

La questione
Mediterraneo

Tradizione, cambiamenti, prospettive

a cura di
Giuseppe Bottaro



Università degli Studi di Messina
Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche
Dottorato di ricerca in Scienze politiche

La questione Mediterraneo

Tradizione, cambiamenti, prospettive

a cura di
Giuseppe Bottaro

Questa edizione digitale dell'opera è rilasciata con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-NC-ND, il cui testo integrale è disponibile all'URL: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



ISBN 979-12-80899-02-6

DOI 10.13129/979-12-80899-02-6

© L'autore per il testo, 2023

© Messina University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Messina University Press

Piazza Pugliatti, 1 - 98121 Messina

Sito web: <https://messinaup.unime.it/>

Prima edizione: aprile 2023

Questo volume è stato sottoposto a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Consiglio direttivo della casa editrice. Le opere pubblicate vengono approvate dal Consiglio direttivo sulla base della valutazione del Comitato editoriale e devono essere conformi al Codice etico della casa editrice.

Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su: <https://messinaup-pubblicazioni.unime.it/index.php/mup>

Comitato scientifico:

Giuseppe Bottaro, Salvatore Bottari, Mario Pio Calogero, Luigi Chiara, Elena Di Blasi, Franco Maria Di Sciallo, Lidia Lo Schiavo, Michele Messina, Giovanni Moschella, Daniela Novarese, Maria Felicia Schepis, Angela Villani.

Comitato organizzatore:

Gianmarco Berenato, Giuseppe Campagna, Nancy De Leo, Elena Girasella, Giulia Iapichino, Domenico Mazza, Maria Teresa Pacilè, Jacopo Sciglio, Raffaele Albanese, Adriana Cancellieri, Andrea Cannizzo, Marco Carone, Eugenio Enea, Dario Fiocco, Eduardo Roberto Orozco Martinez, Francesca Pollicino, Rocco Scicchitano.

INDICE

GIUSEPPE BOTTARO, Introduzione	13
FRANCESCO BENIGNO, Mediterraneo: storia di un'idea	17
CAP. I – IL MEDITERRANEO MODERNO E CONTEMPORANEO: POLITICHE E SOCIETÀ	43
GIUSEPPE CAMPAGNA, Il trionfo dell'effimero: “fedeltà” e “genealogia” tra apoteosi municipale e lotta politica nella Sicilia moderna	45
HUGUES CIFONELLI, La tutela dei beni giacenti degli stranieri morti senza eredi o <i>ab intestato</i> nel Granducato di Toscana all'epoca degli Asburgo Lorena (1737-1799)	67
DONATELLA SHÜRZEL, Direttrici mediterranee, rive da cui partire e a cui tornare tra diciannovesimo e ventesimo secolo: il porto di Pola	85
JUAN DE LARA VAZQUEZ, Le relazioni internazionali tra la Spagna e l'Italia fascista per il dominio del Mediterraneo occidentale: un ventennio di incontri e scontri	105
MARCO CARONE, Sicilia 1943: l'applicazione dell' <i>indirect rule</i> di fronte alla “complessità” dell'isola agli albori dell'occupazione alleata	119
CAP. II – PROCESSI COSTITUZIONALI, LIBERTÀ E SICUREZZA NEL MEDITERRANEO	143
DARIO FIOCCO, Tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore sulle politiche d'immigrazione: il processo normativo italiano	145
FILOMENA PISCONTI, I soccorsi in mare dei migranti nel Mediterraneo tra tendenze di criminalizzazione ed esigenze di giustificazione	167
ELENA GIRASELLA, Sovranità sul mare (<i>nostrum</i>) tra diritto di essere salvati, obblighi di salvataggio e divieto di <i>refoulement</i>	185

RICCARDO ARIETTI, Il progetto di Costituzione libica come crocevia obbligato nel cammino verso la stabilità del Paese: limiti derivanti dal conflitto civile e profili d'interesse	205
GIANMARCO BERENATO, Il divieto di respingimenti collettivi in mare e gli accordi tra Italia e Libia	227
VERONICA ROMANO, Dagli indesiderabili ai loro soccorritori: vecchi e nuovi nemici pubblici nella politica dei porti chiusi	255
ROCCO SCICCHITANO, Libertà di circolazione tra i Paesi dell'area del Mediterraneo, tra normative nazionali ed europee	275
EMILY GIOVAZZINO, Come la pandemia da COVID-19 sia stata sfruttata dai governi dell'area MENA per attaccare i diritti umani, compromettendo la libertà e la sicurezza dei cittadini	295
CAP. III – AMBIENTE MEDITERRANEO: IMPATTI E DINAMICHE SOCIALI, GIURIDICHE ED ECONOMICHE	315
RAFFAELE ALBANESE, Sfida ecologica, <i>climate change, governance</i> . Il ruolo dell'Unione per il Mediterraneo nel contrasto alla crisi ambientale	317
CAMILLA FAGGIONI, La <i>Maritime Labour Convention</i> . Uno strumento giuridico essenziale per il Mar Mediterraneo	341
EDUARDO OROZCO MARTINEZ, La regolazione <i>Antitrust</i> dello “Stagno” digitale Mediterraneo	365
FRANCESCA POLLICINO, L'evoluzione della competenza UE nel settore dell'istruzione superiore da strumento di integrazione a strumento di politica estera: quale impatto sui Paesi del vicinato meridionale?	381
CAP. IV – GEO-FILOSOFIA DEL MEDITERRANEO	403
RENATA GRAVINA, Geofilosofia del Mediterraneo e “fine della storia” nell'idea di Impero Latino di Aleksandr Kojève	405

