

Integrazione europea ed evoluzione del diritto all'istruzione nell'ordinamento costituzionale

di Paola Bilancia

L'integrazione europea (e l'avvento del sistema multilivello di tutela dei diritti) hanno avuto un considerevole impatto sull'evoluzione del diritto all'istruzione così come originariamente riconosciuto e protetto nell'ordinamento costituzionale nazionale agli articoli 33 e 34 Cost.

Ciò è particolarmente vero con riferimento all'istruzione superiore (universitaria), ma anche l'istruzione obbligatoria non è rimasta immune, come si dirà, da tale fenomeno.

Come noto, la Costituzione repubblicana riconosce, all'articolo 34, un'ampia tutela al diritto all'istruzione (tra le più ampie nel panorama europeo comparato), statuendo che “la scuola è aperta a tutti”, e che “l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita”.

È su questi capisaldi che viene costruito il sistema scolastico nazionale, fondato, appunto, sui tre principi della *universalità* (diritto di accesso all'istruzione inferiore per tutti i minori in età scolare, senza distinzione), della *obbligatorietà* (il diritto di istruzione è altresì dovere di frequenza della scuola, imposto tanto al minore quanto ai suoi genitori, in combinato disposto con l'articolo 30 Cost.), e della *gratuità* (riferibile, per giurisprudenza costituzionale costante, a tutte le prestazioni direttamente connesse all'istruzione, come la realizzazione e il funzionamento delle strutture e la contrattualizzazione del personale docente e amministrativo, ma non invece alle prestazioni “accessorie”, come il trasporto o la refezione scolastica).

L'articolo 34 Cost. riconosce poi un diritto più circoscritto all'istruzione “superiore”, statuendo che “i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”, e che “la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

Il diritto all'istruzione è, altresì, diritto che pare pacificamente riconducibile nell'ambito della tradizione costituzionale comune europea, se appena si considera che esso è riconosciuto tanto dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, all'articolo 2 del protocollo addizionale, quanto dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, all'articolo 14. Se peraltro nell'ordinamento convenzionale il diritto all'istruzione viene inteso come diritto negativo (di libertà), che protegge l'individuo dalle ingerenze statali con riferimento alle attività scolastiche (si pensi al celebre caso *Lautsi c. Italia*) e da discriminazioni nell'accesso al sistema dell'istruzione, nell'ordinamento eurounitario il diritto all'istruzione assume invece un significato sostanzialmente coincidente con quello nazionale, ed è dunque diritto al contempo positivo e negativo, che comprende altresì tutte le

BOZZA

attività e prestazioni collegate all'elevazione e formazione culturale dell'individuo e alla sua socializzazione.

Nondimeno, al di là di tale riconoscimento espresso del diritto in questione nella CDFUE, l'Unione europea è sprovvista di una competenza effettiva in materia di istruzione, potendo essa invece, ai sensi dell'articolo 6 TFUE, svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri per la materia "istruzione, formazione professionale, gioventù e sport". L'istruzione è, pertanto, principio ispiratore che tutte le politiche e le azioni dell'Unione devono tenere in debita considerazione ai sensi dell'articolo 9 TFUE, che statuisce che "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con [...] un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

Coerentemente, l'articolo 165 TFUE dispone che "L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche". A tal fine, l'azione dell'Unione deve mirare:

- 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.

Nell'esercizio di tali competenze, pur di sostegno e promozione, e non invece di armonizzazione (armonizzazione che viene espressamente esclusa dai Trattati per la materia in esame), l'Unione europea ha adottato plurime iniziative, nel corso degli anni, per promuovere l'innalzamento dei livelli di tutela del diritto all'istruzione negli Stati membri.

