commissione pubblicò una comunicazione con cui intendeva chiarire il concetto di impieghi dell'amministrazione pubblica e, soprattutto, della deroga alla libera circolazione dei lavoratori di cui al paragrafo 4 dell'articolo 48 del trattato CEE. La Commissione intendeva definire in maniera sistematica quali attività della pubblica amministrazione non fossero da ricondurre alla deroga di cui all'art.48 TCEE, individuando, *inter alia*, l'istruzione nelle scuole pubbliche e la ricerca a fini civili condotta presso istituti pubblici, come settori cui non si applica la condizione di cittadinanza. La Commissione invitava dunque gli Stati membri a garantire l'accesso agli impieghi di tali settori ai lavoratori cittadini di tutti gli Stati membri, riservandosi di adire la Corte di giustizia ex art.169 TCEE (art.226 TCE, art 258 TFUE) ove lo Stato sia ritenuto commettere un'infrazione in uno dei settori in questione. La Commissione specificava ancora che nessuna discriminazione basata sulla nazionalità nei settori considerati si sarebbe potuta giustificare *a priori*. Interessante infine notare come la Commissione, nel chiarire il contesto generale nel quale veniva adottata tale comunicazione, oltre a citare l'attuazione del mercato interno, la costruzione dell'Europa dei cittadini, ponesse particolare enfasi sul «piano volto a stimolare la cooperazione fra gli Stati membri per la mobilità dei ricercatori europei (programma Science) e la promozione della mobilità degli studenti all'interno della Comunità (programma Erasmus)» oltre che sulla proposta di direttiva riguardante un regime generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore. Cfr. comunicazione della Commissione, *Libera circolazione di lavoratori e accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione degli Stati membri: l'azione della Commissione in materia d'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4 del trattato CEE*, in GUCE n. C 72, del 18 marzo 1988, p.2. su tale base le successive sentenze sull'argomento seguirono questo filone interpretativo. Vd. ad esempio, sentenza della Corte del 27 novembre 1991, *Bleis*, causa C 4/91, ECLI:EU:C:1991:448.

<sup>90</sup> Sentenza del 15 giugno 2023, *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*, Causa 132/22, ECLI:EU:C:2023:489

affermando che gli artt. 45 TFUE e 3, parte 1, lettera b), del regolamento n. 492/2011<sup>91</sup> vadano interpretati in maniera da ostare a che una normativa nazionale possa impedire di prendere in considerazione, ai fini dell'ammissione a procedure di selezione, l'esperienza professionale maturata in altri Stati membri.

## 2.2 Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi

Altro elemento di interesse rispetto alla definizione del contributo della giurisprudenza della Corte nel definire la competenza europea in materia di istruzione, è collegato a libertà di stabilimento, art. 52 TCEE (art. 43 TCE, art. 49 TFUE) e libera prestazione di servizi, art. 59 TCEE (art. 49 TCE, art. 56 TFUE). L'istruzione, a determinate condizioni, può essere considerata ed è stata considerata dalla Corte, un servizio *ex art. 56 TFUE*. Gli istituti privati di istruzione sono stati riconosciuti come prestatori di servizi e, in quanto tali, titolari di situazioni giuridiche.

Con la sentenza *Commissione c. Grecia*<sup>92</sup>, ad esempio, la Corte oltre a ribadire che l'attività di insegnamento non implicasse l'esercizio di poteri pubblici, affermò che la normativa ellenica che riservava ai soli cittadini greci la possibilità di istituire un *frontistirion*<sup>93</sup> o una scuola privata di formazione professionale, o impartire un insegnamento a domicilio, fosse in contrasto con gli artt. 52 TCEE (art. 49 TFUE) relativo alla libertà di stabilimento e 59 TCEE (art. 56 TFUE) relativo alla libera prestazione di servizi. Inoltre, la Corte accoglieva il ricorso della Commissione anche per la violazione dell'art. 48 TCEE (art. 45 TFUE) nella misura in cui la normativa ellenica vietava o limitava l'accesso dei cittadini di altri Stati membri già occupati in Grecia e dei loro familiari all'attività di direttore e di insegnante nei *frontistiria* e nelle scuole private di musica e di danza.

---

<sup>91</sup> Regolamento n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione* che ha sostituito il Regolamento 1612/68.

<sup>92</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1988, causa 147/86, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1988:150.

<sup>93</sup> Intese quali corsi finalizzati a «completare e consolidare le cognizioni rientranti nel programma del ciclo di insegnamento primario, secondario e superiore (propedeutico o meno all'università), ovvero di permettere l'apprendimento di lingue straniere o della musica, o di acquisire una formazione generale nell'ambito di studi liberi, per la durata di non più di tre ore al giorno e per gruppo costituito dalle medesime persone», cfr. sentenza *Commissione c. Grecia*, punto 2.

Così con il caso *Neri*<sup>94</sup>, qualche anno più tardi, la Corte fu chiamata - in via pregiudiziale - a pronunciarsi sul caso di una cittadina italiana iscritta alla Nottingham Trent University (NTU), università soggetta alla legislazione del Regno Unito, la quale conformemente all'allora vigente normativa britannica, si avvaleva di un altro ente, la European School of Economics (ESE) - società di capitali con sede nel Regno Unito e numerose sedi in altri Stati membri - che organizzava, dietro corrispettivo, corsi per gli studenti iscritti alla NTU, la quale rilasciava il diploma di laurea finale.

La sig.na Neri aveva deciso di seguire le lezioni universitarie in Italia presso l'ESE, ma aveva appreso, in seguito al pagamento della quota di iscrizione, che l'ESE non sarebbe stata abilitata a tenere corsi di formazione universitaria e che i titoli rilasciati dall'università, ancorché legalmente riconosciuti nel Regno Unito, non potevano essere riconosciuti in Italia se ottenuti in seguito a periodi di studio svoltisi sul territorio italiano. Il giudice italiano adito dalla ricorrente, per ottenere dall'ESE il rimborso della somma corrisposta a titolo di quota d'iscrizione, sospendeva il giudizio e rinviava la questione al giudice europeo, ponendo tre questioni pregiudiziali, circa la compatibilità della normativa nazionale con: i principi del Trattato CE relativi alla libera circolazione delle persone (artt. 39 e seguenti TCE, artt. 45 e seguenti TFUE), al diritto di stabilimento (artt. 43 e seguenti TCE, artt. 49 e seguenti TFUE), alla libera circolazione dei servizi (art. 49 e seguenti TCE, artt. 56 e seguenti TFUE)<sup>95</sup>.

La Corte si pronunciò nel senso che la prassi amministrativa italiana, in forza della quale taluni diplomi rilasciati a conclusione dei corsi di formazione universitaria tenuti dall'ESE non fossero riconosciuti in Italia, poteva effettivamente dissuadere gli studenti dal seguire tali corsi ostacolando gravemente l'esercizio da parte dell'ESE della propria attività economica in tale Stato membro, rappresentando così una restrizione alla

---

<sup>94</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2003, causa C 153/02, *Valentina Neri c. European London School of Economics*, ECLI:EU:C:2003:614

<sup>95</sup> Il rinvio pregiudiziale verteva anche sulla compatibilità della normativa o prassi amministrativa nazionale con Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, *relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni*, in GUCE n. L 19, del 24 gennaio 1989, p. 16 - ss.; e con la Decisione del Consiglio del 2 aprile 1963, 63/266/CEE, *relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, in GUCE 1963, n. 63, p. 1338 con particolare riferimento al il significato e la portata di «pregiudizievole interruzione della formazione professionale». Entrambe le questioni non furono trattate considerata la soluzione data alla prima questione.

libertà di stabilimento *ex art. 43 TCE*. Pur riconoscendo l'importanza della garanzia di un elevato livello qualitativo nell'istruzione universitaria<sup>96</sup>, la Corte considerava le restrizioni non proporzionate all'obiettivo di garantire un livello elevato della formazione universitaria.

Si potrebbe dire che l'applicazione del diritto dell'Unione, in materia di funzionamento del mercato interno abbia dunque generato un intervento della Corte sul sistema nazionale di riconoscimento dei diplomi e sul controllo della qualità dell'istruzione. Invero questo livello di ingerenza appare difficilmente conciliabile con principio di autonomia stabilito dall'art. 165 TFUE, salvo considerare che la Corte con il suo giudizio non abbia voluto "costringere" lo Stato italiano a riconoscere un diploma rilasciato da un altro Stato membro ma, piuttosto, applicando il principio di proporzionalità, abbia imposto la possibilità di una valutazione equa e trasparente del titolo di studio prima di riconoscerlo o meno.

Sembra dunque che la Corte, in ossequio alla natura ambivalente dell'autonomia in materia di istruzione come definita dal Trattato, abbia voluto riconoscere il legittimo interesse degli Stati membri a limitare la libertà di stabilimento in materia di istruzione universitaria a salvaguardia di alti livelli di qualità e controllo della stessa, applicando tuttavia in maniera rigorosa il test di proporzionalità rispetto a tali restrizioni<sup>97</sup>.

La giurisprudenza successiva ha confermato questo filone interpretativo rispetto agli istituti di istruzione privati quali fornitori di servizi e per ciò stesso soggetti al dettato dei trattati in materia di libera circolazione dei servizi e di libertà di stabilimento<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Lo Stato italiano, sosteneva infatti che l'accordo fra NTU ed ESE impediva il controllo diretto della qualità degli istituti privati da parte delle autorità competenti sia nello Stato d'origine sia nello Stato ospitante, e che tali accordi non fossero accettati dall'ordinamento italiano in materia di formazione universitaria in quanto legata «a una visione di tale formazione quale «bene pubblico» in cui si esprimono i valori culturali e storici di uno Stato», sentenza *Neri*, C 153/02, punto 45.

<sup>97</sup>S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011, p. 104.

<sup>98</sup> Questa interpretazione viene confermata *a contrario* in una serie di sentenze successive, in cui la Corte ribadisce che corsi di studi impartiti in un istituto di insegnamento superiore il cui finanziamento sia assicurato essenzialmente mediante fondi pubblici non costituiscono servizi ai sensi dell'art. 60 del Trattato CEE cfr. sentenza del 7 dicembre 1993, *Wirth*, causa C-109/92 ECLI:EU:C:1993:916; sentenza del 18 dicembre 2007, *Jundt*, causa C-281/2006, ECLI:EU:C:2007:816; sentenza del 11 settembre 2007, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, causa C – 76/2005, ECLI:EU:C:2007:492.

Un caso recente di grande interesse, anche al di là della materia trattata, è la sentenza *Commissione c. Ungheria*<sup>99</sup> del 6 ottobre 2020, avente a oggetto un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione contro la legge ungherese relativa all'istruzione superiore nazionale come modificata nel 2017<sup>100</sup> che stabilisce, imponendo agli istituti di insegnamento esteri con sede al di fuori dello Spazio economico europeo (SEE)<sup>101</sup> e che non abbiano un *campus* nel proprio paese di origine, la conclusione di un accordo internazionale tra l'Ungheria e lo Stato d'origine dell'istituto quale condizione per poter fornire servizi di insegnamento, al fine di salvaguardare la qualità dell'istruzione superiore.

Gli istituti di insegnamento superiore che non avessero soddisfatto tale condizione, si sarebbero visti revocare l'autorizzazione all'esercizio della loro attività e non avrebbero più potuto ammettere nuovi studenti al primo anno a partire dal 1° gennaio 2018, mentre i corsi di formazione già iniziati si sarebbero dovuti concludere al più tardi durante l'anno accademico 2020/2021<sup>102</sup>.

La Commissione ha contestato allo Stato ungherese di essere venuto meno agli obblighi su di esso incombenti *dell'Accordo generale sugli scambi di servizi* (GATS) e in particolare all'art. XVII<sup>103</sup> e di aver violato l'articolo 16 della c.d. direttiva *Bolkenstein*<sup>104</sup>, degli artt. 49 e 56 TFUE e degli artt. 13, 14 par. 3 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea relativi alla libertà accademica, di fondare istituti di istruzione superiore e alla libertà di impresa.

---

<sup>99</sup> Sentenza del 6 ottobre 2020, *Commissione contro Ungheria*, causa C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792

<sup>100</sup> Legge XXV del 2017 recante modifica alla legge CCIV del 2011 relativa all'istruzione superiore nazionale adottata dal Parlamento ungherese il 4 aprile 2017 (Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény Magyar Közlöny 2011/165, törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV, Magyar Közlöny 2017/53).

<sup>101</sup> Art. 217 TFUE.

<sup>102</sup> Sentenza *Commissione contro Ungheria*, punto 48.

<sup>103</sup> In particolare viene contestata la violazione dell'art. XVII dell'Accordo, rubricato «Trattamento nazionale», in base al quale relativamente alla fornitura di servizi, ciascun membro accorda ai servizi e ai prestatori di servizi di un altro membro un trattamento non meno favorevole di quello accordato ad analoghi servizi e fornitori di servizi nazionali, *Accordo generale sugli scambi di servizi* (*General Agreement on Trade in Services*; in prosieguo: il «GATS»), che figura all'allegato 1 B dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), firmato a Marrakech e approvato dalla decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, *relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round* (1986-1994) in GU n. L 336, 1994, pag. 1.

<sup>104</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, in GU 2006, n. L 376, pag. 36.

La Corte ha, innanzi tutto, fugato l'ipotesi di inammissibilità per incompetenza, avanzata dall'Ungheria, la quale sosteneva che l'istruzione esulasse dalle materie di competenza dell'Unione. La Corte ha affermato poi che, pur avendo gli Stati membri un'ampia competenza in ambito istruzione<sup>105</sup>, gli impegni assunti nell'ambito del GATS, compresi quelli riguardanti la liberalizzazione del commercio dei servizi di insegnamento privati, rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, come stabilito all'art. 56 TFUE<sup>106</sup>.

Dichiaratasi competente la Corte, oltre a confermare la violazione degli impegni gravanti sull'Ungheria ai sensi dell'art. XVII del GATS<sup>107</sup>, ha proceduto ad analizzare le ulteriori obiezioni eccepite dalla Commissione. La Corte ha affermato che l'introduzione del requisito dell'esistenza di un previo accordo internazionale, fra l'Ungheria e un altro Stato, non appartenente al SEE riguarderebbe solo alcuni prestatori esteri di servizi di istruzione, introducendo una condizione supplementare e un trattamento formalmente diverso per tali categorie di prestatori (ai sensi dell'articolo XVII, paragrafo 3, del GATS) rispetto a quelli con sede in Ungheria o in uno Stato SEE, di fatto modificando le condizioni di concorrenza a favore di questi ultimi<sup>108</sup>.

La Corte, richiamando la citata sentenza *Neri*, afferma che «l'organizzazione, dietro corrispettivo, di corsi di insegnamento superiore è un'attività economica che rientra in detto capo 2 quando è svolta da un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro, in maniera stabile e continuativa, a partire da un centro di attività principale o secondario in quest'ultimo Stato membro»<sup>109</sup>, rientrando pertanto

---

<sup>105</sup> Art. 6, lettera e) TFUE.

<sup>106</sup> Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva nel settore della politica commerciale comune, nella quale rientrano gli impegni assunti nell'ambito del GATS

<sup>107</sup> Conformemente all'articolo 258 TFUE, infatti, poiché un ricorso per inadempimento ha ad oggetto l'accertamento dell'eventuale violazione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, la Corte ribadiva che un accordo internazionale concluso dall'Unione costituisce, a partire dalla sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento giuridico di quest'ultima e che, nel caso in specie, l'accordo che istituisce l'OMC, di cui il GATS fa parte, in vigore il 1° gennaio 1995, è stato firmato dall'Unione e approvato con la decisione 94/ del 22 dicembre 1994, entrando di fatto a far parte del diritto dell'Unione. Cfr. punti 68 e ss della sentenza *Commissione contro Ungheria*.

<sup>108</sup> Né tale accordo può essere giustificato dal mantenimento dell'ordine pubblico e la prevenzione di pratiche ingannevoli, argomento invocato dall'Ungheria a suffragio della validità delle condizioni introdotta all'articolo 76, paragrafo 1, lettera a), della legge sull'istruzione superiore, *ex art. XIV GATS*.

<sup>109</sup> Sentenza *Commissione contro Ungheria*, punto 160.

nell'ambito di applicazione dell'art. 49 TFUE. Ne consegue che una restrizione applicata a siffatta attività, quale quella prevista dalla legge ungherese, costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento<sup>110</sup>.

Adottando la misura prevista all'articolo 76, paragrafo 1, lettera b), della legge sull'istruzione superiore, l'Ungheria è venuta meno, nella parte in cui tale disposizione si applica a istituti di insegnamento superiore che hanno sede in uno Stato terzo membro dell'OMC, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo XVII del GATS e, nella parte in cui essa si applica a istituti di insegnamento superiore aventi sede in un altro Stato membro, agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 49 TFUE e dell'articolo 16 della direttiva 2006/123.

La sentenza, dunque, amplia e specifica ulteriormente la nozione di servizio collegata all'attività di insegnamento, non tralasciando tuttavia l'aspetto fondamentale di valori a essa sottesi. Violando il diritto dell'Unione, l'Ungheria viola anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che ne è parte integrante, *ex art.* 6 TUE e artt. 51 e 52 della Carta. In particolare, a giudizio della Corte, la legge Ungherese viola gli art. 13, 14 paragrafo 3 e 16 della Carta.

La libertà accademica implica oltre ad una dimensione individuale<sup>111</sup>, anche «una dimensione istituzionale e organizzativa»<sup>112</sup> che va tutelata nella sua accezione più ampia di «libertà di espressione e di azione, non limitata alla ricerca accademica o scientifica ma estesa anche alla libertà delle università di esprimere liberamente il proprio punto di vista e le proprie opinioni<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Comprimitabile solo a condizione di essere giustificata da una ragione imperativa di interesse generale e di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo cfr. sentenza del 23 febbraio 2016, *Commissione/Ungheria*, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 166.

<sup>111</sup> La Corte ricorda che «l'autonomia è l'espressione istituzionale delle libertà accademiche e una condizione necessaria affinché i docenti e gli istituti di insegnamento superiore possano svolgere le funzioni ad essi affidate», e pertanto dovere degli Stati membri tutelare detta autonomia, punti 18 e 19 della raccomandazione relativa alla *condizione del personale docente di istruzione superiore, adottata* l'11 novembre 1997 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco), riunita a Parigi dal 21 ottobre al 12 novembre 1997 nella sua 29<sup>a</sup> sessione.

<sup>112</sup> Raccomandazione *Libertà accademica e autonomia delle università* adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 30 giugno 2006, 1762 (2006).

<sup>113</sup> Nell'affermare il diritto alla libertà accademica ed il richiamo all'art. 13 della Carta, la sentenza si avvale della definizione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che, pur

La normativa ungherese, dunque viola il diritto dell'UE in quanto incide restrittivamente sull'autonomia istituzionale e organizzativa delle università investite dal provvedimento, e pertanto sull'autonomia accademica ex art. 13 della Carta. La legge Ungherese, infine, viola gli artt. 14, paragrafo 3, della Carta che sancisce la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici e l'art. 16 sulla libertà d'impresa<sup>114</sup>.

### **3. Il diritto di circolazione degli studenti: da lavoratori/figli di lavoratori migranti a cittadini europei**

Se la linea seguita dalla Corte di giustizia, collegata alla libera circolazione è immediatamente leggibile alla luce della difesa di quelle prerogative che sono alla base della costruzione del mercato interno, e pertanto a essa vanno assimilate le categorie degli studenti lavoratori, o dei figli di lavoratori migranti nella loro qualità di studenti, non altrettanto evidente è la *ratio* che sottende all'affermazione e tutela della libertà di movimento degli studenti non economicamente attivi all'interno dell'Unione, nella misura in cui essi possono beneficiare di una serie di sussidi e finanziamenti pubblici, pur non avendo una posizione contributiva presso lo Stato ospitante<sup>115</sup>.

Una volta ampliata la portata interpretativa dell'art. 128 TCEE includendo nel concetto di formazione professionale l'istruzione in senso stretto<sup>116</sup>, la successiva giurisprudenza ha confermato tale impostazione e ampliato la gamma di diritti a essa collegati per il tramite di altri atti di diritto derivato e di diritto primario.

---

non prevedendo espressamente la libertà accademica, la associa al diritto alla libertà di espressione sancito dall'articolo 10 CEDU, cfr. Corte EDU, 15 aprile 2014, *Hasan Yazıcı c. Turchia*, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, §§ 55 e 69, e Corte EDU, 27 maggio 2014, *Mustafa Erdoğan e altri c. Turchia*, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, §§ 40 e 46, cfr. punto 224 e 225 della sentenza *Commissione/Ungheria*, .

<sup>114</sup> Per un ulteriore approfondimento della relazione fra la sentenza e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si veda *infra* cap. 3.

<sup>115</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011, p. 107.

<sup>116</sup> Cfr. a tal proposito la sentenza *Humbel & Edel* per la parte in cui ribadisce che «rientra nell'istruzione professionale ai sensi del trattato CEE un anno di studi facente parte di un corso che costituisce un tutto unico che prepara ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere od una determinata attività ovvero conferisca la particolare idoneità all'esercizio di tale professione, mestiere o attività» cit., sentenza 263/86, punto 13.

La Corte, indicata come il principale responsabile<sup>117</sup> del così detto spostamento delle competenze<sup>118</sup> dalla periferia (Stati membri) verso il centro (Unione europea), ha ordito una fitta trama di sentenze che hanno contribuito in larga misura alla costruzione di quella che De Witte aveva definito *education community law*<sup>119</sup>.

Con il Trattato di Maastricht e l'istituto della cittadinanza europea, il panorama della giurisprudenza in materia di istruzione si arricchisce di un ulteriore elemento che agisce trasversalmente sganciando, il diritto dei cittadini di uno Stato membro di risiedere sul territorio di un altro Stato membro, dallo *status* di soggetti economicamente attivi<sup>120</sup>.

La giurisprudenza della Corte negli anni, lo abbiamo visto quanto meno dall'angolo visuale della materia trattata, ha colmato con soluzioni giuridiche anche innovative, le questioni lasciate aperte dal diritto primario; in materia di istruzione, ad esempio, per quanto riguarda l'accesso agli studi, la concessione di prestiti e borse di studio agli studenti, l'accesso al *welfare* dello Stato ospitante, il diritto di residenza a favore di cittadini di stati terzi da cui dipendono cittadini dell'Unione inseriti in un percorso scolastico o di istruzione in senso ampio. Non sorprende che la formulazione dell'art. 165 TFUE (art. 126 TCE; art. 126 TCE), sia stata principalmente ispirata

---

<sup>117</sup> «The main culprit», L. CORRIAS, *The passivity of law: competence and constitution in the European Court of justice*, Heidelberg, 2011, p. 13; C.U. AMANN, *The EU education policy in the post Lisbon era: a comprehensive approach*, Frankfurt am main, 2015, p.147.

<sup>118</sup> Sul tema del c.d. *competence creep* cfr. P. CRAIG, *Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration*, in *European Law Review*, vol. 29, 2004, pp. 323 e ss.; S. WEATHERILL, *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook of European Law*, vol. 23, 2004, pp. 1 e ss.; A. DASHWOOD, *The Limits of European Community Powers*, in *European Law Review*, vol. 21, 1996, pp. 113 e ss.; A. TIZZANO, *Lo Sviluppo delle Competenze Materiali delle Comunità Europee*, in *Rivista di diritto europeo*, vol. 2, 1981, pp. 139 e ss; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 45 e ss, A. ARENA, *Preemption e diritto dell'Unione europea: esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, 2001, pp. 82 – ss; S. GARBEN, *Competence Creep Revisited*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, Issue 2, 2019, pp. 205-222.

<sup>119</sup> B. DE WITTE, *The Community law*, cit., 1989.

<sup>120</sup> Con l'introduzione della cittadinanza dell'Unione, diritti prima collegati a fattori di carattere economico diventano diritti fruibili dai cittadini *ratione personae*. Lo *status* di cittadino dell'Unione destinato a diventare *status* fondamentale si intreccia con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, determinando un paradigma interpretativo sulla parità di trattamento che permea la giurisprudenza europea anche in materia di diritto allo studio. Tale legame è diventato ancora più evidente con il Trattato di Lisbona, che li ha integrati nella Parte Seconda del Trattato 'Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione' (artt. 18-25), tanto che ci si riferisce al diritto alla parità di trattamento e di libera circolazione come *twin principles*; C.U. AMANN, *The EU education policy*, cit., 2015, pp.148 – s.; S. O'LEARY, *Free movement of persons an services*, in P. CRAIG E G. DE BURCA (ed.) *The evolution of EU law*, Oxford, 2011, p. 499.

dall'idea di perimetrare la competenza dell'Unione in materia di istruzione riportandola sotto l'egida degli Stati membri e blindandola con la clausola di non armonizzazione<sup>121</sup>.

### 3.1 L'accesso all'istruzione come vantaggio sociale

Mentre la competenza dell'Unione in materia di istruzione si faceva strada nel diritto comunitario, alcuni diritti sociali a essa connessi, facevano parallelamente ingresso nella sfera delle situazioni giuridiche soggettive garantite dall'ordinamento comunitario, in termini di accesso ai corsi, fruizione di sussidi e borse di studio<sup>122</sup>. Attraverso la lente del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, la disciplina dell'Unione in materia di mobilità dei lavoratori è «sempre stata orientata a coniugare l'obiettivo della promozione sociale del lavoratore e...l'instaurazione del mercato comune»<sup>123</sup>.

La libertà di circolazione intesa anche quale strumento di promozione sociale e integrazione del lavoratore e dei suoi familiari ha ispirato la Corte nel collegare a tale diritto, oltre che il riconoscimento di diritti economici, anche quelli sociali, quali l'accesso all'istruzione<sup>124</sup>, anche sulla base della formulazione dei più volte citati artt. 7 e 12 del regolamento 1612/68 (artt. 7 e 10 del reg. 492/2011).

Il riconoscimento della parità di accesso all'istruzione non mette in discussione la competenza degli Stati membri in tale materia, ma piuttosto ne indirizza il funzionamento ostando all'adozione di atti che operino discriminazioni sulla base della nazionalità.

La Corte, in occasione della sentenza *Gravier*, aveva già affermato che a essa non riguardavano «né l'organizzazione scolastica né il suo finanziamento, ma il fatto di frapporre un ostacolo economico all'accesso all'istruzione per i soli studenti stranieri»<sup>125</sup>. Garantire il diritto all'istruzione senza discriminazioni basate sulla nazionalità, significava garantire la parità di condizioni di accesso all'istruzione.

---

<sup>121</sup> S. GARBEN, *The case to correct some Maastricht mistakes: a critical assessment of art. 165 TFUE on education and suggestions for reform*, in M. DE VISSER E A.P. VAN DER MEI (eds) *The Treaty on European Union 1993 – 2013: reflections from Maastricht*, Cambridge, 2013, pp. 599 – 617.

<sup>122</sup> G. GORI, *Il diritto europeo*, cit, 2001, p. 36.

<sup>123</sup> *Idem*, p.37.

<sup>124</sup> La sentenza *Gravier*, ampliando la portata interpretativa dell'art. 128 TCEE aveva portato l'istruzione sotto l'egida del diritto comunitario, ampliando la portata dei diritti ascrivibili agli studenti, figli di lavoratori migranti, fra cui il diritto al trattamento nazionale per l'accesso all'istruzione.

<sup>125</sup> Sentenza *Gravier*, cit, punto 18.

Intervenire sulle tasse di iscrizione nonché sul sistema dei sussidi all'istruzione, aveva un impatto potenziale importante sulla libertà degli Stati membri di adottare *policies* interne proprio in questa materia. È evidente come l'obbligo per gli Stati membri di assicurare parità di trattamento nell'accesso all'istruzione anche ai cittadini di altri Stati membri, e il divieto per ciò stesso di applicare tasse d'iscrizione differenti sulla base della nazionalità degli studenti, aveva una grossa eco sia sulla politica interna di accesso all'istruzione che sulla politica di finanziamento dei sistemi di istruzione stessa<sup>126</sup>. Pertanto, in un primo momento la Corte fu piuttosto cauta nell'affrontare la questione più ampia dei sussidi per il mantenimento allo studio, questione che fu affrontata con le sentenze *Lair*<sup>127</sup> e *Brown*<sup>128</sup>.

Il caso *Lair* riguardava una donna francese stabilitasi in Germania, che dopo avervi lavorato saltuariamente si era iscritta all'università richiedendo un sussidio per il mantenimento agli studi, negatole dalle autorità tedesche. La Corte affermò che taluni diritti connessi alla condizione di lavoratore dovevano essere garantiti anche nel caso in cui il rapporto di lavoro non fosse più in essere. In particolare, il diritto ad accedere ai sussidi allo studio, vantaggi sociali garantiti *ex* 7, c. 2, del regolamento n. 1612/68 sussisteva, nel caso in specie, nella misura in cui esisteva un nesso con la precedente occupazione e gli studi intrapresi<sup>129</sup>. Tale indicazione, per la verità piuttosto vaga, teneva probabilmente conto degli equilibri economico-finanziari interni agli Stati membri<sup>130</sup>, e veniva mitigata dall'affermazione che tale condizione non si applicava ove la persona si fosse trovata involontariamente in una situazione di disoccupazione.

Va notato che in sede di pronuncia, la Corte ha sottolineato che il dispositivo non trovava fondamento giuridico nel principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, poiché nella fase dell'evoluzione del diritto all'epoca della sentenza, l'art. 7 TCEE si applicava solo ai sussidi destinati a coprire le spese necessarie per l'accesso all'istruzione<sup>131</sup>.

---

<sup>126</sup> G. GORI, *Il diritto europeo*, cit., p.38

<sup>127</sup> Sentenza della Corte del 21 giugno 1988, causa 39/86, *Lair*, ECLI:EU:C:1988:322.

<sup>128</sup> Sentenza della Corte del 21 giugno 1988, causa 197/86, *Brown*, ECLI:EU:C:1988:323

<sup>129</sup> Sentenza *Lair*, punto 37.

<sup>130</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011, p 123.

<sup>131</sup> Sentenze *Gavier* e *Blaizot*, cit.

La linea cauta adottata per il caso *Lair* è stata confermata nel caso *Brown*, negando al ricorrente la possibilità di accedere al sistema di *welfare* universitario nello Stato ospitante. Con il caso *Brown* la Corte confermò che l'applicazione del diritto al trattamento nazionale non rappresentava il presupposto per accedere a borse di studio o altri sussidi se non per l'accesso all'istruzione nello Stato ospitante<sup>132</sup>, e che tale diritto poteva essere fruito non in qualità di studente ma di lavoratore.

In prima battuta gli artt. 7 e 12 del regolamento 1612/68 (artt. 7 e 10 del reg. 492/2011) hanno rappresentato una base solida su cui la Corte ha potuto, in una serie di pronunce successive, ampliare progressivamente l'ambito di applicazione dei cosiddetti vantaggi sociali statuiti dal suddetto regolamento, stabilendo che lo *status* di figlio di lavoratore comunitario desse il diritto a beneficiare degli aiuti statali per sopperire alle spese di studio e di mantenimento alle stesse condizioni previste per la concessione degli stessi vantaggi ai cittadini dello Stato ospitante<sup>133</sup>

Con la sentenza *Echternach e Moritz*, la Corte chiariva il concetto di aiuti statali definiti quali aiuti finanziari finalizzati a coprire spese legate all'accesso e al mantenimento all'istruzione, nonché quelle sostenute per l'acquisto di libri e materiale didattico ed eventuali assicurazioni per malattia, considerate vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, c. 2, del regolamento n. 1612/68, cui i lavoratori migranti hanno diritto alle stesse condizioni dei cittadini nazionali e che «lo stesso principio deve valere per i figli di detti lavoratori, quando siano ammessi a fruire dell'insegnamento nel Paese ospitante in forza dell'art. 12 di questo regolamento, norma che qualsiasi altra interpretazione priverebbe di ogni effetto pratico»<sup>134</sup>. La stessa sentenza, inoltre, puntualizzava che l'art. 12 del regolamento 1612/68 riguardava qualsiasi forma di istruzione comprendendo sia i corsi universitari che di formazione professionale<sup>135</sup>.

Il diritto all'istruzione ed ai relativi sussidi ha dunque visto, dalla sentenza *Casagrande*, una notevole parabola evolutiva. arrivando a comprendere sussidi per il

---

<sup>132</sup> Questa impostazione fu confermata dalla Direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, *relativa al diritto di soggiorno degli studenti*, GU L 317 del 18 dicembre 1993.

<sup>133</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, *Echternach e Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130.

<sup>134</sup> Sentenza *Echternach e Moritz*, punto 34.

<sup>135</sup> Sentenza *Echternach e Moritz*, punto 30.

mantenimento, borse di studio per il mantenimento agli studi all'estero<sup>136</sup>, superando di fatto il requisito della residenza del figlio di lavoratore migrante presso il Paese ospitante<sup>137</sup>, prestazioni sociali a favore dei disabili<sup>138</sup> anche a favore dello studente che non vantasse un legame di filiazione con il lavoratore, in quanto figlio del coniuge o del partner dello stesso, qualora quest'ultimo avesse provveduto al suo mantenimento<sup>139</sup>.

Autorevole dottrina, in proposito, ha sottolineato come l'art. 12 del citato regolamento abbia contribuito a costruire una «dimensione sociale del diritto dei figli [dei lavoratori migranti] a istruirsi e formarsi in condizioni di parità con i cittadini nazionali, al fine di raggiungere un'effettiva integrazione nello Stato ospitante»<sup>140</sup>.

In sostanza la Corte, con la propria linea interpretativa del diritto di circolazione dei lavoratori e dei propri familiari, e in seguito dei cittadini dell'Unione, collegato al diritto al trattamento nazionale, provvedeva a dare sostanza a un diritto europeo allo studio provocando, in vero, una reazione avversa degli Stati membri che temevano che tale linea si traducesse in un aggravio eccessivo per le casse dello stato e la tenuta dei sistemi di *welfare* nazionali.

Possiamo dunque affermare, allineandoci ad autorevole dottrina, che «Maastricht interviene ... su di una situazione che vede lo straniero comunitario in possesso di uno *status* giuridico nel quale alcuni diritti tipici della cittadinanza, quali la libertà di circolazione all'interno del territorio dello Stato, sono stati già ampiamente proiettati sulla scala europea individuata come la realtà di uno spazio comune nel quale

---

<sup>136</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 1990, *di Leo*, causa C-308/89, ECLI:EU:C:1990:400, in cui una cittadina italiana figlia di lavoratore migrante in Germania, otteneva il riconoscimento a godere di una borsa di studio per l'estero, e segnatamente per il proprio Paese di nazionalità, in applicazione del diritto alla parità di trattamento in applicazione dell'art. 12 reg. 1612/68.

<sup>137</sup> Come disposto dall'art. 12, regolamento 1612/68, e confermato dalla sentenza *Brown* e dalla sentenza della Corte di giustizia del 27 settembre 1988, *Humbel*, causa C - 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, punto 24 -25.

<sup>138</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 1973, causa C- 76/72, *Michel*, ECLI:EU:C:1973:46.

<sup>139</sup> Un figlio di una famiglia ricomposta può essere considerato come figlio del genitore acquisito in materia di vantaggi sociali transfrontalieri. Il legame di filiazione non si definisce sotto il profilo giuridico, bensì sotto il profilo economico, nel senso che il figlio di un genitore acquisito avente la qualità di lavoratore migrante può rivendicare un vantaggio sociale allorché detto genitore acquisito contribuisca, di fatto, al suo mantenimento, Sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2016, *Depesme e Kerrou, Kaufmann, Lefort/Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, cause riunite C-401/15, C-402/15 e C-403/15, ECLI:EU:C:2016:955

<sup>140</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea*, 2018, cit, p. 56; cfr. anche V. DI COMITE, *Il diritto di circolazione degli studenti per la formazione di una coscienza europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di) *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 443 - 450.

muoversi liberamente. La lettura data a tale libertà dalla Corte di giustizia è peraltro sempre stata molto ampia; così come coerentemente rigorosa e restrittiva essa è stata rispetto alle relative deroghe (ordine pubblico, sanità, pubblica amministrazione) tanto più dopo l'introduzione della figura di cittadino dell'Unione»<sup>141</sup>

### 3.2 Cittadinanza, parità di trattamento e diritto degli studenti ai vantaggi sociali

A seguito dell'istituzione della cittadinanza europea, la Corte ha concepito la mobilità studentesca come «*species* privilegiata della libertà di circolazione»<sup>142</sup> primariamente collegata allo *status* di cittadino dell'Unione.

La Corte ben prima delle innovazioni giuridiche apportate dal Trattato di Maastricht, aveva contribuito ad eliminare progressivamente gli ostacoli alla libera circolazione degli studenti, sviluppando «un diritto transnazionale all'istruzione»<sup>143</sup>, complementare al diritto all'istruzione sancito dagli ordinamenti nazionali. Tale processo origina dalla consapevolezza del ruolo *pivotal* dell'istruzione come leva di integrazione<sup>144</sup>.

Per il tramite di un'interpretazione estensiva dell'art. 10 del regolamento 492/2011 (già art. 12 del regolamento 1612/68), e del principio di parità di trattamento, è stato sancito il diritto dei figli dei lavoratori di studiare nello Stato membro ospitante, poi esteso ai coniugi del lavoratore migrante e al diritto al godimento dei sussidi scolastici e borse di studio<sup>145</sup>, fino a configurare un diritto dei figli ad accedere al sistema di istruzione nello stato ospitante autonomo rispetto al requisito di residenza del genitore<sup>146</sup>. Il diritto dei figli a proseguire gli studi nello Stato membro ospitante ha assunto, grazie alla giurisprudenza della Corte, vigore tale da consentire agli stessi di godere del proprio diritto di soggiorno e di istruzione presso lo Stato membro ospitante

---

<sup>141</sup> E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2007, p. 437.

<sup>142</sup> G. GORI, *Il diritto europeo*, cit., p. 80.

<sup>143</sup> A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020, p. 119.

<sup>144</sup> Si veda giurisprudenza collegata all'interpretazione degli artt. 7 e 10 del regolamento 492/2011 (che ha abrogato il regolamento 1612/68) *vedi supra*.

<sup>145</sup> *Sentenza Casagrande*, 1974; *Sentenza Brown* 1986.

<sup>146</sup> *Sentenza della Corte del 17 settembre 2002, causa C-413/99 Baumbast*, ECLI: ECLI:EU:C:2002:493, *sentenza della Corte del 30 giugno 2016, C-115/15, NA*, ECLI:EU:C:2016:487

nonostante il genitore non vi svolga più la propria attività lavorativa<sup>147</sup>, e che tale diritto sussista anche in assenza di risorse economiche sufficienti ed assicurazione per malattia<sup>148</sup>.

Veniva altresì espressamente affermato dalla Corte, che il diritto di soggiornare presso uno Stato ospitante fosse corollario del diritto all'accesso all'istruzione, principio affermato nella sentenza *Raulin*<sup>149</sup>, in cui si prendeva in esame il caso di una cittadina francese, residente nei Paesi Bassi alla quale, pur avendo ivi svolto un'attività lavorativa per un breve periodo, veniva riconosciuto lo *status* di lavoratore migrante e i diritti sanciti dall'art. 7 del regolamento 1612/68, fra cui l'accesso alla formazione professionale e il godimento dei relativi sussidi.

Lo studente in quanto tale è soggetto di *education community law* in virtù di una serie di disposizioni di diritto primario e di diritto derivato che lo vedono centro di imputazione di diritti di volta in volta giustificati dai diversi *status* giuridici che la normativa vigente gli attribuisce.

La stessa Commissione, durante i lavori preparatori per la modifica dei trattati, affermava che il cittadino dell'Unione europea avesse il diritto di muoversi e risiedere liberamente sul territorio dell'Unione senza limiti di durata ed a prescindere dalla condizione di lavoratore<sup>150</sup> e che, obiettivo dell'Unione, fosse assicurare che gli atti adottati in applicazione del Trattato garantissero il diritto di ogni cittadino dell'Unione alla parità di trattamento e opportunità di godere di diritti sociali<sup>151</sup>.

Lo studente cittadino di uno Stato membro che per motivi di studio si sposti in un altro Stato membro, soggetto dunque non economicamente attivo ma la cui situazione soggettiva implichi un *cross-border element*<sup>152</sup>, diventa centro di

---

<sup>147</sup> Cfr. sentenza *Baumbast* punto 40 e sentenza 15 marzo 1989, cause riunite ,389/87 e 390/87, *Echtemach e Moritz cit.*

<sup>148</sup> Come stabilito all'art. 10 Regolamento 492/2011. Si veda Sentenza della Corte del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458

<sup>149</sup> Sentenza del 26 febbraio 1992, causa C-357/89, *Raulin*, EU:C:1992/87.

<sup>150</sup> *Initial contribution by the Commission to the Intergovernmental Conference on Political Union*. Composite working paper. SEC (91) 500 final, 15 May 1991. [EU Commission - SEC Document], Art. x4 p. 4, documento consultabile al link: <http://aei.pitt.edu/4679/>.

<sup>151</sup> *Idem*, x11, p. 5.

<sup>152</sup> Il fatto che una situazione giuridica sia puramente interna e quindi non rilevi per il diritto dell'Unione, non significa che gli Stati membri possano privare un cittadino dell'Unione dell'effettivo godimento delle libertà fondamentali garantite dal Trattato. A tal proposito l'A.G. *Sharpston* nelle conclusioni nella nota causa *Ruiz Zambrano*, argomentava che «gli artt. 20 e 21 TFUE (in precedenza,

imputazione di situazioni giuridiche soggettive non più e non solo in quanto lavoratore o figlio di lavoratori migranti ma in quanto cittadino europeo<sup>153</sup>.

La questione della parità di trattamento accordata agli studenti era una questione divisiva, poiché poteva rappresentare, soprattutto per quegli Stati membri che rappresentano una meta per gli studenti internazionali, un eccessivo aggravio economico sui sistemi di *welfare* nazionale. La piena parità di trattamento, infatti, oltre ad assicurare l'accesso all'istruzione, elemento ampiamente confermato dalla giurisprudenza della Corte fino a quel momento, implicava anche lo stesso trattamento per quanto riguarda l'accesso a sussidi e borse di studio, concesse solo agli studenti aventi nazionalità dello Stato membro. Va detto che non vi è nessun articolo nel TFUE che imponga la parità di trattamento agli studenti non economicamente attivi<sup>154</sup>.

A differenza dello studente figlio di lavoratore migrante o dello studente/lavoratore, lo studente cittadino europeo trova oggi il fondamento della disciplina normativa del proprio status nella direttiva 2004/38<sup>155</sup>. La Corte tuttavia, lo abbiamo visto, era già intervenuta ad affermare il diritto di circolazione degli studenti basandolo sul principio di non discriminazione<sup>156</sup>, ben prima dell'introduzione nel 1992 dell'istituto della cittadinanza.

Nel 1990 era stata adottata la direttiva 366/90/CE<sup>157</sup>, relativa proprio al diritto di circolazione degli studenti<sup>158</sup>, poi annullata per errata individuazione della base

---

artt. 17 e 18 CE) debbano essere interpretati nel senso che conferiscono un diritto di soggiorno nel territorio degli Stati membri, basato sulla cittadinanza dell'Unione, diritto che è indipendente dal diritto di circolazione tra gli Stati membri» la Corte formulerà il proprio giudizio invocando il solo art. 20 TFUE come ostativo a che uno Stato membro potesse adottare misure atte ad impedire il godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione, cfr. conclusioni dell'A.G. E. Sharpston del 30 settembre 2010, causa c-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano contro Office national de l'emploi (ONEM)*, ECLI:EU:C:2010:560 e punto 178, sentenza dell' 8 marzo 2011, ECLI:EU:C:2011:124.

<sup>153</sup> A tal proposito sul concetto di cittadinanza europea quale *status* fondamentale e non meramente complementare alla cittadinanza nazionale cfr. sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*, ECLI:EU:C:2002:432, 17 settembre 2002, causa 413/99, *Baumbast*, punto 82, ECLI:EU:C:2002:493 ); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *García Avello* punto 22, ECLI:EU:C:2003:539; sentenza *Zhu e Chen*, punto 25, ECLI:EU:C:2004:639 cit.; 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione/Austria* ECLI:EU:C:2005:427; 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, cit.

<sup>154</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011.

<sup>155</sup> Vd. *supra* cap. 1.

<sup>156</sup> Sentenza *Gravier*, cit.

<sup>157</sup> Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990 *relativa al diritto di soggiorno degli studenti* (90/366/CEE) GU L 180, 13 luglio 1990, p. 30–31 che faceva parte di un pacchetto di direttive che riguardavano appunto la libera circolazione dei cittadini non economicamente attivi Direttive 364/90/CE;

giuridica<sup>159</sup>, e sostituita dalla direttiva 93/96/CE, la quale disponeva che gli studenti, ai quali veniva accordato un diritto di soggiorno per se e per i propri familiari per la durata della formazione, avessero risorse economiche sufficienti ed un'assicurazione per malattia (art.1), onde evitare che durante il soggiorno potessero diventare un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante. La direttiva inoltre all'art. 3 disponeva che essa stessa non potesse costituire base per un diritto al pagamento di borse di mantenimento da parte dello Stato membro ospitante e che la Commissione avrebbe prestato particolare attenzione alle 'difficoltà' (art.5) che sarebbero potute sorgere per gli Stati membri a motivo dell'applicazione dell'art. 1.

Già nel 2001, la Corte chiariva con la famosa sentenza *Grzelczyk*<sup>160</sup> come lo *status* di cittadino dell'Unione fosse destinato a diventare lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri e per ciò stesso, abilitante a «godere dello stesso trattamento giuridico, indipendentemente dalla loro cittadinanza, salve le eccezioni espressamente previste»<sup>161</sup>. In questo modo, la Corte, rifacendosi a precedenti pronunce<sup>162</sup>, enunciava un principio di portata generale riferito al cittadino e non alla natura dell'attività da esso svolta<sup>163</sup>. Il caso *Grzelczyk* riguardava uno studente francese che frequentava un corso di studi quadriennale in Belgio e che, per frequentare l'ultimo anno, aveva chiesto di beneficiare di un vantaggio sociale, il *minimex*<sup>164</sup>, per il mantenimento agli studi, vedendoselo negare.

Per dirimere le questioni sollevate dal giudice *a quo* la Corte operò un ragionamento *a contrario* basato proprio sui limiti che tanto il diritto primario quanto

---

sul diritto di soggiorno, e 365/90/CE, sul diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, in GU L 180, 13 luglio 1990.

<sup>158</sup> A tal proposito cfr. cap. I p. 54, Direttiva 90/366/CEE.

<sup>159</sup> La Corte adita dal Parlamento europeo, sentenziò che la base giuridica per l'adozione della direttiva in parola fosse l'allora art. 7 TCEE e non l'art. 235 TCEE relativo alle competenze sussidiarie; sentenza del 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento c. Consiglio*, EU:C:1992:295.

<sup>160</sup> Sentenza della Corte del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Sentenza della Corte del 12 maggio 1998, C-85/96, *Martinez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217.

<sup>163</sup> C. PINELLI, *Cittadinanza Europea*, in *Enciclopedia del Diritto* Giuffrè Editore, Bari, 2007 p.

<sup>164</sup> Il *minimex* vantaggio sociale di regime non contributivo, del minimo dei mezzi di sussistenza, era stato riconosciuto come vantaggio sociale già dalla precedente sentenza del 27 marzo 1985, causa C-249/83, *Hoeckx*, ECLI:EU:C:1985:139.

quello derivato<sup>165</sup> ponevano a che lo studente migrante non rappresentasse un eccessivo onere per il sistema di *welfare* dello Stato membro ospitante.

Partendo dalla sentenza *Brown*, in cui la Corte aveva dichiarato che un aiuto concesso agli studenti per il mantenimento e per la formazione scolastica non ricadeva, allo stato, nel campo d'applicazione del Trattato (art. 7 TCEE, art. 12 TCE, art. 18 TFUE), il giudice europeo, rilevava come il Trattato sull'Unione europea avesse nel frattempo introdotto la cittadinanza dell'Unione nel Trattato CE aggiungendovi, per altro, un titolo dedicato in particolare all'istruzione e alla formazione professionale, e che nulla nel testo del Trattato indicava che gli studenti migranti potessero esser privati dei diritti conferiti dal Trattato ai cittadini dell'Unione. Inoltre, dopo la citata sentenza *Brown*, il Consiglio aveva emanato la direttiva 93/96, la quale pur precisando di non costituire, essa stessa, il fondamento giuridico per un diritto a borse di mantenimento per gli studenti da parte dello Stato membro ospitante, non ne escludeva il godimento da parte dei beneficiari.

La direttiva in parola, inoltre, a differenza delle due direttive relative al diritto di soggiorno per i cittadini non attivi, non specificava né l'importo delle risorse economiche di cui lo studente doveva disporre per non rappresentare un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo soggiorno, né il mezzo di prova relativo all'effettivo possesso di tali risorse, considerato il carattere temporaneo della permanenza dello studente presso lo Stato membro ospitante<sup>166</sup>.

Pertanto, alla luce del considerando n. 6 della direttiva 93/96, lo studente beneficiario del diritto di soggiorno non doveva diventare un onere 'eccessivo' per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, implicando «una certa solidarietà finanziaria»<sup>167</sup> fra i cittadini degli Stati membri. Il ragionamento che sottende la formulazione della sentenza, dunque, portò la Corte ad affermare che uno studente, cittadino di altro Stato membro ma soprattutto cittadino dell'Unione, per il solo fatto di

---

<sup>165</sup> Ed in particolare dall'art. 8 A, n. 1 del Trattato di Maastricht e la direttiva 93/96, la quale subordina l'esercizio della libertà di circolazione al fatto che sia dimostrato che la persona riguardata abbia mezzi sufficienti e un'assicurazione sociale.

<sup>166</sup> La direttiva 93/96 infatti, si distingue dalle direttive 90/364 e 90/365, che indicano l'importo minimo dei redditi di cui debbono disporre i beneficiari, proprio a causa del fatto che il soggiorno degli studenti ha carattere di temporaneità.

<sup>167</sup> Sentenza *Grzelczyk*.

chiedere l'accesso all'assistenza sociale di tipo non contributivo presso lo Stato membro ospitante, non può perdere il diritto di soggiorno, ove tale perdita sia basata unicamente sul criterio della nazionalità. Egli, infatti, in forza degli artt. 12 e 17 TCE, ha diritto al beneficio di una prestazione sociale come il *minimex*, non perché rientri nell'ambito di applicazione del regolamento 1612/68, ma piuttosto per il fatto di essere cittadino dell'Unione.

La Direttiva 2004/38<sup>168</sup> ha poi sancito il diritto dei cittadini europei e dei loro familiari a circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, confermando l'impostazione della precedente giurisprudenza per cui l'accesso al sistema di *welfare* non contributivo, non può dare automaticamente luogo alla perdita del diritto di soggiorno<sup>169</sup>, altresì confermando all'art. 24, par.2 che gli studenti mobili europei non godono della parità di trattamento nell'accesso ai sussidi per il mantenimento nello Stato membro ospitante<sup>170</sup>.

Sembra permanere, pur in presenza di una *species* privilegiata della libertà di circolazione, una posizione di minor favore per gli studenti mobili cittadini dell'Unione, rispetto agli studenti lavoratori o figli di lavoratori, configurando una forma di discriminazione che ad avviso di eminente dottrina rimane d'ostacolo all'effettiva realizzazione della solidarietà sociale fra cittadini europei<sup>171</sup>.

La copiosa giurisprudenza della Corte è ulteriormente intervenuta a mitigare tale *vulnus* arrivando a ribaltare quello dello studente mobile, cittadino europeo, da uno *status* di minor favore a uno *status* privilegiato<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in GU L 158/77, del 30 aprile 2004.

<sup>169</sup> Cfr. art. 14 c. 3 della direttiva 2004/38/CE

<sup>170</sup> All'art. 24, par. 2 la direttiva 2004/38 dispone che Stato membro ospitante non sia tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale né a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanenti aiuti di mantenimento agli studi a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi.

<sup>171</sup> E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, Bari, p.443.

<sup>172</sup> A. PITRONE, *La circolazione degli "studenti" nell'unione europea: cittadini privilegiati?*, in DI STASI A., BARUFFI M. C., PANELLA L. (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale sviluppi normative approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp.439 - 458.

Lungi dall'essere un mero artificio retorico, dunque, l'istituto della cittadinanza europea si è rivelato un vero catalizzatore di cambiamento<sup>173</sup>, consentendo alla Corte di contribuire a risolvere alcune delle questioni lasciate aperte dal diritto derivato vigente, quale ad esempio la portata del diritto degli studenti mobili, cittadini europei, di accedere ai vantaggi sociali nello Stato membro ospitante<sup>174</sup>. Anche i sussidi per il mantenimento agli studi sono diventati «part of the Treaty's *ratione materiae*»<sup>175</sup>.

Il *transformative power*<sup>176</sup> dell'istituto della cittadinanza europea emerge in particolare nella causa *Bidar*<sup>177</sup>, nel 2005, con cui la Corte interviene a rafforzare ulteriormente il nesso fra l'art. 18 TFUE (art. 12 TCE) e il diritto di accesso ai sussidi per il mantenimento agli studi<sup>178</sup>, interpretando restrittivamente l'art. 3 della direttiva 93/96<sup>179</sup>. Il cittadino francese Bidar, studente nel Regno Unito e ivi residente da oltre tre anni con la propria famiglia, si vedeva rifiutare il prestito agevolato per il mantenimento agli studi universitari nonostante risiedesse da oltre tre anni nel Regno Unito e, quindi, soddisfacesse il requisito temporale richiesto dalla normativa britannica, la quale tuttavia escludeva che nel computo dei tre anni rientrassero coloro che avevano in quel tempo ricevuto un'istruzione a tempo pieno.

---

<sup>173</sup> C. BARNARD, *Of Students and Babies*, in *The Cambridge Law Journal*, Vol. 64, No. 3, novembre 2005, p. 560

<sup>174</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea*, 2018, cit., p. 66.

<sup>175</sup> S. GARBEN, *Confronting the competence conundrum: democratising the European Union through an expansion of its legislative powers*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 1, 2015, p. 61.

<sup>176</sup> C. BARNARD, *Of Students and Babies*, cit., 2005, p. 561.

<sup>177</sup> Dany Bidar, cittadino francese, si era trasferito nel Regno Unito per ragioni di salute della madre, morta la quale, era rimasto nel Regno Unito con la nonna. Bidar aveva ivi completato le scuole, e per mantenersi all'università aveva richiesto un aiuto al mantenimento sotto forma di prestito agevolato. Bidar riceveva assistenza per le sue tasse universitarie, ma la sua domanda di prestito studentesco veniva respinta in quanto non soddisfaceva le condizioni stabilite dalla normativa britannica (*Student Support Regulations* 2001). Tale regolamento richiedeva che gli studenti fossero stati residenti nel Regno Unito da tre anni prima dell'inizio del corso e di essere stati stabiliti nel Regno Unito (uno *status* che era, in pratica, impossibile da raggiungere per gli studenti) prima di aver diritto all'assistenza per il loro mantenimento. Unico elemento in base al quale tale sussidio viene rifiutato era la mancanza del requisito di «stabile residenza» nel Regno Unito; Sentenza della Corte (Grande sezione) del 15 marzo 2005, causa C-209/2003, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169.

<sup>178</sup> La Corte aveva espressamente escluso che la concessione di un aiuto per le spese di mantenimento, sia sotto forma di una borsa di studio o di un prestito, rientrassero nell'ambito di applicazione dell'art. 12 CE sentenze 21 giugno 1988, causa 39/86, *Lair* e causa 197/86, *Brown*.

<sup>179</sup> La direttiva 93/96 disponeva all'art. 3 che «La presente direttiva non costituisce per gli studenti che beneficiano del diritto di soggiorno la base per un diritto al pagamento di borse di mantenimento da parte dello Stato membro ospitante».

Nel rifiutare il prestito agevolato, il governo britannico riteneva di operare su una base giuridica solida, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva 93/96 e delle pronunce della Corte nelle cause *Lair e Brown*<sup>180</sup>. Rispetto a quelle sentenze, tuttavia, l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht cambiava radicalmente il panorama e l'orizzonte giuridico – normativo.

La situazione di un cittadino dell'Unione che soggiorni legalmente in un altro Stato membro rientra nel campo di applicazione del Trattato ai sensi dell'art. 12 TCE (18 TFUE), ai fini dell'ottenimento di un aiuto concesso agli studenti, sia esso sotto forma di un prestito sovvenzionato, sia di una borsa a copertura delle spese di mantenimento, e ai sensi dell'art. 149 TCE (165 TFUE), che ha assegnato all'Unione il compito di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità supportando azioni intese, tra l'altro, a favorire la mobilità degli studenti nonché degli insegnanti.

In prima battuta, dunque, la Corte richiamava il concetto di cittadinanza europea quale *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri<sup>181</sup> e che, per ciò stesso, l'art. 12 TCE (18 TFUE), si dovesse leggere in combinato disposto con le disposizioni del Trattato sulla cittadinanza dell'Unione. Secondo costante giurisprudenza<sup>182</sup>, un cittadino dell'Unione che risiede legalmente sul territorio dello Stato membro ospitante, può avvalersi dell'art. 12 TCE (18 TFUE) in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'Unione<sup>183</sup>, esercitando il diritto a circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri in qualità di cittadino europeo<sup>184</sup> anche ove vi svolga i propri studi secondari<sup>185</sup>.

---

<sup>180</sup> Ritenendo dunque che nella fase di sviluppo del diritto comunitario, l'assistenza prestata agli studenti per il mantenimento e la formazione esulasse dall'ambito di applicazione del Trattato ai sensi dell'art. 12 TCE, la Corte ha considerato che un siffatto aiuto rientrasse, da un lato, nella politica dell'istruzione, che non è stata assoggettata, in quanto tale, alla competenza delle istituzioni comunitarie, e, dall'altro, nella politica sociale, che rientrava nella competenza degli Stati membri dato che non aveva costituito materia di disposizioni specifiche del Trattato CEE, vd. sentenze *Lair e Brown*, e sentenza *Bidar* punto 38.

<sup>181</sup> *Bidar*, punto 31.

<sup>182</sup> *Martínez Sala*, punto 63, e *Grzelczyk* punto 32.

<sup>183</sup> *Bidar*, punto 32.

<sup>184</sup> *Bidar*, punto 33.

<sup>185</sup> Un cittadino di uno Stato membro che si rechi in un altro Stato membro ove segue studi secondari, esercita la libertà di circolazione garantita dall'art. 18 TCE, sentenza del 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop* ECLI: EU:C.2002:432, punti 29-34.

La Corte richiamando l'art. 24 della direttiva 2004/38, che pur non era in vigore e dunque non si applicava al caso in specie, afferma che avendo essa previsto che ogni cittadino dell'Unione gode di pari trattamento «nel campo di applicazione del Trattato» e, pur limitando la concessione di aiuti sotto forma di borse o prestiti agli studenti che non hanno acquisito un diritto di soggiorno permanente, considera che la concessione di siffatti aiuti rientri nel campo di applicazione del Trattato<sup>186</sup>. Secondo il giudice dell'Unione, il diritto di soggiorno derivava dall'art.18 TCE (21 TFUE) letto in combinato disposto, non con la direttiva sugli studenti 93/96, ma piuttosto con la direttiva 90/364 relativa al diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri che non beneficino di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario nonché ai loro familiari, per cui Bidar, risiedendo legalmente nel Regno Unito aveva diritto alla parità di trattamento ai sensi dell'articolo 12 TCE (18 TFUE) per quanto riguarda le prestazioni di assistenza sociale.

La Corte concludeva pertanto che un aiuto concesso, sia sotto forma di prestiti sovvenzionati sia di borse di studio, agli studenti che soggiornino legalmente nello Stato membro ospitante a copertura delle loro spese di mantenimento, rientri nel campo di applicazione del Trattato ai fini del divieto di discriminazione sancito dall'art. 12 TCE (18 TFUE)<sup>187</sup>.

Al cittadino Bidar doveva dunque essere applicato il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità. La Corte stabilì altresì che la normativa britannica risultava indirettamente discriminatoria, perché, disponendo che gli studenti dovevano risiedere nel Regno Unito e soddisfare determinati requisiti, poneva i cittadini di altri Stati membri in una situazione di oggettivo svantaggio.

Tale disparità di trattamento poteva essere giustificata solo se basata su «considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale»<sup>188</sup>.

Pur ritenendo legittimo che gli Stati membri vigilino affinché la concessione di vantaggi sociali non contributivi agli studenti non rappresenti un onere irragionevole per

---

<sup>186</sup> *Bidar*, punto 42.

<sup>187</sup> *Bidar*, punto 48.

<sup>188</sup> *Bidar*, punto 54.

le finanze nazionali, la Corte indica quale criterio per la concessione di sussidi il fatto che lo studente dimostri «un certo grado di integrazione nella società»<sup>189</sup> dello Stato membro ospitante.

Per determinare il livello di integrazione la Corte individuava il tempo di residenza antecedente alla richiesta del sussidio, indicando la normativa britannica discriminatoria non perché fissasse tale termine, ma piuttosto perché escludeva che un cittadino di un altro Stato membro potesse ottenere in quanto studente, lo status di persona stabilita.

La sentenza confermava che i migranti non economicamente attivi, in quanto cittadini europei, potessero godere di benefici alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, grazie a *un certo grado di solidarietà finanziaria* che gli Stati ospitanti devono dimostrare verso i cittadini dell'Unione<sup>190</sup> e soprattutto ove essi dimostrassero un certo grado di integrazione con la società ospitante.

Ancora una volta la Corte è intervenuta sviluppando un vero e proprio diritto transfrontaliero all'istruzione, proprio basandosi sul combinato disposto fra cittadinanza europea, libera circolazione e principio di non discriminazione<sup>191</sup>, consentendo allo studente cittadino europeo di vantare il proprio diritto a soggiornare liberamente in un altro Stato membro per motivi di studio<sup>192</sup> e accedere ai sussidi finanziari, finanche sancendo la portabilità in altro Stato membro, dei sussidi concessi dallo Stato membro ospitante<sup>193</sup>.

Il consolidamento del diritto all'accesso, dello studente che esercita il proprio diritto alla mobilità, al sistema di vantaggi sociali del Paese ospitante dimostra come la cittadinanza europea abbia rappresentato una porta d'ingresso ai benefici sociali<sup>194</sup> e abbia al contempo operato una de-territorializzazione degli aiuti agli studi<sup>195</sup>.

---

<sup>189</sup> *Bidar*, punto 57.

<sup>190</sup> *Bidar*, punto 56; *Grzelczyk*, punto 44.

<sup>191</sup> A. NATO, *La cittadinanza sociale*, op. cit., p. 121.

<sup>192</sup> Sentenza *Grzelczyk*

<sup>193</sup> Sentenze *Di Leo*, *Bernini*, *Morgan and Bucher*, *Prinz e Seerberger*.

<sup>194</sup> A. NATO, *La cittadinanza sociale*, op. cit., p. 122; C. MARZO, *La dimensione sociale de la citoyenneté européenne*, Marsiglia, 2011, p.340.

<sup>195</sup> C. GIUBBONI, *Un certo grado di solidarietà. libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, un *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2008, p. 19.

Con la sentenza *Förster*<sup>196</sup>, la Corte di giustizia veniva chiamata a specificare ulteriormente questo aspetto. La questione di fondo era specificare, in quali condizioni uno studente, cittadino di uno Stato membro, poteva fare valere il diritto a una borsa per il mantenimento agli studi in un Paese membro ospitante, sulla base del fatto che lo stesso risiedesse legalmente nello Stato ospitante da oltre 5 anni<sup>197</sup> prima di richiedere la borsa.

A differenza della sentenza *Bidar*, la normativa olandese oltre al rispetto di una condizione temporale relativa alla residenza, non imponeva agli studenti provenienti da altri Stati membri ulteriori condizioni, tali da rendere impossibile per i cittadini di altri Stati membri, presenti in Olanda per motivi di studio, l'accesso al sussidio. Ebbene la Corte considerò in questo caso che il termine dei 5 anni fosse coerente con la verifica di un certo grado di integrazione nella società dello Stato ospitante<sup>198</sup>. Pertanto, uno studente cittadino di uno Stato membro, «il quale si sia recato in un altro Stato membro per motivi di studio, può invocare l'art. 12 TCE (art.18 TFUE), primo comma, al fine di ottenere una borsa di mantenimento una volta che ha soggiornato durante un certo periodo nello Stato membro ospitante»<sup>199</sup>. A *fortiori*, la Corte richiama la direttiva 2004/38, sebbene non applicabile ai fatti della causa principale, nella misura in cui essa dispone che i cittadini dell'Unione acquisiscano un diritto di soggiorno permanente nel territorio di uno Stato membro ospitante ove abbiano soggiornato legalmente durante un periodo ininterrotto di cinque anni<sup>200</sup>.

---

<sup>196</sup> Sin dal settembre 2000, alla sig.ra Förster era stata concessa una borsa di mantenimento, in quanto lavoratrice, equiparandola in base all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, ad uno studente di cittadinanza olandese. Nel 2005 la stessa si vede revocare il sussidio non avendo svolto alcuna attività retribuita. Alla ricorrente non applicava, ad avviso della giustizia olandese la sentenza *Bidar*, poiché ella non risultava essere integrata nella società olandese, Sentenza del 18 novembre 2008, *Förster*, causa C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630, punto 22.

<sup>197</sup> Le autorità olandesi avevano adottato gli *Orientamenti sulla politica di controllo dei lavoratori migranti* fissando a 5 anni il tempo minimo di legale soggiorno nei Paesi Bassi per maturare il diritto in qualità di studente ad accedere ad un finanziamento agli studi.

<sup>198</sup> *Förster*, punto 51.

<sup>199</sup> Dispositivo sentenza *Förster*.

<sup>200</sup> «Con l'avvento della cittadinanza, il punto qualificante della giurisprudenza della Corte di giustizia fu proprio il sostanziale aggiramento del requisito di autosufficienza economica cui le direttive degli anni '90 subordinavano il diritto di circolazione e soggiorno dei soggetti inattivi. Utilizzando la chiave di lettura della erosione delle competenze statali, è acquisito che questa giurisprudenza abbia determinato un chiaro indebolimento del principio di attribuzione, attraendo alla sfera del diritto dell'Unione settori materiali ancora riservati agli Stati membri, come la disciplina dei sistemi scolastici e della formazione professionale o l'organizzazione dei sistemi assistenziali. Sotto il profilo delle tutele

In questo modo la dottrina<sup>201</sup> ritiene che la Corte, peraltro contravvenendo alle conclusioni dell'Avvocato Generale Mazak, il quale considerava che il criterio dei cinque anni fosse troppo generale ed escludesse sistematicamente gli studenti non cittadini dello Stato membro ospitante a prescindere dal loro effettivo grado di integrazione<sup>202</sup>, abbia fornito un'indicazione generale agli Stati membri, circa il criterio temporale della residenza per una valutazione ragionevole del grado di integrazione.

