



A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

— STUDI —

*a cura di*

Leonardo Ferrara (Università di Firenze)  
Domenico Sorace (Università di Firenze)

*Comitato Scientifico*

Umberto Allegretti, Antonio Brancasi, Alfredo Corpaci,  
Leonardo Ferrara, Carlo Marzuoli, Domenico Sorace  
(Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze)

*Volumi*

- Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta
- Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri
- Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna
- Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarese Matteucci, Luisa Torchia
- Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro
- Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli
- Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti
- Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

*a cura di*

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

Vol. VI

# Unità e pluralismo culturale

*a cura di*

Edoardo Chiti, Gianluca Gardini

Aldo Sandulli

Firenze University Press

2016

A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi / a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace ; Vol. VI. Unità e pluralismo culturale / a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli. – Firenze : Firenze University Press, 2016. (Studi e saggi ; 166)

<http://digital.casalini.it/9788864534459>

ISBN 978-88-6453-444-2 (print)

ISBN 978-88-6453-445-9 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-446-6 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Hanno contribuito alla realizzazione degli studi e alla loro pubblicazione la Banca d'Italia, il Comune di Firenze, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e la Regione Toscana.

*Certificazione scientifica delle Opere*

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

*Consiglio editoriale Firenze University Press*

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

This book is printed on acid-free paper

**CC** 2016 Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)  
Printed in Italy

## L'ISTRUZIONE TRA DIRITTO EUROPEO E DIRITTO NAZIONALE

*Fulvio Cortese*

SOMMARIO – 1. Premessa: il discorso nazionale sull'istruzione dinanzi alle politiche europee. 2. Fonti, soggetti e tecniche dell'azione europea in tema di istruzione. 3. I profili oggetto di intervento europeo. 4. Gli effetti sull'ordinamento interno. 5. Conclusioni: gli snodi (critici) del rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione.

### *1. Premessa: il discorso nazionale sull'istruzione dinanzi alle politiche europee*

Una delle caratteristiche più risalenti del dibattito italiano sull'istruzione consiste nella ricorrente polarità tra due diversi approcci: da una parte, la tendenza a considerare l'istruzione come leva di obiettivi ulteriori e, al fondo, concepiti come preminenti, perché propri della comunità nel suo complesso; dall'altra, l'idea che l'istruzione non sia soltanto una politica pubblica, e come tale esposta al raffronto o al bilanciamento con altre politiche, bensì un luogo in qualche modo neutrale, dunque rilevante e 'delicato' in quanto intrinsecamente connesso a uno spazio di irriducibile autonomia nella formazione del soggetto, dell'individuo.

Sarebbe troppo semplice immaginare di sovrapporre i due approcci (solo) a due visioni potenzialmente diverse della forma di Stato e della sua evoluzione storica, (più) democratica nell'un caso e (più) liberale nell'altro.

Se ci si volesse collocare, idealmente, ai primordi della politica scolastica italiana, si potrebbe facilmente constatare come le due prospettive abbiano caratterizzato da subito il discorso del neonato (e liberale) Stato unitario sull'impostazione da dare alla politica dell'istruzione e, anzi, sulla concezione stessa della scuola, dei suoi scopi e dei suoi contenuti. Una traccia significativa di questa dialettica, ad esempio, si trova nel famoso 'scontro' – 'arbitrato' con grande acume da Francesco De Sanctis – tra Luigi Settembrini, da un lato, e Bonaventura Zumbini, dall'altro, tutto specificamente incentrato sui modi e sui temi dell'insegnamento della letteratura italiana, ma 'figura' di visioni complessive del tutto differenti sulle funzioni di quell'insegnamento e, quindi, sulle finalità del sistema scolastico (Grimaldi, 2001: 529).

Non si può affermare, del resto, che nello Stato liberale in generale una certa idea dell'insegnamento, e quindi dell'istruzione, non fosse particolarmente legata, non solo in Italia, a una correlata visione delle istituzioni pubbliche, della comunità e della cittadinanza (Pototschnig, 1971: 721).

Sempre nel caso italiano, poi, e solo per fare un altro esempio, la piena affermazione costituzionale del principio personalista ha rappresentato in più occasioni, dal secondo dopoguerra, il punto su cui far convergere sia il tentativo di stabilire un collegamento molto più stretto, in chiave democratizzante, tra la scuola e la società (o, come si direbbe, tra la scuola e il 'sistema Paese', nel quale l'istruzione è uno, e sia pur essenziale, dei diversi strumenti finalizzati a «rimuovere gli ostacoli» del programma emancipatore di cui all'art. 3 Cost), sia la volontà di preservare il carattere riservato e intangibile del rapporto educativo (come garanzia prima, nelle scuole concepite come «formazioni sociali» ex art. 2 Cost., di un'autentica valorizzazione delle capacità e delle inclinazioni del singolo, come uomo ma anche come cittadino, titolare, nella Repubblica, di prerogative nuove) (Andreucci, 1969). È su questa tensione, d'altra parte, che si sono 'giocati' sia la storia dell'iniziale insuccesso, negli anni Cinquanta, del progetto della scuola democratica come scuola della Costituzione (Scotto di Luzio, 2007: 283), sia l'afflato utopistico del rinnovamento culturale e sociale sfociato nell'approvazione della legge delega 30.08.1973, n. 477, e dei successivi e indimenticati 'decreti delegati' (dd.pp.rr. 31.05.1974, nn. 416-420).

I due profili, in sostanza, si rivelano interdipendenti, ed è sulle possibilità della loro reciproca combinazione che le discussioni si fanno più accese, specialmente allorché tale combinazione venga ricercata per mezzo del potenziamento di soluzioni più o meno vicine alle matrici forti (ideologiche) dell'ispirazione o democratica o liberale.

Vero è, ad ogni modo, che per entrambe le prospettive, disciplinare – e quindi anche riformare – l'istruzione comporta in ogni caso delle operazioni che eccedono lo spazio proprio di una materia o di un settore, perché ne va sempre della comunità e delle sue scelte di orizzonte, ma anche dei diritti e dei traguardi di ogni singola persona, considerata, come tale, anche al di fuori di un'esperienza esclusivamente scolastica.

Di fronte a questa dinamica – sulla quale, naturalmente, incidono tanti dei più noti e critici snodi del diritto pubblico statale degli ultimi trent'anni, e così anche del diritto scolastico: la spesa pubblica, il governo del personale, la posizione dei sindacati, la regolazione dei servizi pubblici e dell'accesso alle relative prestazioni, le competenze delle amministrazioni territoriali ecc. – il diritto dell'Unione europea sta svolgendo da tempo un ruolo via via più visibile e determinante (Cocconi, 2006). Esso, da più fronti, è stato ed è sempre più in grado di dettare l'agenda delle trasformazioni interne e di incidere proprio sull'individuazione delle soluzioni, sia puntuali, sia istituzionali, con cui risolvere il tradizionalissimo equilibrio tra i due approcci ora menzionati e, per questa via, anche l'altrettanto consueta oscillazione della politica scolastica italiana «tra decisione e non decisione» (Ventura, 1998: 185).

