

L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali (*)

di Monica Cocconi

Sommario

1. Premessa. Esposizione delle tesi di fondo. – **2. Le basi giuridiche dell'intervento comunitario nel settore dell'istruzione e l'attivazione del coordinamento comunitario dell'istruzione.** – **3. Il metodo di coordinamento comunitario sull'istruzione come tecnica in grado di coniugare l'individuazione di interessi unitari a livello comunitario con il rispetto di una significativa differenziazione delle politiche nazionali.** – **4. I maggiori problemi aperti. L'efficacia conformante del coordinamento comunitario.** – **5. Le modalità di partecipazione al coordinamento comunitario, nella fase ascendente e discendente, delle Regioni.** – **6. Il contributo decisivo della Carta di Nizza alla riformulazione del diritto all'istruzione.** – **7. La progressiva convergenza fra i contenuti del coordinamento comunitario dell'istruzione e le misure riconducibili ai livelli essenziali in sede nazionale. La portata costituzionale del coordinamento comunitario.**

1. Premessa. Esposizione delle tesi di fondo

Data la complessità e l'ampiezza dei profili presenti nel tema che mi è stato assegnato, anticipo nella premessa le principali tesi che intendo sottoporre a dimostrazione, anche per delimitare con maggiore precisione l'ambito del mio intervento.

1) La modalità di intervento della Comunità nel settore dell'istruzione non è costituita da atti normativi ma è attualmente rappresentata, sulla base di un'interpretazione estensiva

(*) Relazione al Convegno "Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Università degli studi di Trento, 14 novembre 2003.

delle sue basi giuridiche, costituite dall'art. 149 Tratt. CE ⁽¹⁾, da un coordinamento delle istituzioni comunitarie diretto a conformare verso obiettivi unitari le diverse politiche nazionali ⁽²⁾. Il coordinamento comunitario si svolge nel rispetto delle competenze esclusive degli Stati sull'organizzazione dei servizi e i contenuti dell'insegnamento e si conclude con l'attivazione, da parte della Commissione, di un monitoraggio e infine di una misurazione dei progressi compiuti sulla base di indicatori quantitativi preventivamente fissati. L'attuazione del coordinamento comunitario si è ispirata, come cercherò di dimostrare in seguito, ad uno stile di cooperazione non gerarchica ma paritaria fra Unione e Stati membri. Questo stile ha rappresentato la modalità più adeguata di svolgimento del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 Tratt. CE (ex 3 b) in un settore, come quello dell'istruzione, che non è di competenza esclusiva della Comunità, posto che ha consentito di conciliare il perseguimento di elementi di unificazione e di maggior integrazione degli ordinamenti, quali sono, in questo caso, gli obiettivi unitari individuati nel settore dell'istruzione, con il rispetto delle differenti politiche nazionali. L'analisi delle forme e del concreto esplicarsi di questa modalità di intervento può offrire, a mio parere, spunti interessanti sia circa lo stile che dovrebbe orientare, a livello nazionale, in questo settore, le relazioni fra Stato, Regioni e autonomie scolastiche in ordine alla determinazione dei livelli unitari di effettività del diritto all'istruzione e alla formazione (i cd. "livelli essenziali di prestazione relativi ai diritti civili e so-

(1) Nella numerazione e versione consolidata con il trattato di Amsterdam (ex art. 127).

(2) Sulla politica europea dell'istruzione e della formazione v. E. CRESSON, *La politique européenne de l'éducation et de la formation*, in *Rev. aff. Eur.*, Paris, n. 3/1995, pp. 5-10; FRAZIER, *L'éducation et la Communauté européenne*, Paris, CNR édition, 1995; ID., *L'éducation et l'Union européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1997, p. 476. Sul riparto di competenze fra Unione e Stati membri nel settore culturale v. M. DELLA MORTE, *L'art. 128 del Trattato di Maastricht e la distribuzione delle competenze in materia culturale fra Comunità e Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, p. 655; R. MASTROIANNI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 63.

ciali” di cui all’art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.)⁽³⁾ che nell’interpretazione della disposizione costituzionale che affida questa determinazione alla legislazione esclusiva dello Stato. In questa prima parte della mia comunicazione (parr. 3-4) ho anche tentato di dare una risposta ai maggiori interrogativi che pone l’utilizzo di questo metodo, da parte delle istituzioni comunitarie, e cioè la sua effettiva efficacia “conformante”, dato che si avvale di atti non normativi e si colloca ad un livello esclusivamente “politico”, i problemi relativi all’utilizzo e all’entità dei Fondi strutturali destinati a sostenere, con misure di perequazione finanziaria – sotto forma di “*grants in aid*” – la modernizzazione dei sistemi nazionali di istruzione nella direzione indicata dal coordinamento comunitario e le modalità di partecipazione alla sua formazione, sia in fase ascendente che discendente, delle Regioni.

2) La seconda parte della Comunicazione affronta invece più direttamente, sotto il profilo contenutistico, gli obiettivi del coordinamento comunitario dell’istruzione e tende a dimostrare come, grazie anche alla sua attuazione, si dovrebbe verificare una progressiva convergenza fra questi e le misure che potrebbero ritenersi comprese fra i livelli essenziali in sede nazionale⁽⁴⁾. Si può anzi affermare che i livelli essenziali dovrebbero rappresentare la specificazione e la concretizzazione, a livello nazionale, degli obiettivi unitari formulati a livello comunitario sotto forma di condizioni unitarie di accesso ai servizi, di fruizione del diritto allo studio, di conseguimento, sotto il profilo qualitativo, dei risultati formativi dei sistemi d’istruzione, di criteri per il riconoscimento dei titoli di studio a

(3) Sulla competenza statale in ordine alla determinazione dei livelli essenziali di prestazione v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali fra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *San. pubbl.*, 2002, pp. 1025-1038; E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in questa *Rivista*, 2001, pp. 1103-1111; G. P. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 25.

(4) Sulle misure che dovrebbero ritenersi comprese nei Lep a livello nazionale v. il *paper* di Astrid, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, su www.astridonline.it

fini di abilitazione all'esercizio delle professioni. Gli obiettivi del coordinamento comunitario rappresentano anche le condizioni attraverso le quali vengono perseguiti dall'Unione i fini principali riconosciuti all'istruzione a livello comunitario⁽⁵⁾ e cioè la piena espansione delle capacità individuali sia attraverso l'assunzione attiva della cittadinanza che lo svolgimento di un'attività professionale conforme alle proprie attitudini⁽⁶⁾ e l'inclusione sociale. Lo svolgersi del principio di sussidiarietà attraverso un stile di collaborazione paritaria fra Unione e Stati membri, attraverso il coordinamento comunitario dell'istruzione, risponde quindi anche all'istanza sostanziale da un lato di definire le condizioni, ma dall'altro anche di incentivare l'assolvimento, da parte degli Stati, di garanzie comuni di cittadinanza sociale su tutto il territorio dell'Unione, attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali a fini di perequazione finanziaria. Questa modalità di intervento appare dunque particolarmente coerente con la singolarità dell'ordinamento comunitario che, a differenza dell'ordinamento internazionale, include fra i propri soggetti anche i cittadini comunitari e opera direttamente per garantire i loro diritti⁽⁷⁾.