MARIA TERESA PACILÈ, Inventare una nuova immagine per il Mediterraneo. La sfida etico-politica della traduzione	425
EMANUELA GIORGIANNI, Il Mediterraneo e la complessità: Edgar Morin. Per pensare il Mediterraneo e “mediterraneizzare” il pensiero	443
FILIPPO GIORGIANNI, <i>Shurhuq</i> , ovvero il vento di mezzogiorno: per una geo-filosofia meridiana	455
PIERLUCA TURNONE, La “questione Mediterraneo” in prospettiva educativa: persona, scepsti, <i>paideia</i> per una pedagogia meridionale	477
 CAP. V – VECCHI E NUOVI ATTORI GLOBALI NELL’AREA MEDITERRANEA	 499
GIAN PIO GARRAMONE, L’asse Turco-Balcanico	501
EMANUELE DI MURO, Il Mediterraneo negli aspetti geopolitici e militari della questione coloniale italiana	509
MAURO PRIMAVERA, Tra l’Oceano e il Golfo. Ascesa e declino del Mediterraneo nel pensiero e nella geopolitica baathista	521
ANDREA CANNIZZO, Samuel P. Huntington a dieci anni dalla «Primavera araba». La Turchia di Recep Tayyip Erdoğan e la «civiltà islamica»	543
ANDREA VOLPE, Le tensioni tra Grecia e Turchia nel Mediterraneo orientale e il ruolo decisivo degli Stati Uniti	561
 CAP. VI – VOCAZIONE E PROGETTI SUL MEDITERRANEO: ALCUNI PROFILI STORICI	 579
SERENA MINNITI, La dottrina nazional-imperialista dell’Ani, dall’inizio del secolo XX alla guerra di Libia. Un progetto di espansionismo mediterraneo tra spiritualità e realismo	581

FEDERICA ROMANO, Decadenza e rinascita del Mediterraneo: la soluzione del mercato comune europeo negli studi di Giuseppe Frisella Vella	607
GIULIA IAPICHINO, Politiche sociali e promozione dei diritti: la vocazione mediterranea di Tullia Romagnoli Carettoni	629
GIULIA IACOVELLI, Dal “mal di Levante” alla “primavera pugliese”: i primi 25 anni de “Il pensiero meridiano”	653
JACOPO SCIGLIO, Il fondo europeo di sviluppo regionale nei paesi del Mediterraneo. Il caso dell’Italia (1975-1984)	671
 CAP. VII – ARTE, RELIGIONE, MITO E SIMBOLO NELLO SCENARIO POLITICO MEDITERRANEO	 691
PAOLO PIZZIMENTO, Il Mediterraneo e la Sicilia, il mito e la poesia: la visione di Dante	693
AURELIO D’AMORE, Topografie liminali – Itinerari mediterranei tra separazione e integrazione nel cinema di Pietro Marcello	723
GABRIELLA PALERMO, Il potere delle narrazioni: la ragione umanitaria nelle rappresentazioni del Mediterraneo Nero	733
FRANCESCO MONTI, Nuovi attori religiosi sulla rotta del Mediterraneo. Le chiese pentecostali nigeriane e la loro diffusione in Europa	751
 CAP. VIII – MEDITERRANEO TRA CRISI E COOPERAZIONE	 777
CHRISTIAN CARNEVALE, La guerra d’Etiopia come crisi mediterranea. L’attacco all’egemonia britannica nel Mare Nostrum	779
ANTONELLO FOLLIERO, Francia e Italia, Paneuropa ed Antieuropa. Introduzione a due differenti visioni d’Europa nel periodo interbellico delle “sorelle latine” del Mediterraneo	811

DOMENICO MAZZA, Il Mediterraneo tra crisi e cooperazione. Andreotti ministro degli Esteri (1983-1989)	835
NANCY DE LEO, La “politica araba” della CEE e l’accordo di cooperazione con la Tunisia (1972-1976)	847
FRANCESCO D’AMARIO, La politica europea di vicinato nel Mediterraneo, tra neocolonialismo e promozione dei diritti umani	865
GIUSEPPE ASARO, Sviluppi recenti sul rinnovato partenariato meridionale dell’UE: verso un rilancio della politica mediterranea di vicinato?	885
ALESSANDRO SEBBIO, I recenti tentativi per l’istituzione di una zona economica esclusiva turca nel Mar Mediterraneo	907
 CAP. IX – INTEGRAZIONE, INCLUSIONE, ASSIMILAZIONE E MULTICULTURALISMO	 929
BARBARA VINCIGUERRA, Venti d’Oriente nel Mediterraneo: il porto di Trieste e il gusto per l’esotico tra Otto e Novecento	931
FLAVIANA ASTONE, <i>The construction of Sicilian Cultural Identity, reflecting on the historical and political characteristics of the Mediterranean</i>	953
STEFANO CRISAFULLI, Immigrazione a Milazzo tra integrazione ed emarginazione	983
MATILDE ZUBANI, <i>Identity Discourses in EU-Turkey Relations</i>	1015
CLAUDIA CALIPARI, Verso il riconoscimento di una identità mediterranea plurale ed i suoi limiti	1039
MARKUS KRIENKE, Sinossi	1061

FRANCESCA POLLICINO

L'evoluzione della competenza UE nel settore dell'istruzione superiore da strumento di integrazione a strumento di politica estera: quale impatto sui Paesi del vicinato meridionale?