In tal modo, in particolare, l'Unione europea ha costretto e costringe l'Italia – e tutti gli Stati membri – a trattare esplicitamente della politica scolastica nel contesto di un'azione di sistema, con interventi che sono suscettibili di essere più o meno coerenti o confacenti con gli obiettivi sovranazionali, e quindi di essere monitorati e valutati come tali.

## 2. Fonti, soggetti e tecniche dell'azione europea in tema di istruzione

Occorre subito rammentare che un effetto di così forte condizionamento non è dovuto alla titolarità, in capo alle istituzioni e agli altri «organismi»<sup>1</sup> dell'Unione, di poteri formali altrettanto incisivi. Non è dato, cioè, all'Unione di prescrivere alle comunità nazionali come si deve organizzare l'istruzione e che cosa si deve insegnare nelle scuole. E tale è l'impostazione seguita dai Trattati sin dal debutto ufficiale dell'istruzione tra le politiche dell'Unione, ossia già dal Trattato di Maastricht (1992)<sup>2</sup>.

Nonostante, storicamente, sia anche possibile individuare, nel continente europeo, una griglia di temi e di approcci comuni al problema dell'istruzione (Richter, 2012: 101), il cuore della scuola – per l'appunto «il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione» – è ancora lasciato, dal diritto primario<sup>3</sup>, nella completa disponibilità degli Stati membri, ossia nella cornice della loro piena «responsabilità» e «delle loro diversità culturali e linguistiche».

Ciò di cui si vuole occupare l'Unione<sup>4</sup> – metabolizzando un'inclinazione che si è affacciata passo dopo passo e che si è da ultimo affermata, anche positivamente, dopo il Trattato di Lisbona (2007), come conquista di un'evoluzione 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>5</sup> – è lo «sviluppo di un'istruzione di qualità», scopo per il quale l'Unione stessa si propone di svolgere un ruolo di facilitatore, impegnandosi a favorire la «cooperazione» tra gli Stati e a mettere in campo ogni opportuna azione di «sostegno», eventualmente «integrando» ciò che essi si propongono, in modo del tutto spontaneo e indipendente, di effettuare in questa direzione<sup>6</sup>.

Sicché risulta del tutto coerente con questa base giuridica la previsione<sup>7</sup> secondo cui l'Unione non può procedere ad alcuna forma di armonizzazione, dovendosi limitare (il Parlamento e il Consiglio) all'adozione di idonee «azioni di incentivazione» e (il Consiglio, su proposta della Commissione) alla formulazione di «raccomandazioni».

Eppure, già 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.

Affermare che l'Unione si può occupare dell'*output* dell'istruzione in termini di qualità equivale a stabilire: a) che quell'*output* è misurabile e valutabile secondo criteri che sono esterni agli Stati membri, e che avranno inevitabilmente a che fare con gli obiettivi di sistema dell'Unione; b) che tale verifica sarà rilevante sia ai fini dello specifico supporto sovranazionale, laddove di volta in volta previsto, sia nella prospettiva di agevolare o rendere ancor più effettivo il raggiungimento dei suddetti obiettivi generali.

È sempre il Trattato a svelare queste connessioni, poiché, laddove si descrivono quali possano essere gli scopi e gli ambiti dell'azione dell'Unione<sup>8</sup>, ci si accorge immediatamente che essi sono intrinsecamente correlati a ciò che sta fuori dall'istruzione tradizionalmente intesa (*in primis*, la circolazione delle persone, sia come studenti, sia come docenti, sia come lavoratori in processo di *lifelong learning*, sia, ancora, come cittadini dell'Unione) e che è quel 'fuori' a valutare e a misurare l'adeguatezza (la qualità) di ciò che vi sta 'dentro'.

Questa scelta normativa – che, vale ribadirlo, è espressa, nel diritto primario, sin dal 1992 – ha il suo più esplicito manifesto nel Libro Bianco su «Insegnare ed apprendere: verso la società cognitiva», varato nel 1995 dalla Commissione guidata da Jacques Delors<sup>9</sup>: l'istruzione è considerata alla stregua di un settore cruciale, perché essenziale alla promozione della competitività europea nell'orizzonte del mercato globale (Cocconi, 2006: 60; Guerri, 2003: 56-59).

Un analogo impianto, d'altra parte, è seguito anche in tema di formazione professionale e continua<sup>10</sup> (Rustico, 2009: 219), e non è un caso se nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza) – e quindi nella sede in cui l'Unione, occupandosi espressamente del diritto all'istruzione<sup>11</sup> (e alla formazione professionale e continua: Demuro, 2001: 120; Guerri, 2003: 47; Fagnani, 2014: 140), avrebbe potuto conquistare un po' più di spazio anche all'interno di ciò che è *tout court* il servizio apprestato dagli Stati – si ribadisce, da un lato, che la tradizionale 'libertà della scuola' è affare delle leggi nazionali<sup>12</sup>, dall'altro, che ciò che dev'essere tutelato è l'accesso<sup>13</sup>, pietra angolare di qualsiasi mobilità intraeuropea.

Se questa è l'impostazione, le summenzionate «azioni di incentivazione» – e le strutture che se ne fanno carico a valle, sul piano esecutivo: la Commissione, soprattutto<sup>14</sup> – sono fondamentali.

Esse possono considerarsi come veicoli *soft* di influenza sovranazionale soltanto dal punto di vista della ormai consueta classificazione in termini di *soft law* (Cocconi, 2006: 205) ovvero anche nella prospettiva della disciplina diretta di singole fattispecie o specifici istituti dell'istruzione (aspetti sui quali, come si diceva, l'Unione non ha competenza); risultano, invece, *hard* per quanto concerne l'utilizzo di precisi parametri di riferimento, formulati sia per l'individuazione delle specifiche azioni statali da incoraggiare e supportare (i.e. finanzia-



re), sia per il monitoraggio (i.e. il controllo) dell'allineamento dei singoli Stati membri alle strategie complessive dell'Unione.

A tal proposito, naturalmente, giocano un ruolo importante le raccomandazioni. Su tutto, però, hanno rilievo essenziale le comunicazioni con cui la Commissione individua settori e finalità rilevanti<sup>15</sup> e formula appositi indicatori<sup>16</sup>, che prefigurano, per i Governi nazionali, una vera e propria griglia di priorità e di valori da assumere nello svolgimento delle proprie politiche interne, e, per le istituzioni europee, una mappa utile per analizzare i relativi progressi, evidenziare le buone pratiche, comparare lo standard europeo con quello di altri contesti extraeuropei ecc.