(5) Questi fini sono esplicitati in molti documenti comunitari e sono accompagnati sempre dalla precisazione che l'istruzione a livello comunitario non è funzionale solo ad obiettivi di carattere occupazionale, v. per tutti *Communication de la Commission Réliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*, Bruxelles, 21 novembre 2001, COM (2001) 678 final.

(6) Anche in Italia si sta affermando la funzione dell'istruzione come condizione fondamentale per l'arricchimento delle *chances* individuali, sia sul piano personale che professionale v. sent. 22 maggio 2002, n. 219 su cui v. il commento di P. TORRETTA, *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche dell'eguaglianza sostanziale: appunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, n. 4/2003.

(7) Sull'originalità dell'ordinamento comunitario rispetto a quello degli Stati membri e a quello dell'ordinamento internazionale, v. la sentenza *Van Gend & Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62.

2. *Le basi giuridiche dell'intervento comunitario nel settore dell'istruzione e l'attivazione del coordinamento comunitario dell'istruzione*

Il progetto di Trattato costituzionale preparato dalla Convenzione⁽⁸⁾ aveva inserito l'istruzione fra i settori in cui l'Unione poteva esercitare solo un ruolo di "sostegno, di coordinamento e di completamento" dell'azione degli Stati membri (art. 16). Le sue basi giuridiche sono attualmente rappresentate dall'art. 149 Tratt. CE e consentono alla Comunità di esplicitare esclusivamente un'azione di incentivazione alla cooperazione degli Stati e, se necessario, di sostegno e di integrazione della loro azione, con l'esclusione di qualsiasi armonizzazione normativa. Sono affidati inoltre unicamente alla responsabilità degli Stati il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei sistemi d'istruzione. Gli interventi consentiti al Consiglio sono unicamente azioni di incentivazione, con il ricorso alla procedura di codecisione di cui all'art. 251, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni e l'adozione di raccomandazioni, a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione.

Nonostante gli esigui spazi di intervento riconosciuti dal Trattato all'intervento comunitario, non vi è dubbio che, soprattutto a partire dalla Presidenza di Lisbona del 2000, anche se un precedente importante si era già avuto sotto la Presidenza Delors, nel 1995, con il Libro Bianco "Insegnare ed apprendere: verso la società cognitiva"⁽⁹⁾, si sia registrata una significativa

(8) Sui lavori della Convenzione v. A. MANZELLA, *La Convenzione e le garanzie dell'allargamento*, in *QC*, 2002, n. 3, pp. 463-469; G. AMATO, *La convenzione europea. Primi approdi e problemi aperti*, in *QC*, 2002, n. 3, pp. 449-463; E. GRECO, *I lavori della Convenzione*, in *Il Mulino*, 2002, n. 4.

(9) Il Libro Bianco della Commissione europea "Insegnare e apprendere. Verso la società cognitiva" del 1995 sviluppa alcune linee già in parte presenti nel Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie per entrare nel XXI secolo COM (93) 700, dic. 1993 e nel Libro verde sulla dimensione europea dell'educazione COM (93) 457, settembre 1993. In questo documento l'intervento richiesto alle istituzioni europee nel settore formativo non è ritenuto funzionale esclusivamente alla necessità di aumentare la qualificazione dell'offerta di lavoro per migliorare la competitività economica dell'Unione. Dell'educazione e della formazione si mettono in luce

crescita di interesse della Comunità per questo settore, ritenuto in seguito da tutti i Consigli europei successivi un fattore caratterizzante del nuovo modello sociale europeo ⁽¹⁰⁾. La presidenza portoghese ha anche indicato un metodo per accrescere l'iniziativa comunitaria nel settore senza pregiudicare l'esclusività della competenza statale sull'organizzazione dei sistemi d'istruzione. Sul modello del coordinamento aperto già introdotto dal Trattato di Amsterdam per le politiche occupazionali,

anche la funzione fondamentale di "facteurs déterminants de l'égalité des chances" e di rappresentare i principali "vecteurs d'identification, d'appartenance, de promotion social et d'épanouissement personnel". V. su questo profilo il Libro Bianco, a p. 5 dattiloscritto «Considérer l'éducation et la formation en relation avec la question de l'emploi ne vuet pas dire que l'éducation et la formation se réduiraient à une offre de qualifications. L'éducation et la formation ont pour fonction essentielle l'intégration sociale et le développement personnel, par le partage de valeurs communes, la transmission d'un patrimoine culturel et l'apprentissage de l'autonomie »

(10) Mi sia consentito citare, sul ruolo della politica comunitaria dell'istruzione quale elemento caratterizzante del modello sociale europeo, M. COCCONI, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione Europea*, in corso di pubblicazione sulla *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2003. L'obiettivo trasversale dell'istruzione e formazione permanente è, dal Consiglio di Lisbona del 2000, stabilmente acquisito come un fattore essenziale del nuovo modello sociale europeo. La necessità di cercare sul terreno della formazione e della ricerca la nuova strada per garantire i diritti sociali, abbandonando le politiche precedenti, incentrate su tutele in prevalenza di natura redistributiva, era stata messa in evidenza con forza, sotto la Presidenza Delors, dalla Commissione, nel Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione" del 1993. Nelle conclusioni del Consiglio di Feira si ribadisce che "la formazione permanente è essenziale per lo sviluppo della cittadinanza, della coesione sociale e dell'occupazione". Nel Consiglio di Barcellona l'istruzione è infine entrata a pieno titolo quale fattore essenziale del nuovo modello sociale europeo, insieme ai "buoni risultati economici, un elevato livello di protezione sociale e al dialogo sociale." Anche nella Ris. del PE A5-65 del 14 marzo 2002 si mette in evidenza la centralità delle politiche in materia di istruzione e ricerca ai fini del progresso sociale dell'Unione. Sulle trasformazioni in atto nel modello sociale europeo, v. W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, p. 9; B. EBBINGHAUS, *Does a European Social Model Exist and Can It Survive?*, in G. HUEMER, M. MESCH, F. TRAXLER (a cura di), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economics Policies*, Gower, Aldershot (UK), pp. 1-26. A. HEMERICK, *Come cambia il modello sociale europeo*, in *Stato e mercato*, 2002, pp. 191-235. Sul modello sociale europeo v. anche C. ENGELS, M. WEISS (ed.), *Labour Law and Industrial Relation at the Turn of the Century. Liber amicorum in Honour of Roger Blanpain*, The Hague-London-Boston, 1998; M. EMERSON, *Ridisegnare la mappa dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1998.

all'art. 127, e successivamente esteso a tutte le politiche sociali ⁽¹¹⁾, il Consiglio europeo ha suggerito il ricorso ad un'azione di coordinamento conformante verso alcuni obiettivi comuni e minimi i sistemi d'istruzione degli Stati membri e rivolta a suscitare dinamiche di competizione virtuosa e di reciproco apprendimento fra questi attraverso l'individuazione di tematiche adeguate alla comparazione delle *best practices* e alla valutazione *inter pares*.