L'allargamento del diritto di accesso ai sussidi per il mantenimento agli studi poneva un'oggettiva questione legata agli eventuali *oneri irragionevoli* per gli Stati membri che rischiavano di avere conseguenze sul livello globale degli aiuti che possono essere concessi da uno Stato membro tanto per i propri cittadini che intendono avvalersene per studiare all'estero, quanto per i cittadini di altri Stati membri.

Proprio per questo la Corte ha affermato con costante giurisprudenza il principio per cui legittimamente gli Stati membri possono decidere di concedere tali sussidi solo agli studenti che abbiano dimostrato un certo grado di integrazione nella società dello Stato chiamato a concedere il sussidio. Il grado di integrazione e di collegamento non deve essere però «toppo esclusivo» tale da tenere in considerazione solo elementi che non necessariamente rappresentano il grado di integrazione dello studente.

La Corte riconosceva esplicitamente agli Stati membri la possibilità di imporre dei requisiti di residenza proporzionati alle finalità perseguite dalla normativa nazionale, mantenendo in tal modo, almeno in parte, lo spirito della distinzione tracciata nella sentenza *Brown* tra tasse di iscrizione e sussidi per il mantenimento.

Inoltre, si potrebbe dire che il criterio dei cinque anni, applicato a uno studente che accede agli studi universitari, porrebbe il soggetto nelle condizioni di dover risiedere nello Stato ospitante dall'età di tredici anni, criterio che in effetti limita fortemente la possibilità dello studente mobile ad accedere al *welfare* del Paese

---

sostanziali, la dimensione sociale ne è risultata coinvolta, pur in assenza di forti politiche europee di settore, in quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia sostanzialmente ridefiniva e ridefiniva i beneficiari di prestazioni previste dai regimi assistenziali degli Stati membri», A. O. COZZI, *Un conflitto costituzionale silente: corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo n. 3/2016, p. 174 – s.

<sup>201</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011, p. 128

<sup>202</sup> Conclusioni dell'A.G Mazak del 10 luglio 2008 in *Forster*.

ospitante<sup>203</sup>. Nel giungere a questa conclusione, la Corte ha stabilito un nesso tra residenza, integrazione e solidarietà: quanto più a lungo i migranti risiedono nello Stato ospitante, tanto più sono integrati nella società di detto Stato e quindi maggiore è la solidarietà che possono attendersi dallo Stato ospitante in termini di benefici<sup>204</sup>.

### 3.3 La portabilità dei sussidi e il rischio di onere eccessivo

In tema di accesso agli aiuti si è altresì posta la questione dei sussidi concessi ai propri cittadini da uno Stato membro per condurre i propri studi presso un altro Stato membro<sup>205</sup>. A tal proposito, nella sentenza *Morgan e Bucher*, la Corte ha riconosciuto che, così come uno Stato membro può decidere di concedere sussidi per il mantenimento agli studi solo a studenti provenienti da altri Stati membri che abbiano dimostrato un certo grado di integrazione nella società dello Stato medesimo, al fine di evitare che la concessione divenga un onere irragionevole, considerazioni analoghe possono applicarsi a propri cittadini per la concessione di sussidi agli studi in altri Stati membri<sup>206</sup>.

Nei casi in specie la normativa tedesca concedeva sussidi a studenti che effettuavano i propri studi presso un istituto di insegnamento con sede all'estero, sulla base del duplice obbligo, di aver seguito una formazione per un periodo di almeno un anno presso lo Stato membro di origine (requisito della prima fase di studi) e di continuare la medesima formazione in altro Stato membro<sup>207</sup>.

Il requisito della 'prima fase di studi' è stato considerato dalla Corte non proporzionato agli obiettivi perseguiti dalla normativa tedesca e tale da dissuadere i cittadini dell'Unione dall'esercitare il diritto alla libertà circolazione, quale conferito dall'art. 18, n. 1, TCE<sup>208</sup>. Pertanto, la normativa tedesca risultava lesiva del diritto di circolazione a norma degli artt. 17 e 18 TCE. Inoltre, detto requisito non era necessariamente rappresentativo del grado di integrazione al momento della richiesta

---

<sup>203</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011, p.

<sup>204</sup> C. BARNARD, *Of Students*, cit, p. 563

<sup>205</sup> Cfr. Sentenze della Corte del 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432; del 23 ottobre 2007 cause riunite C-11/06, C-12/06, *Morgan e Bucher*, ECLI:EU:C:2007:626; del 18 luglio 2013, cause riunite C-523/11 e C-585/11, *Prinz e Seeberger*, ECLI:EU:C:2013:524

<sup>206</sup> Sentenza *Morgan e Bucher*, punti 43 e 44.

<sup>207</sup> Sentenza *Morgan e Bucher*, punto 18.

<sup>208</sup> Sentenza *Morgan e Bucher*, punto 30.

dell'aiuto, eccedendo così quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito e quindi non proporzionato.

Dello stesso tenore le successive sentenze *Prinz e Seeberger*<sup>209</sup> e *Martens*<sup>210</sup>. Anche in questi casi il requisito della residenza, peraltro da soddisfare in un determinato arco temporale, non è considerato requisito di per sé sufficiente a stabilire il grado di collegamento con lo Stato di origine. Nel caso di uno studente cittadino di uno Stato membro, ove sussistano altri fattori e collegamenti di ordine sociale ed economico, il criterio della residenza ininterrotta per un determinato periodo non è di per sé l'unico elemento da considerare per stabilire il grado di integrazione dello studente<sup>211</sup>.

Il caso *Prinz e Seeberger* riguardava due cittadini tedeschi in merito al diritto al sussidio alla formazione per studi seguiti in centri di formazione situati in Stati membri diversi dalla Germania. La normativa tedesca imponeva, per l'accesso ai sussidi al mantenimento agli studi, il criterio dei tre anni di residenza prima della data di richiesta del sussidio stesso. La Corte ricorda che «le facilitazioni previste dal Trattato in materia di circolazione dei cittadini dell'Unione non potrebbero dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dall'avvalersene dagli ostacoli posti al suo soggiorno in un altro Stato membro, a causa di una normativa del suo Stato d'origine che lo penalizzi per il solo fatto che egli ne abbia usufruito»<sup>212</sup>, considerazione valida tanto più in materia di istruzione, dato che il TFUE all'art. 165 par. 2 dispone che l'Unione persegue l'obiettivo di favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti.

Alla luce delle precedenti considerazioni la Corte ha ritenuto che il solo requisito dei tre anni, applicato al proprio cittadino che intenda studiare in altro Stato membro, crei una limitazione ingiustificata al diritto di circolare e soggiornare nel territorio degli

---

<sup>209</sup> Sentenza *Prinz e Seerberger*, cause riunite C-523/11 e C-585/11.

<sup>210</sup> Cittadina olandese, che si è vista richiedere la restituzione del finanziamento degli studi superiori, che le era stato concesso dal governo olandese, per il motivo che quest'ultima non soddisfaceva la condizione prescritta dalla normativa nazionale secondo la quale detta ricorrente avrebbe dovuto risiedere nei Paesi Bassi per un periodo di tre anni sui sei precedenti la sua iscrizione ad un corso di studi fuori dai Paesi Bassi (la condizione «dei tre anni su sei»), sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2015, B. *Martens*, causa C-359/13, ECLI:EU:C:2015:118,

<sup>211</sup> Sentenza *Prinz e Seerberger*, punto 38.

<sup>212</sup> Sentenza *Prinz e Seerberger*, punto 28, sentenza *Morgan e Bucher* punto 26.

altri Stati sancito dall'art. 21 TFUE e sia tale da dissuadere i cittadini nazionali dall'esercizio della loro libertà di circolazione.

Pertanto, la Corte ha stabilito che la normativa in analisi violava il dettato degli artt. 20 e 21 TFUE<sup>213</sup>. Il principio del necessario livello di integrazione, nel caso di cittadini di uno Stato membro che richiedono un sussidio per studiare in altro Stato membro, non può basarsi dunque sul solo requisito della residenza<sup>214</sup>.

Recentemente la Corte nella sentenza *Aubriet*<sup>215</sup> si è ulteriormente pronunciata sulla falsariga della precedente giurisprudenza, affermando che un sussidio concesso per il mantenimento agli studi universitari, costituisce per il lavoratore migrante e per i suoi figli un vantaggio sociale, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 e che in base all'art. 45 TFUE sono vietate discriminazioni dirette basate sulla cittadinanza e indirette<sup>216</sup>. Peraltro, lo svolgimento di un lavoro da parte dei genitori dello studente interessato, per un periodo di cinque anni, nello Stato membro che eroga il sussidio, poteva essere adeguato a dimostrare il grado reale di collegamento alla società o al mercato del lavoro di tale Stato<sup>217</sup>. Tuttavia, la normativa in analisi prescriveva che i 5 anni dovessero essere maturati nell'arco dei sette anni precedenti alla richiesta del sussidio. Valutando come da costante giurisprudenza, la proporzionalità delle misure adottate dagli Stati membri, che erogano i sussidi e le relative restrizioni a che detta erogazione non rappresenti un onere eccessivo per lo Stato, la Corte si è pronunciata nel senso che il criterio dei «5 anni su sette» non consenta di prendere in considerazione in modo sufficientemente ampio l'esistenza di

---

<sup>213</sup> Sentenza *Prinz e Seerberger*, punto 41

<sup>214</sup> Sull'assimilazione dei sussidi all'istruzione ai vantaggi sociali quali definiti all'art. 7 del regolamento 492/2011 (ex art. 7 reg. 1612/68) la giurisprudenza è stata costante. cfr a tal proposito Sentenze del 14 giugno 2012, *Commissione/Paesi Bassi*, causa C-542/09, EU:C:2012:346, punto 34; del 20 giugno 2013, *Giersch e a.*, C-20/12, EU:C:2013:411, punto 38; 14 dicembre 2016, *Bragança Linares Verruga e a.*, C-238/15, EU:C:2016:949 punto 40.

<sup>215</sup> Il sig. Aubriet figlio risiede in Francia con suo padre, lavoratore transfrontaliero in Lussemburgo. Il Sig. Aubreit padre ha svolto un'attività lavorativa subordinata in Lussemburgo per oltre 20 anni con una interruzione di 4 anni (dal 2008 al 2012). Alla domanda allo Stato lussemburghese di sussidio per il mantenimento agli studi, il sig. Aubreit respingere la domanda di per il mancato rispetto della condizione di durata minima di lavoro per il periodo di riferimento prevista nella legge lussemburghese poiché il sig. Aubriet padre non aveva lavorato in Lussemburgo per cinque anni nel corso di un periodo di riferimento di sette anni precedente la domanda; sentenza della Corte del 10 luglio 2019, *Aubriet*, causa C-410/18, ECLI:EU:C:2019:582.

<sup>216</sup> Sentenza *Aubreit*.

<sup>217</sup> Sentenze della Corte del 20 giugno 2013, *Giersch e a.*, C-20/12, EU:C:2013:411, punto 78, e del 14 dicembre 2016, *Bragança Linares Verruga e a.*, C-238/15, EU:C:2016:949, punto 55.

un eventuale collegamento con il mercato del lavoro di tale Stato membro, apparendo per altro non proporzionata né strumentale agli obiettivi perseguiti dalla normativa lussemburghese<sup>218</sup>. Il principio della parità di trattamento vieta infatti non soltanto le discriminazioni dirette basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione indiretta che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga in pratica al medesimo risultato<sup>219</sup>. La Corte, indagando la conformità della normativa lussemburghese con il principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 45 TFUE e con le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari all'interno dell'Unione<sup>220</sup>, afferma che detta normativa applica un criterio di residenza che opera una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità<sup>221</sup>. Tale discriminazione sarebbe ammissibile solo se oggettivamente giustificata e proporzionata, idonea cioè a garantire il conseguimento di un obiettivo legittimo e non eccedere quanto necessario per il conseguimento di tale obiettivo<sup>222</sup>.

Tale criterio inoltre fallisce nel valutare il collegamento del lavoratore frontaliero con il mercato del lavoro lussemburghese. La Corte ha ritenuto pertanto che una norma siffatta fosse contraria al diritto dell'Unione, nei presupposti summenzionati.

Infine, di particolare interesse, rispetto alla trattazione del presente capitolo, risulta una recente sentenza, relativa a uno studente cittadino svedese, *MCM*, nato e residente in Spagna, figlio di lavoratore migrante anch'egli cittadino svedese<sup>223</sup>, circa le

---

<sup>218</sup> Sentenza *Aubreit*.

<sup>219</sup> Sentenza *Giersch*.

<sup>220</sup> Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla *libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*, GU 2011, L 141, pag. 1.

<sup>221</sup> Con sentenza di poco successiva la Corte, ha confermato che una discriminazione indiretta è vietata in linea di principio, sempreché non risulti obiettivamente giustificata in quanto idonea a garantire il conseguimento di un obiettivo legittimo e sia proporzionata a tale conseguimento. Un'azione intrapresa da uno Stato membro al fine di assicurare un livello elevato di formazione della sua popolazione residente persegue un obiettivo legittimo. L'efficace organizzazione del sistema scolastico, riguardando il diritto all'istruzione garantito all'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali, può costituire un obiettivo legittimo, ai sensi della giurisprudenza *Giersch* e *Aubreit*; cfr. sentenza sull'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011, in relazione alla presa in carico, da parte del Land tedesco, delle spese per il trasporto scolastico di figli di lavoratori frontalieri; sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020, *Landkreis Südliche Weinstraße c. PF e a.*, causa C-830/18, ECLI:CLI:EU:C:2020:275, punti 39-41.

<sup>222</sup> L'obiettivo invocato dalla legge lussemburghese consistente nell'aumentare, in modo significativo, la quota dei residenti titolari di un diploma di istruzione superiore, costituisce un obiettivo legittimo che può giustificare una discriminazione indiretta sulla base della nazionalità; sentenza *Aubreit*.

<sup>223</sup> *MCM*, cittadino svedese nato e cresciuto in Spagna, ha chiesto alle autorità svedesi preposte assistenza finanziaria per gli studenti per i suoi studi in Spagna. La sua domanda è stata respinta poiché

condizioni di accesso all'assistenza finanziaria degli studenti per i familiari di lavoratori dell'UE. La causa verte in questo caso sull'interpretazione degli artt. 45 TFUE e 7 paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011.

In questa controversia, la Corte ha stabilito che l'art. 7, paragrafo 2, non si può applicare alle autorità dello Stato membro di origine<sup>224</sup>. Per quanto riguarda l'articolo 45 TFUE, la Corte ha stabilito che pur potendo essere invocato dai cittadini nel loro Stato di origine in relazione alle misure atte a impedirne o dissuaderne l'espatrio, nel caso in specie, non si rilevi un nesso causale fra le scelte operate dal lavoratore migrante e la normativa svedese atta a stabilire un effettivo collegamento<sup>225</sup> con il Paese d'origine, cui assoggettare la concessione di sussidi per studi all'estero<sup>226</sup>.

Di conseguenza, la Corte ha concluso non sussistesse alcuna restrizione alla libertà di circolazione ex art. 45 TFUE. La causa MCM appare *sui generis*, in fatto ed in diritto. Tanto per le norme di diritto dell'Unione richiamate<sup>227</sup>, quanto per il fatto che essa ha per la prima volta applicato l'articolo 45 TFUE al fine di valutare un rifiuto di concedere il sostegno finanziario agli studenti da parte dello Stato membro di origine del genitore dello studente. Mentre la precedente giurisprudenza della Corte sull'articolo 45 TFUE aveva sempre ritenuto che la richiesta di un collegamento con lo Stato che concede il sostegno finanziario agli studenti fosse una restrizione potenzialmente giustificabile, qui la Corte si spinge oltre nel ritenere che non sussista alcuna restrizione<sup>228</sup>.

---

non soddisfaceva il requisito della residenza quello di un legame con la società svedese (sentenza *Prinz e Seeberger*). MCM ha sostenuto che essendo figlio di lavoratore migrante dell'UE, fosse titolare a far valere il proprio diritto sulla base degli artt. 45 e 7 TFUE, par. 2 del regolamento 492/2011. Anche questa posizione è stata respinta dall'autorità svedese, poiché il padre di MCM non era più un lavoratore migrante da oltre otto anni; Sentenza della Corte 24 novembre 2022, *MCM*, causa C-638/20, ECLI:EU:C:2022:285

<sup>224</sup> Detto articolo mira, infatti, a tutelare i lavoratori migranti e i loro familiari contro la discriminazione nello Stato membro ospitante; Sentenza *MCM*, punti 26 e 28.

<sup>225</sup> Sul punto vd. *infra*.

<sup>226</sup> Sentenza *MCM*, punto 34.

<sup>227</sup> La precedente giurisprudenza ha richiamato agli artt. 20 e 21 TFUE; cfr. sentenze *Morgan e Bucher* e *Prinz & Seeberger*. La giurisprudenza della Corte sui figli di lavoratori frontalieri/migranti si è invece basata sull'art. 45 TFUE (in combinazione con l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento 492/2011); cfr. Sentenze *Giersch*, *Verruga*, *Aubriet*.

<sup>228</sup> P. MELIN, *Overview of recent cases before the Court of Justice of the European Union* (September-December 2022), in *European journal of social security*, vol. 25, febbraio 2023.

### 3.4 *Il legittimo timore degli Stati membri ed il tentativo di adottare una normativa protezionistica rispetto ai criteri di accesso all'istruzione nazionale*

La posizione degli Stati membri nelle cause analizzate è sempre stata quella di tutelare le proprie prerogative nell'applicare agli studenti norme restrittive rispetto all'accesso ai corsi di istruzione, soprattutto universitaria e limitarne l'accesso al sistema del *welfare* non contributivo per il mantenimento agli studi.

La Commissione, insieme alla Corte hanno contribuito a smantellare questo sistema di resistenze, grazie ad una serie di ricorsi per infrazione che hanno riguardato molti Stati membri, ma che in particolare hanno investito Austria, Belgio e Paesi Bassi, caratterizzati da un fortissimo afflusso di studenti provenienti da altri Stati membri dell'Unione e che pertanto avevano adottato una normativa per così dire protezionistica rispetto ai criteri di accesso all'istruzione nazionale, per il timore di fenomeni di *free riding*, cioè di un atteggiamento distorsivo per cui l'istruzione universitaria pubblica acquisita in uno Stato membro viene poi spesa altrove<sup>229</sup>.

La Corte, su iniziativa della Commissione, è intervenuta per valutare la legittimità delle normative nazionali che restringevano i criteri di accesso all'istruzione universitaria per gli studenti di altri Stati membri.

In un caso emblematico *Commissione c. Austria*<sup>230</sup>, che ha visto le parti impegnate in una lunga *querelle*, la Corte ha giudicato discriminatoria la normativa austriaca che prevedeva che gli studenti cittadini di altro Stato membro, oltre a possedere un diploma generale di maturità, dovessero dimostrare di soddisfare specifiche condizioni per l'accesso diretto al corso di studi universitari prescelto, stabilite dallo Stato che ha rilasciato il diploma. Ove in tale Stato non vi fosse il corso di studi prescelto dallo studente in Austria, questi avrebbe dovuto soddisfare le condizioni d'ammissione (superamento di un esame di accesso o conseguimento di un livello

---

<sup>229</sup> S. MONTALDO, *Le politiche di istruzione degli Stati membri e la mobilità degli studenti: il caso dei figli di lavoratori frontalieri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 1303; M DOUGAN, *Fees, grants, loans and dole cheques: who covers the costs of migrants education within the EU?*, in *Common market law review*, 2005, p. 943; S.GARBEN, *The Belgian/Austrian education saga*, in *Harvard european law working paper*, reperibile online; A. NOTO, *La cittadinanza sociale*, cit, 2020, p. 123.

<sup>230</sup> Sentenza della corte del 7 luglio 2005, causa C-147/03 *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2005:427.

sufficiente per essere inclusi nel *numerus clausus*) previste per l'accesso ad un corso di studi il più possibile simile a quello prescelto in Austria.

Ad avviso della Commissione, la normativa austriaca determinava una discriminazione nelle condizioni di accesso all'istruzione universitaria, rientrando *ratione materiae*, nell'ambito di applicazione del Trattato, in violazione degli artt. 12 TCE (18 TFUE), 149 TCE (165 TFUE) e 150 TCE (166 TFUE).

La Corte si è pronunciata affermando che la normativa austriaca introduceva una disparità di trattamento, non soltanto a svantaggio degli studenti che hanno conseguito un diploma d'istruzione secondaria in uno Stato membro diverso dalla Repubblica d'Austria, ma anche tra questi stessi studenti, a seconda dello Stato membro in cui essi hanno ottenuto il diploma d'istruzione secondaria<sup>231</sup> determinando una discriminazione indiretta<sup>232</sup>. Tale discriminazione può essere giustificata solo se basata su considerazioni oggettive e indipendenti dalla cittadinanza oltre che proporzionate allo scopo, legittimamente perseguito dal diritto nazionale di omogeneità del sistema austriaco degli studi superiori o universitari.

L'onere della prova circa la proporzionalità della misura indirettamente discriminatoria rispetto allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale, gravava sull'Austria, la quale non ha prodotto argomentazioni idonee a suffragare la propria tesi in giudizio. Pertanto, la normativa austriaca è stata ritenuta incompatibile con i Trattato. La sentenza ripercorreva le caratteristiche e le conclusioni della causa *Commissione c. Belgio*<sup>233</sup>.

È evidente che tali sentenze abbiano provocato malcontento in quegli Stati membri che storicamente e per ragioni di carattere linguistico sono meta di numerosi studenti provenienti da altri Paesi dell'Unione quali, ad esempio, Belgio ed Austria come dimostrano le lunghe *querelle* per inadempienza sollevate dalla Commissione.

---

<sup>231</sup> Sentenza *Commissione c. Austria*, punto 43.

<sup>232</sup> Sentenza *Commissione c. Austria*, punto 47.

<sup>233</sup> In tale causa, la Commissione aveva impugnato disposizioni di legge belga, che imponevano ai titolari di diplomi e titoli che certificano il completamento di studi secondari compiuti in altri Stati membri, i quali intendessero ottenere l'accesso all'insegnamento superiore nella Comunità francese del Belgio, di sottoporsi ad un esame di idoneità e superarlo laddove non fossero in grado di dimostrare di poter essere ammessi nel loro Stato membro d'origine ad un corso universitario senza esame d'ammissione o altra condizione d'accesso, sentenza della Corte di giustizia del 1 luglio 2004, causa C-65/03, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2004:402.

In entrambe le cause, la Corte applicava il principio della sentenza *Gravier* per cui sono vietate le discriminazioni per l'accesso all'istruzione. Nel 2007 la Commissione ha inviato due nuove lettere di diffida sulla base dell'art. 260 TFUE (Art. 228 TCE) all'Austria<sup>234</sup>, che non si era adeguata alla sentenza della Corte, e dell'art. 258 TFUE (art. 226 TCE) al Belgio il quale aveva modificato la propria normativa che, ad avviso della Commissione, presentava nuovi profili discriminatori, e quindi di incompatibilità con le regole del Trattato. Entrambe le procedure sono state sospese probabilmente a causa del delicato momento di negoziazione e adozione del Trattato di Lisbona<sup>235</sup>.

Nel caso belga, per altro si è inserita la sentenza *Bressol*<sup>236</sup>, del 2010, in cui proprio sulle condizioni di accesso a determinati corsi universitari, la Corte oltre a constatare un'effettiva disparità di trattamento nella normativa, peraltro esplicitamente ammessa dal Belgio in quanto attinente alla *ratio legis* stessa, afferma che la normativa che limiti il numero di studenti non residenti in Belgio che possono iscriversi per la prima volta in corsi di formazione medica e paramedica di istituti di istruzione superiore, viola gli art. 18 e 21 TFUE precisando tuttavia che spetta al giudice del rinvio (la *Court Constitutionnelle* belga), in esito a una valutazione di tutti i pertinenti elementi presentati dalle autorità competenti, constatare che tale normativa risulti giustificata con riguardo all'obiettivo della tutela della sanità pubblica. Con la sentenza *Bressol*, la Corte ha operato un bilanciamento fra il principio di non discriminazione e la tutela

---

<sup>234</sup> La Commissione ha inviato all'Austria una lettera di costituzione in mora relativa agli effetti discriminatori delle disposizioni adottate decidendo lo stesso anno la di sospendere la procedura d'infrazione fino alla fine del 2012, ufficialmente poiché l'elevato numero di studenti stranieri che arrivavano in Austria avrebbe potuto avere un effetto negativo sul sistema sanitario pubblico austriaco. Tale sospensione, ulteriormente prorogata fino alla fine del 2016, è stata ritenuta necessaria per dare all'Austria il tempo sufficiente per raccogliere le informazioni statistiche per dimostrare che le sue misure erano giustificate e proporzionate per proteggere il suo sistema sanitario, in conformità con i principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte (sentenza *Bressol* del 13 aprile 2010, C-73/08). Sulla base della relazione dell'Austria, la Commissione ha archiviato la procedura di infrazione; EC Press release, *Free movement of students: Commission closes infringement case against Austria*, Brussels, 17 May 2017.

<sup>235</sup> Cfr. S. GARBEN, *EU higher education law*, cit., 2010, p.117.

<sup>236</sup> La causa principale, riguardava la costituzionalità del decreto della Comunità francese 16 giugno 2006, che regola il numero di studenti in taluni corsi del primo ciclo di istruzione superiore (*Moniteur belge* del 6 luglio 2006, pag. 34055) destinata ad arginare il numero degli studenti provenienti da Stati membri diversi dal Regno del Belgio che si iscrivono negli istituti appartenenti al suo sistema di istruzione superiore e ciò, in particolare, con riguardo ai corsi di formazione medica e paramedica. La Sentenza della Corte di giustizia del 13 aprile 2010, *Nicolas Bressol e a. e Céline Chaverot*, causa C – 73/08, ECLI:EU:C:2010:181.

dell'interesse nazionale a preservare la tenuta del proprio sistema di istruzione universitaria<sup>237</sup>. La Corte infatti nell'analizzare le ragioni prodotte dal Governo belga a supporto della propria posizione, pur non ritenendo che l'elevato numero di studenti non residenti potesse giustificare la disparità di trattamento, riconosceva che rispetto alla sanità pubblica, un tale afflusso di studenti non residenti poteva dar luogo a una riduzione della qualità dell'insegnamento e penuria di personale medico, considerando che gli studenti migranti, in linea di principio sarebbero potuti tornare al proprio Paese d'origine.

La risultanza della sentenza appare ad avviso di eminente dottrina assimilabile alla *ratio* delle citate sentenze *Forster e Bidar*, e cioè rispondente alla «necessità per gli Stati membri di non sopportare oneri per la formazione di studenti provenienti da altri Paesi membri, tali da pregiudicare il sistema nazionale di educazione superiore»<sup>238</sup>. La *line on the sand*<sup>239</sup> tracciata da *Gravier* circa il divieto di discriminazione per l'accesso all'istruzione sembra essere stata cancellata dalla sentenza *Bressol*, che dunque ammette che possano essere valutati dal giudice nazionale motivi legati alla sanità pubblica per applicare limitazioni all'accesso all'istruzione universitaria.

Si è sin qui, tentato di tracciare il lungo e tortuoso percorso costruito dal giudice europeo sin dalla metà degli anni '70, per aprire un varco a una competenza dell'Unione in materia di istruzione. Il portato innovativo della prima giurisprudenza in materia di istruzione ha avuto un impatto che potremmo definire un *breakthrough*, in assenza di una competenza legislativa in materia di istruzione, basato sull'ampliamento della portata interpretativa del concetto di formazione professionale e sul nesso fra l'interpretazione (e applicazione) della normativa vigente, assunta come base giuridica e la delimitazione della portata reale delle rilevanti attribuzioni dell'Unione.

*Gravier*, ha infatti fornito la base per l'adozione del programma Erasmus, programma di supporto e coordinamento per eccellenza, ancor prima che il Trattato di

---

<sup>237</sup> L. RAIMONDI, *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in E. TRIGGIANI (a cura di) *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p.325.

<sup>238</sup> *Idem*, p. 328.

<sup>239</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit., 2011, p. 122.

Maastricht tracciasse le linee per una competenza dell'Unione in materia di istruzione (artt. 165 e 166 TFUE).

In questo processo la Commissione, ad esempio, si è avvalsa del contenzioso sulle basi giuridiche per ottenere dalla Corte pronunce idonee a sancire un effettivo ampliamento del contenuto di determinate politiche comuni, e della procedura di infrazione avverso gli Stati membri, per affermare il principio di non discriminazione rispetto a normative restrittive della libertà di circolazione degli studenti per motivi di studio.

In prima istanza la Corte si è pronunciata in favore di una competenza europea nel settore dell'istruzione legando la legittimità della competenza comunitaria al più ampio obiettivo della realizzazione di un mercato comune<sup>240</sup>, dando impulso a un processo di integrazione "negativa" intesa come rimozione di ostacoli alla realizzazione di più ampi obiettivi di integrazione economica<sup>241</sup>.

Costruendo sul diritto primario, sul principio di non discriminazione sulla base della nazionalità (art.18 TFUE), sulla cittadinanza dell'Unione e il diritto di circolazione (artt. 20 e 21 TFUE), sulla libera circolazione dei lavoratori (art.45 TFUE) e dei giovani lavoratori (art. 47 TFUE) la Corte ha dimostrato un attivismo pro-integrazionista<sup>242</sup> nel settore dell'istruzione, che ha rappresentato la base per l'intervento dell'Unione in termini di integrazione positiva attraverso l'adozione di atti di *soft-law, non-binding measures*, ma anche di atti normativi che hanno inciso notevolmente sulla definizione dell'UE così come la conosciamo oggi.

La Corte di giustizia è intervenuta con sentenze innovative in tema di diritto di accesso allo studio prima e al *welfare* dello Stato ospitante collegandosi di volta in volta alla normativa vigente per i lavoratori e per i loro figli o alla condizione di cittadino dell'Unione, creando diritti di soggiorno e diritti all'assistenza sociale<sup>243</sup>, ma sempre nell'intento preciso di dare sostanza al principio di parità di trattamento e non discriminazione sulla base della nazionalità.

---

<sup>240</sup> B. DE WITTE, *Introduction*, cit., 1989, pp. 9-18.

<sup>241</sup> B. DE WITTE, *ibidem*.

<sup>242</sup> S. GARBEN, *EU Higher Education Law*, cit. 2011, p.136.

<sup>243</sup> H. DE WAELE: *The role of the European Court of Justice in the integration process: a contemporary and normative assessment* in *Hanse Law Review*, Vol.6 N.1, 2010, p.7.

Nell'interpretare in concreto tali principi, la Corte ha costantemente dimostrato uno spiccato *favor* verso quelle soluzioni che consentono da un lato di espandere le competenze dell'Unione, dall'altro di agevolare e snellire l'adozione delle normative, contribuendo a costruirne le competenze in termini funzionali per un effettivo esercizio delle prerogative dell'Unione. Ciò si è tradotto in «un'interpretazione che è evolutiva ed estensiva a un tempo e che comporta un tendenziale adeguamento e ampliamento tanto degli obiettivi quanto dei mezzi delle diverse politiche comuni»<sup>244</sup>.

---

<sup>244</sup> A. TIZZANO, *La giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit. 1991 pp. 103-s.

## CAPITOLO III

### LA COSTRUZIONE DI UNO SPAZIO EUROPEO PER L'ISTRUZIONE

#### 1. Dimensione economica vs. dimensione sociale del processo di integrazione

Come in parte analizzato nei capitoli precedenti, la costruzione di una competenza dell'Unione in materia di istruzione è stata frutto di un processo non lineare e non guidato dalla specifica volontà di attribuire all'Unione uno spazio di intervento sovranazionale in questa materia.

L'assenza di titolarità di poteri formali in capo alle istituzioni europee non ha tuttavia impedito un intervento incisivo dell'Unione in tale ambito, che pur rimane nell'organizzazione e nei contenuti saldamente nelle competenze degli Stati membri<sup>1</sup>.

Questa è l'impostazione emersa da Maastricht frutto, lo abbiamo visto, di una volontà di arginare, piuttosto che di promuovere e disporre una competenza dell'Unione in materia di istruzione.

L'Unione, dunque, si propone di promuovere e supportare «un'istruzione di qualità»<sup>2</sup>, *metabolizzando* una linea di intervento che non ha subito sostanziali modifiche neanche con il Trattato di Lisbona e che «punta esplicitamente all'equilibrio tra il traguardo originario dell'integrazione dei mercati e l'istanza, via via più sentita, di un'equa condivisione di valori sociali»<sup>3</sup>.

Il trattato di Maastricht inaugura la stagione di una politica più organica in materia di istruzione, tutta giocata su strumenti di *soft law* e di supporto e

---

<sup>1</sup> L' art. 165 c. 1 TFUE, recita testualmente «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità...nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione».

<sup>2</sup> A tal proposito si veda la formulazione dell'art. 126 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), così come formulato ed introdotto dall'art. G del Trattato di Maastricht; successivamente art. 149 TCE come rinumerato dal trattato di Amsterdam (1997) e successivamente art. 165 dal Trattato di Lisbona (2007).

<sup>3</sup> F. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2015, p. 509.

coordinamento che si sono rivelati ben più pervasivi ed efficaci<sup>4</sup> rispetto alle iniziali premesse, coerentemente con il divieto di armonizzazione<sup>5</sup> contenuto nella formulazione del diritto primario.

Abbiamo visto come il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità sia stato il caposaldo intorno al quale sono stati elaborati gli interventi normativi e si è sviluppata la giurisprudenza già dagli anni '70, prima in relazione alla libera circolazione dei lavoratori, essenzialmente collegato all'obiettivo di costruzione del mercato comune, poi con l'introduzione della cittadinanza, a un più «generale principio di eguaglianza, inteso progressivamente anche in senso sostanziale»<sup>6</sup>.

La competenza dell'Unione in materia di istruzione ha mantenuto un carattere dicotomico. Sulla base del diritto primario, infatti, essa interviene tramite strumenti di *soft law*<sup>7</sup> in materia di istruzione *strictu sensu*, adottando tuttavia strumenti normativi di *hard law* atti ad eliminare restrizioni o eccezioni al godimento delle libertà fondamentali alla base dell'integrazione europea, anche ove esse ricadano in ambito istruzione o formazione professionale che, lo abbiamo visto, rimangono nella piena responsabilità degli Stati membri<sup>8</sup>.

Con Maastricht, vengono introdotti contestualmente la cittadinanza dell'Unione e la dimensione europea dell'istruzione. Come noto, l'impatto della cittadinanza si è consolidato attraverso l'intervento del giudice europeo, mentre la dimensione europea dell'istruzione ha stentato ad affermarsi come ambito di azione diretta, a riprova della tensione, - dimensione europea vs. nazionale, dimensione economica vs. sociale - che nel corso degli anni ha caratterizzato l'azione dell'Unione in materia di istruzione<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> «...in questa apparente *deminutio* programmatica, si nasconde il segreto di un'impostazione molto efficace e ben più penetrante di quanto non possa di primo acchito sembrare», *ibid.*

<sup>5</sup> «Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo: - il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, - il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni» Art. 165 c. 4 TFUE.

<sup>6</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione: oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, 2006, p.136.

<sup>7</sup> In forza dell'art. 165 TFUE Parlamento e Consiglio adottano azioni di incentivazione e il Consiglio, su proposta della Commissione formula raccomandazioni.

<sup>8</sup> L. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo*, 2015, cit., p. 512.

<sup>9</sup> K. GRIMONPREZ, *The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU*, in *European Law Review*, 2014.

Ancor prima dell'adozione del trattato di Maastricht, nel 1985 il terreno per una politica europea coerente anche in materia di istruzione, sembrava essere fertile con la presidenza di Jacques Delors alla Commissione europea: la pubblicazione del Libro Bianco sul completamento del mercato interno<sup>10</sup>, l'avvio del Dialogo sociale europeo e il rapporto Adonnino *sull'Europa dei cittadini*, l'avvio dei lavori della Conferenza intergovernativa che portò all'adozione dell'Atto Unico Europeo<sup>11</sup>, il contributo della Corte di giustizia con la sentenza *Gravier*, hanno rappresentato un'apertura importante nella tensione dicotomica summenzionata, che sembrava aprire a una dimensione più marcatamente sociale<sup>12</sup>.

Tra il 1988 e il 1989 la Commissione adottò due comunicazioni al Consiglio<sup>13</sup>, che ponevano l'istruzione in stretta correlazione con il completamento del mercato interno in un'ottica di coesione economica e tenuta sociale. La Commissione si proponeva, fra l'altro di creare l'idea di Europa (*creating Europe in the mind of young people*<sup>14</sup>) collegando ancora una volta il consolidamento di una politica in materia di istruzione al progetto di cittadinanza europea; intensificare la cooperazione fra università sia a livello dei sistemi di istruzione che della ricerca<sup>15</sup>.

Il documento richiamava inoltre la rilevanza delle politiche europee in materia di istruzione, in termini di investimento sul capitale umano, volano per una crescita

---

<sup>10</sup> Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo di Milano, del 28-29 giugno 1985, *Il Completamento del mercato interno*, Bruxelles, 14 giugno 1985, COM(85) 310 def.

<sup>11</sup> Cfr. P. CALAMIA, *La Conferenza intergovernativa del 1985 e l'Atto unico*, in *Rivista di studi politici internazionali*, Nuova serie, Vol. 80 N. 1 (317), gennaio- marzo 2013, pp. 49 – 58.

<sup>12</sup> L. PEPIN, *The history of European cooperation in education and training, Europe in the making — an example*, Luxembourg, 2006, p. 101.

<sup>13</sup> Le comunicazioni della Commissione al Consiglio sugli orientamenti a medio termine (1989-1992) in materia di istruzione: *Education in the European Community — medium-term perspectives: 1988–92*, del 18 maggio 1988, COM(88) 280 def., e *Education and training in the European Community — guidelines for the medium term: 1989–92*, del 2 giugno 1989, COM(89) 236 def., furono recepite nelle conclusioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 6 ottobre 1989. Nelle sue conclusioni il Consiglio fissava cinque obiettivi strategici proprio in considerazione del ruolo che l'istruzione avrebbe giocato nello sviluppo Comunità sul piano economico, sociale e culturale in vista della realizzazione del mercato interno: oltre alla multiculturalità, la mobilità di docenti e discenti, anche grazie al riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali; l'inclusività; l'adeguamento delle competenze alle nuove esigenze del mercato del lavoro ed agli sviluppi tecnologici; l'apertura al contesto globale; conclusioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 6 ottobre 1989 sulla *Cooperazione e la politica comunitaria in materia di istruzione nella prospettiva del 1993*, in GU C 277/04 del 31 ottobre 1989.

<sup>14</sup> COM(89) 236 def., p. 8.

<sup>15</sup> «universities are ... beginning to draw on Europe for both their research and teaching, as well as for developing bridges with the world of the economy», COM(89) 236 def., p.11.

sostenibile e inclusiva, e sottolineava l'importanza di ulteriori azioni per assicurare la libertà e parità di accesso ai sistemi di istruzione per i lavoratori e le loro famiglie, la libertà di movimento per gli insegnanti in qualità di dipendenti pubblici, la trasparenza e accessibilità alle informazioni in materia di riconoscimento dei titoli di studio.

Le Linee guida, pubblicate l'anno successivo, dettagliavano ulteriormente le priorità individuate inserendo la politica in materia di istruzione in un quadro ampio, teleologicamente collegata al progetto di integrazione. Lo sviluppo delle risorse umane, dunque, è parte integrante delle politiche comunitarie per lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro. Inoltre, la dimensione dell'istruzione permea altri settori delle politiche comunitarie, quali l'ambiente, la salute, la protezione dei consumatori e lo sviluppo.

La politica comunitaria in materia di ricerca richiede adesione a una realtà in continua evoluzione. La sfida del mercato interno richiede competenze e formazione continua, quella del mercato globale competitività a livello di sistema.

Alla fine degli anni ottanta la convergente volontà delle istituzioni europee<sup>16</sup>, conferisce nuovo slancio alla politica comunitaria in materia di istruzione<sup>17</sup>, intorno a cinque obiettivi prioritari: lo sviluppo di un'Europa multiculturale ed inclusiva, della mobilità, della formazione continua, lo sviluppo di nuove competenze, e un'Europa *open to the world*<sup>18</sup>.

## **2. Le nuove sfide per l'Unione: i primi passi verso una dimensione europea dell'istruzione**

Il primo obiettivo specifico dichiarato per una dimensione europea dell'istruzione compare nel Libro verde adottato dalla Commissione all'indomani

---

<sup>16</sup> Report Ms J. E. S. Larive *on education in the European Community medium-term perspectives (1989–92)*, doc. A2-0285/88; Conclusioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio del 6 ottobre 1989, sulla *cooperazione e la politica comunitaria in materia di istruzione nella prospettiva del 1993*, in G.U. n. C 277/5, del 31 ottobre 1989.

<sup>17</sup> Va tuttavia sottolineato, che con l'adozione dell'Atto Unico del 1986 (entrato in vigore l'anno successivo) la competenza della Comunità veniva estesa a nuovi ambiti, quali ricerca e sviluppo tecnologico, ma non all'istruzione.

<sup>18</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio del 6 ottobre 1989, sulla *cooperazione e la politica comunitaria in materia di istruzione*, cit.

dell'adozione del Trattato di Maastricht<sup>19</sup>, ed è quello di promuovere la cittadinanza europea, basata su valori condivisi, pari opportunità rispetto reciproco e scambio di buone prassi<sup>20</sup>. La dimensione europea dell'istruzione viene declinata in termini di mobilità transnazionale di docenti e discenti, quale elemento propulsivo di integrazione, miglioramento della qualità dell'istruzione, ma anche accesso a più ampie *chance* occupazionali<sup>21</sup>. Il raggiungimento di tali obiettivi giustifica il trattamento di favore per l'esercizio dei diritti di mobilità e accesso all'istruzione assicurato dalla normativa europea per gli studenti<sup>22</sup> travalicando il portato meramente economico, verso quello più legato alla promozione sociale.

Con il successivo Libro bianco del 1995, la «situazione del cittadino europeo, giovane o adulto, che si trova davanti al problema del suo adattamento a nuove condizioni di accesso all'occupazione e all'evoluzione del lavoro»<sup>23</sup> diventa il presupposto su cui basare l'impianto delle future politiche e delle proposte operative dell'Unione in materia di istruzione. Si affaccia al panorama della *policy of education* il concetto ampio, linea guida per il successivo trentennio, di società della conoscenza.

---

<sup>19</sup> In realtà la cooperazione in materia di istruzione trova il suo primo momento attuativo con la risoluzione del Consiglio dei ministri dell'istruzione riunita in sede di consiglio del febbraio 1976 (vd. Cap. 2). Con la successiva *Dichiarazione di Fontainebleu* del 25-26 giugno 1984 ed il comitato *ad hoc*, per *l'Europa dei cittadini*, del marzo 1985 si compiono ulteriori passi verso una dimensione europea dell'istruzione. La risoluzione sulla *dimensione europea nell'istruzione* adottata dal Consiglio e dai Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio del 24 Maggio 1988 afferma la necessità di una dimensione europea nell'istruzione precisandone gli obiettivi e la *ratio*: rafforzare nelle nuove generazioni il senso d'identità europea e di partecipazione allo sviluppo economico e sociale della Comunità; evidenziare il valore aggiunto rappresentato da uno spazio economico e sociale ampliato; migliorare la conoscenza della Comunità e la comprensione interculturale; Commissione delle comunità europee, *Libro verde sulla dimensione europea dell'istruzione*, Bruxelles, 29 settembre 1993, COM (93)457 def.

<sup>20</sup> K. GRIMONPREZ, *The European Dimension*, cit., 2014, p. 8.

<sup>21</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo*, 2006, cit, p.135.

<sup>22</sup> Cfr. fra le altre, sentenze della Corte di giustizia *Grzelczyk*, C-184/99; *Di Leo*, C-308/89; *Echternach e Moritz*, C-389 e 390/87, cfr. cap.2.

<sup>23</sup> Il Libro bianco riprende e sviluppa alcuni concetti già elaborati nel Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie per entrare nel XXI secolo*, dicembre 1993, COM (93) 700 def., e nel citato Libro verde sulla *Dimensione europea dell'istruzione*. I Libri bianchi sono documenti programmatici su un argomento specifico elaborati dalla Commissione. Di norma seguono un Libro verde, cioè uno studio preliminare, anch'esso elaborato dalla Commissione, finalizzato a suggerire alle istituzioni europee un indirizzo per le future azioni normative. Pur non avendo potere vincolante i libri bianchi hanno dunque un forte valore politico. Commissione delle comunità europee, *Libro bianco su istruzione e formazione. Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva*, Bruxelles, 29 novembre 1995, COM(95) 590 def., p. 5.

L'investimento in risorse immateriali e la valorizzazione delle risorse umane contribuiscono infatti a supportare la competitività globale dell'Unione, sostenendo l'occupazione e salvaguardando le relazioni sociali.

Il Libro bianco rappresenta forse il primo documento programmatico in materia di istruzione che tocca tematiche ancora oggi valide, che hanno caratterizzato l'intervento dell'Unione in tale ambito. I nodi problematici che l'Unione intende affrontare sono: nascita della società dell'informazione, sviluppo della civiltà scientifica e tecnica e mondializzazione dell'economia. Concetti intorno ai quali la Commissione lancia una visione che, costruendo sulle esperienze e buone prassi esistenti, intende coniugare le due anime, economica e sociale che da sempre animano l'operato e la natura dell'Unione.

Il Libro bianco individua in quella europea, la corretta dimensione per un'azione efficace ed efficiente di modernizzazione del comparto istruzione, funzionale allo sviluppo economico della regione e a un progresso generale e inclusivo. Il perseguimento di un obiettivo comune di crescita permette di individuare ambiti quali quello occupazionale, della formazione e della ricerca quali concorrenti verso la promozione della competitività europea nel nuovo orizzonte globale<sup>24</sup>.

Esso segue il Libro bianco *Crescita, competitività, occupazione*, il quale sottolineava la centralità degli investimenti immateriali nei settori dell'istruzione e della ricerca per le politiche occupazionali. La Commissione, sotto la guida del Presidente Delors, sottolineava come i sistemi di istruzione e formazione giocassero un ruolo duale nelle nuove sfide che l'Unione si accingeva ad affrontare: da una parte contribuendo alla promozione dei diritti individuali e dei valori di cittadinanza, dall'altra supportando un processo di crescita economica ad alto tasso di creazione di posti di lavoro funzionali ad un nuovo modello di sviluppo dell'Unione<sup>25</sup>.

Le sfide principali che venivano individuate atenevano alla formazione lungo tutto l'arco della vita<sup>26</sup>, alla carenza di risorse qualificate in settori innovativi, necessari

---

<sup>24</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo*, 2006, cit., p. 60.

<sup>25</sup> Commissione europea, Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione*, cit. p. 133.

<sup>26</sup> Il concetto di *lifelong learning* sarà centrale nella costruzione delle politiche dell'Unione in materia di istruzione e formazione. Il 1996 sarà infatti l'Anno europeo dell'istruzione e formazione nell'arco di tutta la vita. A dire il vero il concetto riprende le idee esposte da Altiero Spinelli nel documento presentato alla Commissione nel 1972, *Bilan et perspectives de l'activité du groupe*

in una società sempre più basata sulla produzione, trasferimento e condivisione di conoscenze.

Il Libro bianco sottolineava inoltre la necessità di creare uno spazio europeo delle qualifiche e di accrescere i livelli di trasparenza nel mutuo riconoscimento delle competenze a livello dell'Unione<sup>27</sup>.

L'Europa fronteggiava l'imperativo di investire nell'istruzione per elevare il livello generale di competenze; «Questo investimento immateriale deve ... permettere di far fronte alle grandi tendenze dell'evoluzione del mercato del lavoro: inadeguatezza delle qualifiche richieste quelle rispetto a quelle disponibili, evoluzione demografica, sviluppo delle attività di servizio, trasformazione dell'organizzazione e del contenuto del lavoro. A questa necessità economica corrisponde un imperativo: evitare la frattura sociale»<sup>28</sup>.

La Commissione, nell'espone i passi da compiere e gli orientamenti futuri per affrontare le sfide che l'economia della conoscenza poneva all'Unione, appare tuttavia cauta e poco ambiziosa. Dopo aver ribadito che in base agli artt. 165 e 166 TFUE l'azione dell'UE in materia d'istruzione e di formazione è quella d'integrare e rafforzare le azioni nazionali nel rispetto della responsabilità degli Stati membri e del principio di sussidiarietà<sup>29</sup>, stabilisce cinque obiettivi generali: incoraggiare l'acquisizione di nuove conoscenze, avvicinare la scuola all'impresa, lottare contro l'esclusione, promuovere la conoscenza di tre lingue comunitarie, porre su un piano di parità gli investimenti materiali e gli investimenti nella formazione<sup>30</sup>.

---

*'Enseignement et éducation*, del 24 novembre 1972, SEC(72) 4250; concetto poi ripreso dal H. Janne nel suo rapporto del 1973 *Per una politica comunitaria dell'istruzione* (vd. *supra* cap. 2) Bollettino delle Comunità europee, 10/73 e da H JANNE E B. SCHWARTZ, *Lo sviluppo dell'istruzione permanente in Europa*, Luxemburg, 1980.

<sup>27</sup> Questione non nuova ma che assumeva con il completamento del mercato unico una nuova rilevanza. Un quadro europeo delle qualifiche arriverà nel 2004, decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, *relativa a un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)*, in GU n. L 390 del 31 dicembre 2004, abrogato e sostituito dalla decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, *relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE*, in GU n. L 112/42 del 2 maggio 2018.

<sup>28</sup> Commissione delle comunità europee, *Libro bianco su istruzione e formazione*, cit. p. 29.

<sup>29</sup> *Idem.*, p. 31.

<sup>30</sup> *Idem.*, p. 32

La fase caratterizzata dall'adozione dei Libri bianchi apre a un approccio nuovo di cooperazione e al progressivo abbandono delle politiche protezionistiche verso una iniziativa «diretta al completamento del mercato unico e alla tutela della concorrenza»<sup>31</sup> obiettivo al cui conseguimento concorrono politiche diverse, quali istruzione, ricerca, occupazione, leve indispensabili a sostegno della competitività europea sul nuovo mercato globale.

Istruzione e formazione, infatti, avrebbero progressivamente accresciuto consapevolezza, senso di appartenenza contribuendo a riempire di significato il concetto di cittadinanza europea<sup>32</sup>. La visione politica dell'Unione implicava che a un'accresciuta libertà di movimento sarebbe corrisposta una maggiore consapevolezza della dimensione europea<sup>33</sup>. L'idea sottesa è che le future *elites*, avendo maturato esperienze in diversi Stati membri avrebbero avuto gli strumenti culturali e le abilità necessarie per guidare e accelerare il processo di integrazione europea<sup>34</sup>.

### 3. L'istruzione nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE

L'affermazione dei diritti individuali e sociali nel quadro giuridico dell'Unione è stata caratterizzata da un progressivo e sempre più ampio riconoscimento tanto nella formulazione del diritto primario e del diritto derivato, quanto nell'attività della Corte di giustizia, nella sua costante opera di integrazione negativa e di interpretazione della normativa europea favorevole all'ampliamento dei diritti<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo*, 2006, cit., p. 58.

<sup>32</sup> Commissione delle comunità europee, *Libro bianco su istruzione e formazione*, cit. p. 2 e p. 10.

<sup>33</sup> Commissione delle Comunità europee, *The obstacles to transnational mobility. Green paper*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1996, p.1.

<sup>34</sup> V. PAPATSIBA, *Political and Individual Rationales of Student Mobility: a case-study of ERASMUS and a French regional scheme for studies abroad*, in *European Journal of Education*, Vol. 40, No. 2, 2005, p. 177.

<sup>35</sup> Va detto che in origine i trattati di Parigi e Roma, non contenevano disposizioni volte a garantire che l'azione comunitaria si svolgesse nel rispetto dei diritti umani. Invero in una primissima fase, la stessa Corte rifiutava di tenere conto di eventuali violazioni dei diritti umani ai fini del giudizio di legittimità di un atto comunitario, Sentenza della Corte del 4 febbraio 1959, *Friedrich Stork & CO. contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, causa 1/58 ECLI:EU:C:1959:4. Di segno opposto la sentenza della Corte del 17 dicembre 1970 *Internationale Handelsgesellschaft mbH*

La dimensione sociale dell'Unione, in origine del tutto negletta dai padri fondatori, si è sviluppata nell'arco del processo di integrazione e pone oggi il cittadino europeo, che si sposti da uno Stato membro a un altro, quale centro di imputazione di una serie di diritti sociali.

Già con l'Atto unico europeo<sup>36</sup> nel 1986 e l'adozione della Carta dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori<sup>37</sup> la coesione sociale, oltre l'integrazione economica, diventava espressa priorità comunitaria. Con l'introduzione dell'istituto della cittadinanza europea, si avvia un costante arricchimento della posizione giuridica soggettiva dei cittadini degli Stati membri, che ha indubbiamente rappresentato un balzo in avanti nel processo di integrazione<sup>38</sup>.

Lo abbiamo visto nei capitoli precedenti, accanto all'integrazione cosiddetta positiva, che dagli anni '60 ha portato all'adozione di una serie di atti di diritto derivato che hanno consolidato diritti individuali e sociali, principalmente legati allo *status* di lavoratore<sup>39</sup>, si è sviluppata, grazie all'intervento della Corte di giustizia, un'imponente giurisprudenza, basata sul principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, che ha operato nel senso della rimozione di ostacoli a che gli obiettivi fissati dai Trattati, in un primo momento essenzialmente economici, si potessero realizzare.

---

*contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, causa 11/70 ECLI:EU:C:1970:114. Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, 6° ed., Bari, 2020, p. 50 –s.

<sup>36</sup> Atto unico europeo in GU n. L 169/1 del 29 giugno 1987

<sup>37</sup> Adottata nel 1989, in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo la Carta si applica ai seguenti ambiti: libera circolazione dei lavoratori, occupazione e retribuzioni, miglioramento delle condizioni di lavoro, protezione sociale, libertà d'associazione e di contrattazione collettiva, formazione professionale, parità di trattamento tra uomini e donne, informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori, sicurezza sul luogo di lavoro, protezione dei bambini, degli adolescenti, degli anziani e delle persone disabili. La carta sistematizzava una serie di principi minimi comuni a tutti gli stati membri. I diritti sociali tutelati nella Carta sono stati ripresi dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dall'art. 157 TFUE (art. 141 TCE).

<sup>38</sup> A. NATO, *La Cittadinanza sociale europea*, cit. p. 12, C. MORVIDUCCI, *i diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017; B. NACSIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libera circolazione nell'Unione europea*, Milano, 2012.

<sup>39</sup> Uno per tutti il regolamento del Consiglio 1612/68 relativo alla *libertà di movimento dei lavoratori*. Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968 *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità* (GUCE L 257, del 19 ottobre 1968, p.2 e ss.) emendato dalla *Direttiva 2004/38 ed abrogato dal regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione* (GUUE L 141 del 27 Maggio 2011, p. 1. ss).

Applicando in maniera estensiva il principio di non discriminazione, dunque, la Corte ha costruito un'ampia gamma di diritti<sup>40</sup> colmando in via pretoria l'originario silenzio dei Trattati in tema di diritti individuali e sociali.

Grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE), infatti, la Corte ha trasformato i principi fondamentali comuni alla base dell'operato degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione europea, in libertà fondamentali che i privati possono far valere in sede giudiziaria e, seppur in via indiretta, dinanzi al giudice europeo<sup>41</sup>.

La protezione di determinati diritti individuali e la progressiva affermazione dei diritti sociali, è stata dunque funzionale all'integrazione del mercato europeo nel perimetro stabilito dagli obiettivi dei Trattati.

La Corte ha mostrato una spiccata consapevolezza della necessità di dare al processo di integrazione europeo una dimensione sociale, oltre che economica<sup>42</sup>, applicando i due criteri *ratione materiae* e *ratione personae* per verificare di volta in volta, l'applicabilità delle norme dei trattati.

I diritti legati all'istruzione, trovano nel sistema giuridico della comunità il proprio fondamento nella libertà di movimento dei lavoratori e nel diritto a non essere discriminati in base alla nazionalità, iscritti in una logica essenzialmente di mercato, in quanto legati agli obiettivi dei Trattati. Su questa base, dunque, la Corte di giustizia ha creato, per via giurisprudenziale, una serie di diritti individuali all'istruzione, che in parte sono stati codificati successivamente nella normativa europea.

---

<sup>40</sup> G. GORI, *Towards an EU right to education*, the Hague, 2001, p. 206.

<sup>41</sup> R. DEHOUSSE, *the European Court of justice: the politics of judicial integration*, in *European Union series*, New York, 1998, p. 47.

<sup>42</sup> «This use of rights as an integrating tool can be seen both in the Court's stressing of the "common constitutional traditions" of the Member States, as well as in the adoption by the political institutions of this language in their declarations and by the Member States in later Treaties such as the Single European Act and the Treaty on European Union. The emphasis on shared or common values can be seen in the fact that many of the provisions and principles which are invoked are drawn from those agreements which all Member States have signed, such as the European Convention on Human Rights and the Council of Europe's European Social Charter. The European Parliament too - being the institution most vocal in its call for greater legitimation of the Community's legal and political system, especially since, as the democratically elected institution, an increase in parliamentary powers is likely to be a part of any such reform - frequently calls for accession to the European Charter of Human Rights, and in 1989 adopted its own Declaration of Human Rights». G. DE BURCA, *The language of rights and European integration*, in J. SHAW e G. MORE (a cura di) in *New legal dynamics of European Union*, Oxford, 1996, disponibile online [http://aei.pitt.edu/6920/1/de\\_b% C3% BArca\\_gr% C3% A1inne.pdf](http://aei.pitt.edu/6920/1/de_b% C3% BArca_gr% C3% A1inne.pdf).

A titolo di esempio, una serie di atti di diritto derivato risalenti all'epoca pre-Maastricht hanno esattamente questo tipo di *ratio*, come ad esempio il regolamento sulla libertà di movimento dei lavoratori fra Stati membri<sup>43</sup> o la prima direttiva studenti<sup>44</sup>.

In termini generali il diritto all'istruzione è stato declinato come: diritto individuale a studiare in un Stato membro dell'Unione diverso dal proprio, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato ospitante; diritto di risiedere nello Stato ospitante, a determinate condizioni, per la durata del corso di studi; diritto al riconoscimento dei periodi di mobilità all'estero e dei titoli professionali<sup>45</sup>; oltre che, a certe condizioni e a seconda del soggetto titolare<sup>46</sup>, diritto di carattere sociale quale il diritto ai sussidi, alle

---

<sup>43</sup> Regolamento 1612/68, modificato dal Regolamento n. 492/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 sulla *libertà di movimento dei lavoratori nell'Unione europea*, in GU L 141 del 27.maggio.2011, e successive modifiche.

<sup>44</sup> Direttiva 93/96/CEE del Consiglio del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, in GUCE L 317/59 del 18 dicembre 1993, abrogata dalla direttiva 2004/38/CE.

<sup>45</sup> Dalla metà degli anni '70, il processo di armonizzazione per il riconoscimento dei titoli professionali, sulla base dell'art. 47 TCE (art. 53 TFUE) si è sviluppato attraverso l'adozione di una serie di direttive settoriali con il sistema della doppia direttiva: la prima disciplinava contenuti e periodi di formazione ed il riconoscimento del titolo professionale; la seconda il coordinamento e l'armonizzazione delle regole di accesso all'esercizio di una professione. Su tali basi, sono state adottate 15 direttive settoriali concernenti il reciproco riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli ed il relativo coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di: infermiere (77/452/CEE e 77/453/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1977, in GU n. L 176 del 15 luglio 1977); dentista (78/686/CEE e 78/687/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978 in GU Gazzetta ufficiale n. L 233 del 24 agosto 1978); veterinario (78/1026/CEE e 78/1027/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, in GU n. L 362 del 23 dicembre 1978); ostetrica (80/154/CEE e 80/155/CEE del Consiglio, del 21 gennaio 1980, in GU n. L 033 del 11 febbraio 1980); farmacista (85/433/CEE ed 85/432 del Consiglio del 16 settembre 1985, in GU n. L 253 del 24 settembre 1985); architetto (85/384/CEE del Consiglio del 10 giugno 1985 in GU n. L 223 del 21 agosto 1985); medici (93/16/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 GU L 165 del 7 luglio 1993). La direttiva relativa ad un *sistema generale di riconoscimento della formazione professionale di una durata minima di tre anni* (89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988, in GU n. L 019 del 24 gennaio 1989 modificata dalla direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, in GU L 209 del 24 luglio 1992); nonché la direttiva che *istituisce il meccanismo e completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche* (1999/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 giugno 1999 in GU n. L 201 del 31 luglio 1999). Nel 2005 è stata adottata una direttiva che ha abrogato le precedenti e che istituisce *un sistema generale di riconoscimento delle qualifiche*, direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 in GU n. L 2555 del 30 settembre 2005, modificata direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, in GU n. L 354 del 28 dicembre 2013. Una disciplina a parte ha mantenuto invece la professione di avvocato, disciplinata dalle direttive 77/249/CEE e 98/5/CE volte ad agevolare il diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi per questa specifica categoria professionale.

<sup>46</sup> G. GORI, *Towards an EU right to education*, the Hague, 2001, p.210.

borse di studio e alla loro portabilità, diritto di accesso ai sistemi di *welfare* dello Stato ospitante<sup>47</sup>.

Tali diritti essenzialmente riconosciuti ai soli lavoratori mobili e ad ai loro familiari, con la direttiva studenti vengono riconosciuti, *sub condicio*, a una categoria che non sembra essere direttamente collegata a un'attività rilevante ai fini del funzionamento del mercato. In realtà, quella degli studenti, ed in particolare la loro mobilità intra-UE e la qualità della loro formazione è stata inquadrata, tanto dalla giurisprudenza della Corte quanto dalle altre istituzioni dell'Unione, come fondamentale ai fini del funzionamento del mercato interno<sup>48</sup>.

Con il Trattato di Maastricht e l'introduzione della cittadinanza europea, il diritto all'istruzione si è gradualmente e parzialmente emancipato dal collegamento diretto e univoco alla prospettiva del completamento del mercato unico, collegandosi piuttosto allo *status* di cittadino europeo. La direttiva sui diritti dei cittadini europei<sup>49</sup>, infatti abroga le precedenti direttive in materia di mobilità per motivi di studio e stabilisce, a determinate condizioni, la possibilità per i cittadini europei di soggiornare per motivi di studio in uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine, per la durata del corso di studio senza alcuna discriminazione sulla base della nazionalità; *sub condicio*, tali diritti sono stati riconosciuti anche a favore di studenti e ricercatori, cittadini di Stati terzi, tanto per via giurisprudenziale che tramite il diritto derivato<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999 *recante modifica del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e del regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, in vista della loro estensione agli studenti*, in GU n. L 38 del 12 febbraio 1999.

<sup>48</sup> A partire dalla sentenza *Gravier*, in cui si afferma l'importanza dell'istruzione universitaria in termini di promozione della libertà di movimento delle persone fra Stati membri, agevolando l'ottenimento di un titolo di studio presso lo Stato membro in cui intendono lavorare, per arrivare alle strategie europee in materia di istruzione e formazione che sottolineano il ruolo dell'istruzione quale volano di crescita sostenibile ed inclusiva.

<sup>49</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE*, in GU n. L 158/, del 30 aprile 2004

<sup>50</sup> La rifusione della direttiva 2016/801, che abroga e sostituisce le due precedenti direttive studenti (2004/114/CE) e ricercatori (2005/71/CE) pur rispondendo a una precisa politica di attrazione di risorse qualificate sul mercato del lavoro dell'Unione europea, hanno contribuito a creare una serie di diritti a favore degli studenti e ricercatori provenienti da stati terzi, così come per i loro familiari. Nel 2011, la Commissione ha pubblicato due *report* sulla esecuzione delle due direttive – Commissione

Secondo la lettera dei Trattati, all'art. 2 del TUE, l'Unione si fonda su valori e principi fondamentali, comuni a tutti gli Stati membri. Al rispetto dei diritti fondamentali è poi dedicato l'art 6 TUE che, nella sua formulazione originaria richiamava, all'attuale par. 3, il «rispetto dei diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

L'art. 2 TUE, ridefinisce dunque i valori sui quali l'Unione si fonda, elencando tra gli altri il rispetto dei diritti umani e una serie di principi quali pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà, parità di genere. All'art. 2 si collega strettamente l'art. 3 TUE, che definisce gli obiettivi dell'Unione, richiamando accanto alla promozione dei suddetti valori, anche l'instaurazione di un'economia sociale di mercato che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. La portata di tali disposizioni va letta attraverso la lente del principio di attribuzione e di sussidiarietà (art. 5 TUE, art. 7 TFUE), come specificato anche all'art. 4 TFUE, che disciplina ed elenca le competenze concorrenti dell'UE e degli Stati membri, indicando la politica sociale per i soli aspetti definiti dal Trattato (par. 2 b); all'art. 5 TFUE, che dispone che l'Unione possa adottare misure per il coordinamento delle politiche occupazionali degli

---

europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC*, COM(2011)587, 28 settembre 2011 e *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2005/71/EC*, COM(2011) 901, 20 dicembre 2011 - evidenziando una serie di limiti ed una eccessiva frammentarietà, con obblighi troppo vaghi e troppe "may clauses" per gli Stati membri che hanno portato ad un alto livello di incertezza ed inefficienza nella applicazione delle direttive. «...the implementation reports on directives 2004/114/EC and 2005/71/EC pointed out certain insufficiencies, mainly related to admission conditions, rights, procedural safeguards, students' access to the labour market during their studies and intra-EU mobility provisions. Specific improvements were also considered necessary regarding the optional categories of third-country nationals. Subsequent wider consultations have also highlighted the need for better job-seeking possibilities for researchers and students» (punto 4 del preambolo della direttiva 2016/801/UE). La necessità di riformulare entrambe le direttive nasceva dalla sempre maggiore rilevanza dei processi di internazionalizzazione degli studi e della ricerca e dai programmi finanziati dall'UE nel campo dell'istruzione e della ricerca (in particolare Erasmus e Marie Curie) come motore della riforma. Sulla base dei due report, nel 2013 la Commissione ha proposto un'ambiziosa direttiva di rifusione che, dopo tre anni e un complesso dialogo interistituzionale, ha portato all'adozione, nel 2016, di una versione molto prudentiale della proposta originaria. Cfr. direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione)*, in GU n. L 132 del 21 maggio 2016.