BOZZA

L'azione dell'Unione europea si è mossa a partire dalla convinzione che per il mercato comune e per gli Stati membri la mancanza di un'istruzione adeguata (dei propri cittadini) rappresenta, a tutti gli effetti, un "costo occulto", come ben esemplificato dal discorso del Presidente della Commissione Barroso del 2011, quando egli affermava "*If you think education is expensive, try ignorance*" (riprendendo una nota citazione del dibattito pubblico statunitense sul tema). Da questa angolazione, è allora possibile ricavare un significativo margine di manovra per l'Unione, posto che potenziare il livello di tutela del diritto all'istruzione significa, anche, potenziare il mercato comune. L'approccio ricalca, da un certo punto di vista, quello dell'Unione al diritto alla salute: facendo leva sulla prospettiva economica (per la salute, segnatamente, consumeristica) diviene possibile allargare le maglie dei Trattati, tutelando i diritti sociali in quanto "serventi" rispetto al progetto di integrazione economica e al pieno godimento delle libertà economiche fondamentali.

Un primo esempio di intervento dell'Unione in questa prospettiva è stato rappresentato dalle *direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE*, che hanno regolamentato il riconoscimento, tra gli Stati membri, dei diplomi e degli altri titoli di formazione, e che sono state affiancate, nel 1997, dalla *Convenzione di Lisbona* sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, cui aderiscono tutti gli Stati membri dell'Unione.

Esempio principe delle politiche dell'Unione in materia di istruzione è però, forse, il *programma Erasmus*, con cui essa persegue l'obiettivo generale di sostenere, attraverso l'apprendimento permanente, lo sviluppo educativo, professionale e personale delle persone nel campo educativo e della formazione, per i giovani e lo sport, in Europa e nel resto del mondo, e che costituisce lo "strumento fondamentale per costruire uno *spazio europeo dell'istruzione*". È noto come tale programma (oggi Erasmus+, con il regolamento 2021/817/UE) abbia prodotto un enorme salto qualitativo nel sistema dell'istruzione (specie universitaria), esercitando, specie attraverso le iniziative per la mobilità, un impatto enorme sulla popolazione studentesca.

Ma si pensi anche ai *Descrittori di Dublino*, introdotti nel 2004 per la valutazione dei corsi di laurea e che offrono definizioni generali delle aspettative di apprendimento e di acquisizione di capacità per ciascuno dei titoli conclusivi di ogni ciclo di laurea, pur non avendo una vera natura prescrittiva, sono stati enucleati ai fini di identificare la natura del titolo di studio nel suo complesso e per formulare in termini di competenze gli obiettivi dei programmi formativi, e hanno profondamente influenzato, come noto, la valutazione della programmazione delle Università nei vari Paesi membri, consentendo di introdurre standard valutativi omogenei.

Si pensi ancora ai programmi di *Life Long Learning* (LLL) sulla formazione professionale permanente (che nell'ordinamento italiano interseca le competenze delle Regioni), che ha promosso

BOZZA

forme di riqualificazione dei lavoratori, possibili durante tutto l'arco della vita, che facilitano il reinserimento nel mercato del lavoro.

Esempio recente, e che sconta gli effetti della recente crisi pandemica (che si propone di superare) è il *piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027*, con cui l'Unione sostiene l'adattamento sostenibile ed efficace all'era digitale dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri, nella prospettiva della regolamentazione della transizione digitale.

Tutte le iniziative in esame si pongono, peraltro, nell'ambito del "*Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)*", che mira a sostenere gli sforzi degli Stati membri dell'Unione volti a migliorare i sistemi nazionali di istruzione e formazione attraverso lo sviluppo di strumenti complementari a livello di Unione, l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche tramite il metodo di coordinamento aperto.

Il *Pilastro Sociale europeo* del 2019 si è proposto di potenziare ulteriormente le iniziative dell'Unione per tutelare il diritto all'istruzione, riconoscendo espressamente (seppur con natura sostanzialmente programmatica), il diritto di ogni persona "a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro".

Nella medesima prospettiva all'istruzione è stata dedicata, infine, la *Missione 4 del PNRR* (nell'ambito del programma *Next Generation EU*), rubricata "Istruzione e ricerca", che mette in campo circa 30 miliardi di euro per il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione (dagli asili nido alle Università) e per le sinergie tra ricerca e impresa.

Un'importanza decisiva nel progressivo affermarsi del diritto all'istruzione nel sistema multilivello di tutela dei diritti, con particolare riferimento all'ordinamento eurounitario, ha avuto inoltre la giurisprudenza della Corte di Giustizia.