È coerente con questo quadro il fatto che il più importante strumento attivo a disposizione dell'Unione in tema di istruzione siano i programmi di cui la Commissione è responsabile (da ultimo, il programma Erasmus+, che ha fatto sintesi di tutta la precedente galassia di iniziative<sup>17</sup>), i quali, in larga parte, e proprio in virtù della profonda funzionalità dell'istruzione rispetto agli obiettivi generali dell'Unione, sono stati progressivamente iscritti, per iniziativa della stessa Commissione e con l'avallo del Consiglio europeo, dapprima nella famosa Strategia di Lisbona<sup>18</sup> – cui si deve la prima formulazione della volontà di realizzare, in Europa, un'economia basata sulla conoscenza – quindi nell'altrettanto cruciale Strategia Europa 2020<sup>19</sup> – tra le cui priorità figurano, significativamente, i traguardi della crescita intelligente (un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione) e della crescita inclusiva (un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale), nonché l'obiettivo (espresso) dell'istruzione, intesa quest'ultima come lotta all'abbandono scolastico e come promozione dell'istruzione universitaria.

In questo modo, quindi, l'Unione, nell'istruzione (ma non solo; tutti i settori sociali sono coinvolti), è gradualmente passata<sup>20</sup> da un pluralismo convergente di forme di cooperazione diverse all'applicazione sistematica di un metodo aperto di coordinamento, che, come è noto, rinuncia al ruolo centrale dello strumento normativo (che, come si diceva, non è immediatamente disponibile) o al modello del controllo sanzionatorio (non potendo avvalersi, in questa materia, di specifici meccanismi di coazione rispetto alle decisioni degli Stati), per seguire, invece, e assistere le comunità nazionali affinché elaborino le proprie politiche mediante un'autonoma attuazione di linee guida comuni, condivise sul piano sovranazionale (Cocconi, 2006: 65, 195; in generale, v. Del Gatto, 2012: 109; Giglioni, 2012: 50; Cortese, 2012: 147; Martinico, 2009: 625; Baroncelli, Farkas, 2008).

Ciò consente alle istituzioni europee di integrare più efficacemente la politica dell'istruzione (e della formazione professionale) anche nel quadro di altre politiche e così, in particolare, delle politiche finalizzate a promuovere e garan-

tire un'effettiva cittadinanza dell'Unione e a rendere maggiormente competitivo il sistema socio-economico europeo nel suo complesso. Al quadro di queste politiche non sono estranee, ad esempio, anche quelle sull'anti-discriminazione o sulla parità di genere o sul sostegno per i soggetti disabili.

Occorre comunque ricordare che il nesso di consequenzialità che si può dare tra qualità dell'istruzione e altre politiche dell'Unione può essere anche particolarmente e formalmente forte e, per così dire, di ritorno, specialmente laddove le politiche di cui si tratti siano direttamente implicate nella garanzia delle tradizionali libertà fondamentali dell'integrazione europea (e specialmente della libertà di circolazione, delle persone come dei servizi<sup>21</sup>).

In questi casi, al di fuori di qualsivoglia programma specifico in tema di istruzione, l'azione dell'Unione si può fare improvvisamente *hard* anche sul piano normativo, giacché l'orbita della disciplina di quelle libertà (nel diritto dei Trattati come nel diritto derivato) può spingersi a porre 'fuori legge' tutto ciò che, pur essendo istruzione o formazione professionale nella piena responsabilità degli Stati membri, contribuisca a realizzare eccezioni (restrizioni) non ammissibili all'effettivo godimento di quelle stesse situazioni soggettive, ad esempio mediante la limitazione dell'accesso al relativo servizio (il quale, come si è annotato, è precisamente e coerentemente garantito dalla Carta di Nizza).

I protagonisti di tale azione sono, innanzitutto, i giudici degli Stati membri e la Corte di giustizia, da tempo chiamati a gestire (se non ad amministrare) il bilanciamento tra la tutela di ciò che è il 'nucleo duro' dell'integrazione e ciò che rappresenta, invece, la prerogativa che anche il diritto primario riconosce variamente alle comunità nazionali (Cortese, 2013: 154; Cornella, 2014: 165)<sup>22</sup>.

### 3. I profili oggetto di intervento europeo

La trama dei principali profili rispetto ai quali l'Unione si propone di misurare e stimolare la qualità dell'istruzione nazionale è del tutto coerente con l'impostazione integrata e funzionale che già discende dall'analisi della base giuridica.

Si tratterà, quindi, di tutti quegli aspetti che, nell'istruzione (e nella formazione professionale: a livello europeo istruzione e formazione professionale sono oggetto di un 'diritto' sostanzialmente unitario<sup>23</sup>), consentono di rendere effettivi gli obiettivi generali sui quali l'Unione ha competenze più forti e, specialmente, di rendere pienamente fruibili gli effetti del riconoscimento previo di libertà fondamentali e, su tutte, di quella di circolazione. Non sono, a ben vedere, pochi aspetti.

Prendendo parzialmente spunto dalla nitida classificazione svolta in occasione della definizione degli indicatori per il monitoraggio dell'attuazione della Strategia di Lisbona<sup>24</sup>, si possono isolare, precisamente, questi ambiti d'azione:

- le pre-condizioni dell'istruzione, ossia la lotta per l'equità nell'accesso e per l'eliminazione dei fattori principali dell'abbandono e della dispersione scolastici;
- l'efficienza dei processi e dei modi dell'istruzione, ossia l'incentivo all'adozione di formule organizzative valutate come più adeguate, anche in termini di valorizzazione delle risorse e del rapporto pubblico-privato;
- il campo dell'istruzione, ossia l'incentivo all'ampliamento dell'ambito dell'istruzione, integrata con la formazione professionale e destinata a diventare continua e permanente;
- le forme dell'insegnamento, ossia la modernizzazione e l'omogeneizzazione dell'articolazione degli insegnamenti, dei gradi dell'istruzione e della loro gestione coordinata, ma anche delle competenze dei docenti;
- il risultato dell'istruzione, ossia la valutazione del grado di assimilazione delle competenze chiave che all'interno dell'Unione sono adeguate agli obiettivi di sistema che essa si prefigge e la verifica della reale 'impiegabilità' dei soggetti istruiti e formati.