1. Introduzione

Il presente contributo intende ripercorrere le tappe principali che hanno accompagnato la nascita e il consolidamento della competenza dell'Unione europea in materia di istruzione superiore, collocandole in stretta relazione rispetto agli obiettivi di integrazione che hanno contribuito a raggiungere.

Una volta definito il quadro intra-europeo, si analizzerà la “*dimensione esterna*” che le politiche europee in materia di istruzione superiore hanno assunto a partire dagli anni '90, per poi consolidarsi dal 2000 in poi, nell'ambito della Politica europea di vicinato, con particolare riferimento al partenariato meridionale ed ai Paesi del nord Africa.

2. L'istruzione superiore: il convitato di pietra nel processo di integrazione europea

L'Unione europea non ha avuto competenza in materia di istruzione fino al 1992, quando, con il Trattato di Maastricht, tale ambito ha trovato una propria collocazione nel diritto primario.

Tuttavia, già tra gli anni '60 e '80 tanto il legislatore comunitario quanto la Corte di giustizia, hanno adottato rispettivamente una serie di atti di diritto derivato, insieme ad atti atipici¹, ed emesso una serie di sentenze che andavano nella direzione di un tentativo di *comunitarizzazione* della materia.

Tra le pronunce della Corte di giustizia che hanno tracciato il solco per la definizione di tale competenza, le sentenze *Casagrande*²,

¹ Regolamento del Consiglio 1612/1968 (GUCE L 257 del 19 ottobre 1968 oggi abrogato e sostituito dal regolamento 492/2011), prevedeva il diritto per i lavoratori migranti alla formazione professionale ed all'art. 12 (oggi art 10 del regolamento 492/2011) riconosceva ai figli degli stessi il diritto di accesso all'istruzione alle stesse condizioni dei cittadini dello stato di accoglienza; Direttiva del Consiglio 77/486/CEE (GUCE L 199 del 6 agosto 1977 pagg. 32-33) relativa alla formazione scolastica dei figli di lavoratori migranti; Risoluzione dei Ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di Consiglio del 6 giugno 1974, sulla cooperazione nel settore della pubblica istruzione (GUCE C, C/98, 20 agosto 1974, p. 2); Risoluzione dei Ministri della pubblica istruzione, riuniti in sede di Consiglio, del 9 Febbraio 1976 che contempla un programma di azione in materia di istruzione (GUCE C, C/038, 19 febbraio 1976 p. 1-5)

² Sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 1974, causa C-9/74, *Donato Casagrande* ECLI:EU:C:1974:74 la Corte fu chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'art.12 del citato regolamento 1612/68

*Gravier*³ e *Blaizot*⁴ hanno contribuito in modo determinante ad ampliare il concetto di formazione professionale⁵ fino ad includervi l'istruzione superiore. La Corte ha contribuito così, dando impulso ad un processo di integrazione “*negativa*”⁶, a far emergere una competenza comunitaria nel settore dell'istruzione superiore legandola al più ampio obiettivo della realizzazione del mercato comune⁷. Partendo dal principio di non discriminazione sulla base della nazionalità (art. 7 TCEE)⁸, dalla libera circolazione dei lavoratori (art.49 TCEE)⁹ e dei giovani lavoratori (art. 50 TCEE)¹⁰, la Corte ha dimostrato in quegli anni un attivismo pro-integrazionista¹¹ in questo ambito, che ha rappresentato la base per ulteriori interventi in termini di integrazione “*positiva*” da parte delle istituzioni europee.

Nello stesso periodo, anche la Commissione ed il Parlamento europeo hanno agito affinché si affermasse il ruolo dell'allora

³ 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

⁴ Sentenza della corte di Giustizia del 2 febbraio 1988, causa C-24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43 con cui la Corte stabiliva che lo studio universitario rientrasse nel concetto di formazione professionale

⁵ L'art.128 TCEE prevedeva sin dalla fondazione delle Comunità europee una competenza europea nel settore della formazione professionale

⁶ B. DE WITTE, *Introduction*, in B. De Witte (ed.), *European Community Law of Education*, Baden- Baden, Nomos Verl.-Ges. 1989, pp. 9-18

⁷ B. DE WITTE, *ibidem*

⁸ Art. 18 TFUE

⁹ Art.47 TFUE

¹⁰ Art.46 TFUE

¹¹ S. GRABEN, *EU Higher Education Law: the Bologna Process and Harmonization by Stealth*, Kluwer Law International, 2011, p. 136

Comunità nel settore dell'istruzione. Sono di quegli anni il “*Rapporto Adoninno*” sull'Europa dei cittadini¹² ed il programma Erasmus¹³ 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 legata alla realizzazione del mercato unico ma anche alla costruzione dell'identità europea, emerge in quegli anni.

È interessante sottolineare come, proprio l'adozione del programma Erasmus, portò ad uno scontro istituzionale fra Commissione e Consiglio sulla base giuridica da adottare a supporto della decisione.