3. Il metodo di coordinamento comunitario sull'istruzione come tecnica in grado di coniugare l'individuazione di interessi unitari a livello comunitario con il rispetto di una significativa differenziazione delle politiche nazionali

Il metodo di coordinamento comunitario dell'istruzione si ispira ad una logica non gerarchica ma di cooperazione paritaria fra istituzioni dell'Unione e Stati membri. Gli obiettivi minimi cui dovrebbero conformarsi i sistemi educativi nazionali sono stati per la prima volta formulati dalla Commissione e approvati dal Consiglio, nella relazione presentata a Bruxelles nel gennaio 2001 "Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione" ⁽¹²⁾. La loro definizione è avvenuta previa una consultazione preliminare degli Stati stessi e quindi essi rappresentano in qualche misura una selezione delle priorità riformatrici individuate a livello nazionale. Il ruolo delle istituzioni europee non è stato quindi quello di imporre il primato delle proprie finalità ma di offrire un supporto agli Stati nell'indi-

(11) Cfr. sull'utilizzo della *soft law* nel diritto internazionale e in quello comunitario, K.C. WELLENS, G.M. BORCHARD, *Soft law in European Community Law*, in *European law revue*, 1989, p. 270.

(12) Relazione della Commissione del 31 gennaio 2001, *Gli obiettivi concreti futuri dei sistemi di istruzione* COM(2001)59 def., non pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*. La relazione è stata approvata nel marzo 2001 dal Consiglio europeo di Stoccolma, che ha richiesto la preparazione di un programma di lavoro dettagliato. Quest'ultimo è stato adottato il 14 febbraio 2002 ed è stato oggetto di una relazione congiunta della Commissione e del Consiglio al Consiglio europeo di Barcellona, il 15 e 16 marzo 2002.

duazione di soluzioni in vista del perseguimento di obiettivi da loro stessi giudicati prioritari. Con l'avvio del coordinamento comunitario si è attivato inoltre un processo di osmosi continua e reciproca fra livello nazionale e sopranazionale nell'individuazione di questi obiettivi. Le politiche nazionali sono state in qualche misura indotte, nella ricerca di soluzioni a problemi comuni, a conformarsi agli obiettivi definiti attraverso il coordinamento comunitario; al tempo stesso le istituzioni europee hanno assunto come propri, in una prospettiva di *benchmarking*, gli obiettivi desunti dalle migliori prassi nazionali. Gli Stati non hanno quindi perduto la titolarità delle loro competenze nel settore ma sono stati progressivamente indotti ad esercitarle in modo conforme ad una cornice di riferimento, sia pure a maglie larghe, delineata dall'Unione. La formazione dei sistemi nazionali d'istruzione è infatti fortemente connessa all'identità culturale e alle vicende storiche relative alla costruzione dei diversi Stati nazionali e questo impone di preservare un ampio ambito di *policies* differenziate a livello nazionale⁽¹³⁾. Il ruolo della Comunità, attraverso il coordinamento comunitario, non è stato tuttavia quello di agire in supplenza degli Stati nazionali bensì unicamente quello di attivare strategie nazionali di risposta a problemi comuni ispirati alla soluzione localmente migliore⁽¹⁴⁾. In questa prospettiva il rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 B del Trattato assume uno svolgimento diretto non tanto a definire le condizioni in presenza delle quali la Comunità può intervenire in supplenza degli Stati quanto ad assicurare un raccordo procedurale fra gli specifici contributi richiesti alle diverse istituzioni, sopranazionali e nazionali, nella realizzazione degli obiettivi unitari fissati in modo cooperativo attraverso il coordinamento comunitario⁽¹⁵⁾. Il modulo del rac-

(13) L'art. 149 del Tratt. CE impone infatti il pieno rispetto delle diversità culturali e linguistiche degli Stati membri.

(14) L'espressione è di S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 45.

(15) Cfr., su questo profilo A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze fra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, n. 3/2000, p. 533. Per un approccio in questa direzione all'analisi del principio di sussidiarietà v. M. P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *La costruzione dello*

cordo di tipo procedurale fra gli interventi richiesti alle diverse istituzioni comunitarie nella formazione degli atti comunitari è da sempre un elemento caratterizzante della Comunità ed è finalizzato a consentire un equilibrio istituzionale fra l'elemento intergovernativo e l'elemento sopranazionale in modo che la realizzazione degli obiettivi comunitari avvenga con la cooperazione paritaria dei soggetti costitutivi, cioè gli Stati⁽¹⁶⁾. In questo caso il raccordo non si limita a coinvolgere le diverse istituzioni della Comunità ma prevede anche una diretta e paritaria partecipazione degli Stati alla definizione degli obiettivi unitari. Lo stile della collaborazione paritaria fra Unione e Stati membri che trova applicazione nel coordinamento comunitario esprime quindi la modalità più adeguata di aderenza al principio di sussidiarietà posto che l'intervento comunitario assume unicamente un ruolo di individuazione di *guidelines* rispetto alle politiche nazionali e di definizione di *targets* per la misurazione dei progressi compiuti lasciando "il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali"⁽¹⁷⁾ circa le possibili soluzioni organizzative alternative da adottare per la loro realizzazione.

Lo stesso stile di collaborazione paritaria⁽¹⁸⁾ dovrebbe informare, a livello nazionale, la procedura diretta alla determinazione dei livelli di effettività del diritto all'istruzione e alla for-

spazio giuridico europeo, cit., p. 153.

(16) In questo senso la lettura che dei raccordi procedurali fra istituzioni comunitarie offre F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002.

(17) In conformità al punto 7) del Protocollo n. 7 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità per il quale "le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali". Sul fatto che lo stile di leale cooperazione dovrebbe rappresentare la modalità più adeguata di aderenza al principio di sussidiarietà, v. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di continuità e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in RTDP, 1994.