Stati membri e di coordinamento delle politiche sociali, e che all'art. 6 TFUE, che nello specifico, confina la materia dell'istruzione, della formazione, dello sport e della gioventù alla competenza di solo coordinamento e sostegno rispetto alle azioni degli Stati membri.

Ai fini della presente trattazione, inoltre, rileva la cosiddetta *clausola sociale orizzontale*<sup>51</sup> come articolata all'art. 9 TFUE, per cui l'UE, nella definizione delle proprie politiche, tiene conto delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, di un'adeguata protezione sociale, della lotta contro l'esclusione sociale, di un elevato livello di istruzione e formazione e della tutela della salute umana.

Il processo di tutela dei diritti ha trovato, nell'Unione europea, la sua codificazione più sistematica e completa con l'adozione della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (CDFUE)<sup>52</sup>, proclamata a Nizza nel dicembre 2000 dai Presidenti di Parlamento, Commissione e Consiglio europeo. La Carta non fu inserita nel diritto primario con il Trattato di Nizza<sup>53</sup>, ed è pertanto rimasta priva di valore giuridico vincolante<sup>54</sup> fino al 2009 quando, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le venne attribuito valore giuridico pari al diritto primario (art. 6 TUE par.1).

---

<sup>51</sup> P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La comunità internazionale*, fasc. 2/2019, p.236.

<sup>52</sup> La Carta è stata elaborata da una Convenzione composta da un rappresentante di ogni Paese dell'UE e da un rappresentante della Commissione europea, nonché da 16 membri del Parlamento europeo e 30 dei Parlamenti nazionali (2 per ogni Parlamento nazionale) ed è stata inizialmente proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza. La Carta, con le modifiche apportate in vista del suo inserimento nel Trattato costituzionale (Trattato mai entrato in vigore), è stata nuovamente proclamata solennemente in occasione della seduta plenaria del Parlamento europeo del 12 dicembre 2007 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea. *Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in GU n. C 202 del 7 giugno 2016, p. 389.

<sup>53</sup> *Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, in GU n. C 80 del 10 marzo 2001.

<sup>54</sup> Nelle conclusioni del Consiglio di Nizza, si afferma espressamente che la questione della portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo. «La “vitalità” della Carta, non ha atteso i tempi delle decisioni politiche: così si è subito sviluppato un ampio dibattito circa la sua “forza”, secondo due percorsi differenti. Quello relativo alla sua forza politica si è presto risolto in chiave di obbligatorietà, avendo puntualmente le Istituzioni europee tenuto fede all'obbligo di rispettare la Carta nel processo decisionale, al punto che la Commissione, ad es., ha istituito apposite procedure interne in maniera da attivare un controllo preventivo di conformità ai diritti formalizzati in essa. Il dibattito relativo alla forza giuridica della Carta, invece, è apparso più complesso e laborioso. Punto di partenza è stato il rilievo che la Carta non può considerarsi una semplice elencazione di principi meramente morali priva di conseguenze, in quanto i valori da essa espressi sono unanimemente condivisi dagli Stati membri e la loro proclamazione «razionalizzata» in un documento scritto, solenne ed ufficiale, costituisce un passo decisivo al fine di creare, nei cittadini dell'Unione, la consapevolezza della loro comune identità e del loro comune destino europeo. Tali considerazioni hanno indotto a ritenere che, rispetto alla precedente

La Carta ha incarnato «il senso dei diritti e dei valori dell'UE trasformandosi in un simbolo dell'identità europea» consentendo «un'interpretazione più coerente e completa dei diritti fondamentali in tutta l'UE»<sup>55</sup>. Essa ha formalizzato e sistematizzato quel passaggio da un'Unione europea solo economica a un'Unione politica e dei diritti, che la Corte aveva già in parte avviato. Pur non estendendo in alcun modo l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione né introducendo nuove competenze in capo ad essa o alle istituzioni europee (art. 6 TFUE), la Carta rappresenta uno strumento interpretativo della normativa sociale dell'Unione, soprattutto di diritto derivato<sup>56</sup>.

La Carta, dunque, sistematizza diritti in precedenza esistenti e codificati in una serie di fonti diverse, fra cui la Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali e altri accordi del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione internazionale del lavoro<sup>57</sup>.

Essa all'art. 14, sancisce espressamente il diritto all'istruzione e il diritto di accesso alla formazione professionale e continua, lungo l'arco della vita (*longlife learning*), ponendo tali diritti in una cornice unitaria di garanzia dei fondamentali diritti sociali degli individui<sup>58</sup> a livello dell'Unione rispetto alle competenze dei singoli Stati membri. L'art. 14 tutela altresì il diritto all'istruzione obbligatoria e la libertà di fondare

---

tutela accordata ai diritti fondamentali dall'Unione europea, la Carta rappresenta la formalizzazione di un vero e proprio *bill of rights*...La Carta, inoltre, contribuisce a creare nei cittadini dell'Unione la consapevolezza della loro comune identità al fine di renderli i veri protagonisti della costruzione europea, recando, così, rispetto all'*acquis* comunitario, un contributo indispensabile per la nascita di una serie di principi comuni al *demos* europeo» , A. CELOTTO, G. PISTORIO, *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001-2004)*, 2004, disponibile on line [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/carta\\_diritti\\_ue/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/carta_diritti_ue/index.html).

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, Bruxelles, 2.12.2020 COM(2020) 711 final.

<sup>56</sup> P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale*, cit., pp. 233-252.

<sup>57</sup> Art. 26 della *dichiarazione universale dei diritti umani*, del 10 dicembre 1948 Assemblea generale delle Nazioni Unite Resolution 217 A (III), G.A.O.R., 3rd Sess., Supp. No. 13 at 71; artt. 13 e 14 del *Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali*, del 16 dicembre 1966 Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI); art.5 della *Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'istruzione* del 14 novembre 1960 ; art. 29(1) della *Convenzione per i diritti del fanciullo* Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 resolution n. 44/25; Art. 2 del protocollo 1 alla *Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali* del 4 novembre 1950, Consiglio d'Europa.

<sup>58</sup> M. COCCONI, *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, relazione al Convegno "*Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003.

istituti scolastici. La Carta protegge inoltre la libertà accademica (art. 13) e include una clausola globale di non discriminazione (art. 21)<sup>59</sup>.

L'articolo 14 è inserito nel titolo della Carta dedicato alle 'libertà', a sottolineare l'importanza della tutela del diritto all'istruzione quale preconditione per effettivo godimento di altri diritti e libertà (di pensiero e di espressione - artt. 10 e 11 CDFUE, delle arti e della scienza - art. 13 CDFUE, professionale e d'impresa - artt. 15 e 16 CDFUE) attraverso il miglioramento delle proprie competenze e abilità personali<sup>60</sup>. Il diritto all'istruzione, dunque, appartiene al gruppo dei diritti economici, sociali e culturali in senso ampio; esso è un *empowerment right*<sup>61</sup> che consente appunto il godimento di altri diritti a esso correlati e la costruzione di una società libera, democratica e consapevole.

Con la Carta si afferma ulteriormente la dimensione soggettiva del diritto all'istruzione, non più e non solo collegata allo status di lavoratore o familiare di un lavoratore mobile dell'Unione o di cittadino, ma a quello di persona che ha il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. (art. 14 CDFUE par. 1). La formulazione dell'art. 14 si collega alle disposizioni del TFUE che trattano questa materia (artt. 165 e 166 TFUE) ma anche al regolamento 492/2011 relativo alla libertà di movimento dei lavoratori e dei loro familiari (artt. 7, par. 3 e 10), alla direttiva 2004/38 (artt. 7 par. 1, lett. C), 11 par. 2, 12 par. 3, 16 par. 3 e 24 par. 2) alla direttiva 2016/801 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di studenti e ricercatori cittadini di Stati terzi.

L'estensione in senso universalistico di questi diritti consente infatti di superare la *ratio* che ne prevedeva la fruizione solo da parte dei lavoratori e dei loro familiari,

---

<sup>59</sup> La Carta protegge anche i diritti dei bambini; L'articolo 32 vieta il lavoro minorile e stabilisce che l'età minima per l'assunzione non deve essere inferiore all'età del completamento dell'istruzione obbligatoria

<sup>60</sup> «Il diritto all'istruzione si configura inoltre sempre più, a livello comunitario, come diritto a fruire di opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e quindi tende a presentarsi, rispetto alla sua connotazione tradizionale nelle Costituzioni nazionali, come "nuovo diritto", il diritto, cioè, "ad apprendere sempre e sempre di più". La novità più profonda si registra tuttavia nella struttura interna di questi diritti, concepiti a livello nazionale come diritti "all'eguaglianza distributiva" e invece disegnati in prevalenza a livello comunitario come libertà personali e come presupposti per il godimento di altre libertà», *idem*.

<sup>61</sup> UN Committee on Economic Social and Cultural Rights, *General Comment on the Right to Education (Art. 13)* 8 dicembre 1999, 21° sess., UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999), para. 1.

collegata al diritto di libera circolazione, trovando una legittimazione autonoma a supporto dell'azione dell'Unione in materia di istruzione.

L'Unione riconosce e tutela i diritti, le libertà ed i principi enunciati nella Carta, che s'ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e agli obblighi internazionali da essi assunti<sup>62</sup>. In base all'articolo 51 della Carta, i diritti vanno 'rispettati' dalle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri ed i principi 'osservati' e applicati tramite atti normativi o esecutivi dell'Unione.

Il significato dell'art. 14 va letto come essenzialmente sovrapponibile all'art. 2 del protocollo addizionale CEDU<sup>63</sup> che recita: «Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.». La formulazione dell'art. 2 del protocollo addizionale CEDU la cui definizione del diritto all'istruzione è formulata in termini negativi, «comprende il diritto di accesso agli istituti di istruzione esistenti in un dato momento, la trasmissione del sapere e lo sviluppo intellettuale ma anche la possibilità di trarre profitto dall'istruzione ricevuta, vale a dire, il diritto di ottenere, in conformità alle disposizioni in vigore in ciascuno Stato, e in un modo o in un altro, il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti»<sup>64</sup>, e comprende altresì il diritto di accesso all'istruzione di ogni ordine e grado. Titolari del diritto garantito dall'articolo 2 del Protocollo n. 1 sono infatti i minori, ma anche gli adulti, o chiunque desideri beneficiare del diritto all'istruzione<sup>65</sup>.

Il diritto all'istruzione, pur non ampliando le competenze dell'Unione in questa materia, s'inscrive nella lettera dei Trattati e nella giurisprudenza della Corte in attuazione nel divieto di discriminazione nell'accesso all'istruzione, e nel diritto alla

---

<sup>62</sup> Nel preambolo della Carta, sono espressamente richiamate le carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa: *la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Consiglio d'Europa, ETS n. 5 del 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre del 1953; *la Carta sociale europea*, Consiglio d'Europa, ETS. 128, del 18 ottobre del 1961;

<sup>63</sup> «Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa» art. 52 par. 3 CDFUE; cfr. anche *Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali*, in GU n. C 303 del 14 dicembre 2007, p.22.

<sup>64</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida all'articolo 2 del Protocollo n.1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Diritto all'istruzione, aggiornata al 31 agosto 2019, p. 7.

<sup>65</sup> *Ivi*.

libertà di movimento fra Stati membri, andando dunque ad includere non solo il diritto all'istruzione obbligatoria ma all'istruzione di ogni ordine e grado. La Corte aveva già chiarito che qualsiasi forma di istruzione che prepari a una professione si qualifichi come formazione professionale<sup>66</sup> tutelata dal divieto di discriminazione, inclusi gli studi superiori e universitari<sup>67</sup>. Nella sentenza *Commissione c. Austria*<sup>68</sup>, la Corte aveva chiarito che il rifiuto dell'Austria di riconoscere la validità dei titoli di studio ottenuti in un altro Stato membro per garantire l'accesso agli studi universitari, costituiva una discriminazione indiretta sulla base della nazionalità, in violazione del Trattato (art. 18 TFUE) Il diritto di accesso all'istruzione, senza discriminazioni, come stabilito nella formulazione del primo paragrafo dell'art. 14 della Carta, ha le proprie radici nella sentenza *Casagrande*<sup>69</sup>, che affermava che benché, a norma del Trattato, il settore dell'istruzione non rientrasse nella competenza delle istituzioni comunitarie, l'esercizio dei poteri conferiti alla (allora) Comunità non fosse limitato per il solo fatto di avere ripercussioni sui provvedimenti adottati nel settore in questione, e che pertanto, i figli di un cittadino di uno Stato membro, che lavori o abbia lavorato sul territorio di un altro Stato membro, sono ammessi a frequentare le scuole «alle stesse condizioni previste per i cittadini» del paese ospitante. La sentenza poggiava sull'art. 12 del regolamento n. 1612/68, affermando che esso non si riferiva solo alle condizioni di ammissione, ma, in generale, a tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dell'insegnamento e, dunque, anche dei vantaggi economici previsti dalle leggi interne dello Stato membro ospitante, al fine di promuovere l'istruzione<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Sentenza della Corte del 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, ECLI:EU:C:1985:69, punto 30; Sentenza della Corte del 2 febbraio 1988, causa C-24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43, punto 20.

<sup>67</sup> «Gli studi universitari costituiscono una formazione professionale non solo quando l'esame accademico finale fornisce direttamente la qualificazione richiesta per una determinata professione, mestiere o impiego, ma anche nella misura in cui gli studi in questione forniscono la formazione e le competenze specifiche necessarie allo studente per l'esercizio di una professione, mestiere o impiego, anche se nessuna disposizione legislativa o amministrativa rende l'acquisizione di tali conoscenze un prerequisito a tal fine» cfr Sentenza della Corte del 2 febbraio 1988, causa C-24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43

<sup>68</sup> Sentenza della Corte del 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione/Austria*, ECLI:EU:C:2005:427, punti 4-5 sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2004, causa C-65/03, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2004:402, punto 25

<sup>69</sup> Sentenza della Corte del 3 luglio 1974, causa 9/74, *D. Casagrande*, ECLI:EU:C:1974:74, punti 8-9.

<sup>70</sup> *EU network of independent experts on fundamental rights, Commentary of the Charter of fundamental rights of the European Union*, 2006, P.146.

L'art. 14 della Carta oltre ad estendere il diritto all'istruzione anche all'ambito della formazione<sup>71</sup>, in linea con il diritto primario e con le pregresse pronunzie della Corte di giustizia, aggiunge il principio della gratuità dell'istruzione obbligatoria. Tale disposizione non impone la gratuità a tutti gli istituti di istruzione o formazione, in particolare quelli privati, ma piuttosto l'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare l'accesso alla scuola dell'obbligo. Pertanto, il diritto all'istruzione come definito all'art. 14 della Carta afferma sia l'obbligo degli Stati membri di astenersi dall'impedire il realizzarsi del diritto umano all'istruzione, che l'obbligo a facilitare l'esercizio di tale diritto sociale con azioni positive, garantendo ad esempio la gratuità dell'istruzione obbligatoria. L'obbligatorietà dell'istruzione pone una duplice responsabilità: da una parte lo Stato membro è tenuto ad avere un sistema di istruzione obbligatoria gratuito, d'altra parte i genitori hanno il dovere di usufruirne.

Resta esclusivo appannaggio degli Stati disporre circa la natura ed i contenuti dell'istruzione, fermo restando, sulla base degli obblighi internazionali e delle garanzie costituzionali comuni agli Stati membri, il criterio minimo della gratuità quanto meno dell'istruzione elementare

Ciò premesso resta il fatto che, come già accennato, l'Unione europea detiene una competenza limitata materia di istruzione, e che l'organizzazione dei sistemi educativi rimane esclusiva competenza degli Stati membri. Pertanto, essa può tutelare il diritto all'istruzione come definito dall'articolo 14 della Carta, ove esso venga violato in applicazione di atti di diritto dell'Unione, o in materie di competenza dell'Unione, ove sussista l'elemento transnazionale. Ad esempio, nell'applicazione dei principi di libertà di circolazione dei lavoratori, o degli studenti in quanto cittadini europei, la Corte può tutelare il diritto di spostarsi in un altro Stato membro, ed accedere al sistema di istruzione obbligatoria gratuitamente, a parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante.

---

<sup>71</sup> Ha pertanto una portata più ampia rispetto alla definizione di diritto all'istruzione come definito all'art. 2 del protocollo addizionale CEDU, riferendosi anche alla formazione *lifelong*, conformemente al punto 15 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e articolo 10 della Carta sociale, cfr. *Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali*, in GU n. C 303 del 14 dicembre 2007, p. 34.

L'ultimo paragrafo dell'art. 14 tutela da una parte la libertà di creare istituti di istruzione, pubblici o privati, garantita come uno degli aspetti della libertà d'impresa, ma limitata dal rispetto dei principi democratici e secondo le modalità stabilite dalle legislazioni nazionali<sup>72</sup>; dall'altra la libertà dei genitori di istruire i propri figli secondo le proprie convinzioni religiose filosofiche e pedagogiche. Questo non conferisce un diritto, ma piuttosto garantisce la libertà di finanziare istituzioni scolastiche che rendano possibile il godimento di tale libertà<sup>73</sup>, coerentemente, tra l'altro, con il diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, stabilito dai trattati (artt. 49 e 56 TFUE). Pertanto, il diritto a ricevere un'istruzione o formazione in base ai propri principi diventa effettivo solo se la specifica offerta risulta essere già disponibile gratuitamente.

Il diritto individuale all'istruzione come definito dall'art. 14 par. 1 e 2, si pone *at the interface of a number the Union policies and aspirations*<sup>74</sup> ed è collegato al diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea<sup>75</sup>

La direttiva sui diritti collegati alla cittadinanza europea (2004/38), ad esempio, chiarisce all'art. 7 par1 c) che i cittadini dell'Unione vantano un diritto di residenza per periodi superiori a tre mesi se: risultano iscritti presso un istituto pubblico o privato di istruzione al fine di seguire un corso di studi o di formazione professionale. Coloro che sono stati legalmente residenti sul territorio di uno Stato membro diverso dal proprio per un periodo di almeno cinque anni, hanno diritto al soggiorno permanente (art. 16 direttiva 2004/38), tuttavia lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale, né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o loro familiari (art. 24 direttiva 2004/38), la deroga non applica dunque ai cittadini che ricadono nella categoria cui applica la direttiva 492/2011. Altre disposizioni di diritto

---

<sup>72</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>73</sup> *Ivi*.

<sup>74</sup> T. LOCK, *commento all'art. 14 CDFUE*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of fundamental rights: a Commentary*, Oxford, 2019, pp. 2142-2144;

<sup>75</sup> G. GORI, *Art. 14 right to education*, in S. PEERS *et al* (a cura di), *The EU Charter of fundamental rights*,

derivato hanno una rilevanza rispetto all'effettivo godimento del diritto alla formazione senza alcuna discriminazione di genere, religione, disabilità, età o orientamento sessuale, oltre che di razza<sup>76</sup>.

### *3.1 La recente sentenza Commissione c. Ungheria ed il richiamo agli artt. 13 e 14 della Carta*

La Commissione europea, si è fatta promotrice dell'integrazione dei principi della Carta nel processo di *law e policy making*, basando anche dei procedimenti contro Stati membri sulla violazione di disposizioni della Carta.

Proprio sulla violazione di accordi internazionali vincolanti e degli artt. 13, 14 par. 3 e 16 della Carta, poggia una recente sentenza della Corte, nella causa per inadempiamento *Commissione contro Ungheria*<sup>77</sup> del 2020. Il caso riguarda una normativa ungherese sul nuovo ordinamento dell'istruzione superiore adottata nel 2017, che impone alle Università straniere con sede al di fuori dello Spazio economico europeo (SEE) di avere un campus nel proprio Paese di origine o, in alternativa, l'obbligo di sottoscrivere un accordo internazionale con l'Ungheria, quale condizione per poter fornire servizi di insegnamento.

La Commissione sostiene che i requisiti imposti dall'Ungheria alle università straniere costituiscano una violazione della libertà di creare istituti di insegnamento, sancita dall'articolo 14, paragrafo 3, della Carta. Esso violerebbe, inoltre, la libertà d'impresa sancita dall'art. 16 della Carta<sup>78</sup>.

Le disposizioni della Carta si applicano in quanto la violazione degli impegni assunti dall'Ungheria nell'ambito del GATS costituiscono obblighi dell'Unione ai sensi del diritto internazionale, la cui attuazione da parte degli Stati membri sulla base della

---

<sup>76</sup> Cfr. ad esempio direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di Lavoro*, in GU n- L 303, del 2 dicembre 2000; direttiva 2006/54/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 *riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)*, in GU n. L 204 del 26 luglio 2006.

<sup>77</sup> Sentenza della Corte del 6 ottobre 2020, Causa C-66/18 *Commissione contro Ungheria*, ECLI:EU:C:2020:792.

<sup>78</sup> La Commissione sostiene che imponendo agli istituti di insegnamento esteri la conclusione di un accordo internazionale tra l'Ungheria e lo Stato d'origine, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo XVII dell'Accordo generale sugli scambi di servizi GATS), tra l'altro, dei 28 atenei stranieri presenti in Ungheria, solo una non rispettava il requisito di avere un Campus nel proprio paese d'origine, Central European University (CEU) fondata nel 1991 dal magnate americano di origini ungheresi, George Soros Vd. *supra* cap. II p.91-ss.

propria competenza normativa, rappresenta l'adempimento di un obbligo nei confronti dell'Unione, che si è assunta la responsabilità nelle relazioni esterne della corretta esecuzione dell'accordo.

In base all'art. 51, par. 1 della Carta, d'altra parte, gli organi dell'Unione sono vincolati dalla Carta nell'adempimento di tutti i loro obblighi e gli Stati membri sono vincolati dalla Carta esclusivamente «nell'attuazione del diritto dell'Unione». L'applicabilità della Carta garantisce che gli Stati membri non violino i diritti fondamentali dell'Unione allorché operano in qualità di 'agenti'<sup>79</sup>.

Questo non implica che gli Stati membri soggiacciano al criterio del rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione per i provvedimenti adottati in materia di istruzione, ma esclusivamente per quelli rispetto ai quali il diritto dell'Unione impone agli Stati membri determinati obblighi, come nel caso di specie<sup>80</sup>.

Per quanto riguarda l'ambito di tutela dell'art 13, seconda frase, sulla libertà accademica, la Corte non ha avuto modo di pronunciarsi in precedenti sentenze, pertanto punto di riferimento è dato dall'art. 52, paragrafo 3, della Carta, in base al quale, laddove quest'ultima contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti loro dalla suddetta Convenzione. Nella giurisprudenza della Corte EDU, la libertà delle scienze è trattata come un'emanazione del diritto alla libertà di espressione ai sensi dell'articolo 10 CEDU, cui fanno riferimento anche le note esplicative relative all'articolo 13 della Carta.

In tale ottica la libertà accademica, nella ricerca così come nell'insegnamento, deve garantire la libertà di espressione e di azione, la libertà di comunicare informazioni così come quella di ricercare e di diffondere senza restrizioni il sapere e la verità, con la precisazione che tale libertà non è limitata alla ricerca accademica o scientifica, ma si estende anche alla libertà delle università di esprimere liberamente i loro punti di vista e le loro opinioni<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Causa C-66/18 *Commissione contro Ungheria*, *opinion of advocate general Kokott*, del 5 march 2020 punto 128.

<sup>80</sup> L'applicazione della Carta deriva dal fatto che le disposizioni ungheresi si discostano dall'obbligo del trattamento nazionale previsto all'articolo XVII GATS. *Idem*, punto 129.

<sup>81</sup> Sentenza Causa C-66/18, punto 225, su sentenza Corte EDU, 27 maggio 2014, *Mustafa Erdoğan e altri c. Turchia*, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40.

La libertà accademica va considerata pertanto in senso ampio, ove essa presenta anche una dimensione istituzionale e organizzativa, dato che il collegamento a un'infrastruttura rappresenta una condizione essenziale per l'esercizio delle attività di insegnamento<sup>82</sup>. Pertanto, privare gli istituti universitari interessati dell'infrastruttura autonoma necessaria alla conduzione delle loro ricerche scientifiche e all'esercizio delle loro attività pedagogiche rappresenta una limitazione al diritto alla libertà accademica.

Inoltre, la Corte afferma che le limitazioni imposte dalla normativa ungherese, risultano ingiustificate alla luce del principio di proporzionalità (tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, prevenzione dei reati) e violano per ciò stesso la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici e la libertà d'impresa, sancite rispettivamente all'articolo 14, paragrafo 3, della Carta e all'articolo 16 della stessa<sup>83</sup>.

La sentenza *Commissione c. Ungheria* dimostra, ancora una volta, la centralità che i sistemi di istruzione, superiore in particolare, abbiano nella dialettica legata al processo d'integrazione e alla difesa dello Stato di diritto, all'affermazione e tutela dei diritti sociali, allo sviluppo sostenibile ed inclusivo, in assenza di una competenza dell'Unione ad agire in quest'ambito.

A ben guardare in effetti il caso poco aveva a che fare con il commercio internazionale; molto più direttamente la nuova normativa ungherese del 2017 andava ad incidere sui diritti fondamentali come statuiti dagli artt. 13, 14 e 16 della Carta.

---

<sup>82</sup> Raccomandazione 1762 (2006), *Libertà accademica e autonomia delle università*, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 30 giugno 2006.

<sup>83</sup> «In the EU setting, the Commission started an infringement procedure in relation to Lex CEU for a violation of the freedom to provide services and freedom of establishment. But again, it is unlikely to help CEU's case and academic freedom due to the procedure's slow nature. Other European mechanisms designed to preserve the respect for EU values are ineffective. The only 'hard law' with a solid treaty basis that could be invoked to enforce EU values is specified in Article 7 TEU. In its Resolution, the European Parliament condemned recent policies of the Hungarian government including attacks against CEU and urged "the launch of the Article 7(1) TEU procedure". But this move has a slim chance to lead to the invalidation of Lex CEU even if it is triggered. There are several lessons which shall be learned from Lex CEU. The fate of CEU is secondary as compared to the future of EU values. CEU will continue offering academic services, whether in Budapest, or in a more hospitable country. Even though the law is a clear attack on academic freedom, its implications are much broader than that. Ultimately, the attack against CEU regards the rule of law. The question for the future is whether the EU is ready to halt the rule of law backsliding—or will instead turn its back on the country, creating a two-tier Europe, sidelining Hungary and limiting cooperation with the black sheep of the European family». P. BARD, *The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary*, in *European Political Science*, vol. 19 fascicolo 1, maggio 2018, p. 9; MÄNTYLÄ, N., AUTIONIEMI, J. & KOSONEN, J., *Academic Freedom and the Rule of Law*, in *Scandinavian Studies in Law* 69, 393-420.

Tuttavia, le conclusioni dell'Avvocato generale si sono concentrate sulla violazione degli obblighi derivanti dal GATS, e sul funzionamento del mercato interno, ambiti che forniscono una ben più solida base per l'intervento dell'Unione europea.

La Carta non applica agli Stati membri quando agiscono in questioni nazionali, e inoltre, ai sensi dell'articolo 165 TFUE, l'Unione non ha competenza in materia di istruzione per quanto riguarda i contenuti dell'insegnamento, l'organizzazione del sistema educativo e la diversità culturale e linguistica<sup>84</sup>. La Corte ha utilizzato una raffinata strategia, per altro non nuova, per poter affermare la tutela dei diritti all'istruzione e alla libertà accademica ampliando l'ambito di tutela dei diritti fondamentali, utilizzando le norme del mercato interno. Infatti, la violazione delle disposizioni giuridiche del GATS è stata utilizzata per tutelare efficacemente le libertà fondamentali all'interno di uno Stato membro, nella misura in cui è stata limitata la libera prestazione di servizi.

La strategia della Corte ha fatto leva sul mancato rispetto delle norme di diritto dell'Unione, in materia di mercato interno, per proteggere i diritti fondamentali come sanciti dalla Carta<sup>85</sup>. Va detto che quest' approccio è risultato efficace nella misura in cui le università e istituti di istruzione superiore coinvolti (la *Central European University*) sono istituti privati, e quindi classificati come azienda che presta servizi.

Rimane il fatto che la sentenza in analisi è la prima importante pronuncia giudiziaria della Corte sulla tutela della libertà accademica e del diritto all'istruzione, ex par. 3 dell'art. 14, pur per il tramite della violazione delle regole sul mercato interno<sup>86</sup>.

Come dimostrato, le politiche in materia di istruzione sono caratterizzate da una profonda accezione identitaria, ma sono altrettanto profondamente radicate nel raggiungimento di obiettivi di carattere economico, come ben riassunto dall'espressione coniata in occasione della strategia di Lisbona di *knowledge based economy*, che

---

<sup>84</sup> A. HOXHAI, *the CJEU in Commission v Hungary Higher Education (C-66/18) Defends Academic Freedom Through WTO Provisions*, in *Modern Law review*, vol. 85 (3), 2021, pp. 773-786.

<sup>85</sup> C. NAGY, *Case C-66/18*, in *American Journal of International Law*, 115(4), 2021, pp. 700-706.

<sup>86</sup> A. HOXHAI, *the CJEU in Commission v Hungary*, 2021, cit., p. 778.

richiede un capitale umano formato e aggiornato (*skilled and up-skilled*)<sup>87</sup> ma anche infrastrutture e sistemi di istruzione efficienti, efficaci e genuinamente autonomi.

Come argomentato da Wallace e Shaw, l'affermazione di un diritto in assenza di mezzi effettivi di implementazione rischia di rimanere poco più che una dichiarazione d'intenti, escludendo dall'effettiva fruibilità di un tale diritto proprio le categorie più deboli<sup>88</sup> e consentendo d'altra parte agli Stati membri di porre in essere riforme e politiche lesive della fruibilità di un sistema di istruzione libero, moderno ed efficiente<sup>89</sup>.

#### **4. Il processo di Bologna: la dimensione intergovernativa in relazione alle politiche dell'Unione europea in materia di istruzione superiore**

Sorprendentemente, data la cautela che in sede istituzionale gli Stati membri dell'Unione europea avevano dimostrato in materia di istruzione, alla fine degli anni novanta si sviluppò in sede intergovernativa un ambizioso progetto di riforma dei sistemi di istruzione superiore nazionali per la creazione di un'Area Europea dell'Istruzione Superiore entro il 2010. Il progetto mirava sostanzialmente ad attivare un processo di convergenza dei sistemi nazionali verso un modello unico europeo<sup>90</sup>.

Non v'è dubbio che le basi giuridiche per la cooperazione in materia di istruzione fossero state ampliate sin dai Trattati di Roma. Ma a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht i limiti posti dalla clausola di non armonizzazione e dal principio di sussidiarietà, non consentivano all'Unione di intervenire se non attraverso misure di supporto e coordinamento rispetto all'organizzazione dei sistemi nazionali di istruzione superiore, alla mobilità di docenti e discenti, allo scambio di buone prassi e cooperazione fra istituzioni accademiche.

---

<sup>87</sup> J. SHAW, *From the margins to the centre: education and training law and policy*, in p. CRAIG; G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford, 1999, pp. 582 – ss.

<sup>88</sup> C. WALLACE E J. SHAW, *Education, multiculturalism and the Charter of fundamental rights of the European Union*, in T. HERVEY E J. KENNER (a cura di), *Economic and Social rights under the EU Charter of fundamental rights: a legal perspective*, Oxford-Portland, 2003, pp. 224 – 246.

<sup>89</sup> A. HOXHAI, *the CJEU in Commission v Hungary*, 2021, cit., p. 778

<sup>90</sup> E. HACKL, *Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education*, EUI Working Paper, (2001) RSC No 2001/09, 21

Gli stessi Stati membri che avevano, in più occasioni, dimostrato un'ostinata contrarietà a cedere competenze all'Unione in materia di istruzione<sup>91</sup>, diedero il via al così detto Processo di Bologna. Nel 1998, con la dichiarazione della Sorbona sull'*Armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa*<sup>92</sup>, Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna avviarono la costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore, progetto che nel 1999, 29 Paesi (oggi 49)<sup>93</sup>, concretizzavano sottoscrivendo la Dichiarazione di Bologna<sup>94</sup> atto fondativo del così detto processo di Bologna, che avrebbe cambiato radicalmente l'impianto dei sistemi di istruzione superiore in Europa. Il processo di Bologna individuava come obiettivo della cooperazione la creazione, entro il 2010, di un'Area Europea dell'Istruzione Superiore (EHEA) a supporto di occupabilità, circolazione delle idee e della conoscenza, competitività delle università europee e consolidamento di società democratiche, stabili e pacifiche.

Il processo di Bologna rappresenta ancora oggi, una cornice di cooperazione intergovernativa al di fuori di quella dell'Unione, che mira a raggiungere i summenzionati obiettivi tramite maggiore compatibilità e comparabilità<sup>95</sup> fra sistemi

---

<sup>91</sup> HERTL, *European Union Policies in Education and Training*, cit., 2006, p.

<sup>92</sup> Il percorso che ha portato alla dichiarazione della Sorbona, parte dieci anni prima, nel 1988, a Bologna, dove si tenne una conferenza per la celebrazione dei 900 anni dalla fondazione dell'Università di Bologna, occasione in cui fu redatta la *Bologna Magna Carta Universitatum*. Questo evento è considerato il momento istitutivo del processo di europeizzazione del sistema di istruzione superiore. 10 anni più tardi, presso la Sorbona I ministri dell'Istruzione superiore di Francia Italia, Regno Unito e Germania, raggiunsero un accordo non vincolante, la dichiarazione della Sorbona, relativo al futuro dei rispettivi sistemi di istruzione. Si tratta del momento in cui nacque il processo di Bologna. Dichiarazione congiunta su *L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa*, da parte dei Ministri competenti di Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia. Parigi, la Sorbona, 25 maggio 1998, reperibile on line al link: <https://www.ehea.info/page-sorbonne-declaration-1998>.

<sup>93</sup> Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaïjan, Bielorussia, Belgio (comunità fiamminga e comunità francese), Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Santa sede, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Kazakistan, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del nord, Malta, Moldova, Montenegro, Paesi bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Federazione russa (attualmente sospesa dallo *status* di membro), San Marino, Serbia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Regno Unito, Scozia (Regno Unito). La Commissione europea è *full member* del Follow-up Group.

<sup>94</sup> Dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'istruzione superiore su *una European Higher Education Area (EHEA)*, intervenuti al Convegno di Bologna il 19 Giugno 1999, reperibile online al link : [https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial\\_conferences/02/8/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf).

<sup>95</sup> G. GORI, *Towards an EU right to education*, l'Aja, 2001, p. 150.

nazionali di istruzione superiore. Spinta verso l'armonizzazione che il Trattato di Maastricht sostanzialmente escludeva<sup>96</sup>.

La natura giuridica del processo di Bologna e la stretta connessione con le politiche e gli atti normativi adottati dall'Unione europea in materia di istruzione, rappresentano un interessante, seppur poco esplorato, caso studio. La dichiarazione della Sorbona faceva esplicito riferimento al concetto di armonizzazione fra sistemi di istruzione, formulazione che andava in diretto contrasto con le prescrizioni del diritto primario dell'Unione in questa materia.

Questo è tanto più sorprendente in quanto la dichiarazione della Sorbona, pur non parlando di Unione europea ma di Europa, contiene espliciti riferimenti al contesto dell'Unione<sup>97</sup>. Essa lanciava l'idea di creare un spazio europeo aperto dell'istruzione superiore finalizzato a rimuovere barriere e sviluppare un quadro per l'istruzione e l'apprendimento che avrebbe rafforzato la mobilità e la cooperazione fra gli Stati europei. Si trattava infatti di rendere i sistemi fra di loro leggibili, proponendo un'articolazione degli studi universitari su due cicli (*undergraduate e graduate*)<sup>98</sup> che avrebbe reso più semplice il mutuo riconoscimento dei titoli di studio. Strumenti per ottenere questo linguaggio comune, sarebbero stati il sistema di accumulo dei crediti (ECTS)<sup>99</sup>, il sistema dei semestri, l'adozione del *diploma supplement*<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Per approfondimenti sul processo di Bologna si veda tra gli altri S. GARBEN "The Bologna process from a European law perspective" European Law journal Vol. 16 No.2, Oxford, 2010 pp.186-ss.

<sup>97</sup> Nella dichiarazione della Sorbona si legge testualmente: *Europe is not only that of the Euro, of the banks and the economy: it must be a Europe of knowledge as well... The fast growing support of the European Union, for the mobility of students and teachers should be employed to the full...There is already much common ground for the mutual recognition of higher education degrees for professional purposes through the respective directives of the European Union.*

<sup>98</sup> In seguito, con la Conferenza dei Ministri dell'istruzione di Berlino, nel 2003 fu istituito il sistema dei tre cicli, non più *graduate e post-graduate*, ma *bachelor – master- PhD*. I cicli sarebbero diventati tre, includendo anche i tre anni di dottorato di ricerca. Con il comunicato di Berlino, si riconosceva *the importance of research as an integral part of higher education across Europe*, cioè il legame fra istruzione superiore e la ricerca e l'importanza di stabilire un terreno comune per l'istituzione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore ed uno spazio europeo della ricerca; *Realising the European Higher Education Area: Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education*, Berlino 19 settembre 2003 reperibile online al link: <https://ehea.info/pid35310/work-programme-2003-2005.html>.

<sup>99</sup> I crediti ECTS rappresentano uno strumento per confrontare il "volume di apprendimento basato sui risultati di apprendimento definiti e il carico di lavoro associato" utilizzato a livello di istruzione superiore sia nei Paesi dell'UE che nei paesi membri del processo di Bologna, non membri dell'Unione. Un anno accademico corrisponde a 60 crediti ECTS che normalmente equivalgono a 1500-1800 ore di carico di lavoro totale, indipendentemente dallo standard o dal tipo di qualifica. I crediti ECTS vengono utilizzati per facilitare la trasferibilità fra sistemi di istruzione superiore. Per ulteriori

Con la dichiarazione di Bologna, il termine armonizzazione scompare, ma si tratta di un'operazione di *maquillage*, poiché la sostanza del progetto resta quella di promuovere un processo di convergenza organizzativa verso il sistema a due cicli (secondo lo schema 3+2)<sup>101</sup> in cui il primo ciclo, di una durata minima di tre anni, oltre ad essere propedeutico per l'accesso al successivo, fosse anche riconosciuto e spendibile sul mercato del lavoro europeo.

Anche la dichiarazione di Bologna richiama la dimensione istituzionale dell'Unione, in tema di integrazione e cittadinanza. L'Europa della conoscenza, come definita nel Libro bianco del 1995 e più tardi cristallizzata nella strategia di Lisbona<sup>102</sup>, viene richiamata quale fattore insostituibile per la crescita umana e sociale, e componente essenziale per consolidare e arricchire la cittadinanza europea.

La comparabilità e compatibilità fra sistemi di istruzione superiore europei rappresenta un risultato indifferibile per assicurare un maggiore livello di occupabilità per i cittadini europei e di competitività del sistema di istruzione europeo in termini di attrazione di risorse umane qualificate e competenze, anche grazie alla promozione della mobilità degli studenti, alla trasportabilità dei crediti formativi, allo sviluppo congiunto di *curricula studiorum*, cooperazione interistituzionale, programmi integrati di studio, formazione e ricerca<sup>103</sup>.

---

approfondimenti vd. European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *ECTS users' guide 2015*, Publications Office, 2017.

<sup>100</sup> Il supplemento al diploma è un documento ufficiale rilasciato dagli istituti di istruzione superiore, e rappresenta un supporto al riconoscimento delle qualifiche accademiche. Lo strumento è stato elaborato congiuntamente da Commissione europea, Unesco e Consiglio d'Europa. A livello dell'Unione, il *diploma supplement* è stato integrato nel pacchetto Europass, consistente in una serie di strumenti per una migliore lettura delle qualifiche e delle competenze. Il portfolio Europass comprende cinque modelli di documenti. Il modello standardizzato di curriculum vitae (CV) Europass. Due modelli di supplementi alle qualifiche: il supplemento al diploma Europass e il supplemento al certificato Europass, offrono informazioni sul contenuto e sui risultati di apprendimento associati a una qualifica e sul sistema di istruzione del paese che rilascia la qualifica. Il passaporto delle lingue Europass, per descrivere le competenze linguistiche. Il modello Europass Mobilità per le competenze acquisite all'estero con esperienze di mobilità a fini di apprendimento o di lavoro. Il Pacchetto è stato aggiornato nel 2018 per includere strumenti per la certificazione dell'apprendimento informale e non formale. Decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018, *relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE*, in GU n. L 112 del 2 maggio 2018.

<sup>101</sup> S. GARBEN, *Harminization by stealth*, cit.p. 24.

<sup>102</sup> Vd. *infra*, p.155.

<sup>103</sup> Cfr. Dichiarazione di Bologna, cit.

Nonostante i ripetuti riferimenti alla dimensione istituzionale dell'Unione, la dichiarazione era uno strumento di *soft-law* incardinato in un quadro di cooperazione intergovernativa che peraltro, proponeva un punto di vista prettamente eurocentrico rispetto ai Paesi terzi coinvolti nel processo<sup>104</sup>.

Pur avviando un processo di convergenza strutturale, il Processo di Bologna lasciava agli Stati e alle università la definizione dei contenuti della formazione, mirando a una comparabilità strutturale e salvaguardando la diversità dei contenuti<sup>105</sup>.

Alla base del processo, infatti, restava di primaria importanza il rispetto della diversità delle culture, della lingua, dei sistemi di istruzione nazionali e dell'autonomia universitaria. La dichiarazione, oltre a confermare la scelta del metodo intergovernativo, auspicava la cooperazione con le organizzazioni non governative competenti in materia di istruzione<sup>106</sup>.

Quello di Bologna è un processo che si è sviluppato lungo la direttrice segnata dalle conferenze interministeriali che dal 1999 a oggi si sono tenute con cadenza biennale<sup>107</sup>. Con la conferenza di Praga, nel 2001 è stata formalizzata una struttura organizzativa con l'istituzione del *Bologna follow-up group (BFUG)*<sup>108</sup>, composto da rappresentanti di tutti gli Stati firmatari e nuovi *stakeholders*. In particolare, la Commissione europea entra a far parte del BFUG, che sarebbe stato presieduto dalla

---

<sup>104</sup> J.E. CHARLIER E S. CROCHÉ, *The Bologna Process: a tool for Europe's hegemonic project on Africa*, in *Power and education*, Vol.3 n.3, 2011, pp. 304 – 316; J.E. CHARLIER E S. CROCHÉ, *The Bologna Process: the outcome of competition between Europe and the USA and now a stimulus to this competition*, in *European Education*, 39 (4), 2007, pp. 10 – 26; P. ZGAGA, *Looking out: the Bologna Process in a global setting. On the external dimension of the Bologna Process*, Londra, 2007, Bologna Follow up group.

<sup>105</sup> M. VOGEL, *Diversity and comparability—towards a common European Higher Education Area*, in *Analytical and Bioanalytical Chemistry*, Vol. 387, No. 1, 2007, p. 132.

<sup>106</sup> Questo sembrava escludere l'Unione europea ed il Consiglio d'Europa, che però già nel 2001, con la Conferenza interministeriale di Praga, entrarono strutturalmente a far parte del Processo, l'una in qualità di membro effettivo del *Bologna Follow-up Group* (vd. infra), l'altro in qualità di organo consultivo.

<sup>107</sup> Il processo consiste appunto in una serie di conferenze a livello dei Ministri dell'istruzione degli Stati che nel corso degli anni hanno sottoscritto la dichiarazione di Bologna. Una serie di gruppi di lavoro tematici sviluppano i contenuti e lavorano agli obiettivi del processo. Le conferenze interministeriali confermano gli obiettivi raggiunti e ne fissano di nuovi attraverso dei comunicati.

<sup>108</sup> Il Bologna Follow-Up Group (BFUG) è la struttura esecutiva che supporta il processo di Bologna e supervisiona l'implementazione degli obiettivi politici fra le Conferenze Ministeriali che si tengono con cadenza biennale. Operativo sin alla nascita del processo di Bologna, viene istituzionalizzato con il comunicato di Berlino nel 2003.

Presidenza di turno dell'Unione<sup>109</sup>. Fu istituito inoltre un gruppo preparatorio, composto da rappresentanti del Paese che aveva organizzato la conferenza precedente e di quello che avrebbe organizzato la successiva, due rappresentanti di Stati membri dell'UE e due di Stati terzi, eletti dal BFUG, oltre alla Commissione europea ed alla presidenza di turno dell'UE<sup>110</sup>.

Per diventare membri del Processo di Bologna<sup>111</sup>, gli Stati devono essere firmatari della Convenzione culturale europea<sup>112</sup>. La scelta di tale criterio, aveva lo scopo di fornire una definizione del possibile ambito geografico dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, dato che tutti i Paesi aderenti alla Convenzione all'epoca erano considerati parte dell'Europa geografica, oltre che riconoscere «a tale forma di cooperazione europea il vincolo di uno strumento giuridico di diritto internazionale»<sup>113</sup>.

Con la conferenza interministeriale di Bergen del 2005<sup>114</sup>, viene rilanciata l'importanza di connettere la dimensione dell'istruzione a quella della ricerca, per uno sviluppo economico e culturale dell'intera società europea, coniugando coesione sociale e competitività dello spazio europeo dell'istruzione superiore. Il comunicato poneva una particolare enfasi sulla importanza di allineare i livelli di qualifica dottorale fra i Paesi dello spazio europeo con una durata assimilabile (tre/quattro anni), un approccio *skills-based* e interdisciplinare e l'inquadramento biunivoco della figura di candidato dottorale quale studente ed *early stage researcher*. La Conferenza di Bergen ha inoltre stabilito

---

<sup>109</sup> Salta sin da subito quella premessa per cui la dichiarazione di Bologna sarebbe stata aperta ad organizzazioni non governative.

<sup>110</sup> La struttura organizzativa prevede inoltre un ruolo consultivo per la Associazione delle università europee (EUA), l'Associazione europea delle istituzioni di istruzione superiore (EURASHE), le Unioni nazionali degli studenti in Europa e del Consiglio d'Europa.

<sup>111</sup> Già nel Comunicato di Praga, nel 2001, furono definiti i criteri per l'ammissione di nuovi membri fra gli Stati che risultavano eleggibili per i programmi della Unione: Socrates, Leonardo da Vinci o Tempus-Cards. Con il Comunicato di Berlino del 2003 vengono definiti due criteri specifici per la *membership*: essere firmatari della Convenzione culturale europea e a loro volontà di perseguire e attuare gli obiettivi del Processo di Bologna nei propri sistemi di istruzione superiore, allegando alle proprie domande di accesso le informazioni su come avrebbero attuato i principi e gli obiettivi della dichiarazione.

<sup>112</sup> Consiglio d'Europa, *Convenzione culturale europea*, Parigi, 19 dicembre 1954, Serie dei Trattati Europei - n° 18.

<sup>113</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea*, 2018, cit., p. 43

<sup>114</sup> *Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore, *The European Higher Education Area - Achieving the Goals*, Bergen, 19-20 May 2005, reperibile on-line al [link al https://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](https://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf).

che gli Stati aderenti al Processo di Bologna sottoscrivessero la Convenzione di Lisbona del Consiglio d'Europa/UNESCO relativa al riconoscimento dei titoli di studio<sup>115</sup>.

Gli ulteriori obiettivi politici definiti a Bergen, andavano in qualche modo a sovrapporsi, o meglio integrarsi con le politiche che l'Unione in quegli anni portava avanti in materia di istruzione: dimensione sociale dell'istruzione, portabilità delle borse di studio, rimozione degli ostacoli alla mobilità di docenti e discenti, costruzione di regole condivise per aumentare la portata e l'attrattività dello spazio europeo dell'istruzione superiore verso le altre regioni del mondo, competitività di sistema<sup>116</sup>.

Nel 2010 con la Conferenza di Budapest viene ufficialmente lanciato lo Spazio europeo dell'istruzione superiore, *unprecedented example of regional, cross-border*

---

<sup>115</sup> La Convenzione, adottata in occasione della Conferenza diplomatica di Lisbona dell'11 aprile 1997 è stata elaborata dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO, al fine di armonizzare il quadro giuridico a livello europeo in materia di riconoscimento dei titoli accademici. La Convenzione ha lo scopo di agevolare il riconoscimento delle qualifiche rilasciate da un altro Stato. La Convenzione enuncia il diritto di ciascuno a veder valutato il proprio titolo di studio secondo procedure trasparenti, coerenti e affidabili, senza discriminazioni di sesso, razza, colore, disabilità, lingua, religione, opinioni politiche, origini nazionali, etniche o sociali, appartenenza a minoranze nazionali, proprietà, nascita o altro stato civile. Essa stabilisce che i titoli siano valutati in maniera trasparente e in modo equo e che i riconoscimenti siano fatti entro un termine ragionevole. Il riconoscimento di una qualifica può essere rifiutato solo ove vi sia una differenza sostanziale rispetto alla qualifica emessa dal sistema ospitante, e l'onere della prova spetta all'istituto che deve riconoscere il titolo. Il rifiuto del riconoscimento deve essere motivato e indicare eventuali procedure alternative. In caso di diniego o di mancata adozione di una decisione, il richiedente deve poter appellarsi ad una autorità definita dalla normativa nazionale. Due organi, il Comitato della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche concernenti l'insegnamento superiore nella regione europea e la Rete europea dei Centri nazionali d'informazione sul riconoscimento e la mobilità accademica (ENIC) controllano, promuovono ed agevolano l'applicazione della Convenzione, agevolando l'implementazione della Convenzione da parte delle autorità nazionali. Ogni Paese si impegna a istituire un Centro nazionale di informazione con il compito di fornire e agevolare l'accesso a informazioni attendibili sui sistemi e titoli di studio di istruzione superiore nazionali e degli altri Paesi; fornire pareri e informazioni su riconoscimenti e valutazione di titoli di studio in base alle normative e regolamenti nazionali. La Convenzione richiama e supera le precedenti convenzioni del Consiglio d'Europa/UNESCO relative al riconoscimento dei titoli accademici e segnatamente: *European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities* (1953, ETS No. 15), e relativo protocollo (1964, ETS No. 49); – *European Convention on the Equivalence of Periods of University Study* (1956, ETS No. 21); – *European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications* (1959, ETS No. 32); – *Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region* (1979); – *European Convention on the General Equivalence of Periods of University Study* (1990, ETS No. 138); *International Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab and European States bordering on the Mediterranean* (1976), adottata in ambito UNESCO e riguardante, seppur parzialmente il riconoscimento delle qualifiche accademiche in Europa. Cfr. *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region* Consiglio d'Europa, European Treaty Series - No. 165, Consiglio d'Europa/Unesco.

<sup>116</sup> *Communiqué, The European Higher Education Area - Achieving the Goals*, Bergen, 19-20 May 2005.

*cooperation in higher education*<sup>117</sup>. Le sfide per la decade successiva 2010-2020<sup>118</sup> individuate nell'invecchiamento della popolazione europea, pressione competitiva della globalizzazione e dello sviluppo tecnologico, crisi economica globale con un crescente tasso di disoccupazione, vedevano nel consolidamento dello Spazio europeo una risorsa per fronteggiare tali sfide. Quello che doveva essere un traguardo, il 2010, ha rappresentato un momento di rilancio di nuovi traguardi e consolidamento degli obiettivi originari:

«The objectives set out by the Bologna Declaration and the policies developed in the subsequent years are still valid today. Since not all the objectives have been completely achieved, the full and proper implementation of these objectives at European, national and institutional level will require increased momentum and commitment beyond 2010»<sup>119</sup>.

Accanto al consolidamento degli obiettivi raggiunti, armonizzazione dei sistemi organizzativi di istruzione superiore (sistema a tre cicli), implementazione del sistema dei crediti, incremento della mobilità e del riconoscimento dei periodi all'estero, con la nuova decade venivano rilanciati con forza obiettivi ulteriori, già contenuti *in nuce* nell'impianto delle premesse del Processo sin dalla sua origine: dimensione sociale e parità di accesso all'istruzione, apprendimento lungo tutto l'arco della vita, occupabilità, centralità dello studente nei percorsi di apprendimento e nelle strutture di *governance* accademica, connessione fra ricerca e istruzione, dimensione esterna e proiezione internazionale, raccolta dati affidabile, mobilità, trasparenza e comparabilità dei percorsi di studio, accesso ai finanziamenti.

Risulta evidente come gli ambiti di intervento del processo di Bologna s'intreccino e sovrappongano agli interventi dell'UE in materia di istruzione superiore. Se il Processo ha avuto la specifica funzione di sviluppare un'organica politica intergovernativa in materia di istruzione, al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione

---

<sup>117</sup> *Communiqué della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore, on the European Higher Education Area*, Budapest – Vienna , 12 Marzo 2010, reperibile on-line al link [https://eha.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Budapest\\_Vienna\\_Declaration\\_598640.pdf](https://eha.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf).

<sup>118</sup> Lanciate in occasione della Conferenza di Leuven nel 2009, *The Bologna Process 2020 -The European Higher Education Area in the new decade*, Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 aprile 2009.

<sup>119</sup> *Idem*, p.2.

così come del Consiglio d'Europa, ha tuttavia costruito su strumenti e premesse che al momento della dichiarazione di Bologna, ma anche in seguito, erano nate nell'ambito delle politiche dell'Unione e del Consiglio. A ben guardare gli obiettivi via via individuati dal Processo di Bologna si ritrovano nella formulazione dell'art. 165 TFUE. I sei obiettivi originari infatti (adozione di un sistema di diplomi leggibili e comparabili; adozione di un sistema basato su due cicli di studio – poi tre; adozione di un sistema di crediti ECTS; promozione della mobilità; promozione della cooperazione in materia di *quality assurance* e della dimensione europea dell'istruzione) sono tutti, tranne l'organizzazione in cicli, rintracciabili nel diritto primario dell'UE<sup>120</sup>. La sovrapposizione degli obiettivi fra il livello intergovernativo e quello istituzionale dell'Unione, con l'*endorsement* della Strategia di Lisbona del 2000, assumerà i contorni di una convergenza sinergica di azioni di supporto e politiche complementari<sup>121</sup>.

Il Consiglio del 12 maggio 2009<sup>122</sup> ad esempio adottava un nuovo quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, sottolineando l'importanza di sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a modernizzare l'istruzione superiore mediante una stretta sinergia con il Processo di Bologna, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di garanzia della qualità, di riconoscimento, di mobilità e di trasparenza. Il Processo di Bologna, insomma, ha rappresentato un percorso alternativo e complementare a quello istituzionale

---

<sup>120</sup> S. GARBEN, *Harmonisation by Stealth: The Bologna Process and European Higher Education Law*, PhD thesis, Firenze, 2010, p.120.

<sup>121</sup> Numerosi sono gli esempi di strumenti ed iniziative adottate in sede UE, o in collaborazione, complementari all'implementazione del Processo, e viceversa. L'adozione del sistema ECTS, elaborato ed introdotto dalla Commissione con il programma Erasmus nel 1989, l'adozione di un quadro europeo a sostegno della trasparenza e della comprensione delle competenze e delle qualifiche acquisite in contesti formali, non formali e informali, oltre che tramite esperienze pratiche, la mobilità e il volontariato «Europass», adottato con decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, abrogata con decisione (UE) 2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018, GU L 112/42 del 2 maggio 2018; il Quadro europeo della qualifiche (EQF), raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente; il Supplemento al diploma, strumento elaborato in collaborazione da Commissione europea, Consiglio d'Europa, UNESCO, strumento amministrativo consistente in un documento allegato a un diploma di istruzione superiore rilasciato allo scopo di facilitare la comprensione dei risultati di apprendimento ottenuti dal titolare della qualifica come pure della natura, del livello, del contesto, del contenuto e dello status dell'istruzione e della formazione completata e delle competenze acquisite, art. 2. Punto b) decisione (UE) 2018/646;

<sup>122</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»), in GU C119/2 del 28 maggio 2009.

dell'Unione, finalizzato a implementare una riforma dei sistemi di istruzione superiore europei, obiettivo che pur rispecchiando una volontà olistica degli Stati membri dell'Unione, esulava dal mandato dei Trattati<sup>123</sup>.

Secondo parte della dottrina infatti, il processo di Bologna ha avuto il doppio vantaggio di aggirare i limiti posti dal diritto primario alla competenza dell'UE in materia di istruzione e formazione, proponendo un modello unico di organizzazione dell'istruzione superiore a livello europeo, aggirando la resistenza degli Stati membri a cedere porzioni di sovranità in un settore così strettamente collegato all'identità culturale nazionale, e allo stesso tempo *de-nazionalizzare* la responsabilità per avviare una serie di riforme, necessarie per affrontare le sfide che il nuovo millennio poneva agli Stati, in termini di competitività dei sistemi di istruzione e risposta rapida a un mercato in ancor più rapido cambiamento, evitando le inevitabili resistenze interne.

Le iniziative dell'Unione hanno assunto quasi una funzione ancillare rispetto all'implementazione del Processo<sup>124</sup> almeno all'apparenza. Il ruolo della Commissione infatti ha assunto una rilevanza sempre crescente all'interno del BFUG.

Autorevole dottrina in materia si interroga sull'ipotesi se il pacchetto di riforme del Processo di Bologna potesse essere adottato tramite una direttiva dell'Unione, e su quale base giuridica. Escluso l'articolo 165 TFUE, per via della clausola di non armonizzazione e della limitata competenza in termini di supporto che l'azione dell'UE può assumere rispetto alle azioni degli Stati membri, una direttiva Bologna avrebbe potuto trovare le proprie basi giuridiche nelle disposizioni di diritto primario relative al funzionamento del mercato interno e segnatamente della libera circolazione dei lavoratori (art. 46 TFUE) e al reciproco riconoscimento dei diplomi e delle certificazioni per le professioni regolamentate (art. 53 TFUE). Considerando la stretta

---

<sup>123</sup> «blanket harmonization or standardization of the educational systems was entirely undesirable: it is not the Commission's objective in this field. The efforts of all Member States and the Commission should be designed to Improve the overall quality of educational provision by bringing the different systems into a long-term process of contact, cooperation and concentration and by avoiding unnecessary divergences which would otherwise impede the free movement of persons and ideas» Commissione Europea, *Education and Training in the European Community, Guidelines for the medium term: 1989-1992*, COM(89)236, pp. 4-5.

<sup>124</sup> «it (the European Commission) has generally positioned its own initiatives modestly as a function of the Bologna Process, stating that its 'actions ranging from the Diploma Supplement label, promoting transparency of qualifications, to the launch of "Erasmus Mundus", fostering the attractiveness of European higher education on a global scale' were all there to support the fulfilment of the Bologna objectives» S. GARBEN, *Harmonisation by Stealth*, 2010, cit., p. 140.

correlazione esistente fra il sistema d'istruzione superiore, il mercato del lavoro ed in particolare la libera circolazione delle persone, questo impianto teorico non sorprende<sup>125</sup>. Tuttavia, la stessa dottrina nota come l'art. 21 TFUE, adottato come base giuridica seppur sussidiaria<sup>126</sup>, applicabile ove i trattati non dispongano specifiche disposizioni, rappresenterebbe un contro bilanciamento rispetto a una visione meramente economicistica dell'istruzione e dei diritti ad essa collegati<sup>127</sup>, arricchendo un intervento normativo dell'Unione in materia di istruzione, di una dimensione sociale forte. Un'eventuale direttiva *Bologna-like*, avrebbe contribuito ad aumentare la mobilità di studenti, docenti, è più in generale capitale umano e lavoratori qualificandosi quale «*real internal market measure, not circumventing the prohibition of Article 165(4) TFEU*»<sup>128</sup>. Proprio in virtù del fatto che, secondo parte della dottrina, il Processo di Bologna avrebbe potuto essere una misura adottata nell'ambito della cornice istituzionale dell'Unione, esso viene definito un processo di armonizzazione *nascosta*<sup>129</sup>.

Pare, infatti, che con il processo di Bologna, gli Stati membri abbiano voluto sottrarre all'influenza dell'Unione il settore dell'istruzione superiore, avviando un processo di europeizzazione dei sistemi nazionali, assoggettandoli sì a un livello europeo di coordinamento ma al di fuori dell'egida dell'Unione<sup>130</sup>.

Analizzando i documenti istituzionali dell'UE ed i Comunicati interministeriali del Processo, risulta evidente come si siano sviluppate, in un continuo percorso

---

<sup>125</sup> S. GARBEN, *Harmonisation by Stealth*, 2010, cit., p.153

<sup>126</sup> La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'unione e dei propri familiari di circolare liberamente sul territorio degli Stati membri trova la propria base giuridica proprio nell'art. 21 TFUE. Essa si occupa, tra l'altro, della libera circolazione degli studenti e dei relativi diritti legati a prestiti e borse di studio. Da ciò si potrebbe desumere che l'art. 21 potrebbe rappresentare una base giuridica per una direttiva Bologna, considerato che la mobilità dagli studenti rappresenta un elemento sempre più rilevante nell'implementazione dei diritti legati alla cittadinanza dell'Unione; *idem*, p. 156 - s.

<sup>127</sup> Come d'altronde ampiamente dimostrato dalle sentenze della Corte di giustizia Cfr. cap. 3.

<sup>128</sup> Garben, oltre ad ipotizzare una possibile direttiva Bologna, analizza anche ulteriori eventuali strumenti che avrebbero potuto essere implementati per far sì che il Processo di Bologna rientrasse sotto l'egida dell'*acquis communautaire*, quali il Metodo aperto di coordinamento (MAC) che tuttavia è successivo alla'adozione della Dichiarazione di Bologna (vd. *infra*), la cooperazione intergovernativa in sede di Consiglio che aveva caratterizzato la politica comunitaria in materia di istruzione soprattutto fino agli anni '80 (il Consiglio ed i Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, vd. cap. I), o l'adozione della dichiarazione di Bologna sotto forma di accordo internazionale dell'UE, che avrebbe in ossequio all'art. 165 TFUE salvaguardato anche la dimensione esterna del Processo. S. GARBEN, *Harmonisation by Stealth*, 2010, cit., pp. 161 - ss.

<sup>129</sup> *Idem*.

<sup>130</sup> S. GARBEN, *Harmonisation by Stealth*, 2010, cit., p 10.

dialettico di rimandi, le azioni politiche europee in materia di istruzione, sfruttando di volta in volta le cornici istituzionali che avrebbero permesso di massimizzare l'impatto delle varie iniziative<sup>131</sup>. Il comunicato di Parigi del 2018<sup>132</sup> richiama il ruolo del programma Erasmus+ *for increasing cooperation, beyond mobility, and achieving progress on the key commitments*, e guarda con interesse all'iniziativa dell'UE *European Universities*, investe il BFUG a sviluppare azioni che pongano in stretta sinergia lo spazio europeo dell'istruzione e lo spazio europea della ricerca, incoraggia e supporta iniziative quali la digitalizzazione del *Diploma supplement*, e il progetto pilota della Commissione *European student card*<sup>133</sup>.

Con il Comunicato di Roma del 2020, in un contesto di crisi globale il Processo, lungi dall'aver esaurito la propria *mission*, rilancia l'impegno a costruire *an inclusive, innovative and interconnected EHEA by 2030, able to underpin a sustainable, cohesive and peaceful Europe*<sup>134</sup>. La proiezione della cooperazione intergovernativa in materia di istruzione superiore assume una più forte connotazione valoriale<sup>135</sup> e sociale. Il Comunicato di Parigi nel 2018 aveva affermato la necessità di implementare la dimensione sociale dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. Già in occasione della conferenza di Londra nel 2007, era stata adottata una prima definizione di

---

<sup>131</sup> Commissione europea, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *The EU in support of the Bologna process*, Publications Office, 2018; European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, *The European higher education area in 2020: Bologna process implementation report*, Publications Office, 2020,

<sup>132</sup> *Paris Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore, del 25 maggio 2018 reperibile al link [https://ehea.info/media.ehea.info/file/2018\\_Paris/77/1/EHEA\\_Paris2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](https://ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEA_Paris2018_Communique_final_952771.pdf).

<sup>133</sup> Iniziativa lanciata dalla Commissione europea nel 2017 come strumento per la realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione. Dal 2017, la *European card initiative* sostiene le priorità e le attività stabilite nello Spazio europeo dell'istruzione (SEE) - Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento, al Consiglio al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni su realizzare *lo Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025* Bruxelles, COM(2020) 625 final, 30 settembre 2020 - nel Piano d'azione per l'istruzione digitale (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul *Digital Education Action Plan 2021-2027 Resetting education and training for the digital age* COM(2020) 624 final, nell'Iniziativa Erasmus+ e nella Strategia europea per le università - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato europeo economico e sociale ed il Comitato delle Regioni *su strategia europea per le università*, COM(2022) 16 final, Strasburgo, 18 gennaio 2022.

<sup>134</sup> *Rome ministerial Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore, del 19 novembre 2019, reperibile al link [https://ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf).

<sup>135</sup> Con il Comunicato di Roma, la conferenza ministeriale da mandato al BFUG di sviluppare un *framework for the enhancement of the fundamental values of the EHEA that will foster self-reflection*, Comunicato di Roma, p. 5.

dimensione sociale declinata essenzialmente in termini di inclusività, ripresa con forza nel 2015 a Yerevan e poi Parigi con un mandato preciso al BFUG a adottare delle linee guida per rafforzare la dimensione sociale dello Spazio europeo dell'istruzione.