Mentre la Commissione¹⁴ indicava l'art. 128 TCEE che regolamentava il settore della formazione professionale e la decisione 63/266¹⁵ sui principi generali per la realizzazione di una politica comune di formazione professionale, il Consiglio invocava anche l'art. 235 TCEE (oggi art. 352 TFUE), la cosiddetta clausola di flessibilità, sostenendo che la materia oggetto della decisione esorbitasse il

¹² Rapporto al Consiglio Europeo del gruppo ad hoc creato dalla Commissione sul tema *On a people's Europe* A10.04 COM 85, Milano, giugno 1985

¹³ Acronimo di *EuRopean Community Action Scheme for the Mobility of University Students* adottato con Decisione del Consiglio 87/327/CEE GUCE n. L 166 del 25 giugno 1987 pag. 20 – 24

¹⁴ Proposta di Decisione del Consiglio recante adozione del programma d'azione della Comunità europea in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS) (GUCE C, C/73, 02 aprile 1986, p. 4,

¹⁵ Decisione del Consiglio 63/266/CEE del 2 aprile 1963 relativa alla *determinazione dei principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale* in GUCE 63 del 20 aprile 1963, pagg. 1338–1341

mandato dei trattati¹⁶. La Commissione adì la Corte chiedendo che fosse annullato il riferimento alla clausola di flessibilità, in quanto il ricorso a tale articolo presupponeva una lettura restrittiva del concetto di formazione professionale in antitesi rispetto a quanto stabilito dalla consolidata giurisprudenza della Corte fino a quel momento.

La sentenza vide prevalere la posizione del Consiglio ma con motivazioni diverse rispetto a quanto da esso sostenuto¹⁷. La divergenza di posizioni rispecchiava la cautela con cui gli Stati membri (rappresentati in Consiglio) affrontassero la questione della competenza europea in materia di istruzione superiore, considerando il settore strumento di costruzione delle identità ed affermazione dei valori nazionali¹⁸.

Essi erano dunque restii a cedere competenza (e sovranità) in questo settore, mentre la Commissione ed il Parlamento europeo promuovevano l'affermazione di tale competenza, consapevoli di come essa fosse un importante "veicolo d'integrazione"¹⁹.

¹⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Jean Mischo presentate il 22 febbraio 1989 nella causa 242/87, in cui si escludeva che l'art. 128 attribuisse "poteri impliciti al Consiglio" in materia di istruzione punto 24 p. 1440

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 30 maggio del 1989 causa C-242/87 *Commissione c. Consiglio* ECLI:EU:C:1989:217

¹⁸ S. PAOLI *La questione educativa nel processo di integrazione europea*, prefazione di A. Varsori, p. 12 in collana di *Storia internazionale dell'Età Contemporanea*, Franco Angeli, Milano 2010

¹⁹ *Ibidem*

3. Da Maastricht a Lisbona passando per Bologna: come cambia la politica dell'Unione europea nel settore dell'istruzione superiore

Gli anni '90 sono contraddistinti da una fase internazionale del tutto nuova, caratterizzata dalla fine della guerra fredda e della logica dei due blocchi. Nel 1990, in seguito al Consiglio europeo di Strasburgo, si affermò l'opportunità di aprire i programmi di cooperazione accademica ai paesi dell'Europa centrale ed orientale²⁰. Nacque sotto questo auspicio TEMPUS²¹, 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 allargamenti²². 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

²⁰ Conclusioni della Presidenza Consiglio europeo Strasburgo, 8-9 dicembre 1989 p.11 https://www.consilium.europa.eu/media/20578/1989_dicembre_-_strasburgo_it_pdf

²¹ Decisione del Consiglio del 7 maggio 1990 che istituisce un programma di mobilità transeuropea per studi universitari (Tempus) 90/233/CEE in GUCE n. L 131 del 23/05/1990 pag. 21 – 26

²² EACEA *Tempus @20- a retrospective of the tempus programme over the past twenty years, 1990-2010*, 2011, p.11

interventi anche nel settore della formazione²³, a sostegno del processo di riforma economica e sociale in quei Paesi. 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.

Il processo di allargamento e la crescente pressione della globalizzazione sono elementi dirimenti per seguire l'evoluzione delle politiche e degli strumenti normativi europei nel settore dell'istruzione²⁴ fra gli anni 90 e la prima metà degli anni 2000.

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, l'istruzione superiore viene espressamente inclusa tra gli ambiti di competenza dell'Unione grazie alla formulazione dell'art. 126 TCE²⁵ che prevede una competenza in termini di supporto e coordinamento rispetto alle azioni degli Stati membri, tesa “*a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione*” escludendo al contempo qualunque armonizzazione fra i diversi sistemi nazionali. La formulazione dell'art.126 TCE riflette la tensione che ha caratterizzato la definizione di un'area di competenza europea nel settore dell'istruzione,

²³ Art.3 Regolamento (CEE) n. 3906/89 del Consiglio, del 18 dicembre 1989 GU L 375 del 23 dicembre 1989, pagg. 11-12

²⁴ L. PÉPIN, *The history of European cooperation in education and training: Europe in the making* Office for publications of the European Communities, Belgium 2006 pagg. 155-156

²⁵ L'art. 126 del TCE (art. 149 TCE con il trattato di Amsterdam e art.165 TFUE, con il trattato di Lisbona)

nella ricerca di un equilibrio fra “*autorizzazione e restrizione*”²⁶. 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. L’articolo fa inoltre esplicito riferimento alla “*cooperazione con i Paesi Terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione*” ed in particolare con il Consiglio d’Europa. Comincia ed emergere quella che qualche anno più tardi sarà definita la “*dimensione esterna*” delle politiche europee nel settore dell’istruzione superiore²⁷.