(18) Sul nuovo stile che dovrebbe caratterizzare le relazioni istituzionali Stato-Regioni alla luce delle coordinate costituzionali introdotte dal nuovo Titolo V, v. L. TORCHIA, *Concorrenza fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p. 645. Nelle ultime sentenze la Corte costituzionale ha ripreso con vigore la propria elaborazione sul principio di leale collaborazione v. sent. 16-30 gennaio 2003, n. 13; sent. 13-27 marzo 2003, n. 88 e soprattutto sent. 25 settembre-1 ottobre 2003, n. 303.

mazione sul territorio nazionale e guidare l'interpretazione della clausola di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost. che affida la loro definizione alla legislazione esclusiva dello Stato.

L'assetto differenziato e policentrico del sistema amministrativo delineato dalle nuove coordinate costituzionali non ha prodotto il venir meno di esigenze unitarie, fra le quali sono senza dubbio quelle discendenti dalla tenuta delle garanzie della cittadinanza sociale, anzi ha in un certo senso accresciuto la necessità di individuare soluzioni istituzionali adeguate a perseguirle sia pure nel rispetto dell'istanza del pluralismo autonomistico garantita, prima ancora che nell'art. 114, dall'art. 5 Cost. ⁽¹⁹⁾ Il nuovo contesto costituzionale impone tuttavia un superamento delle precedenti soluzioni con cui queste esigenze erano perseguite, ma soprattutto della direzione (unilaterale) con cui sono state interpretate ⁽²⁰⁾ (basti ricordare la trasformazione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità della potestà regionale e l'utilizzo della funzione di indirizzo e coordinamento come risvolto "positivo" di questo interesse ⁽²¹⁾) tale da produrre talora una degradazione della potestà legislativa regionale a mera potestà regolamentare ⁽²²⁾. Nel

(19) In questa direzione, ad una prima lettura del testo, v. G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

(20) Il venir meno, nel nuovo Titolo V, di un riferimento esplicito all'interesse nazionale ha diviso la dottrina circa il fatto di riconoscerlo ancora come limite generale di legittimità della legislazione regionale oppure, ed è l'opinione condivisa da chi scrive, unicamente nelle riserve esplicite di competenza statale (C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 199).

(21) Sull'orientamento della Corte costituzionale, presente soprattutto in alcune sentenze degli anni "80, diretto a legittimare un progressivo accentramento di potestà organizzative presso il Ministero della sanità al fine di riequilibrare l'inesistenza di una responsabilità regionale sulla spesa sanitaria mi sia consentito rinviare a M. COCCONI, *Le prestazioni sanitarie fra esigenze di normalizzazione della spesa e diritti fondamentali della persona*, in *Le Regioni*, 1990, p. 1755.

(22) Sulla dequotazione della potestà legislativa regionale quale effetto inevitabile dell'utilizzo di questi strumenti, talora operata con l'avallo della Corte costituzionale, è d'obbligo il riferimento agli scritti di G. MOR, *Il riordino della sanità nella crisi dello Stato sociale e della Costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 1994, p. 972; *Ruolo e funzioni della Regione nel servizio sanitario nazionale*, in *San. Pubbl.*, 1999, p. 1092.

nuovo testo costituzionale si registra tuttavia attualmente una carenza nella esplicita previsione di strumenti volti a consentire raccordi di cooperazione paritaria fra i diversi livelli di governo⁽²³⁾ rispetto al perseguimento di interessi unitari mentre prevalgono gli aspetti statici, di garanzia e di separazione delle competenze.

In questo senso l'esperienza comunitaria del coordinamento comunitario sull'istruzione offre, a parere di chi scrive, un modello di riferimento interessante, che ha già ispirato in altri settori, come la sanità, insieme probabilmente ad analoghi strumenti di coordinamento utilizzati negli ordinamenti federali⁽²⁴⁾, prassi informate allo stesso stile. Mi riferisco ad esempio alla soluzione di far precedere la determinazione legislativa, da parte del "centro", dei livelli essenziali di assistenza, unitamente ad una "politica mirata di distribuzione e re-distribuzione delle risorse finanziarie"⁽²⁵⁾, da un accordo intervenuto in sede di Conferenza Stato-Regioni e all'attivazione, presso la stessa sede, di un tavolo di monitoraggio e verifica, fra i Ministeri coinvolti e le Regioni e Province autonome, sui livelli effettivamente erogati e sulla loro corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti⁽²⁶⁾. Questa prassi presenta molte affinità con il coordinamento comunitario non solo per la procedura necessariamente cooperativa e paritaria cui affida la determinazione dei livelli essenziali ma anche per il ruolo assunto dagli apparati statali, simile da quello esercitato dalla Commissione all'in-

(23) Ha segnalato questa carenza, ad una prima lettura del testo, DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

(24) Allo strumento delle convenzioni costituzionali utilizzato fra Bund e Lander con l'accordo di Lindau del 14 novembre 1957 fa ad esempio riferimento D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in www.quadernicostituzionali.it.

(25) Come sottolineato da A. POGGI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: il settore dell'istruzione*, in *Materiali per la Giornata di studio su "Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici"*, Roma, 9 giugno 2003.

(26) Mi sia consentito rinviare, per la descrizione dell'utilizzo di questa prassi, nella sanità, a M. COCCONI, *Il nuovo ruolo del Ministero della salute alla luce del nuovo Titolo V fra logiche di differenziazione e persistenti esigenze unitarie*, in corso di pubblicazione su *Giornale di diritto amministrativo*, 2004.

terno del coordinamento comunitario, e diretto al sostegno, al monitoraggio e all'incentivo *in itinere* alla riqualificazione dei servizi, da parte delle Regioni. Questa procedura, nel settore dell'istruzione, dovrebbe probabilmente coinvolgere anche una rappresentanza delle istituzioni scolastiche autonome responsabili, in virtù dell'autonomia didattica a queste riconosciuta⁽²⁷⁾, della realizzazione degli obiettivi del sistema formativo nel rispetto dei livelli unitari di formazione da raggiungere sul territorio nazionale⁽²⁸⁾. Nella Repubblica Federale di Germania ad esempio la definizione degli obiettivi generali del sistema formativo è predisposta, da parte dei Ministri dell'educazione dei Länder, sulla base di proposte formulate da Commissioni composte da docenti ed esperti⁽²⁹⁾. Inoltre, al ruolo assunto dalla Commissione all'interno del coordinamento comunitario dovrebbe ispirarsi anche il ruolo degli apparati statali rispetto agli ambiti di autonomia riconosciuti alle istituzioni scolastiche. Negli Stati europei in cui l'autonomia didattica delle scuole è riconosciuta in modo più accentuato l'amministrazione centrale, oltre a definire gli obiettivi generali del sistema formativo, assume un ruolo di supporto e di consulenza rispetto all'esplinarsi della libertà progettuale degli istituti scolastici⁽³⁰⁾.