Il documento adottato a Roma nella forma di allegato al Comunicato ministeriale<sup>136</sup>, individua dieci principi intorno ai quali costruire una strategia per il rafforzamento della dimensione sociale indirizzata alle istituzioni degli Stati membri e alle università. In particolare le istituzioni pubbliche dovranno 1) porre la dimensione sociale al centro di azioni e politiche di sistema, in connessione con l'Unione europea e lo Spazio europeo dell'istruzione superiore; 2) adottare normative nazionali che consentano di sviluppare una maggiore flessibilità nei programmi di studio, e strumenti per il riconoscimento dell'apprendimento non formale; 3) promuovere l'apprendimento durante tutto l'arco della vita; 4) potenziare politiche pubbliche di orientamento 5) potenziare i finanziamenti *ad hoc* per le università, dedicati all'inclusione e all'equo trattamento; 6) supportare le università nello sviluppo di ambienti di apprendimento inclusivi; 7) avviare un dialogo con le università e gli *stakeholders* al fine di tradurre i principi individuati in azioni concrete. Le università a loro volta sono chiamate ad attivare sinergie con le comunità locali, 9) potenziare i programmi di mobilità internazionale per gli studenti vulnerabili anche attraverso azioni di *blended mobility* e di internazionalizzazione *at home*; 10) costruire basi di dati affidabili e comparabili su cui costruire politiche efficaci in termini di inclusione di studenti svantaggiati, vulnerabili o sottorappresentati<sup>137</sup>. La prossima Conferenza ministeriale si terrà a Tirana

---

<sup>136</sup> «...the composition of the student body entering, participating in and completing higher education at all levels should correspond to the heterogeneous social profile of society at large in the EHEA countries... social dimension encompasses creation of inclusive environment in higher education that fosters equity, diversity, and is responsive to the needs of local communities », Allegato II al *Rome ministerial Communiqué, Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA*, 2020.

<sup>137</sup> Nel 2020 i Ministri degli Stati membri del Processo hanno inoltre adottato una definizione di libertà accademica condivisa, intesa quale diritto democratico fondamentale, in parte coincidente con il diritto all'istruzione, ma attinente anche alla libertà di pensiero, espressione ed opinione «Academic freedom is an indispensable aspect of quality learning, teaching and research in higher education as well as of democracy. It is a necessary condition for higher education institutions to produce and transmit knowledge as a public good for the benefit of society. It guarantees academics and students the freedom of thought and inquiry to advance knowledge through research and to exchange openly, as well as the freedom to communicate the results of research within and outside of the framework of academic institutions and programmes», allegato I a *Rome ministerial Communiqué, Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA*, 2020.

nel 2024. Il mandato per il BFUG è quello, tra l'altro, di implementare i principi adottati nel 2020 per rendere effettiva la dimensione sociale dello Spazio europeo dell'istruzione, costruendo un quadro valoriale condiviso.

La sovrapposizione fra Processo di Bologna e politiche dell'Unione in materia di istruzione superiore è ontologicamente prevedibile. Gli Stati membri dell'UE sono tutti firmatari della dichiarazione, l'effettiva implementazione della cooperazione in ambito Bologna dipende dai finanziamenti della Commissione europea, le azioni di *follow-up* sono strutturate intorno agli obiettivi politici della presidenza UE, e l'intero Processo incorpora una serie di strumenti sviluppati dall'Unione ed è supportato in maniera diretta ed indiretta da vari progetti dell'Unione<sup>138</sup>. Il Processo di Bologna è stato definito una risposta dei Governi nazionali ai problemi che nascevano dalla crescente *EU-driven mobility* di studenti e laureati<sup>139</sup>. Esso, dunque, pur originando in sede intergovernativa, è diventato parte integrante delle strategie dell'Unione in materia di istruzione e formazione. Con la strategia di Lisbona prima ed Europa 2020 poi, la rilevanza dell'istruzione come parte integrante dell'agenda europea si è confermata e rafforzata, parallelamente al ruolo della Commissione europea che, soprattutto nell'ambito del semestre europeo<sup>140</sup>, è passata dal fornire un supporto e un coordinamento agli Stati membri, ad assumere un ruolo di indirizzo e regia, grazie al metodo aperto di coordinamento, producendo delle *country-specific recommendations* relative ai progressi ottenuti da ogni singolo Stato membro, rispetto alle priorità ed a target fissati nell'ambito delle strategie decennali elaborate dall'Unione<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> S. GARBEN, *Harmization by Stealth*, cit., p. 181; L. S. TERRY, *The Bologna Process and its Impact in Europe: It's So Much More Than Degree Changes*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2008, p. 120.

<sup>139</sup> Commissione Europea, *The EU in support of the Bologna process*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione Europea, 2018, p. 6.

<sup>140</sup> Vd. *infra*.

<sup>141</sup> M. CINO PAGLIARELLO, *Integration theories and European education policy: bringing the role of ideas back* in *Journal of Contemporary European Research* 16 (3) 2020, pp. 320-338.

## 5. La dimensione esterna delle politiche UE in materia di istruzione

Un aspetto che merita di essere approfondito nel complesso panorama dell'azione dell'Unione in materia di istruzione, è la progressiva e sorprendente evoluzione dell'azione esterna dell'UE in tale ambito.

Le *policies* e gli atti dell'UE in tale ambito, infatti, sono stati indirizzati alle istituzioni di istruzione superiore degli Stati membri al fine di contribuire allo sviluppo e buon funzionamento del mercato interno<sup>142</sup>, almeno fino alla fine degli anni '80. Con il processo di allargamento ad Est si avvia una nuova stagione che vede l'UE impegnata in una crescente attenzione alla dimensione esterna anche in materia di istruzione superiore. La direttrice lungo la quale tale azione si sviluppa è sostanzialmente la realizzazione di un processo di convergenza dei Paesi dell'Est Europa verso i livelli di benessere e le condizioni sociali interne dell'Unione. La cooperazione nel settore dell'istruzione è stata considerata fondamentale a tale scopo, ed è iniziata quasi immediatamente dopo la caduta del muro di Berlino<sup>143</sup> e la fine della guerra fredda.

Con il Consiglio europeo di Strasburgo, nel dicembre 1989<sup>144</sup>, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri chiesero al Consiglio di adottare le necessarie misure a che i programmi di cooperazione accademica fossero aperti ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale<sup>145</sup>. L'UE avvia in quegli anni quella che è stata definita da alcuni studiosi di politiche dell'Unione, un processo di *esternalizzazione* delle politiche interne

---

<sup>142</sup> S. WULK, *The Role and Relevance of Higher Education Policy in EU External Relations: An Analysis of the Transmissive, Transformative and Transactional Qualities of University Institutions and Programmes*, Baden-Baden, 2015, p. 193.

<sup>143</sup> H ERTL, *European Union Policies in Education and Training: The Lisbon Agenda as a Turning Point?*, in *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1, pp. 5-27, 2006, p.12.

<sup>144</sup> «... la Commissione ha presentato alcune proposte intese ad autorizzare la partecipazione di cittadini dei paesi dell'Europa centrale e orientale a determinati programmi nel campo dell'istruzione e della formazione analoghi ai programmi comunitari; il Consiglio europeo chiede al Consiglio di prendere le decisioni appropriate», Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Strasburgo del 8-9 dicembre 1989, SN/441/2/89.

<sup>145</sup> Il Consiglio adottava altresì gli strumenti PHARE e TACIS, i quali prevedevano la concessione di aiuti a sostegno del processo di riforma economica e sociale nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. I Programmi PHARE e TACIS, sarebbero diventati gli strumenti di supporto al programma TEMPUS nelle rispettive regioni (Ungheria, Polonia, Paesi dell'ex Unione Sovietica). Cfr. regolamento del Consiglio del 18 dicembre 1989 (CEE) n. 3906/89 *relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia (programma PHARE)*, in GU n. L 375 del 23 dicembre 1989, pp. 11 - 12; regolamento del Consiglio del 15 luglio 1991, n. 2157/1991, *relativo a un'assistenza tecnica all'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche nello sforzo di risanamento e di raddrizzamento della sua economia*, in GU n. L 201 del 24 luglio del 1991, pp. 2 - 4.

in materia di istruzione superiore, aprendo gradualmente i programmi di finanziamento originariamente destinati ai soli Stati membri<sup>146</sup>.

Dalla fine degli anni '80 dunque, la base giuridica fornita dalla Corte di giustizia e il successo che l'adozione del programma Erasmus e di altri programmi settoriali avevano riscosso, fornì alla Commissione la *stura* per accendere i riflettori su istruzione e formazione quali settori chiave nel processo tanto di integrazione quanto di allargamento. Oltre ai programmi Erasmus e *Jean Monnet* estesi oltre i confini dell'UE rispettivamente nel 1998 e nel 1993, l'UE adottò in quegli anni programmi di finanziamento a supporto di azioni di *capacity building* e scambio di buone prassi nel settore dell'istruzione superiore, rivolti a Paesi terzi – come il programma *Tempus*<sup>147</sup> ed il programma *Erasmus Mundus*<sup>148</sup>. Altri programmi di cooperazione sono stati adottati, su base regionale o bilaterale, come il programma Alfa (1994–2013) e Alban (2002–2006) con l'America Latina, il programma Asia-Link (2002–2006) e il programma Atlantis per la cooperazione accademica UE-USA (2007–2013)<sup>149</sup>. Il programma Tempus, in particolare, assorbito dal programma Erasmus+ nel 2014<sup>150</sup>, aveva lo scopo di incoraggiare una cooperazione strutturata fra gli istituti di istruzione superiore nell'UE e di Paesi terzi, al fine contribuire ad avviare processi di democratizzazione. TEMPUS, avrebbe contribuito sia al processo di transizione verso regimi democratici

---

<sup>146</sup> GERARDS C., SCHUNZ S., DAMRO C., *Opportunity, Presence and Entrepreneurship: Why the EU Acts Externally on Higher Education*, in *JCMS* Volume 60. N. 5, 2022, p. 1241.

<sup>147</sup> Decisione del Consiglio del 7 maggio 1990, 90/233/CEE che istituisce un programma di mobilità transeuropea per studi universitari (*TEMPUS*), in GU n. L 131 del 23 maggio 1990.

<sup>148</sup> Adottato per la prima volta con Decisione n. 2317/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 dicembre 2003, che istituisce un programma per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi (*Erasmus Mundus*) (2004-2008), in GU n. L 345 del 31 dicembre 2003.

<sup>149</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, 2006, cit.

<sup>150</sup> Sulla base della comunicazione del 29 giugno 2011 dal titolo *Un bilancio per la strategia 2020*, la Commissione invita a realizzare un programma unico relativo al settore dell'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, che comprenda gli aspetti internazionali dell'istruzione superiore e che riunisca il programma *Lifelong Learning* (istituito con decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), il programma *Gioventù in azione* (istituito con decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) il programma d'azione *Erasmus Mundus* (istituito con decisione n. 1298/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) il programma *ALFA III* (istituito con regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio), e i programmi *Tempus* e *Edulink*, al fine di ottenere una maggiore efficienza, un più preciso orientamento strategico; punto 1) preambolo al regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE, in GU n. L 347 del 20 dicembre 2013, non più in vigore.

ed economie di mercato, sia alla preparazione per i successivi allargamenti<sup>151</sup>. Il Consiglio, così come accaduto per l'adozione del programma Erasmus, dovette ricorrere alla *clausola di flessibilità* quale base giuridica per l'adozione del programma TEMPUS<sup>152</sup>, programma cruciale nel delineare il ruolo dell'istruzione, quale volano di crescita, integrazione e stabilizzazione anche al di fuori dei confini europei<sup>153</sup>.

Il programma Erasmus Mundus a sua volta fu adottato nel 2004 per promuovere programmi di studio congiunti tra istituti universitari dell'UE, rafforzare la cooperazione con attori universitari extra-UE attraverso partenariati specifici e, attraverso borse di studio individuali per studenti così detti *degree seeking*, aumentare l'attrattiva e la condivisione dell'Unione come destinazione di studio per gli studenti extra-UE. sul mercato accademico globale<sup>154</sup>.

Il processo di allargamento e la crescente pressione della globalizzazione sono stati elementi dirimenti per seguire l'evoluzione delle politiche e degli strumenti normativi europei adottati in materia di istruzione<sup>155</sup> dagli anni '90 ad oggi.

Nel diritto primario, l'art. 126 TCE (art. 165 TFUE) fa esplicito riferimento alla “*cooperazione con i Paesi Terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione*” e, in particolare, il Consiglio d'Europa, definendo quella che qualche anno più tardi sarà definita la “*dimensione esterna*” delle politiche europee nel settore dell'istruzione superiore<sup>156</sup>.

---

<sup>151</sup> «Only projects making a structural contribution to economic development and the promotion of a market economy' would be funded. Tempus was identified as having an invaluable role to play in this 'institution building' process, in preparation for EU enlargement», Agenzia Europea per la Cultura, Istruzione e Audiovisivi (EACEA), *Tempus @ 20- a retrospective of the tempus programme over the past twenty years, 1990-2010*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo, 2011, p.11.

<sup>152</sup> L'adozione del programma si basava esclusivamente sull'art.235 TCEE (art. 352 TFUE) e sull'art.3 del regolamento n. 3906/89, PHARE che prevedeva aiuti in vari settori, tra cui quello della formazione.

<sup>153</sup> Cfr. preambolo della decisione TEMPUS in cui si legge, testualmente che “siffatta cooperazione agevererà lo sviluppo del settore dell'istruzione superiore e promuoverà una migliore intesa e contatti reciprocamente proficui nel settore della formazione...l'intensificazione di tali relazioni contribuirà altresì ad un armonico sviluppo delle attività economiche e ad aumentare la stabilità all'interno della Comunità”.

<sup>154</sup> GERARDS C., SCHUNZ S., DAMRO C., *Opportunity, Presence and Entrepreneurship*, cit., 2022, p 8.

<sup>155</sup> L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education*, 2006, cit., pp. 155-s.

<sup>156</sup> In proposito si veda M. KLEMENČIČ, *20 Years of the Bologna Process in a Global Setting: the external dimension of the Bologna Process revisited*, in *European Journal of Higher Education*, 2019; H. ZAHAVI, *The Bologna Process in Israel as a Reflection of EU-Israel Relations*” in *European Journal of Higher Education*, 2018; H. ZAHAVI E Y. FRIEDMAN. *The Bologna Process: An International Higher*

Va precisato che la competenza esterna dell'Unione in materia di istruzione è speculare a quella interna. Gli Stati membri restano competenti nel perseguire le proprie azioni di cooperazione internazionale in materia di istruzione e formazione, ma si devono astenere dal porre in atto azioni che compromettano gli obiettivi perseguiti dall'UE (art. 4 par. 3 TUE). L'art. 216 TFUE, relativo alla conclusione di accordi internazionali, inserito con il trattato di Lisbona consente, in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 165 TFUE, un'azione esterna dell'UE in materia di istruzione e formazione. Precedentemente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, si rendeva infatti necessario il ricorso ai poteri impliciti per la competenza esterna dell'Unione in materia di istruzione<sup>157</sup>.

In linea generale, molti degli accordi di partenariato, cooperazione e commercio dell'UE includono clausole riguardanti la cooperazione per migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini dei Paesi, partner commerciali dell'UE, attraverso miglioramenti del loro sistema educativo e investimenti nello sviluppo delle risorse umane, consentendo così un migliore utilizzo e sviluppo delle competenze e delle qualifiche.

Le sfide poste dall'avvento del nuovo millennio modificano lo scenario di riferimento globale: digitalizzazione, introduzione della moneta unica, processo di allargamento, minaccia globale del terrorismo, crisi migratorie, calo demografico in UE, sono elementi che aprono alla “*dimensione esterna*” della politica UE nel settore istruzione superiore, avviando più ampie strategie di cooperazione regionale.

Nel giugno 2002 la platea dei Paesi terzi beneficiari del programma di cooperazione accademica TEMPUS<sup>158</sup> è estesa ai Paesi partner mediterranei<sup>159</sup>. Fra i tre

---

*Education Regime*, in *European Journal of Higher Education*, 2018; P. ZGAGA. *Looking out: The Bologna Process in a Global Setting - On the external dimension of the Bologna Process*, Norwegian Ministry of Education and Research, Oslo 2006; A. ZMAS, *Global Impacts of the Bologna Process: International Perspectives, Local Particularities*, in *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 45 (5), 2015 pp. 727–47

<sup>157</sup> C.U. AMANN, *The EU education policy*, 2015, cit. p. 97 - s.

<sup>158</sup> Decisione del Consiglio, del 27 giugno 2002, 2002/601/CE recante modifica della decisione 1999/311/CE relativa all'adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (*Tempus III*) (2000-2006), in GU n. L 195 del 24 luglio 2002.

<sup>159</sup> I Paesi partner erano Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Territori Occupati di Gaza e Cisgiordania. Con l'allargamento nel 2004 Cipro e Malta sono diventati Paesi membri dell'UE. Cfr. All.1 del regolamento (CE) n. 1488/96 adottato dal Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a  *misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della*

principali ambiti di cooperazione viene individuato il partenariato sociale, culturale e umano finalizzato proprio allo sviluppo delle risorse umane, della comprensione fra culture e dell'interscambio fra le società civili<sup>160</sup>.

Nel 2004 a causa del processo di allargamento e per affrontare le sfide che i nuovi confini pongono all'Unione europea, viene adottata la Politica europea di vicinato (PEV)<sup>161</sup>.

Obiettivo della PEV è creare un “*anello di [Paesi] amici*”<sup>162</sup> attorno ai confini dell'Unione, sostenendo la stabilità sociopolitica dell'area del vicinato e dunque dell'Unione europea grazie a politiche cooperative avanzate<sup>163</sup> basate sui principi della responsabilità condivisa (*joint ownership*) e della differenziazione (*incentive based approach o more for more*)<sup>164</sup>. Nel 2015 visti anche i modesti risultati raggiunti in termini di cooperazione, integrazione, sviluppo e stabilità, l'Unione rilancia la PEV proponendo un rafforzamento dell'approccio a geometrie variabili, un maggiore coinvolgimento della società civile e una maggiore *co-ownership* dei processi di

---

*riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato Euro-Mediterraneo*, in GU n. L 189 del 30 luglio 1996.

<sup>160</sup> V. TALBOT E C. LOVOTTI, *Il rilancio della Cooperazione Euro-Mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimenti a cura di Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) n.111 – ottobre 2015; A. PITRONE, *Le politiche migratorie nell'ambito delle relazioni Euro-Mediterranee: dal Partenariato Euro-Mediterraneo al riesame della Politica Europea di Vicinato*, in *Federalismi*, n.1/2017.

<sup>161</sup> La PEV trova la propria base giuridica nel diritto primario all'art. 8 TUE, al Titolo V TUE dedicato all'azione esterna, agli artt. 206 – 207 relativi alla politica commerciale, 216 – 219 relativi agli accordi internazionali TFUE. Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'11 marzo 2003: *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2004) 104; cfr. anche la Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004 *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373. La PEV è sostenuta oggi dallo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) Europa Globale adottato con Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021. Cfr. anche Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza al Parlamento Europeo al Consiglio al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle regioni su *un rinnovato partenariato per il vicinato meridionale – una nuova agenda per il Mediterraneo*.

<sup>162</sup> R. PRODI *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability* discorso tenuto in occasione della VI conferenza mondiale dell'ECSA a Bruxelles il 6 dicembre 2002.

<sup>163</sup> R. ALCARO E R. ALBONI, “*La politica di vicinato dell'Unione europea e il Mediterraneo. Orientamenti, Strumenti operativi, prospettive*” documenti Istituto Affari Internazionali (IAI) n. 0542, 2001, p.1.

<sup>164</sup> B. CUGUSI “*Lo strumento europeo di partenariato con i Paesi vicini: un nuovo quadro di riferimento per gli attori italiani*” Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI) 2007.

riforma<sup>165</sup>. Gli strumenti di diritto internazionale che regolano le relazioni fra UE e Paesi del vicinato sono gli Accordi di associazione<sup>166</sup> che stabiliscono nell'ambito di una più ampia politica regionale, la cornice e le priorità su cui strutturare i piani di azione che vengono adottati sulla base di *country report e thematic frameworks* per preservare la dimensione regionale. Pur riguardando principalmente questioni di carattere economico, tutti gli accordi prevedono uno o più articoli dedicati alla cooperazione in materia di istruzione e di cooperazione scientifica.

I Piani di Azione bilaterali per l'implementazione della PEV poi, ove adottati, definiscono nel quadro degli accordi di associazione, le azioni di breve, medio e lungo termine e stabiliscono nel settore dell'istruzione superiore (*inter alia*) una serie di riforme istituzionali con l'esplicito riferimento alla riforma dei sistemi d'insegnamento superiore al fine di permetterne la convergenza, anche normativa e regolamentare, con i principi del processo di Bologna e l'adesione allo Spazio europeo dell'istruzione superiore, l'adozione di strumenti atti a facilitare la trasparenza, la comparabilità e il riconoscimento degli studi (ECTS, supplemento al diploma, quadro nazionale delle qualifiche), il rafforzamento della *governance* e dell'autonomia degli istituti di insegnamento superiore. I piani d'azione, dunque, mirano anche a rafforzare la cooperazione in materia di istruzione e formazione estendendo e/o migliorando la partecipazione dei Paesi terzi dell'area del vicinato ai programmi europei per

---

<sup>165</sup> Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato europeo economico e sociale ed al Comitato delle Regioni del 18 novembre 2015 *Review of the European Neighbourhood Policy* {SWD(2015) 5000 final }

<sup>166</sup> Molti degli accordi di cooperazione multilaterale e bilaterale dell'UE con Paesi terzi, contengono clausole dedicate alla cooperazione in materia di istruzione, sia nell'ambito della politica europea di vicinato (PEV) che delle relazioni esterne *tout-court*. In particolare, nell'ambito della PEV (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria, Tunisia, Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina) nell'ambito dei rispettivi *association and trade agreement* sviluppano ed implementano su base annuale *country-specific action plans*. In molti di essi sono previste clausole per l'adozione da parte dei paesi terzi del vicinato quadri nazionali delle qualifiche in linea con il Quadro per le qualifiche adottato a livello europeo, sviluppo di competenze legate al mercato del lavoro, sistemi di riconoscimento delle qualifiche, mobilità di studenti ecc. Gli Accordi di associazione sono stati sottoscritti fra il 1997 ed il 2006 da tutti i paesi dell'allora partenariato Euro-Mediterraneo, eccetto Libia e Siria. Per una panoramica degli accordi si veda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar14104#:~:text=Gli%20accordi%20stabiliscono%20le%20basi,entrate%20in%20vigore%20degli%20accordi>.

l'insegnamento superiore, sostenendo la riforma e la modernizzazione dell'insegnamento superiore.

Parallelamente e in sinergia all'evoluzione delle politiche implementate verso i Paesi terzi dell'area di vicinato, gli strumenti di supporto introdotti dall'UE hanno subito anch'essi un'evoluzione e sistematizzazione progressiva al fine di supportare in maniera sempre più efficiente quello che si configura come un processo di armonizzazione/assimilazione del sistema di istruzione superiore dei Paesi terzi a quello europeo. Dal programma Tempus ed Erasmus Mundus, all'azione chiave 2 di *capacity building* del programma Erasmus+, alla promozione di schemi di mobilità intra-regionali, l'iniziativa UE supporta e accompagna le riforme del sistema di istruzione superiore in tutti i Paesi del vicinato, promuovendo la cooperazione istituzionale lungo le linee tracciate dal Processo di Bologna: riforme curriculari, di *governance*, trasferimento di buone prassi, sistemi di *benchmarking*.

Con l'adozione del programma Erasmus+ 2014/20 si fa riferimento alla necessità di «assumere una forte dimensione internazionale» in materia di istruzione superiore, al fine di migliorarne la qualità e contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia ET2020. Il programma doveva mirare ad aumentare l'attrattiva dell'Unione come sede di studio, favorendo la comprensione tra i popoli e contribuendo allo sviluppo sostenibile dell'istruzione superiore nei Paesi partner, così come lo sviluppo socioeconomico e promuovendo la mobilità di talenti<sup>167</sup>. Il nuovo programma Erasmus+ per il periodo 2021-27, ribadisce le linee generali del precedente, mirando a offrire più opportunità di mobilità ai fini dell'apprendimento, cooperazione e dialogo politico con Paesi terzi non associati al programma, rafforzando le sinergie tra il programma e gli strumenti dell'Unione per l'azione esterna, quali lo strumento di

---

<sup>167</sup> L'azione è stata finanziata, per quanto attiene alla dimensione esterna, dallo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI), lo Strumento europeo di vicinato (ENI), lo Strumento di assistenza preadesione (IPA) e lo Strumento di partenariato per la cooperazione con i paesi terzi (PI). Possono altresì essere resi disponibili finanziamenti del Fondo europeo di sviluppo (FES). punto 8 del preambolo al Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE, in GU n L 347 del 20 dicembre 2013.

vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale<sup>168</sup> e lo strumento di preadesione (IPA III)<sup>169</sup>. Gli strumenti dell'Unione per l'azione esterna dovrebbero sostenere lo sviluppo di competenze e gli scambi interpersonali, e offrendo allo stesso tempo maggiori opportunità di cooperazione, mobilità ai fini dell'apprendimento e dialogo politico<sup>170</sup>.

Lo sviluppo, la modernizzazione e l'internazionalizzazione dei sistemi di istruzione superiore dei Paesi terzi, partner dell'UE, sono elementi chiave della dimensione internazionale del programma Erasmus+. Mentre la modernizzazione attraverso azioni di *capacity building* e mobilità restano prioritarie, la comprensione interculturale ed i contatti *people-to-people*, così come l'innovazione dei curricula e l'inclusività, sono elementi che ispirano la nuova programmazione 2021 – 27<sup>171</sup>

«Negli ultimi due decenni il programma Erasmus+ ha creato e rafforzato legami tra lo spazio europeo dell'istruzione e il resto del mondo. Ogni anno le università europee scambiano circa 50.000 studenti e membri del personale con università in altre parti del mondo», così la recente comunicazione della Commissione relativa alla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025<sup>172</sup>. I programmi di scambio dell'Unione contribuiscono a consolidare l'immagine dell'Europa nel mondo, a diffondere i suoi valori fondamentali ed a promuoverne gli interessi. Gli studenti provenienti da Paesi terzi, in forza di una normativa<sup>173</sup> che garantisce un quadro

---

<sup>168</sup> Regolamento 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021, *che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio*, in GU n. L 209 del 14 giugno 2021.

<sup>169</sup> Regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 settembre 2021 *che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III)*, GU n. L 330 del 20 settembre 2021.

<sup>170</sup> Cfr. punto 23 del preambolo al regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 *che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013*, in GU n. L 189 del 28 maggio 2021.

<sup>171</sup> C. BOBOSI, *EU Education Diplomacy: Embeddedness of Erasmus+ in the EU's Neighbourhood and Enlargement Policies* Constance, EU Diplomacy Paper 03 / 2021, p.7.

<sup>172</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025* {swd(2020) 212 final} Bruxelles, 30 settembre 2020 com (2020) 625 final.

<sup>173</sup> Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari*, in GU n. L 132 del 21 maggio 2016.

giuridico trasparente e coerente seppur migliorabile, contribuiscono ad arricchire il capitale umano con cui l'UE intende affrontare le sfide globali esistenti, le priorità geopolitiche dell'Unione e gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030. La collaborazione tra istituti di istruzione, sia all'interno che all'esterno dell'Unione, contribuisce ad attirare i migliori talenti a livello mondiale, a promuovere l'apprendimento tra pari e progetti internazionali comuni di ricerca e innovazione.

«In particolare in Africa, nei Balcani occidentali e nei paesi del vicinato, il processo in corso di riforma dei sistemi di istruzione, formazione e ricerca mira a promuovere l'occupazione giovanile, l'imprenditorialità, le competenze verdi e digitali e dovrebbe rafforzare la prosperità, la stabilità e la sicurezza»<sup>174</sup>. L'idea, dunque, è quella di un'azione mutualmente vantaggiosa che da una parte contribuisca a rendere l'Europa una destinazione attraente, stimolando l'innovazione e la creazione di posti di lavoro, e dall'altra sostenga l'internazionalizzazione dei sistemi di istruzione superiore, le riforme socioeconomiche e il consolidamento democratico nei Paesi partner

## **6. La Strategia di Lisbona e i novi strumenti di *governance* in materia di istruzione**

Una delle *milestones* nell'evoluzione delle politiche dell'Unione in materia d'istruzione è sicuramente il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, in occasione del quale viene avviata la così detta strategia di Lisbona<sup>175</sup>.

All'alba del nuovo millennio, infatti, l'Unione individua nuove sfide e soluzioni politiche per affrontarle. L'istruzione e la formazione continua, lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*), vengono individuate come leve fondamentali intorno alle quali costruire una politica occupazionale e di sviluppo sostenibile.

La Strategia di Lisbona e il processo di Bologna, avviato ufficialmente l'anno precedente, sono parte di un medesimo approccio definito, da parte della dottrina, di

---

<sup>174</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025* {swd(2020) 212 final} Bruxelles, 30 settembre 2020 com (2020) 625 final, p. 14.

<sup>175</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000.

commercializzazione ed economizzazione dell'istruzione superiore<sup>176</sup>, definizione questa che rispecchia il timore che le politiche dell'Unione in materia d'istruzione potessero seguire, nelle modalità e nella gestione, logiche principalmente legate alla competitività e alla crescita economica.

Al di là di queste valutazioni è importante, per comprendere l'interrelazione fra i due livelli, sottolineare come il processo di Bologna si sia sviluppato nel contesto di una parallela, e spesso tangente, politica dell'UE con un'ampia sovrapposizione fra le due linee di azione<sup>177</sup>.

Le premesse concettuali alla strategia di Lisbona si ritrovano già nel Libro bianco del 1995 (vd. *supra*), e si strutturano intorno all'obiettivo di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale» attribuendo nuova centralità alle politiche ed alle azioni in materia di istruzione superiore<sup>178</sup>.

L'Unione intendeva sostenere i livelli di occupazione, avviare riforme economiche e assicurare la coesione sociale nell'ambito di un'economia basata sulla

---

<sup>176</sup> S. GARBEN, *EU higher education Law*, 2010, cit., p. 181; A. NÓVOA, W. DEJONG-LAMBERT, *Educating Europe: an analysis of EU educational policies*, in D. PHILLIPS, H. ERTL, (a cura di), *Implementing European Union education and training policy*, Dordrecht, 2003, pp. 41-72; H. ERTL, *European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point?*, in *Comparative Education*, vol. 42 n.1, *European education and training policy*, febbraio 2006, pp.5 – 27; A. CORBETT, *Education and the Lisbon Strategy*, in: P. COPELAND, D. PAPADIMITRIOU (a cura di) *The EU's Lisbon Strategy*, Londra, 2012, pp. 149 - 167; A. GIDEON, *Higher education Institutions in the EU: between competition and public service*, Asser press, 2017; G. CAPANO, S PIATTONI, *Building up the European Higher Education Area: the struggle between common problems, 'shared' goals and national trajectories*, in ECPR joint sessions of workshops on *The politics of governance architectures: institutions, power, and public policy in the EU Lisbon strategy*, Lisbona 2009 disponibile on line al link [https://www.researchgate.net/publication/228389086\\_Building\\_Up\\_the\\_European\\_Higher\\_Education\\_Area\\_The\\_Struggle\\_Between\\_Common\\_Problems'Shared'Goals\\_and\\_National\\_Trajectories](https://www.researchgate.net/publication/228389086_Building_Up_the_European_Higher_Education_Area_The_Struggle_Between_Common_Problems'Shared'Goals_and_National_Trajectories)

<sup>177</sup> L. S. THERRY, *The Bologna Process and its impact in Europe*, 2008, cit., pp. 106 - 228

<sup>178</sup> La strategia di Lisbona viene adottata in un momento di rilancio del processo di integrazione europea «Conseguentemente a una politica monetaria orientata verso la stabilità, supportata da politiche di bilancio sane in un contesto di moderazione salariale, l'inflazione e i tassi d'interesse sono bassi, i disavanzi del settore pubblico sono stati notevolmente ridotti e la bilancia dei pagamenti dell'UE è in equilibrio. L'euro è stato introdotto con successo e sta procurando i vantaggi che si attendevano per l'economia europea. Il mercato interno è in larga misura realizzato e sta fornendo vantaggi tangibili sia ai consumatori sia alle imprese. Il prossimo allargamento creerà nuove opportunità di crescita e occupazione. L'Unione possiede, in linea generale, una forza lavoro con un elevato livello di formazione, nonché sistemi di protezione sociale in grado di fornire, al di là del loro valore intrinseco, il quadro stabile necessario per gestire i mutamenti strutturali derivanti dal passaggio verso una società basata sulla conoscenza. Si è registrata una ripresa della crescita e della creazione di posti di lavoro» cfr. *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona*.

conoscenza, investendo sulle persone e costruendo uno stato sociale attivo, integrando la dimensione economica e sociale in un quadro coerente d'interventi. A tal fine, l'Unione poneva l'accento sulla necessità di aumentare gli investimenti in capitale umano, sviluppare competenze in linea con le nuove esigenze del mercato del lavoro, sostenere la mobilità intra-europea dei cittadini dell'Unione, studenti o lavoratori, quali componenti necessarie per una strategia di riforma economica e sociale<sup>179</sup>.

### 6.1 Il Metodo di Coordinamento Aperto

Con la strategia di Lisbona s'inaugurava una nuova stagione nella cooperazione in materia di istruzione: gli Stati membri dell'Unione, individuavano congiuntamente obiettivi specifici, *benchmarks* e indicatori per monitorarne l'effettivo raggiungimento entro un *framework* strategico di medio termine definito Metodo di Coordinamento Aperto (MCA)<sup>180</sup>.

Il MCA s'ispira alle modalità di coordinamento in materia di politica economica che, attraverso la definizione di linee guida ampie, ha preso piede con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht e l'avvio dell'Unione economica e monetaria. Il MCA fu inoltre adottato nell'ambito della strategia europea per l'occupazione nel corso del vertice europeo sull'occupazione di Lussemburgo nel 1997<sup>181</sup> e codificato nel trattato di

---

<sup>179</sup> A. GORNITZKA, *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy?*, Arena working paper, n. 16, 2006, disponibile on line al link <http://www.arena.uio.no/>

<sup>180</sup> A tal proposito cfr. tra gli altri B. DE WITTE, *The place of the OMC in the system of EU competences and sources of law*, in *European papers*, Vol.3, n.1, 2018, pp. 207 – 213; S GARBEN, *EU higher education law*, cit., 2011, pp.84 – 8; N. ALEXIADOU, D. FINK HAFNER, B. LANGE, *Education policy convergence through the open method of coordination : theoretical reflections and implementation in "old" and "new" national contexts*, in *European Educational research*, Vol. 9, n.3, pp.345-358; B. LANGE, N. ALEXIADOU, *New forms of European Union governance in the education sector? A preliminary analysis of the Open Method of Coordination*, in *European Educational Research Journal*, vo.6, n. 4, 2007, pp. 321-335; K. BROGGER, *Governing through standards –the Bologna process the EU and the open method of coordination*, Cham, Switzerland, 2008; A. GORNITZKA, *Coordinating policies for a 'Europe of Knowledge' - Emerging Practices of the Open Method of Coordination on education and research*, ARENA Working Paper n.15, 2005. disponibile on line al link <http://www.arena.uio.no/>; A. GORNITZKA, *The Open Method of Coordination as practice*, cit, 2006; M.C. RADAELLI, (2003). *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* In *Swedish Institute for European Policy Studies*, vol. 3, n. 1, pp. 1-65.

<sup>181</sup> Il Consiglio europeo proponeva un metodo innovativo per delineare ed attuare una strategia coordinata per le politiche nazionali dell'occupazione, anticipando di fatto la disposizione dell'art. 128 TCE (148 TFUE), introdotta di lì a poco con il trattato di Amsterdam. Tale strategia consiste nel definire, a livello di Unione, "orientamenti in materia di occupazione" basati su un'analisi comune della situazione e dei grandi assi della politica da seguire ai fini di un calo duraturo della disoccupazione. Sulla scorta di

Amsterdam. In queste due aree, dunque, esso ha trovato una legittimazione nel diritto primario dell'Unione, mentre in materia di istruzione, così come di altre aree d'intervento politico dell'Unione, la legittimazione dell'applicazione del MCA trova la propria base giuridica solo nella dichiarazione di Lisbona. Se da un lato il Metodo definisce risultati e obiettivi comuni, dall'altra consente di identificare buone prassi e considerare approcci differenti per il raggiungimento di obiettivi comuni, basandosi tuttavia su indicatori specifici e livelli medi di riferimento comuni (*benchmarks*)<sup>182</sup>.

Il MCA è dunque lo strumento di *governance* principale della strategia di Lisbona<sup>183</sup> ed ha consentito, in una fase in cui il processo di integrazione procedeva rapidamente, ma incontrava da parte di alcuni Stati membri resistenze a cedere ulteriori competenze all'Unione, di adottare metodologie più snelle e flessibili, basate sostanzialmente sul metodo intergovernativo, per attuare politiche comuni in quei settori che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri quali, appunto, occupazione, protezione sociale, salute, ricerca, istruzione e formazione<sup>184</sup>.

---

tale analisi, gli orientamenti fissano obiettivi concreti, il cui conseguimento è tenuto costantemente sotto controllo secondo una procedura comune di valutazione dei risultati. La formulazione di tali orientamenti deve rispettare il principio di sussidiarietà e le competenze degli Stati membri in materia di occupazione. Gli Stati membri trasmettono annualmente al Consiglio e alla Commissione i rispettivi piani d'azione nazionali per l'occupazione, corredati di una relazione sulle condizioni di attuazione. Su tale base il Consiglio esamina il modo in cui gli Stati membri hanno declinato gli orientamenti nella politica nazionale e presenta una relazione al Consiglio europeo, il quale adotta gli indirizzi necessari per delineare gli orientamenti per l'anno successivo. Gli Stati Membri sono tenuti ad adottare indicatori comuni stabiliti sulla base di dati statistici raffrontabili, per permettere la sorveglianza e la valutazione efficaci delle politiche dell'occupazione nonché l'individuazione delle migliori prassi, *Consiglio europeo straordinario sull'occupazione*, Lussemburgo, 20 - 21 novembre 1997, Conclusioni della Presidenza.

<sup>182</sup> Documento di lavoro della Commissione, *Progress towards the common objectives in education and training indicators and benchmarks*, Bruxelles, 21 gennaio 2004, SEC(2004) 73, p. 9.

<sup>183</sup> «L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: - la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine; - la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche; - la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali; - periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco» punto 37, Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona.

<sup>184</sup> «La struttura del metodo di coordinamento, infatti, è ispirata all'esigenza di preservare la titolarità nazionale delle competenze legislative nel settore sociale, ..., e nel contempo assicura la collocazione delle relative funzioni in una dimensione europea, attraverso la loro conformazione a linee guida comuni», M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, cit., 2006, p 200.

La necessaria flessibilità nell'adozione di decisioni politiche a livello dell'Unione, infatti, ha «progressivamente indotto la Commissione a prevedere la necessità...di combinare diversi strumenti pubblici d'intervento al fine di conseguire la piena effettività del diritto comunitario, rispetto ai quali l'atto normativo tende a perdere la sua originaria centralità»<sup>185</sup>.

Il MCA si basa sia sull'adozione di atti di *soft law*<sup>186</sup> che di strumenti qualitativi per la sua implementazione, ed è finalizzato a coordinare gli Stati membri nell'elaborazione di politiche nazionali autonome, seppur nell'ambito di linee guida comuni, portando a una certa misura di armonizzazione solo in via secondaria rispetto al fine principale che rimane un processo di apprendimento reciproco, individuazione di buone prassi e generale miglioramento delle performance grazie alla loro diffusione fra gli Stati membri<sup>187</sup>.

Lungi dall'aver un carattere neutrale, l'adozione di *standards* e indicatori, e la conseguente elaborazione di statistiche<sup>188</sup>, sono frutto di scelte eminentemente politiche

---

<sup>185</sup> *Idem*, p. 206.

<sup>186</sup> Con la definizione di *soft law* si identificano una serie di atti, e strumenti normativi privi di valore vincolante, benché ad essi vengano comunque riconosciuti effetti giuridici. Sul punto si veda fra gli altri B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003, p. 5. Di parere opposto relativamente alla natura degli atti adottati nell'ambito del MCA, De Witte «The Council and the Commission have summarized the state of play of the OMC process in a “Joint Report”, but this document is about organizing the OMC process and setting its priorities. It does not contain normative prescriptions; it is not soft law. The closest thing to a prescriptive norm are the education benchmarks which the Council adopted in 2009 when launching the ET 2020 process, but even there the Member States are merely “invited” to “consider, on the basis of national priorities” what they can do to help achieve those benchmarks», B. DE WITTE, *The Place of the OMC*, cit., 2018, p. 212.

<sup>187</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, 2006, cit. p.208.

<sup>188</sup> «l'Europa deve rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale, ponendo in primo piano la conoscenza, l'innovazione e l'ottimizzazione del capitale umano. A questo riguardo, l'occupabilità, l'adattabilità e la mobilità dei cittadini sono vitali per l'Europa» punto 2, «Le statistiche relative all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente sono di importanza fondamentale quale base per le decisioni politiche» punto 3, «Nel novembre 2004 il Consiglio ha ... adottato conclusioni sulla cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale e ha convenuto che a livello europeo debba essere considerato prioritario «il miglioramento della portata, precisione e affidabilità delle statistiche in materia di istruzione e formazione onde consentire una valutazione dei progressi compiuti» punto 7, del regolamento (CE) n. 452/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 *relativo alla produzione e allo sviluppo di statistiche sull'istruzione e sull'apprendimento permanente*, GU L 145/227 del 4 giugno 2008, modificato dal regolamento (UE) 2019/1700 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 ottobre 2019 *che istituisce un quadro comune per le statistiche europee sulle persone e sulle famiglie, basate su dati a livello individuale ottenuti su campioni, che modifica i regolamenti (CE) n. 808/2004, (CE) n. 452/2008 e (CE) n. 1338/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga il regolamento (CE) n. 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio*, GU L 261 I/1 del 14 ottobre 2019.

che, secondo parte della dottrina, sottraggono al dibattito democratico l'adozione di scelte politiche in aree d'interesse ampie, dato che il MCA si connota come strumento di *governance* intergovernativo caratterizzato da un ruolo ridotto, se non assente, del Parlamento europeo.

Il TFUE non contiene un riferimento normativo esplicito al metodo aperto, ma ne richiama metodologie e strumenti in varie disposizioni di diritto primario. Così esso si ritrova all'art. 149 TFUE sull'occupazione, agli artt. 153 par. 2 a) e 156 TFUE in materia di politiche sociali, all'art. 168 par.2 TFUE in materia di salute pubblica e 173 par.2 TFUE in materia di industria, all'art.181 TFUE in materia di ricerca e sviluppo. Non altrettanto esplicito è il riferimento al MCA in materia di istruzione all'art 165 TFUE, nonostante con l'adozione del trattato di Lisbona tale metodo di *governance* fosse già consolidato, lasciando ancora una volta il campo libero ad ambiguità giuridiche e interpretative circa le modalità d'intervento e le competenze dell'Unione in materia di istruzione. Tuttavia, l'art. 165 parla di una generica cooperazione fra gli Stati membri, rappresentando dunque un ancoraggio, pur non specifico, all'adozione del MCA in materia di istruzione.

Il Consiglio europeo di Lisbona forniva un quadro funzionale del MCA, articolato in quattro fasi in cui veniva altresì identificato il ruolo delle varie istituzioni dell'UE e degli Stati membri: l'elaborazione di linee guida da parte del Consiglio europeo; la formulazione di indicatori, livelli medi di riferimento, e l'attivazione di processi di apprendimento reciproco fra gli Stati membri attraverso l'individuazione di buone prassi da parte della Commissione; l'elaborazione da parte degli Stati membri di piani nazionali al fine di declinare a livello locale gli orientamenti comuni, l'organizzazione da parte del Consiglio sulla base di relazioni della Commissione, di un'attività di monitoraggio e valutazione e l'eventuale emanazione di raccomandazioni<sup>189</sup>.

Il MCA è stato anche definito un «procedimento intermedio» fra il metodo comunitario e quello intergovernativo, visto il ruolo di supervisione della collaborazione fra Stati membri, che spetta comunque alla Commissione mentre, l'elaborazione delle linee guida affidata al Consiglio europeo, garantiscono il ruolo e la necessaria

---

<sup>189</sup> M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, 2006, cit., p. 68.

legittimazione nazionale in materie strettamente connesse all'identità nazionali, quali quella dell'istruzione<sup>190</sup>.

Nell'applicazione del MCA la ripartizione delle competenze «opera in virtù dello specifico contributo procedurale offerto nella realizzazione degli obiettivi sociali, comuni all'Unione e agli Stati membri»<sup>191</sup>, assicurando grazie all'azione del principio di sussidiarietà (art. 5 TUE), un raccordo fra le istituzioni coinvolte a livello nazionale e sovranazionale secondo il criterio di leale collaborazione (art. 4 par. 2 e 3 TUE) fondante del dovere di cooperazione fra gli Stati in assenza di atti normativi vincolanti<sup>192</sup>. Il dovere di leale collaborazione si sostanzia in questo caso, nell'adozione di buone prassi di altri Stati membri anche attraverso la riforma dei propri sistemi di istruzione<sup>193</sup>; le buone prassi vengono validate a livello dell'Unione, come idonee a raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle strategie adottate in sede istituzionale europea.

## 6.2 Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020

Con Lisbona, il Consiglio europeo afferma il ruolo dell'istruzione quale fattore essenziale al raggiungimento dell'obiettivo strategico di fare dell'Unione la *knowledge based economy* più competitiva al mondo entro il 2010<sup>194</sup>. *L'embedment*

---

<sup>190</sup> «Con l'attivazione del metodo nessun ambito materiale di competenza può ritenersi più estraneo all'azione della Comunità che pertanto tende progressivamente ad acquisire i tratti in ente politico a fini generali e ad assumere la cura di tutti gli interessi che fanno capo alla collettività di riferimento» *Ivi*.

<sup>191</sup> G. CHIARA, *Linee di sviluppo della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n.1, 2010, p. 99.

<sup>192</sup> *Idem*, p. 101.

<sup>193</sup> Sul punto cfr. G. CHIARA, *Linee di sviluppo della cooperazione europea*, cit. p. 101; C. RUBINACCI, *La riforma dell'istruzione e il pilotaggio dei sistemi educativi per la formazione dei cittadini dell'Unione europea*, in *Affari sociali internazionali*, 1/ 2005, p. 63 – ss.

<sup>194</sup> Al pari del Processo di Bologna (vd. supra), anche il Processo di Copenhagen (Risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 sulla *promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale*, GU C 13 del 18 gennaio 2003) dedicato alla cooperazione in materia di formazione professionale, risulta complementare alla strategia ET 2010. Avviato nel 2002, con la Dichiarazione di Copenhagen, esso ha stabilito le priorità per una cooperazione, su base volontaria, in materia di istruzione professionale e Formazione. il processo ha portato ad una serie di iniziative concrete, quali l'adozione di un quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass) lo sviluppo del Quadro europeo delle qualifiche (EQF) e lo sviluppo del sistema dei crediti per la formazione professionale (ECVET). M. CINO PAGLIARELLO, *Integration theories and European education policy: bringing the role of ideas back in*, in *Journal of contemporary European research*, Vol. 16 (3), 2020, p. 325. Successivamente con il Comunicato di Bruges del 7 dicembre 2010 *su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale per il periodo 2011-2020*, ha rilanciato, sulla base dei risultati raggiunti nel decennio precedente gli obiettivi di lungo termine per il 2020.

dell'istruzione e della formazione nel principio comunitario di coesione, ne fa uno degli strumenti privilegiati per la riduzione delle disparità territoriali e sociali all'interno dell'Unione<sup>195</sup>.

In tale contesto, il Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001 ha adottato tre obiettivi strategici (e tredici obiettivi specifici ad essi collegati) per i sistemi di istruzione e di formazione incentrati su qualità, accesso e apertura al mondo<sup>196</sup>. Nel marzo 2002, il Consiglio europeo di Barcellona approvava un programma di lavoro per porre in atto tali obiettivi<sup>197</sup> e invitava gli Stati membri a una più stretta cooperazione nei settori dell'istruzione superiore e della formazione professionale.

Tale programma di lavoro, noto come *Education and Training 2010 (ET 2010)*, ha rappresentato il quadro di riferimento strategico per lo sviluppo delle politiche di istruzione e formazione a livello dell'Unione, al fine di rendere entro il 2010 i sistemi d'istruzione e formazione in Europa «un punto di riferimento di qualità a livello mondiale»<sup>198</sup>, stabilendo obiettivi concreti, *benchmarks*, indicatori e sistemi di monitoraggio *in itinere* per misurare i progressi compiuti e apportare gli eventuali aggiustamenti<sup>199</sup>.

---

<sup>195</sup> *Idem*, p. 256.

<sup>196</sup> Relazione del Consiglio dell'Istruzione al Consiglio europeo, *Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione*» doc. 5980 2001.

<sup>197</sup> Consiglio dell'Istruzione e Commissione del 14 febbraio 2002, *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa*, approvato dal Consiglio europeo del 15/16 marzo 2002, GU C 142. Bruxelles 14 giugno 2002.

<sup>198</sup> Comunicazione del Consiglio, «*Istruzione e formazione 2010*» *l'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona, Relazione intermedia comune del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato concernente il seguito dato agli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa*, GU n. C 104/01 del 30 aprile 2004.

<sup>199</sup> Nel 2003 il Consiglio ha adottato una serie di *benchmarks* (livelli di riferimento del rendimento medio europeo) per monitorare i progressi in merito agli obiettivi fissati dal programma ET 2010, con una chiara indicazione relativa al fatto che essi: dovessero basarsi su dati comparabili, non definissero obiettivi nazionali né disposizioni destinate ad essere adottate da Governi nazionali. I livelli adottati per il monitoraggio della strategia ET 2010 riguardavano l'intero sistema di istruzione ed avevano come orizzonte temporale il 2010: 1) una percentuale media non superiore al 10 % di abbandoni scolastici prematura; 2) un aumento del 15% sul totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie nell'Unione europea con una contestuale diminuzione dello squilibrio di genere; 3) completamento di un ciclo di istruzione secondaria superiore per l'85% della popolazione entro i ventidue anni dell'Unione europea; 4) diminuzione del 20 % rispetto al 2000 della percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura, 5) Partecipazione al *lifelong learning* del 12,5 % della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra 25 e 64 anni). Infine, rispetto all'aumento di investimenti in risorse umane, il Consiglio non si è espresso in termini quantitativi, pur auspicando un sostanziale aumento in quanto determinante per coesione sociale, concorrenza internazionale e crescita sostenibile; Conclusioni del Consiglio del 5

I livelli di riferimento adottati dall'Unione, non rappresentano obiettivi concreti da raggiungere a livello nazionale<sup>200</sup>, piuttosto i Governi erano invitati a considerare, sulla base di detti livelli medi di riferimento, in quale misura essi potessero contribuire a che l'UE (UE-25), raggiungesse entro il 2010 gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona<sup>201</sup>.

Ancora oggi, gli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona restano validi. Tuttavia, nel corso degli ultimi due decenni, numerose condizioni sono mutate rispetto alle premesse. La crisi economica del 2008, la lotta al terrorismo, l'allargamento dell'Unione a 28 (oggi a 27)<sup>202</sup> Stati membri, la crisi migratoria del 2015, la crisi demografica, l'emergere di posizioni euroscettiche in risposta alle crisi economiche, e più recentemente la *Brexit*, la crisi sanitaria e la guerra alle porte dell'Unione, hanno inevitabilmente modificato la traiettoria di un percorso che è rimasto comunque saldo nei suoi obiettivi di lungo termine: costruire un'economia solida e inclusiva basata sulle competenze e la valorizzazione del capitale umano<sup>203</sup>.

La strategia ET 2010 non ha raggiunto gli obiettivi stabiliti in origine e rimodulati durante l'arco del decennio in cui avrebbe dovuto dispiegare i propri effetti. Pur avendo registrato un generale miglioramento dei risultati nel campo dell'istruzione

---

maggio 2003 in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento), GU C, C/134, 07 giugno 2003, p. 3.

<sup>200</sup> Obiettivo centrale del coordinamento è di incoraggiare riforme nazionali, a conferma dell'idea che i meccanismi di *soft law* sono in grado di produrre cambiamenti, M. BIAGI, *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 16, No. 2, 2000, p. 159; R. DEHOUSSE, *The Open Method of Coordination: a New Policy Paradigm?*, in *Les cahiers Européens de Sciences Po*, n. 3, 2003, A. AMARAL, A. VEIGA, *The European higher education area: Various perspectives on the complexities of a multi-level governance system*, in *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 36, 2012, p. 42.

<sup>201</sup> Rispetto ai 5 *benchmarks* adottati dal Consiglio nel 2003, la Commissione individuava 29 indicatori per monitorare la *performance* ed i progressi compiuti a livello dell'UE al 2004, ed in prospettiva per il 2010. I dati venivano considerati a livello dell'UE a 25 (inclusendo i nuovi Stati membri), Documento di lavoro della Commissione, *Progress towards the common objectives in education and training indicators and benchmarks*, Bruxelles, 21 gennaio 2004, SEC(2004) 73, p. 14.

<sup>202</sup> Come noto, le ondate di allargamento sono state nel 1995 Austria, Finlandia, e Svezia; nel 2004 Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia; nel 2007 Bulgaria e Romania; e da ultimo nel 2013 Croazia.

<sup>203</sup> « Post-war peace-building and ensuring security on the continent was the main pillar of EU integration that inspired the emergence of the EU and its development in the aftermath of the Maastricht Treaty... the EU did set up a new goal for itself at the Lisbon European Council meeting in 2000 – to become the most competitive knowledge-based economy in the world», I. KUSHNIR, *The role of the European Education Area in European Union integration in times of crises*, in *European Review*, 2021, p. 4 e ss.

e della formazione, la strategia di Lisbona, almeno per la parte collegata alla cooperazione in materia di istruzione, si è rivelata fallimentare<sup>204</sup>. Nel 2009, il Consiglio dell'Unione europea, adottava una nuova strategia per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (ET 2020)<sup>205</sup> che, sulla base della precedente, ha rilanciato il ruolo cruciale di istruzione e formazione per affrontare le numerose sfide socioeconomiche, demografiche, ambientali e tecnologiche cui l'Europa e i suoi cittadini avrebbero dovuto far fronte nel decennio a venire, individuando quale obiettivo principale della cooperazione europea quello di sostenere «l'ulteriore sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri volti a garantire: la realizzazione personale, sociale e professionale di tutti i cittadini; una prosperità economica sostenibile e l'occupabilità, promuovendo nel contempo i valori democratici, la coesione sociale, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale»<sup>206</sup>.

Per fare ciò l'Unione fissa quattro obiettivi strategici ampi<sup>207</sup> e cinque criteri di riferimento (*benchmarks*) cui tendere entro il 2020, relativi a tutto l'arco dei cicli di istruzione, all'apprendimento permanente e al livello di alfabetizzazione<sup>208</sup>.

Inoltre, il Consiglio invitava la Commissione a lavorare su criteri di riferimento anche per la mobilità, l'occupabilità e l'apprendimento delle lingue<sup>209</sup>. Grazie alla flessibilità propria del MCA, le priorità e i criteri di riferimento sono stati adattati nel

---

<sup>204</sup> «la maggior parte dei parametri di riferimento fissati per il 2010 non verrà raggiunta entro i termini previsti; anzi per quanto concerne il parametro essenziale dell'alfabetizzazione, si assiste in realtà a un arretramento nei risultati. Il raggiungimento di questi parametri richiederà iniziative nazionali più efficaci» punto 1) Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010», in GU C 117/1 del 6 maggio 2010.

<sup>205</sup> Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea, del 12 maggio 2009, su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020»), GU C 119/2 del 28 maggio 2009.

<sup>206</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>207</sup> Gli obiettivi strategici stabiliti dal Consiglio nella nuova strategia ET 2020 erano: fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà; 2. migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione; 3. promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva; 4. incoraggiare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione. *Idem*, pp. 3-s.

<sup>208</sup> I criteri di riferimento stabiliti dal ET 2020 sono: una media di almeno il 15 % di adulti coinvolti in attività di apprendimento permanente; meno del 15% di quindicenni con risultati insufficienti in lettura; almeno il 40% delle persone di età compresa fra i 30 ed i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione superiore; meno del 10% di tasso abbandono scolastico; partecipazione all'istruzione della prima infanzia per almeno il 95% dei bambini di età compresa fra i quattro anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria. Allegato I alle Conclusioni del Consiglio, del 12 maggio 2009 sui *Livelli di riferimento del rendimento medio europeo*, cit. p. 7 – s.

<sup>209</sup> *Ivi*.

corso del decennio 2010/20 a seconda della congiuntura e dei necessari aggiustamenti del momento.

Il programma ET 2020 è stato adottato prima della strategia Europa 2020, adottata a sua volta dall'Unione europea in occasione del Consiglio europeo del 17 giugno 2010<sup>210</sup>, la quale succedeva a Lisbona e ne manteneva alcuni aspetti chiave, proponendo «un progetto per l'economia sociale di mercato europea nel nuovo decennio»<sup>211</sup>. Essa confermava la centralità dell'istruzione nel progetto di crescita sostenibile intelligente e inclusiva dell'UE fino al 2020, mutuando due dei criteri di riferimento dalla strategia ET 2020<sup>212</sup>, e confermando il ruolo dell'istruzione, della formazione e della formazione continua, quale elemento centrale nella *vision* dell'Unione.

I cinque obiettivi strategici erano fortemente interconnessi: «Livelli d'istruzione più elevati, ad esempio, favoriscono l'occupabilità e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e d'innovazione in tutti i settori dell'economia, associata a un uso più efficiente delle risorse, migliorerà la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro»<sup>213</sup>.

Ancora una volta gli Stati membri erano invitati a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di crescita e sviluppo attraverso percorsi nazionali e secondo le proprie possibilità e ambizioni. La Commissione aveva il compito di monitorare i progressi e

---

<sup>210</sup> «Adottiamo "Europa 2020", la nostra nuova strategia per l'occupazione e una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Si tratta di un quadro coerente volto a permettere all'Unione di mobilitare tutti i suoi strumenti e le sue politiche e agli Stati membri di intraprendere una più incisiva azione coordinata.» *Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010*, EUCO 13/10.

<sup>211</sup> G. ALLULLI, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, CNOS-FAP e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2015.

<sup>212</sup> Europa 2020 individuava 5 criteri medi di riferimento: 1) innalzamento al 75% del tasso di occupazione per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni; 2) investimento del 3% del PIL UE in Ricerca e Sviluppo; 3) riduzione del tasso di abbandono scolastico sotto il 10% ed innalzamento di quello delle persone con un'istruzione universitaria tra i 20 e i 34 anni sopra il 40%; 4) riduzione di almeno 20 milioni di unità del numero di persone che vivono in situazioni di povertà o di emarginazione; riduzione del 20% delle emissioni di gas serra, innalzamento al 20% della quota di fabbisogno energetico proveniente da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica; comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

<sup>213</sup> *Idem*, p. 12.

formulare raccomandazioni. Al Parlamento europeo era assegnato il compito di mobilitare i cittadini e fungere da co-legislatore per le iniziative principali. Tale approccio inclusivo e partecipativo doveva essere esteso ai comitati dell'UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, agli *stakeholders* e alla società civile, affinché tutti potessero partecipare al conseguimento dei traguardi così stabiliti<sup>214</sup>.

La Strategia avrebbe dovuto aiutare l'Europa a uscire rafforzata dalla crisi economica, sia a livello interno che internazionale. Nel 2015 «L'Europa si trova ad affrontare una serie di compiti urgenti: ripristinare la creazione di posti di lavoro e la ripresa economica, conseguire una crescita sostenibile, ovviare alla carenza di investimenti, migliorare la coesione sociale, coordinare la risposta ai flussi migratori, prestare attenzione in via prioritaria alla prevenzione della radicalizzazione e della violenza. Allo stesso tempo deve risolvere problematiche a lungo termine quali l'invecchiamento della popolazione, l'adeguamento all'era digitale e la concorrenza nell'economia mondiale basata sulla conoscenza»<sup>215</sup>.

Per fare ciò, rilancia il ruolo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, da una parte riaffermando la validità di argomenti economici a favore del ruolo fondamentale che istruzione e formazione giocano nell'ambito di un nuovo programma di crescita, dall'altro recuperando l'imprescindibile dimensione sociale legata al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, alla promozione dell'equità di accesso a tutti i sistemi di istruzione, della cittadinanza attiva e dei valori democratici<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> *Idem*, p. 6.

<sup>215</sup> Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione *sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in GU C 417/25 del 15 dicembre 2015.

<sup>216</sup> «Quello investito nel capitale umano è denaro ben speso. Un buon livello di istruzione e formazione contribuisce a promuovere una crescita economica sostenuta, oltre allo sviluppo sostenibile: alimenta ricerca e sviluppo, innovazione, produttività e competitività. Gli Stati membri dovrebbero effettuare i necessari investimenti in tutti i sistemi di istruzione e formazione al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza nell'innalzare il livello di capacità e di competenza della forza lavoro e in tal modo consentire loro di anticipare e soddisfare meglio le esigenze in rapida evoluzione di mercati del lavoro dinamici in un'economia sempre più digitale e nell'ambito di cambiamenti tecnologici, ambientali e demografici. Gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per migliorare l'accesso per tutti a un apprendimento permanente di qualità e per realizzare strategie di invecchiamento attivo che consentano l'allungamento della vita lavorativa.» *Idem*, p.25.

Alla luce delle nuove sfide e delle relazioni di monitoraggio della Commissione circa il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati dalla strategia ET 2020<sup>217</sup>, sono stati individuati sei settori prioritari di intervento<sup>218</sup> ed è stata fortemente sottolineata la necessità di coinvolgere sempre di più nel processo portatori d'interesse quali le istituzioni di istruzione, le comunità locali, le parti sociali.

Il percorso di riforma dei sistemi di istruzione europei tardava, nonostante i numerosi proclami a convergere verso un paradigma efficiente e inclusivo che potesse realmente contribuire alla competitività e alla crescita sostenibile fin lì proclamata dai leader europei e dalle istituzioni dell'Unione.

L'impostazione seguita a livello UE per guidare il processo di riforma, la cui responsabilità ultima risiede a livello nazionale, è stata, dal 2000 in poi, quella di occuparsi dell'*output* dell'istruzione in termini di qualità, stabilendo criteri misurabili e valutabili, statuiti a livello sovranazionale e legati ai suddetti obiettivi in stretta connessione con il Processo di Bologna cui è stata affidata la cooperazione intergovernativa in termini di riforma dei sistemi di istruzione superiore.

La verifica del raggiungimento o quanto meno della concorrenza al raggiungimento di tali obiettivi è strettamente connessa all'ottenimento di finanziamenti, intesi quali strumenti di supporto alle azioni dei singoli Stati membri, oltre che alla rimodulazione degli stessi per un più efficiente processo di riforma dei sistemi nazionali<sup>219</sup>.

Gli obiettivi così stabiliti sono correlati a scopi più ampi quali la libera circolazione delle persone, il consolidamento della cittadinanza europea, la competitività di sistema, la lotta alla disoccupazione e alla sottoccupazione.

Tali strumenti di coordinamento pur privi di effetti giuridici vincolanti, risultano *hard* se riferiti a «precisi parametri di riferimento, formulati sia per l'individuazione

---

<sup>217</sup> Le relazioni di monitoraggio annuali relative all'attuazione della strategia ET 2020 sono disponibili sul sito dell'Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea al link <https://op.europa.eu/en/home>.

<sup>218</sup> La relazione attua una razionalizzazione dei settori prioritari di lavoro riducendoli da 13 a 6, ferme restando le priorità strategiche definite in sede di elaborazione della strategia ET 2020 nel 2009 (*vd. supra*). I settori prioritari di lavoro sono relativi: allo sviluppo di competenze lungo tutto l'arco della vita, con particolare riferimento all'occupabilità, l'innovazione, la cittadinanza attiva e il benessere; inclusività e non discriminazione; competenze digitali; sostegno al personale scolastico; — trasparenza e riconoscimento di competenze e qualifiche; investimenti pubblici. *Idem*, p. 26 – s.

<sup>219</sup> F. CORTESE, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2015, p.4

delle specifiche azioni statali da incoraggiare e supportare (i.e. finanziare) sia per il monitoraggio (i.e. il controllo) dell'allineamento dei singoli Stati membri alle strategie complessive dell'Unione»<sup>220</sup>. L'Unione, scegliendo il MCA quale strumento operativo in materia di istruzione e formazione (ma non solo) ha rinunciato, coerentemente con le disposizioni del diritto primario, allo strumento normativo e al correlato modello di controllo sanzionatorio (essendo escluso il ricorso alla corte di Giustizia) a favore di un modello di cooperazione sovranazionale. Vale la pena, tuttavia, ricordare che ove le azioni dell'Unione che, pur operando in materia di istruzione, vadano a tutelare le libertà fondamentali ed i capisaldi del processo di integrazione europea, essa può adottare atti normativi di diritto derivato (vd. *supra* capp. 1-2).

## **7. Verso lo Spazio Europeo dell'Istruzione entro il 2025 e oltre: il pilastro sociale europeo e l'evoluzione delle politiche dell'Unione in materia di istruzione**

L'Unione, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, puntava a trovare un equilibrio fra l'originario traguardo dell'integrazione dei mercati e l'istanza sempre più urgente di un'equa condivisione di valori sociali<sup>221</sup>. La tensione fra queste due dimensioni ha caratterizzato il *mindset* degli interventi di coordinamento e supporto in materia di istruzione (nell'ambito delle strategie di Lisbona ed Europa 2020)<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> *Idem*, pp. 5-6.

<sup>221</sup> *Idem.*, p.4

<sup>222</sup> A tal proposito e limitatamente all'istruzione superiore, numerose comunicazioni, risoluzioni e raccomandazioni del Consiglio e della Commissione oltre ai citati programmi ET 2010 ed ET 2020, sottolineano come il ruolo dell'istruzione superiore in particolare abbia una rilevanza centrale nelle strategie di crescita economica sostenibile e occupazione, così come emerge un sempre maggiore centralità delle Università quali *stakeholder* privilegiati nei processi di riforma. Si vedano *inter alia*, Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 2007, sulla *modernizzazione delle università per la competitività dell'Europa in un'economia globale della conoscenza*, SEC(2008 2719) /\* COM/2008/0680 def., e la relativa relazione della commissione al consiglio relativa alla risoluzione del consiglio del 23 novembre 2007 *sulla modernizzazione delle università per la competitività dell'Europa in un'economia globale della conoscenza*, COM(2008) 680 def.; conclusioni del Consiglio dell'11 maggio 2010 *sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione*, in GU C 135 del 26 maggio 2010; conclusioni del Consiglio sulla *modernizzazione dell'istruzione superiore*, in GU C 372 del 20 dicembre 2011; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sostenere la crescita e l'occupazione - un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa*, Bruxelles, 20.9.2011 COM(2011) 567 def;

Con la Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017, in occasione del 60° anniversario dei trattati di Roma, i Capi di Stato e di Governo rilanciavano la visione di un'Europa, sicura, competitiva a livello globale, ma soprattutto di un'Europa sociale<sup>223</sup>.