La CGUE ha infatti spiegato una progressiva e graduale opera di "emancipazione" del diritto all'istruzione dalla dimensione prettamente economica, per condurlo invece nell'ambito della dimensione (anche) sociale. Ciò già a partire dalle prime versioni dei Trattati, che si concentravano non tanto sull'istruzione (in senso ampio) quanto sulla formazione professionale dei lavoratori.

La CGUE ha operato su diversi versanti, ampliando i livelli di tutela del diritto all'istruzione sia con riferimento agli individui "economicamente attivi", che con riferimento all'individuo in quanto tale (e dunque allo "studente").

Con un primo filone giurisprudenziale, la Corte si è occupata delle *discriminazioni*, introdotte dagli Stati membri, con riferimento all'accesso allo studio, e che possono impedire pertanto il pieno

BOZZA

godimento del diritto all'istruzione nei diversi Stati membri. La Corte, più precisamente, ha statuito la contrarietà rispetto al diritto europeo delle tasse di iscrizione imposte ai familiari di un lavoratore proveniente da altro Paese UE (cfr. le sentenze nei casi C-152/82 e C-293/83), ovvero del rifiuto di riconoscere le qualifiche e i titoli di studio ai fini dell'accesso all'istruzione nello Stato membro interessato (cfr. le sentenze nei casi C-65/03 e C-147/03), o ancora delle norme che prevedano l'istituzione di un "numero chiuso" per l'accesso al sistema dell'istruzione superiore nazionale di studenti provenienti da altri Stati membri (cfr. le sentenze nei casi C-65/03 e C-147/03).

Con un secondo filone giurisprudenziale, la Corte si è invece occupata della questione delle "borse di studio", e dunque delle *prestazioni sociali* che gli Stati membri erogano ai fini di sostenere lo studente o la sua famiglia. La Corte ha così dichiarato la contrarietà al diritto europeo delle norme nazionali che escludano i lavoratori stranieri o i loro familiari dal godimento di sussidi per il mantenimento agli studi che sono riconosciuti da uno Stato membro ai propri nazionali (cfr. le sentenze nei casi C-9/74, C-389/87 e C-390/87). Tale impostazione è stata poi applicata, altresì, al caso della borsa di studio percepita dallo studente "puro" (e dunque dello studente che non sia al contempo lavoratore o parente di un lavoratore), a seguito dell'introduzione della cittadinanza europea che vieta di discriminare, per l'aspetto in parola, il cittadino di un altro Stato membro (cfr. la sentenza nel caso C-184/99).

In definitiva, si può certamente affermare che l'integrazione europea (specie con riferimento all'Unione europea, ma anche per quanto riguarda il Consiglio d'Europa) abbia prodotto effetti virtuosi, nel nostro ordinamento (così come in quelli degli altri Stati europei) con riferimento alla tutela del diritto all'istruzione, obbligatoria e superiore. L'Unione e le sue istituzioni (e soprattutto la CGUE) hanno fatto leva sulle competenze attribuite dai Trattati per progettare un vero e proprio "spazio europeo dell'istruzione". Laddove tali competenze si sono rivelate insufficienti, le medesime istituzioni hanno adottato interpretazioni evolutive del diritto primario e derivato, volte ad allargare le maglie della nozione di "lavoratore", ovvero ad ancorare i diritti dell'istruzione al pieno godimento delle libertà economiche riconosciute dai Trattati.

Quello dell'istruzione è, in definitiva, uno dei migliori esempi degli effetti virtuosi prodotti dal fenomeno della "*cross-fertilization*" nell'ambito della tutela multilivello dei diritti della persona e, specie, dei diritti sociali.

E del resto, un progetto di integrazione europea che sia non solo economica, ma anche sociale, politica e, soprattutto, culturale, non può che presupporre livelli omogenei di tutela del diritto all'istruzione e, laddove possibile, una ulteriore integrazione tra gli Stati europei in tale campo, a sua volta propedeutica rispetto alla creazione del *demos* europeo.