In tali ambiti, l'intervento dell'Unione è molteplice, risolvendosi, a seconda dei casi:

- nell'approvare programmi o progetti volti a finanziare iniziative o attività strumentali ad incentivare il raggiungimento degli obiettivi che l'Unione intende conseguire;
- nell'elaborazione di statistiche sui diversi livelli, negli Stati membri, di raggiungimento di specifici standard di volta in volta rilevanti (con coinvolgimento anche degli istituti o degli enti nazionali di statistica), nonché nella prefigurazione di questi stessi standard, in primo luogo dal punto di vista quantitativo (ed avvalendosi anche, in modo privilegiato, delle valutazioni compiute sia nell'ambito di sedi propriamente europee – quali Eurostat, la rete Eurydice<sup>25</sup>, il Cedefop<sup>26</sup>, la Fondazione europea per la formazione<sup>27</sup> –, sia in altri contesti sovranazionali, come sono quelli delle rilevazioni OCSE o UNESCO);
- nell'elaborazione e nella condivisione di dati che consentano di migliorare la cooperazione europea (soprattutto per quanto concerne le iniziative progettuali sull'integrazione tra istruzione e formazione: v. sempre la rete Eurydice o il Cedefop);
- nell'assistere le competenti autorità degli Stati membri circa i processi di implementazione degli obiettivi di qualità stabiliti sul piano europeo (v. sempre le medesime strutture menzionate ai punti precedenti, nonché la Rete europea per le politiche di orientamento permanente<sup>28</sup>);
- nella formulazione periodica di rapporti o relazioni volti ad evidenziare, dal punto di vista anche qualitativo, i profili critici delle azioni autonomamen-

te condotte dagli Stati, nonché quelli sui quali sollecitare azioni di riforma coerenti con gli obiettivi europei (con una particolare attenzione anche alla percentuale del finanziamento che ciascuno Stato destina all'istruzione in rapporto al PIL).

Come si può osservare, tutte queste attività sono espressione del modello generale (metodo aperto di coordinamento) che l'Unione ha scelto come strumento essenziale di molte delle sue politiche (non solo in questa materia<sup>29</sup>) e che implica, per il tramite di occasioni di misurazione e valutazione delle tendenze e degli sviluppi in atto sul piano nazionale, la generazione di processi di apprendimento reciproco e di emulazione.

Sul punto occorre sottolineare che la cooperazione che così viene richiesta agli Stati non si dispiega solo sul piano *lato sensu* politico, ma ha una sua specifica portata giuridica, giacché si tratta di un dovere che deve essere adempiuto comunque, anche in assenza di una specifica normativa (anzi, proprio per l'assenza di *hard law*). Più specificamente, gli Stati sono tenuti, all'interno del coordinamento attivato sul piano europeo, a conformarsi progressivamente – anche in chiave di riforma – alle misure che in altri Stati siano state adottate e che, nel monitoraggio complessivo, siano state valutate come meglio funzionali al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione (Strazzari, 2006: 217).

#### 4. *Gli effetti sull'ordinamento interno*

L'impatto sull'ordinamento interno del metodo che l'Unione ha sviluppato e poi sistematizzato in tema di istruzione (e formazione professionale) è particolarmente apprezzabile, in Italia, specialmente a decorrere dalla fine degli anni Novanta (i.e. già con l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche per effetto della l. 15.03.1997, n. 59, e del d.p.r. 08.03.1999, n. 275; ma v. naturalmente anche la riforma del Titolo V della Costituzione, di cui alla l. cost. 18.10.2001, n. 3, e il vigente art. 117 Cost.) (Cocconi, 2003: 201 e 2006: 273), anche se i suoi frutti più tangibili si possono riscontrare soprattutto nel flusso delle tre riforme della scuola che si sono avvicendate negli anni Duemila, ossia la riforma Berlinguer (l. 10.02.2000, n. 32), la riforma Moratti (l. 28.03.2003, n. 53) e la riforma Gelmini (avviata con le ll. 06.08.2008, n. 133, e 30.10.2008, n. 169, e proseguita sino ai dd.pp.rr. 15.03.2010, nn. 87, 88 e 89) (v. Briguglio, 2011: 1; per una considerazione d'insieme delle trasformazioni indotte dall'avvio di questo ciclo di riforme cfr., per tutti, Sandulli, 2003, nonché Marzuoli, 2003).

Proprio la considerazione delle indicazioni emergenti sul piano europeo consente di osservare come vi sia, al fondo, un tratto di sostanziale continuità in tutte queste riforme, dal momento che molte delle loro linee ispiratrici trovano

uno stimolo forte ed esplicito nella *soft law* sovranazionale, contribuendo, così, in modo determinante, alla ricerca di un nuovo punto di equilibrio per il tradizionale dibattito nazionale. Come si diceva in premessa, la ricaduta della politica europea dell'istruzione si può cogliere, in Italia, sul piano della razionalizzazione complessiva della politica scolastica e nell'ottica di un disegno di generale riordino di quello che viene ben presto definito (precisamente dalla riforma Moratti: v. l'art. 2 della l. n. 53/2003) come «sistema educativo di istruzione e formazione».

Non a caso, dunque, alcuni dei punti rispetto ai quali si può riscontrare la segnalata continuità (sia pur con l'uso di accenti e 'dispositivi' non del tutto coincidenti e non sempre altrettanto fortunati) hanno una portata potenzialmente generale, per nulla estrinseca a quello che si è dianzi definito come il cuore della scuola nazionale, e sono identificabili in esigenze di intervento che il legislatore italiano ha fatto proprie e che possono riassumersi in questo modo:

- la necessità di intervenire sull'articolazione del servizio di istruzione, al fine di imputarne il concreto svolgimento a strutture dotate di autonomia (segnatamente, di autonomia funzionale, costituzionalmente tutelata: Poggi, 2001; Rinaldi, 2014: 114) e, quindi, di una puntuale capacità di dare luogo a processi suscettibili di valutazione e sostegno, anche in rapporto alla loro capacità di coordinarsi con le amministrazioni e le comunità territoriali;
- la necessità di rivedere i cicli del sistema dell'istruzione, al fine di assorbirvi anche la scuola dell'infanzia e creare così un incentivo ad un rapido ingresso nel sistema, ma anche allo scopo di rendere meglio comunicanti istruzione e formazione professionale;
- la necessità di ridefinire coerentemente anche la posizione dei soggetti fruitori del servizio di istruzione e formazione concepito come servizio integrato, con introduzione dell'obbligo formativo e del diritto-dovere all'istruzione-formazione, ma anche di strumenti, quali, ad esempio, il Profilo educativo, culturale e professionale (Pecup) e il Portfolio delle competenze individuali (Cortese, 2005: 103), idonei a mappare e ad accertare il livello dell'istruzione conseguita dal singolo onde consentirne il passaggio verso altre esperienze formative, anche non nazionali;
- la necessità di definire analiticamente gli obiettivi specifici dell'apprendimento connesso a ogni ciclo e a ogni grado del sistema integrato (in apposite Indicazioni nazionali), sì da corrispondere all'esigenza di rendere pienamente operativa la certificazione europea della qualità delle competenze che sono indispensabili nella società della conoscenza, quale primo presupposto per la mobilità degli studenti e dei lavoratori<sup>30</sup>;
- la necessità di adeguare questa attività di definizione con i contenuti dei curricula previsti per ogni percorso di istruzione e formazione (anche con conseguente potenziamento di specifici e nuovi insegnamenti);

- la necessità di collegare quella stessa attività di definizione a momenti sistematici di valutazione del sistema nel suo complesso (mediante l'introduzione di prove *ad hoc* per il monitoraggio del grado degli apprendimenti: v. la funzione svolta dall'INVALSI);
- la necessità di valorizzare occasioni di alternanza scuola-lavoro, in termini di effettiva transizione tra percorsi formativi diversi e di promozione di una maggiore occupabilità;
- la necessità, specialmente con riguardo al regime dell'alternanza (ma non solo), di predisporre misure specifiche per contrastare l'abbandono scolastico, anche con l'introduzione della figura del docente tutor o di altri analoghi istituti.