Parallelamente alla strategia europea ed agli strumenti normativi e finanziari messi in campo a livello comunitario, ed in sinergia con essi, alla fine degli anni ‘90 si sviluppava un più ampio contesto di cooperazione intergovernativa che travalicava i confini dell’Europa di allora. Nel 1998, con la dichiarazione della Sorbonne sull’ “*Armonizzazione dell’architettura dei Sistemi di Istruzione superiore in*

²⁶ S. GRABEN, *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 *The treaty on European Union 1993-2013: reflections from Maastricht* Intersentia, 2013, p. 599

²⁷ 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 e 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* edited by Norwegian Ministry of Education and Research, Oslo 2006

Europa”, Francia Germania, Italia e Gran Bretagna avviarono la costruzione di uno Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore. Nel 1999, sulla scorta di quella dichiarazione, 29 paesi (oggi 48), firmarono la Dichiarazione di Bologna che si prefiggeva di creare entro il 2010 una *Area Europea dell’Istruzione Superiore*²⁸ a supporto di un mercato del lavoro dinamico, della competitività delle università europee ma anche “*del consolidamento di società democratiche, stabili e pacifiche*”²⁹. Il processo di Bologna poneva l’accento sulla necessità di promuovere una “*maggiore compatibilità e comparabilità dei sistemi dell’istruzione superiore*”³⁰, ipotizzando una spinta verso l’armonizzazione che i Trattati escludevano³¹. Con il Consiglio europeo di Lisbona, nel 2000, si ebbe un sostanziale *endorsement* degli obiettivi del processo di Bologna da parte dell’Unione che voleva “*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*”³² anche grazie alle politiche nel settore dell’istruzione

²⁸ I testi della Dichiarazione della Sorbona e della Dichiarazione di Bologna sono reperibili on-line <http://www.ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communicues>

²⁹ Dichiarazione di Bologna terzo capoverso

³⁰ Ivi settimo capoverso

³¹ Per approfondimenti sul processo di Bologna si veda tra gli altri S. GRABEN *The Bologna process from a European law perspective* in *European Law jurnal* Vol. 16 No.2, 2010 pp.186-2010

³² Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo del 23-24 Marzo 2000, in cui si enfatizza l’importanza dell’investimento sul capitale umano per la modernizzazione e lo sviluppo del modello sociale europeo

superiore (c.d. *Strategia di Lisbona*). Nel 2002 la Commissione è formalmente entrata a far parte del Processo di Bologna quale membro effettivo del Bologna Follow Up Group (BFUG)³³.

Dal 2010, gli obiettivi del processo di Bologna e della strategia di Lisbona, solo parzialmente realizzati, sono stati rilanciati dalla strategia “*Istruzione e formazione 2020*” (ET 2020), adottata dal Consiglio Europeo nel 2009³⁴. ET 2020 oltre a fissare nuovi e più ambiziosi parametri per valutare l’efficacia delle politiche per lo sviluppo e la modernizzazione dell’istruzione si poneva quali obiettivi strategici la valorizzazione del capitale umano attraverso l’apprendimento permanente, l’innalzamento della qualità dei sistemi di formazione ed istruzione europei in sinergia con le politiche per l’occupazione, la promozione della coesione sociale e della cittadinanza attiva; l’innovazione e la formazione all’imprenditorialità.

Nel maggio 2018, in seguito al vertice di Göteborg, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione dal titolo «*Costruire un’Europa più forte: il ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura*»³⁵. Tale documento descrive la visione della

³³ 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.

³⁴ 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 C 119 del 28 maggio 2009]

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Costruire*

Commissione per uno Spazio Europeo dell'Istruzione entro il 2025, ripreso e formalizzato con la Comunicazione della Commissione nel settembre 2020³⁶.

La nuova strategia per il 2025 vede ancora una volta la cooperazione nel settore dell'istruzione superiore legata alla realizzazione di obiettivi ampi ed ambiziosi, quali digitalizzazione, transizione verde, coesione sociale e parità di genere. La Commissione pone inoltre l'accento sulla dimensione geopolitica della cooperazione internazionale in questo settore quale fattore essenziale per affrontare le sfide globali esistenti ed emergenti.

La cooperazione con i paesi terzi è infatti “... *indispensabile per conseguire 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 e a promuovere l'apprendimento tra pari e progetti internazionali comuni di ricerca e innovazione*”³⁷.

un'Europa più forte: il ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura Bruxelles 22 maggio 2018 COM/2018/268 final

³⁶ 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

³⁷ COM(2020) 625 final p. 13

4. Istruzione superiore e Politica europea di vicinato – Il partenariato meridionale

Parallelamente al consolidamento della dimensione interna all'Unione europea, con il nuovo millennio alla luce di un ancora mutato scenario internazionale (globalizzazione, introduzione della moneta unica, allargamento dell'UE, minaccia globale del terrorismo, aumento della pressione migratoria) la “*dimensione esterna*” del processo di Bologna³⁸ e della politica UE³⁹ nel settore dell'istruzione superiore entra a far parte di più ampie strategie di cooperazione regionale. Nel giugno del 2002 la platea dei Paesi terzi beneficiari del programma di cooperazione accademica TEMPUS⁴⁰ veniva estesa ai Paesi partner mediterranei⁴¹. Alla base di questa evoluzione la consapevolezza, da parte europea, che fosse “...*essenziale*