4. I maggiori problemi aperti. L'efficacia conformante del coordinamento comunitario

L'applicazione del metodo di coordinamento pone alcuni problemi strutturali quanto alla sua effettiva efficacia "conformante" i sistemi d'istruzione nazionali; inoltre, dato che interviene in una materia attribuita, dall'art. 117, terzo comma,

(27) L'autonomia didattica trova espressione nella "libertà progettuale" riconosciuta alle istituzioni scolastiche autonome dall'art. 21, comma 8 della l. n. 59/97.

(28) Sembra questo il significato del limite all'autonomia didattica delle scuole rappresentato dagli "obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione" di cui al comma 9 dell'art. 21 della l. 15 marzo 1997.

(29) Su questo profilo v. Ministero della pubblica istruzione, *Le autonomie scolastiche: una lettura in chiave europea*, n. 9, *I Quaderni di Eurydice*, 1994.

(30) *Ibidem*, 7.

Cost. alla competenza concorrente, si pone il problema di assicurare una partecipazione alla sua formazione anche delle Regioni e comunque degli enti substatali. Il fatto che il metodo di coordinamento non si avvalga di atti normativi ma si collochi ad un livello esclusivamente politico e di indirizzo non è preclusivo, a parere di chi scrive, di una sua efficacia condizionante rispetto alle politiche nazionali. Il coordinamento comunitario rappresenta anzitutto un metodo particolarmente adeguato al carattere finalistico dell'ordinamento comunitario⁽³¹⁾, fondato sull'individuazione di obiettivi comuni in vista dei quali l'Unione "coordina le politiche degli Stati membri" sulla base dell'art. 1 del progetto di trattato costituzionale. Non a caso il ricorso alla *soft law* è avvenuto, da parte delle istituzioni dell'Unione, anche in ambiti in cui la Comunità gode di una competenza esclusiva al fine di "accrescere l'effettività del diritto comunitario", aggirando gli effetti del mancato raggiungimento di un accordo in seno al Consiglio⁽³²⁾. Sotto questo profilo il coordinamento comunitario si rivela il metodo più adatto a favorire il processo di integrazione in un settore, come quello dell'istruzione, in cui il Consiglio può adottare raccomandazioni a maggioranza qualificata e quindi imporsi agli Stati a prescindere dalla loro volontà. Un vincolo sugli Stati rispetto agli obiettivi formulati dalla Commissione e approvati dal Consiglio, nello svolgimento del coordinamento comunitario, può farsi discendere anche dal dovere di leale collaborazione previsto dall'art. 10 del Tratt. CE e confermato dall'art. 3, c. 2 del progetto di Trattato costituzionale che non si limita all'esecuzione di atti normativi vincolanti⁽³³⁾. Né può escludersi che un ruolo incentivante, al fine di condizionare gli Stati al rispetto degli obiettivi formulati a livello comunitario possano anche assumere gli strumenti finanziari rappresentati dai Fondi strut-

(31) Sul carattere finalistico dell'Unione concepito come uno dei suoi caratteri più distintivi v. M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, SPISA, 2003, p. 157.

(32) V. in questo senso M. BARBERA, *Dopo Amsterdam, i nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Brescia, 2000, p. 133.

(33) Su questo punto v. M. BARBERA, cit., p. 15.

turali ⁽³⁴⁾ in relazione all'obiettivo 3 previsto dalla riforma del 1999 ⁽³⁵⁾, costituito dal favorire "l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione nelle Regioni" ⁽³⁶⁾. D'altra parte sono le stesse finalità cui è stato diretto, anche a livello nazionale, l'utilizzo dei Fondi strutturali attraverso il Programma operativo nazionale 2000-2006 ⁽³⁷⁾, cioè l'introduzione di misure finalizzate a sostenere la domanda individuale d'istruzione e a garantire l'accesso e la fruizione dei relativi servizi nel corso della vita a favorirne un utilizzo funzionale alla realizzazione degli obiettivi definiti dal coordinamento comunitario. Infine il ricorso alla *soft law* appare in linea con il significato attribuito al principio di sussidiarietà nel Protocollo n. 7 ⁽³⁸⁾, allegato al Trattato di Amsterdam, che prevede, da parte della Comunità, il ricorso alla forma degli atti normativi solo in caso di necessità preferendo di regola l'adozione di misure non normative se in sé sufficienti a produrre i risultati perseguiti dalle istituzioni comunitarie.

(34) Il Fondo europeo per lo sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo.

(35) L'ultima riforma dei Fondi strutturali è stata realizzata dal reg.(CE) n. 1260/99 il cd. regolamento quadro (in *G.U.C.E.* L 161 del 26 giugno 1999, p. 1 ss.) ed è una misura legislativa di attuazione del documento Agenda 2000 (Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia, in suppl. 5/1997 al *Boll. U.E.*, 1997). L'art. 1 di questo regolamento definisce come prioritari unicamente i seguenti obiettivi: obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo; obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; *obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.*

(36) Limitatamente a quelle che presentano ritardi di sviluppo, poiché le altre sono finanziate in quanto rientranti nell'obiettivo 1.

(37) Il Programma Operativo Nazionale "La scuola per lo sviluppo" 2000-2006 sul quale T. SENSI, P. ZOCCHI, *I Fondi strutturali e i Programmi operativi per l'Istruzione in Italia*, in www.amministrazioneincammino.it

(38) Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

5. Le modalità di partecipazione al coordinamento comunitario, nella fase ascendente e discendente, delle Regioni

Infine un problema centrale è quello di come assicurare la partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione di atti, come gli indirizzi e le raccomandazioni che formano la trama del coordinamento comunitario, che non assumono una veste legislativa. È noto come l'ordinamento comunitario sia passato da una fase iniziale di "cecità" per utilizzare l'espressione di Ipsen (Landesblindheit) ⁽³⁹⁾ verso i livelli substatali di governo ad una valorizzazione delle Regioni come soggetti con diretta rilevanza comunitaria, sia pure solo nella misura in cui l'ordinamento nazionale le configuri come articolazioni dello Stato ordinamento ⁽⁴⁰⁾. Nel settore dell'istruzione, inoltre, il coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione delle politiche supportate dai Fondi strutturali ha determinato la creazione di forme di *partnership* molto stretta fra le direzioni generali della Commissione e le singole amministrazioni regionali e ha favorito una maggiore articolazione del pluralismo istituzionale nella *governance* europea ⁽⁴¹⁾. La valorizzazione degli enti substatali, da parte dell'ordinamento comunitario, può offrire indicazioni utili anche sul piano nazionale soprattutto alla luce dei mutamenti profondi del sistema costituzionale introdotti dal nuovo Titolo V che hanno ridefinito il "posto" costituzionale delle Regioni rispetto all'Unione europea, parificando i due legislativo-

(39) L'espressione utilizzata da H.P. IPSEN è ricordata da G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 329. Sulle evoluzioni del regionalismo comunitario nella direzione di una valorizzazione degli enti substatali M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1401 ss.

