

Verso il riconoscimento reciproco dei diplomi in Europa

Flavia MAROSTICA

I documenti europei di scenario

A partire dall'incontro informale dei ministri europei dell'istruzione a Parigi il 17 marzo 2015, e dalla Dichiarazione sulla *Promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'istruzione*, l'Ue avvia un poderoso lavoro di rivisitazione e aggiornamento delle norme fondamentali e degli indirizzi relativi[1].

Tra questi:

- *Nuove priorità per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, Relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione con l'indicazione in ALLEGATO dei settori prioritari/strategici (ET 2020), 15 dicembre 2015;
- *Il ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell'istruzione nella promozione dei valori fondamentali dell'Ue*, Risoluzione del Parlamento europeo, 19 gennaio 2016;
- *Investire nei giovani d'Europa con particolare riguardo al corpo europeo di solidarietà*, Conclusioni del Consiglio dell'Ue, 17 febbraio 2017 in GU 25 febbraio 2017;
- *Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente*, Raccomandazione del Consiglio dell'Ue con 6 allegati, 22 maggio 2017, in GU della Ue del 15 giugno 2017[2];

In questo percorso ampio e articolato si inserisce organicamente la questione del riconoscimento reciproco dei diplomi.

Novembre 2017: "primi vagiti" di uno spazio europeo dell'educazione

Il 14 novembre 2017 la Commissione europea, come contributo all'imminente riunione dei leader a Göteborg, vara la Comunicazione *Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura*, rivolta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. In essa definisce un piano per la creazione di uno *spazio europeo dell'istruzione entro il 2025*, ritenendo sia nell'interesse comune di tutti gli Stati membri sfruttare appieno il potenziale dell'istruzione e della cultura come motore per la creazione di posti di lavoro, la crescita economica, la giustizia sociale, e come mezzo per fare esperienza dell'identità europea nella sua diversità. Indica quindi gli elementi costitutivi dello spazio, che sono 11, e tra questi anche «Riconoscere reciprocamente i diplomi con l'avvio di un nuovo Processo della Sorbona, che sviluppi il Processo di Bologna, al fine di preparare il terreno per il riconoscimento reciproco dei diplomi di istruzione superiore e di conclusione degli studi». La Commissione inoltre predispone una *scheda sintetica* e una dettagliata *tabella di marcia*. Nello stesso giorno presenta anche la *Relazione di monitoraggio del settore dell'Istruzione e della Formazione 2017*.

Contemporaneamente il Consiglio europeo redige un'*Agenda dei leader in tema di istruzione e cultura*, che comprende anche il riconoscimento dei diplomi.

Il 17 novembre 2017 a Göteborg (Svezia) si svolge il *Vertice sociale europeo per l'occupazione equa e la crescita*, il primo dopo 20 anni, organizzato in tre sessioni di lavoro parallele che trattano i seguenti temi: *Accesso al mercato del lavoro*, *Condizioni eque di occupazione e di lavoro* e *Tra due lavori: sostenere la transizione professionale*. All'incontro sono presenti i presidenti delle istituzioni dell'Ue, i capi di Stato e di governo europei, le parti sociali e gli altri principali interessati ad una discussione aperta su come promuovere l'occupazione e la crescita eque nell'Unione europea.

In questa sede il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Ue e la Commissione proclamano e firmano congiuntamente il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, che, andando oltre la *Carta di Nizza* del 2000, mira a creare nuovi e più efficaci diritti per i cittadini sulla base di 20 principi chiave, strutturati in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione.

In tale occasione il presidente del Consiglio europeo Donald Tusk presiede anche una *riunione informale* dei capi di stato o di governo, che discutono sul futuro dell'istruzione e della cultura e sulle modalità di intensificazione degli sforzi dell'Ue in questi settori, concentrandosi in modo costruttivo su *otto idee concrete* proposte dagli Stati membri (tra queste anche il riconoscimento reciproco dei diplomi di istruzione secondaria) e su un programma di lavoro per i due anni successivi.

L'impegno a promuovere il riconoscimento reciproco dei titoli

Il 14 dicembre 2017 il Consiglio europeo tratta 4 temi (1. Sicurezza e difesa, 2. Dimensione sociale, istruzione e cultura, 3. Cambiamenti climatici, 4. Gerusalemme) e dedica uno spazio particolare a istruzione e cultura. Pur ricordando che «a norma dei trattati, gli Stati membri restano i primi responsabili di questi settori», afferma nelle *Conclusioni* che «lavorando insieme, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si possono ottenere notevoli risultati», nella convinzione che «l'istruzione e la cultura sono fondamentali per la costruzione di società inclusive e coese e per sostenere la nostra competitività».