³⁸ A. WOLDEGIYORGIS *Harmonization of higher education in Africa and Europe: Policy convergence at supranational level in Tuning Journal for Higher Education* © University of Deusto Volume 5, Issue No. 2, May 2018, pagg. 133-157 <http://www.tuningjournal.org/>

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni *L'istruzione superiore europea nel mondo* Bruxelles 11 luglio 2013 COM (2013) 499

⁴⁰ 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) GUCE n. L-195 del 24 luglio 2002 pag. 34 – 37

⁴¹ I Paesi partner erano Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Territori Occupati di Gaza e Cisgiordania [All.1 del regolamento (CE) n. 1488/96 adottato dal Consiglio del 23 luglio 1996 (GUCE L-189 30.07.1996, p. 1-9)] Nel 2004 Cipro e Malta sono diventati Paesi membri dell'UE

favorire la conoscenza reciproca fra l'Unione europea e i partner del Mediterraneo attraverso il dialogo e lo scambio nei settori dell'insegnamento (superiore)...allorché l'emergere di diverse forme di radicalismo e di intolleranza” manifestava una carenza di comprensione fra culture⁴².

In quest'alveo, nel 2006 con la Dichiarazione di Catania nasceva *l'Area Euro-Mediterranea dell'Istruzione Superiore e della Ricerca*, che coinvolgeva i Paesi del bacino del Mediterraneo al fine di sviluppare una “*strategia volta al coordinamento delle politiche d'istruzione e formazione*” nella regione per “*offrire in tutta l'area maggiori opportunità di accesso al sapere...e più ampie possibilità di studio e lavoro in uno contesto multiculturale*”⁴³.

L'iniziativa faceva parte dell'*acquis* della Dichiarazione di Barcellona del 1995 e del Partenariato euro-mediterraneo (PEM)⁴⁴ il cui obiettivo principale era il superamento della dimensione bilaterale nei rapporti fra UE e Paesi della riva sud del Mediterraneo, verso la

⁴² Relazione della Commissione sulla Proposta di decisione del Consiglio recante modifica alla decisione 1999/311/CE relativa all'adozione della terza fase del programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III) (2000-2006) /* COM/2002/0047 def. – CNS 2002/0037 GUCE n. 151 E del 25 giugno 2002 pag. 118 – 120

⁴³ Dichiarazione di Catania consultabile al link <https://www.miur.it/UserFiles/2208.pdf>

⁴⁴ Partenariato fra l'Unione europea e 12 Paesi del Sud del Mediterraneo cfr. Comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su *Una politica mediterranea più incisiva per l'Unione europea* (COM(94)0427 – C4- 0213/94) e sul *Consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea* (COM(95)0072 – C4-0119/95); Regolamento (CE) n. 1488/96 (GUCE L 189 30 luglio 1996, p. 1)

piena integrazione di questi ultimi nello spazio europeo⁴⁵. Nel 2004, a causa del processo di allargamento e per affrontare le sfide poste dai nuovi confini, l'Unione europea adotta la Politica europea di vicinato (PEV)⁴⁶ che ha assorbito il PEM fino al 2008 quando, a Parigi viene lanciata, alla presenza della Lega Araba e delle istituzioni europee, l'Unione per il Mediterraneo (UpM)⁴⁷, partenariato intergovernativo e strumento di politica regionale UE verso i partner mediterranei.

Nel 2015, visti anche i modesti risultati raggiunti, l'Unione ha rilanciato la PEV proponendo un rafforzamento dell'approccio a geometrie variabili, un maggiore coinvolgimento della società civile e una maggiore *co-ownership* dei processi di riforma⁴⁸.

⁴⁵ V. TALBOT e C. LOVOTTI *Il rilancio della Cooperazione Euro-Mediterranea* in *Osservatorio di Politica Internazionale* Approfondimenti a cura dell'Istituto per gli studi di Politica Internazionale (ISPI) n.111 – ottobre 2015; A. Pitrone *Le politiche migratorie nell'ambito delle relazioni euromediterranee: dal Partenariato euromediterraneo al Riesame della Politica europea di vicinato* in *Federalismi* n.1/2017

⁴⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'11 marzo 2003: “*Wider Europe-Neighbourhood*”, COM (2004) 104; Cfr. anche la Comunicazione della Commissione del 12 maggio 2004 *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373.

⁴⁷ cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo* COM/2008/0319 def.; L'Unione per il Mediterraneo (UpM), si configura come partenariato intergovernativo che comprende i 27 Stati membri dell'Unione europea, l'Unione europea stessa e 15 paesi del bacino Mediterraneo

⁴⁸ 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 18.11.2015 *Review of the European Neighbourhood Policy* JOIN

Nel quadro PEV la cooperazione nel settore della istruzione superiore assume una rilevanza strategica a supporto della promozione del dialogo interculturale, dello sviluppo delle risorse umane, della ricaduta positiva in termini di sviluppo ed *employability*, soprattutto in quei Paesi del vicinato meridionale che hanno negoziato condizioni di partenariato più avanzate, quali Marocco e Tunisia.