Non sfuggirà, dinanzi a questa breve rassegna, che il modo con cui l'ordinamento interno reagisce alle sollecitazioni (apparentemente) *soft* del livello europeo corrisponde ad un'azione riformatrice che, oltre ad estendersi direttamente all'organizzazione e al contenuto dell'insegnamento e dell'istruzione, non solo è destinata a farsi costante e ripetuta (in uno con la costanza e la ripetizione dei monitoraggi e delle valutazioni sovranazionali e con l'aggiornamento dei relativi obiettivi da raggiungere sul piano europeo), ma dimostra anche una rimarchevole portata 'retroattiva': molte delle opzioni che il legislatore nazionale ha deciso di premiare si sono rivelate influenti anche sulla rappresentazione costituzionale dell'istruzione (e dell'insegnamento) e delle molteplici e intrecciate competenze di Stato e Regioni, con dinamiche non sempre del tutto prevedibili, né automaticamente coerenti con i presupposti acquisiti sul piano europeo.

Da un lato, infatti, si può sottolineare che l'avvio del cennato flusso di riforme – dal quale non è estraneo nemmeno il recentissimo d.d.l. sulla Buona Scuola (Renzi-Boschi) approvato definitivamente dalla Camera, in seconda lettura, il 9 luglio 2015<sup>31</sup>, il cui art. 1, comma 1, è una vera e propria sintesi della cornice di obiettivi europei in cui viene inscritta la politica scolastica nazionale<sup>32</sup> – ha riattivato il confronto tra le diverse e possibili concezioni del servizio di istruzione, rilanciandone la lettura oggettiva e rimettendo al centro del sistema la competizione tra i soggetti erogatori delle prestazioni e il diritto di scelta dei destinatari.

Di più: l'idea che al centro del sistema vi sia un paradigma di 'domanda' e 'interattivo', secondo il quale il sistema scuola ha una doverosa vocazione pluralistica e una inevitabile evoluzione accrescitiva e personalizzante della tipologia della propria offerta ha fortemente condizionato anche le modalità di realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, chiamate a rispondere della propria progettualità e degli standard del proprio servizio ad una molteplicità di interlocutori (lo Stato, gli enti territoriali, la comunità scolastica intesa in senso ampio e comprensiva, dunque, oltre alle famiglie, anche di alcuni rilevanti stakeholder locali).

Per altro verso, però, il fattore pluralistico è stato parzialmente oggetto, nei rapporti tra i diversi livelli di governo interni alla cornice nazionale, di un processo di *reductio ad unum*, nel quale è lo Stato (anzi, il Governo) a concentrare su di sé il massimo delle opzioni normative (talvolta in piena coerenza con l'utilizzo già diffuso dello strumento della delegificazione) e a controllare, dunque, le modalità con cui il servizio effettivamente si deve articolare o differenziare.

Sul punto è esemplare la vicenda dell'autoqualificazione statale – avallata anche dalla Corte costituzionale<sup>33</sup> – dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di istruzione, delle norme generali sull'istruzione, nonché dei principi fondamentali della materia; uno sviluppo, questo, che stride, *in parte qua*, con la vocazione pluralistica che sul piano della politica europea dell'istruzione è sempre stata supportata quale fattore di significativa innovazione e sperimentazione, nel contesto nazionale, delle indicazioni provenienti dai monitoraggi e dalle valutazioni dell'Unione.

Quest'ultimo rilievo consente di far emergere un ulteriore profilo di impatto del diritto dell'Unione – o, meglio, del modo con cui questo diritto viene reso effettivo da parte del Governo – sulla disciplina nazionale dell'istruzione e del relativo servizio, vale a dire la tendenza del legislatore statale, per rendere concreto il suo generale controllo sull'adeguamento del sistema nazionale agli obiettivi di qualità sovranazionali, ad avvalersi, direttamente dal centro dell'amministrazione (ministeriale), del policentrismo intrinseco costituito dalle molteplici sedi di prestazione del servizio.

Si tratta di una tendenza che il legislatore sta cercando, da ultimo, di rafforzare anche per risolvere le sopravvenute questioni concernenti il 'governo' della spesa per l'istruzione e l'esigenza di far fronte ad un'istanza di stabilizzazione del grande numero di insegnanti precari, quale discendente, a sua volta, dal mancato rispetto, da parte del nostro ordinamento, della disciplina europea in tema di contratti di lavoro a tempo determinato (Saltari, 2015: 219; sulle difficili questioni del reclutamento, in Italia, del personale docente v. Saltari, 2014: 445)<sup>34</sup>.

##### *5. Conclusioni: gli snodi (critici) del rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione*

L'*excursus* fin qui condotto permette di individuare alcuni lineamenti caratterizzanti dell'attuale rapporto tra politica scolastica nazionale e politica europea dell'istruzione. Essi si possono compendiare nei seguenti elementi:

- l'efficientamento dell'istruzione: il diritto europeo si pone, rispetto al diritto nazionale e alle sue evoluzioni, come fattore di riforma particolarmente influente, non solo con riferimento a specifiche modifiche dell'assetto organizzativo, quanto a periodiche rivisitazioni del sistema di istruzione nel suo

complesso, in armonia con gli esiti dei monitoraggi e delle valutazioni operate in sede sovranazionale sulla base di indicatori condivisi di efficienza, formulati in sedi apparentemente neutrali (secondo un metodo di coordinamento aperto, nonché secondo un approccio che demanda il controllo sull'azione degli Stati membri a rilevazioni statistiche e all'elaborazione comune di informazioni e buone pratiche);

- la 'scuola oltre la scuola' e la strategia dei risultati: la politica scolastica italiana, dunque, perde una sua tradizionale autoreferenzialità, essendo costretta a misurarsi in modo molto più esplicito con le domande che emergono nel contesto di altre politiche, rispetto alla quali l'istruzione figura come elemento da integrare e valorizzare per meglio veicolare le finalità generali che la comunità si pone;
- il welfare della conoscenza: il tradizionale dibattito (nazionale) sugli scopi dell'istruzione, sui saperi da trasmettere e sulle garanzie dell'insegnamento viene conseguentemente ri-adattato alle esigenze di razionalizzazione incentivate dalle indicazioni europee, con una generale funzionalizzazione dell'istruzione ai bisogni dello spazio europeo e agli obiettivi, di cittadinanza e socio-economici, che questo pone a tutti gli Stati membri;
- la ridefinizione dei presupposti valoriali: simili rivisitazioni hanno condotto ad una graduale revisione dell'intera disciplina del servizio di istruzione e dei suoi canali, con effetti rilevanti nella definizione dei principi ispiratori (anche costituzionali) della materia e delle situazioni giuridiche dei soggetti variamente coinvolti.