Perciò invita:

- gli Stati «a portare avanti i lavori» in diversi campi ritenuti prioritari e, tra questi, a «promuovere la cooperazione degli Stati membri in materia di riconoscimento reciproco dei titoli di istruzione superiore e di completamento degli studi a livello di istruzione secondaria nel quadro appropriato»;
- gli Stati, il Consiglio e la Commissione a proseguire i lavori relativi all'agenda discussa a Göteborg;
- la Commissione «a presentare, se del caso, proposte di Raccomandazioni del Consiglio».

Le raccomandazioni 2018 sulle competenze chiave e i "valori comuni"

Il 17 gennaio 2018 la Commissione presenta un primo pacchetto di proposte sulle competenze essenziali per l'apprendimento permanente e sulla promozione dei veri valori comuni e di un'istruzione inclusiva:

- *Proposta di Raccomandazione del Consiglio sulle Competenze chiave per l'Apprendimento Permanente, con Allegato Quadro di riferimento europeo;*
- *Proposta di Raccomandazione del Consiglio sulla promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento.*

Il 22 maggio 2018 il Consiglio dell'Ue vara le due Raccomandazioni:

- *Competenze chiave per l'apprendimento permanente, con Allegato il Quadro di riferimento europeo;*
- *Promozione di valori comuni, di un'istruzione inclusiva e della dimensione europea dell'insegnamento.*[3]

Nel frattempo il 25 gennaio 2018 si svolge a Bruxelles, organizzato dalla Commissione europea, il primo summit europeo sull'educazione: *Porre le basi dello Spazio europeo dell'istruzione: per un'educazione innovativa, inclusiva e basata sui valori.*

I documenti preparatori per il riconoscimento reciproco dei titoli

Il 22 maggio 2018 la Commissione presenta un secondo, corposo pacchetto di proposte, centrato sulla mobilità per l'apprendimento, sui giovani, sull'istruzione per la prima infanzia, sull'apprendimento delle lingue straniere e sulla scoperta delle culture: tutti elementi fondamentali per il futuro dell'Europa.

Tra queste anche la Proposta di Raccomandazione del Consiglio sulla *Promozione del riconoscimento reciproco automatico dei diplomi dell'istruzione superiore e dell'istruzione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all'estero*, con un'ampia relazione introduttiva e un allegato *Glossario*, che illustra in modo dettagliato tutte le parole chiave utilizzate per evitare eventuali fraintendimenti burocratici; la proposta è accompagnata da un ampio *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione*.

Approvazione di Risoluzione e Raccomandazione sui titoli (ottobre 2018)

A. La risoluzione del Parlamento europeo

La Risoluzione del Parlamento europeo 25 ottobre 2018, *Promozione del riconoscimento reciproco automatico dei diplomi*, è basata su considerazioni sintetizzate in 8 punti, tra i quali i più rilevanti possono essere considerati i seguenti:

- «la mobilità a fini di apprendimento favorisce le abilità, le competenze e le conoscenze, promuovendo al contempo i valori europei e la partecipazione attiva alla società»;
- «il riconoscimento reciproco dei diplomi e dei risultati dei periodi di studio all'estero consente agli Stati membri di intensificare e accelerare la loro cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione»;
- «il miglioramento delle procedure di riconoscimento dei diplomi dell'istruzione superiore e dell'istruzione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all'estero è una preconditione per la creazione di uno spazio europeo dell'istruzione entro il 2025»;
- «un riconoscimento equo e trasparente delle qualifiche acquisite all'estero» è «un valore fondamentale alla base di uno spazio europeo dell'istruzione superiore (SEIS) aperto e inclusivo»;
- «il diritto all'istruzione è un diritto umano fondamentale che deve essere garantito universalmente».
- Il Parlamento europeo quindi si pronuncia in 10 punti, i più significativi dei quali possono essere considerati i seguenti:
- «*invita gli Stati membri ad assumersi un impegno politico* e a istituire meccanismi per il riconoscimento reciproco automatico delle qualifiche dell'istruzione superiore e dell'istruzione secondaria superiore come pure dei risultati dei periodi di studio all'estero»;
- «*invita gli Stati membri a facilitare l'integrazione nel contesto educativo degli studenti, dei rifugiati e dei migranti* arrivati di recente, garantendo che il riconoscimento iniziale dei loro diplomi o dei risultati dei periodi di studio all'estero da parte di uno Stato membro dell'Ue non comporti oneri amministrativi eccessivi»;
- «*incarica il suo Presidente di trasmettere* la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri».