Gli accordi di associazione⁴⁹, base giuridica che regola le relazioni fra UE e Paesi del vicinato, stabiliscono la cornice e le priorità su cui strutturare piani di azione e priorità di partenariato⁵⁰. Pur riguardando principalmente questioni di carattere economico e di

(2015) 50; si veda anche 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 18.05.2017 *Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review* JOIN(2017) 18

⁴⁹ Gli Accordi di associazione sono stati sottoscritti fra il 1997 (Autorità Palestinese) ed il 2006 (Libano) 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=LEGIS-SUM%3Ar14104#:~:text=Gli%20accordi%20stabiliscono%20le%20basi,entrata%20in%20vigore%20degli%20accordi>.

⁵⁰ Le Priorità di partenariato sono strumenti nati con la revisione della PEV del 2017, adottate con l'Algeria Decision No 1/2017 of the EU-Algeria Association Council of 13 March 2017 agreeing on EU-Algeria partnership priorities, OJ L 82, 29 March 2017; Libano Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities, OJ L 350, 22 December 2016; Giordania Decision n° 1/2016 of the EU-Jordan Association Council of 19 December 2016 agreeing on EU-Jordan Partnership Priorities, OJ L 355, 24 December 2016; Egitto Recommendation n° 1/2017 of the EU-Egypt Association Council of 25 July 2017 agreeing on the EU-Egypt Partnership Priorities, OJ L 236, 14 September 2017

tenuta dello stato di diritto, tutti gli accordi di associazione⁵¹ prevedono uno o più articoli dedicati alla cooperazione in materia di istruzione ed alla cooperazione scientifica.

In particolare poi, i piani di azione che l'Unione europea ha adottato con Marocco e Tunisia⁵² ed in minor misura le priorità di partenariato con l'Algeria⁵³, stabiliscono nel settore dell'istruzione superiore (*inter alia*) una serie di riforme istituzionali che fanno esplicito riferimento (nel caso di Marocco e Tunisia) alla riforma dei sistemi d'insegnamento superiore. È espressamente dichiarata la volontà politica di promuovere la convergenza, anche normativa e regolamentare, dei rispettivi sistemi con i principi e gli strumenti del processo di Bologna e l'adesione allo Spazio europeo dell'istruzione superiore, al fine di promuovere la trasparenza, la comparabilità e il

⁵¹ A titolo di esempio artt. 46-47 AA UE-Tunisia GU n. L 097 del 30 marzo 1998 pag. 2-183 adottato con Decisione 98/238/CE, CECA ed artt. 46-47 AA UE Marocco GU L 70 del 18 marzo 2000, pagg. 2-204 adottato con decisione 2000/204/CE, CECA

⁵² Raccomandazione n. 1/2013 del Consiglio di associazione UE-Marocco, del 16 dicembre 2013, *sull'esecuzione del piano d'azione UE-Marocco nel quadro della PEV per l'attuazione dello status avanzato (2013-2017)* GU L 352 del 24.12.2013 e Documento ST 17584/13 in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17584-2013-INIT/it/pdf> (in vigore); Raccomandazione n. 1/2015 del Consiglio di associazione UE-Tunisia del 17 marzo 2015 *sull'attuazione del piano d'azione UE-Tunisia (2013-2017) per la realizzazione del partenariato privilegiato nell'ambito della politica europea di vicinato [2015/935]* GU L 151 del 18 giugno 2015 e documento ST 15164/14 ADD 1, pag. 5, su <http://register.consilium.europa.eu>

⁵³ *Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée* Avril 2018 – Août 2020 Bruxelles, le 18 novembre 2020 swd(2020) 285 final https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2020_285_algeria_enp_country_report.pdf

riconoscimento degli studi. Il rafforzamento della *governance* e dell'autonomia degli istituti di insegnamento superiore, e la partecipazione dei partner mediterranei ai programmi europei, sono identificati come strumenti a sostegno della riforma e della modernizzazione del settore⁵⁴.

I quadri di cooperazione definiti con gli altri paesi del partenariato meridionale non hanno raggiunto finora gli stessi risultati nel settore dell'istruzione.

I Paesi nord africani sono stati, infatti, i primi ad avviare il processo di riforma verso il modello Bologna: il Marocco nel 2003⁵⁵ seguito, nel 2004, dall'Algeria⁵⁶ e nel 2005 dalla Tunisia⁵⁷.

Le riforme introdotte hanno avuto carattere incrementale e non hanno rivoluzionato i sistemi nei rispettivi Paesi; il modello dei tre

⁵⁴ Si vedano a tal proposito i citati piani d'azione Ue-Marocco (art. 8.3 e ss pag.72) ed UE-Tunisia (artt. 90-91-92 pag.46) e la Decisione n. 1/2018 del Consiglio di associazione UE-Tunisia, del 9 novembre 2018, relativa all'adozione delle priorità strategiche UE-Tunisia per il periodo 2018-2020 [2018/1792] ST/2604/2018/REV/1 GU L 293 del 20.11.2018, pagg. 39-45 in cui si fa riferimento alla riforma dell'istruzione quale priorità strategica in stretta connessione con l'occupabilità

⁵⁵ Loi n 01-00 *portant organisation de l'enseignement supérieur Principes et objectifs* du 19 mai 2000, B.O N° 4800 du 1er juin 2000, la legge viene effettivamente implementata a partire dal 2003.