(40) Sotto il profilo costituzionale le modifiche che più hanno inciso in questa valorizzazione sono state senza dubbio l'introduzione del principio di sussidiarietà da parte del Trattato di Maastricht che ha implicato un favore per un'attuazione delle politiche comunitarie al livello istituzionale più prossimo ai soggetti interessati e l'istituzione (art. 198 TCE) del Comitato delle Regioni – organo a rilevanza costituzionale comunitaria.

(41) Su questi esiti della politica di coesione v. F. MORATA, *La politica di coesione*, in S. FABBRINI, F. MORATA, *L'Unione europea, Le politiche pubbliche*, Bari, Laterza, 2002, p. 111.

ri nella loro soggezione ai “vincoli derivanti dell’ordinamento comunitario” e hanno offerto un fondamento costituzionale alla partecipazione del legislatore regionale al processo decisionale dell’Unione europea sia in fase ascendente che in fase di recepimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione (fase cd. discendente) ⁽⁴²⁾. In primo luogo è opportuno, proprio tenuto conto del nuovo contesto costituzionale, offrire un’interpretazione il più possibile estensiva delle materie di competenza propria delle Regioni, nelle quali, sulla base dell’art. 117, quinto comma, è consentita la partecipazione regionale in fase ascendente, tale da escludere solo le materie affidate unicamente alla competenza esclusiva statale. Inoltre questa partecipazione dovrebbe essere estesa, oltre alla formazione degli atti normativi, anche a tutte quelle attività, come gli atti di indirizzo formulati in seno al coordinamento comunitario, che possano comunque incidere sull’attività delle Regioni ⁽⁴³⁾. Anche nelle materie di competenza concorrente, come nell’istruzione, dovrà quindi essere consentito il concorso diretto delle Regioni alla formazione degli atti comunitari previsto dall’art. 5 della legge La Loggia ⁽⁴⁴⁾ attraverso la loro partecipazione, nelle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e della Commissione, sulla base di un accordo sulle relative modalità di composizione stabilito in sede di Conferenza Stato-Regioni, al fine di contribuire in modo paritario alla definizione della posizione del nostro Paese in sede comunitaria. Sempre a queste materie,

(42) Sulla portata innovativa del riferimento ai vincoli comunitari contenuto nel nuovo Titolo V, rispetto al sistema precedente v. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Regioni*, 2001.

(43) Depone nel senso dell’interpretazione estensiva proposta il fatto che in fase discendente la partecipazione regionale sia consentita in relazione genericamente agli “atti dell’Unione europea” e che il disegno di legge di modifica alla legge “La Pergola” preveda che gli obblighi di informazione del Governo nei confronti dei soggetti coinvolti nella formazione degli atti comunitari, al fine di consentire loro di esprimere la propria posizione, sia ampliato sotto il profilo oggettivo e comprenda anche i documenti di consultazione della Commissione (Libri bianchi e verdi: art. 3, comma 2) e quindi possa ragionevolmente ritenersi esteso alle Relazioni della Commissione sugli obiettivi delle politiche nazionali in materia di istruzione.

(44) Attuazione dell’art. 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria.

e non solo a quelle di competenza esclusiva, dovrebbe inoltre essere estesa l'informazione qualificata e tempestiva sugli atti e le iniziative dell'Unione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche comunitarie alla Conferenza dei Presidenti ⁽⁴⁵⁾ con la possibilità di trasmettere osservazioni e di richiedere, su richiesta di una o più Regioni, una convocazione della Conferenza permanente Stato-Regioni finalizzata al raggiungimento dell'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. 281/1997.

In fase discendente, il vincolo per le Regioni di conformare l'esercizio della propria potestà legislativa, in materia di istruzione, agli obiettivi formulati in sede comunitaria, se non può certo assimilarsi, quanto a intensità, all'obbligo di recepimento delle direttive, può tuttavia ritenersi discendere, oltre che dall'art. 117, quinto comma, Cost. che affida alle Regioni l'attuazione, senza specificazioni ulteriori, "degli atti dell'Unione europea", dall'obbligo di leale cooperazione che grava sugli Stati in relazione all'adempimento dei compiti comunitari. Infatti nel nuovo Trattato costituzionale l'identità nazionale degli Stati membri viene considerata anche sotto il profilo istituzionale (art. 5) e quindi in relazione all'assetto di pluralismo autonomistico in cui possono essere organizzati ⁽⁴⁶⁾. La partecipazione delle Regioni alla fase discendente può dedursi anche dal fatto che gli obiettivi formulati in sede comunitaria dovrebbero poi tradursi, in sede nazionale, nei livelli essenziali di prestazione rispetto alla cui determinazione dovrebbero concorrere le Regioni secondo lo stile di collaborazione paritaria prima descritto. Inoltre la realizzazione di condizioni equivalenti di accesso ai servizi previste a livello comunitario è condizionata in modo significativo dalle competenze riconosciute alle Regioni sulla

(45) Prevista dal disegno di legge Buttiglione A.S. n. 2836, all'art. 5.

(46) Nel parere presentato alla Convenzione da sei osservatori del Comitato delle Regioni si richiede che il principio del rispetto dell'identità regionale e locale, accanto a quello dell'identità nazionale, sia esplicitamente riconosciuto nel Trattato costituzionale, come condizione preliminare ad ogni articolato sulla *governance* europea. Secondo questi osservatori l'art. 1 andrebbe riformulato in questo modo: "L'Unione riunisce i popoli e gli Stati membri mantenendo la diversità delle identità nazionali, regionali e locali".

programmazione territoriale della rete scolastica. Infine si potrebbe prevedere un rafforzamento del ruolo consultivo del Comitato delle Regioni rispetto alla formulazione di raccomandazioni in materia di istruzione da parte del Consiglio, introducendo un innalzamento della maggioranza richiesta (quella qualificata) nel caso si voglia disattendere l'esito di un suo parere negativo e la sua legittimazione a ricorrere alla Corte di giustizia.

6. *Il contributo decisivo della Carta di Nizza alla riformulazione del diritto all'istruzione*

Una misura in un certo senso speculare rispetto all'avvio del metodo aperto di coordinamento nel settore dell'istruzione è costituita dalla particolare configurazione che hanno assunto, nella Carta di Nizza, agli artt. 14 e 15⁽⁴⁷⁾, il diritto all'istruzione e il diritto di accesso alla formazione professionale e continua, lungo l'arco della vita (*longlife learning*). Anche il riconoscimento di questi diritti svolge infatti l'intento di "contenere" il livello di differenziazione delle diverse *policies* nazionali in una cornice unitaria di garanzia dei fondamentali diritti sociali degli individui⁽⁴⁸⁾, soprattutto nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione.