Con il vertice sociale di Göteborg, lo stesso anno, questa visione prendeva corpo con l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che sancisce come primo principio, «il diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento lungo tutto l'arco della vita inclusivi e di qualità per tutti», il diritto alla formazione e riqualificazione per migliorare le prospettive di occupazione come quarto principio, e il diritto dei bambini all'istruzione di qualità e alla parità di accesso, come undicesimo principio<sup>224</sup>.

La Commissione in vista della riunione dei leader a Göteborg aveva preparato una comunicazione per argomentare e contestualizzare il progetto di rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla formazione, attraverso la creazione di uno Spazio Europeo dell'Istruzione entro il 2025<sup>225</sup>. Sulla base dello slogan “uniti nella diversità”, lanciato proprio con la dichiarazione di Roma, la Commissione, pur ribadendo la

---

conclusioni del Consiglio *sulla dimensione globale dell'istruzione superiore europea*, in GU C 28/04 del 31 gennaio 2014; Commissione europea, *documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, Bruxelles, 10 maggio 2017 COM(2017) 240 final.

<sup>223</sup> «Un'Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; un'Unione che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un'Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; un'Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale», dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, *dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017*. La dichiarazione di Roma accoglieva l'impostazione del Libro Bianco elaborato dalla Commissione europea che concentrava le proprie riflessioni sullo sviluppo della dimensione sociale europea, oltre che sulla gestione della globalizzazione, sull'approfondimento dell'Unione monetaria, e sul futuro della difesa e delle finanze dell'UE, *Libro bianco sul futuro dell'Europa Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Bruxelles, del 1 marzo 2017.

<sup>224</sup> L'idea di un pilastro europeo dei diritti sociali fu lanciato nel 2015 dall'allora Presidente della Commissione, Junker, poi ripreso e rilanciato dalla Commissione, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 250 fin., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 26 aprile 2017, *Proposta di proclamazione interistituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 251 fin.

<sup>225</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura. Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*, COM(2017) 673 def., Bruxelles, 14 novembre 2017.

limitata competenza dell'Unione in materia di istruzione, ne sottolineava il valore aggiunto europeo, rappresentato dal ruolo di coordinamento e incentivazione da essa svolto in termini di modernizzazione e capacità di affrontare le sfide globali per i sistemi di istruzione nazionali oltre che di rappresentare un effettivo contributo alla crescita sostenibile e inclusiva alla base del progetto di integrazione europeo.

L'istruzione, e segnatamente uno Spazio europeo dell'istruzione, è definita quale «soluzione per permettere un maggiore accesso a posti di lavoro dignitosi, una migliore risposta alle esigenze dell'economia in termini di competenze e un rafforzamento della resilienza dell'Europa in un contesto di cambiamenti rapidi e profondi, determinati dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione»<sup>226</sup>.

La Commissione opera, dunque, un approccio olistico per cui pone l'istruzione al centro di un percorso ampio di integrazione sostenibile e duratura, preconizzando l'integrazione del pilastro europeo nel processo del semestre europeo<sup>227</sup> e il ruolo svolto dalle politiche di bilancio degli Stati membri al fine di sfruttare gli effetti distributivi delle politiche strutturali.

In particolare, il ruolo dei fondi strutturali e di investimento dell'UE avrebbe contribuito a promuovere gli investimenti in infrastrutture, stimolare l'innovazione, sostenere lo sviluppo di capitale umano e occupazione.

La nuova visione viene costruita intorno a concetti chiave, quali economia resiliente, coesione sociale, cittadinanza attiva e identità. In particolare la Commissione individua,

---

<sup>226</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>227</sup> Come noto, il semestre europeo nasce, in risposta alla profonda crisi economica globale del 2008, come nuovo quadro di *governance* economica dell'Unione, per consentire agli Stati membri di allineare le proprie politiche economiche e di bilancio. Il Semestre europeo origina quale strumento del patto di stabilità e crescita, e viene formalizzato da una serie di atti di diritto derivato (una serie di regolamenti definiti *six-pack*, poi integrati da ulteriori due c.d. *two pack*) adottati fra il 2011 ed il 2013, proprio allo scopo di rafforzare i meccanismi di *governance* economica e fiscale a livello dell'UE. Nel tempo il semestre ha integrato anche le politiche occupazionali e sociali, oltre che il monitoraggio dei piani di ripresa e resilienza. Le strategie europee in materia di istruzione, in quanto parte del pilastro sociale europeo oltre che strettamente connesse alle politiche occupazionali, entrano anch'esse nel ciclo di *governance* del semestre europeo. Il semestre europeo va da novembre a luglio, con ruoli ben definiti di Commissione (analisi della situazione socio economica dell'anno precedente e follow-up, pubblicazione delle relazioni per Paese, e progetti di raccomandazioni specifiche) Consiglio dell'UE (approvazione delle relazioni e adozione di conclusioni e raccomandazioni), Stati membri (presentano i propri programmi di stabilità e convergenza ed i programmi nazionali di riforma) Consiglio europeo (approvazione delle raccomandazioni specifiche per Paese). Nei mesi successivi gli Stati membri tengono conto delle raccomandazioni al momento di elaborare i bilanci nazionali per l'esercizio successivo <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.

per l'istruzione universitaria, ostacoli amministrativi e burocratici verso la piena realizzazione di uno Spazio europeo per l'istruzione, che impediscono agli istituti di istruzione superiore di collaborare permanentemente attraverso le frontiere, oltre che la mancanza, nonostante gli sforzi in tal senso profusi tanto a livello dell'Unione quanto a livello intergovernativo, di un meccanismo di riconoscimento automatico dei titoli di studio fra Stati membri dell'Unione.

In occasione della riunione informale dei leader del 17 novembre, tenutasi a margine del vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, sono state proposte una serie di idee per portare avanti l'agenda in materia di istruzione e cultura: intensificare la mobilità e gli scambi intra-europei di studenti e docenti; incoraggiare la creazione di una rete di università europee sovranazionali; promuovere il riconoscimento reciproco dei titoli di studio; promuovere il multilinguismo; affrontare le nuove sfide poste dalla rivoluzione digitale; realizzare una *carta europea dello studente*; implementare azioni di promozione dell'internazionalizzazione anche nel settore della cultura ampliando il programma Erasmus per giovani professionisti nel settore artistico, migliorare le opportunità di finanziamento per i settori creativi<sup>228</sup>.

Gli strumenti individuati per l'implementazione di tali azioni sono, vale ribadirlo, azioni di incentivazione e raccomandazioni della Commissione, a norma degli articoli 165, 166 e 167 TFUE (ad esclusione di qualsiasi armonizzazione); conclusioni del Consiglio e del Consiglio europeo; progetti pilota, iniziative intergovernative, oltre ad un aumento dei finanziamenti, da individuare nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP)<sup>229</sup>.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, accoglievano le linee politiche tratteggiate in occasione del vertice di Göteborg e le linee di intervento tracciate dalla Commissione. L'istruzione si conferma fondamentale per la costruzione di società inclusive e coese e per sostenere la competitività europea, attraverso la creazione di uno spazio europeo dell'istruzione<sup>230</sup>. Il Consiglio europeo invita gli Stati

---

<sup>228</sup> Consiglio Europeo, *Agenda dei Leader*, dell'11 novembre 2017, disponibile *on line* al link [https://www.consilium.europa.eu/media/35276/it\\_leaders-agenda-note-on-education-and-culture.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/35276/it_leaders-agenda-note-on-education-and-culture.pdf)

<sup>229</sup> *Idem*.

<sup>230</sup> Conclusioni del Consiglio del 22 maggio 2018, *Verso la prospettiva di uno spazio europeo dell'istruzione* in GU n. C 195 del 7 giugno 2018, e la risoluzione del Consiglio, dell'8 novembre 2019,

membri, il Consiglio e la Commissione, a lavorare, fra l'altro, a intensificare la mobilità e gli scambi, anche attraverso il programma Erasmus+; a rafforzare i partenariati strategici tra gli istituti di istruzione superiore di tutta l'UE e favorire l'emergere, entro il 2024, di una 'ventina di Università europee' composte da reti di università in tutta l'UE; a realizzare una carta europea dello studente; individuare strumenti e modalità per il riconoscimento reciproco dei titoli di istruzione superiore, oltre che affrontare le sfide poste dalla digitalizzazione e rafforzare il *lifelong learning*<sup>231</sup>.

Il programma ET 2020, pur rivisto e rimodulato nel 2017, con una visione più ambiziosa verso la creazione di europea uno Spazio europeo dell'istruzione, ha raggiunto solo parzialmente gli obiettivi previsti dieci anni prima<sup>232</sup>. Con la 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)*<sup>233</sup>, si apre la programmazione strategica dell'Unione europea per il decennio in corso. Le priorità per la cooperazione in materia di istruzione, pur costruendo sulle premesse dei programmi precedenti individuano nuove sfide, per una società e un'economia coese, inclusive, digitali, sostenibili, verdi e resilienti, in cui i cittadini trovino la propria realizzazione personale e siano pronti a adattarsi e a operare in un mercato del lavoro in evoluzione e a impegnarsi in una cittadinanza attiva e responsabile<sup>234</sup>.

---

*sull'ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell'istruzione a sostegno di sistemi di istruzione e formazione orientati al futuro* in GU n. C 389 del 18 novembre 2019, p. 1.

<sup>231</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, EUCO 19/1/17 REV 1.

<sup>232</sup> In materia di educazione terziaria, tuttavia, si sono registrati buoni risultati seppur con percentuali molto diverse da paese a paese. Nel 2019 il 40.3% della popolazione fra i 30 ed i 34 anni risulta possedere un diploma universitario, il +9.2% rispetto alla decade precedente. Il tasso di occupazione di coloro che posseggono un diploma di livello universitario si è attestato a un solo punto percentuale al di sotto dell'obiettivo dell'82 %. Nel 2018, il 13.5% dei laureati nell'Europa a 27 risultavano aver studiato all'estero. Nel dettaglio, il 9.1% ha avuto una esperienza di mobilità per crediti, ed il 4.3% ha ottenuto il proprio titolo di studio (universitario o di scuola secondaria) in un paese diverso dal proprio paese d'origine. Il dato è ben lontano dal target stabilito nel 2011, per cui entro il 2020 il 20% degli studenti avrebbe dovuto aver realizzato una mobilità all'estero, per un minimo di 15 crediti ECTS, o della durata minima di tre mesi. Cfr. Commissione europea, Direzione generale dell'istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della Formazione 2020*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/581621>.

<sup>233</sup> Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea, *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)*, in GU C 66/1 del 26 febbraio 2021.

<sup>234</sup> *Idem*, p.2.

Il nuovo quadro di cooperazione, che mantiene l'obiettivo di realizzare lo Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025<sup>235</sup> è strettamente legato alle più ampie priorità delineate a livello dell'Unione, quali la transizione digitale, la transizione verde, l'inclusione e la parità di genere. Centrale per l'istruzione terziaria resta la mobilità, per cui la Commissione individua quali ostacoli principali la mancanza di portabilità dei sistemi di sostegno agli studenti, la mancanza di pieno riconoscimento dei risultati dell'apprendimento e delle qualifiche ottenute durante la mobilità, la difficoltà di combinare la mobilità con gli obblighi previsti dai programmi di studio<sup>236</sup>. Promuovere l'innalzamento della qualità e dell'inclusività dei sistemi educativi, favorire l'apprendimento permanente e lo sviluppo delle competenze (anche attraverso la mobilità per l'apprendimento, soprattutto dei giovani), facilitare il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche anche dei Paesi terzi sono dunque le priorità per il nuovo decennio.

Centrali in questo progetto diventano per l'istruzione terziaria, le università il cui coinvolgimento nel progetto di internazionalizzazione e modernizzazione dell'istruzione superiore nell'Unione europea, dal 2017 in poi è diventato sempre crescente. La Commissione punta a rafforzare la cooperazione fra istituti di istruzione superiore con sede in diversi Stati membri, mettendo in rete competenze e infrastrutture. Puntando sulla cooperazione strutturata fra atenei, si potrà ottenere quel traguardo chiave mai raggiunto, del riconoscimento automatico delle qualifiche e dei periodi di studio all'estero oltre che allo sviluppo e la portabilità delle così dette microcredenziali<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025*, Bruxelles, 30 settembre 2020, COM(2020) 625 final.

<sup>236</sup> «Dati dimostrano che un'esperienza di studio all'estero contribuisce in modo significativo alle prospettive di carriera. L'80 % dei laureati Erasmus+ ha un'occupazione dopo meno di 3 mesi dal conseguimento del diploma. Tuttavia, solo il 5 % degli studenti può beneficiare di un'esperienza Erasmus+. Le preoccupazioni finanziarie rimangono una delle ragioni più frequenti che spingono gli studenti a non studiare all'estero, seguite da vicino dalle preoccupazioni relative al riconoscimento dell'apprendimento», COM(2020) 625 final, p.12.

<sup>237</sup> Per micro-credenziale si intende «la registrazione dei risultati dell'apprendimento ottenuti da un discente in seguito a un piccolo volume di apprendimento. Tali risultati dell'apprendimento saranno stati valutati in base a criteri trasparenti e chiaramente definiti. Le esperienze di apprendimento volte al conseguimento di microcredenziali sono concepite per fornire al discente conoscenze, abilità e competenze specifiche che rispondono a esigenze personali, culturali, della società o del mercato del lavoro. Il discente è titolare delle microcredenziali, che possono essere condivise, sono trasferibili e possono essere indipendenti o combinate in credenziali più ampie. Sono sostenute da una garanzia della

Nella sua risoluzione del febbraio 2021<sup>238</sup>, il Consiglio accoglie le raccomandazioni della Commissione e individua 5 priorità strategiche per la realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione, fra cui il rafforzamento dell'istruzione superiore europea<sup>239</sup>. La risoluzione del Consiglio istituisce inoltre un comitato di coordinamento del gruppo di alto livello sull'istruzione e la formazione, un nuovo organismo di *governance* la cui presidenza, in cooperazione con i partner del trio di presidenza del Consiglio e la Commissione, assume un ruolo guida nel coordinamento dei lavori nell'ambito del quadro strategico.

Da un punto di vista dello stanziamento di risorse, tema sempre cruciale nelle varie edizioni dei quadri strategici, dal 2000 a oggi, la costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione è sostenuta dai finanziamenti dell'UE. Si stima che nel settennio 2021-27 lo stanziamento UE per l'istruzione e la formazione sarà triplicato rispetto al settennio precedente, in virtù del programma Erasmus+ (il cui stanziamento in bilancio è più che raddoppiato - a oltre 26 miliardi di euro), il dispositivo per la ripresa e la resilienza nell'ambito di *Next Generation EU*, i fondi della politica di coesione<sup>240</sup>.

La realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione si basa su 40 azioni, di cui 14 sono considerate strategiche<sup>241</sup>. La Commissione ha già presentato al Consiglio otto

---

qualità che segue norme concordate nel settore o nell'area di attività pertinente». Punto 5 a) della raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 su un *approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità* (2022/C 243/02).

<sup>238</sup> Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea, *su un quadro strategico per la cooperazione europea*, del 26 febbraio 2021, cit.

<sup>239</sup> Il Consiglio individua l'iniziativa delle università europee, quale strumento di principale attuazione dell'approfondimento dell'integrazione e della cooperazione a livello dell'Unione in materia di istruzione superiore, inoltre il Consiglio afferma che « Per sostenere gli sforzi degli Stati membri volti ad agevolare la prevista trasformazione dell'istruzione superiore in Europa e a promuovere la cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore, è opportuno garantire sinergie strette e strutturate con il SEIS [Spazio europeo dell'istruzione superiore] e il processo di Bologna, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di garanzia della qualità, di riconoscimento, di mobilità e di trasparenza, evitando strutture e strumenti paralleli o doppi già sviluppati nell'ambito del SEIS. ... Per quanto riguarda nello specifico il «quadilatero della conoscenza» (istruzione, ricerca, innovazione e servizi alla società), andrebbe prestata particolare attenzione alle sinergie strategiche e di finanziamento tra istruzione e formazione, ricerca e innovazione, in particolare nel contesto del SER e dello spazio europeo dell'istruzione, garantendo allo stesso tempo la coerenza con il SEIS». *Idem*, p. 7-ss.

<sup>240</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *relativa ai progressi compiuti nella realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione*, Bruxelles, 18 novembre 2022, COM(2022) 700 final.

<sup>241</sup> Commission staff working document, *Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on progress towards the achievement of the European Education Area*, Brussels, 18 novembre 2022, SWD(2022) 750 final, parte 1/3.

delle quattordici iniziative, che ne ha adottate la maggior parte. Fra queste, due iniziative riguardano il settore dell'istruzione superiore, e cioè la *Strategia europea per le Università*<sup>242</sup> e la raccomandazione *Costruire ponti per un'efficace collaborazione in materia di istruzione superiore*<sup>243</sup>, entrambe parte del "pacchetto istruzione superiore" del programma di lavoro della Commissione 2022 nell'ambito dell'obiettivo prioritario "Promozione dello stile di vita europeo"<sup>244</sup>.

I tre documenti, costruendo sulle precedenti strategie, rilanciano il ruolo dell'UE quale promotore e coordinatore di processi di modernizzazione e internazionalizzazione in materia di istruzione superiore. L'azione centrale intorno alla quale è costruita la strategia UE per l'istruzione superiore per il prossimo decennio, è quella delle Alleanze Universitarie Europee<sup>245</sup>.

Si tratta dell'iniziativa faro dell'UE in materia di *higher education*. L'idea è quella di promuovere la creazione di reti di università in tutta l'UE, che sviluppino una cooperazione strategica di lungo termine, con un forte livello di integrazione, tanto a livello didattico, quanto amministrativo e della ricerca. Le Università europee consentiranno di sviluppare titoli di studio riconosciuti a livello europeo, campus europei interuniversitari e la messa in rete di strutture didattiche e amministrative.

Il rinnovato vigore e le innovazioni introdotte nell'ambito della nuova strategia e in maniera strutturale nel programma di finanziamento Erasmus, rispondono oltre che a istanze urgenti legate alle dinamiche di sviluppo globale, anche alle indicazioni emerse dalla Conferenza per il futuro dell'Europa, da cui è emerso l'invito agli Stati membri a cooperare per rendere effettivi il sistema di riconoscimento dei titoli accademici e delle qualifiche informali e non formali, l'aumento della mobilità intra-europea, l'innalzamento della qualità e l'inclusività dei sistemi educativi, garantendo a tutti i cittadini l'opportunità di proseguire i percorsi di apprendimento in tutta l'UE, la riforma dei programmi di studio inserendo tematiche legate all'integrazione, alla

---

<sup>242</sup> Conclusioni del Consiglio su una *strategia europea volta a rafforzare il ruolo degli istituti di istruzione superiore per il futuro dell'Europa*, in GU C 167/9 del 21 aprile 2022.

<sup>243</sup> Raccomandazione del Consiglio del 5 aprile 2022, *Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore*, in GU C 160/1 del 13 aprile 2022.

<sup>244</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, *Commission work programme 2022 - Making Europe stronger together*, Strasbourg, 19 ottobre 2021, Annex I, COM(2021) 645 final.

<sup>245</sup> Cfr. cap. 4.

democratizzazione, l'investimento sulle competenze digitali, sull'apprendimento delle materie tecnico/scientifiche. La Strategia europea delle università, adottata dalla Commissione nel gennaio 2022, rappresenta allo stato il documento strategico più avanzato in tema di europeizzazione dei sistemi di istruzione superiore, e si basa sui primi insegnamenti tratti dall'iniziativa delle università europee, catalizzatore per il lancio di nuovi strumenti e quadri giuridici in materia di istruzione superiore, in grado di ispirare la più ampia comunità dell'istruzione superiore in tutta Europa.

## CAPITOLO IV

### I NUOVI STRUMENTI DI COOPERAZIONE APPROFONDATA IN MATERIA DI ISTRUZIONE SUPERIORE: L'INIZIATIVA DELLE UNIVERSITÀ EUROPEE PER LA REALIZZAZIONE DELLO SPAZIO EUROPEO DELL'ISTRUZIONE (SUPERIORE)

#### **1. Il programma Erasmus: evoluzione e sviluppi di una cooperazione approfondita *in nuce***

È stata sin qui delineata l'evoluzione della competenza dell'Unione europea in materia di istruzione, analizzandola dal punto di vista della normativa vincolante europea (*hard law*), della giurisprudenza della Corte e delle strategie politiche adottate soprattutto dal 2000 in poi (*soft law*).

Il *fil rouge* che ha collegato il processo evolutivo e, potremmo dire, creativo che l'azione dell'UE in materia di istruzione, a vario titolo analizzata, ha subito nel corso di quattro decenni, è individuabile nella parallela evoluzione del programma Erasmus.

Nato nel 1986, in assenza di un'esplicita competenza in materia di istruzione, il programma esordisce sul panorama europeo come azione dal forte carattere simbolico, collegato alla nascente cittadinanza europea e a corollario di iniziative di supporto alle varie università europee, che nel corso degli anni si sono sviluppate<sup>1</sup>, rappresentando un'azione che si rivelerà dirompente nel corso dei successivi decenni.

---

<sup>1</sup> Oggi il programma Erasmus+ finanzia, conformemente all'articolo 195 (d) del regolamento finanziario, ed all'articolo 8 (c) del Regolamento Erasmus+, istituzioni di istruzione terziaria che perseguono un obiettivo di interesse europeo: College d'Europe, Bruges e Natolin, European University Institute (EUI) e, nell'ambito dei finanziamenti ad esso destinati, Florence School of European and Transnational Governance; Academy of European Law, Treviri; European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht; Agenzia europea per le necessità speciali e l'educazione inclusiva, Odense; International Centre for European Training (CIFE), Nizza cfr.

Sono state già in parte analizzate, nei capitoli precedenti, le modalità con cui il programma Erasmus è stato adottato e le caratteristiche che lo hanno connotato agli albori della sua storia, così come la rilevanza che il programma ha avuto nel delicato percorso di costruzione della cittadinanza europea.

Se da una parte la giurisprudenza della Corte e gli atti di diritto derivato dell'UE hanno realizzato una maieutica della competenza dell'Unione in materia di istruzione, dal Trattato di Maastricht in poi, forte di una base giuridica seppur debole, la Commissione ha, attraverso il programma Erasmus, gettato le basi per un autentico Spazio europeo dell'istruzione *ante litteram*, con un processo che potremmo definire *top down*. Nasceva il programma Erasmus e con esso la necessità di implementare una serie di strumenti e di azioni che avrebbero dovuto rendere la mobilità per crediti parte integrante del percorso di studi di (potenzialmente) ogni studente cittadino europeo<sup>2</sup>, e portato ad un processo di armonizzazione dei sistemi nazionali di istruzione superiore verso un modello europeo.

Il programma Erasmus ha dunque contribuito, forse più di ogni altra azione intrapresa dall'Unione, alla costruzione dell'identità europea<sup>3</sup>, portando con sé una serie di questioni, che in parte sono tutto'oggi aperte, quali il mutuo riconoscimento dei periodi di studio presso un altro Stato membro, il riconoscimento dei titoli accademici, la comparabilità dei sistemi di istruzione superiore e la traducibilità delle valutazioni da un sistema all'altro, più in generale

---

Commissione Europea, *2024 annual work programme "Erasmus+": the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport*, C(2023)6157 18 settembre 2023, p.110.

<sup>2</sup> In questo caso si parla di mobilità per crediti, che riguarda i periodi di studio all'estero e che si iscrive sostanzialmente nel programma Erasmus. Diverso è il caso dei cd. studenti *degree seeking*, che si muovono dal proprio stato membro di origine ad un altro Stato membro per iscriversi ad un corso di studi o di formazione.

<sup>3</sup> Numerosi gli studi che hanno, a vario titolo evidenziato il nesso fra il consolidamento dell'identità europea e la partecipazione al programma Erasmus, seppur con divergenti esiti. Tra gli altri, a favore di un nesso causale fra rafforzamento dell'identità europea e mobilità intra-UE cfr. K. MITCHELL, *Rethinking the 'Erasmus Effect' on European Identity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 330 ss., V. PAPATSIBA, *Making Higher Education More European through Student Mobility? Revisiting EU initiatives in the Context of the Bologna Process*, in *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1, 2006, pp. 93–111. Di segno opposto le conclusioni di altri studi, cfr. fra gli altri, E. SIGALAS, *Cross-Border Mobility and European Identity: The Effectiveness of Intergroup Contact during the ERASMUS Year Abroad*, in *European Union Politics*, Vol. 11, No. 2, 2010, pp. 241–65; I. WILSON, *What Should We Expect of "Erasmus Generations"?*, in *JCMS*, Vol. 49, No. 5, 2011, pp.1113–40, T. KUHN, *Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity*, in *JCMS*, Vol. 50, I. 6, 2011, pp. 994 - 1010.

i necessari processi di internazionalizzazione ed europeizzazione cui i sistemi di istruzione superiore degli Stati membri dell'UE sarebbero stati esposti all'aumentare della quantità di studenti che avessero partecipato ai programmi di mobilità.

Il primo programma Erasmus fu adottato, come si è visto<sup>4</sup> con decisione 87/327/CEE<sup>5</sup> che individuava come base giuridica gli artt. 128 e 253 TCEE (artt. 166 e 352 TFUE) oltre alla decisione 63/226/CEE relativa alla definizione di principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale<sup>6</sup>. Al primo programma, prorogato fino al 1994, seguì nel 1995 il programma *Socrate*<sup>7</sup>, anch'esso adottato con decisione<sup>8</sup>, per il periodo 1995 – 99, che individuava la propria nuova base giuridica negli artt. 126 e 127 TCE (artt. 149 e 150 TCE, 165 e 166 TFUE).

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, e il formale ingresso della competenza in materia di istruzione nel diritto primario<sup>9</sup>, anche i successivi pertinenti atti relativi al programma Erasmus, adottarono gli artt. 126 e 127 TCE quale base giuridica; scelta, almeno fino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, giustificata oltre che dalla necessità di includere istruzione e formazione professionale nel novero delle aree di influenza del programma, anche

---

<sup>4</sup> Cfr. cap. 1 p. 41

<sup>5</sup> Decisione 87/327/CEE: del Consiglio del 15 giugno 1987 *che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS)*, in GU n. L 166 del 25 giugno 1987.

<sup>6</sup> Decisione 63/266/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1963 *relativa alla determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale*, in GU n. L 63 del 20 aprile 1963, pp. 1338–1341

<sup>7</sup> Decisione 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 1995, *che istituisce il programma d'azione comunitaria «Socrate»*, in GU n. L 87 del 20 aprile 1995, pp. 10–24.

<sup>8</sup> Secondo l'allora procedura di co-decisione di cui all'articolo 189 B del trattato di Maastricht, art. 251 TCE, art. 294 TFUE, oggi procedura di legislazione ordinaria.

<sup>9</sup> «I nuovi articoli da 126 a 129 del trattato CE nei settori dell'istruzione, della formazione professionale e gioventù, della cultura e della sanità pubblica escluderanno in modo esplicito l'armonizzazione delle leggi e delle normative degli Stati membri. Ne consegue che sarà anche escluso il ricorso all'articolo 235 per adottare misure di armonizzazione ... Ciò non significa che il perseguimento di altri obiettivi comunitari in base ad articoli del trattato diversi dagli articoli da 126 a 129 non possa produrre effetti in questi settori. Laddove gli articoli 126, 128 e 129 fanno riferimento ad "azioni di incentivazione", il Consiglio ritiene che tale espressione si riferisca a misure comunitarie intese ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri o a sostenere o ad incrementare la loro azione nei settori interessati, anche mediante, se del caso, un sostegno finanziario ai programmi comunitari o alle azioni realizzate a livello nazionale o nell'ambito della cooperazione, intese a conseguire gli obiettivi di questi articoli», Consiglio europeo di Edimburgo del 11-12 dicembre 1992, *Conclusioni della presidenza*, Allegato 1 della parte A, punto 4, DOC/92/8.

dalla diversa intensità delle competenze comunitarie come stabilite dai due articoli. L'art. 126 affermava infatti che l'allora Comunità tramite azioni di incentivazione, adottate ricorrendo alla procedura di co-decisione previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, contribuisse allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri. D'altra parte, l'art. 127 TCE, che modificava l'art. 128 TCEE relativo alla formazione professionale, attribuiva alla Comunità la competenza ad "attuare una politica" di formazione professionale che rafforzasse e integrasse le azioni degli Stati, tramite l'adozione di misure con la procedura di cooperazione, previa consultazione del Comitato economico e sociale. Le procedure furono equiparate con il Trattato di Amsterdam.

Il programma *Socrate*, che sistematizzava e raggruppava i precedenti programmi Erasmus, Lingua e Leonardo da Vinci, oltre al programma *Comenius* che prevedeva azioni di incentivazione per la scuola<sup>10</sup>, fu rinnovato per il sessennio 2000 – 2006, al fine di contribuire «alla promozione di un'Europa della conoscenza mediante lo sviluppo della dimensione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, promuovendo l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, basato sulla formazione e sull'istruzione sia formale che informale», oltre che sostenere lo sviluppo delle conoscenze, attitudini e competenze atte a favorire la cittadinanza attiva e l'idoneità all'occupazione<sup>11</sup>.

Il programma era aperto alla partecipazione dei Paesi dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA - Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera), dei Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) e dei Paesi associati Cipro, Malta e Turchia.

Nel 2006 il programma *Socrate* viene sostituito dal programma *Life Long Learning (LLP)*<sup>12</sup>, anch'esso adottato con decisione *ex art.* 251 TCE, e sulla base

---

<sup>10</sup> Oltre alle azioni già incluse nel programma, con la nuova programmazione Socrate includeva anche l'azione GRUNTVIG desinata alla formazione degli adulti e Minerva destinato all'insegnamento aperto e a distanza, Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, *che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione «SOCRATE»*, in GU n. L 28 del 3 febbraio 2000, pp. 1–15.

<sup>11</sup> Il programma diventa lo strumento operativo della Strategia di Lisbona, per la costruzione di un'Europa della conoscenza. Decisione n. 253/2000/CE, art.1 par. 3.

<sup>12</sup> Decisione 1720/2006/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, *che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente LLP (periodo 2007-2013)*, GU L 327, 24 novembre 2006, pp. 45–68.

degli artt. 149 e 150 TCE. Il nuovo programma di formazione permanente LLP risente, nella formulazione della decisione, della rinnovata centralità che l'istruzione e la formazione hanno assunto dal 2000 in poi nelle politiche e nel processo d'integrazione dell'Unione.

Sono intervenuti e si sono consolidati nel frattempo il processo di Bologna, la strategia di Lisbona, e hanno preso piede una serie di programmi d'azione a supporto della dimensione esterna dell'istruzione quali *Tempus*, *Erasmus Mundus*, *EDUlink ALFA* e il programma di cooperazione con i Paesi industrializzati.

Insomma, anche alla luce di quanto previsto dal dritto primario, l'istruzione rappresenta un elemento essenziale nella costruzione dell'identità europea, dovendo l'Unione, in tutte le sue politiche e azioni, tenere in debito conto le "esigenze connesse" a un elevato livello di istruzione e formazione oltre a rispettare quanto previsto dall'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>13</sup>.

## **2. Il nuovo programma Erasmus+ fra prassi consolidata e azioni innovative: quale leva di cambiamento?**

Nel 2013, interviene una nuova ristrutturazione del programma, nel solco degli interventi di accorpamento ed efficientamento delle varie azioni di sostegno in materia di istruzione e formazione promosse dall'Unione.

Il programma Erasmus+, adottato non più con decisione<sup>14</sup> ma con regolamento<sup>15</sup> per la programmazione 2014-2020, prende le mosse dalla proposta

---

<sup>13</sup> V. DI COMITE, Il programma Erasmus: trenta anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione europea, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 360.

<sup>14</sup> Secondo eminente dottrina, si trattava di decisioni *sui generis*, più vicine ad un regolamento che ad una decisione. Cfr. K. LENAERTS, *Education in European Community law after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 31; cfr. anche conclusioni dell'Avvocato generale Mischo, nella causa 87/327, *Erasmus*, (punto 42); V. DI COMITE, *Il programma Erasmus*, cit., p. 357.

<sup>15</sup> Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e 1298/2008/CE, in GU n. L 347 del 20 dicembre 2013.

della Commissione *Erasmus per tutti*<sup>16</sup>, che tiene conto della crisi globale del 2008 da cui l'Unione intendeva uscire grazie ad una strategia, globale e coordinata, per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, veicolando vari programmi in essere in un unico programma quadro<sup>17</sup>.

Per garantire un maggior livello di accessibilità e inclusività dei programmi di mobilità viene istituito, in via sperimentale, un fondo di garanzia per i prestiti destinati agli studenti<sup>18</sup> che intendano conseguire un titolo di laurea magistrale in uno Stato membro dell'Unione diverso dal proprio; viene inoltre mantenuta nel nuovo programma Erasmus+ l'azione *Jean Monnet*<sup>19</sup>, finalizzata alla diffusione della cultura, dei valori europei e della conoscenza del processo di integrazione dell'Unione<sup>20</sup>.

L'impostazione adottata con il programma Erasmus+ 2014 – 2020, è stata sostanzialmente confermata dal successivo, e attualmente in vigore, programma Erasmus+ 2021 – 2027<sup>21</sup>.

Gli obiettivi del nuovo programma, enunciati all'art. 3 del regolamento 2021/817/UE, sono di ampio respiro rispetto ai precedenti programmi e includono

---

<sup>16</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce “*Erasmus per tutti*” il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, Bruxelles, 23 novembre 2011, COM(2011) 788 def.

<sup>17</sup> Il programma Erasmus + riunisce il programma d'azione *Apprendimento permanente* (decisione n. 1720/2006/CE) il programma *Gioventù in azione* istituito con decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 327 del 24 novembre 2006, p. 30), il programma d'azione *Erasmus Mundus* istituito con decisione n. 1298/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 2009-2013 *per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi* (GU L 340 del 19 dicembre 2008, p. 83), il programma ALFA III istituito con regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio *che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo* (GU L 378 del 27 dicembre 2006, pag. 41), e i programmi Tempus e Edulink, al fine di ottenere una maggiore efficienza, un più preciso orientamento strategico e nuove sinergie da sfruttare tra i vari aspetti del programma unico. Lo sport viene incluso a seguito della riforma intervenuta con il trattato di Lisbona, art. 165 par. 2 c. 7. Cfr. part. 1 del preambolo, regolamento (UE) n. 1288/2013.

<sup>18</sup> Il nuovo strumento fornisce garanzie parziali agli intermediari finanziari, alle migliori condizioni possibili, a favore di studenti *degree seeking* che contraggano un prestito per studiare in un Paese di programma diverso dal proprio Paese di origine e dal Paese in cui abbiano ottenuto le qualifiche che gli consentono di accedere al corso di studi (ad esempio un *master degree*). Art. 20 del Regolamento (UE) n. 1288/2013.

<sup>19</sup> Il sottoprogramma *Jean Monnet* era già parte del precedente programma *Life Long Learning*.

<sup>20</sup> Art. 10 del Regolamento (UE) n. 1288/2013.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, in GU L 189 del 28 maggio 2021, pp. 1–33.

crescita sostenibile, occupazione di qualità e coesione sociale, oltre che innovazione, rafforzamento dell'identità europea e della cittadinanza attiva. Il cuore del programma è la costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione attraverso la promozione della mobilità di qualità, inclusiva ed equa e la cooperazione fra istituti di istruzione terziaria<sup>22</sup>.

La struttura resta articolata su tre macro-azioni chiave: mobilità ai fini dell'apprendimento («azione chiave 1»); cooperazione tra organizzazioni e istituti («azione chiave 2»); sostegno allo sviluppo delle politiche e alla cooperazione («azione chiave 3»), oltre alle azioni Jean Monnet.

La Commissione può adottare atti delegati per modificare o aggiornare la descrizione delle azioni all'allegato I al regolamento. La dotazione finanziaria del nuovo programma ammonta a oltre 26 MLD. di €, di cui l'83% destinata ad azioni nei settori di istruzione e formazione e, di questi, almeno il 34,6% destinato ad azioni nel settore dell'istruzione superiore (art. 17 par. 3 (i) del regolamento 2021/817/UE).

Tra le novità del programma oltre al maggiore stanziamento finanziario, un'accresciuta attenzione all'inclusione, cui è dedicato uno specifico articolo del regolamento (art. 15) che demandava alla Commissione il compito di elaborare entro il 29 novembre 2021 un quadro di misure per l'inclusione volto ad aumentare i tassi di partecipazione delle persone con minori opportunità, nonché gli orientamenti per l'attuazione di tali misure<sup>23</sup>, un più ampio riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE nell'assicurare il rispetto del diritto alla parità tra donne e uomini e alla non discriminazione basata su sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, disabilità, età, orientamento sessuale, un

---

<sup>22</sup> Cfr. 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) (2021/C 66/01), in GU n. C 66 del 26 febbraio 2021; Comunicazione della Commissione relativa ai progressi compiuti nella realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione, Bruxelles, 18 novembre 2022 COM(2022) 700 final.

<sup>23</sup> La Commissione ha provveduto a adottare la decisione di esecuzione in cui ha previsto una serie di misure quali aumento del sostegno finanziario per le persone con minori opportunità, visite preparatorie, sostegno linguistico e tutoraggio e *coaching* rafforzati; sostegno addizionale per le organizzazioni coinvolte nei progetti inclusivi; ampia gamma di progetti e possibilità di mobilità con modalità e tempi diversi per migliorare l'accesso; priorità a progetti di qualità che coinvolgono partecipanti con minori opportunità, accessibilità di documenti e materiali. Decisione di esecuzione (UE) 2021/1877 del 22 ottobre 2021 *relativa al quadro di misure per l'inclusione dei programmi Erasmus+ e "corpo europeo di solidarietà" per il periodo 2021-2027*, C(2021) 7493 final.

espreso riferimento alla promozione dell'applicazione degli articoli 21, 23 e 13 della Carta (preambolo regolamento 2021/817/UE, par. 64).

Il settore della ricerca, pur continuando a essere strutturalmente separato dall'ambito di competenza in cui ricade il programma Erasmus+, avendo esso una base giuridica propria nel diritto primario agli artt. 179 - 190 TFUE<sup>24</sup>, viene espressamente richiamato nel preambolo del regolamento 2021/817/UE. Al contempo, il regolamento (UE) 2021/695 che istituisce il programma di ricerca Orizzonte Europa, richiama la necessaria sinergia con il programma Erasmus+, funzionale alla diffusione dei risultati della ricerca attraverso attività di formazione e di sistemi innovativi di istruzione, con particolare riferimento alle azioni pilota sulle università europee, avviate nell'ambito di Erasmus+ nel periodo 2014-2020 e che il programma Orizzonte Europa integrerà<sup>25</sup>.

Le nuove priorità individuate dal programma Erasmus+ percorrono sostanzialmente le linee tracciate dall'UE così come riportate nei principali documenti programmatici, quali inclusione, transizione verde e digitale, partecipazione democratica<sup>26</sup>.

Così come per il precedente programma, che copre un arco di tempo settennale, conformemente al regolamento (EU)2021/817, ogni anno viene adottato un *Annual work programme*<sup>27</sup>, sulla base del quale viene elaborata (ed

---

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 179 TFUE, l'UE vuole realizzare uno spazio europeo della ricerca (SER) nel quale ricercatori e ricercatrici, conoscenze scientifiche e tecnologie circolino liberamente. Già nel 1984 fu avviato il primo programma quadro europeo pluriennale per la ricerca che intendeva sostenere la cooperazione transfrontaliera nell'ambito di attività di ricerca e sviluppo precompetitivo. Il nono programma quadro, Orizzonte Europa, in vigore per il periodo 2021-2027, rappresenta ad oggi il più vasto programma di ricerca e innovazione al mondo. Oltre a richiamare gli artt. del titolo XIX del TFUE relativi a ricerca, sviluppo tecnologico e spazio, il regolamento con cui è stato adottato l'ultimo programma quadro Orizzonte Europa, richiama quale base giuridica anche l'art. 173 par. 3 TFUE, riconoscendo per ciò stesso il valore della ricerca di base per lo sviluppo industriale dell'UE.

<sup>25</sup> par. 67 preambolo del Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013, GU L 170 del 12 maggio 2021, pp. 1-68.

<sup>26</sup> Commissione europea, Direzione Generale per l'istruzione, la gioventù, lo sport e la cultura, *Erasmus+ annual report 2021*, Publications Office of the European Union, 2022.

<sup>27</sup> L'AWP rappresenta la decisione finanziaria annuale necessaria per implementare il programma Erasmus + che per il 2024 ha stanziato (al massimo) EUR 4 395 000 000, suddivisi su diverse *budget lines* del bilancio generale dell'Unione ed in particolare: EUR 10 000 000 dal fondo sociale europeo, EUR 2 798 250 000 per il sostegno alla mobilità per l'apprendimento a gestione indiretta, EUR 689 335 000 per il sostegno alla mobilità per l'apprendimento a gestione diretta; EUR 421 000 000 a sostegno della mobilità per l'apprendimento informale e non-formale per i giovani; EUR 331 600 000 sullo strumento NDICI - Global Europe, EUR 68 400 000 sullo

emendata se del caso), una Guida operativa al programma Erasmus+. L'elaborazione della guida, ad opera della Commissione, rappresenta un vero e proprio *vademecum* operativo che copre tutti gli aspetti e tutte le azioni del programma<sup>28</sup>.

Oltre agli Stati membri, ed ai Paesi e Territori d'oltremare (PTO)<sup>29</sup>, partecipano al programma Erasmus+, gli Stati terzi associati, cioè gli Stati membri dell'Associazione Europea di Libero Scambio e che sono parte dello Spazio economico europeo (EFTA-SEE), i Paesi in fase di adesione, candidati e potenziali candidati (Repubblica di Macedonia del Nord, Repubblica di Turchia e Repubblica di Serbia), ed i Paesi dalla Politica europea di vicinato, conformemente a quanto stabilito negli accordi tra l'Unione e tali Paesi (art. 19 regolamento 2021/817/UE)<sup>30</sup>.

Inoltre le azioni del programma di mobilità ai fini dell'apprendimento (artt. 5, 9 del regolamento 2021/817/UE - azione chiave I), di sostegno allo sviluppo delle politiche e alla cooperazione limitatamente ad alcune attività (artt. 7 punti a) e b) e 24 del regolamento 2021/817/UE, azione chiave III), e le azioni Jean Monnet (art. 8, regolamento 2021/817/UE), possono essere aperte alla partecipazione di entità giuridiche di altri Stati terzi non associati al programma, nei casi debitamente giustificati nell'interesse dell'Unione.

La Commissione sovrintende alla gestione del bilancio, stabilisce le priorità, gli obiettivi e i criteri per l'attuazione del programma, oltre a monitorarne l'attuazione generale, il *follow-up* e la valutazione a livello europeo.

Il programma Erasmus+ è gestito operativamente a livello centrale dalla Direzione Generale Istruzione, Gioventù, Sport e Cultura (DG EAC) della

---

strumento IPA III per il programma Erasmus+ con i Paesi terzi. Commissione europea, *2024 annual work programme "Erasmus+": the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport*, C(2023)6157 def., Bruxelles, 18 settembre 2023, pp. 2-3.

<sup>28</sup> Commissione europea, Erasmus+ guida al programma, ultima versione aggiornata al 28 novembre 2023 disponibile online al link <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/it/erasmus-programme-guide>.

<sup>29</sup> Decisione (UE) 2021/1764 del Consiglio del 5 ottobre 2021 relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea, comprese le relazioni tra l'Unione europea, da un lato, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altro (Decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia), GU n. L 355 del 7 ottobre 2021.

<sup>30</sup> Gli Stati membri dell'UE e i Paesi terzi associati al Programma sono denominati "Paesi aderenti al Programma" e possono prendere pienamente parte a tutte le azioni del Programma Erasmus+. In casi debitamente giustificati e nell'interesse dell'Unione, sono ammissibili alle azioni Erasmus+ anche soggetti di altri Paesi terzi non associati al Programma.

Commissione europea. Per le azioni finanziate dagli strumenti di azione esterna dell'UE, intervengono la Direzione Generale per i Partenariati Internazionali (DG INTPA) e la Direzione Generale per la Politica di Vicinato e di Allargamento (DG NEAR), le quali stabiliscono le priorità in linea con la politica esterna dell'UE.

La Commissione ha inoltre la responsabilità sulla supervisione e coordinamento delle strutture incaricate dell'attuazione del programma a livello nazionale (le cd. Agenzie Nazionali) che realizzano alcune azioni a gestione indiretta. Il Programma Erasmus+, infatti, opera principalmente attraverso la gestione indiretta, con la Commissione europea che affida compiti di attuazione del bilancio agli organismi nazionali designati in ciascuno Stato membro e nei Paesi terzi associati al programma. Le autorità nazionali monitorano e supervisionano la gestione del programma a livello nazionale.

Le azioni a gestione diretta vengono invece gestite operativamente dall'Agenzia Esecutiva per l'Istruzione, l'Audiovisivo e la Cultura (EACEA)<sup>31</sup>. Alcune azioni nell'ambito delle azioni chiave 2 e 3, relative a istruzione degli adulti, istruzione e formazione professionale, nonché competenze e qualifiche, sono parzialmente o completamente co-delegate alla Direzione Generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL).

---

<sup>31</sup> Questa articolazione del programma è stabilita con Decisione della Commissione 2022/50576, che delega poteri ad EACEA, istituita nel 2006 come agenzia esecutiva per l'implementazione dei programmi dell'Unione in materia di istruzione, audiovisivi e cultura. Con le nuove deleghe stabilite nell'ambito del *Multiannual Financial Programme* (MFF) 2021-2027 (adottato con decisione della Commissione 2021/173), l'Agenzia ha cambiato la propria denominazione in *European Education and Culture Executive Agency*. Il funzionamento di EACEA, così come delle altre agenzie esecutive, è stabilito con regolamento del Consiglio CE/58/2003. EACEA opera sotto la supervisione di varie direzioni generali quali DG EAC (*Education, Youth, Sport and Culture*), DG CNECT (*Communication Networks, Content and Technology*), DG JUST (*Justice and Consumers*) DG EMPL (*Employment, Social Affairs and Inclusion*); DG INTPA (*International Partnerships*); DG NEAR (*Neighborhood and Enlargement Negotiations*). Tramite decisione della Commissione COM(2021)951, EACEA ha acquisito un *portfolio* di programmi in gestione: oltre al programma Erasmus+, il programma *Creative Europe* (regolamento (UE) 2021/818), il programma *Citizens, Equality, Rights and Values* (regolamento (UE)2021/692) ed il programma *European Solidarity Corps* (regolamento (UE) 2021/888).

### **3. I progetti di cooperazione: le novità nell'azione chiave 2 del programma Erasmus+ 2021 - 27**

Nell'ambito dell'ultimo programma Erasmus+, l'innovazione più interessante è sicuramente la messa a regime dei progetti di cooperazione strutturata fra atenei e istituti di istruzione terziaria in genere. Queste azioni, finanziate nell'ambito dell'azione chiave 2 del Programma Erasmus+, promuovono appunto la cooperazione tra organizzazioni e istituzioni attraverso diversi tipi di partenariato, mirando a migliorare la qualità d'istruzione, formazione e animazione socioeducativa. Le azioni includono partenariati per la cooperazione, eccellenza e innovazione, progetti di sviluppo delle capacità ed eventi sportivi europei senza scopo di lucro<sup>32</sup>, e dovrebbero contribuire alle priorità del programma, generando sviluppo, trasferimento, e/o implementazione di pratiche innovative a livello locale, regionale, nazionale, o europeo.

A livello sistemico, tali azioni mirano a stimolare e realizzare processi di modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione, affrontando sfide quali sostenibilità, trasformazione digitale, occupazione e promozione di competenze sociali e civiche.

La Commissione stabilisce annualmente le priorità e gli obiettivi comuni per il programma Erasmus+. Per il 2024 sono state definite le priorità trasversali legate a inclusione e rispetto della diversità, trasformazione digitale, promozione della cittadinanza attiva, delle competenze sociali, del pensiero critico e dell'alfabetizzazione mediatica, dando priorità a progetti che favoriscono l'*engagement* democratico, inclusa la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo nel 2024<sup>33</sup>.

Le priorità specifiche per il settore dell'istruzione superiore includono tra l'altro, la promozione di sistemi di istruzione superiore interconnessi, favorendo la cooperazione tra istituti attraverso modelli innovativi, cooperazione virtuale, miglioramento della mobilità con riconoscimento automatico delle qualifiche e

---

<sup>32</sup> Vd. Guida al Programma Erasmus+ 2021 – 27 disponibile online.

<sup>33</sup> Idem.

adozione di principi e strumenti elaborati nell'ambito del processo di Bologna, oltre al sostegno all'iniziativa "*Erasmus without Paper*"<sup>34</sup>.

Ma, l'azione farò intorno alla quale si concentra il portato innovativo del nuovo programma è indubbiamente l'Iniziativa delle Università Europee (IUE) che realizza, o tenta di realizzare, un vero e proprio salto di qualità nelle azioni che l'Unione supporta al fine di concretizzare lo Spazio europeo dell'istruzione.

L'iniziativa fa parte delle azioni a supporto della cooperazione per l'eccellenza, ed ha un mandato ambizioso, avviare e consolidare cooperazioni strutturate fra istituti di istruzione superiore, che siano sistemiche, strutturali e sostenibili.

In linea con le priorità dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025, l'iniziativa intende promuovere valori e identità europea, migliorare qualità, performance, attrattività e competitività del sistema europeo di istruzione superiore, sostenerne l'occupazione. Le università europee inoltre dovranno rappresentare il nodo intorno al quale intrecciare la trama, finora separata, tra spazio europeo dell'istruzione (SEI) e spazio europeo della ricerca (SER)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Iniziativa promossa dalla Commissione per semplificare la gestione documentale dei programmi Erasmus+ mobilità, tramite una massiccia operazione di digitalizzazione e dematerializzazione. Si tratta di uno dei tre elementi legati alla Iniziativa *European Student Card*, iniziativa pilota nata nel 2017, quale strumento operativo a supporto della realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione, del *Digital Education Action plan* e della Strategia europea delle Università.

<sup>35</sup> La visione per il 2030 della Commissione è basata proprio sulla sinergia fra lo Spazio europeo della ricerca (SER) e dell'istruzione (SEI) insieme, *a latere*, allo spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA) sviluppato nell'ambito del processo di Bologna. Lo SER è stato lanciato nel 2000 (comunicazione della Commissione, *Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation Key Figures 2000*, Bruxelles, disponibile al link <https://ec.europa.eu/research/pdf/keyfiguresihp.pdf>). L'idea di uno SER è stata tradotta in disposizioni di diritto primario, all'art. 179 par.1 TFUE, con il Trattato di Lisbona in base al quale «l'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati». Le priorità stabilite dallo SER sono di migliorare, rafforzare e armonizzare le condizioni per la ricerca e sviluppo in Europa, e creare un ecosistema favorevole per la ricerca. Nel 2015 il Consiglio europeo ha riaffermato l'impegno verso la costruzione di uno SER (Council of the European Union, (2015), *Draft Council Conclusions on the European Research Area Roadmap 2015-2020*, Bruxelles, disponibile al link: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8975-2015-INIT/en/pdf>). Nel 2020 il Consiglio dell'UE ha adottato le conclusioni su un Nuovo Spazio europeo della ricerca, rilanciando e ridefinendo la portata di un nuovo SER, con un riferimento specifico allo sviluppo di sinergie fra SER, SEI e EHEA, identificando le trasformazioni istituzionali, le carriere di ricerca, la formazione e l'istruzione scientifica, la cooperazione internazionale e la circolazione delle idee e della conoscenza come aree prioritarie in cui testarne le sinergie. A tal fine, il Consiglio supporta l'ulteriore sviluppo delle Alleanze di università

#### 4. L’Iniziativa delle università europee: *framework* politico e normativo

Il progetto di realizzare un’università europea, si può far risalire al 1955 quando, in occasione della Conferenza di Messina, l’emissario del Governo tedesco, Walter Hallstein, pose l’accento sull’opportunità di includere nel progetto di costruzione di una comunità sovranazionale anche quello di un’università europea, per contribuire a formare ‘giovani’ europei<sup>36</sup>. Se il Processo di Bologna e successivamente la Strategia di Lisbona hanno contribuito alla convergenza dei diversi sistemi nazionali di istruzione superiore europei, l’iniziativa delle università europee ne raccoglie i frutti per sviluppare una cooperazione istituzionalizzata, rendendola sistemica, strutturale e sostenibile<sup>37</sup>.

Abbiamo ampiamente analizzato l’origine e l’evoluzione della competenza dell’Unione in materia di istruzione ed i limiti che alla natura di tale competenza sono collegati, rispetto alla possibilità delle istituzioni europee di incidere su un ambito che resta a oggi di sostanziale competenza degli Stati membri.

L’idea, ambiziosa, lungo la quale la Commissione intende sviluppare la Strategia europea per le università, è quella di promuovere la creazione di reti di università in tutta l’UE che sviluppino una cooperazione strutturata di lungo termine, con un forte livello di integrazione, tanto a livello didattico, quanto amministrativo e della ricerca.

Le università europee così concepite dovrebbero realizzare nel lungo termine una serie di obiettivi quali, ad esempio, un diploma europeo, combinando gli studi in diversi istituti di istruzione superiore con sede in diversi Stati membri

---

europee, come esempio di istituzioni di istruzione superiore moderne ed inclusive per il futuro dell’Europa. (Council conclusions on the *New European Research Area*, Brussels, 1 December 2020 (OR. en), 13567/20, RECH 483 COMPET 611, p. 10, disponibile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13567-2020-INIT/en/pdf> ). Il 26 novembre 2021 il Consiglio ha adottato Conclusioni sulla governance dello Spazio europeo della ricerca (conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2021, *La futura governance dello Spazio europeo della ricerca (SER)* Bruxelles, 26 novembre 2021, 14308/21) e una raccomandazione sul patto per la ricerca e l’innovazione (R&I) in Europa (Raccomandazione (UE) 2021/2122 del Consiglio del 26 novembre 2021 *su un patto per la ricerca e l’innovazione in Europa*, in GU n. L 431, del 2 dicembre 2022) che definiscono le priorità e un quadro di governance semplificato per il SER, sottolineando la necessaria integrazione fra SER e SEI.

<sup>36</sup> A. CORBETT, *Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, institutions and policy entrepreneurship*, in *European Union higher education policy, 1955-2005*, Londra, 2005.

<sup>37</sup> A. CHARRET, M. CHANKSELIANI, *The process of building European university alliances: a rhizomatic analysis of the European Universities Initiative*, in *High Educ* 86, 2023, pp. 21–44 .

dell'UE, campus europei interuniversitari, accesso a una mobilità *illimitata* per la comunità accademica, affrontare questioni di portata sovranazionale (protezione climatica, digitalizzazione, salute, democratizzazione, migrazioni, sicurezza), e agevolare una crescente integrazione fra ricerca e istruzione. Le università europee insomma consentiranno di mettere a sistema le eccellenze europee nel campo della ricerca e della didattica, contribuendo alla competitività del sistema Europa a livello globale.

L'iniziativa nasce nel 2017, anno in cui l'UE rilancia il proprio ruolo in materia di istruzione, durante il semestre europeo francese. Il Presidente francese Macron, infatti, durante il suo discorso programmatico alla Sorbona<sup>38</sup>, lancia l'iniziativa delle *Alleanze universitarie europee*. Al successivo vertice di Bruxelles, del dicembre dello stesso anno, il Consiglio europeo invitava gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione, conformemente alle proprie competenze, a lavorare al fine di rafforzare i partenariati strategici tra gli istituti di istruzione superiore di tutta l'UE, fissando come *target* la creazione di 'una ventina di Università europee entro il 2024'<sup>39</sup>.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 2017<sup>40</sup> hanno dunque dato il via all'esperienza delle Alleanze universitarie europee, impegno poi rilanciato con la risoluzione del Consiglio nel febbraio 2021<sup>41</sup>, con cui si sono concretamente tracciate le linee di azione in materia per il decennio 2021 - 30 e che, costruendo sulle precedenti programmazioni strategiche ET2010 ed ET2020, intendono

---

<sup>38</sup> «Je propose la création d'universités européennes qui seront un réseau d'universités de plusieurs pays d'Europe, mettant en place un parcours où chacun de leurs étudiants étudiera à l'étranger et suivra des cours dans deux langues au moins. Des universités européennes qui seront aussi des lieux d'innovation pédagogique, de recherche d'excellence. Nous devons nous fixer, d'ici à 2024, en construire au moins une vingtaine. Mais nous devons, dès la prochaine rentrée universitaire, structurer les premières, avec de véritables semestres européens et de véritables diplômes européens. Et ces liens doivent être tissés dès le lycée. Je souhaite que nous engagions un processus d'harmonisation ou de reconnaissance mutuelle de diplômes de l'enseignement secondaire. Comme nous l'avons fait, justement, pour les étudiants avec le processus de Bologne, lançons dès aujourd'hui, un processus de la Sorbonne qui permettra de parachever un vrai cursus permettant les échanges, les changements et les transitions dans tout le système secondaire européen». Discorso della Sorbona del 26 settembre 2017, poi ripreso nel 2019 dal manifesto lanciato dallo stesso Presidente francese E. Macron nel 2019, *Per un rinascimento europeo*, entrambi i documenti disponibili online sul sito [www.elysee.fr/emmanuel-macron](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron).

<sup>39</sup> Conclusioni riunione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, Bruxelles, EUCO 19/1/17, Rev1, p.3.

<sup>40</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, EUCO 19/1/17 REV 1.

<sup>41</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), in GU n. C 66, del 26 febbraio 2021.

sostenere le istituzioni di istruzione superiore nell'approfondire la cooperazione attraverso alleanze transnazionali, considerando altresì il ricorso a strumenti di finanziamento più sostenibili per le università europee che tengano conto della diversità dei modelli di cooperazione<sup>42</sup>.

Si tratta di un programma ambizioso e controverso. L'azione, iscritta nel più ampio contesto del programma Erasmus+, ha visto dopo la fase pilota, un rilancio in termini di visibilità e ambizione verso il raggiungimento di risultati almeno quantitativi più ampi.

#### *4.1 L'Iniziativa delle università europee e la Strategia europea per le università verso il 2030*

L'Iniziativa delle università europee costituisce l'elemento chiave intorno al quale è stata costruita la Strategia europea per le università<sup>43</sup>, presentata il 18 gennaio 2022, con l'obiettivo di creare 60 università europee, coinvolgendo oltre 500 istituzioni di istruzione superiore entro la metà del 2024, con un *budget* indicativo per il periodo 2021-2027 di 1,1 MLD. di euro, in sinergia con la dimensione della ricerca, a sua volta coperta dall'iniziativa Eccellenza scientifica, nell'ambito del programma quadro per la ricerca Orizzonte Europa.

Con una successiva raccomandazione il Consiglio<sup>44</sup>, ha dato ulteriore vigore all'iniziativa<sup>45</sup>. Richiamando la comunicazione della Commissione sulla realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025<sup>46</sup> infatti, il Consiglio invita «a una cooperazione transnazionale continua e ambiziosa», che

---

<sup>42</sup> Conclusioni del Consiglio sull'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, in GU n. C 221 del 10 giugno 2021.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni *su una Strategia europea per le Università*, {SWD(2022) 6 final}, Strasburgo, 18 gennaio 2022, COM(2022) 16 final.

<sup>44</sup> Raccomandazione del Consiglio del 5 aprile 2022, Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore, in GU n. C 160, del 13 aprile 2022, cfr. anche Conclusioni del Consiglio su una strategia europea volta a rafforzare il ruolo degli istituti di istruzione superiore per il futuro dell'Europa, in GU n. C 167, del 21 aprile 2022.

<sup>45</sup> In particolare la Strategia europea delle Università e la raccomandazione su costruire ponti nell'istruzione superiore dell'aprile 2022 facevano già parte del pacchetto istruzione superiore del programma di lavoro della commissione 2022 nell'ambito dell'obiettivo prioritario Promozione dello stile di vita europeo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *programma di lavoro della Commissione per il 2022 - Insieme per un'Europa più forte*, COM(2021) 645 final, Strasburgo, 19 ottobre 2021, p. 8.

<sup>46</sup> COM(2020) 625 final.

contribuisca al «conferimento di diplomi comuni» e esami «la fattibilità di uno statuto giuridico per le alleanze come le università europee»<sup>47</sup>, sottolineando la necessità di un sostegno continuo all’iniziativa, tanto a livello europeo che nazionale ed evidenziando il potenziale delle Università europee nel generare valore aggiunto, attraverso una cooperazione innovativa e di lungo termine in termini formali e sostanziali<sup>48</sup> mettendo a sistema una serie di atti non vincolanti relativi alla dimensione europea dell’istruzione e della ricerca<sup>49</sup>.

Il Consiglio invita poi «la Commissione e gli Stati membri, in collaborazione con i pertinenti portatori di interesse, a portare avanti congiuntamente azioni volte a creare sinergie tra l’istruzione superiore, la ricerca e l’innovazione nell’ambito del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell’istruzione»<sup>50</sup>, e ancora a «instaurare una cooperazione rafforzata al fine di attuare tali sinergie, muovendo dalle esistenti strutture di *governance* del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell’istruzione e della formazione e dello Spazio europeo della ricerca, in stretta sinergia con lo Spazio europeo dell’istruzione superiore, e mettendo a frutto le migliori pratiche degli istituti di istruzione superiore.»<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Punto 4, Raccomandazione del Consiglio *Costruire ponti*.

<sup>48</sup> «Le alleanze dell’istruzione superiore potrebbero beneficiare, su base volontaria, di strumenti di cooperazione istituzionalizzata, quali un eventuale statuto giuridico per le alleanze degli istituti di istruzione superiore, che permettano loro di condividere, ove opportuno, risorse finanziarie, umane, digitali e fisiche e servizi comuni, e di gestire campus interuniversitari virtuali e piattaforme interoperabili per attività digitali o miste comuni», Punto 9, Raccomandazione del consiglio *Costruire ponti*.

<sup>49</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio sull’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, in GU n. C 221 del 10 giugno 2021, p. 14 con cui si invitavano gli Stati membri a eliminare gli ostacoli per la realizzazione di sistemi di istruzione superiore più compatibili e a verificare la fattibilità di diplomi europei comuni; Conclusioni del Consiglio su Approfondimento dello Spazio europeo della ricerca: offrire ai ricercatori carriere e condizioni di lavoro attraenti e sostenibili e fare della circolazione dei cervelli una realtà, Doc. 9138/21, con cui si invitavano la Commissione e gli Stati membri ad elaborare misure per la cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore anche nel settore delle carriere accademiche e della ricerca; Comunicazione della Commissione su un nuovo SER per la ricerca e l’innovazione, COM(2020) 628 final, e Raccomandazione (UE) 2021/2122 del Consiglio, del 26 novembre 2021, su un patto per la ricerca e l’innovazione in Europa, in GU n. L 431 del 2.12.2021, pag. 1, in cui si riconosce il potenziale trasformativo dell’iniziativa delle università europee.

<sup>50</sup> Conclusioni del Consiglio su una strategia europea volta a rafforzare il ruolo degli istituti di istruzione superiore per il futuro dell’Europa, 2022/C 167/03, punto 49.

<sup>51</sup> *Idem*, punto 51; si veda anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova agenda europea per l’innovazione* {SWD(2022) 187 final}, Strasburgo, 5 luglio 2022, COM(2022) 332 final.

L'iniziativa gode dunque della necessaria copertura sia a livello delle istituzioni europee, quanto dei singoli Stati membri, almeno nella definizione di un possibile sviluppo dell'iniziativa, in sede di Consiglio.

Tracciato il *background* politico/normativo che sottende all'iniziativa, essa è stata concretamente attivata nell'ambito del programma Erasmus+, in due *calls for proposals*<sup>52</sup> pilota a partire dal programma di lavoro annuale 2019<sup>53</sup>, con il nome di Alleanze universitarie, per poi entrare come azione chiave 2 nel nuovo programma Erasmus+ 2021 – 27, con il nome di *European university initiative (EUI)*.

A oggi sono state espletate 5 *calls for proposals* (l'ultima delle quali si è chiusa il 6 febbraio 2024<sup>54</sup>) con un bilancio record di 384 mil. di euro. Non sono previste ulteriori *call* per il 2025 ma, la Commissione, ipotizza due ulteriori *calls for proposals*, in subordine all'inserimento nei futuri programmi di lavoro annuale Erasmus+ per il 2026-27. Le regole operative per la costituzione delle alleanze universitarie europee e la partecipazione alle singole *calls*, sono stabilite dalla Guida al programma Erasmus+ e, inevitabilmente, ne orientano caratteristiche e modelli di sviluppo. Concretamente, nell'ambito del programma vengono finanziati *networks o alleanze*, di università che ambiscono a stabilire modelli cooperativi strutturati e di lungo termine, che vadano oltre il ciclo di vita dei singoli progetti finanziati.

Per essere finanziabili, le alleanze devono essere composte da almeno tre istituti di istruzione superiore titolari di carta Erasmus per l'istruzione superiore (CEIS)<sup>55</sup>, con sede in tre diversi Paesi eleggibili<sup>56</sup>. Come partner associati, non

---

<sup>52</sup> Le due *calls* pilota hanno portato a finanziare 41 alleanze, per un totale di 284 istituti d'istruzione superiore dell'UE coinvolti.

<sup>53</sup> Commissione europea, 2019 annual work programme for the implementation of "Erasmus+": the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport, C(2018) 6572 dell'11 ottobre 2018.

<sup>54</sup> EACEA, Erasmus + Call for proposals —Partnerships for Excellence – European Universities- (ERASMUS-EDU-2024-EUR-UNIV), Ref. Ares(2023)6596452 . del 29 settembre 2023.

<sup>55</sup> La CEIS definisce il quadro qualitativo generale in cui s'iscrivono le attività di cooperazione europea e internazionale che un istituto di istruzione superiore (IIS) svolge durante la partecipazione al programma. L'ottenimento della CEIS determina l'accREDITAMENTO degli IIS alla partecipazione al programma Erasmus. Devono essere titolari di CEIS gli IIS con sede in uno degli Stati membri dell'Unione o in uno dei Paesi terzi associati al programma. Per gli IIS ubicati in Paesi terzi non associati al programma, la CEIS non è richiesta e il quadro qualitativo viene definito tramite accordi interistituzionali tra gli IIS. Commissione Europea, procedimenti

titolari di finanziamento, possono partecipare organizzazioni pubbliche o private, attive nel campo dell'istruzione e della formazione, della ricerca e dell'innovazione o nel mondo del lavoro, stabilite in un Paese aderente al programma o in un Paese terzo. I progetti finanziati hanno una durata di 48 mesi e un finanziamento massimo che varia a seconda del numero di partner che partecipano alla proposta. Il programma è gestito a livello centrale, da EACEA.