⁵⁶ Loi n. 08-06 modifiant et complétant la Loi n. 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur Journal Officiel de la République Algerienne n. 10 p.33 https://services.mesrs.dz/DEJA/fichiers_sommaire_des_textes/02%20fr.pdf

⁵⁷ Loi n° 2008-19 du 25 février 2008, *relative à l'enseignement supérieur* Journal Officiel de la République Tunisienne — 4 mars 2008 n. 19 p. 844 http://www.mes.tn/image/pdf/loi_2008_19_fr.pdf

cicli (licence-master-doctorat) è stato introdotto parallelamente ai sistemi nazionali preesistenti⁵⁸ mentre gli altri strumenti elaborati nell'ambito del processo di Bologna, promossi e sostenuti dalle politiche dell'Unione europea, sono stati solo parzialmente adottati ed implementati, rendendo non sempre efficiente il processo di riforma⁵⁹.

Parallelamente ed in sinergia all'evoluzione delle politiche implementate verso i Paesi dell'area di vicinato, gli strumenti di supporto messi in campo 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 partner meridionali a quello europeo.

Dal programma Tempus ed Erasmus Mundus⁶⁰, al programma Erasmus+, che riprende e sistematizza, a partire dal 2014, in un unico programma quadro le azioni a sostegno dell'internazionalizzazione

⁵⁸ P. ZGAGA *Looking out: The Bologna Process in a Global Setting*, cit 2006, pag.37

⁵⁹ Per un'analisi approfondita dei sistemi di istruzione superiore nei Paesi MENA *Internationalization of Tertiary Education in the Middle East and North Africa 2020* World Bank and Center for Mediterranean Integration https://www.cmimarseille.org/sites/default/files/newsite/online_english_tertiary_education_report_2.pdf;

⁶⁰ Decisione n. 1298/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che istituisce il programma d'azione Erasmus Mundus 2009-2013 per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi GU L340/83 del 19.02.2008

e modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore⁶¹, alla promozione di schemi di mobilità intra-regionali, l’iniziativa UE supporta ed 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.

5. Conclusioni

La dimensione europea dell’istruzione superiore è oggi ambito di intervento consolidato e condiviso, che gioca un ruolo chiave nei processi di integrazione, ripresa e resilienza, tenuta democratica dell’Unione europea.

Così la recente Comunicazione della Commissione per una “*Strategia europea delle università*”⁶² sottolinea il ruolo fondamentale che l’istruzione superiore giocherà nella ripresa post-pandemica individuando sistemi universitari eccellenti quale “*condizione e fondamento di società aperte, democratiche, giuste e sostenibili*”⁶³.

⁶¹ Istituito con Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013 in GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 50–73 abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 in GU L 189 del 28 maggio 2021, pagg. 1–33

⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni su *Una strategia Europea per le Università* COM(2022) 16 final

⁶³ Ivi p.1

Ripercorrendo le principali tappe delle politiche dell'Unione europea in questo settore, risulta evidente come sin dalla sua fondazione la cooperazione nel settore dell'istruzione superiore abbia rappresentato un elemento chiave nel perseguimento dei più ampi obiettivi di integrazione europea, ma anche di rilancio del ruolo dell'Unione europea a livello internazionale, grazie alla costruzione di "connessioni" finalizzate alla promozione dei valori europei⁶⁴.

Si è assistito ad una stratificazione degli interventi fra la dimensione comunitaria e intergovernativa che hanno seguito, evolvendo nel corso dei decenni, direttrici coerenti. A livello intra-UE gli interventi, sempre complementari alle strategie di integrazione, hanno contribuito in maniera sostanziale alla costruzione di una dimensione regionale dell'istruzione superiore. In assenza di un potere esclusivo l'Unione europea, utilizzando strumenti di *soft governance* e di *benchmarking* per misurare i risultati delle politiche adottate, ha indotto gli Stati membri ad intraprendere un percorso di armonizzazione ed europeizzazione dei rispettivi sistemi di istruzione superiore. Il progetto di creare uno spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 riprende e rilancia l'idea di un sistema coeso che sia strumento di crescita, sviluppo ed innovazione.

A livello extra-UE la costruzione di un'area di pace, prosperità e stabilità presso i propri confini, ma anche la forte spinta competitiva cui la globalizzazione ha esposto il settore dell'istruzione superiore,

⁶⁴ Ivi p.14

ha visto la cooperazione in questo settore come forse uno degli ambiti di maggior successo della politica europea di vicinato, anche se con enormi margini di miglioramento. La sinergia fra politiche e strumenti messi in campo dall'Unione e dinamiche di cooperazione intergovernativa, hanno indotto in alcuni Paesi, soprattutto della sponda sud del mediterraneo, processi di riforma endogeni, convergenti verso il “*modello europeo*” di istruzione superiore. La cooperazione nel settore dell'istruzione rappresenta ancora un importante strumento di *soft-power* per l'attuazione delle politiche esterne dell'UE per la promozione “*dell'occupazione giovanile, l'imprenditorialità, le competenze verdi e digitali... la prosperità, la stabilità e la sicurezza*”⁶⁵.

⁶⁵ COM(2020) 625 final p.13