I mutamenti più rilevanti riguardano le condizioni di fruibilità, i contenuti e la struttura di questi diritti, rispetto alla tradizionale configurazione assunta da questi a livello nazionale. La dimensione soggettiva di questi diritti, prima riferita, nella Car-

(47) Per un commento a questi articoli v. G. DEMURO, *Commento agli articoli 14 e 15*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.

(48) Un'interpretazione estensiva della portata dei diritti sociali inseriti nella Carta, che ne individua la portata innovativa nell'aver "riproposto nella costruzione dell'Unione il tema impegnativo del modello sociale europeo che sembrava essere stato cancellato dalla prevalente logica dei trattati" è offerta da S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti, in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 79.

ta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti fondamentali dei lavoratori, unicamente ai lavoratori comunitari diventa ad esempio potenzialmente universale, con una possibilità di godimento estesa ad ogni persona ⁽⁴⁹⁾. L'estensione in senso universalistico di questi diritti consente di superare la *ratio* che originariamente ne prevedeva la fruizione solo da parte dei lavoratori comunitari e dei loro familiari e cioè la finalità di agevolare la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e di fondare una legittimazione autonoma del coordinamento comunitario dell'istruzione, svincolata dalla necessità di garantire le principali libertà economiche del Trattato ⁽⁵⁰⁾. Inoltre la particolare collocazione del "diritto di accesso alla formazione professionale e continua", accanto al riconoscimento del "diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta e accettata" lo caratterizza, oltre che come fattore essenziale in vista della formazione delle persone, come condizione per il godimento di altre libertà, quali l'arricchimento delle proprie *chances*, attraverso il miglioramento delle proprie competenze e abilità personali, di intraprendere un percorso professionale coerente con le proprie attitudini e di esprimere in tal modo compiutamente la propria personalità ⁽⁵¹⁾. Il diritto

(49) Sottolinea il dato innovativo dell'affermazione dell'universalità dei diritti S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico...*, cit., pp. 73-74.

(50) Il superamento della *ratio* prevalentemente economicistica che ispirava originariamente le competenze comunitarie nel settore dell'istruzione e della formazione professionale è dovuto ad una giurisprudenza innovativa della Corte di giustizia che ha preso l'avvio dalla sentenza Gravier, sent. 13 febbraio 1985, causa 293/85 su cui v. le osservazioni di TRAVERSO, *Formazione professionale, accesso alle università e diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1988, IV, p. 421; la sentenza Gravier è commentata anche da J. STAINER, in *European Law Review*, 1985, p. 348 ss. e da P. WATSON, in *Common Market Law Review*, 1987, p. 97 ss.

(51) Nelle sue pronunce più recenti quindi anche la Corte costituzionale, probabilmente sotto l'impulso della Corte di giustizia e della configurazione offerta a questi diritti dalla Carta di Nizza, individua nell'istruzione un terreno privilegiato per la costruzione attiva, da parte degli individui, grazie alle opportunità formative messe in atto dai poteri pubblici, delle proprie prospettive di occupabilità e di mobilità sociale lungo l'arco della vita, oltre che un presupposto per la rimozione degli ostacoli alla realizzazione di questi obiettivi. Cfr. sent. 22 maggio 2002, n. 219 su cui v. il commento di P. TORRETTA, *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche dell'eguaglianza sostanziale: appunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, n. 4/2003.

all'istruzione si configura inoltre sempre più, a livello comunitario, come diritto a fruire di opportunità formative lungo tutto l'arco della vita⁽⁵²⁾ e quindi tende a presentarsi, rispetto alla sua connotazione tradizionale nelle Costituzioni nazionali, come "nuovo diritto", il diritto cioè "ad apprendere sempre e sempre di più"⁽⁵³⁾. La novità più profonda si registra tuttavia nella struttura interna di questi diritti, concepiti a livello nazionale come diritti "all'eguaglianza distributiva"⁽⁵⁴⁾ e invece designati in prevalenza a livello comunitario come libertà personali e come presupposti per il godimento di altre libertà. La mancata previsione, a livello comunitario, di un obbligo degli Stati di provvedere all'istruzione gratuita non appare in realtà come il frutto di un superamento della tradizionale configurazione dell'istruzione come diritto sociale ma come l'effetto dell'assenza, da parte della Comunità, di una competenza esclusiva sui profili organizzativi dei servizi, se non nella forma *soft* del coordinamento comunitario.

7. La progressiva convergenza fra i contenuti del coordinamento comunitario dell'istruzione e le misure riconducibili ai livelli essenziali in sede nazionale. La portata costituzionale del coordinamento comunitario

L'avvio del coordinamento comunitario ha prodotto anche una progressiva convergenza fra gli obiettivi formulati in quella sede e i contenuti delle misure che dovrebbero ricondursi, sotto il profilo contenutistico, ai livelli essenziali di effettività del diritto all'istruzione sul territorio nazionale, che anzi ne dovreb-

(52) Sulla realizzazione, in Europa, di uno spazio europeo dell'istruzione e dell'apprendimento lungo l'arco della vita v. *Comunicazione della Commissione del 21 novembre 2001*, COM (2001) 678.

(53) Sull'attuale emersione, nella nuova domanda d'istruzione, di un "nuovo diritto per tutti, per ciascuno, di poter imparare sempre di più" v. L. BERLINGUER, *Presentazione*, in F. DUBET, *Perché cambiare la scuola*, Firenze, Libriliberi, 2002, XXVII e XXV.

(54) Secondo la classificazione di GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti sociali*, Napoli, Novene, 1999.

bero rappresentare una specificazione. Sotto questo profilo il rispetto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” imposto sia al legislatore statale che a quello regionale dal comma 1 dell’art. 117 Cost. nella forma del rispetto degli obiettivi definiti attraverso il coordinamento comunitario rappresenta, per il nostro ordinamento, un elemento unificante⁽⁵⁵⁾ che in un certo senso precede e rafforza l’esigenza unitaria insita nella determinazione dei livelli essenziali in sede nazionale. Gli obiettivi comuni definiti attraverso il coordinamento comunitario sono stati informati alla strategia prioritaria di definire misure dirette a rendere possibili sul territorio comunitario, senza discriminazioni, l’accesso ai servizi, la fruizione del diritto allo studio, il perseguimento di risultati formativi equivalenti e la definizione di criteri comuni di riconoscimento dei titoli di studio. Questi obiettivi sono affidati alla costruzione di uno “spazio europeo dell’istruzione e della formazione”⁽⁵⁶⁾ e all’eliminazione quindi, oltre degli ostacoli sociali, dei confini territoriali all’arricchimento delle *chances* di mobilità professionale. L’analisi di questi obiettivi consente anche di mettere in luce come l’intervento dell’Unione nel settore dell’istruzione non sia funzionale esclusivamente alla strategia occupazionale di pieno impiego delineata dal processo di Lussemburgo e riformulata a Lisbona come obiettivo prioritario dell’Unione per il prossimo decennio. La sua finalità è anzi principalmente quella di favorire il riequilibrio delle dotazioni iniziali e delle opportunità formative offerte agli individui sia nell’ingresso al lavoro che, soprattutto, nel corso della vita, non solo per consentire a questi di acquisire maggiori *chances* in ambito professionale ma al fine principalmente di contribuire alla loro formazione

(55) Sul fatto che nella riforma il vincolo comunitario rappresenti un significativo elemento unificante v. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi “unificanti” del sistema italiano: il “posto” della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il “ruolo” dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in www.giurcost.org.