Tutti questi profili sono oggetto di ripetute critiche all'interno del dibattito nazionale, anche se occorre evidenziare che le voci degli addetti ai lavori (operatori della scuola, insegnanti, pedagogisti, intellettuali ecc.) si rivolgono, prevalentemente, non tanto al fatto che le scelte – o, come si è visto, le strategie – sono compiute a livello europeo: ciò che viene contestato è costituito dalle opzioni – per vero, e in gran parte, del tutto corrispondenti – seguite dal legislatore nazionale in sede di riforma, come se quest'ultimo fosse totalmente libero di non conformarsi alle indicazioni sovranazionali (v., da ultimo, Ferroni, 2015).

Il tono dei rilievi critici, infatti, è tutto diretto, per lo più, alla tendenza consistente nel subordinare la scuola alle trasformazioni della realtà socio-economica e alle esigenze contingenti della società tecnologica, evidenziandosi, spesso, anche l'assenza, nell'ordinamento scolastico italiano in mutazione, di un progetto culturale vero e proprio, alternativo, se non antagonista, rispetto a quello seguito dalla fine degli anni Novanta in poi.

Si è potuto constatare, tuttavia, che questa tendenza nazionale è largamente confacente alle direzioni impresse dall'azione di coordinamento guidata dalle istituzioni europee.



Ma si potrebbe anche sottolineare, ampliando gli orizzonti dello sguardo, che non è stato solo il processo dell'integrazione europea a determinare il legislatore nazionale. Questo processo, infatti, non ha fatto altro che cercare di 'governare' in modo diverso, e su di una scala ben più estesa, i grandi problemi, in primo luogo, degli effetti (risalenti) dell'industrializzazione sull'estensione quantitativa e qualitativa dell'istruzione a masse sempre più vaste (motore già vivo, proprio in Italia, delle riforme degli anni Settanta: v. Fadiga Zanatta, 1971: 7), in secondo luogo, delle ricadute (più recenti) che a tale riguardo si sono avute in seguito ai rapidissimi cambiamenti economici che, soprattutto a cavallo del nuovo Secolo, hanno imposto un ripensamento complessivo dell'approccio al ruolo del capitale umano e della riflessione sulla funzione della scuola e dell'educazione *tout court* (v. specialmente il successo delle proposte avanzate da Bruner, 1995, e Morin, 2000).

Occorre chiedersi, allora, non tanto (o non solo) se la tendenza italiana sia di per sé positiva sul piano formativo / educativo (in proposito qualche dubbio sembra più che legittimo: v. sempre Ferroni, 2015: 53, specialmente con riguardo alla definizione del contenuto dei curricula e, quindi, delle materie oggetto di insegnamento), bensì se essa sia o meno giuridicamente in contrasto con alcuni punti fermi e irrinunciabili del modo con cui la nostra Costituzione guarda all'istruzione, all'insegnamento e alla scuola (per un recente quadro d'insieme, v. Angelini, Benvenuti, 2014).

In questa prospettiva, uno spunto interessante è dato dagli studi che si sono posti esplicitamente tale questione nel contesto dell'analisi delle politiche europee della ricerca, valutate, in particolare, nel loro impatto in contesti di crisi economica, ossia in momenti nei quali lo spazio pubblico (statale, ma anche europeo) è stimolato non solo a valorizzare al massimo il nesso di strumentalità tra istruzione ed economia, ma anche a concentrare le poche risorse disponibili su profili, settori o, in generale, abilità considerati come funzionali agli obiettivi di crescita e di coesione (Bonini, 2014: 1). L'accostamento tra scuola e ricerca non pare azzardato, poiché, nel nostro assetto costituzionale, la libertà della scienza è affiancata proprio alla libertà dell'insegnamento, che dalla prima trae un naturale alimento (v. art. 33, comma 1).

Con riguardo alla libertà della scienza, e così della ricerca, è possibile notare che la *governance* europea del settore aspira apertamente a funzionalizzare modi, itinerari e risultati, ponendosi con ciò in potenziale conflitto con alcuni pilastri caratterizzanti dell'impianto costituzionale italiano (*in primis* con il principio pluralista e con la missione culturale della forma di Stato, ex art. 9 Cost.). Allo stesso tempo, però, si è anche evidenziato che un simile conflitto non si potrebbe risolvere nella posizione di una barriera fissa e facilmente identificabile *a priori*, dovendosi, piuttosto, cercare una soluzione di equilibrio e di bilanciamento, nella quale la cornice della contingenza economico-sociale, da

un lato, potrebbe spingere il legislatore nazionale ad enfatizzare il peso degli obiettivi europei, dall'altro, non potrebbe mai privare le finalità costituzionali di un ragionevole spazio per una loro invariata, effettiva e compiuta realizzazione (Bonini, 2014: 73).

Un rilievo simile si potrebbe mutuare, in generale, anche per il complesso rapporto tra scuola, istruzione e insegnamento, specialmente laddove si constataste l'imposizione, al libero esplicarsi di quel rapporto, di finalità specifiche, poste da poteri pubblici e da organizzazioni altre rispetto a quelle propriamente scolastiche, così come a quelle direttamente esponenziali della comunità politica repubblicana. Anche con riguardo alla politica scolastica, peraltro, il rischio sempre latente è che proprio queste ultime istituzioni si sentano legittimate ad intraprendere specifiche vie di riforma, segnatamente valorizzando gli input provenienti dal coordinamento europeo e orientando il dover essere dell'istruzione italiana in campi materialmente sbilanciati.