I dati disponibili, aggiornati al giugno 2023<sup>57</sup> riguardano le *calls for proposals* pilota 2019/2020<sup>58</sup> e quelle realizzate nell'ambito del programma Erasmus+ 2021 – 2027<sup>59</sup>, caratterizzate da un doppio canale di finanziamento; uno dedicato al consolidamento delle Alleanze universitarie europee già costituite e uno dedicato ai nuovi *networks*<sup>60</sup>, e restituiscono un quadro confortante rispetto al raggiungimento del *target* che la Strategia europea per le università si è prefissata per il 2024. Le Alleanze universitarie europee costituite risultano infatti essere, a

---

amministrativi, *invito a richiedere l'accreditamento — EACEA/03/2020, Carta Erasmus per l'istruzione superiore 2021-2027, 2020/C 51/09, in GU n. C 51 del 14 febbraio 2020.*

<sup>56</sup> «Qualsiasi organismo, pubblico o privato, attivo nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport, può richiedere finanziamenti nell'ambito del programma Erasmus+...La partecipazione completa a tutte le azioni del programma Erasmus+ è aperta ai Paesi seguenti: i 27 Stati membri dell'Unione europea e i paesi e territori d'oltremare; i paesi terzi associati al programma - i paesi EFTA/SEE: Islanda, Liechtenstein e Norvegia; i paesi candidati all'adesione all'UE: Repubblica di Turchia, Repubblica di Macedonia del Nord e Repubblica di Serbia» art. 3 Programma Erasmus+, Invito a presentare proposte 2024 — EAC/A07/2023, GU n. C/2023/1262, del 28 novembre 2023. I Paesi eleggibili per la costituzione di partenariati nell'ambito della call 2024 ERASMUS-EDU-2024-EUR-UNIV, sono altresì Paesi terzi non associati al programma dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia e Erzegovina, Montenegro e Kosovo).

<sup>57</sup> Dati disponibili al link <https://education.ec.europa.eu/it/news/european-universities-2023-call-results>.

<sup>58</sup> 17 alleanze sono state selezionate con la call pilota del 2019 (il cui *lifecycle* si è concluso nel 2022) e 24 alleanze sono state finanziate l'anno successivo con la call 2020.

<sup>59</sup> Con la terza *call* Erasmus +, nell'estate del 2022, 16 delle 17 alleanze finanziate nella prima *call*, hanno ottenuto un rifinanziamento, e ne sono state finanziate *ex novo*, 4. La *call* 2023 ha rifinanziato 13 alleanze finanziate nel 2020 e 7 finanziate *ex novo*. È attualmente aperta la *call for proposals* 2024 che si chiuderà a febbraio 2024.

<sup>60</sup> Nell'ambito del programma Erasmus+ 2021-2027 sono state lanciate nel 2022 e 2023 *calls for application* dedicate, oltre che al finanziamento di nuove università europee, al consolidamento di quelle nate nel 2019 e nel 2020. L'azione si è resa necessaria per garantire sostenibilità a progetti nati evidentemente per avere un respiro di lungo periodo che va ben oltre al ciclo di vita triennale dei progetti finanziati. La call 2024 (Call: —Partnerships for Excellence – European Universities- (ERASMUS-EDU-2024-EUR-UNIV) invece, si articola in due *topics* cioè due categorie di azioni finanziabili. Sotto il *topic 1: sviluppo di un'approfondita cooperazione istituzionale transnazionale* sono finanziate le nuove università europee; sotto il *topic 2: community of practice* sono finanziate iniziative atte allo scambio di buone prassi e *know how*, finalizzate a garantire la sostenibilità delle iniziative in essere e future.

oggi, 50 e coinvolgono 430 università con una distribuzione, quantomeno geografica, bilanciata fra gli Stati membri dell'UE.

La *call for proposals* lanciata nel settembre 2023 e chiusa a febbraio 2024 ha mantenuto la logica del doppio canale di finanziamento ed è anch'essa articolata su due *topics* uno dedicato alla costituzione di nuove Alleanze, e uno dedicato alla costituzione di *networks* fra le Alleanze universitarie europee già consolidate, per lo scambio di buone prassi<sup>61</sup>. Il budget messo a disposizione nell'ambito della quinta *call for proposals* è di 1.877 mil. di € per la creazione di nuove alleanze (*topic 1*) e 1.5 mil. di € per il *topic 2 - community of practice*.

L'Iniziativa delle università europee è evidentemente lo strumento operativo cui è strettamente collegata la realizzazione di uno Spazio europeo dell'istruzione, la cui realizzazione si articola su sei dimensioni<sup>62</sup> fra cui, appunto quella dell'istruzione terziaria. Essa necessita di maggiore cooperazione e integrazione fra istituzioni nell'ambito di un quadro strategico transfrontaliero, della messa a sistema del 'flusso di talenti' in Europa a beneficio dei settori di istruzione, ricerca e mercato del lavoro, del riconoscimento automatico delle qualifiche e dei periodi di studio all'estero<sup>63</sup>, delle competenze informali e non formali, dello sviluppo di competenze digitali<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Nell'ambito del *topic 2 Community of practice* saranno finanziate azioni atte ad approfondire la cooperazione fra università europee, incrementando le sinergie ed aumentando l'impatto anche a beneficio dell'intera comunità accademica, migliorare la trasferibilità dei risultati ottenuti, affrontare le sfide comuni, in collaborazione con la Commissione, e trovare possibili soluzioni sulla base delle esperienze consolidate delle università europee esistenti. Cfr. *Erasmus + Call for proposals —Partnerships for Excellence – European Universities- (ERASMUS-EDU-2024-EUR-UNIV)*, Ref. Ares(2023)6596452 . del 29 settembre 2023, p. 12.

<sup>62</sup> Le direttrici lungo le quali intervenire per la costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione individuate dalla Commissione, oltre a quella dell'istruzione superiore, sono: qualità, inclusione e parità di genere, transizione verde e digitale, insegnanti e formatori, dimensione geopolitica. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla *realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025*, {SWD(2020) 212 final}, Bruxelles, 30 settembre 2020, COM(2020) 625 final, p.6.

<sup>63</sup> Il Consiglio, nel 2018, ha definito riconoscimento reciproco automatico di un titolo di studio e dei risultati di un periodo di studio all'estero. Nel primo caso si tratta del «diritto dei possessori di un titolo di studio di un certo livello rilasciato da uno Stato membro di essere presi in considerazione per l'accesso a un programma d'istruzione superiore di livello successivo in qualsiasi altro Stato membro, senza dover seguire una procedura di riconoscimento distinta» fatti salvi il diritto di un istituto di istruzione superiore o delle autorità competenti di stabilire specifici criteri di valutazione e ammissione, verificare l'autenticità del titolo di studio e che esso dia accesso all'istruzione superiore nello Stato membro di rilascio, che il titolo di studio soddisfi i requisiti per l'accesso a uno specifico programma di istruzione superiore nello Stato membro di accoglienza. Nel secondo caso (riconoscimento automatico di periodi di studio all'estero), si tratta

La prima tappa del quadro strategico 2021-30, è proprio la messa a sistema dell’Iniziativa delle università europee e l’integrazione con lo Spazio europeo della ricerca<sup>65</sup>. Forte di un’Europa che «ospita quasi 5.000 istituti di istruzione superiore, 17,5 milioni di studenti, 1,35 milioni di docenti nell'istruzione e 1,17 milioni di ricercatori»<sup>66</sup>, la Strategia europea per le università<sup>67</sup>, che si basa espressamente sui «primi insegnamenti tratti dall'iniziativa delle università europee»<sup>68</sup>, fissa quattro obiettivi ampi da raggiungere entro il 2024: rafforzare la dimensione europea nell'istruzione superiore, sostenere le università come centri di promozione dello stile di vita europeo e attori del cambiamento nella transizione verde e digitale; rafforzare il ruolo delle università nella competizione globale per i talenti.

---

del «diritto di vedersi riconosciuti i risultati di apprendimento conseguiti durante un periodo di studio come stabilito preventivamente in un contratto di apprendimento e confermato nel certificato degli studi, in linea con il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS). Concretamente, ciò significa applicare la regola di cui alla guida ECTS per l’utente (2015), secondo cui «[t]utti i crediti acquisiti durante un periodo di studio all’estero o durante una mobilità virtuale - come concordato nel contratto di apprendimento e confermato dal certificato degli studi - devono essere trasferiti senza indugi e utilizzati pienamente per il conseguimento del titolo di studio perseguito, senza richiedere allo studente alcuna ulteriore attività o verifica di apprendimento.» A livello secondario superiore, il diritto di vedersi riconosciuti nel paese di origine i risultati di apprendimento conseguiti durante un periodo di studio all’estero in uno Stato membro, a condizione che i risultati di apprendimento siano nel complesso in linea con quelli previsti nei programmi di studio nazionali del paese di origine. Ciò non pregiudica il diritto di un istituto di istruzione e formazione di stabilire requisiti specifici prima di un periodo di mobilità per l’apprendimento, o di verificare che tali requisiti siano stati soddisfatti al ritorno da un tale periodo». Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 26 novembre 2018 *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 n. C 444, 10 dicembre 2018, p. 6; Raccomandazione della Commissione relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi, Bruxelles, 15 novembre 2023, C(2023) 7700 final.

<sup>64</sup> COM(2020) 625 final, pp. 12 – s.

<sup>65</sup> L’articolo 179 TFEU assegna all’UE il compito di promuovere attività di ricerca e sviluppo tecnologico di alta qualità, favorendo la cooperazione transfrontaliera e sfruttando il mercato interno al fine di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell’UE attraverso la creazione di uno Spazio Europeo della Ricerca. Gli obiettivi specifici sono la libera circolazione di ricercatori e della conoscenza, la competitività nell’innovazione, la promozione della ricerca di alta qualità e la cooperazione tra università e imprese. L’articolo 165 TFEU stabilisce obiettivi in materia di istruzione, contribuendo allo sviluppo di un’istruzione di qualità e promuovendone la dimensione europea, la cooperazione e la mobilità. Pur non costituendo la base giuridica per la Visione 2030 nella ricerca e innovazione, l’articolo 165 contribuisce al raggiungimento dei suddetti obiettivi, insieme ad altre pertinenti disposizioni di diritto primario quali l’art. 9 TFEU che promuove un elevato livello di istruzione, l’art. 18 TFEU, relativo alla non discriminazione sulla base della nazionalità, e l’art. 26 TFEU sul mercato interno solo per citarne alcuni. Sulla sinergia fra *European research area* (ERA) e *European education area* (EEA), cfr. Commissione europea, *Towards a 2030 Vision on the Future of Universities in Europe*, policy report, Bruxelles, 2020.

<sup>66</sup> COM(2022) 16 final, p. 1.

<sup>67</sup> COM(2022) 16 final

<sup>68</sup> COM(2022) 16 final, p.3.

Gli obiettivi, così definiti, vengono perseguiti tramite l'implementazione di quattro azioni faro: l'iniziativa delle Università europee e la definizione di un possibile statuto giuridico per questa innovativa forma di cooperazione approfondita, la realizzazione di un diploma europeo congiunto, da rilasciare a livello nazionale, conseguito attraverso programmi congiunti erogati nel contesto delle stesse alleanze, l'iniziativa riguardante la Carta europea dello studente<sup>69</sup>.

Nell'aprile 2022 il Consiglio raccomanda agli Stati membri, di consentire agli istituti di istruzione superiore di esaminare la possibile definizione «di strumenti di cooperazione istituzionalizzata, quali un possibile statuto giuridico» per le Alleanze di università europee, al fine di approfondire la cooperazione attraverso la «condivisione delle capacità umane, tecniche, di dati, di istruzione, di ricerca e di innovazione»<sup>70</sup>. A tal fine il Consiglio suggerisce di approfondire strumenti giuridici esistenti, quali ad esempio i Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)<sup>71</sup> o il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE)<sup>72</sup>.

In linea con quanto enunciato nella Strategia europea, inoltre il Consiglio raccomanda agli Stati membri di agevolare l'erogazione di programmi e il rilascio di titoli congiunti, la messa in rete di procedure comuni (criteri di ammissione e iscrizione), la mobilitazione di fonti di finanziamento tese a consentire la partecipazione degli istituti di istruzione superiore all'Iniziativa delle università europee.

La Commissione è chiamata a sostenere gli Stati membri nel perseguimento di tali obiettivi e nella co-creazione di strumenti innovativi di cooperazione approfondita (*deepened*) ed a sperimentare, entro il 2024, sinergie fra Spazio europeo dell'istruzione e della ricerca.

Con la Strategia europea per le università del 2021, la Raccomandazione *Costruire ponti* e le Conclusioni del Consiglio *su una strategia europea volta a*

---

<sup>69</sup> COM(2022) 16 final, pp. 5 – s.

<sup>70</sup> Punto 1, Raccomandazione del Consiglio del 5 aprile 2022, *Costruire ponti* per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore, GU n. C 160 del 13 aprile 2022.

<sup>71</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, *relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, GU L 210 del 31 luglio 2006, pag. 19).

<sup>72</sup> Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio, del 25 luglio 1985, *relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE)*, GU L 199 del 31 luglio 1985, pag. 1.

*rafforzare il ruolo degli istituti di istruzione superiore per il futuro dell'Europa* del 2022, Commissione e Consiglio danno nuovo slancio al ruolo dell'UE quale promotore e coordinatore di processi di modernizzazione e internazionalizzazione in materia di istruzione superiore.

## **5. Quale strumento giuridico per un modello sostenibile di Università europea?**

Le istituzioni europee sostengono convintamente l'Iniziativa delle università europee, sottolineandone la natura sperimentale di *bottom-up networks* che dovrebbero risolvere una parte di quei nodi che restano irrisolti, a causa della limitata competenza dell'UE in materia di istruzione, in termini di europeizzazione dei sistemi nazionali di istruzione superiore e, conseguentemente, di accresciuta attrattività e competitività a livello globale, e di comparabilità e traducibilità (se non armonizzazione dal basso) a livello europeo.

L'iniziativa va ben oltre le precedenti intraprese dall'UE, rivendicando un potere trasformativo nel panorama europeo dell'istruzione terziaria verso un modello di università del futuro<sup>73</sup>. Le sfide che la nuova iniziativa intende risolvere restano poi quelle che il processo di Bologna aveva già individuato alla fine del secolo scorso, in sede intergovernativa, ma intende affrontarle a livello dell'Unione, riportando, non senza qualche contraddizione, il dibattito all'interno della cornice istituzionale.

Un recente studio della Commissione cultura del Parlamento europeo<sup>74</sup> si è interrogato proprio sulla sostenibilità del modello proposto dall'Iniziativa delle università europee valutandone criteri di selezione dei progetti finanziati, sostenibilità delle iniziative nel medio e lungo termine, accesso ai finanziamenti,

---

<sup>73</sup> A. CHARRET, *European Universities Initiative faces many barriers*, articolo pubblicato su *University world news*, 15 gennaio 2022, consultabile on line al link <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=2022011110355163>

<sup>74</sup> D. CRACIUN, F. KAISER, A. KOTTMANN, AND B. VAN DER MEULEN, *Research for CULT Committee –The European Universities Initiative, first lessons, main challenges and perspectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023.

tenuta delle strutture di governance e impatto sui processi di integrazione in termini di valore aggiunto europeo<sup>75</sup>. Ne emerge un quadro complesso.

È emerso, ad esempio che gli istituti di istruzione superiore con una già consolidata presenza in *network* internazionali, hanno avuto comparativamente maggior possibilità di entrare a far parte di alleanze universitarie<sup>76</sup>. La procedura di selezione pare aver favorito, almeno nella fase pilota, università multidisciplinari, *research oriented*, più antiche e di maggiori dimensioni<sup>77</sup> elemento che l'inserimento fra i criteri di selezione per il finanziamento delle proposte, del *geographical balance* sembra non essere riuscito a mitigare<sup>78</sup>.

I dati analizzati riguardano le prime tre *calls for proposals*<sup>79</sup>, dunque lo studio risente per ciò stesso di uno sguardo limitato dal punto di vista temporale. Lo studio definisce l'Iniziativa delle università europee un *policy instrument*, inteso come anello di congiunzione fra la formulazione di politiche e la loro implementazione al fine di raggiungere specifici obiettivi di carattere politico<sup>80</sup>. Gli schemi di cooperazione interuniversitaria transnazionale sono un fenomeno relativamente recente, principalmente sviluppati nell'ambito di schemi di finanziamento europei<sup>81</sup> e che risultano apportare benefici di carattere economico

---

<sup>75</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>76</sup> CRACIUN, D, KAISER, F, KOTTMANN, A AND VAN DER MEULEN, B, Research for CULT Committee –*The European Universities Initiative, first lessons, main challenges and perspectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023.

<sup>77</sup> «large and very large HEIs are more likely to participate in an EUA compared to the other three categories (see Figure 2.4). While the percentage of very large HEIs decreases significantly in later calls, the participation of large HEIs even increases. Small and medium-sized HEIs that make up most of the overall population of HEIs, do hardly take part in the selected EUAs. Call 1 resulted in 10 out of 17 alliances with HEIs that differ in institutional size. Of the other seven, four alliances comprised predominantly very large HEIs, two predominantly large HEIs, and one did include mostly medium-sized HEIs. Call 2 resulted in five alliances with similarly sized HEIs: two with predominantly very large HEIs, two with large HEIs, and one with mainly medium-sized HEIs.» Cfr. Parlamento Europeo, *The European Universities Initiative, first lessons*, *Cit.*, Bruxelles, 2023, p. 26.

<sup>78</sup> A. LAMBRECHTS, M. CAVALLARO, B. LEPORI, *The European Universities initiative: between status hierarchies and inclusion*, gennaio 2024, disponibile online <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-023-01167-w>

<sup>79</sup> Le prime due *calls* pilota 2019 e 2020, e la prima *call* della nuova programmazione Erasmus + 2022 che hanno portato complessivamente alla creazione di 44 alleanze universitarie con 340 università coinvolte.

<sup>80</sup> D. CRACIUN et al., *The European Universities Initiative*, cit. 2023, p.12; cfr. anche M. ALI, *Assessment of policy Instruments*, in M. ALI (ed.). *Sustainability assessment, context of resource and environmental policy*, Amsterdam/Heidelberg, 2013, 99–106.

<sup>81</sup> A. KARVOUNARAKI et al., *Mapping of European transnational collaborative partnerships in higher education*, in JRC Science for Policy Report, JRC - European Commission, 2018.

e non, a livello regionale, istituzionale e individuale<sup>82</sup>. L'analisi quali - quantitativa conclude definendo 'insostenibile' il modello operativo delle alleanze a causa degli alti costi di transazione e coordinamento rispetto all'effettivo vantaggio collaborativo<sup>83</sup>. Le sfide che lo studio identifica sono sostanzialmente legate a sostenibilità finanziaria, *governance* e necessaria resilienza rispetto a strutture di *governance* rigide, sostanziale incertezza politica, assenza di strumenti giuridici adeguati. Gli istituti di istruzione superiore coinvolti devono poter disporre delle capacità operative e di accesso alle risorse economiche, finanziarie e umane per poter garantire un'operatività di lungo termine alle iniziative finanziate.

Pare al momento non essere chiaro lo sviluppo che la Commissione intende dare all'iniziativa, permangono barriere di carattere giuridico e regolatorio, strutture eterogenee nei quadri delle qualifiche e nelle configurazioni dei programmi di studio dei diversi Stati membri oltre ad un panorama variegato di esperienze in corso. Le Alleanze universitarie costituite ad oggi sono, infatti, molto diverse fra loro, da vari punti di vista: livello di integrazione, obiettivi della cooperazione, ambiti disciplinari, strumenti giuridici adottati, ambiti territoriali di riferimento. Appare necessario sviluppare un quadro politico chiaro nelle ambizioni e nelle intenzioni, e un quadro normativo coerente per lo sviluppo di questo innovativo strumento di cooperazione approfondita fra università che potrebbe rappresentare il vero cambio di passo nel percorso di europeizzazione dei sistemi nazionali istruzione superiore.

---

<sup>82</sup> D. CRACIUN, K. OROSZ, *Benefits and costs of transnational collaborative partnerships in higher education*, EENEE Analytical Report No.36. 2018, disponibile on line al link: <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

<sup>83</sup> Per vantaggio collaborativo si intende la creazione di «opportunità per un avanzamento reciproco, un apprendimento reciproco e trasformazioni organizzative positive». Perché le alleanze transnazionali abbiano un effettivo vantaggio, dovranno fornire ai propri membri benefici che superino i costi di adesione. «to be sustainable, global alliances among multiple universities must offer something of value to their members that they could not easily attain by their individual efforts. So what do the alliances do? What makes them attractive to join? Drawing parallels with alliances among corporations, we here introduce five factors expected to shape the ability of global university alliances to create collaborative advantage for their members. These are: (1) The alliance's strategic intent; (2) the comparative status of member universities; (3) the opportunities created for mutual learning among members; (4) the salience of the alliance inside member universities; and (5) the on-going relevance of the alliance and its capacity for change». cfr. A. GUNN, E M. MINTROM, *Global university alliances and the creation of collaborative advantage*, in *Journal of Higher Education Policy and Management* 35 (2): 179-192, p. 181..

Uno degli elementi chiave intorno al quale ruota la futura sostenibilità dell'iniziativa, necessario ma non sufficiente evidentemente, è quello di individuare uno *status* giuridico possibile per le future università europee, tale da assicurarne la cooperazione strutturata di lungo termine, forte anche di una personalità giuridica di livello europeo.

Le sfide che innovativo che un possibile modello di cooperazione approfondita deve affrontare sono molteplici e vanno da quelle note quali: i sistemi di *quality assurance*, il riconoscimento dei titoli accademici, il sistema europeo di trasferimento e accumulo crediti (ECTS), le strutture dei corsi di studio; a quelle che emergono prepotentemente nel contesto inedito dell'iniziativa delle università europee, quali: lingua di insegnamento, accesso ai finanziamenti, impiego e cessione di personale, un marchio UE per i programmi congiunti<sup>84</sup>. Inoltre, elemento di non facile soluzione è la tenuta delle iniziative rispetto a processi di cambiamento istituzionale a lungo termine che coinvolgono vari *stakeholders* all'interno delle istituzioni, rispetto ai cambi di *governance* e alle mutevoli priorità istituzionali a livello dei singoli istituti di istruzione superiore.

Per affrontare almeno in parte tali sfide, l'Unione propone di: identificare uno *status* legale per le Università europee, che consenta di affrontare i nodi relativi a finanziamenti, *governance*, procedure di reclutamento e condivisione delle risorse e delle competenze; gestione congiunta degli studenti anche tramite l'uso della Carta europea dello studente per incoraggiare e agevolare la mobilità<sup>85</sup>, visibilità e *accountability* verso terze parti.

La Commissione europea ha avviato un dibattito su quali strumenti giuridici, già a disposizione dell'UE siano più idonei a sostenere una cooperazione approfondita transnazionale fra istituti di istruzione terziaria al fine di ovviare alla insostenibilità dei modelli di cooperazione delle alleanze rispetto all'istituzione di università europee. Essa si è dunque posta l'obiettivo di agevolare l'individuazione di strumenti che consentano di ancorare le Alleanze universitarie europee alle strategie istituzionali a lungo termine, sviluppando soluzioni pratiche

---

<sup>84</sup> A.L. CLAEYS-KULIK, E. BENNETOT PRUVOT, T. ESTERMANN AND T. JØRGENSEN, *The European Universities Initiative and system level reforms: Current challenges and considerations for the future*, European Universities Alliance briefing paper, ottobre 2022, p 3.

<sup>85</sup> D. CRACIUN et al., *The European Universities Initiative*, cit. 2023, p. 12

per superare le differenze tra i diversi quadri normativi e le diverse pratiche istituzionali.

Sulla base dei documenti del Consiglio dell'aprile 2022<sup>86</sup>, EACEA ha lanciato una *pilot call for proposals* al fine di finanziare progetti miranti proprio a sviluppare ipotesi di *policy experimentations in higher education*<sup>87</sup> in due ambiti specifici: sviluppo di uno *joint european degree label* e lo sviluppo di uno *status* giuridico le università europee.

La *call*, che rappresenta una risposta operativa alle posizioni espresse dal Consiglio, stabilisce i criteri generali entro i quali i progetti finanziati potranno, secondo un approccio *step by step*, sperimentare e approfondire ulteriormente gli strumenti di collaborazione transnazionale al fine di sviluppare una dimensione europea autentica nel settore dell'istruzione superiore, fondata su valori condivisi.

La *call* pilota mira a esaminare e sperimentare l'utilizzo di strumenti di cooperazione istituzionalizzati esistenti a livello europeo per fornire uno *status* legale possibile alle università europee, in collaborazione con le autorità nazionali o regionali. Fra gli strumenti giuridici esistenti, la Commissione ed il Consiglio individuano, e ne suggeriscono l'adozione<sup>88</sup>, il Gruppo europeo di cooperazione

---

<sup>86</sup> Raccomandazione e Conclusioni del Consiglio, *Costruire ponti*, 2022/C 160/01, *Una strategia europea*, 2022/C 167/03, dell'aprile 2022.

<sup>87</sup> EACEA, *European policy experimentation in higher education (ERASMUS-EDU-2022-POL-EXP)* del 15 giugno 2022.

<sup>88</sup> Pur avendo Commissione e Consiglio individuato i due strumenti di seguito citati, GECT e GEIE (vd. punto 1 della Raccomandazione del Consiglio 2022/C 160/01 del 5 aprile 2022), come strumenti giuridici test per l'individuazione di uno status legale adatto alla esperienza delle Università europee, altri strumenti sono presenti nel panorama normativo europeo, che potrebbero essere presi in considerazione rispetto al fine proposto e che tuttavia presentano limiti legati alla natura essenzialmente economica degli strumenti o alla complessa applicazione di diversi quadri normativi nazionali: *Societas Europaea*, Regolamento (CE) n. 2157/2001 relativo allo statuto della Società europea (SE) e relativa direttiva 2001/86/CE *che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, del Consiglio dell'8 ottobre 2001, GU n. L 294 del 10 novembre 2001; Consorzio per l'infrastruttura europea di ricerca (ERIC), Regolamento (CE) N. 723/2009 del Consiglio del 25 giugno 2009, *relativo al quadro giuridico comunitario applicabile ad un consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca* (ERIC), in GU n. L 206 del 8 agosto 2009; Società cooperativa europea, Regolamento del Consiglio (CE) N. 1435/2003 del 22 luglio 2003 *sullo Statuto della Società Cooperativa europea*, in GU n. L 207/1 e relativa direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, *che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, in GU n. L 207/25, del 18 agosto 2003; Comunità della conoscenza e dell'innovazione (CCI) nell'ambito dell'Istituto europeo di innovazione tecnologica, regolamento (UE) 2021/819 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021, *relativo all'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (rifusione)*, in GU n. L 189/61 del 28 maggio 2021.

territoriale (EGTC)<sup>89</sup>, il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE)<sup>90</sup>. L'obiettivo è consentire alle alleanze di università europee, comunque costituite, che adotteranno su base volontaria tali strumenti, la necessaria flessibilità di azione al fine di poter adottare decisioni strategiche comuni, sperimentare processi di selezione, *curricula* comuni, condividere risorse umane, tecniche, di dati, istruzione, ricerca e innovazione.

I progetti così finanziati rappresentano un vero e proprio laboratorio di co-creazione, teso a verificare l'idoneità di strumenti giuridici esistenti e, in seguito se del caso, includere una proposta di miglioramento di tali strumenti di cooperazione istituzionalizzati o individuare elementi chiave per la progettazione di nuovi, tenendo conto delle esigenze specifiche e dei quadri normativi regionali/nazionali cui gli istituti di istruzione superiore devono comunque conformarsi.

Sono stati ammessi a finanziamento quattro progetti, avviati operativamente nel marzo 2023, secondo una *timeline* prestabilita da EACEA<sup>91</sup>, che stanno attualmente lavorando a studio, elaborazione e test degli strumenti proposti rispetto al settore dell'istruzione superiore.

Va detto che varie sono le opzioni che i raggruppamenti di università transnazionali nati sotto l'egida dell'Iniziativa delle università europee, stanno prendendo in considerazione, proprio per assicurare la sostenibilità delle esperienze di cooperazione avviate<sup>92</sup>. La varietà di esperienze e le diverse

---

<sup>89</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006.

<sup>90</sup> Regolamento (CEE) n. 2137/85.

<sup>91</sup> I progetti finanziati sono: a European Status for ECIU University (ESEU) finalizzato ad elaborare strumenti giuridici di supporto per l'alleanza universitaria *European consortium of innovative universities*; *Blueprint for a legal entity for cross-border university alliances* (Leg- UniGR) finalizzato ad elaborare strumenti giuridici di supporto per l'alleanza universitaria University of the Greater Region (UniGR); *EGAI – Unita as a Model for Institutionalized University Cooperation: from the European Grouping of Economic Interest to the European Grouping of Academic Interest*, finalizzato ad elaborare strumenti giuridici di supporto per l'alleanza universitaria UNITA; *EUt+ Status and structure experience (STYX)*, finalizzato ad elaborare strumenti giuridici di supporto per l'alleanza universitaria European University of Technology (EUt+). I quattro progetti finanziati, partendo da esperienze in corso, elaboreranno modelli secondo quanto stabilito dalla *call for applications*, che saranno scalabili e replicabili per tutte alleanze universitarie, su base volontaria. Risultati consultabili al link <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/erasmus-edu-2022-pol-exp-eustatus>.

<sup>92</sup> Fra le cinquanta alleanze ad oggi finanziate ed a vario titolo costituite, alcune stanno valutando l'opportunità di costituirsi in ente con personalità giuridica (nazionale o europeo), altre hanno già adottato soluzioni giuridiche di diritto nazionale o europeo, ma una parte al momento

ambizioni di cooperazione, portano ad escludere l'adozione di soluzioni *one fits for all*, ma piuttosto si tratta di analizzare possibili opzioni, che mantengano un alto grado di flessibilità e la cui adozione sia volontaria.

Alcuni possibili strumenti di diritto europeo, sono stati sostanzialmente accantonati per evidenti limiti rispetto alle specifiche caratteristiche ed esigenze delle università europee. Nel caso della *Societas Europaea*<sup>93</sup> o della Società Cooperativa europea<sup>94</sup> ad esempio, si tratta di strumenti giuridici pensati per le società, che offrono meccanismi specifici per la creazione e gestione di imprese con operazioni transfrontaliere nell'ambito dell'UE, per agevolare l'espansione di attività commerciali sul mercato europeo. Allo stesso modo il Consorzio per l'infrastruttura europea di ricerca (ERIC)<sup>95</sup> o l'Istituto europeo di innovazione tecnologica (EIT)<sup>96</sup>, hanno lo scopo di istituire e gestire infrastrutture di ricerca<sup>97</sup>, cioè l'insieme di strutture, risorse e servizi correlati utilizzati dalla comunità scientifica per condurre ricerche di alto livello<sup>98</sup> e rafforzare la capacità d'innovazione dell'Unione e degli Stati membri per rispondere alle grandi sfide affrontate dalla società<sup>99</sup>, scopi estremamente precisi e circoscritti rispetto alle esigenze più ampie delle università europee<sup>100</sup>. Inoltre, la procedura per istituire un ERIC risulta particolarmente complessa, dato che la richiesta per la sua

---

maggioritaria, non è in fase di valutazione o adozione di tale soluzione. Fra gli strumenti nazionali Associazioni senza scopo di lucro di diritto belga, tedesco, lussemburghese o austriaco fondazioni di diritto olandese, fra gli strumenti di diritto europeo GECT e GEIE.

<sup>93</sup> Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio dell'8 ottobre 2001 relativo allo statuto della Società europea (SE) e Direttiva 2001/86/CE del Consiglio dell'8 ottobre 2001 che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, in GU n. L 294 del 10 novembre 2001.

<sup>94</sup> Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, *relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE)*, e Direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, *che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori* in GU n. L 207 del 18 agosto 2003.

<sup>95</sup> Regolamento (CE) n. 723/2009 del Consiglio, del 25 giugno 2009, relativo al quadro giuridico comunitario applicabile ad un consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC), in GU n. L 206 del 8 agosto 2009.

<sup>96</sup> Regolamento (UE) 2021/819 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 *relativo all'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (rifusione)*, PE/8/2021/REV/1, in GU n. L 189, del 28 maggio 2021.

<sup>97</sup> Art.3 par.1 del Regolamento (CE) N. 723/2009.

<sup>98</sup> Art. 2 a) del Regolamento (CE) N. 723/2009.

<sup>99</sup> Art. 3 Regolamento (UE) N. 2021/819.

<sup>100</sup> Un ERIC costituito a norma del regolamento n. 723/2009 dovrebbe avere come funzione principale la costituzione e la gestione di un'infrastruttura di ricerca fondata su criteri non economici e dovrebbe dedicare le sue risorse essenzialmente a tale funzione principale. Punto 8 preambolo regolamento (CE) N. 723/2009.

costituzione è sottoposta all'approvazione della Commissione europea, corredata da una dichiarazione dello Stato membro ospitante, affinché il consorzio possa fruire di vari privilegi e esenzioni fiscali<sup>101</sup>, mentre la partecipazione allo EIT presuppone la creazione di Comunità della Conoscenza e dell'Innovazione (CCI)<sup>102</sup> strettamente collegate alla realizzazione degli obiettivi del programma Orizzonte Europa e la cui istituzione è collegata ad una procedura competitiva aperta e trasparente; le CCI sono infatti «selezionate e designate» dall'EIT<sup>103</sup>.

Di interesse, inoltre, la recente proposta di direttiva della Commissione, relativa alle associazioni transfrontaliere europee<sup>104</sup> che origina da una risoluzione del Parlamento europeo<sup>105</sup>, volta a creare un contesto favorevole al terzo settore, promuovere le associazioni e le altre organizzazioni senza scopo di lucro nell'UE. La proposta è volta a migliorare il funzionamento del mercato interno, stabilendo misure di coordinamento delle condizioni per la costituzione e il funzionamento di associazioni transfrontaliere europee, con l'obiettivo di agevolare l'esercizio effettivo della libertà di circolazione delle associazioni senza scopo di lucro che operano nel mercato interno. Rispetto alla coerenza della proposta con il quadro normativo di riferimento, la Commissione considera che «potrebbe apportare un effetto leva positivo alle alleanze delle università europee, con l'obiettivo di agevolare una cooperazione transfrontaliera più profonda, a lungo termine e flessibile»<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> Punto 10, preambolo regolamento (CE) N. 723/2009.

<sup>102</sup> «Un partenariato europeo istituzionalizzato su vasta scala, quale previsto dal regolamento (UE) 2021/695, tra istituti di istruzione superiore, istituti di ricerca, imprese e altre parti interessate nell'ambito del processo innovativo, sotto forma di rete strategica, a prescindere dalla sua forma giuridica, fondata su una pianificazione congiunta dell'innovazione a medio e lungo termine per affrontare le sfide dell'EIT e contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti a norma del regolamento (UE) 2021/695», Art. 2) del Regolamento (UE) N. 2021/819.

<sup>103</sup> Art. 9 del Regolamento (UE) N. 2021/819.

<sup>104</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio *relativa alle associazioni transfrontaliere europee*, Bruxelles, 5 settembre 2023 COM(2023) 516 final.

<sup>105</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 *recante raccomandazioni alla Commissione su uno Statuto delle associazioni e organizzazioni senza scopo di lucro transfrontaliere europee* (2020/2026(INL)), con cui il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare due nuove proposte legislative: un regolamento (ai sensi dell'articolo 352 TFUE), che crei la forma giuridica di "Associazioni europee", e una direttiva che armonizzi le norme minime comuni per le organizzazioni senza scopo di lucro (ai sensi dell'articolo 114 TFUE).

<sup>106</sup> COM(2023) 516 final, p. 4

Tuttavia, le opzioni su cui si è maggiormente concentrata l'attenzione, sia a livello istituzionale dell'Unione che di specifiche esperienze avviate dalle università europee, sono il GECT<sup>107</sup> e il GEIE<sup>108</sup>.

La Commissione europea ha avviato, in un'ottica *bottom-up*, una riflessione sugli scenari e le prospettive di lungo termine legate alla cooperazione approfondita in materia di istruzione superiore nell'ambito dell'iniziativa delle Università europee, con la consapevolezza che, pur esistendo strumenti possibili, si dovranno operare adattamenti e adeguamenti alle specifiche esigenze. Sembra che la futura definizione di un modello giuridico per le Università europee rappresenti un punto di svolta nel panorama della politica dell'Unione in materia d'istruzione, ma che in assenza di una competenza dell'Unione in materia di istruzione l'operazione richieda una convergenza forte di volontà politiche fra le istituzioni europee, gli Stati membri e gli eco-sistemi di riferimento.

Il dibattito in corso si sta sviluppando intorno ai progetti pilota che si concluderanno nella primavera del 2024. Ciò che la Commissione ha sottolineato con forza è che qualunque sia lo strumento che meglio interpreterà le esigenze delle università europee, si tratterà di uno strumento volontario, che in alcun modo potrà sostituirsi a strumenti nazionali o a scelte che restano essenzialmente in capo alle alleanze universitarie.

### 5.1 Il Gruppo europeo di interesse economico (GEIE)

Un'opzione suggerita dalla Commissione, circa i possibili strumenti giuridici cui ricorrere, per analogia, al fine di trovare uno *status* giuridico alle università europee, è quella dei Gruppi europei di interesse economico (GEIE). Si tratta di uno strumento che, come il GECT, viene espressamente richiamato nella *call for proposals* lanciata da EACEA nel 2022<sup>109</sup>, fra gli strumenti giuridici di cui testare la validità rispetto alla cooperazione in materia di *higher education*.

---

<sup>107</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006 modificato con regolamento (UE) n. 1302/2013.

<sup>108</sup> Regolamento (CEE) n. 2137/85

<sup>109</sup> European Education and Culture Executive Agency (EACEA), European policy experimentation in higher education, ERASMUS-EDU-2022-POL-EXP, con una sottoazione specifica dedicate a *Pilot institutionalised EU cooperation instruments to explore the feasibility for a possible European legal status for alliances of higher education institutions*, ERASMUS-EDU-2022-POL-EXP-EUstatus.

I GEIE nascono nel 1985<sup>110</sup>, come strumenti giuridici dell'Unione europea, allo scopo di agevolare lo sviluppo economico armonioso in tutta l'UE, facilitando la cooperazione economica transfrontaliera tra le persone giuridiche o fisiche provenienti da diversi Stati membri. I GEIE vengono dunque istituiti, con regolamento<sup>111</sup>, allo scopo di facilitare o di sviluppare l'attività economica dei suoi membri per permettere loro di migliorare i propri risultati. L'attività del gruppo deve collegarsi all'attività economica dei propri membri e non sostituirsi ad essa<sup>112</sup> assumendo carattere ausiliario ed ancillare rispetto all'attività principale dei membri che lo compongono. La base giuridica per la costituzione dei GEIE è l'art. 352 TFUE (*ex art.* 308 TCE, art. 235 TCEE), non avendo il diritto primario poteri d'azione specifici per la creazione di tale strumento giuridico

I GEIE devono essere costituiti da almeno due membri provenienti da almeno due Stati membri dell'UE. La creazione di un GEIE richiede la stipula di un contratto che, per motivi di pubblicità, va registrato nello Stato in cui si trova la sede nel registro designato (art. 6 regolamento 2137/85), e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'UE senza passare per una fase autorizzativa così come invece accade per i GECT.

I GEIE, così costituiti, *possono* avere personalità e capacità giuridica. Sono tuttavia gli Stati membri a stabilire se i gruppi iscritti nei propri registri abbiano o meno personalità giuridica<sup>113</sup> (art. 1 par. 3 regolamento 2137/85). La

---

<sup>110</sup> Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985, *relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE)*, in GU n. L 199 del 31 luglio 1985.

<sup>111</sup> A tal proposito la scelta dello strumento normativo appare, secondo unanime dottrina sui *generis* «Il desiderio di non limitarsi ad un nuovo tentativo di armonizzazione, bensì di procedere verso un diritto il più possibile uniforme all'interno dei sempre più estesi confini d'Europa risultava di tutta evidenza sin dal tipo di strumento utilizzato dal legislatore europeo: in luogo della sino ad allora più usuale direttiva, per infondere linfa vitale al GEIE si propose per l'utilizzo del Regolamento... il GEIE, nonostante l'utilizzo dello strumento regolamentare, non solo non è – come normalmente dovrebbe – insensibile alle singole legislazioni nazionali, ma le presuppone come fonte di normazione integrativa primaria, pure mantenendo il rango di norma sovra ordinata.». A. BARTOLACELLI, *Il GEIE «italiano» - Tra impresa e società*, Trento, 2014, pp. 7 – s.

<sup>112</sup> 9° *considerando*, Regolamento (CEE) n. 2137/85.

<sup>113</sup> A titolo di esempio il GEIE non ha in Italia personalità giuridica ma è dotato di soggettività giuridica distinta da quella dei membri che lo costituiscono, A. BARTOLACELLI, *Il GEIE «italiano»*, cit. 2014, p. 91.

scelta della sede presso cui registrare il contratto con cui viene istituito un GEIE, assume evidentemente una rilevanza sostanziale<sup>114</sup>.

D'altro canto, il GEIE offre una struttura giuridica ed organizzativa flessibile, procedure istitutive piuttosto semplici, adattabilità ad una ampia varietà di scopi, tutti elementi utili per facilitare la cooperazione in settori diversi, inclusi quelli legati all'istruzione superiore.

Possono essere membri di un GEIE le società (*ex art. 54 par.2 TFUE*) nonché altri enti giuridici di diritto pubblico o privato, le persone fisiche che esercitano un'attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, una libera professione o che prestano altri servizi nell'Unione (*art. 4 reg. 2137/85*)<sup>115</sup>.

Inoltre, il regolamento 2137/85 stabilisce che organi del GEIE siano i membri stessi (*art. 16*) insieme all'amministratore o agli amministratori. Questo aspetto consentirebbe un forte *engagement* delle istituzioni di istruzione superiore che dovessero ricorrere all'istituzione di un GEIE come forma giuridica per un'università europea.

Il regolamento fa espresso riferimento al fatto che, scopo dei GEIE, sia quello di sviluppare l'attività economica dei propri membri e non sostituirsi ad essa (considerando n. 5). Il GEIE, non avendo lo scopo di realizzare profitti per sé stesso (*art. 3 par.1*) - gli utili eventualmente conseguiti devono essere ridistribuiti fra i membri - consente il raggiungimento di obiettivi altrimenti non perseguibili dai singoli membri. Si evidenzia dunque la natura essenzialmente mutualistica del GEIE<sup>116</sup>, che inoltre non è soggetto d'imposta.

Il regolamento GEIE lascia una sostanziale autonomia e flessibilità ai membri nella definizione dell'assetto organizzativo interno, delle attività svolte dal gruppo – ferma restando la natura ausiliaria rispetto alle attività specifiche dei membri – ed una certa flessibilità nelle procedure costitutive. Tuttavia, lo

---

<sup>114</sup> Peraltro «la legge applicabile, da un lato, al contratto di gruppo, tranne per quanto riguarda le questioni di stato e di capacità delle persone fisiche nonché di capacità delle persone giuridiche, e, dall'altro, al funzionamento interno del gruppo, è la legge nazionale dello Stato in cui si trova la sede stabilita dal contratto di gruppo.» *art. 2 par.1 regolamento 2137/85*.

<sup>115</sup> Per le persone giuridiche il riconoscimento stesso della personalità sarà prova necessaria e sufficiente a ritenere il procedimento di costituzione dell'ente conforme all'ordinamento nazionale presso cui esso è costituito formalmente. Per gli enti la cui costituzione non si conclude con l'iscrizione con conseguente riconoscimento della personalità giuridica, sarà necessario fare riferimento alla disciplina nazionale relativa all'istituto giuridico specifico. A. BARTOLACELLI, *Il GEIE «italiano»*, cit. 2014, p.27.

<sup>116</sup> A. BARTOLACELLI, *Il GEIE «italiano»*, cit. 2014, p.69-s.

strumento, pur avendo capacità giuridica<sup>117</sup> non gode di autonomia patrimoniale dal momento che i membri del gruppo rispondono illimitatamente e solidalmente per le obbligazioni di qualsiasi natura di quest'ultimo conformemente alle leggi nazionali (art. 24)<sup>118</sup>. Questo elemento rappresenta sicuramente un limite per l'appetibilità di tale strumento rispetto allo scopo della trattazione, per converso va sottolineato che l'istituzione del GEIE non richiede la sottoscrizione di alcuna quota di capitale da parte dei singoli membri.

Se la flessibilità dello strumento consente un certo grado di adattabilità alle caratteristiche specifiche delle università europee, restano alcune perplessità in merito alla idoneità dello strumento giuridico rispetto al settore dell'istruzione superiore.

La personalità giuridica limitata e la responsabilità patrimoniale in capo ai singoli membri costituiscono indubbiamente una debolezza dello strumento rispetto ad un progetto di lungo termine. Fra i considerando del regolamento si sottolinea che nei settori non disciplinati dal regolamento, si applicano le disposizioni legislative degli Stati membri e della Comunità, applicabili nel settore del diritto sociale e del diritto del lavoro, della concorrenza, della proprietà intellettuale<sup>119</sup>.

L'attività del gruppo è soggetta alle disposizioni della legislazione degli Stati membri relative all'esercizio di un'attività e al suo controllo. Rimane dunque quale punto di criticità l'ampia variabilità legata al diritto nazionale applicabile.

Inoltre, non è del tutto chiaro quali attività le università potrebbero affidare al GEIE che abbiano natura economica ed ausiliaria rispetto all'attività dei singoli membri del gruppo. Nel caso delle istituzioni pubbliche di istruzione superiore, la Commissione ha chiarito il carattere non-economico di un servizio d'istruzione generale prevalentemente finanziato dalle casse pubbliche<sup>120</sup>; è fatta salva la

---

<sup>117</sup> Il GEIE ha la capacità, a proprio nome, di essere titolare di diritti e di obbligazioni di qualsiasi natura, di stipulare contratti o di compiere altri atti giuridici e di stare in giudizio (art. 1 par. 2). I GEIE possono impiegare risorse umane fino a 500 unità (art. 3 par. 2 lett. c).

<sup>118</sup> La volontà del legislatore europeo di identificare un soggetto di diritto nuovo rispetto ai membri che lo compongono, risulta limitata dall'assenza di un «punto di riferimento comune ed omogeneo cui appellarsi in sede di definizione delle norme integrative e suppletive» A. BARTOLACELLI, *Il GEIE «italiano»*, cit., 2014, p. 192.

<sup>119</sup> Considerando 14° e 15° del regolamento (CEE) n. 2137/85.

<sup>120</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2007, *Commissione/Germania*, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495; Sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre 2007, *Jundt*, C-

possibilità che le stesse possano offrire anche servizi d'istruzione che, per la loro natura, la struttura di finanziamento e l'esistenza di organizzazioni private concorrenti, siano considerati aventi carattere economico<sup>121</sup>. Le università pubbliche coinvolte in un GEIE potrebbero partecipare a progetti con finalità economiche, come la ricerca e lo sviluppo, la formazione, la consulenza, la gestione condivisa di risorse, la creazione di spin-off, e così via. Se tali attività generano entrate o coinvolgono transazioni commerciali, possono essere considerate attività economiche<sup>122</sup>. Le istituzioni dell'Unione europea hanno sviluppato un approccio funzionale, in base al quale un'attività è qualificata come di natura economica e quindi sottoposta alle regole della concorrenza<sup>123</sup>, indipendentemente dal fatto che sia svolta da un ente pubblico o privato. I servizi economici di interesse economico generale rappresentano l'eccezione a questo approccio, sulla base dell'art. 106 par.2 TFUE.

Pertanto, sarà o meno applicabile la normativa europea sulla concorrenza ed in particolare sugli aiuti di stato<sup>124</sup>, a seconda di quale sia la natura

---

281/06, ECLI:EU:C:2007:816, punti da 28 a 39, Sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 1993, *Wirth*, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, punti da 14 a 22. Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in GU n. C 262 del 19 luglio 2016, punto 28 e 29.

<sup>121</sup> Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato*, p. 30.

<sup>122</sup> Il diritto UE della concorrenza trova applicazione a condizione che l'attività svolta da una o più persone fisiche o giuridiche abbia carattere economico. Cfr. sull'argomento, *ex multis*, J. BAQUERO CRUZ, *Beyond Competition: Services of General Interest and European Community Law*, in G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005, p. 179; M. DE DOMINICIS, *Concorrenza e nozione d'impresa nella giurisprudenza comunitaria*, Napoli, 2005; D. GALLO, *Social Security and Health Services Under EU Law: Towards Convergence or Divergence in Competition, State Aids and Free Movement?*, in *EUI RSCAS Working Papers*, n. 19/2011; D. GALLO, *L'economicità alla luce della giurisprudenza UE e della prassi della Commissione sui servizi socio-sanitari*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, Fascicolo 2 – 2019; D. GALLO, *Functional Approach and Economic Activity in EU Competition Law, Today: The Case of Social Security and Healthcare*, in *European Public Law* 26, no. 3, 2020, pp. 569 – 586.

<sup>123</sup> Si deve precisare, nel contesto del diritto della concorrenza, che la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status-giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento. Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 107. Cfr. Comunicazione della Commissione *sulla nozione di aiuto di Stato*.

<sup>124</sup> Cfr. sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 febbraio 1993, cause congiunte C-159/91 e C-160/91, *Poucet et Pistre*, para. 17; del 16 novembre 1995, causa C-244/94, *FFSA*, para. 14; del 21 settembre 1999, causa C-67/96, *Albany*, para. 77; del 22 gennaio 2002, causa C-218/00, *CISAL*, para. 22; del 24 Oct. 2002, causa C-82/01 *Aéroports de Paris*, para. 75; del 10 Jan. 2006, causa C-222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze*, paras 119–125; del 11 luglio 2006, causa C-205/03, *FENIN*, para. 25; del 11 Dec. 2007, causa C-280/06, *ETI*, para. 38.

economica<sup>125</sup> delle attività affidate ad un GEIE, costituito con lo scopo di istituzionalizzare la cooperazione fra istituzioni di istruzione superiore, pur se ausiliaria rispetto alle attività non economiche svolte dalle università (di norma pubbliche) che lo compongono.

Il modello dei GEIE, che non ha avuto grande fortuna come strumento di cooperazione economica fra le imprese dell'Unione<sup>126</sup>, finalizzato alla costruzione del mercato interno tramite la cooperazione economica transfrontaliera, può rappresentare uno strumento adattabile, almeno in una prima fase all'esperienza delle università europee. Gli ambiti di cooperazione, tuttavia, non sarebbero in alcun modo collegati alla cooperazione in materia di istruzione, ma piuttosto alla gestione di risorse umane, ed attività ausiliarie di carattere economico, che non forniscono risposte di ungo termine rispetto alle dinamiche di europeizzazione dei sistemi di istruzione che sottendono allo sforzo in tal senso profuso dalle istituzioni europee.

### *5.2 Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*

Il GEIE ha rappresentato il banco di prova ed il modello per uno strumento giuridico simile, il GECT, che nasceva al fine di fornire servizi comuni in una prospettiva di cooperazione territoriale in senso ampio<sup>127</sup>.

Il GECT è stato infatti introdotto nel contesto della riforma della politica regionale dell'UE<sup>128</sup> ed è disciplinato dal regolamento n. 1082/2006<sup>129</sup>, al fine di offrire agli Stati membri, alle autorità nazionali, regionali e locali, agli organismi

---

<sup>125</sup> «Costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punto 7; la sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, *Commissione/Italia*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punto 36; *sentenza Pavlov e altri*, punto 75.

<sup>126</sup> *Idem*, p. 244- s.

<sup>127</sup> X. PONS RAFOLS ET AL., White Paper on the Governance of European Universities: The case of CHARM-EU, December 2022, p. 40.

<sup>128</sup> Nell'ambito delle azioni specifiche di potenziamento della coesione economica e sociale dell'Unione europea previste dall'art. 175, comma 3, TFUE (ex art. 159 TCE).

<sup>129</sup> Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 *relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, in GU n. L 210 del 31 luglio 2006 emendato, a seguito di una relazione della Commissione per il Parlamento europeo ed il Consiglio adottata il 29 luglio 2011 sull'applicazione di detto regolamento in cui si comunicava l'intenzione di proporle un numero limitato di modifiche, con Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi*, in GU L n. 347 del 20 dicembre 2013.

di diritto pubblico<sup>130</sup>, alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, alle associazioni di soggetti su elencati, ed ai medesimi soggetti siti in Paesi terzi a determinate condizioni<sup>131</sup>, la possibilità di creare gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica finalizzati all'attuazione di programmi e iniziative tesi a promuovere la cooperazione territoriale<sup>132</sup> tra Stati membri<sup>133</sup>.

Lo strumento nasce dunque in un ambito, quello della politica di coesione, ben diverso rispetto alla cooperazione in materia di istruzione. La base giuridica per l'adozione del regolamento GECT è infatti l'art. 175 TFUE (ex art. 159 TCE)<sup>134</sup>, per cui la finalità prioritaria del GECT è di «agevolare e promuovere la cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale,...e del superamento degli ostacoli del mercato interno» e di attuare «programmi di cooperazione, o di loro parti, o l'attuazione di operazioni finanziate

---

<sup>130</sup> Art. 3 regolamento 1082/2006, comma 1 lettere a), b), c), e d). Quest'ultima nella definizione di imprese pubbliche richiama l'art.2 della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, *che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali*, GU L 134 del 30 aprile 2004, pag. 1, (abrogata dalla direttiva 2014/25/UE), e nella definizione di organismi di diritto pubblico l'art. 1 par. 9 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, *relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*, GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

<sup>131</sup> Un GECT può essere composto da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri e di uno o più Paesi terzi limitrofi ad almeno uno di quegli Stati membri, comprese le loro regioni ultraperiferiche, art. 3 comma 1 lett. e); ed f), art. 3 *bis* regolamento 1082/2006.

<sup>132</sup> Art. 1 par. 2 del regolamento 1082/2006.

<sup>133</sup> Per un approfondimenti sul tema del GECT cfr. S. CARREA, *La riforma del 'Gruppo europeo di cooperazione territoriale': luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 367 – 396; E MOTTESE, *Il Gruppo europeo di Cooperazione territoriale: uno, nessuno e centomila?*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 4.2, Catania, 2015, <https://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>; I. OTTAVIANO, *La crisi della territorialità del diritto pubblico nella cooperazione territoriale in Europa: il regolamento (UE) n. 1302/2013 istitutivo del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, in *atti convegno Un diritto senza terra?*, serie 276/II, Torino 2015; M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 153-176; A. PAPISCA (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale: nuove sfide allo spazio dell'Unione europea*, Venezia, 2009; M. R. ALLEGRI, *Cooperazione transnazionale fra enti sub-statali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2009, p. 207 ss.; I. OTTAVIANO, *Riflessioni sul gruppo europeo di Cooperazione territoriale*; in *Studi sull'Integrazione europea*, n. 3, 2006, pp. 545 – 564.

<sup>134</sup> In particolare, il 3 comma dell'art. 159 TCE (175 TFUE) che dispone che azioni specifiche possano essere adottate al di fuori dei fondi di cui al primo comma dello stesso articolo per realizzare l'obiettivo di coesione economica e sociale previsto dal trattato. Lo sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale comportano il potenziamento della cooperazione territoriale. A tal fine occorre adottare le misure necessarie a migliorare le condizioni in cui si attuano le azioni di cooperazione territoriale.

dall'Unione a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione»<sup>135</sup>.

Il regolamento che istituisce il GECT oltre a definire alcune delle caratteristiche distintive che lo strumento deve avere, lascia margini di flessibilità e diversificazione che lo rendono uno strumento non rigido e adattabile entro certi limiti a diverse situazioni.

Elementi costitutivi del GECT sono il carattere transfrontaliero<sup>136</sup>, la personalità e capacità giuridica - quest'ultima secondo il principio di specialità, limitatamente ai compiti affidatigli dalle convenzioni approvate dai suoi membri all'unanimità, e nel perimetro di quanto stabilito dal regolamento 1082/2006, vale a dire l'agevolazione e la promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, e il superamento degli ostacoli del mercato interno<sup>137</sup>, e dalla legislazione nazionale dello Stato membro in cui è ubicata la sua sede sociale<sup>138</sup>.

Il GECT si basa su convenzioni e statuti<sup>139</sup>, dispone di una sede unica, la cui ubicazione ha conseguenze giuridiche considerevoli, dal momento che ne determina il diritto applicabile in via sussidiaria, deve disporre di organi per poter esprimere la propria volontà in quanto persona giuridica, redige un bilancio annuale.

I GECT possono differenziarsi per la compagine dei membri che li compongono, le funzioni a cui assolvono, il diritto applicabile.

L'adozione del GECT per definire la personalità e capacità giuridica delle università europee, consentirebbe di avvalersi di un strumento già presente nella *toolbox* dell'Unione, pur se non espressamente pensato per questo tipo di cooperazione. Uno studio condotto nel 2007 dal Comitato delle regioni, auspicava già che «in vista dell'estensione dei campi di attività dei GECT al di là della

---

<sup>135</sup> Art 7 par. 2 regolamento 1082/2006.

<sup>136</sup> Il GECT deve essere composto da membri situati nel territorio di almeno due Stati membri, salvo alcuni casi specifici Artt. 3 par. 2 e 3 *bis* del regolamento 1082/2006.

<sup>137</sup> Art. 7 regolamento 1082/2006.

<sup>138</sup> Art. 2 regolamento 1082/2006.

<sup>139</sup> La convenzione conclusa all'unanimità fra i membri proponenti del GECT ne contiene gli elementi sostanziali, nome e sede legale, obiettivi, elenco dei membri dell'EGTC, elenco degli organi e rispettive competenze. La convenzione stabilisce anche le regole che devono essere applicate al personale dell'EGTC in termini di gestione del personale e procedure di assunzione. Lo statuto contiene gli elementi relativi alle modalità di funzionamento Artt. 8 e 9 regolamento 1082/2006.

cooperazione territoriale, [fosse n.d.r.] molto interessante la possibilità di coinvolgere organismi di diritto pubblico<sup>140</sup>. In tal modo, anche ospedali o università potrebbero partecipare a un GECT accanto agli enti pubblici, il che appare non solo auspicabile, ma indispensabile in settori come la sanità o la ricerca»<sup>141</sup>. Inoltre, a conferma del *commitment* delle istituzioni europee, rispetto alla possibilità di integrare lo strumento giuridico GECT nelle politiche europee legate all'istruzione superiore, il Parlamento europeo in una recente risoluzione ha esortato gli Stati membri a «partecipare appieno agli sforzi profusi dalla Commissione per realizzare lo spazio europeo dell'istruzione, il quale, in sinergia con la strategia europea in materia di competenze e con lo spazio europeo della ricerca, garantirà l'accesso a un'istruzione e una formazione mirate da qualsiasi lato delle frontiere, offrendo servizi di istruzione comuni e assicurando il riconoscimento reciproco dei diplomi, delle competenze e delle qualifiche, nonché incoraggiando l'apprendimento»<sup>142</sup>. Va detto che esistono già esperienze di GECT in ambito universitario seppur limitate. Ad oggi, su un totale di 88 GECT registrati, vi è una esperienza di lunga data in ambito universitario<sup>143</sup> a carattere regionale.

Evidentemente lo strumento, concepito per la cooperazione territoriale, è percepito come strumento di cooperazione transfrontaliera a carattere regionale,

---

<sup>140</sup> In particolare, il riferimento è alla direttiva 2004/18/CE, che fornisce, all'allegato III un dettagliato, ma non esaustivo, elenco degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico di cui All'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma. L'art. è stato ampliato con successivo regolamento adottato nel 2013.

<sup>141</sup> Comitato delle Regioni, *Il gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT*, CdR 117/2007 (studio), p. 111, disponibile al link <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>.

<sup>142</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulle regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea (2021/2202(INI)), punto 39.

<sup>143</sup> Sulla scorta dell'Iniziativa delle università europee fra le 50 alleanze ad oggi costituite risulta che 12 abbiano avviato un percorso di istituzionalizzazione costituendosi in entità giuridica, di diritto internazionale o nazionale, il dato non è attualmente pubblicato. Al momento risulta nella lista ufficiale del Comitato delle Regioni il GECT EUCOR, costituito nel 2016 EUCOR, acronimo di *European Confederation of Upper Rhine Universities*, è un consorzio transfrontaliero di università europee. Fondato nel 1989, è composto da cinque istituti di istruzione superiore situati nella regione del Reno superiore. Le università coinvolte sono l'Università di Basilea in Svizzera, l'Università di Friburgo in Germania, l'Università di Mulhouse-Colmar in Francia, l'Università di Strasburgo in Francia e l'Università di Karlsruhe in Germania. Insieme, collaborano in vari settori accademici, promuovendo la ricerca, lo scambio di studenti e la cooperazione interuniversitaria.. EUCOR promuove anche l'integrazione culturale e linguistica tra le diverse comunità accademiche della regione del Reno superiore. L'esperienza è nata nell'ambito del programma INTERREG. La lista aggiornata al 10 ottobre 2023 dei GECT è consultabile al link [https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official\\_List\\_of\\_the\\_EGTCs.pdf](https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Official_List_of_the_EGTCs.pdf) ultimo accesso 09 marzo 2024.

dato il limitato ricorso che ne hanno fatto i consorzi universitari. Il regolamento nulla dice in realtà rispetto a questo elemento, se non nella definizione di quali Paesi terzi possano partecipare, quelli cioè che condividono un confine con uno degli Stati membri che fanno parte del GECT (art. 3 *bis*). La natura non necessariamente regionale dell'GECT non emerge tuttavia in maniera chiara dalla formulazione del regolamento che all'art. 1 ne definisce la natura di strumento di cooperazione territoriale transfrontaliera, transnazionale e interregionale<sup>144</sup>. Questo aspetto dunque ingenera incertezze rispetto alla compatibilità dei GECT con le iniziative delle università europee che, non avendo una compagine in cui l'elemento territoriale sia sostanziale, sfuggono al criterio della cooperazione regionale da un punto di vista della funzionalità socio economica.

In termini più ampi, il GECT rappresenta un utile strumento, ove sia necessaria una forma di cooperazione strutturata per realizzare determinati programmi europei o accedere a determinati finanziamenti<sup>145</sup>. Inoltre, il regolamento, che pur autorizza gli Stati membri a limitare i compiti che i GECT possono realizzare, preserva una serie di ambiti di cooperazione, stabiliti dal regolamento 1080/2006/CE art. 6, fra cui istruzione, formazione e formazione professionale finalizzata alle competenze e all'apprendimento permanente mediante lo sviluppo e la realizzazione di relativi programmi congiunti<sup>146</sup>.

Il GECT come strumento giuridico applicabile al caso delle università europee, presenta qualche limite rispetto alla natura delle organizzazioni che possono prendervi parte. Sembrerebbe infatti che il gruppo possa essere formato solo da autorità territoriali, organismi di diritto pubblico<sup>147</sup> o imprese pubbliche<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> I programmi cofinanziati dall'UE sui fondi strutturali sono sicuramente l'ambito in cui principalmente si ricorre allo strumento del GECT, come d'altronde espressamente indicato dal relativo regolamento nei considerando n. 4, 6 e 11, G. ASARO, *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2016 – 2.4, Catania, 2016, p. 7.

<sup>145</sup> *Ivi*.

<sup>146</sup> Il Regolamento 1082/2006, richiama espressamente l'art. 7 Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea*, in GU 347 del 20 dicembre 2013, p. 259, non più in vigore.

<sup>147</sup> Ove per «organismi di diritto pubblico» si intendono gli organismi istituiti per soddisfare esigenze di interesse generale, dotati di personalità giuridica; e finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico o la cui gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o il cui organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità

Resta dunque il nodo relativo alle istituzioni di istruzione terziaria private rispetto alla partecipazione in un GECT. Con la revisione del regolamento avvenuta nel 2013, sono state in effetti inserite le imprese private che svolgono servizi economici di interesse generale<sup>149</sup>; dipende dunque dalla natura delle istituzioni rispetto alla normativa europea e nazionale se, *case by case*<sup>150</sup> incontrino o meno questo criterio.

La creazione dei GECT prevede infine un procedimento per la loro istituzione piuttosto complesso. Le singole autorità nazionali competenti devono approvarne l'istituzione, portando a lungaggini burocratiche e richiedendo un necessario supporto politico al progetto. Anche questo elemento può agire da deterrente rispetto alla creazione di GECT in materia di cooperazione fra istituti di istruzione terziaria. I tempi, dopo le modifiche introdotte dal regolamento del 2013 si sono attestati fra i tre mesi ed i tre anni, con un'ampia forbice di variabilità da caso a caso<sup>151</sup>.

Anche il GECT, che pur sembra essere allo stato la soluzione più adatta all'esigenza di definire uno *status* giuridico per le università europee, non può rispondere alle specifiche necessità di cooperazione approfondita in materia di istruzione, se non a seguito di un processo di revisione, che al momento sembra essere di là da venire.

---

regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, art. 3 par. 4 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 *sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*, in GU n. L 94 del 28 marzo 2014 p. 243.

<sup>148</sup> Per «impresa pubblica» si intende un'impresa di proprietà delle amministrazioni aggiudicatrici, e su cui esse possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante la quale si presume in tutti i casi in cui queste autorità, detengono la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa; controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa; possono designare più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa, art 4 par. 2 della direttiva 2014/25/UE.

<sup>149</sup> «The explicit permission for EGTCs to provide services of general economic interest is appreciated (*n.d.r. a seguito delle modifiche introdotte dal regolamento adottato nel 2013*). This can create two effects. Firstly, it strengthens the pressure for harmonisation of the legal framework across countries. Secondly, especially in eastern European countries, the joint service provision is useful to reduce the mental effect of national borders. It can thereby contribute to the development of cross-border spaces», Commissione europea, *Assessment of the application of EGTC regulation – final report*, 20 aprile 2018, 2017CE160AT116, p.8, disponibile on line al link: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/studies/assess\\_egtc\\_applic\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/assess_egtc_applic_en.pdf).