B. La raccomandazione del Consiglio dell'Ue

Un mese dopo, la Raccomandazione del Consiglio dell'Ue 26 novembre 2018, *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*[4], si basa su considerazioni molto simili a quelle citate dal Parlamento, ma ancora più dettagliate in 15 punti; tra questi sono da segnalare i seguenti:

- «diversi Stati membri hanno preso l'iniziativa di compiere progressi verso il riconoscimento reciproco automatico, anche firmando accordi regionali» e «tali iniziative potrebbero fungere da modelli per la creazione di un sistema a livello dell'Unione»;
- «un approccio graduale sosterrà gli Stati membri nel porre in essere le condizioni che renderanno possibile il riconoscimento reciproco automatico».
- Il Consiglio dell'Ue, quindi, «raccomanda agli stati membri conformemente alla legislazione nazionale e dell'Unione, alle risorse disponibili e alle circostanze nazionali, ... in stretta cooperazione con tutti i pertinenti portatori di interessi», in estrema sintesi, di «compiere i passi necessari, entro il 2025, per conseguire il riconoscimento reciproco automatico», attenendosi ad una serie dettagliatissima di procedure (che in questa sede è impossibile riportare).
- Accoglie quindi con favore l'intenzione della Commissione (dettagliata in 18 punti), tra le altre cose, di:
- «fornire sostegno mirato agli Stati membri, compresi l'apprendimento reciproco, la mappatura degli ostacoli incontrati nell'ambito della pratica attuale di riconoscimento dei titoli, lo scambio di buone pratiche, nonché l'agevolazione della cooperazione tra gli Stati membri e con i portatori di interessi, le autorità responsabili del riconoscimento e le

organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura»;

- «informare il Consiglio, entro quattro anni, del seguito dato alla raccomandazione attraverso i quadri di riferimento e gli strumenti esistenti sulla base dei contributi degli Stati membri».

Verso una maggiore integrazione nel campo dell'istruzione

Attualmente i titoli di studio non sono riconosciuti reciprocamente negli Stati membri dell'Ue, e non esiste un meccanismo automatico per il loro riconoscimento; sicché, se i titolari vogliono avvalersene per proseguire gli studi, per esercitare una professione o per la partecipazione a un concorso, debbono chiederne il riconoscimento e sottoporsi a complesse procedure burocratiche e alla discrezionalità dei diversi paesi.

I due provvedimenti, che si inseriscono in altri di ampio respiro (Processo di Bologna, Convenzione di Lisbona sul riconoscimento, Europass, Quadro europeo delle qualifiche, Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale), sono quindi molto importanti, perché tendono ad assicurare che tutti i diplomi d'istruzione superiore e d'istruzione secondaria superiore, e i risultati dei periodi di studio all'estero rilasciati da un'istituzione accreditata nel quadro dell'Unione, siano automaticamente riconosciuti in tutti gli Stati membri entro il 2025. Il che, riducendo gli ostacoli amministrativi, significa il passaggio ad un sistema europeo maggiormente integrato, che agevola la mobilità interna all'Ue e una vera libera circolazione.

Occorre ora che gli Stati membri si assumano l'impegno politico per realizzare tutto questo[5].

1. Nell'Ue solo il Consiglio dell'Unione europea (Consiglio dei ministri europei) e il Parlamento europeo hanno potere legislativo; il Consiglio europeo (composto dai capi di Stato o di governo dei paesi membri) definisce gli orientamenti politici generali ed esamina i problemi del processo di integrazione; la Commissione europea (composta da un delegato per ogni Stato membro) ha il monopolio del potere di iniziativa legislativa, che promuove e di cui cura l'attuazione, e gestisce i fondi. Il Consiglio d'Europa (COE) non fa parte della Ue ed è un'organizzazione internazionale con propri organi, fondata nel 1949, che conta 47 stati membri (alcuni dei quali non europei), promuove la democrazia e i diritti umani e si occupa dell'identità europea e delle questioni sociali con accordi e convenzioni.
2. Per un'analisi più dettagliata: Angelo Prontera, C'è un nuovo EQF: Quadro europeo delle otto qualifiche per l'apprendimento permanente, in Scuola7 n. 76 del 5 febbraio 2018.
3. Per un'analisi più dettagliata: Flavia Marostica, Le nuove competenze chiave europee, in Scuola7 n. 92 del 4 giugno 2018, e Insegnamento/apprendimento in Europa: quali valori comuni?, in Scuola7 n. 95 del 25 giugno 2018.
4. L'insieme dei temi trattati e delle decisioni assunte dal Consiglio dell'Ue nell'incontro del 26-27 novembre è dettagliato nel documento Outcome of the council meeting «Education, Youth, Culture and Sport».
5. Tutti i documenti citati sono reperibili in <https://www.orientamentoirreer.it/> ? Norme e Documenti ? Europa ? Norme e Documenti rilevanti.