Al contempo, è possibile osservare che l'unico modo per misurare l'adeguatezza degli strumenti con cui il legislatore nazionale muta i lineamenti organizzativi e sostanziali dell'istruzione italiana non può consistere nella sola considerazione (astratta) della modellistica organizzativa mutuata dal livello europeo. Il caso dell'autonomia scolastica, in questo senso, è molto significativo, poiché, soprattutto in seguito alla sua costituzionalizzazione, con la l. cost. n. 3/2001, la maggioranza degli interpreti ne ha enfatizzato il carattere strumentale rispetto ad un rilancio della 'Costituzione scolastica' e delle sue finalità. Ma non si può nemmeno nascondere la circostanza che molte delle indicazioni europee sono sinergiche rispetto a traguardi di complessiva revisione delle soluzioni istituzionali del servizio pubblico e dell'amministrazione, già posti da lungo tempo quale realizzazione degli obiettivi trasversali di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Si tratterà, dunque, sempre e comunque, di verificare la concreta configurazione normativa degli istituti introdotti nell'ordinamento nazionale sulla base dell'influenza europea, apprezzandone, volta per volta, la 'microfisica' e riscontrandone, se del caso, le ricadute positive anche nei confronti della migliore attuazione del disegno costituzionale.

## Note

- \* L'Autore desidera ringraziare il prof. Domenico Sorace per la lettura preventiva e per le preziose osservazioni ricevute.
- <sup>1</sup> Usando la terminologia di cui all'art. 15.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.).
- <sup>2</sup> V. il testo del 'vecchio' art. 126 del Trattato che istituisce la Comunità europea (T.C.E.), così come introdotto *ex novo* dall'art. G del Trattato di Maastricht, all'interno di un (allora) inedito Capo dedicato a «Politica sociale, istruzione, formazione professionale e gioventù». Ma cfr. anche il testo del 'successivo' art. 149 T.C.E., che dopo il Trattato di Amsterdam (1997), nella nuova numerazione, ha sostituito l'art. 126.
- <sup>3</sup> V. il vigente art. 165.1 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.F.U.E.).
- <sup>4</sup> *Ibidem*.
- <sup>5</sup> Specchio di tale evoluzione, come è noto, è il tenore testuale del vigente art. 3 T.U.E.
- <sup>6</sup> Tale assetto è del tutto coerente con quanto stabilito, in via generale, dall'art. 2, punti 4, 5, 6, T.F.U.E.
- <sup>7</sup> Art. 165.4 T.F.U.E.
- <sup>8</sup> Art. 165.2 T.F.U.E.: «L'azione dell'Unione è intesa: – a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri; – a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; – a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento; – a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri; – a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa; – a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza; – a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi».
- <sup>9</sup> 29.11.1995 [COM (95) 590]. Non sono, tuttavia, meno importanti i seguenti testi, parimenti prodotti dalla Commissione guidata da Delors: il Libro Bianco del 1993, su *Crescita, competitività, occupazione* [COM (93) 0700], e il Libro Verde, sempre dello stesso anno, su *La dimensione europea dell'istruzione* [COM (93) 457].
- <sup>10</sup> Cfr. l'art. 166 T.F.U.E.
- <sup>11</sup> Art. 14 della Carta.
- <sup>12</sup> Ivi, punto 4: «La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio».
- <sup>13</sup> Ivi, punti 1 e 2, laddove si specifica anche che deve garantirsi l'accesso gratuito all'istruzione obbligatoria.
- <sup>14</sup> All'interno della Commissione è attiva una specifica Direzione Generale per l'Istruzione e la Cultura, che collabora con moltissimi enti nazionali ed europei, innanzitutto con quelli indicati *infra*, § 3.
- <sup>15</sup> Cfr., ad esempio, la Comunicazione della Commissione 10.01.2003, dal titolo *Investire in modo efficace nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa* [COM(2002) 779 def].
- <sup>16</sup> V., ad esempio, la Comunicazione della Commissione 21.02.2007, dal titolo *Un quadro coerente di indicatori e di parametri di riferimento per monitorare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione* [COM(2007) 61 def].
- <sup>17</sup> Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11.12.2013.
- <sup>18</sup> V. il Consiglio europeo straordinario di Lisbona, tenutosi nei giorni 23-24.03.2000.

- <sup>19</sup> Varata nel Consiglio europeo del 03.03.2010.
- <sup>20</sup> Quanto meno a decorrere dal 2000, con un primo accordo tra i Capi di Stato e di Governo in merito alle priorità delle riforme nell'istruzione, seguito, innanzitutto, dal Memorandum della Commissione sull'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita, SEC (2000) 1832 del 30.10.2000.
- <sup>21</sup> Anche per gli studenti la fonte principale del diritto derivato è la direttiva 2004/38/CE, sul «Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli Stati membri».
- <sup>22</sup> Cfr., ad esempio, l'importante caso deciso da C. giust., 13.05.2010, C-73/08, *Bressol*: «Gli artt. 18 T.F.U.E. e 21 T.F.U.E. [sono le disposizioni che, come è noto, si occupano, rispettivamente, di divieto di discriminazione in base alla nazionalità e di libertà di circolazione e soggiorno, n.d.r.] ostano ad una normativa di uno Stato membro che limiti il numero di studenti non considerati residenti di tale Stato che possono iscriversi per la prima volta in corsi di formazione medica e paramedica di istituti di istruzione superiore del medesimo Stato, salvo che il giudice nazionale, in esito ad una valutazione di tutti i pertinenti elementi presentati dalle autorità competenti, non constati che tale normativa risulti giustificata con riguardo all'obiettivo della tutela della sanità pubblica». Ma v. anche C. giust., 11.09.2007, C-318/05 e C-76/05, *Commissione c. Repubblica federale di Germania e Schwarz*: in questo caso il giudice comunitario ha stabilito che l'art. 49 T.C.E. [che si occupava della libertà di prestazione dei servizi; v. oggi art. 56 T.F.U.E., n.d.r.] è ostativo alla normativa di uno Stato membro che preveda la possibilità di dedurre come spese straordinarie le rette scolastiche versate a determinate scuole private nazionali, escludendo tale possibilità per le rette corrisposte ad una scuola privata stabilita in un altro Stato membro.
- <sup>23</sup> V. sempre, in modo molto chiaro, l'art. 14 della Carta di Nizza.
- <sup>24</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione del 21.02.2007, cit.
- <sup>25</sup> V. al seguente indirizzo: <[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)> (12/2016). Questa rete è stata creata già nel 1980 dalla Commissione europea e dagli Stati membri, per finalità di cooperazione nel settore educativo e per migliorare, nello specifico, la conoscenza dei sistemi e delle politiche nazionali. Dal 1995 Eurydice è stata parte integrante di Socrates, il programma di azione comunitaria in materia di istruzione; dal 2007 è diventata parte del Programma per l'apprendimento permanente LLP e dal 2014 è parte di Erasmus+, il Programma europeo (oggi, come si diceva, onnicomprensivo) per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport. La rete in questione è composta da una unità centrale, presso l'EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency), e da 40 unità decentrate. Eurydice svolge anche attività di supporto alla Commissione assieme ad altre organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, l'OCSE e l'UNESCO.
- <sup>26</sup> Si tratta dello European Centre for the Development of Vocational Training: <<http://www.cedefop.europa.eu/>> (12/2016).
- <sup>27</sup> ETF (European Training Foundation); v. al seguente indirizzo: <<http://www.etf.europa.eu/>> (12/2016).
- <sup>28</sup> European lifelong guidance policy network (ELGPN): <<http://www.elgpn.eu/>> (12/2016).
- <sup>29</sup> V. il Libro bianco sulla *governance*: comunicazione della Commissione del 25.07.2001 [COM(2001) 428].
- <sup>30</sup> Le competenze sono definite come «comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche in situazioni di studio o di lavoro nello sviluppo professionale e personale». Tale è la nozione che si trova espressa nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23.04.2008 sulla costituzione del Quadro Europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che è a sua volta richiamata anche nel preambolo dei decreti attuativi della medesima riforma Gelmini (v., ad esempio, il d.p.r. n. 89/2010 cit.), al pari, ad esempio, della Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18.12.2006, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente.