<sup>150</sup> A titolo di esempio per un approfondimento sul caso italiano si veda il parere del Consiglio di Stato *in merito alla natura giuridica delle Università non statali*, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 9 maggio 2019, NUMERO AFFARE 00018/2019.

<sup>151</sup> Commissione europea, *Assessment of the application of EGTC regulation*, cit, p.18.

## 6. Limiti degli strumenti proposti

La soluzione che per il momento sembra essere più esplorata dalle varie alleanze universitarie che si sono costituite ad oggi è dunque quella del GECT<sup>152</sup>. Entrambi gli strumenti proposti, l'uno concepito nell'ambito della politica di coesione, l'altro come strumento per la costruzione del mercato interno, sollevano alcune perplessità se presi in considerazione e declinati rispetto alle esigenze del settore dell'istruzione terziaria e delle università europee.

Entrambi gli strumenti hanno punti di forza e di debolezza, ma non sembrano essere adeguati ad affrontare in maniera strutturata le sfide della cooperazione approfondita in materia di istruzione superiore. La capacità dei sistemi europei di istruzione superiore e delle università nello specifico, di affrontare efficacemente le sfide della globalizzazione, dipende dalla capacità di trovare un equilibrio tra identità nazionali ed esigenze di un mondo sempre più interconnesso, muovendosi all'interno della zona grigia delle competenze residuali dell'Unione di supporto e sostegno alle azioni degli Stati membri, ex art. 2 par. 5 TFUE<sup>153</sup>.

Gli strumenti in analisi, dunque, rappresentano una scelta di compromesso e transitoria. Per entrambi rimane un'ampia variabilità nel quadro normativo di riferimento, legata al fatto che esso dipende dallo Stato membro prescelto per istituire la sede legale del gruppo, scelta che nel caso del GEIE, porterebbe

---

<sup>152</sup> Nello specifico, dei quattro progetti finanziati nell'ambito della call for proposals ERASMUS-EDU-2022-POL-EXP-EUstatus, il progetto ESEU giunge alla conclusione che, considerato lo scenario attuale di incertezza rispetto alle possibili implicazioni dell'adozione di uno strumento giuridico europeo pensato per altri scopi, la soluzione più opportuna per garantire la sostenibilità di lungo termine dell'alleanza ECIU sia istituire una fondazione di diritto olandese, accantonando di fatto l'idea di ricorrere ad altri strumenti di rilevanza sovranazionale; il progetto *Leg-UniGr: blueprint for a legal entity for cross-border university alliances* ha stabilito di costituirsi in un GECT con sede in Lussemburgo. L'alleanza nata da una precedente cooperazione aveva già carattere regionale associando università della "Grande Regione", che copre i Länder tedeschi di Saarland e Renania-Palatinato, la Vallonia, il Granducato del Lussemburgo e la Lorena nella Regione del Grande Est, esperienza nata nell'ambito di un progetto Interreg; il progetto EGAI ha optato per la costituzione di un GEIE; infine, il progetto STYX sta valutando l'ipotesi di costituirsi in GECT. Inoltre, l'alleanza Charm-EU (<https://www.charm-eu.eu/>) sta valutando l'ipotesi di costituirsi in un GECT.

<sup>153</sup> S. GARBEN, *Confronting the competence conundrum: democratising the European Union through an expansion of its legislative powers*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 1, 2015, p. 6.

all'estrema conseguenza che in alcuni Stati membri, come ad esempio Italia e Germania, non è loro riconosciuta alcuna personalità giuridica.

Inoltre, in entrambi i casi, le università europee così costituite non potrebbero comunque affrontare parte delle sfide più urgenti verso una cooperazione strutturata, quali l'autonoma definizione delle proprie tasse d'iscrizione per l'offerta didattica congiunta, l'erogazione di diplomi congiunti, procedure di accreditamento uniche che sarebbero possibili solo attraverso una revisione più profonda degli strumenti a disposizione dell'Unione in materia di istruzione. Ad esempio, il riconoscimento automatico dei titoli accademici, oggetto di studio tramite la *call* pilota dedicata all'erogazione di titoli congiunti da parte delle Alleanze<sup>154</sup>, e che non è a oggi regolamentato dal diritto dell'Unione<sup>155</sup>, rappresenta un elemento di criticità anche fra le istituzioni di istruzione superiore che compongono le università europee.

Sarebbe opportuno un chiarimento sulla dimensione territoriale nel caso del GECT, tale da esplicitare la possibilità di partenariati che non abbiano necessariamente connotazioni sub regionali o transfrontaliere. Va in tal senso ricordato che il programma Erasmus+ richiede espressamente una dimensione di *geographical balance* nella composizione dei consorzi, tale da tutelare l'elemento dell'inclusività dell'iniziativa. Le limitate esperienze che, fino a oggi, sono state avviate dalle università, raggruppano istituzioni della stessa euro-regione e mirano a contribuire non solo alla cooperazione in materia di istruzione superiore, ma anche più direttamente allo sviluppo dei territori in cui sono situati. Ciò genera incertezza riguardo alla compatibilità di questo strumento con alleanze universitarie situate in regioni diverse, spesso caratterizzate da differenze economiche e sociali<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> EACEA, *European policy experimentation in higher education* (ERASMUS-EDU-2022-POL-EXP) del 15 giugno 2022.

<sup>155</sup> Ad oggi, l'unico testo legislativo esistente e più completo in materia di riconoscimento dei titoli accademici ai fini del proseguimento degli studi rimane, ad oggi, la Convenzione di Lisbona (approvata l'11 aprile 1997 dalla conferenza diplomatica ospitata dalla capitale portoghese, Consiglio d'Europa, *Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea*, Lisbona, 11 aprile 1997). A livello dell'Unione europea, si veda la Raccomandazione del Consiglio del 26 novembre 2018 *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*, in GU n. C 444 del 10 dicembre 2018. 2018.

<sup>156</sup> B. GAGLIARDI et al., *The path towards the European university*, cit., 2022, pp. 21 – s.

L'accesso ai finanziamenti del programma Erasmus+, allo stato riservato alle istituzioni d'istruzione superiore titolari di Carta Europea per l'Istruzione Superiore (CEIS)<sup>157</sup>, rappresenta un altro elemento da dirimere rispetto al futuro *status* giuridico delle Università europee. Si discute se, in futuro, sarà possibile attribuire anche alle università europee, che a vario titolo optino per uno *status* giuridico, la possibilità di ottenere la CEIS. Questo consentirebbe di accedere alle opportunità di finanziamento Erasmus+, ma potrebbe allo stesso tempo introdurre elementi di squilibrio nella capacità di attrarre fondi fra le Università europee e le singole istituzioni di istruzione superiore nazionali.

Si ravvisa altresì la necessità di prevedere espressamente che le università pubbliche o private possano partecipare nella qualità di membri di un GECT. Ancora, pur essendo migliorate grazie al regolamento del 2013, pare necessario uno snellimento delle procedure di autorizzazione, da parte delle autorità nazionali preposte all'istituzione di un GECT, al fine di garantirne una maggiore coerenza con le finalità perseguite, cioè di rendere effettiva la cooperazione in materia di istruzione in vista dell'istituzione di uno Spazio europeo dell'istruzione.

I regolamenti, dunque, dovrebbero essere emendati fornendo specifiche competenze in materia di istruzione superiore, tali che possano stabilire le proprie tasse, emettere titoli di studio che siano riconosciuti automaticamente, scegliere una singola procedura di accreditamento, accedere ai programmi di finanziamento riservati alle istituzioni di istruzione superiore.

I regolamenti, così emendati potrebbero, in virtù della regola del *centro di gravità* dell'atto, ragionevolmente mantenere la medesima base giuridica, la politica di coesione nel caso del GECT, o ricorrere alla clausola di flessibilità (il GEIE), pur avendo *side effects* sulla politica in materia di istruzione e ricerca. Questa seconda opzione suscita non poche perplessità dal momento che

---

<sup>157</sup> «L'organizzazione richiedente deve essere stabilita in uno Stato membro dell'UE o in un paese terzo associato al programma Erasmus+ ed essere titolare di un valido accreditamento per l'istruzione superiore. Può presentare domanda come singolo istituto di istruzione superiore (è richiesta una carta Erasmus per l'istruzione superiore) o per conto di un consorzio di mobilità (è richiesto l'accREDITAMENTO del consorzio)», Commissione europea, *Erasmus+ Guida al programma*, Versione 1 (2024) del 28 novembre 2023, p. 47.

l'istruzione trova una sua specifica base giuridica nell'art. 165 TFUE che, come abbiamo visto, prevede una riserva di non armonizzazione<sup>158</sup>.

La cooperazione approfondita fra istituti di istruzione superiore, contribuendo alla realizzazione dello spazio europeo e della ricerca, avrebbero un forte impatto in termini di coesione sociale, territoriale ed economica, agendo incidentalmente su istruzione, ricerca, ma anche assetto amministrativo e organizzativo.

Un GECT, pur rimanendo uno strumento relativamente flessibile da utilizzare consente una migliore implementazione delle azioni di cooperazione territoriale, lo sviluppo di programmi transfrontalieri, offrendo una struttura di cooperazione più solida rispetto alle collaborazioni transfrontaliere *soft*<sup>159</sup>. Sia nel caso del GECT che nel caso del GEIE, dunque, seppur si ravvisano elementi utili al fine di migliorare la sostenibilità del modello di università europee, resta pur vero che l'adozione per analogia di uno degli strumenti non risolverebbe i nodi, diremmo atavici, che caratterizzano la cooperazione approfondita in materia di istruzione. Infine, resta un ostacolo non irrilevante, nel caso del GEIE, la responsabilità patrimoniale illimitata in capo ai membri che lo costituiscono.

Inoltre, la questione dell'accesso ai finanziamenti resta un capitolo aperto per le future Università europee<sup>160</sup>. I finanziamenti dell'UE e i suoi programmi (principalmente Erasmus+ e Orizzonte Europa) non possono sostituire, ma integrare i finanziamenti opportunamente individuati a livello nazionale, al fine di massimizzarne l'impatto atteso.

L'adozione di strumenti di cooperazione istituzionalizzati che potrebbero portare a uno *status* legale possibile per le alleanze di istituti di istruzione superiore, consentirebbe loro di mettere in comune risorse e capacità. Lo *status* legale delle alleanze e le opportunità di finanziamento sono strettamente collegati,

---

<sup>158</sup> A tal proposito si propone da più parti il ricorso all'art. 144 TFUE, per le misure di instaurazione e funzionamento del mercato interno, che tuttavia alla luce del divieto di armonizzazione in materia di istruzione, parrebbe percorribile solo nel caso in cui il GEIE fosse istituito per attuare misure di cooperazione sovranazionali al di fuori delle materie coperte dall'art. 165 TFUE.

<sup>159</sup> C. BEATE, *European Groupings of Territorial Cooperation: a means to harden spatially dispersed cooperation?*, in *Regional Studies, Regional Science*, 4(1), 2017, p. 53.

<sup>160</sup> Commissione europea, *Final Report of the Study on the state and effectiveness of national funding systems of higher education to support the European Universities Initiative Volume I*, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture Youth, Education and Erasmus+, dicembre 2022, EAC-33-2019.

e ciò influisce sulla loro capacità di assumere impegni finanziari a lungo termine. Uno *status* legale riconosciuto per le alleanze di istituti d'istruzione superiore aiuterebbe le alleanze ad assumere impegni finanziari a lungo termine<sup>161</sup> e ad acquisire *accountability* verso terzi oltre che visibilità esterna.

Se quello dei Gruppi pare, per analogia, strumento adattabile all'iniziativa delle università europee, come per altro espressamente suggerito dalle istituzioni dell'UE, appare evidente che non possa che rappresentare una soluzione valida nel breve/medio termine.

È necessaria, infatti, una profonda riflessione sull'ipotesi di adottare un atto normativo *ex novo* che guardi espressamente alla cooperazione istituzionalizzata in materia di istruzione. Più che un controllo dei regolamenti esistenti<sup>162</sup>, infatti, sarebbe necessario un nuovo regolamento o una direttiva che, anche ispirandosi alla normativa relativa a GECT e GEIE, prenda in considerazione le esigenze strettamente legate alla cooperazione *approfondita* in materia di istruzione.

Pare si sia ancora una volta di fronte al dilemma di come adottare misure che non rientrano chiaramente nelle competenze dell'UE. Come affermato da eminente dottrina,<sup>163</sup> si tratterà forse di cercare una base giuridica su cui basare la misura (cercandola ad esempio fra le disposizioni del mercato interno, *harmonization through the back-door*), sviluppando quadri di cooperazione intergovernativa (*harmonization through the bathroom window*) o adottando misure di *soft law* (*harmonisation by stealth*)<sup>164</sup>. La scelta tra queste opzioni dipenderà da una serie di fattori, tra cui le preferenze politiche degli Stati membri e la loro volontà di impegnarsi nel processo decisionale dell'UE.

---

<sup>161</sup> *Idem*, p. 56.

<sup>162</sup> Va detto che la Commissione, nell'*assessment report* del 2018 ha tuttavia sconsigliato una revisione del regolamento a favore piuttosto della adozione di linee guida per chiarirne ambiti di applicazione e modalità di implementazione. Commissione europea, *Assessment of the application of EGTC regulation*, cit, p. 20.

<sup>163</sup> «harmonisation through the back-door' via internal market competences, 'harmonisation through the bathroom window' and 'harmonisation by stealth», S. GARBEN, *Confronting the competence conundrum*, cit, 2015, p. 89.

<sup>164</sup> *Idem*, p. 66.

## 7. L’Iniziativa delle università europee: questioni giuridiche aperte e prospettive future

L’Iniziativa delle università europee rappresenta forse la prima grande novità nel panorama dell’azione dell’UE in materia di istruzione da quando, con il trattato di Maastricht ne è stata definita la competenza. Pur restando nell’alveo del programma Erasmus+, e di un’azione di supporto ai processi di europeizzazione dell’istruzione terziaria, l’iniziativa pone una serie di questioni di carattere funzionale e giuridico.

Le basi giuridiche di diritto primario, così come stabilite oggi nei trattati, definiscono in maniera chiara gli obiettivi, gli strumenti e il perimetro entro il quale le istituzioni europee possono e devono agire in materia di istruzione e, evidentemente, la clausola di non armonizzazione di cui all’art. 165 TFUE, resta un elemento di considerevole rilevanza quando si ragiona di azioni da intraprendere in materia di istruzione a livello dell’UE.

Nonostante l’evoluzione che essa ha fatto registrare nel corso della sua storia resta, infatti, in maniera sempre più evidente irrisolto il nodo di una competenza insufficiente a far fronte all’ipotesi di una riforma in senso europeo dei sistemi di istruzione superiore nazionali.

Come da eminente dottrina<sup>165</sup> l’individuazione della corretta base giuridica ha rappresentato il *playfield* per svariati contenziosi che, a partire dalla sentenza sulle preferenze generalizzate<sup>166</sup> e poi sulla circolazione dei rifiuti<sup>167</sup>, hanno stabilito la linea lungo la quale risolvere l’articolata questione per gli atti adottati

---

<sup>165</sup> A. TIZZANO, G. M. ROBERTI, Cronache comunitarie: la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla «base giuridica» degli atti comunitari, in *Il Foro Italiano*, Vol. 114, parte quarta - giurisprudenza comunitaria e straniera, 1991, pp. 99 – 120.

<sup>166</sup> *Idem*, nota 3, p.102; «L’ omissione del riferimento ad una precisa disposizione del trattato può non costituire un vizio sostanziale, qualora sia possibile determinare la base legale di un atto con l’ausilio di altri elementi di questo. Detto espresso richiamo è tuttavia indispensabile quando la sua omissione lascia gli interessati e la corte nell’ incertezza circa la precisa base legale», cfr. anche punto 9, sentenza della Corte del 26 marzo 1987, causa 45/86 *Commissione c. Consiglio* ECLI:EU:C:1987:163.

<sup>167</sup> Sentenza della Corte del 28 giugno 1994, causa C-187/93, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1994:265.

dall'UE, dando il via a un vero e proprio filone di contenziosi che ha interessato lo abbiamo visto anche l'adozione della prima decisione Erasmus<sup>168</sup>.

La base giuridica su cui fondare l'adozione di un atto rileva dunque tanto sulla tipologia di atto scelto, quanto sulle istituzioni che concorrono alla sua adozione. Nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze (art.5 TUE), la scelta del fondamento giuridico di un atto deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, e deve avvenire sulla base del proprio scopo e contenuto specifici<sup>169</sup>.

Va inoltre detto che, seppur di regola la base giuridica di un atto dovrebbe essere unica, può ben essere individuata più di una disposizione di diritto primario quale fondamento giuridico per l'adozione dello stesso atto, come ad esempio nel caso di tutte le decisioni e i regolamenti Erasmus dal 1993 in poi, sempre adottati sulla doppia base degli articoli 126 e 127 TCE (165 e 166 TFUE) che, lo si è visto, ponevano almeno fino a quando con il trattato di Amsterdam le procedure non sono state uniformate, alcuni elementi di complessità circa il procedimento per l'adozione degli atti conseguenti<sup>170</sup>.

La sovrapposizione fra diversi ambiti d'intervento e competenze dell'Unione pone spesso la questione della scelta di più di una base giuridica, e in

---

<sup>168</sup> Sentenza della Corte del 30 maggio 1989, causa 242/87, *Commissione c. Consiglio*, ECLI: ECLI:EU:C:1989:217.

<sup>169</sup> «Secondo giurisprudenza costante, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto [v., in tal senso, sentenze del 26 marzo 1987, causa 45/86 *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1987:163, punto 11; dell'11 giugno 1991, C-300/89 *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1991:244, punto 10; parere 2/00 (*protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici*), del 6 dicembre 2001, EU:C:2001:664, punto 22), e sentenza del 14 giugno 2016, *Parlamento/Consiglio*, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 43» sentenza del 4 settembre 2018, *Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, C-244/17, EU:C:2018:662, punto 36.

<sup>170</sup> Nel caso in cui più disposizioni dei Trattati siano idonee allo scopo perseguito, la scelta deve avvenire sulla base del cd. centro di gravità dell'atto, sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 1994, C-187/93, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:1994:265. La prassi normativa e la giurisprudenza ammettono il ricorso a più di una base giuridica, nel caso in cui risulti essere necessario. La Corte di giustizia ha in tal caso definito due soluzioni. Ove le procedure previste dal diritto primario risultino incompatibili sarà comunque necessario optare per una sola base giuridica, sentenza della Corte di giustizia del 11 giugno 1991, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee*, causa C-300/89, ECLI:EU:C:1991:244; ove esse possono coesistere, sarà scelta la procedura che valorizzi di più le prerogative del Parlamento europeo o sarà elaborato un meccanismo *ad hoc*, che contemperi le procedure senza pregiudizio delle prerogative parlamentari, sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Commissione delle Comunità europee c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, causa C-178/03, ECLI:EU:C:2006:4.

particolare quegli ambiti che risultano essere trasversali a vari settori d'intervento dell'UE, con gradi di competenze diverse, ad esempio le regole di armonizzazione del mercato interno e materie quali ambiente, sanità, istruzione. Le azioni intraprese dall'Unione europea non possono infatti essere considerate a "compartimenti stagni"<sup>171</sup> e per ciò stesso va considerata una complessità di fondo relativa a diverse *policies* di interesse generale.

Nel caso dell'istruzione, se l'art. 165 TFUE regola l'intervento dell'Unione limitatamente ad azioni di supporto e sostegno agli Stati membri, abbiamo visto come svariate siano le disposizioni di diritto primario che collegano tale ambito di intervento ad altre basi giuridiche collegate ad esempio alla realizzazione del mercato interno, tenendo conto che l'UE, nella definizione e realizzazione delle proprie politiche e azioni, deve tenere in considerazione il perseguimento di un alto livello qualitativo dell'istruzione (art. 9 TFUE), questione che, potremmo dire, permea di sé l'operato dell'Unione.

Abbiamo visto tuttavia che le azioni dell'UE in materia di istruzione si sono sviluppate, per via pretoria, anche intorno ad altri fondamenti giuridici, quali libera circolazione dei servizi, delle persone, prima esclusivamente nella qualità di lavoratori o familiari del lavoratore poi in combinato disposto con i diritti collegati allo *status* di cittadino europeo ed al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, oltre che alle regole di funzionamento del mercato interno.

Se dunque per l'adozione di un atto s'individuano potenziali basi giuridiche, la scelta deve ricadere su quella che rappresenta il cd. *centro di gravità* dell'atto stesso<sup>172</sup> senza che sia necessario un rimando agli altri eventuali e

---

<sup>171</sup> S. GARBEN, *Competence creep revisited*, JCMS 2019 Volume 57. Number 2. pp. 205–222.

<sup>172</sup> Sul concetto di base giuridica sostanziale, «qualora l'esame di un atto dell'Unione dimostri che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via d'eccezione, se è dimostrato, invece, che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure che ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei trattati, un atto di questo tipo deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti. Il ricorso ad un duplice fondamento giuridico è tuttavia escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili» punto 25 conclusioni dell'Avv. gen. Pitruzzella, *Commissione / Consiglio (accordo con l'Armenia)*, causa c-180/20, ECLI:EU:C:2021:495 e rilevante giurisprudenza in esso richiamata: sentenze del 10 gennaio 2006,

possibili fondamenti giuridici. Questo comporterebbe, in estrema semplificazione, che ove intervenga una norma armonizzatrice che, pur trovando il proprio fondamento giuridico, ad esempio, nel completamento del mercato interno, abbia *side effects* su materie trasversali coperte da clausola di non armonizzazione, essa non sarà per ciò stesso invalida contravvenendo a suddetta clausola. Un'interpretazione differente porterebbe alla paralisi della azione dell'UE nel perseguimento di interessi di carattere generale.

Nei casi in cui vi sia incertezza circa la competenza dell'UE rispetto a una determinata materia, non è raro il ricorso alla cosiddetta clausola di flessibilità (art. 352 TFUE)<sup>173</sup>, ma solo in via residuale nel caso in cui cioè, nessun'altra disposizione di diritto primario sia di per sé esaustiva nel determinare la corretta base giuridica per l'adozione di un atto, e in nessun caso per aggirare la clausola di non armonizzazione<sup>174</sup>.

#### *7.1 Diverse ipotesi per l'adozione di strumenti normativi per una cooperazione approfondita fra istituzioni di istruzione superiore*

L'Iniziativa delle università europee, pur permanendo nell'alveo delle azioni di coordinamento e sostegno alle azioni degli Stati membri, pone una dunque una serie di interrogativi data la pervasività dell'iniziativa sui sistemi di istruzione superiore nazionali.

L'azione, infatti, va ben oltre la cooperazione di breve/medio termine che segue il ciclo di vita dei progetti finanziati, travalicando la tradizionale attenzione che l'UE da sempre pone al concetto di sostenibilità dei progetti. Siamo in questo caso di fronte ad un'azione trasformativa che ambisce a essere strutturale.

L'approccio adottato dalla Commissione è innovativo da molti punti di vista. La fase pilota con cui sono state costituite le prime alleanze, e ne è poi stata

---

*Commissione/Parlamento e Consiglio* (C-178/03, EU:C:2006:4, punti 42 e 43), del 14 giugno 2016, *Parlamento/Consiglio* (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 44) e *sentenza Kazakhstan* (punto 37); sentenza del 6 novembre 2008, *Parlamento/Consiglio* (C-155/07, EU:C:2008:605, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata). La Corte limita il caso in cui una dualità (o pluralità) di basi giuridiche è esclusa ai casi di incompatibilità di procedure, ad eccezione dei casi in cui solo la regola di voto differisca; v. sentenza del 19 luglio 2012, *Parlamento/Consiglio* (C-130/10, EU:C:2012:472, punti da 45 a 48), sentenza del 14 giugno 2016, *Parlamento/Consiglio* (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata).

<sup>173</sup> Un esempio per tutti sia la cd. sentenza Erasmus. Sentenza della Corte di giustizia del 30 maggio del 1989, causa 242/87, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1989:217.

<sup>174</sup> Art. 352 c.3 TFUE.

garantita la sostenibilità con delle *call* specifiche di rifinanziamento, ha portato alla creazione di un numero consistente di iniziative.

Le *calls for proposals* hanno evidentemente plasmato le iniziative intraprese, dettando criteri di eleggibilità, obiettivi generali e specifici che le singole proposte dovevano perseguire per ambire al finanziamento, perimetro entro cui sviluppare le azioni progettuali, visione per il futuro, valore aggiunto europeo atteso.

Uno dei nodi principali emerso sin dalle fasi pilota è quello della sostenibilità di lungo termine delle iniziative, la necessità cioè di conferire una forma giuridica definita, che potesse dare alle alleanze europee una cooperazione strutturale, sostenibile e sistemica a lungo termine.

La cooperazione approfondita (*deepened*) fra istituzioni di istruzione superiore, è uno degli elementi cui è improntata l'azione dell'UE (art. 165 c.3 p.2), al fine di conseguire una serie di obiettivi che trovano nel diritto primario diverse basi normative.

Come si è visto, la cooperazione in materia di istruzione è interconnessa con il completamento e la sostenibilità del mercato interno nell'ambito degli obiettivi europei di prosperità, coesione e sviluppo e la promozione dei valori e dei principi che stanno alla base della cittadinanza europea.

Viepiù, essa, ha ricadute nell'ambito della ricerca, della mobilità di lavoratori, studenti, più in generale di cittadini. È evidente, dunque, come una pluralità di basi giuridiche entrino in campo quando si ragiona di cooperazione europea in materia di istruzione, a seconda del centro di gravità intorno al quale si sviluppa l'azione<sup>175</sup>.

La complessità di riferimenti normativi che si possono prendere in considerazione nei trattati e la connessione con varie disposizioni, offre vari

---

<sup>175</sup> L'articolo 165 del TFUE tratta della mobilità di studenti e insegnanti nel campo dell'istruzione, la promozione di una dimensione europea nell'istruzione e la collaborazione generale tra istituzioni di istruzione superiore. Gli articoli 179, 187 e 188 del TFUE riguardano la collaborazione tra istituzioni di istruzione superiore in relazione alla ricerca, l'articolo 53 del TFUE verte sul riconoscimento dei diplomi in relazione agli autonomi, l'articolo 115 del TFUE riguarda l'armonizzazione del mercato interno, inclusa la libera circolazione delle persone in generale (esclusa dall'articolo 114 del TFUE), gli articoli 45 e 46 del TFUE riguardano specificamente la libera circolazione dei lavoratori, l'articolo 21 del TFUE affronta la libera circolazione dei cittadini, mentre gli articoli 174 e 175 del TFUE si occupano del potenziamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

spunti di riflessione, circa le direzioni che l'evoluzione dell'azione dell'Unione, in materia di istruzione potrebbe intraprendere nel prossimo futuro. Come riporta la stessa Commissione nella sua visione 2030 per il futuro delle università in Europa, tale sviluppo deve essere necessariamente fondato sulle attuali disposizioni giuridiche del diritto primario dell'UE<sup>176</sup>, per quanto «The 'transformative' or paradigm-shifting idea is that EU policy on R&I not only needs to comply with these primary law values and obligations (which is a legal obligation that can be enforced) but that it needs to be (re)-designed to proactively do justice to these values»<sup>177</sup>.

La Commissione si sta interrogando, insieme agli Stati membri e soprattutto alle istituzioni di istruzione superiore, su quali possano essere gli strumenti giuridici su cui fondare la solidità e la sostenibilità dell'iniziativa delle università europee., intorno alla quale si gioca l'intera partita dell'europeizzazione dell'istruzione superiore.

Seppur il quadro normativo dell'Unione manchi di una specifica forma giuridica con capacità legale espressamente concepita per le esigenze della

---

<sup>176</sup> Il *policy report* della Commissione individua il complesso di basi giuridiche che stanno alla base della Visione 2030 del ruolo delle università per il futuro dell'Europa nella ricerca e sviluppo. L'art. 179 TFEU stabilisce che l'UE favorisca l'attività di ricerca e lo sviluppo tecnologico, la possibilità per i ricercatori di collaborare liberamente oltre le frontiere e per le imprese di sfruttare il mercato interno, al fine di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'UE attraverso la creazione di uno Spazio Europeo della Ricerca. Sulla base dell'art. 179 TFUE, dunque, l'Unione promuove la libera circolazione di ricercatori, conoscenze e tecnologia, la competitività nel settore della R&I, la promozione della ricerca di alta qualità, la cooperazione e collaborazione interdisciplinare tra università, centri di ricerca e imprese, e la promozione di attività di ricerca ritenute necessarie in virtù di altri capitoli dei Trattati. La Visione 2030 esclude invece l'art. 165 TFEU come base giuridica, ma piuttosto ne valorizza il ruolo per quanto riguarda obiettivi da perseguire e contesto nell'ambito del quale tale visione sarà sviluppata. Inoltre, l'art 9 TFUE che promuove un alto livello di istruzione, l'Articolo 18 TFUE sulla non discriminazione e l'Articolo 26 TFUE sul mercato interno, sono definiti rilevanti. Gli artt. 45 e 48 TFUE su libera circolazione dei lavoratori e competenza legislativa per l'UE in tale ambito, per quanto riguarda i ricercatori in quanto lavoratori. Infine, rilevano i valori fondamentali applicabili a tutte le attività dell'UE, tra cui il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani, oltre che le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per i diritti legati alla ricerca e all'istruzione, come la libertà accademica e il diritto all'istruzione, la libertà di espressione e la libertà di movimento e di residenza. In definitiva, lo spazio per gli interventi dell'UE è determinato dalle competenze come stabilite dai trattati tanto in materia di ricerca e sviluppo che in altri campi (ad es. il mercato interno) nella misura in cui sono rilevanti per la R&I. M. WHITTLE, J.RAMPTON, *Towards a 2030 vision on the future of universities in Europe*, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Bruxelles, 2020, p. 27-s.

<sup>177</sup> *Ivi*, p. 26.

cooperazione interuniversitaria, alcuni modelli esistenti di raggruppamenti, nati per scopi diversi, possono contribuire all'istituzionalizzazione delle *partnership*.

L'adozione, nell'ambito di un quadro normativo unico, di una forma giuridica regolamentata dal diritto europeo, rappresenterebbe un vantaggio, fornendo un quadro comune alle costituenti università europee.

Le istituzioni europee, dunque, suggeriscono quali possibili strumenti mettere nella cassetta degli attrezzi necessari alla costruzione di un solido modello di università europea<sup>178</sup>. Le opzioni suggerite dalle istituzioni europee, prima di percorrere ipotesi di nuovi strumenti giuridici, sono disciplinate da regolamenti (ex art. 288 par. 2 TFUE) e pertanto vincolanti nella loro interezza e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri.

La costituzione di un'organizzazione con personalità giuridica europea, incide fortemente sulla *governance* delle *partnership*, e dovrebbe consentire di reclutare personale dedicato, di concludere contratti di fornitura e servizi per conto delle università federate, gestire in modo più efficiente fondi comuni oltre che mobilitare opportunità di finanziamento di livello sovranazionale. Il modello offerto dall'UE, prima con le *call* pilota 2019/2020 delle Alleanze universitarie, poi con le nuove *call* relative all'Iniziativa delle università europee nella programmazione Erasmus+ 2021-2027, propone una visione cooperativa, e non competitiva, fra le istituzioni di istruzione superiore a livello intra-europeo, con l'ambizione di spostare l'asse della competizione a livello globale.

---

<sup>178</sup> Il *toolkit*, come stabilito nella Strategia europea per le università, includerà proposte che saranno formalizzate nei prossimi mesi (metà 2024) relative a uno status giuridico per le Alleanze universitarie e la definizione dei passi da compiere per il rilascio di titoli di laurea europei. In particolare, saranno definiti i criteri per il rilascio di uno *European Degree label*, COM (2022) 16 final. Sarà altresì analizzata la possibilità di procedure all'accREDITAMENTO europeo, propedeutico al rilascio di titoli di studio congiunti europei, che potrebbe essere affidato all'ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education), l'organismo internazionale creato nel 2008, a seguito della raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2006 *European cooperation in quality assurance in higher education*, con il compito di accreditare le agenzie di valutazione e assicurazione di qualità operanti nei Paesi che aderiscono al processo di Bologna secondo le linee guida europee (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ESG 2015).

## 8. Nuove soluzioni per vecchie questioni: verso l'elaborazione di nuovi strumenti giuridici

Ferma restando la possibilità di adottare e adattare strumenti giuridici esistenti all'inedito progetto di istituire università europee dotate di personalità giuridica, ci si interroga dunque se tale scelta sia effettivamente efficace e adeguata alle specifiche caratteristiche che la cooperazione in materia di istruzione pone.

Non appare ingiustificato ragionare anche sull'eventuale adozione da parte delle istituzioni dell'Unione, di un provvedimento specifico per la collaborazione transnazionale tra istituti di istruzione superiore, che consenta loro di stabilire uno *status* giuridico autonomo rispetto ai propri membri, dotato di personalità e capacità giuridica europea capace di affrontare le sfide più urgenti che tale cooperazione pone, come ad esempio la facoltà di determinare autonomamente le tasse d'iscrizione, di rilasciare direttamente titoli di studio, di scegliere una procedura di accreditamento unificata per il rilascio di titoli congiunti, riconosciuta da tutti gli Stati membri dell'UE, garantire la tutela del diritto allo studio.

L'adozione di una siffatta misura, ad esempio un nuovo regolamento, pone non pochi interrogativi lo si è visto, circa la base giuridica dell'eventuale provvedimento. Trattandosi di elaborare uno strumento *ad hoc* pur sulla base del modello dei gruppi, l'articolo 175 TFUE (coesione sociale, economica e territoriale) non risulterebbe più essere il centro di gravità intorno al quale ruota la *ratio legis* del nuovo strumento normativo e dunque non sarebbe più sufficiente. Un eventuale regolamento potrebbe mantenere ad esempio l'art. 175 TFUE per quanto riguarda gli aspetti amministrativi della cooperazione, affiancato dall'art. 187 TFUE relativo alla creazione d'impresе comuni o altre strutture per la migliore esecuzione di programmi di ricerca<sup>179</sup>, coprendo gli aspetti della ricerca. Tuttavia per gli aspetti legati all'istruzione, non si potrebbe ricorrere all'art. 165

---

<sup>179</sup> La procedura legislativa per l'adozione di provvedimenti ex art. 187 è definita all'art. 188 TFUE che prevede una procedura legislativa speciale con un mero ruolo consultivo del Parlamento europeo e del Consiglio economico e sociale.

TFUE, per via della clausola di non armonizzazione, ma piuttosto, in ipotesi, all'art. 53 TFUE sul riconoscimento dei diplomi per l'accesso alle professioni.

Ci si potrebbe chiedere inoltre se, avendo l'azione in materia di istruzione superiore uno stretto collegamento con la libera circolazione delle persone (studenti, personale docente, ricercatori, e personale amministrativo), possano essere presi in considerazione gli artt. 46 TFUE (libera circolazione dei lavoratori) e 21(2) TFUE (libera circolazione dei cittadini), che potrebbero ben convivere come base giuridica di un eventuale provvedimento, prevedendo tutti la procedura legislativa ordinaria per la loro adozione, fatta salva la procedura speciale prevista per l'adozione di provvedimenti ex art. 187.

La maggiore lacuna resta legata all'ambito di applicazione non già da un punto di vista amministrativo o della ricerca, ma piuttosto dal punto di vista dell'istruzione. L'inadeguatezza dell'art. 165 a causa dell'esplicita proibizione dell'armonizzazione, dunque potrebbe con una buona dose di creatività, portare a valorizzare l'elemento della libera circolazione delle persone in qualità di studenti (cittadini, ma anche futuri lavoratori/professionisti), accademici/ricercatori/insegnanti (lavoratori), personale amministrativo (lavoratori) tornando così a collegare eventuali provvedimenti in materia di istruzione al completamento del mercato unico. Ciò implicherebbe che l'articolo 46 TFUE potrebbe essere utilizzato (libera circolazione dei lavoratori) insieme all'articolo 21(2) TFUE (libera circolazione dei cittadini) come base intorno alla quale costruire un nuovo strumento giuridico *ad hoc*. Per quanto riguarda le professioni regolamentate (come medicina, architettura, ecc.), dovrebbe essere considerato il quadro esistente di riconoscimento dei diplomi e, se disposizioni in tal senso dovessero essere incluse nella misura, potrebbe essere aggiunto l'art. 53 TFUE. Quest'idea rischia di essere politicamente non percorribile influenzando profondamente sui sistemi d'istruzione superiore nazionali, con implicazioni che abbiamo ampiamente trattato nel corso del presente lavoro.

Il quadro si presenta dunque frammentato, e non sembra portare a una soluzione durevole.

Alla luce dell'attuale portata della competenza dell'Unione in materia di istruzione, la soluzione più immediata pare sia una misura non vincolante mirata

specificamente alla collaborazione educativa, come ad esempio una raccomandazione sulla cooperazione istituzionalizzata tra istituzioni di istruzione superiore nell'UE che, tuttavia, resterebbe collegata agli strumenti giuridici esistenti. L'adozione di una misura non vincolante, in linea con la prassi seguita dalle istituzioni europee in materia di istruzione, non porrebbe alcun problema da un punto di vista delle competenze, ricadendo fra le misure di supporto (articolo 165, paragrafo 4, primo trattino, TFUE) e non violerebbe la proibizione di armonizzazione dell'articolo 165 TFUE (paragrafo 4, secondo trattino), ma per stessa ammissione della Commissione, difficilmente potrebbe avere quel valore trasformativo che avrebbe uno strumento di *hard law*.

L'opzione di adottare una misura non vincolante segnerebbe infatti un notevole passo indietro rispetto a quella che sembra essere la volontà politica della Commissione. L'adozione di una misura non vincolante, infatti, poggiando sul principio di leale collaborazione, incoraggerebbe gli Stati membri solo a *collaborare* per individuare soluzioni comuni e buone prassi. Allo stesso modo l'adozione di linee guida da parte della Commissione, mantenendo gli strumenti esistenti (GECT o GEIE) per la cooperazione amministrativa, pur chiarendone i contorni e fornendo strumenti interpretativi per l'utilizzo degli stessi per la cooperazione in materia di istruzione superiore, ancora una volta rappresenterebbe una soluzione di compromesso.

In ultimo la soluzione che parrebbe rendere finalmente giustizia al ruolo che il processo di europeizzazione dei sistemi di istruzione superiore ha assunto sotto l'egida delle politiche dell'Unione, sarebbe quella di una revisione della competenza dell'Unione in materia di istruzione superiore. Se è vero che la cooperazione intersettoriale tra le varie iniziative dell'UE in quest'ambito e quelle in ambiti e settori strategici correlati, quali occupazione, politica sociale, ricerca, innovazione, ambiente, gioventù, cultura, andrebbe potenziata, nel pieno rispetto della base giuridica per i rispettivi settori strategici, è necessario un forte livello di coordinamento e di coerenza delle iniziative adottate<sup>180</sup>.

Gli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, e il Parlamento europeo, in qualità di co-legislatori, dovrebbero considerare di attribuire alta priorità allo

---

<sup>180</sup> Risoluzione del Consiglio concernente lo *Spazio europeo dell'istruzione: guardando al 2025 e oltre*, in GU N. C 185 del 26 maggio 2023, punto 6.

sviluppo di un quadro normativo coerente e unico per lo Spazio Europeo dell'Istruzione e della Ricerca, al fine di accompagnare le future collaborazioni fra istituzioni di istruzione superiore nella ricerca, nella didattica, nell'innovazione, e nel rapporto con gli ecosistemi di riferimento. Inoltre, poiché l'istruzione superiore rafforza le identità e la coesione europee, un quadro normativo coerente che faciliti il successo dell'iniziativa delle università europee dovrebbe affrontare questioni come la *governance* democratica dell'istruzione superiore e la libertà accademica anche in un quadro sovranazionale.

Ancora una volta si tratta, in mancanza di una competenza dell'Unione in materia di istruzione, di un invito rivolto agli Stati membri a cooperare affinché tali obiettivi possano verificarsi. Una proposta in tema di riforma dei trattati potrebbe essere quella di attribuire all'Unione una competenza concorrente in una materia che, lo abbiamo visto, è stata oggetto sia da parte della Corte di giustizia dell'UE che delle istituzioni europee, di una copiosa produzione di sentenze e interventi di *hard* e *soft law* che avrebbero ben potuto aprire la strada a una revisione dei trattati anche in questo senso. In occasione del fallito progetto di *costituzionalizzazione* dei trattati, il gruppo di lavoro sulla Competenza complementare, annoverava l'istruzione fra le «*basic public policy choices and social values of a Member State*»<sup>181</sup>, elemento essenziale dell'identità nazionale. Pertanto, l'istruzione era identificata fra le materie che sarebbero dovute rimanere saldamente nella competenza degli Stati membri, e oggetto di *supporting measures*<sup>182</sup> da parte dell'UE, nella forma, in un'elencazione esemplificativa, di finanziamenti, cooperazione amministrativa, progetti pilota, linee guida, metodo di coordinamento aperto. Il gruppo di lavoro concludeva tra l'altro che tali misure di sostegno possono prevedere l'adozione di raccomandazioni, risoluzioni e altri atti di *soft law*, e decisioni e dunque atti vincolanti, e solo eccezionalmente in casi espressamente previsti dal diritto primario, direttive o regolamenti<sup>183</sup>.

Oggi l'Unione dispone di una serie di opzioni e una notevole base di potere per realizzare il salto di qualità necessario a garantirsi un ruolo chiave nella

---

<sup>181</sup> Final report of Working Group V "Complementary Competencies", CONV 375/1/02 REV 1, Bruxelles, 4 novembre 2002.

<sup>182</sup> Così il gruppo di lavoro suggeriva di rinominare tale tipologia di competenza dell'UE, CONV 375/1/02 REV 1.

<sup>183</sup> *Idem*, p. 4.

competizione globale per la conoscenza attraverso l'europeizzazione dell'istruzione superiore.

Il 22 novembre 2023, il Parlamento europeo ha approvato a maggioranza una risoluzione<sup>184</sup> con dettagliate proposte di riforma dei trattati europei, sulla base delle raccomandazioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, conclusasi nel maggio 2022<sup>185</sup>. Il Parlamento ha fatto propria la relazione della Commissione affari costituzionali (AFCO) dell'agosto 2023 relativa a una proposta di emendamenti da apportare ai Trattati, adottandone la proposta di riforma e inviandola al Consiglio dell'UE ai sensi dell'art. 48(2) TUE<sup>186</sup>.

Nel dettaglio la proposta riguarda anche l'istruzione, ma riflette la cautela che da sempre caratterizza le proposte di riforma in materia di istruzione.

La proposta del Parlamento, infatti, dispone di prevedere competenze concorrenti in capo all'Unione in una serie di materia coperte attualmente dall'art. 6 TFUE, fra cui l'istruzione. La competenza concorrente in tale ambito sarebbe comunque circoscritta a «questioni transnazionali quali il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche»<sup>187</sup>, dunque, pur non essendo esplicitamente previsto, alla sola istruzione superiore e funzionalmente al riconoscimento dei titoli di studio. All'art. 165 TFUE viene aggiunta fra le azioni dell'UE a sostegno e integrazione di quelle intraprese dagli Stati membri, la promozione della «cooperazione e coerenza tra i sistemi d'istruzione», comunque nelle prerogative degli Stati membri come d'altronde sottolineato dalla esplicita garanzia delle tradizioni culturali e della diversità regionale.

Il Parlamento europeo invita inoltre l'Unione a definire obiettivi e norme comuni per un'istruzione che promuova i valori democratici e lo Stato di diritto, l'alfabetizzazione digitale ed economica. Infine, sempre in materia di istruzione, il Parlamento propone che l'Unione tuteli e promuova l'accesso all'istruzione

---

<sup>184</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati, P9\_TA(2023)0427 (2022/2051(INL)).

<sup>185</sup> Consiglio dell'Unione europea, Segretariato generale del Consiglio, Conferenza sul Futuro dell'Europa - Report on the final out come, maggio 2022, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/607246>.

<sup>186</sup> Secondo la procedura di revisione ordinaria il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati.

<sup>187</sup> Si propone l'aggiunta del comma k (*quater*) al par. 2 dell'art. 4 TFUE relativo proprio alla competenza concorrente. Risoluzione del Parlamento europeo sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati, punto 14.

gratuita e universale, la libertà accademica istituzionale e individuale e i diritti umani, proponendo un richiamo più forte alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>188</sup>.

Le modifiche proposte aprono dunque a una competenza concorrente per l'UE in materia di istruzione 'soprattutto', e non esclusivamente, quando si tratta di questioni transnazionali quali il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche, ma non prevedono l'abolizione della clausola di non armonizzazione (ex art. 165 par. 4 trattino 1), né propongono una lettura congiunta delle competenze in materia di ricerca e istruzione superiore. Non si fa cenno alla *costituzionalizzazione* dello Spazio europeo dell'istruzione (superiore) che non trova dunque posto nel diritto primario, a differenza dello Spazio europeo della Ricerca. Sarebbe forse auspicabile che ricerca e istruzione superiore fossero accorpate sotto un unico titolo, fornendo una base giuridica unica su cui fondare le future politiche ed azioni di supporto dell'Unione in tali materie. La definizione di una competenza concorrente dell'UE consentirebbe una più agevole adozione di regolamenti o direttive sulla base di disposizioni di diritto primario che siano coerenti sia rispetto agli obiettivi perseguiti che agli strumenti e procedure disponibili per perseguire tali obiettivi.

La Commissione sta lavorando ad un 'education package' che sarà adottato a fine marzo 2024 e che non conterrà un atto specifico dedicato alla questione dello *status* giuridico per le università europee, a riprova della complessità del capitolo di lavoro e della difficile soluzione della questione della competenza dell'Unione in materia di istruzione per l'adozione di un atto normativo che al momento non pare abbia ricevuto luce verde dagli Stati membri.

Il pacchetto per il 2024, come anticipato nell'ambito *work programme* 2024, conterrà un progetto per il futuro diploma europeo congiunto, che contribuirà alla realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione, e due raccomandazioni verso un sistema europeo di *quality assurance* nell'istruzione superiore e carriere accademiche 'attraenti'(sic)<sup>189</sup>. Lo status giuridico dell'è

---

<sup>188</sup> *Idem*, punti 27 e 28.

<sup>189</sup> Diploma europeo congiunto (carattere non legislativo, 2° trimestre 2024), Raccomandazione del Consiglio relativa a carriere attraenti e sostenibili nell'istruzione superiore (carattere non legislativo, articoli 165 e 166 TFUE, 2° trimestre 2024), Raccomandazione del Consiglio su un sistema europeo di certificazione della qualità e riconoscimento (carattere non

parte della comunicazione, ma i tempi non sono ancora maturi per una proposta specifica.

---

legislativo, articoli 165 e 166 TFUE, 2° trimestre 2024); allegato I alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *programma di lavoro della commissione 2024 - trasformare il presente e prepararsi al futuro*, Strasburgo, 17 ottobre 2023, COM(2023) 638 final.

## CONCLUSIONI

Si è tentato di analizzare la fitta trama di politiche, azioni, strategie, atti di *hard law*, sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che, a vario titolo, hanno contribuito a definire una competenza dell'Unione europea in materia di istruzione, anche prima e al di là di quanto prescritto dal diritto primario.

Nella definizione e attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di istruzione e formazione, quale elemento trasversale nella definizione della dimensione sociale del processo di integrazione europea. Con la previsione di specifiche disposizioni nei Trattati, la competenza dell'Unione in questa materia è stata relegata a supporto e coordinamento delle azioni degli Stati membri, con un esplicito divieto di adottare norme armonizzatrici delle legislazioni nazionali.

Con la recente Iniziativa delle università europee, la Commissione si prefigge di superare i vincoli previsti dai singoli ordinamenti nazionali per individuare un possibile strumento giuridico europeo che consenta di avviare una cooperazione strutturata a livello istituzionale in grado di integrare gli atenei europei. Si tratta di un progetto ambizioso, ancora in fase embrionale, che necessita di un forte *commitment* da parte degli Stati membri e degli atenei europei.

La tradizione di decentramento e democrazia interna che caratterizza le istituzioni di istruzione superiore, tiene insieme culture disciplinari, identità, portatori di interessi diversi. A fronte di normative nazionali diverse e internazionali assenti, la tenuta di alleanze strutturate sovranazionali fra atenei risulta complessa e pone una serie di interrogativi circa la sostenibilità finanziaria, la trasparenza dei processi di *governance*<sup>1</sup>, la tutela del diritto allo studio e della

---

<sup>1</sup> X. PONS RAFOLS et al., *White paper on the governance of european universities: the case of Charm-eu*, progetto Charm-EU - challenge-driven, accessible, research-based and mobile european university), deliverable d2.6, dicembre 2022, p. 17, disponibile on line al link <https://www.charm-eu.eu/sites/default/files/2023-03/D2.6%20White%20Paper%20on%20CHARM-EU%20Governance.pdf>.

libertà accademica, la percorribilità di processi di gestione del personale accademico e non e degli studenti, solo per citare alcune criticità.

I sistemi nazionali pongono dei limiti di natura giuridica e regolamentare avverso un'integrazione strutturale fra atenei a livello europeo. Si possono tuttavia immaginare, se non individuare, possibili soluzioni e metodologie condivise che consentano un superamento graduale degli ostacoli posti a livello nazionale.

La proposta della Commissione europea, di testare strumenti normativi esistenti per uno *status* giuridico per le Università europee, tenta di fornire una prima risposta proprio a queste difficoltà. Risulta evidente che lo *status* giuridico, sia esso ancorato agli strumenti di diritto dell'Unione proposti in prima istanza dalla Commissione (GECT e GEIE), o da forme giuridiche nazionali (associazioni senza scopo di lucro, fondazioni) forniscono soluzioni parziali ad una problematica complessa che tocca numerosi ambiti di cooperazione, e che non sembrano realizzare quella cooperazione approfondita (*deepened*) in materia di istruzione superiore che dovrebbe essere il fine ultimo dell'iniziativa delle Università europee.

Questioni quali la semplificazione e co-creazione nelle procedure di attivazione dei corsi di studio, procedure di accreditamento<sup>2</sup>, gestione delle carriere degli studenti e interoperabilità dei dati relativi alla carriera degli studenti, tutela e omogenea applicazione del diritto allo studio, reclutamento di personale accademico e non, riconoscimento automatico dei diplomi, restano questioni prive di risposte concrete.

La sostenibilità del modello proposto dall'Iniziativa delle università europee dipenderà, oltre che dalla scelta di strumenti giuridici idonei a garantirne *status* giuridico sovranazionale e parallela elaborazione di una strategia per l'elaborazione di uno *European label degree*, anche da una relazione equilibrata

---

<sup>2</sup> Come, ad esempio, proposto dalla Conferenza dei Rettori italiana (CRUI) si potrebbe creare un accreditamento europeo unico, ad esempio presso le Agenzie Nazionali dello Stato membro presso cui vi è la sede dell'ateneo capofila o dell'Università europea che si sia costituita in ente giuridico autonomo, con successive validazioni presso le Agenzie Nazionali degli altri membri dell'alleanza universitaria. Cfr. Conferenza dei Rettori Italiani (CRUI), *Riunione dei referenti delle università italiane incluse nelle Università Europee, European universities: contesto e prospettive di sviluppo*, del 10 ottobre 2020 disponibile on line al link [https://www.cru.it/documenti/54/New-category/793/European-Universities\\_doc-riunione-CRUI\\_agg3nov2020-IT-EN.pdf](https://www.cru.it/documenti/54/New-category/793/European-Universities_doc-riunione-CRUI_agg3nov2020-IT-EN.pdf).

con gli eco-sistemi di riferimento tanto fra gli atenei europei quanto fra gli Stati membri e *stakeholders*.

Vi sono, ad avviso di chi scrive, una serie di rischi sottesi all'iniziativa quali marginalizzazione e periferizzazione di quelle istituzioni di istruzione superiore che hanno minore proiezione internazionale, ridotte dimensioni o livelli reputazionali non elevati. Questo effetto “perverso” potrebbe minare la solidità del progetto di costituire uno Spazio europeo dell'istruzione che sia effettivamente inclusivo e sostenibile, rischiando di ingenerare resistenze tanto da parte della comunità accademica quanto degli Stati membri, storicamente sensibili a tutelare le prerogative nazionali in materia di istruzione. Ne è prova il fatto che le istituzioni di istruzione superiore che sono entrate a far parte dei consorzi di università finanziati nell'ambito dell'iniziativa sono per la maggior parte di grandi dimensioni, *research oriented* e presenti nei principali *ranking* internazionali, oltre che già coinvolte in solidi *network* internazionali<sup>3</sup>. Questo pone evidentemente un problema in termini di inclusività di quegli atenei ed istituzioni di istruzione superiore che risultano più periferici in termini sia territoriali che reputazionali.

Altra criticità strettamente connessa alla precedente è la sostenibilità finanziaria delle iniziative, escludendo il rifinanziamento *ad libitum*, esse dovranno accedere ad autonomi canali di finanziamento anche su altri programmi, come quelli per la ricerca e l'innovazione, lo sviluppo regionale e la transizione verde e digitale, oltre a prevederne di specifici per la partecipazione di istituzioni di istruzione superiore nelle regioni europee economicamente più deboli, al fine di rafforzare la loro posizione di bilancio nell'ambito delle singole iniziative<sup>4</sup>.

Un elemento che andrà indagato ulteriormente e superato è la possibilità per le università europee, eventualmente costituite in GECT, GEIE o altro tipo di strumento giuridico di carattere nazionale o europeo, di accedere in quanto tali ai

---

<sup>3</sup> Questo elemento emerge fra i risultati dello studio commissionato dal Parlamento europeo, che evidenzia un rischio di marginalizzazione di quelle istituzioni che non hanno le caratteristiche di cui sopra. Lo studio indica come lo scambio di buone prassi e il trasferimento di *know how*, possa ridurre tale rischio. Nell'ultima *call for applications*, dedicata all'Iniziativa delle Università europee Erasmus+, è stata proprio attivata una linea di finanziamento dedicata alla creazione di una *Community of practice* (vd. Cap. 4), dedicate proprio al trasferimento di *know how*. Cfr. Parlamento Europeo, *The European Universities Initiative, first lessons*, Cit., Bruxelles, 2023, p. 65.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 67.

fondi del programma Erasmus+. Anche in questo caso si porrebbe un problema di competizione intra-europea per l'accesso ai fondi fra le università europee e le istituzioni di istruzione superiore che non ne fanno parte. Inoltre, andrebbe considerata la possibilità di assegnare la CEIS, preconditione per l'accesso ai finanziamenti Erasmus+, anche alle università europee.

Ancora, i modelli organizzativi adottati risentono di alti costi di transazione, dovuti al tentativo di coinvolgere nel processo decisionale tutti gli istituti di istruzione superiore coinvolti nelle singole iniziative su base paritaria e il maggior numero possibile di categorie di *stakeholders*, in assenza di un modello *governance* che, seppur flessibile e volontario, aiuterebbe le università europee a uscire dalla dimensione del *project cycle management*, per entrare in una prospettiva di cooperazione strutturale e strutturata.

La strada verso la definizione di uno strumento giuridico adeguato all'iniziativa delle università europee appare lunga ed accidentata. Il tentativo di surrogare strumenti esistenti, nati in altri contesti, testimonia una difficoltà dell'Unione a definire in maniera chiara una strada da seguire che inevitabilmente porta ad interrogarsi sulle competenze che ad oggi l'Unione ha in materia di istruzione. La definizione di una nuova entità di interesse o cooperazione universitaria (e non territoriale o economica) dovrebbe trovare solide, autonome basi giuridiche nel diritto primario

La Commissione europea non ha ad oggi chiarito il perimetro e gli strumenti che intende proporre per la definizione di un quadro strategico per una cooperazione transnazionale ambiziosa tra le istituzioni di istruzione superiore in Europa. Resta infatti in una fase ancora esplorativa ed embrionale la percorribilità del percorso tracciato, verso la definizione di un titolo europeo o la possibilità di creare una nuova entità legale ed a quali condizioni e su quali basi giuridiche tali strumenti saranno accettati da Stati membri e istituzioni europee.

I sistemi di istruzione superiore dei diversi Stati membri dell'UE sono caratterizzati, lo abbiamo visto, da culture, tradizioni e meccanismi operativi diversi. Questo rappresenta un patrimonio europeo comune che deve essere protetto. In tal senso, un progetto sostenibile di università europea dovrebbe essere volontario e chiarire che l'entità giuridica sovranazionale eventualmente

costituita in alcun modo sostituirebbe le università che la compongono. In questa affermazione sta la possibilità di successo del progetto ed al contempo la sua fragilità.

La questione della competenza resta 'l'elefante nella stanza'. L'adozione di un nuovo strumento giuridico dovrebbe trovare il proprio fondamento giuridico nel diritto primario dell'UE. Abbiamo visto come l'adozione di strumenti pensati per altri ambiti di cooperazione (quali ad esempio il Gruppo europeo di cooperazione territoriale<sup>5</sup> o di interesse economico<sup>6</sup>) risponda a logiche ed obiettivi diversi, oltre a presentare i limiti derivanti dalle diverse cornici normative nazionali su cui gli strumenti in questione si poggiano<sup>7</sup>.

Se la naturale base giuridica sembra essere, allo stato attuale, il combinato disposto degli artt. 165 e 179 TFUE relativi ad istruzione e ricerca, resta il nodo delle competenze in capo all'UE che, *ex art.* 6 TFUE sono di sostegno e coordinamento rispetto all'azione degli Stati membri, nei settori dell'istruzione e della ricerca. Inoltre, il ricorso all'istituto del regolamento, in un ambito nel quale sussiste una clausola di non armonizzazione, quale quello dell'istruzione, pone ulteriori interrogativi. Resta escluso il ricorso all'art. 352 TFUE, cui si ricorre solo in via residuale, in assenza di disposizioni di diritto primario rispetto alla materia trattata e comunque mai per aggirare il divieto di armonizzazione<sup>8</sup>.

Ma *cui prodest* uno strumento giuridico europeo di cooperazione strutturata nel settore dell'istruzione superiore? in termini ampi, al processo di integrazione europea in termini di consolidamento identitario, agli studenti che avrebbero accesso a mobilità illimitata e a un'offerta accademica genuinamente europea, alla comunità accademica nel suo complesso, all'ecosistema di ricerca e innovazione. La risposta è meno immediata se si considerano le università in quanto istituzioni, gelose della propria autonomia e tradizione, e fortemente legate ai contesti nazionali ma che in un contesto globalizzato e di così detta

---

<sup>5</sup> La cui base giuridica nel diritto primario è l'art. 175 TFUE.

<sup>6</sup> La cui base giuridica nel diritto primario è l'art. 352 TFUE.

<sup>7</sup> X. PONS RAFOLS ET AL., White Paper on the Governance of European Universities, cit, 2022, p.41.

<sup>8</sup> Il primo programma Erasmus, nel 1987, è stato adottato anche sulla base dell'art. 352 TFUE (*ex art.* 308 TCE, art. 235 TCEE), ma non perché non vi fossero specifiche revisioni nel diritto primario relative all'istruzione terziaria, ma piuttosto perché esso toccava anche il settore della ricerca, che al momento della sua adozione era del tutto estraneo alle materie a qualunque titolo coperte dai Trattati.

*commodification of higher education* sono sempre più esposte alle pressioni competitive a più livelli.

A ben guardare, obiettivo della Commissione è ancora oggi quello che oltre vent'anni fa fu lanciato dal Processo di Bologna. Per superare le criticità della cooperazione transnazionale è necessario un rinnovato quadro normativo europeo *ad hoc* su istruzione superiore e ricerca (ad esempio, un regolamento o una direttiva che definisca regole comuni in materia di governance, *quality assurance*, finanziamento, responsabilità, *recruitment* del personale accademico e non, gestione congiunta degli studenti e tasse universitarie, la libertà accademica, ecc.). L'individuazione di uno strumento giuridico europeo per definire lo *status* legale delle università europee può essere un passo verso una normativa siffatta. Tuttavia, non è una soluzione finale. Senza un quadro normativo più solido, l'Iniziativa delle Università Europee e la collaborazione avanzata in educazione, ricerca e innovazione rimarranno vulnerabili. Un tale quadro sarebbe possibile se la richiesta di una competenza condivisa in materia di istruzione si concretizzasse. A sua volta, ciò porterebbe a una maggiore coerenza nella cooperazione europea in materia di istruzione superiore e alla rimozione di alcuni degli ostacoli alla cooperazione nonostante l'armonizzazione raggiunta attraverso il Processo di Bologna, in sede intergovernativa.

L'Iniziativa delle università europee sotto la guida politica della Commissione, che fornisce coordinamento *soft* e sostegno finanziario, e la spinta *bottom up* delle alleanze universitarie, sembra abbia il potenziale per diventare un *'game changer'* verso un autentico processo di europeizzazione dei sistemi di istruzione superiore. Uno strumento giuridico *ad hoc*, in assenza di una profonda revisione delle competenze dell'Unione sulle questioni fondamentali in materia di istruzione superiore e ricerca, che restano appannaggio della competenza degli Stati membri, rischia di essere un gigante con i piedi di argilla, e non risolverebbe i nodi che da sempre caratterizzano il tentativo di integrazione senza armonizzazione in questo settore, non apportando un reale valore aggiunto allo stato dell'arte<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Commissione europea, Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, WHITTLE, M., RAMPTON, J., *Towards a 2030 vision on the future of universities in Europe*, Bruxelles, 2020, p.20.



## BIBLIOGRAFIA

- ADAM R., TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2010.
- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, IV edizione, Giappichelli, 2023.
- ADINOLFI A., *I fondamenti del diritto dell'UE nella giurisprudenza della Corte di giustizia: il rinvio pregiudiziale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, Giappichelli, 2019.
- ALBERTINI M., *L'Europa sulla soglia dell'Unione*, in *Il Politico*, 50 (4), 1985, pp. 557-569.
- ALCARO R., ALBONI R., *La politica di vicinato dell'Unione europea e il Mediterraneo. Orientamenti, Strumenti operativi, prospettive*, documenti Istituto Affari Internazionali (IAI) n. 0542, 2001.
- ALEXIADOU N., *The Europeanisation of Education Policy: Researching Changing Governance and 'New' Modes of Coordination. Research*, in *Comparative and International Education*, 2(2), 2007, 102–116.
- ALEXIADOU N., D. FINK HAFNER, B. LANGE, *Education policy convergence through the open method of coordination : theoretical reflections and implementation in "old" and "new" national contexts*, in *European Educational research*, Vol. 9, n.3, pp.345-358.
- ALI M., *Assessment of policy Instruments*, in M. ALI (ed.). *Sustainability assessment, context of resource and environmental policy*, Amsterdam/Heidelberg, 2013, 99–106.
- ALLEGRA A., *La dimensione europea della formazione tra competizione globale e crisi*, Contropiano, atti del convegno *Formazione, Ricerca e Controriforme*, Bologna 30 aprile 2016, Anno 25, n.2.
- ALLEGRI M. R., *Cooperazione transnazionale fra enti sub-statali: dalla Convenzione di Madrid al GECT*, in *Le Regioni*, 2009, p. 207 ss.
- ALLULLI G., *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, CNOS-FAP e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2015.
- ALTBACH P. G., KNIGHT J., *The internationalization of higher education: motivations and realities*, in *Journal of Studies in International Education*, 11(3–4), pp. 290–305.

- AMANN C.U., *The EU education policy in the post Lisbon era: a comprehensive approach*, PL GmbH, Frankfurt am main, 2015.
- AMARAL A., VEIGA A., *The European higher education area: Various perspectives on the complexities of a multi-level governance system*, in *Educação, Sociedade & Culturas*, n° 36, 2012, pp. 25-48.
- AMARAL A, NEAVE, G., *On Bologna, weasels and creeping competence*, in A. AMARAL, G. NEAVE., C. MUSSELIN, P. MAASSEN (a cura di.), *European integration and governance of higher education and research*, Dordrecht: Springer, pp. 271-289.
- ARENA A., *Preemption e diritto dell'Unione europea: esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, 201, pp. 82 – ss.
- ASARO G., *Il GECT e la dimensione territoriale delle politiche europee. Un tentativo di rilettura sistematica*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2016 – 2.4, Catania, 2016.
- AVENARIUS H., *European Community law in education*, paper presented to the 14th International Conference *Education and the Regions in 1993 Europe*, Barcelona, 1994.
- BACHE I., *The Europeanization of Higher Education: Markets, Politics or Learning?*, in *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 2006, pp. 231-48.
- BAQUERO CRUZ J., *Beyond Competition: Services of General Interest and European Community Law*, in G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005.
- BARD P., *The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary*, in *European Political Science*, vol. 19 fascicolo 1, maggio 2018, p. 9.
- BARNARD C., *Of Students and Babies*, in *The Cambridge Law Journal*, Vol. 64, No. 3, Novembre 2005, p. 560.
- BATTAGLIA F., *Il principio di leale cooperazione nel trattato di Lisbona. una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2020, pp. 23 – 53.
- BEATE C., *European Groupings of Territorial Cooperation: a means to harden spatially dispersed cooperation?*, in *Regional Studies, Regional Science*, 4(1), 2017.
- BELLONI M. P., *La politica dell'istruzione superiore nella Comunità economica europea: la disciplina normativa e la sua attuazione alla luce della*

*giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Il Politico*, Ottobre-Dicembre 1992, Vol. 57, No. 4 (164), pp. 611-656.

BENNETOT PRUVOT E, ESTERMANN T., STOYANOVA H., *The governance models of the European University Alliances - Evolving models of university governance*, European University Association briefing paper , Bruxelles, marzo 2021.

BESTAGNO F., *Il “battesimo del fuoco” della direttiva sui prodotti del tabacco, tra esigenze di armonizzazione e di tutela della salute pubblica*, in *European Papers*, Vol. 1, 2016, No 3, pp. 1087-1096.

BEUKEL E., *Education: Making Policy in Europe*, in *The Europeification of national policy making*, S. ANDERSEN and K. ELIASSEN (a cura di), Sage, London, 1993.

BEUKEL E., *Educational policy: institutionalisation and multi-level governance*. in *Making policy in Europe*, S.ANDERSEN and K.ELIASSEN (a cura di.), London, Sage, 2000.

BIAGI M., *The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 16, No. 2, 2000, pp. 155-73.

BOBOTSI C., *EU Education Diplomacy: Embeddedness of Erasmus+ in the EU's Neighbourhood and Enlargement Policies* Constance, EU Diplomacy Paper 03 / 2021.

BÖRZEL. T., *Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain* 39(4), in *Journal of Common Market Studies*, 1999, pp.573-96.