(56) In questo senso v. la Comunicazione della Commissione del 21 novembre 2001, riguardante la realizzazione di uno spazio europeo dell’istruzione e della formazione durante l’intero arco della vita (COM (2001)678 def., non pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

come persone e cittadini ⁽⁵⁷⁾. L'impegno dell'Unione sulla formazione personale dei propri cittadini non è quindi volto, in realtà, unicamente a garantire diritti individuali ma, attraverso l'arricchimento delle capacità individuali, lo sviluppo complessivo della società presente nell'Unione e quindi il perseguimento di un interesse della collettività ⁽⁵⁸⁾. Così è stata sintetizzata, in modo efficace, la finalità principale che dovrebbe caratterizzare l'intervento dell'Unione nel settore sociale nella Sintesi del Gruppo Europa sociale, in seno alla Convenzione: "le but de la politique européenne dans le domaine économique et social est de créer les conditions de l'épanouissement le plus complet possible de l'individu au sein de la société, de manière à ce que, au bout du compte, le libre épanouissement de chacun devienne la condition du libre épanouissement de tous".

La sua portata nell'ordinamento comunitario sembra pertanto superare il livello delle diverse politiche comuni e accedere al piano più propriamente costituzionale che attiene cioè alle garanzie comuni della cittadinanza all'interno della Comunità. Lo sviluppo di questa politica contribuisce infatti anche alla costruzione di una cittadinanza dell'Unione non intesa più solo nel senso limitato di piena integrazione del cittadino, indipendentemente dalla sua nazionalità, nell'*ethos* dello stato ospitante ⁽⁵⁹⁾ ma nel senso di sviluppare in ogni individuo il senso di appartenenza, oltre che alla propria comunità nazionale, ad una società più ampia ⁽⁶⁰⁾. La direzione dell'intervento delle istitu-

(57) Nella Ris. del P.E. A 5-0017 del 6 febbraio 2002, il Parlamento europeo definisce in tal modo i contenuti dei sistemi di istruzione: "tali contenuti non devono essere determinati rifacendosi unicamente all'economia e al mercato dell'occupazione, bensì devono essere volti a sviluppare il senso della cittadinanza, la capacità di comunicare, la comprensione culturale e ad acquisire competenze sociali".

(58) In questo senso la tutela del diritto all'istruzione, al pari di quella del diritto alla salute, soddisfa al tempo stesso sia un diritto individuale che un interesse collettivo.

(59) Nella prospettiva per cui la cittadinanza europea tenderebbe a favorire la partecipazione alla vita dello Stato membro di residenza, piuttosto che incrementare la partecipazione dei cittadini alla vita della Comunità e dell'Unione, e quindi le norme sulla cittadinanza sarebbero dirette a equiparare gli "stranieri-comunitari residenti" ai cittadini dello Stato ospitante nel godimento di alcuni diritti, v. M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, IV, ad vocem, Roma, 1995.

(60) Sulla ricostruzione della cittadinanza europea come appartenenza a *multiple demoi*, v. M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costi-*

zioni europee nel settore dell'istruzione e della formazione professionale sembra quindi poter essere ricondotto, a parere di chi scrive, alla soddisfazione di un valore con assonanze analoghe a quelle che caratterizzano, nel nostro ordinamento, l'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2 Cost., soprattutto nella sua recente formulazione in positivo ad opera di Arena⁽⁶¹⁾, sulla base della teoria delle "possibilità fondamentali" (*functionings*) e della libertà positiva di A. Sen, per la quale compito della Repubblica è la creazione di condizioni grazie alle quali ciascuno possa realizzare pienamente le proprie capacità e la rimozione degli ostacoli affinché questo possa avvenire. A proposito dell'istruzione A. Sen osservava infatti che "l'analfabetismo costituisce una mancanza di libertà – non solo una mancanza di libertà di leggere, ma anche una riduzione di tutte le altre libertà che dipendono dalle forme di comunicazione in cui è necessario il possesso della capacità di leggere e scrivere."

Il significato del coordinamento comunitario dell'istruzione non è quindi quello dell'acquisizione, da parte della Comunità, di una competenza normativa sull'istruzione a detrimento delle politiche statali. La *ratio* che ha ispirato la sua attivazione è quella di indurre gli Stati ad una reciproca cooperazione in questo settore in modo da far convergere, sotto l'indirizzo delle istituzioni comunitarie, l'esercizio delle proprie politiche nazionali verso l'adozione di misure unitarie di garanzia della cittadinanza sociale sul terreno della Comunità. Al tempo stesso il modello del coordinamento comunitario suggerisce anche una possibile chiave interpretativa della disposizione costituzionale di cui al secondo comma dell'art. 117, lett. *m*), della Cost. da intendersi non come suscettibile di produrre un'attrazione al

tuzionali, Il Mulino, 2000, p. 238.

(61) La riformulazione è opera di G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c., Cost.*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it. Per un approccio all'analisi degli assetti sociali centrato soprattutto sulle capacità differenti delle persone di trasformare i beni primari nella libertà di realizzare i propri obiettivi, v. A. SEN, *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino, 1994 (trad. di *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, 1992). Per il significato di libertà positiva intesa come effettivo ambito di scelta consentito agli individui, v. A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, Bari, Laterza, 1998 (Terza edizione).

centro di ambiti di competenza riconosciuti alle Regioni al fine di soddisfare esigenze unitarie o di conferire un assetto organizzativo rigidamente uniforme ai servizi d'istruzione ma come affidamento allo Stato del compito di definire, in modo concertato con le Regioni, le condizioni equivalenti, sul territorio nazionale, di effettività del diritto all'istruzione ⁽⁶²⁾.

(62) Sembra questa anche l'interpretazione accolta da A. POGGI, *Ibidem*, p. 307 ss.