Tali decreti, riferendosi più volte alle competenze, così come specificate nelle *Indicazioni nazionali* ad essi allegate, presuppongono la definizione europea. A tale cornice sovranazionale si deve anche l'indicazione delle cc.dd. 'competenze chiave di cittadinanza': 1. imparare ad imparare; 2. progettare; 3. comunicare; 4. collaborare e partecipare; 5. agire in modo autonomo e responsabile; 6. risolvere i problemi; 7. individuare i collegamenti e le relazioni; 8. acquisire e interpretare le informazioni. Queste competenze sono poi completate da quelle digitali.

<sup>31</sup> *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*: l. 13.07.2015, n. 157.

<sup>32</sup> «Per affermare il ruolo centrale della scuola nella *società della conoscenza* e innalzare i livelli di istruzione e le *competenze* delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, per *contrastare le disuguaglianze* socio-culturali e territoriali, per *prevenire e recuperare l'abbandono* e la dispersione scolastica, in coerenza con il *profilo* educativo, culturale e professionale dei diversi gradi di istruzione, per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e *innovazione* didattica, di partecipazione e di educazione alla *cittadinanza attiva*, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di *istruzione permanente* dei cittadini, la presente legge dà piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche in relazione alla dotazione finanziaria» (corsivi aggiunti).

<sup>33</sup> V., in modo chiarissimo, C. cost., 02.07.2009, n. 200.

<sup>34</sup> Cfr. la notissima C. giust., 26.11.2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo, Forni e Racca*.

*Riferimenti bibliografici*

- Andreucci M. 1969, *Il principio personalistico nel diritto scolastico*, Giuffrè, Milano.
- Angelini F., Benvenuti M. (a cura di) 2014, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, Jovene, Napoli.
- Baroncelli S., Farkas O. 2008, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, <<http://www.osservatoriosullefonti.it/saggi/152-01-baroncelli-s-farkas>> (12/2016).
- Bonini M. 2014, *La "libertà" di ricerca, dallo "Stato sociale nazionale" al "welfare di mercato europeo"*, in L. Degrassi (a cura di), *La ricerca scientifica tra Stato e mercato: ipotesi di collaborazione*, Editoriale Scientifica, Napoli: 1-74.
- Briguglio A.E. 2011, *Dal Ministero Berlinguer alla riforma Gelmini: note cursorie per riflettere sugli itinerari della formazione e dell'istruzione in Italia*, in *Quaderni di Intercultura*, <<http://cab.unime.it/journals/index.php/qdi/article/view/782>> (12/2016).
- Bruner J. 1995, *Verso una teoria dell'istruzione*, Armando, Roma.
- Cocconi M. 2003, *L'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche fra riforma del titolo V, riordino del sistema formativo e coordinamento comunitario*, in D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di), *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno "Questioni giuridiche e organizzative per la riforma della scuola". Giornata di studio in onore di U. Pototschnig (14 maggio 2003)*, Università degli Studi di Trento, Trento: 187-226.
- 2006, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Giuffrè, Milano.
- Cornella S. 2014, *Scuola pubblica e scuola privata tra regole di diritto interno e principi comunitari*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 151-170.
- Cortese F. 2005, *Sullo statuto giuridico del "portfolio delle competenze": brevi riflessioni su diritti e libertà di alunni e docenti nel prisma dell'autonomia scolastica*, in M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Cedam, Padova: 103-136.
- 2012, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- 2013, *Liberalizzazioni e garanzie dei diritti di cittadinanza*, in F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Liberalizzare o regolamentare: il diritto amministrativo di fronte alla crisi*, Giuffrè, Milano: 141-172.
- Del Gatto S. 2012, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Jovene, Napoli.
- Demuro G. 2001, *Art. 14*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, il Mulino, Bologna: 120-124.
- Fadiga Zanatta A.L. 1971, *Il sistema scolastico italiano*, il Mulino, Bologna.

- Fagnani E. 2014, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, Giuffrè, Milano.
- Ferroni G. 2015, *La scuola impossibile*, Salerno, Roma.
- Giglioli F. 2012, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa.
- Grimaldi M. 2001, *Francesco De Sanctis e la scuola del Risorgimento*, in *Belfagor*: 529-542.
- Guerri M. 2003, *Istruzione: profili comunitari*, in C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, il Mulino, Bologna: 47-65.
- Martinico G. 2009, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma dell'Unione"*, in *Dir. pubbl.*: 625-652.
- Marzuoli C. (a cura di) 2003, *Istruzione e servizio pubblico*, il Mulino, Bologna.
- Morin E. 2000, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Cortina, Milano.
- Poggi A.M. 2001, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano.
- Pototschnig U. 1971, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. Dir.*, XXI, Giuffrè, Milano: 721-751 (pubblicato anche in D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di) 2003, *Un diritto per la scuola. Atti del Convegno "Questioni giuridiche e organizzative per la riforma della scuola". Giornata di studio in onore di U. Pototschnig (14 maggio 2003)*, Università degli Studi di Trento, Trento: 273-326).
- Richter I. 2012, *The Right to Education – The European Model*, in C.L. Glenn, J. De Groof (a cura di), *Balancing Freedom Autonomy and Accountability in Education*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen: 101-114.
- Rinaldi P.G. 2014, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. Cortese (a cura di), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli: 113-149.
- Rustico L. 2009, *La cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione*, in *Dir. relaz. industr.*: 219-224.
- Saltari L. 2014, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 445-475.
- 2015, *La precarietà del lavoro nella scuola italiana nel difficile dialogo tra le Corti*, in *Giorn. dir. amm.*: 219-232.
- Sandulli A. 2003, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna.
- Scotto di Luzio A. 2007, *La scuola degli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Strazzari D. 2006, *Tra soft law e hard law: prime riflessioni in favore della giustiziabilità degli atti emanati nell'ambito del metodo aperto di coordinamento*, in M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano: 317-352.
- Ventura S. 1998, *La politica scolastica*, il Mulino, Bologna.