BÖRZEL T., RISSE T., *When Europe hits home. Europeanization and domestic change*, paper presentato al meeting annuale dell'American Political Science Association, Washington DC, 31 Agosto – 3 Settembre 2000

BROGGER K., *Governing through standards –the Bologna process the EU and the open method of coordination*, Cham, Switzerland, Springer nature,2008.

BULMER S., BURCH M., *The europeanisation of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective* in G. SCHNEIDER, M. ASPINWALL (a cura di.) *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, pp. 73 - 96.

CALAMIA P., *La Conferenza intergovernativa del 1985 e l'Atto unico*, in *Rivista di studi politici internazionali*, Nuova serie, Vol. 80 N. 1 (317), Gennaio- Marzo 2013, pp. 49 – 58.

- CALVANO R., *I poteri impliciti comunitari. L'art. 308 TCE come base giuridica per l'espansione dell'azione comunitaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006
- CANNIZZARO E., *Il diritto dell'Integrazione europea - l'ordinamento dell'Unione*, Giappichelli, Torino, 2020.
- CAPANO G., PIATTONI S., *Building up the European Higher Education Area: the struggle between common problems, 'shared' goals and national trajectories*, in ECPR joint sessions of workshops on *The politics of governance architectures: institutions, power, and public policy in the EU Lisbon strategy*, Lisbona 2009.
- CAPORASO J., *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?* in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1) , pp. 29 - 52.
- CHARRET A., *European Universities Initiative faces many barriers*, articolo pubblicato su *University world news*, 15 gennaio 2022, consultabile on line al link <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=2022011110355163>
- CRACIUN D., KAISER F., KOTTMANN A. AND VAN DER MEULEN B., research for CULT Committee of the European Parliament, *The European Universities Initiative, first lessons, main challenges and perspectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2023.
- CRACIUN D., K. OROSZ, *Benefits and costs of transnational collaborative partnerships in higher education*, EENEE Analytical Report No.36. 2018, disponibile on line al link: <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.
- CARDOSO A.R. et al., *Demand for higher education programs: the impact of the Bologna Process*, CESifo Econ Stud, 2008, pp. 229-247.
- CARTOU L., *Arrêts rendus en matière de liberté de circulation et d'établissement des personnes*, in *Les petites affiches*, 1993 n° 1 p.17-18.
- CARUSO F., *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di istruzione*, in *Diritto e Società*, vol. 2, Cedam, Padova, 2010, pp. 207-220.
- CARREA S., *La riforma del 'Gruppo europeo di cooperazione territoriale': luci ed ombre del regolamento n. 1302/2013*, in *Il diritto dell'Unione europea*, fascicolo 15, Torino, 2015, pp. 367 – 396.
- CASOLARI F., *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.
- CELOTTO A., PISTORIO G., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ( rassegna giurisprudenziale 2001-2004)*, 2004, disponibile

on line [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/carta\\_diritti\\_ue/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/carta_diritti_ue/index.html)

- CHARRET A., CHANKSELIANI M., *The process of building European university alliances: a rhizomatic analysis of the European Universities Initiative*, in *High Educ* 86, 2023, pp. 21–44.
- CHIARA G., *Linee di sviluppo della cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *Teoria del diritto dello stato*, Fascicolo 1, 2010, pp. 91-104.
- CHOU M-H, GORNITZKA A., *Building a European knowledge area: an introduction to the dynamics of policy domains on the rise*, in CHOU M-H., GORNITZKA A. (a cura di) *Building the knowledge economy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2014, pp. 1–26.
- CHOU M-H, ULNICANE I., *New Horizons in the Europe of Knowledge*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 11, 2015, pp. 4-15.
- COHEN-TANUGI L., *Beyond Lisbon - a European Strategy for globalisation*, PIE, Peter Lang, Brussels, 2008.
- CINO PAGLIARELLO M. (2020). *Integration theories and European education policy: bringing the role of ideas back*, in *Journal of Contemporary European Research* vol. 16 (3): 320-338.
- CINO PAGLIARELLO M., *Higher education in the single market between (trans) national integration and supranationalisation: exploring the European universities initiative*, in *Journal of European Integration*, 2022, Vol. 44, No. 1, pp. 149–164.
- CIPPITANI R, GATT S, *Legal developments and problems of the Bologna Process within the European higher education area and European integration*, *Higher Educ* 2009, pp.385–397.
- CLAEYS-KULIK A. L., BENNETOT PRUVOT E, ESTERMANN T. AND JØRGENSEN T., *The European universities initiative and system level reforms - Current challenges and considerations for the future*, European Universities Association briefing paper, Bruxelles, ottobre 2022.
- CLAEYS-KULIK A. L., BENNETOT PRUVOT E, ESTERMANN T. AND JØRGENSEN T., *International strategic institutional partnerships and the European Universities Initiative - Results of the EUA survey*, European Universities Association report, Bruxelles, aprile 2020.
- COCCONI M., *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, atti Convegno Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2004, pp.285-308.

- COCCONI M., *Il diritto europeo dell'istruzione: oltre l'integrazione dei mercati*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CORBETT A., *Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955-2005*, Palgrave Macmillan, Londra , 2005.
- CORBETT A., *Higher Education as a form of European integration: how novel is the Bologna Process*, ARENA Working paper 15/2006, Oslo, [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).
- CORBETT A., *Principles, problems, politics. What does the historical record of EU cooperation in higher education tell the Bologna generation?*, in *European Higher Education at the crossroads: between the Bologna Process and national reforms*, A.CURAJ, P.SCOTT, L.VLASCEANU, L.WILSON (a cura di), Springer, chapter 3, 2012.
- CORBETT A., *Education and the Lisbon Strategy*, in: P. COPELAND, D. PAPADIMITRIOU (a cura di) *The EU's Lisbon Strategy*, Palgrave studies in European Union politics, Londra, 2012, pp. 149 - 167.
- CORRIAS L., *The passivity of law: competence and constitution in the European Court of justice*, Springer, Heidelberg, 2011.
- CORTESE F., *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2015 ,p. 505-524.
- COZZI A. O., *Un conflitto costituzionale silente: corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo n. 3/2016, p. 159 – 196.
- CRAIG P., DE BURCA G., *EU Law, Texts, Cases & Materials*, VII Edizione, Oxford University Press, 2020.
- CRAIG P., *Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration*, in *European Law Review*, vol. 29, 2004, pp. 323 e ss.
- CUGUSI B., *Lo strumento europeo di partenariato con i Paesi vicini: un nuovo quadro di riferimento per gli attori italiani*, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI) 2007.
- CURAJ A., DECA L., PRICOPIE R. (a cura di) *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, Springer Nature , Bucharest, 2018.
- COWLES M., *The TABD and Domestic Business-Government Relations* in M. COWLES et al. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2001 pp.159-179.

- DAKOWSKA D., *Higher education policy in the European Union*, on line publication, Oxford University Press, 2019.
- DAMJANOVIC D., “Reserved areas” of the Member States and the ECJ: the case of higher education, in: H.-W. MICKLITZ, B. DE WITTE (a cura di) *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member State*, Intersentia, Cambridge, 2012, pp 149–174.
- DASHWOOD A., *The limits of European Community powers*, in *European law review*, vol. 21, 1996.
- DE BÛRCA G., *The language of rights and European integration*, in J. SHAW e G. MORE (a cura di) in *New legal dynamics of European Union*, Oxford, 1996.
- DE BURCA G., *The EU Charter of Fundamental Rights and Freedoms at 20*, in *Quaderni costituzionali*, AISDUE, fascicolo 4, dicembre 2020, p. 849-851.
- DE DOMINICIS M., *Concorrenzae nozione d'impresa nella giurisprudenza comunitaria*, Napoli, 2005.
- DE DOMINICIS R., *commento all'art.57*, in *Commentario Trattato istitutivo della comunità economica europea*, diretto da QUADRI-MONACO-TRABUCCHI , 1965 p.442 – 445.
- DE GROOF J., *European higher education in search of a new legal order*, in *The European higher education area: perspectives on a moving target*, KEHM B.M. ET AL (a cura di), Sense Publishers, Rotterdam, 2009, pp 79–106.
- DEHOUSSE R., *the European Court of justice: the politics of judicial integration*, in *European Union series*, New York, 1998.
- DEHOUSSE R., *The Open Method of Coordination: a New Policy Paradigm?*, in *Les cahiers Europeens de Sciences Po*, n. 3, 2003.
- DELORS J. *Foreword*, in WESTLAKE M (a cura di), *The EU Beyond Amsterdam: Concepts of European Integration*, Routledge, New York, 2002.
- DE WAELE H., *The role of the European Court of Justice in the integration process: a contemporary and normative assessment*, in *Hanse Law Review*, Vol.6 N.1, 2010.
- DE WIT H. *et al.*, *Internationalisation of Higher Education*, European Parliament Directorate-General for Internal Policies, Policy Dept B, Structural and Cohesion Policies, Culture and Education, 2015.
- DE WIT. K., VERHOEVEN J.C., *The Higher education Policy of the European Union. With or Against Member States?*, in J. HUISMAN,P. MAASSEN, G. NEAVE (a cura di), *Higher education and the nation state*, Oxford, 2001, pp.194 -250.

- DE WITTE B., *Educational equality for Community workers and their families*, in B. DE WITTE (a cura di), *The Community law of education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, pp. 71 - 79.
- DE WITTE B., POST H., *The scope of community powers in education and culture in the light of subsequent practice*, in R. BIEBER, G RESS (ED) *The dynamics of EC law*, Nomos, Baden Baden 1987.
- DE WITTE B., *Introduction*, in DE WITTE B. (a cura di), *The Community law of education*, Baden-Baden, Nomos, 1989.
- DE WITTE B., *Higher education and the constitution of the European Community*, in C. GELLERT.(a cura di), *Higher Education in Europe*, London, Jessica Kingsley, 1993, pp.185-202.
- DI COMITE V., *Il programma Erasmus: trent'anni di mobilità per promuovere i valori dell'Unione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017.
- DI COMITE V., *Il diritto di circolazione degli studenti per la formazione di una coscienza europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari, 2017, pp. 443-450.
- DI COMITE V., *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Vol. in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, Cacucci, Bari 2018.
- DI COMITE V., *Dal programma Erasmus al programma Erasmus+. Le novità nella tradizione*, in *Sud in Europa*, giugno 2017, pp. 7 ss.
- DOUGAN M., *Fees, grants, loans and dole cheques: who covers the costs of migrant education within the EU?* in C.M.L., 2005, pp. 943–986.
- DOUGAN M., *Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance*, *Eur. Law. Rev.*, 2008, pp. 723–738.
- EMILIOU N, *Implied Powers and the Legal Basis of Community Measures*, in *European Law Review* 1993 p.138-144.
- ERTL H., *European Union programmes for education and vocational training: development and impact*, SKOPE Research Paper No.42, Coventry, 2003.
- ERTL H., *European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point?*, in *Comparative Education*, vol. 42 n.1, *European education and training policy*, febbraio 2006, pp.5 – 27.
- FEATHERSTONE K., *The politics of europeanization*, Oxford University Press,. 2003.

- FERIOLI E. A., *La cittadinanza “oltre” lo stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell’acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, Rivista AIC, N°: 1/2017.
- FIELD J., *European Dimensions, Education, Training and the European Union*, Jessica Kingsley, London, 1998.
- FIGEL J., *International Competitiveness in Higher Education – a European Perspective*, Speech to the AHUA, Oxford, 3 May 2006.
- FLYNN J., *Gravier: suite du feuilleton, in he Community law of education*, Baden-Baden, Nomos, 1989.
- FOGG K, JONES H., *Educating the European Community: Ten Years on*, in *European Journal of Education*, Vol. 20, No. 2/3, 1985, pp. 293-300.
- GAGLIARDI B., LECOURT A., MACSINGA I., COSTA M., GIACOBINI M., *The path towards the European university in the current EU legal framework: the UNITA – Universitas Montium experience*, in *International journal of film and media arts* (2022) Vol. 7, N° 3 pp. 10-26.
- GALLO D., *Functional Approach and Economic Activity in EU Competition Law, Today: The Case of Social Security and Healthcare*, in *European Public Law* 26, no. 3, 2020, pp. 569 – 586.
- GALLO D., *L’economicità alla luce della giurisprudenza UE e della prassi della Commissione sui servizi socio-sanitari*, in *diritto dell’Unione Europea*, Torino, Fascicolo 2 – 2019.
- GALLO D., *Social Security and Health Services Under EU Law: Towards Convergence or Divergence in Competition, State Aids and Free Movement?*, in *EUI RSCAS Working Papers*, n. 19/2011.
- GARBEN S., *The Belgian/Austrian Education Saga*, Harvard European Law Working Paper, 2008.
- GARBEN S., *Harmonisation by Stealth: The Bologna Process and European Higher Education Law*; Firenze, 2010.
- GARBEN S., *The Bologna Process: From a European Law Perspective*. ELJ 16:186–2010.
- GARBEN S., *EU Higher Education Law—the Bologna Process and harmonization by stealth*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011.
- GARBEN S., *The future of higher education in Europe: the case for a stronger base in EU Law*, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, 2012, 50, pp.1–44.

- GARBEN S., *Confronting the Competence Conundrum: Democratising the European Union through an Expansion of its Legislative Powers*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 1, 2015, pp. 55-89.
- GARBEN S., *Competence Creep Revisited*, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, Issue 2, 2019, pp. 205-222.
- GARBEN S., *The Case to Correct Some of Maastricht's Mistakes: A Critical Assessment of Article 165 TFEU on Education and Suggestions for Reform*, in M. DE VISSER, A. P. VAN DER MEI (a cura di), *The treaty on European Union 1993-2013: reflections from Maastricht*, 2013.
- GARGIULO P., *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *La comunità internazionale*, fasc. 2/2019, pp. 233-252.
- GERARDS C., SCHUNZ S., DAMRO C., *Opportunity, Presence and Entrepreneurship: Why the EU Acts Externally on Higher Education*, in *JCMS Volume 60. N. 5*, 2022, pp. 1237–1254.
- GIDEON A. *The position of higher education institutions in a changing European context: an EU Law Perspective*, in *J. Common Market Studies*, 53, 2015, pp. 1045–1060.
- GIDEON A, *The Saga of Mr Brouillard and the EU Courts (F-148/15, T-420/13, C-298/14 ... and C-590/15 P)*. How to Crack a Nut, 29 February 2016.
- GIDEON A, SANCHEZ-GRAELLS A., *When are universities bound by EU public procurement rules as buyers and providers?—English universities as a case study*, *Ius Publicum*, 2016, pp.1–58.
- GIDEON A., *Higher education Institutions in the EU: between competition and public service*, Asser press, 2017.
- GIUBBONI C., *Un certo grado di solidarietà. libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2008.
- GORI, G. (1998). *External Relations in Community Education and Vocational Training Policies*. in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 5(1), 25-51.
- GORI G., *Towards an EU right to education*, *Kluwer law international*, L'Aja, 2001.
- GORI G., *Article 14 – Right to Education*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2° ed.), 2021, pp. 429 - 447.

- GORNITZKA A., *Coordinating policies for a 'Europe of Knowledge' - Emerging Practices of the Open Method of Coordination on education and research*, ARENA Working Paper 15/2005. [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).
- GORNITZKA A., *The Open Method of Coordination as Practice. A Watershed in European Education Policy?*, Oslo, ARENA Working Paper 02/2006. [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).
- GORNITZKA A., *European Union Policies in Education and Training: The Lisbon Agenda as a Turning Point?*, in *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1, febbraio 2006, pp. 5-27.
- GORNITZKA A., *Bologna in context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge*, in *European Journal of Education*, n. 45, 2010, pp. 535–548.
- GRIMONPREZ K., *The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU*, in *European Law Review*, Law working paper series, n.2014/04, pp. 3-26.
- GUILD E, PEERS S., TOMKIN J., *The Eu Citizenship Directive: a commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- GUNN A., MINTROM M., *Global university alliances and the creation of collaborative advantage*, in *Journal of Higher Education Policy and Management* 35 (2): 179-192, p. 181.
- GWYN R., SLAVOVA P., *The Europeanization of European universities: a view from the east*, in *Papers on higher education*, UNESCO CEPES, 1997.
- HACKL E., *Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education*, EUI Working Paper, (2001) RSC No 2001/09.
- HADFIELD A, SUMMERBY-MURRAY R., *Vocation or vocational? Reviewing European Union education and mobility structures*, in *European Journal of Higher Education*, 2015, pp. 1–19.
- HALVORSEN T., AND NYHAGEN A. (a cura di), *The Bologna process and the shaping of the future knowledge societies*, University of Bergen - Dept. of Administration and Organisation Theory, University of Oslo - Dept. of Sociology and the Forum for University History; Bergen, 2005.
- HERITIER A., *Covert integration in the European Union*, in J.RICHARDSON, S. MAZEY (a cura di), *European Union : power and policy-making*, New York, 2015, pp. 351-36.

- HERITIER A, *Overt and Covert Institutionalization in Europe*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn 2000/12, 2000.
- HILLION C., *Tobacco Advertising: if you must, you may*, in *The Cambridge law journal*, Vol. 60 n. 3, novembre 2001, pp. 486 – 489.
- HOCHBAUM I., *the Federal structure of Member States as a limit to common educational policy: the Case of Germany*, in B. DE WITTE, *The Community law of education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, pp. 145-158.
- HOXHAI A., *The CJEU in Commission v Hungary Higher Education Defends Academic Freedom Through WTO Provisions*, in *The Modern Law Review*, n. 85(3), 2022, pp. 773 – 786.
- HUISMAN, J; AND M. VAN DER WENDE (2004). *The EU and Bologna: Are Supra and International Initiatives Threatening Domestic Agendas?*, in *European Journal of Education* 39 (3).
- HUISMAN J., ADELMAN C., HSIEH, SHAMS F., WILKINS, S, *Europe's Bologna process and its impact on global higher education*, in D.K. DEARDORFF, H. DE WIT, J.D. HEYL, AND T. ADAMS (a cura di.), *The SAGE Handbook of International Higher Education*, Thousand Oaks, Sage Publications 2012, pp. 81-100.
- JANNE H., *For a Community policy on education*, Bulletin of the European Communities, supplement 10/73, pp.11-ss.
- JOHNSON N., *From vocational training to education: the development of a no-frontiers education policy for Europe?*, in *Education and the law* , 11 (3), 1999, pp. 199-213.
- KARVOUNARAKI A. *et al.*, *Mapping of European transnational collaborative partnerships in higher education*, in *JRC Science for Policy Report*, JRC - European Commission, 2018.
- KEELING, R., *The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse*, in *European Journal of Education* 41(2), 2006, pp. 203-22.
- KLEMENČIČ M, *20 Years of the Bologna Process in a Global Setting: the external dimension of the Bologna Process revisited*, in *European Journal of Higher Education*, 2019.
- KNIGHT J, *Internationalization Remodelled: definition, approaches, and rationales in Journal of Studies in International Education*, 8(1), 2004, pp.5-31.
- KNIGHT J., DE WIT H., *Strategies for internationalisation of higher education: Historical and conceptual perspectives*, in *Strategies for internationalisation of*

*higher education: A comparative study of Australia, Canada, Europe and the United States of America*, Vol. 5, pp. 1 - 32.

- KOCHENOV D., *The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 2013, pp. 97-136.
- KOOPMANS (principal contributor), with the collaboration of VEENMAN, CRAMER-VAN NIEVELT, *Commentary on art. 128*, in SMIT-HERZOG, *A Commentary on the EEC Treaty*, New York, 1976-1985, 3, p. 814.
- KUHN T., *Why Educational Exchange Programmes Miss Their Mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity*, in *JCMS*, Vol. 50, I. 6, 2011, pp. 994, 1010.
- KWIKKERS P., VAN WAGENINGEN A., *A space for the European higher education area: the guidance from the EU Court of Justice to Member States*, in *Higher education policy online*, Fascicolo 1, Latina, 2012, pp. 39-63.
- KWIKKERS P., VAN DER MEULEN B., HUISMAN J., WILLEMS K., BÜNSTORF G, HENDRICKX F, *Legal–political dimensions of the European Research Area and the European Higher Education Area towards a European framework law on higher education and research*, Report / Advice of the legal expert team to the European Commission, Alphen aan den Rijn, 2021.
- LAMBRECHTS A., CAVALLARO M., LEPORI B., *The European Universities initiative: between status hierarchies and inclusion*, gennaio 2024, disponibile online <https://link.springer.com/article/10.1007/s10734-023-01167-w>.
- LANGE B., N. ALEXIADOU, *New forms of European Union governance in the education sector? A preliminary analysis of the Open Method of Coordination*, in *European Educational Research Journal*, vo.6, n. 4, 2007, pp. 321-335.
- LAWTON, T. (1999). *Governing the skies: Conditions for europeanization of airline policy*, in *Journal of public policy* , 91-122.
- LENAERTS K., *Erasmus: legal base and implementation. European Community Law of Education*, in B. DE WITTE (a cura di), *European Community law of education*, Baden-Baden, Nomos, 1989.
- LENAERTS K., *L'egalite de traitement en droit communautaire: un principe unique aux apparences multiples*, in *Cahiers de droit européen*, Vingt-septième année, N° 1-2, 1991.
- LENAERTS K., *Education in European Community law after Maastricht* in *Common Market Law Review*, n. 31, 1994.

- LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, 2022.
- LEVI SANDRI L., *commento art. 50*, in *Commentario Trattato istitutivo della comunità economica europea*, diretto da QUADRI - MONACO – TRABUCCHI , 1965, I, p. 394.
- LEVI SANDRI L., *Commento art. 48*, in *Commentario Trattato istitutivo della comunità economica europea*, diretto da QUADRI - MONACO – TRABUCCHI, Milano, II, p. 381.
- LEVI SANDRI L., *commento art. 117 TCEE* in *Commentario Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, diretto da QUADRI - MONACO – TRABUCCHI, 1965, pagg. 947-949.
- LIMA, LICÍNIO C., GUIMARÃES P., *The European Union: Strategies for Lifelong Learning*, in *European Strategies in Lifelong Learning: A Critical Introduction*, I° ed., VERLAG BARBARA BUDRICH, 2011, pp. 69–112.
- LOCK T., *commento all'art. 14 CDFUE*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of fundamental rights: a Commentary*, Oxford University Press, 2019, pp. 2142- 2144;
- MACCABIANI N., *La multidimensionalità sociale del diritto all'istruzione nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale italiana*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015.
- MANCINI G.F., *Democracy and Constitutionalism in the European Union*, Oxford, 2000, pp.2-ss.
- MÄNTYLÄ N., AUTIONIEMI J. & KOSONEN J., *Academic Freedom and the Rule of Law*, in *Scandinavian Studies in Law* 69, 393-420.
- MARTENS K, AND WOLF K.D., *Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD*, in *European Integration and Governance of Higher Education and Research*, A. AMARAL, G. NEAVE, C MUSSELIN, P. MAASSEN (a cura di), New York, 2009, pp.81-107.
- MARZO C., *La dimensione sociale de la citoyenneté euroopéenne*, Marsiglia, 2011.
- MELCHIONNI M. G., LASAGNI I., *La politica della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico dell'UE*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, gennaio - marzo 2020, Vol. 87, No. 1 (345), pp. 51-66.
- MESSINA M. (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani - Quaderni*, 2017.

- MITCHELL K., *Rethinking the 'Erasmus Effect' on European Identity*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, p. 330 ss.
- MORAVCSIK, A. *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Annual Meeting of the American Political Science Association, (1-4 September 1994) New York: Center for European Studies, Harvard University, Working Paper Series #52, 1994.
- MORVIDUCCI C., *La cittadinanza dell'Unione europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Dalla sentenza Grzelczyk alla sentenza JY*, Di Stasi A., Baruffi M. C., Panella L. (a cura di), in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale sviluppi normative approdi giurisprudenziali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp. 213 - 240.
- MORVIDUCCI M., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino 2017.
- MOTTESE E., *Il Gruppo europeo di Cooperazione territoriale: uno, nessuno e centomila?*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 4.2, Catania, 2015, <https://www.lex.unict.it/it/crrio/fogli-di-lavoro>.
- NAGY C., Case C-66/18, in *American Journal of International Law*, 115(4), 2021, pp. 700-706.
- NASCIMBENE B, ROSSI DAL POZZO F., *Diritti di cittadinanza e libera circolazione nell'Unione europea*, Milano, 2012.
- NATHAN C., KOCHENOV D., MUIR E. (a cura di), *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Brill, 2020.
- NATO A., *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, in *Collana di Studi sull'integrazione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2020.
- NEAVE G., *Education and the EEC*, Trentham Books, 1984.
- NÓVOA A., DE JONG-LAMBERT W., *Educating Europe: an analysis of EU educational policies*, in D. PHILLIPS, H. ERTL, (a cura di), *Implementing European Union education and training policy*. Springer, Dordrecht, 2003, pp. 41-72.
- O'LEARY S., *Free movement of persons an services*, in P. CRAIG E G. DE BURCA (a cura di) *The evolution of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- OLSEN J. P., *The many faces of Europeanization*, in *JCMS* 2002 Volume 40. Number 5. pp. 921-52.
- OTTAVIANO I., *La crisi della territorialità del diritto pubblico nella cooperazione territoriale in Europa: il regolamento (UE) n. 1302/2013 istitutivo del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, atti convegno *Un diritto senza terra?*, serie 276/II, Torino 2015.

- OTTAVIANO I., *Riflessioni sul gruppo europeo di Cooperazione territoriale*; in *Studi sull'Integrazione europea*, n. 3 Bari, 2006, pp. 545 – 564.
- PANEBIANCO, *Commento art.128 TCEE in Commentario Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, diretto da QUADRI - MONACO – TRABUCCHI, 1965.
- PAPATSIBAV., *Political and Individual Rationales of Student Mobility: a case-study of ERASMUS and a French regional scheme for studies abroad*, in *European Journal of Education*, Vol. 40, No. 2, 2005.
- PAPATSIBA V., *Making higher education more European through student mobility? Revisiting EU initiatives in the context of the Bologna Process*, in *Comparative Education*, Vol. 42, No. 1, February 2006, pp. 93–111.
- PAOLI, S. (2010). *Il sogno di Erasmo: la questione educativa nel processo di integrazione europea: la questione educativa nel processo di integrazione europea*. Franco Angeli, Milano, 2010.
- PAPISCA A. (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale: nuove sfide allo spazio dell'Unione europea*, Venezia, 2009.
- PASTORE B., *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 2003.
- PEPÌN L., *The history of European cooperation in education and training Europe in the making — an example*, Office for official publications of the European Communities, Luxemburg, 2006.
- PINELLI C., *Cittadinanza Europea*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore, Bari, 2007 .
- PITRONE A., *Le politiche migratorie nell'ambito delle relazioni euromediterranee: dal Partenariato euromediterraneo al Riesame della Politica europea di vicinato*, in *Federalismi* n.1/2017.
- PITRONE A., *La circolazione degli “studenti” nell'unione europea: cittadini privilegiati?*, Di Stasi A., Baruffi M. C., Panella L. (a cura di), in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale sviluppi normative approdi giurisprudenziali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp.439 - 458.
- POLLACK, M. (1994). *Creeping competence, the expanding agenda of the European Community*, in *Journal of Public Policy*, 14(2), pp. 95-145.
- PONS RAFOLS X. ET AL., *White Paper on the Governance of European Universities: The case of CHARM-EU*, December 2022.

- PRODI R., *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability* discorso tenuto in occasione della VI conferenza mondiale dell'ECFA a Bruxelles il 6 dicembre 2002.
- RACKÉ C., *The Emergence of the Bologna Process*, in T. HALVORSEN, A. NYHAGEN (a cura di), *The Bologna Process and the Shaping of Future Knowledge Societies*, Bergen, University of Bergen, Dept. of Administration and Organisation Theory, 2005.
- RADAELLI C., *The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research*, in *Politique Européenne*, 1 (5), 2002.
- RADAELLI M.C., *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* In *Swedish Institute for European Policy Studies*, vol. 3, n. 1, 2003, pp. 1-65.
- RAIMONDI L., *Circolazione degli studenti universitari e principio di non discriminazione nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in E. TRIGGIANI (a cura di) *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari, 2011.
- REINALDA B., KULESZA E., *The Bologna Process - Harmonising Europe's Higher Education*, Leverkusen Opladen, Barbara Budrich, 2005.
- ROSSI L. S., *Sentenza 7 luglio 1992 (causa C-295/90); Pres. Due, Avv. gen. Jacobs (concl. conf.); Parlamento europeo c. Consiglio delle Comunità europee*. in *Il Foro Italiano*, Vol. 116, No. 1 (gennaio 1993), pp. 1/2-15/16 s
- SHAW J., *From the margin to the centre: education and training law and policy from Casagrande to the 'Knowledge Society*, IN P. CRAIG AND G. DE BURCA, *The Evolution of EU Law*, OXFORD, Oxford University Press, 1999.
- SIGALAS E., *Cross-Border Mobility and European Identity: The Effectiveness of Intergroup Contact during the ERASMUS Year Abroad*, in *European Union Politics*, Vol. 11, No. 2, 2010, pp. 241–65.
- SIN C., VEIGA A., AMARAL A., *European Policy Implementation and Higher Education Analysing the Bologna Process*, Palgrave MacMillan, Issues in Higher Education, 2016.
- SMITH A., *Joint programmes of study — An instrument for European cooperation in higher education*, European Commission collection studies, education series, No 10, Brussels, 1979.
- SMITH A., *Higher Education Co-Operation 1975-1985: Creating a Basis for Growth in an Adverse Economic Climate*, in *European Journal of Education*, vol. 20, no. 2/3, 1985, pp. 267–292.

- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea, parte istituzionale*, IX edizione, Giappichelli, 2023.
- TALBOT V.E LOVOTTI C., *Il rilancio della Cooperazione Euro-Mediterranea*, Osservatorio di Politica Internazionale, approfondimenti a cura di Istituto per gli studi di Politica Internazionale (ISPI) n.111 – ottobre 2015.
- TERRY L. S., *The Bologna Process and its Impact in Europe: It's So Much More Than Degree Changes*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2008.
- TESAURO G., *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 45 e ss.
- TESAURO G., *Manuale di Diritto dell'Unione europea* (a cura di) P. DE PASQUALE e F. FERRARO, IV edizione, Editoriale Scientifica, 2023.
- TIZZANO A., *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, vol. 2, 1981, pp. 139 e ss.
- TIZZANO A., SCORDAMAGLIA V., *la direttiva CEE sul riconoscimento dei diplomi*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 113, parte quarta, giurisprudenza comunitaria e straniera (1990), pp. 391-412.
- TIZZANO A., ROBERTI G.M., *Il Foro Italiano*, Vol. 114, parte quarta: giurisprudenza comunitaria e straniera, 1991, pp. 99/100-119/120 .
- TRIGGIANI E., *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, Bari, 2007, p. 435 – 478.
- TRIGGIANI E., *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 3°ed, *Collana di studi sull'integrazione europea*, Cacucci, Bari 2021.
- VAN CRAEYNST F., *La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation*, in B. DE WITTE (a cura di), *The Community law of education*, Baden-Baden, Nomos, 1989, pp. 127 – 133.
- VARSORI A., *Sfide del mercato e identità europea, - le politiche di educazione e formazione professionale dell'Europa comunitaria*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- VELLANO M., *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 153-176.
- VILLANI U., *Il riconoscimento di titoli di studio e professioni*, in *La Comunità Internazionale*, 1994, p. 497 ss.
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, 6a edizione, Cacucci, Bari, 2020.

- VOGEL M., *Diversity and comparability—towards a common European Higher Education Area*, in *Analytical and Bioanalytical Chemistry*, Vol. 387, No. 1, 2007.
- WALLACE C., SHAW J., *Education, multiculturalism and the Charter of fundamental rights of the European Union*, in T. HERVEY E J. KENNER (a cura di), *Economic and Social rights under the EU Charter of fundamental rights: a legal perspective*, Oxford-Portland, 2003.
- WALKENHORST H., *The changing role of EU education policy – a critical assessment*, paper per EUSA IX Conferenza internazionale biennale, 2005 disponibile on line [http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst\\_EUSA\\_2005\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst_EUSA_2005_final.pdf).
- WEATHERILL S., *Competence Creep and Competence Control*, in *Yearbook of European Law*, vol. 23, 2004, pp. 1 -ss.
- WENDE, M.C. VAN DER (2007). *Internationalisation of Higher Education in the OECD countries: Challenges and Opportunities for the Coming Decade*, in *Journal on Studies in International Education*. Vol. 11, no. 3-4 , pp. 274-290.
- WENDE, M.C. VAN DER (2010). *Internationalization of Higher Education*, in PETERSON P., BAKER E., MCGAW B., (eds.), *International Encyclopedia of Education*, Volume 4. Oxford: Elsevier. Pp. 540-545.
- WESSELS O., CRACIUN D., *Roadmap on a European legal instrument for transnational higher education cooperation*, Febbraio 2024, Work Package 3 – Deliverable 3.1, [www.eciu.eu/eu/eseu](http://www.eciu.eu/eu/eseu).
- WILSON I., *What Should We Expect of “Erasmus Generations”?*, in *JCMS*, Vol. 49, No. 5, 2011, pp.1113–40.
- WITTE J., *Change of Degree and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process* (published doctoral thesis). Enschede: University of Twente, CHEPS, 2006.
- WULK S., *The Role and Relevance of Higher Education Policy in EU External Relations: An Analysis of the Transmissive, Transformative and Transactional Qualities of University Institutions and Programmes*, Baden-Baden, Nomos, 2015.
- ZAHAVI H., FRIEDMAN Y., *The Bologna Process: An International Higher Education Regime in European Journal of Higher Education*, 2018.
- ZGAGA P., *Looking out: The Bologna Process in a Global Setting - On the external dimension of the Bologna Process*, pubblicato da Norwegian Ministry of Education and Research, Oslo 2006.

ZILLER J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2013.

ZMAS A., *Global Impacts of the Bologna Process: International Perspectives, Local Particularities*, in *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 45 (5), 2015 pp. 727–47

## Giurisprudenza rilevante

### CORTE DI GIUSTIZIA:

- Sentenza dell'11 aprile 1973, causa 76/72, *Michel S.*, ECLI:EU:C:1973:46  
Sentenza dell'3 luglio 1974, causa 9/74, *D. Casagrande*, ECLI:EU:C:1974:74  
Sentenza del 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, Racc. ECLI:EU:C:1974:140  
Sentenza del 17 dicembre 1980, causa 149/79, *Commissione/Belgio*, ECLI:EU:C:1980:297  
Sentenza del 26 maggio 1982, causa 149/79, *Commissione/Belgio*, ECLI:EU:C:1982:195  
Sentenza del 13 luglio 1983, causa 152/02, *Forcheri*, ECLI:EU:C:1983:205  
Sentenza del 21 settembre 1983, cause riunite 205 a 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH e altri c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1983:233  
Sentenza del 13 febbraio 1985, causa 293/83, *Gravier*, ECLI:EU:C:1985:69  
Sentenza del 27 marzo 1985, causa 249/83, *Hoeckx*, ECLI:EU:C:1985:139  
Sentenza del 7 luglio 1986, causa 66/85, *Lawrie-Blum*, ECLI:EU:C:1986:284  
Sentenza del 26 marzo 1987, causa 45/86 *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1987:163  
Sentenza del 16 giugno 1987, causa 225/85 *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:1987:284  
Sentenza del 9 luglio 1987, cause riunite 281, 283, 284, 285 e 287/85, *Repubblica federale di Germania et al. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1987:351  
Sentenza del 2 febbraio 1988, causa 24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43  
Sentenza del 15 marzo 1988, causa 147/86, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1988:150  
Sentenza del 21 giugno 1988, causa 39/86 *Lair*, ECLI:EU:C:1988:322  
Sentenza del 21 giugno 1988, causa 197/86, *Brown*, ECLI:EU:C:1988:323  
Sentenza del 27 settembre 1988, causa 263/86, *Humbel*, ECLI:EU:C:1988:451  
Sentenza del 27 settembre 1988, causa 42/87, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1988:454  
Sentenza del 27 settembre 1988, causa 204/86, *Repubblica ellenica c. Consiglio delle Comunità europee*, ECLI:EU:C:1988:450  
Sentenza del 15 marzo 1989, cause riunite 389/87 e 390/87, *Echternach e Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130;  
Sentenza del 30 maggio 1989, causa 242/87, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1989:217  
Sentenza del 30 maggio 1989, causa 33/88, *Pilar Allué e Carmel Mary Coonan*, ECLI:EU:C:1989:222  
Sentenza del 28 novembre 1989, causa 379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599  
Sentenza del 10 luglio 1990, causa 217/88, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, ECLI:EU:C:1990:290  
Sentenza del 13 novembre 1990, causa 308/89, *Di Leo*; ECLI:EU:C:1990:400  
Sentenza del 23 aprile 1991, causa 41/90, *Höfner e Elser*, ECLI:EU:C:1991:161  
Sentenza del 11 giugno 1991, causa 300/89, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1991:244  
Sentenza del 27 novembre 1991, causa 4/91, *Bleis*, ECLI:EU:C:1991:448  
Sentenza del 26 febbraio 1992, causa 357/89, *Raulin*, ECLI:EU:C:1992:87  
Sentenza del 7 luglio 1992, causa 295/90, *Parlamento c. Consiglio*, EU:C:1992:295.  
Sentenza del 17 febbraio 1993, cause congiunte 159/91 e 160/91, *Poucet et Pistre*, ECLI:EU:C:1993:63  
Sentenza del 7 dicembre 1993, causa 109/92, *Wirth*, ECLI:EU:C:1993:916  
Sentenza del 28 giugno 1994, causa 187/93, *Parlamento europeo c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1994:265.  
Sentenza del 4 maggio 1995, causa 7/94, *Gaal*, ECLI:EU:C:1995:118  
Sentenza del 16 novembre 1995, causa 244/94, *FFSA*, ECLI:EU:C:1995:392

Sentenza del 15 dicembre 1995, causa 415/93, *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463  
 Sentenza del 2 luglio 1996, causa 290/94, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica*, ECLI:EU:C:1996:265  
 Sentenza del 12 maggio 1998, causa 85/96, *Martinez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217  
 Sentenza del 18 giugno 1998, causa 35/96, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1998:303  
 Sentenza del 21 settembre 1999, causa 67/96, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:430  
 Sentenza del 25 maggio 2000, causa 424/98, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2000:287  
 Sentenza del 12 settembre 2000, cause riunite da 180/98 a 184/98, *Pavlov e a.*, ECLI:EU:C:2000:428  
 Sentenza del 5 ottobre 2000, causa 376/98, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:544  
 Sentenza del 20 settembre 2001, causa 184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458  
 Sentenza del 22 gennaio 2002, causa 218/00, *CISAL*, ECLI:EU:C:2002:36  
 Sentenza del 11 luglio 2002, causa 224/98, *D'Hoop*, ECLI:EU:C:2002:432  
 Sentenza del 17 settembre 2002, causa 413/99, *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493  
 Sentenza del 24 ottobre 2002, causa 82/01 *Aéroports de Paris*, ECLI:EU:C:2002:617  
 Sentenza del 26 novembre 2002, causa 275/00, *Commissione delle Comunità europee c. First NV e Franex NV*, ECLI:EU:C:2002:711

Sentenza del 2 ottobre 2003, causa 148/02, *García Avello* ECLI:EU:C:2003:539  
 Sentenza del 13 novembre 2003, causa 153/02, *Valentina Neri c. European London School of Economics*, ECLI:EU:C:2003:614  
 Sentenza del 16 marzo 2004, cause riunite 264/01, 306/01, 354/01 e 355/01, *AOK Bundesverband e a.*, ECLI:EU:C:2004:150  
 Sentenza del 1 luglio 2004, causa 65/03, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2004:402  
 Sentenza del 19 ottobre 2004, causa 200/02, *Zhu e Chen*, ECLI:EU:C:2004:639  
 Sentenza del 15 marzo 2005, causa 209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169  
 Sentenza del 7 luglio 2005, causa 147/03, *Commissione/Austria*, ECLI:EU:C:2005:427  
 Sentenza del 10 gennaio 2006 causa 222/04, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, ECLI:EU:C:2006:8  
 Sentenza del 11 luglio 2006, causa 205/03, *FENIN*, ECLI:EU:C:2006:453  
 Sentenza del 12 dicembre 2006, causa 380/03, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:772  
 Sentenza del 11 settembre 2007, causa 76/2005, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, ECLI:EU:C:2007:492  
 Sentenza del 23 ottobre 2007 cause riunite 11/06, 12/06, *Morgan e Bucher*, ECLI:EU:C:2007:626  
 Sentenza del 11 dicembre. 2007, causa 280/06, *ETI*, ECLI:EU:C:2007:775  
 Sentenza del 18 dicembre 2007, causa 281/2006, *Jundt*, ECLI:EU:C:2007:816  
 Sentenza del 6 novembre 2008, causa 155/07, *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2008:605  
 Sentenza del 18 novembre 2008, causa 158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630  
 Sentenza del 23 febbraio 2010, causa 480/08, *Teixeira*, ECLI:EU:C:2010:8  
 Sentenza del 23 febbraio 2010, causa 310/08, *Ibrahim*, ECLI:EU:C:2010:80  
 Sentenza del 13 aprile 2010, causa 73/08, *Nicolas Bressol e a. e Céline Chaverot* ECLI:EU:C:2010:181  
 Sentenza del 8 marzo 2011, causa 34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124  
 Sentenza del 14 giugno 2012, causa 542/09, *Commissione/Paesi Bassi*, EU:C:2012:346  
 Sentenza del 19 luglio 2012, causa 130/10, *Parlamento/Consiglio* EU:C:2012:472  
 Sentenza del 4 ottobre 2012, , causa 75/11 *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2012:605  
 Sentenza del 20 giugno 2013, causa 20/12, *Giersch e a.*, ECLI:EU:C:2013:411  
 Sentenza del 18 luglio 2013, cause riunite 523/11 e 585/11, *Prinz e Seeberger*, ECLI:EU:C:2013:524  
 Sentenza del 26 febbraio 2015, Causa 359/13, *B. Martens*, ECLI:EU:C:2015:118  
 Sentenza del 23 febbraio 2016, 179/14, *Commissione/Ungheria*, EU:C:2016:108  
 Sentenza del 14 giugno 2016, causa 263/14, *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2016:435  
 Sentenza del 30 giugno 2016, 115/15, *NA*, ECLI:EU:C:2016:487

Sentenza del 14 dicembre 2016, causa 238/15 *Bragança Linares Verruga e a.*, ,  
EU:C:2016:949  
Sentenza del 15 dicembre 2016, cause riunite da 401/15 a 403/15, *Noémie Depesme e  
altri*, ECLI:EU:C:2016:955  
Sentenza del 4 settembre 2018, causa 244/17, *Commissione/Consiglio (Accordo con il  
Kazakistan)*, EU:C:2018:662  
Sentenza del 10 luglio 2019, causa 410/18, *Aubriet*, ECLI:EU:C:2019:582  
Sentenza del 2 aprile 2020, causa 830/18, *Landkreis Südliche Weinstraße c. PF e a.*,  
ECLI:EU:C:2020:275  
Sentenza del 6 ottobre 2020, causa 181/19, *JD*, ECLI:EU:C:2020:794.  
Sentenza del 6 ottobre 2020, causa 66/18, *Commissione contro Ungheria*,  
ECLI:EU:C:2020:792  
Sentenza del 24 novembre 2022, *MCM*, causa 638/20, ECLI:EU:C:2022:285  
Sentenza del 15 giugno 2023, Causa 132/22, *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e  
della Ricerca*, ECLI:EU:C:2023:489

## Documenti

### Anni 1950 - 1969

Consiglio d'Europa, *European Convention on the Equivalence of Diplomas leading to Admission to Universities* (1953, ETS No. 15)

Consiglio d'Europa, *Convenzione culturale europea* (1954, ETS No. 18).

Consiglio d'Europa, *European Convention on the Equivalence of Periods of University Study* (1956, ETS No. 21)

Consiglio d'Europa, *European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications* (1959, ETS No. 32)

Office for official publications of the European Communities, *Statement issued by the heads of State or Government*, Bulletin of the European Economic Communities. Luxembourg, July/August 1961, n° 7/8.

Proposta della Commissione sulla *definizione dei principi generali per la realizzazione di una politica comunitaria di formazione professionale*, Parlamento Europeo, verbale dei dibattiti *in extenso* delle sedute, VIII/62 n.56 Sessione 1962 – 1963 sedute dal 27 al 30 marzo 1962.

Dichiarazione del Consiglio 64/307/CEE, *Primo programma comune per favorire gli scambi di giovani lavoratori all'interno della Comunità*, in GU 78 del 22 maggio 1964.

Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 Ottobre 1968 *relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità*, in GU n. L 257, del 19 ottobre 1968.

Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 1969 su *L'eupeizzazione delle università*, in GU n. C 139 del 28 ottobre 1969.

### Anni 1970-1979

Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 9 febbraio 1976, che contempla un *programma di azione in materia di istruzione*, in GU n. C 038 del 19 febbraio 1976.

Direttiva del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla *Formazione scolastica dei figli di lavoratori migranti*, in GU n. L199 del 6 agosto 1977.

Consiglio d'Europa/UNESCO, *Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region*, 21 dicembre 1979.

### Anni 1980-1989

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984 sul *riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio*, in GU n. C 104 del 16 aprile 1984.

- Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984 *sull'insegnamento superiore nella Comunità e lo sviluppo della cooperazione universitaria nella Comunità europea*, in GU n. C 104 del 16 aprile 1984.
- Rapporto dalla Commissione ad hoc *sull'Europa dei cittadini*, in *Bulletin of the European Communities*, marzo 1985, n°. 3.
- Rapporto dalla Commissione ad hoc *sull'Europa dei cittadini*, in *Bulletin of the European Communities*, giugno 1985, n°. 7.
- Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo di Milano, del 28-29 giugno 1985, *Il Completamento del mercato interno*, Bruxelles, 14 giugno 1985, COM(85) 310 def.
- Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985, *relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE)*, in GU n. L 199 del 31 luglio 1985.
- Proposta di decisione del Consiglio del 18 dicembre 1985, per l'adozione del programma di azione della comunità europea per la mobilità degli studenti (ERASMUS) COM(85) 756 def.
- Decisione del Consiglio 86/365/CEE, del 24 luglio 1986, *relativa all'adozione del programma di cooperazione tra università ed imprese in materia di formazione nel campo delle tecnologie (COMETT)*, in GU n. L 222, 8 agosto 1986.
- Decisione del Consiglio 87/327/CEE, del 15 giugno 1987, *che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (Erasmus)*, in GU n. L 166, 25 giugno 1987.
- Decisione del Consiglio 87/569/CEE del 1° dicembre 1987 concernente un *programma d'azione per la formazione professionale e la preparazione dei giovani alla vita adulta e professionale*, in GU n. L 346 del 10 dicembre 1987.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio *sugli orientamenti a medio termine (1989-1992) in materia di istruzione: Education in the European Community — medium-term perspectives: 1988–92*, del 18 maggio 1988, COM(88) 280 def.
- Comunicazione della Commissione, *Libera circolazione di lavoratori e accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione degli Stati membri: l'azione della Commissione in materia d'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4 del trattato CEE*, in GU n. C 72, del 18 marzo 1988.
- Direttiva 89/48/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 *relativa ad un sistema generale di riconoscimento della formazione professionale di una durata minima di tre anni*, in GU n. L 019 del 24 gennaio 1989 modificata dalla direttiva 92/51/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, in GU L 209 del 24 luglio 1992.
- Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio concernente *la dimensione europea nell'insegnamento* del 24 maggio 1988, in GU n. C 177 del 06 luglio 1988.

Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Education and Training in the European Community, Guidelines for the medium term: 1989-1992*, del 2 giugno 1989, COM(89) 236 def.

Decisione del Consiglio 89/489/CEE del 28 luglio 1989 *che istituisce un programma d'azione inteso a promuovere la conoscenza di lingue straniere nella Comunità europea*, in GU n. L 239, 16 agosto 1989.

Conclusioni del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 6 ottobre 1989 sulla *Cooperazione e la politica comunitaria in materia di istruzione nella prospettiva del 1993*, in GU n. C 277 del 31 ottobre 1989

Conclusioni della Presidenza Consiglio europeo, Strasburgo, 8-9 dicembre 1989 consultabile al link:  
[https://www.consilium.europa.eu/media/20578/1989\\_dicembre\\_-\\_strasburgo\\_it\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20578/1989_dicembre_-_strasburgo_it_.pdf).

#### Anni 1990-1999

Consiglio d'Europa, *European Convention on the General Equivalence of Periods of University Study* (1990, ETS No. 138).

Decisione 90/233/CEE del Consiglio del 7 maggio 1990, che istituisce *un programma di mobilità transeuropea per studi universitari (TEMPUS)*, in GU n. L 131 del 23 maggio 1990.

Direttiva del Consiglio 90/366/CEE del 28 giugno 1990 *relativa al diritto di soggiorno degli studenti*, in GU n. L 180, del 13 luglio 1990.

Direttiva 364/90/CEE sul *diritto di soggiorno* in GU n. L 180, 13 luglio 1990.

Direttiva 365/90/CE sul *diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale*, in GU n. L 180, 13 luglio 1990.

Commissione delle Comunità europee, *The obstacles to transnational mobility. Green paper*, Lussemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1990.

Commissione europea, *Initial contribution by the Commission to the Intergovernmental Conference on Political Union*. Composite working paper. SEC (91) 500 final, 15 May 1991. [EU Commission - SEC Document], Art. x<sub>4</sub> p. 4, documento consultabile al link: <http://aei.pitt.edu/4679/>.

Comunicazione della Commissione al Consiglio del 5 novembre 1991, *Memorandum on higher education in the European community*, Bruxelles, COM(91) 349 final.

Memorandum della Commissione delle Comunità europee, *Vocational Training in the European Community in the 1990s*, 12 dicembre 1991, COM (91)397 final.

- Consiglio europeo di Edimburgo del 11-12 dicembre 1992, *Conclusioni della presidenza*, Allegato 1 della parte A, punto 4, DOC/92/8.
- Commissione delle comunità europee, *Libro verde sulla dimensione europea dell'istruzione*, Bruxelles, 29 settembre 1993, COM (93)457
- Decisione 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 1995, *che istituisce il programma d'azione comunitaria «Socrate»*, in GU n. L 87 del 20 aprile 1995.
- Regolamento (CE) n. 1488/96 adottato dal Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a *misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo*, in GU n. L 189 del 30 luglio 1996.
- Consiglio d'Europa/Unesco, *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*, Consiglio d'Europa, European Treaty Series - No. 165, 1997.
- Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario sull'occupazione*, Lussemburgo, 20 - 21 novembre 1997, Conclusioni della Presidenza.
- Dichiarazione congiunta su *L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa*, da parte dei Ministri competenti di Francia, Germania, Gran Bretagna ed Italia. Parigi, la Sorbona, 25 Maggio 1998, reperibile on line al link: <https://www.ehea.info/page-sorbonne-declaration-1998>.
- Regolamento (CE) n. 307/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999 *recante modifica del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e del regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, in vista della loro estensione agli studenti*, in GU n. L 38 del 12 febbraio 1999.
- Direttiva 1999/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 giugno 1999, *che istituisce il meccanismo e completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche*, in GU n. L 201 del 31 luglio 1999.
- Dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'istruzione superiore su *una European Higher Education Area (EHEA)*, intervenuti al Convegno di Bologna il 19 Giugno 1999, reperibile online al link : [https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial\\_conferences/02/8/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/02/8/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf).
- UN Committee on Economic Social and Cultural Rights, *General Comment on the Right to Education (Art. 13)* 8 dicembre 1999, 21° sess., UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999).

- Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, *che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione «SOCRATE»*, in GU n. L 28 del 3 febbraio 2000.
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000.
- Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di Lavoro*, in GU n. L 303, del 2 dicembre 2000.
- Relazione del Consiglio dell'Istruzione al Consiglio europeo, *Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione»* doc. 5980, 14 febbraio 2001.
- Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio dell'8 ottobre 2001 *relativo allo statuto della Società europea (SE)* e Direttiva 2001/86/CE del Consiglio dell'8 ottobre 2001 *che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori*, in GU n. L 294 del 10 novembre 2001.
- Consiglio dell'Istruzione e Commissione del 14 febbraio 2002, *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa*, approvato dal Consiglio europeo del 15/16 marzo 2002, GU C 142. Bruxelles 14 giugno 2002.
- Decisione del Consiglio, del 27 giugno 2002, 2002/601/CE *recante modifica della decisione 1999/311/CE relativa all'adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006)*, in GU n. L 195 del 24 luglio 2002.
- Final report of Working Group V "Complementary Competencies", CONV 375/1/02 REV 1, Bruxelles, 4 novembre 2002.
- Risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 *sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale*, GU C 13 del 18 gennaio 2003.
- Conclusioni del Consiglio del 5 maggio 2003 in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento), in GU n. C/134, 07 giugno 2003.
- Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, *relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE)* in GU n. L 207 del 18 agosto 2003
- Direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, *che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori* in GU n. L 207 del 18 agosto 2003.
- Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Processo di Bologna, Berlino 19 settembre 2003 reperibile online al link: <https://ehea.info/pid35310/work-programme-2003-2005.html>.
- Decisione n. 2317/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 dicembre 2003, *che istituisce un programma per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione*

*interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi (Erasmus Mundus) (2004-2008)*, in GU n. L 345 del 31 dicembre 2003.

Documento di lavoro della Commissione, *Progress towards the common objectives in education and training indicators and benchmarks*, Bruxelles, 21 gennaio 2004, SEC(2004) 73.

Comunicazione del Consiglio, «*Istruzione e formazione 2010*» *l'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona, Relazione intermedia comune del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro dettagliato concernente il seguito dato agli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa*, in GU n. C 104/01 del 30 aprile 2004.

Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004 *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373.

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE*, in GU n. L 229 del 26 giugno 2004.

Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004, *relativa a un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)*, in GU n. L 390 del 31 dicembre 2004.

*Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superior del Processo di Bologna, *The European Higher Education Area - Achieving the Goals*, Bergen, 19-20 May 2005, reperibile on-line al link [https://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](https://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf).

Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 *che istituisce un sistema generale di riconoscimento delle qualifiche*, in GU n. L 2555 del 30 settembre 2005.

Consiglio d'Europa. Raccomandazione 1762 (2006), *Libertà accademica e autonomia delle università*, adottata dall'Assemblea parlamentare del 30 giugno 2006.

Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 *riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione)*, in GU n. L 204 del 26 luglio 2006.

Decisione 1720/2006/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, *che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente LLP (periodo 2007-2013)*, GU L 327, 24 novembre 2006.

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 *relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)*, in GU n. L 210 del 31 luglio 2006 emendato, con Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, in GU L n. 347 del 20 dicembre 2013.

Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla risoluzione del consiglio del 23 novembre 2007 *sulla modernizzazione delle università per la competitività dell'Europa in un'economia globale della conoscenza*, COM(2008) 680 def.

Comitato delle Regioni, *Il gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT*, CdR 117/2007 (studio), disponibile al link <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>.

Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 2007, *sulla modernizzazione delle università per la competitività dell'Europa in un'economia globale della conoscenza*, SEC(2008 2719) /\* COM/2008/0680 def.

Regolamento (CE) n. 452/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 *relativo alla produzione e allo sviluppo di statistiche sull'istruzione e sull'apprendimento permanente*, in GU n. L 145 del 4 giugno 2008.

Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education del Processo di Bologna, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 Aprile 2009.

Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 *su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020»)*, in GU n. C 119 del 28 maggio 2009.

Regolamento (CE) n. 723/2009 del Consiglio, del 25 giugno 2009 , relativo al quadro giuridico comunitario applicabile ad un consorzio per un'infrastruttura europea di ricerca (ERIC), in GU n. L 206 del 8 agosto 2009.

#### Anni 2010-2019

*Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore del Processo di Bologna, *on the European Higher Education Area*, Budapest – Vienna , 12 Marzo 2010, reperibile on-line al link [https://eha.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Budapest\\_Vienna\\_Declaration\\_598640.pdf](https://eha.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf).

Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo, Bruxelles, 3 marzo 2010.

Relazione congiunta 2010 del Consiglio e della Commissione *sull'attuazione del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010»*, in GU n. C 117 del 6 maggio 2010.

Conclusioni del Consiglio dell'11 maggio 2010 *sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione*, in GU n. C 135 del 26 maggio 2010.

Conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, EUCO 13/10.

- Comunicato di Bruges del 7 dicembre 2010 *su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale per il periodo 2011-2020*, approvato 33 Paesi europei (UE-27, Croazia, ex Repubblica Yugoslava di Macedonia, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Turchia), e dalla Commissione Europea.
- EACEA Tempus @20- *a retrospective of the Tempus programme over the past twenty years, 1990-2010, 2011.*
- Regolamento n. 492/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 sulla *libertà di movimento dei lavoratori nell'Unione europea*, in GU L 141 del 27 maggio 2011.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sostenere la crescita e l'occupazione - un progetto per la modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa*, COM(2011) 567 def., Bruxelles, 20 settembre 2011.
- Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC*, COM(2011)587, 28 settembre 2011.
- Commissione europea e *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2005/71/EC*, COM(2011) 901, 20 dicembre 2011.
- Conclusioni del Consiglio sulla *modernizzazione dell'istruzione superiore*, in GU n. C 372 del 20 dicembre 2011.
- Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, *che istituisce "Erasmus+": il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE*, in GU n. L 347 del 20 dicembre 2013.
- Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 *recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)*, in GU n. L 354 del 28 dicembre 2013.
- Conclusioni del Consiglio *sulla dimensione globale dell'istruzione superiore europea*, in GU C 28 del 31 gennaio 2014.
- Comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato europeo economico e sociale ed al Comitato delle Regioni del 18 novembre 2015 *Review of the European Neighbourhood Policy* {SWD(2015) 5000 final.
- Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione *sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e*

*della formazione (ET 2020) Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in GU C 417/25 del 15 dicembre 2015.

Regolamento (UE) 2016/589 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2016, *relativo a una rete europea di servizi per l'impiego (EURES), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro e che modifica i regolamenti (UE) n. 492/2011 e (UE) n. 1296/2013*, in GU L 107, 22 aprile 2016.

Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 *relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione)*, in GU n. L 132 del 21 maggio 2016.

Commissione europea, *documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, COM(2017) 240 final, Bruxelles, 10 maggio 2017.

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *ECTS users' guide 2015*, Publications Office, 2017.

Commissione Europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, COM(2017) 2025 final, Bruxelles, 1 Marzo 2017.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 250 fin., del 26 aprile 2017

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Proposta di proclamazione interistituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 251 fin., del 26 aprile 2017

Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, *che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente*, in GU n. C 189 del 15 giugno 2017.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura. Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017*, COM(2017) 673 def., Bruxelles, 14 novembre 2017.

Consiglio Europeo, *Agenda dei Leader*, dell'11 novembre 2017, disponibile *on line* al link [https://www.consilium.europa.eu/media/35276/it\\_leaders-agenda-note-on-education-and-culture.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/35276/it_leaders-agenda-note-on-education-and-culture.pdf)

Conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2017, EUCO 19/1/17 REV 1.

Decisione (UE)2018/646 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, *relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE*, GU L 112/42 del 2 maggio 2018.

*Paris Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore, Processo di Bologna, del 25 maggio 2018 reperibile al link [https://ehea.info/media.ehea.info/file/2018\\_Paris/771/EHEA\\_Paris2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](https://ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/771/EHEA_Paris2018_Communique_final_952771.pdf)

Conclusioni del Consiglio del 22 maggio 2018, *Verso la prospettiva di uno spazio europeo dell'istruzione* in GU n. C 195 del 7 giugno 2018.

Commissione Europea, *The EU in support of the Bologna process*, Ufficio pubblicazioni dell'Unione Europea, 2018

Commissione europea, 2019 annual work programme for the implementation of "Erasmus+": the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport , C(2018) 6572 dell' 11 ottobre 2018.

Raccomandazione del Consiglio del 26 novembre 2018 *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*, in GU n. C 444 del 10 dicembre 2018.

Risoluzione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, *sull'ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell'istruzione a sostegno di sistemi di istruzione e formazione orientati al futuro*, in GU n. C 389 del 18 novembre 2019.

*Rome ministerial Communiqué* della Conferenza dei Ministri Europei responsabili per l'istruzione superiore, Processo di Bologna, del 19 novembre 2019, reperibile al link [https://ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf)

Anni 2020-2024

European Education and Culture Executive Agency, Eurydice, *The European higher education area in 2020: Bologna process implementation report*, Publications Office, 2020.

Commissione europea, Direzione generale dell'istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della Formazione 2020*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/581621>

Commissione europea, *Towards a 2030 Vision on the Future of Universities in Europe*, policy report, Bruxelles, 2020.

Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento, al Consiglio al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni su *realizzare lo Spazio europeo dell'istruzione entro il 2025* Bruxelles, COM(2020) 625 final, 30 settembre 2020.

Comunicazione della Commissione *su un nuovo SER per la ricerca e l'innovazione*, COM(2020) 628 final, Bruxelles 30 settembre 2020.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, COM(2020) 711 final, Bruxelles, 2 dicembre 2020.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul *Digital Education Action Plan 2021-2027 Resetting education and training for the digital age* COM(2020) 624 final, Bruxelles, 30 settembre 2020.
- 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)*, in GU n. C 66 del 26 febbraio 2021.
- Regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 *che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1290/2013 e (UE) n. 1291/2013*, in GU n. L 170 del 12 maggio 2021.
- Conclusioni del Consiglio su *Deepening the European Research Area: Providing researchers with attractive and sustainable careers and working conditions and making brain circulation a reality*, Doc. 9138/21, del 28 maggio 2021.
- Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, in GU n. L 189 del 28 maggio 2021.
- Regolamento (UE) 2021/819 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 *relativo all'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (rifusione)*, PE/8/2021/REV/1, in GU n. L 189, del 28 maggio 2021.
- Conclusioni del Consiglio sull'*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*, in GU n. C 221 del 10 giugno 2021
- Regolamento 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021, *che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio*, in GU n. L 209 del 14 giugno 2021.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *programma di lavoro della Commissione per il 2022 - Insieme per un'Europa più forte*, COM(2021) 645 final, Strasburgo, 19 ottobre 2021.
- Conclusioni del Consiglio del 26 novembre 2021, *La futura governance dello Spazio europeo della ricerca (SER)*, 14308/21, Bruxelles, 26 novembre 2021.
- Raccomandazione (UE) 2021/2122 del Consiglio, del 26 novembre 2021, su *un patto per la ricerca e l'innovazione in Europa*, in GU n. L 431 del 2 dicembre 2021.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato europeo economico e sociale ed il Comitato delle Regioni su

*strategia europea per le università*, COM(2022) 16 final, Strasburgo, 18 gennaio 2022.

Raccomandazione del Consiglio del 5 aprile 2022, *Costruire ponti per un'efficace collaborazione a livello europeo nel campo dell'istruzione superiore*, in GU n. C 160 del 13 aprile 2022.

Conclusioni del Consiglio su una *strategia europea volta a rafforzare il ruolo degli istituti di istruzione superiore per il futuro dell'Europa*, in GU n. C 167 del 21 aprile 2022.

Raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 su un *approccio europeo alle microcredenziali per l'apprendimento permanente e l'occupabilità*, in GU n. C 243 del 27 giugno 2022.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova agenda europea per l'innovazione* {SWD(2022) 187 final}, COM(2022) 332 final Strasburgo, 5 luglio 2022.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *relativa ai progressi compiuti nella realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione*, COM(2022) 700 final, Bruxelles, 18 novembre 2022.

Commission staff working document, *Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on progress towards the achievement of the European Education Area*, SWD(2022) 750 final, parte 1/3 Brussels, 18 novembre 2022.

Commissione europea, *Final Report of the Study on the state and effectiveness of national funding systems of higher education to support the European Universities Initiative* Volume I, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture Youth, Education and Erasmus+, EAC-33-2019, dicembre 2022.

Raccomandazione del Consiglio del 26 novembre 2021 *su un patto per la ricerca e l'innovazione in Europa*, in GU n. L 431 2 dicembre 2022.

Commissione europea, Direzione Generale per l'istruzione, la gioventù, lo sport e la cultura, *Erasmus+ annual report 2021*, Publications Office of the European Union, 2022.

Risoluzione del Consiglio concernente lo *Spazio europeo dell'istruzione: guardando al 2025 e oltre*, in GU N. C 185 del 26 maggio 2023.

Commissione Europea, *2024 annual work programme "Erasmus+": the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport*, C(2023)6157 18 settembre 2023.

Raccomandazione della Commissione relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi, C(2023) 7700 final, Bruxelles, 15 novembre 2023.

Commissione europea, *Erasmus+ guida al programma*, ultima versione aggiornata al 28 novembre 2023 disponibile online al link <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/it/erasmus-programme-guide>

Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati *Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*, P9\_TA(2023)0427 (2022/2051(INL)).

Estratto della Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati, P9_TA(2023)0427 (2022/2051(INL))	
PROPOSTA EMENDAMENTI TUE	
<b>Testo in vigore</b>	<b>Emendamento proposto</b>
<b>Art. 3. Par. 5 bis (nuovo)</b>	<b>Art. 3 - 5 bis.</b> L'Unione tutela e promuove l'accesso all'istruzione gratuita e universale, la libertà accademica istituzionale e individuale e i diritti umani, come definiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
PROPOSTA EMENDAMENTI TFUE	
<b>Articolo 4 – paragrafo 2 – lettera k quater (nuova)</b>	<b>Articolo 4 – paragrafo 2 – lettera k quater</b> L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: k ( <i>quater</i> ): istruzione, soprattutto quando si tratta di questioni transnazionali quali il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche
<b>Articolo 165 – paragrafo 2 – trattino -1 (nuovo)</b>	<b>Articolo 165 – paragrafo 2 – trattino -1 (nuovo)</b> – a mettere a punto obiettivi e norme comuni per un'istruzione che promuova i valori democratici e lo Stato di diritto nonché l'alfabetizzazione digitale ed economica,
<b>Articolo 165 – paragrafo 2 – trattino 3</b> — a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento;	<b>Articolo 165 – paragrafo 2 – trattino 3</b> — a promuovere la cooperazione e la coerenza tra i sistemi d'istruzione, garantendo nel contempo le tradizioni culturali e la diversità regionale
<b>Articolo 179 – paragrafo 1</b> L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e	<b>Articolo 179 – paragrafo 1</b> L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e

<p>tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati</p>	<p>tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati e di rispettare e promuovere la libertà accademica e la libertà di condurre ricerche scientifiche e di insegnare.</p>
---	---